

# LEGIMÁTICA: A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO APLICADA A QUALIDADE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

*Fabiana de Menezes SOARES\**

*Louise Menegaz BARROS\*\**

*Natália de Assis FARAJ\*\**

## RESUMO

O artigo apresenta a Legística como uma ciência que atua, sob o ponto de vista material, em prol do reforço da faticidade e efetividade da legislação, bem como, sob o ponto de vista formal, otimizando a inteligibilidade e acessibilidade dos textos legais.

Propõe-se que, diante da falta de coerência dos sistemas normativos modernos - problema agravado sobremaneira pela atual fase de intensa proliferação legislativa - a Legística seja chamada a propôr técnicas para a racionalização do padrão e do ritmo de produção de normas jurídicas.

Tornando-se um instrumento da gestão pública, a Legística e o Planejamento Legislativo poderão colaborar decisivamente na ampliação do conhecimento e da internalização social do Direito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Legimática. Legística. Avaliação Legislativa. Transparência. Justificativa da Decisão.

---

\* Professora. Adjunta da Faculdade de Direito da UFMG, nos cursos de graduação e pós-graduação onde ministra a disciplina Legística, membro da EAL – European Association of Legislation. Atualmente em estágio pós doutoral (CAPES) junto ao CETEL (Centro de Avaliação Legislativa)/ Departamento de Direito Constitucional-Universidade de Genebra.

\*\* Alunas da Faculdade de Direito da UFMG. Integrantes do grupo de pesquisa em Teoria da Legislação, orientado pela Professora Doutora Fabiana Menezes de Soares.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Legimática – os recursos da informática a serviço do legislador; 3. A Legimática em ação: movimentos e tendências; 4. Compreendendo a transformação do direito a partir do advento tecnológico: Porque estudar Legimática; 5. Limitações e desafios da Legimática na escolha da decisão mais pertinente: o fator humano; 6. Legimática e governo eletrônico – A informática como garantia de transparência e controle no sistema democrático: alguns exemplos; 7. Conclusão: a Legimática como adutora do direito fundamental à informação.

## 1. Introdução

A finalidade do presente artigo fruto das atividades do Grupo de Pesquisa em Teoria da Legislação da Faculdade de Direito da UFMG, é delinear o cenário da Legimática no contexto da avaliação legislativa, uma das perspectivas da Legística.

O termo “legimática” foi proposto pelos juristas italianos Mercatali e Biagioli e provavelmente empregado pela primeira vez em um artigo científico assinado por Mercatali e chamado, *a Legimatica, Da una parola a una disciplina* de 1993<sup>1</sup>.

A partir de então, o termo começa a ganhar mais referências na web o que demonstra um crescimento no interesse que a disciplina vem despertando. Em artigo de 2004, “*Dodici anni di Legimatica. Da una Parola a una Disciplina.*”, Mercatali menciona o sistema de “*information retrieval*”, o notório Google para mencionar que a Legimática aparece em 2004 cerca de 450 vezes e sempre associada a referências em língua italiana.

Ao escrever este artigo decidimos verificar a situação em 2008: 1540 referências do termo Legimática a maioria delas em

---

<sup>1</sup> MERCATALI, Pietro. *Dodici anni di Legimática. Da una parola a una disciplina.* In *Iter Legis*, 2004, fasc. 6, pp. 97-114. Disponível em <<http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/Testi/mercatali2004.pdf>> Acesso em 16 de janeiro de 2007.

língua italiana, nenhum termo “legimaticque” em páginas francófonas. O termo inglês *Legimatics*, em 2004 aparece com 32 ocorrências, já em 2008 o número aumenta para 495.

Ao cunhar tal expressão, os autores tinham em vista demonstrar que a informática poderia ser usada não apenas para facilitar o acesso à norma jurídica, mas também seria possível valer-se de seus recursos no momento da redação dos diplomas normativos. O Lexedit<sup>2</sup> foi um marco na gestão de projetos legislativos na Itália, adotado de forma espontânea por vários órgãos com competências normativas dentro da Administração Pública.

Concebido com um projeto do *Centro de Documentazione Giuridica di Firenze* –, seu êxito se deve a um conjunto de fatores, dentre os quais: concepção interdisciplinar com especialistas em direito e informática ou ambos, plataforma amigável e presença de controles prévios que permitem a verificação das atribuições das autoridades com competências legislativas.

No referido artigo, Mercatali defende o emprego da informática para a criação e a gestão de modelos de verificação “científica” da aplicabilidade financeira e administrativa da lei, bem como de avaliação prospectiva de seu impacto social, vale dizer como um sistema suporte de apoio à decisão, pois disponibiliza informações e ferramentas que permitem uma reconstrução dos prováveis contextos de inserção do ato normativo e pode cogitar também acerca das variáveis de legibilidade e compreensão dos textos.

Isto significa a abertura de um leque de possibilidades no plano da Legística Formal (redação, acesso e compreensibilidade dos textos) quanto de Legística Material no que concerne a escolha e avaliação dos efeitos de uma possível lei ou ato normativo. Mas é preciso de início deixar claro que estas duas dimensões acham-se unidas pela natureza da atividade de legislação que atua de forma circular (diálogo entre as fontes do direito) alimentada pela dinâmica do sistema jurídico.

---

<sup>2</sup> O Lexedit foi objeto de um estudo de caso em sede de doutoramento de Fabiana de Menezes Soares e publicado em *Teoria da legislação: A formação da Lei na Idade Tecnológica*, Sergio Fabris, Porto Alegre, 2002.

O próprio termo *Legística* no Brasil, em 2005 aparecia como errado na pesquisa do Google que o substituiu para *Logística*. Em 2008, somam 2.190 ocorrências do referido termo sendo 74 em páginas brasileiras<sup>3</sup>.

A Legimática é uma nova área interdisciplinar, não havendo ainda consenso quanto à sua autonomia em relação à Legística. Sua função é o estabelecimento de padrões e procedimentos racionais que irão auxiliar o legislador durante o processo decisório no que respeita à redação, à faticidade e à eficácia do texto da lei<sup>4</sup>. Seu objetivo reside em atribuir à produção normativa um fundamento racional, evitando a preponderância de elementos subjetivos ou empíricos, e igualmente conferir maior transparência ao processo legislativo, o que culmina na confecção de textos mais coerentes, claros, comprometidos com fins amplamente justificados e eficazes. Tudo isso converge para a obtenção de legitimidade, o que evidencia sua importância.

Todavia, cumpre ressaltar que a utilização do arsenal informático integra vários cursos e disciplinas na Europa e na América do Norte. Mas a abordagem encontra diversidades. Tomemos o exemplo do curso em Legística Formal e Material, da Universidade de Genebra. A informática aplicada à atividade de legislação (não foi utilizada o termo italiano Legimatica, ou *Legimatique*) é abordada sob a perspectiva da sua utilização para a gênese do ato normativo e na dimensão de documentação do direito vigente<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> A maior parte das referências no Brasil acham-se associadas ao Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento, realizado pela ALMG, que contou com a Profa. Fabiana de Menezes Soares nos Comitês Científico e Executivo. Durante o evento, foi lançado um caderno temático sobre a disciplina (Cadernos da Escola do Legislativo), disponível no link a seguir mencionado: <http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=servicos&diretorio=cadernoscol&arquivo=cadernos&caderno=14>,

<sup>4</sup> Neste trabalho as expressões “lei” ou “diploma legal” aludem às normas jurídicas emanadas tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo, e as referências ao processo legislativo, conseqüentemente, englobam a feitura de ambos os tipos de normas.

<sup>5</sup> Vide o sumário das matérias do curso, especificamente em [http://webdroit.unige.ch/cefolog/index.php/en\\_general/science\\_carrefour/disciplines\\_presence#disc4](http://webdroit.unige.ch/cefolog/index.php/en_general/science_carrefour/disciplines_presence#disc4). (Acesso em 14/03/2008).

## 2. Legimática: os recursos da informática a serviço do legislador

O leitor talvez esteja se perguntando por que meios a informática auxilia o legislador na construção de textos normativos. Seguem explicações de algumas possibilidades deste tipo de *software*, salientando-se que estas não são as únicas, visto que os avanços tecnológicos e o engenho humano não cessam. Crê-se, contudo, ser importante evidenciar este potencial da informática de modo a conscientizar o público de uma notável evolução, a qual já é usada em vários países do mundo.

Os vários softwares criados no intuito de oferecer auxílio no processo de feitura de normas jurídicas são programados para reproduzir esquemas de raciocínio humano. Eles atuam a partir de uma base de dados e conhecimentos que já possuem e de elementos da realidade a ser regulada adicionados pelo operador, processando-os de modo a analisar as informações recebidas em um contexto, deduzir soluções lógicas e oferecê-las ao legislador.<sup>6</sup>

No que se refere à Legística formal, os sistemas de Legimática podem operar em vários níveis: no plano lingüístico, talvez o mais simples de se imaginar, os *softwares* aludem a regras gramaticais e recomendam o uso de um determinado quadro de palavras e expressões de forma a se obter um texto claro e compreensível. A concisão e coerência do novo diploma serão avaliadas e o texto será submetido a regras de estilo previamente fixadas (numerações, divisões, etc). É possível também relacionar o texto redigido a outros diplomas legais que tratem de assuntos afins, o que colabora para reforçar sua coerência em face do ordenamento, ou até mesmo promover a consolidação de diplomas legais, como faz o programa italiano *Lexedit*.

No entanto, a Legimática ultrapassa esses limites e vem em auxílio do legislador na definição do conteúdo da lei. Uma grande dificuldade que se enfrenta hoje diz respeito à determinação do

---

<sup>6</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Os impulsos modernos para uma teoria da legislação*. In *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. INA, Oeiras, n. 1. Abr./jun. 1991. p. 8.

direito vigente em virtude da chamada inflação legislativa<sup>7</sup>. Em razão da implementação de normas sem qualquer preocupação em lhes atribuir uma justificação racional ou com a sua coerência com as demais regras do ordenamento jurídico, no passado (e ainda hoje não estamos livres disso, embora algo comece a ser mudado), muitos diplomas normativos entraram em vigor revogando tacitamente outras normas de modo a provocar uma elevação no nível de coerência do sistema jurídico.

Existem também muitas leis avulsas, para as quais sequer foram feitos projetos de consolidação. Isso tudo compromete nossa tão almejada segurança jurídica, pois em muitos casos é difícil saber o que o direito especifica para uma dada situação, de maneira que a Legimática pode atuar no combate a esse caos. Isto porque ela pode permitir uma rápida reconstrução do ordenamento em vigor,<sup>8</sup> determinando se o assunto da nova lei já é objeto de dispositivo legal vigente, e como tal matéria é ali tratada, sendo então é possível perquirir acerca da necessidade real de um novo texto para regulá-la. Também pode ser apontada um a possível inconstitucionalidade daquele projeto.

Todavia, a grande finalidade da Legimática radica em amparar o decisor na escolha de uma – a melhor, a mais pertinente – dentre várias possibilidades, de forma a conquistar seu propósito. Assim, sua decisão deve ser em primeiro lugar factível, mas também efetiva, eficiente e sobretudo eficaz. Um *software* de Legimática, com base na definição precisa dos objetivos e das condicionantes da decisão, é capaz de construir modelos que demonstrem quais as estratégias poderão culminar na consecução dos fins que justificam a confecção de uma nova lei, para então apreciar qual a capacidade de cada uma delas em atingi-los, levando em consideração s seus custos. Além disso, por meio de deduções lógicas, o sistema pode

---

<sup>7</sup> MOUCHEIRA, João. *A racionalização legislativa – compilação, consolidação, codificação e simplificação do acesso às leis*. In *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. INA, Oeiras, n. 38. Out./dez. 2004. p.25.

<sup>8</sup> CHEVALLIER, Jacques. *A racionalização da produção jurídica*. In *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. INA, Oeiras, n. 3. Jan./mar. 1992 p. 11.

sugerir alternativas ao legislador, de forma que estará estabelecido um verdadeiro diálogo.<sup>9</sup>

Merece consideração, porém, o fato de que, no campo da avaliação legislativa, sobretudo a avaliação *ex ante*, não se trabalha com certezas, mas sim com probabilidades. Não se pode dar provas absolutas acerca dos efeitos que uma norma irá produzir na realidade.<sup>10</sup> Tal fato não subtrai a importância da Legimática nesta especialidade: um *software* de informática apto a reunir uma série de dados e informações acaba por conferir maior precisão a estas estimativas, tornando-as mais confiáveis.

Embora a racionalização e consolidação legislativa representem aspectos de extrema importância para os estudiosos da Legimática, não é apenas no setor normativo que a informatização encontra suas principais utilidades. Os atuais sistemas de informação abrangem diversas áreas de atuação, possibilitando assim uma maior interação entre Estado e cidadão. De forma imediata já é propício citar, como conseqüências necessárias da utilização desses sistemas, outros avanços tais quais uma maior organização e celeridade para a Justiça,<sup>11</sup>

<sup>9</sup> CHEVALLIER, Jacques. *A racionalização da produção jurídica*. In *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. INA, Oeiras, n. 3. Jan./mar. 1992 p. 12-13.

<sup>10</sup> MADER, Luzius. *A avaliação legislativa: Uma nova abordagem do direito*. In *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. INA, Oeiras, n. 1. Abr./jun. 1991, p. 42.

<sup>11</sup> Um exemplo da necessidade da ampliação de novos investimentos em tecnologia da informação no Poder Judiciário encontra-se na atual situação da Justiça do Trabalho no Brasil. Até 2004, a competência da JT estava quase toda concentrada no ora revogado *caput* do artigo 114 da CF/88, que delegava à justiça trabalhista, dentre outras coisas, o julgamento de ações de trabalhadores requerendo das empresas o pagamento de férias, 13<sup>º</sup> e hora extra. A emenda constitucional n<sup>º</sup> 45/2004, transferiu para as Varas Trabalhistas processos que originalmente eram da Justiça Comum. Agora, além de julgar atribuições específicas, cabe às varas trabalhistas julgarem casos de assédio moral e sexual no trabalho, além da disputa entre sindicatos de uma mesma categoria, cobrança de multas trabalhistas e direitos de autônomos. O resultado dessa mudança não poderia ser outro: o número de ações aumentou significativamente causando uma intensa sobrecarga nas Varas Trabalhistas. Dessa forma os processos tramitam com grande morosidade e os julgamentos nem sempre são satisfatórios. Em manifestação sobre a questão ao Jornal Hoje, em reportagem transmitida em 09/02/2007, o

a melhoria do domínio da documentação jurídica (jurisprudencial, legislativa e doutrinária), a reconstrução do direito vigente decorrente de sistematizações do ordenamento jurídico, o favorecimento da coerência interna do sistema mesmo com o fenômeno da proliferação legislativa, a utilização da informática jurídica na criação de redes de informação, incluindo o seu cruzamento entre diversos órgãos do Estado e o acesso ao direito e seu conhecimento por parte dos cidadãos<sup>12</sup>.

É inegável a participação dos sistemas de informação no diálogo entre cidadão e Estado. A informática tem permitido um avanço na efetivação da participação popular. Os novos meios eletrônicos permitem consultas populares via internet, a aprovação de obras públicas, como por exemplo o orçamento participativo digital e até mesmo a possibilidade de o cidadão comum opinar sobre a forma e conteúdo de uma lei antes mesmo de sua aprovação.<sup>13</sup> Todos esses novos acontecimentos que permeiam a relação entre direito e informática, demonstram que o caminho da efetivação do Estado democrático de direito com certeza possui seus alicerces no desenvolvimento das novas formas de interação tecnológica.

---

vice-presidente do TRT de São Paulo, Pedro Paulo Manus, disse que apenas a informatização vai tornar os julgamentos mais rápidos. “Essa informatização, quer para os advogados, quer para os juízes do Ministério Público, vai permitir que os processos andem de forma mais rápida e a prestação seja em um período mais rápido”. Disponível em <<http://jornalhoje.globo.com/JHoje/0,19125,VJS0-3076-20070209-265850,00.html>> e <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7787>>. Acessado em 11 de fevereiro de 2007.

<sup>12</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da Legislação. Formação e Conhecimento da Lei na Idade Tecnológica*. Editora Safe, Porto Alegre, 2004. p. 75.

<sup>13</sup> Como exemplo dessas formas de interação entre cidadão e governo, podemos citar os últimos avanços obtidos pelo município de Belo Horizonte no âmbito da ampliação do exercício da cidadania com o auxílio da informática. Não bastasse ser uma das únicas cidades brasileiras a contar com o sistema de Orçamento Participativo, Belo Horizonte inovou ao possibilitar que as votações, antes feitas em centros regionais, pudessem ser realizadas através da internet (a prefeitura disponibilizou pontos de votação em locais de estratégicos para que os cidadãos que não tivessem como votar em casa também pudessem exercer seu direito de escolha), possibilitando um maior conforto e um aumento da participação popular nesse processo. Isto resultou em mais de 500 mil votos e nove obras

Enquanto isso, na União Européia, foi lançado em janeiro de 2007 a *E-Participation Preparatory Action* uma iniciativa para difundir projetos que se valham da internet e das suas ferramentas para promover um maior envolvimento dos cidadãos no processo de legislação tendo em vista a sua implementação na esfera local e nacional (leia-se efetivação do princípio da subsidiariedade). O norte da iniciativa acha-se assentado na transparência, compreensibilidade e acessibilidade.

### **3. A Legimática em ação: movimentos e tendências**

A par das questões ora mencionadas, a Legimática potencializa o diálogo entre as várias fontes do direito necessário tanto no momento da concepção da legislação ( aqui compreendida em sentido lato, isto é toda atividade com o fim de produzir um dado ato normativo) quanto na avaliação das suas condições de efetividade. Isto significa na prática, uma legislação ( aqui compreendida no sentido de atividade de formação de leis e atos regulamentares) atenta às condições necessárias a uma eficiente implementação (Administração Pública) e de efetividade (efeitos quanto aos destinatários e/ou atingidos).

Neste particular, dentro da perspectiva italiana sobre a matéria, um recente trabalho científico, focado no caso brasileiro, na seara do direito e da tecnologia da informação propõe um sistema de identificação de documentos que otimiza o diálogo entre as fontes do direito ao elaborar um modelo de informação jurídica que contempla a definição dos tipos de relacionamentos e das características de cada unidade de informação do domínio jurídico

---

eleitas que serão executadas pela Prefeitura, uma em cada regional, dentro do OP 2007/2008. Outro exemplo de inovação da capital mineira, diz respeito à criação do novo Código de Saúde de Belo Horizonte, que permitiu, no período de 01 a 29 de novembro de 2006 uma consulta pública via internet, possibilitando a diversos grupos sociais a participação na construção do novo diploma normativo. Espera-se que em breve o Código entre em vigor no município. Foram recebidas ao todo 948 sugestões, todas elas respondidas com justificativa para sua aceitação ou declínio.

(legislação, jurisprudência e doutrina). As informações foram obtidas no projeto Coletânea Brasileira de Normas e os julgados na área de telecomunicações.

Todavia, a interface entre direito e inteligência artificial está longe de ser novidade, na Holanda em 1995, foi publicada uma obra de referência de outro brasileiro, na qual a discussão é focada em uma ontologia necessária a um sistema de apoio a decisão aplicado ao direito.<sup>14</sup>

O *Leibniz Center for Law* da Universidade de Amsterdam, se dedica a pesquisa interdisciplinar com o escopo de desenvolver aplicações de inteligência artificial para resolver questões da teoria do direito, da gestão de conhecimento jurídico, no campo do direito em geral, como suporte à prática legal tanto nos setores privado e público. Este centro de pesquisa possui vários projetos de inteligência artificial aplicados ao direito, alguns deles na área de Legimática, sobre os quais falaremos mais adiante.

Ressalta-se, contudo, que a inteligência artificial, antes de ser aplicada ao universo jurídico, e mais precisamente à Legística, foi utilizada pela administração pública em vários países do ocidente, com o fito de aumentar a eficiência das políticas públicas e já, classicamente, processos de engenharia de produção, notadamente, no que se refere às simulações daqueles processos.

Uma vez que a implementação dessas políticas num Estado de direito passa pela sua transcrição em normas jurídicas, de fato logo se percebeu a possibilidade do uso daquele sistema na produção de normas de direito.<sup>15</sup> Como as normas jurídicas obedecem a padrões determinados de comandos, as fronteiras se alargaram em face do uso da lógica deontica em sistemas inteligentes. Esta junção entre a realidade, lógica deontica e a possibilidade de estabelecimento de uma rede de informações e conexões relativas a condutas, norteou a criação de um centro de pesquisas interdisciplinar entre informática e direito na Universidade de Bolonha: o CIRSFID.

<sup>14</sup> VALENTE, André. *A Modelling Approach to Legal Knowledge Engineering*, IOS Press, Amsterdam and Omscha, 1995.

<sup>15</sup> CHEVALLIER, Jacques. *Op.cit.* p. 12.

A realidade da formação das normas e as normas no seu contexto também enunciam caminhos que permitam uma maior eficiência na representação da realidade que informa e será objeto de incidência de uma dada legislação: eis um dos escopos da avaliação legislativa.

Na Suíça, em 1995, logo após a edição da Lei sobre o Controle da Gestão Administrativa e Financeira (*Loi sur la surveillance et de Gestion Administrative et Financière et l'évaluation législative*) é criada a Comissão Externa de Avaliação de Políticas Públicas ou CEPP (Cantão de Genebra). Trata-se de um órgão colegiado, composto por 16 membros (oriundos de vários setores da vida social), dotado de autonomia financeira e deliberativa que lhe permite realizar pesquisas de opinião, enquetes, estudos especializados, estudos de realizabilidade, relatórios com vistas a propiciar avaliações de impacto sobre temas propor soluções em prol de uma ação governamental mais eficaz. Este trabalho é secretariado por dois avaliadores profissionais.

O modelo da CEPP guarda algumas semelhanças com o modelo das *Law Reform Comissions*<sup>16</sup>, típicas da *Commonwealth*.

---

<sup>16</sup> Há uma Associação Internacional de Law Reform Comissions, a CALRAs, ou Commonwealth Association Of Law Reform Agencies, que congrega as seguintes comissões: Alberta Law Reform Institute, Australian Law Reform Commission, British Columbia Law Institute, British Virgin Islands Law Reform Commission, Ghana Law Reform Commission, Law Commission of India, The Law Reform Commission of Ireland, Kenya Law Reform Commission, The Law Commission of England and Wales, Lesotho Law Reform Commission, Malawi Law Commission, Manitoba Law Reform Commission, Law Reform Commission of Mauritius, New South Wales Law Reform Commission, New Zealand Law Commission, Nigeria Law Reform Commission, Northern Ireland Office of Law Reform, Northern Territory Law Reform Committee, Queensland Law Reform Commission, Scottish Law Commission, Sierra Leone Law Reform Commission, South African Law Reform Commission, Trinidad and Tobago Law Reform Commission, Victorian Law Reform Commission, Western Australian Law Reform Commission. Além de outras comissoes que cooperam no ambito da associacao, mas que nao sao membros : Law Reform Commission of Hong Kong, Singapore Law Reform and Revision Division (Attorney-General's Chambers), Solomon Islands Law Reform Commission, Constitutional and Law Reform Commission of Papua New Guinea, Fiji Law Reform Commission, Jamaica Law Reform Commission, Namibian Law Reform and Development Commission.

Tais órgãos que exercem um tipo de vigilância sobre a eficácia de legislações, da sua compatibilidade com as demandas sociais do presente e da necessidade de regulamentação ou desregulamentação de setores da vida sócio-política. Seus relatórios são submetidos a um juízo de natureza política. Vale ressaltar que o Prof. Delley desenvolveu uma metodologia de avaliação legislativa denominada modelização causal<sup>17</sup> com a qual esquematiza fatores e variáveis de influência presentes nos processos de elaboração normativa ( e também na concepção de políticas públicas).

Resta pois demonstrada a natureza da ligação entre Legística e a avaliação de políticas públicas e das perspectivas do uso da Legimática.

Pensar em avaliação é admitir que sua concepção exige um prognóstico acerca do conjunto de normas necessário à realização dos fins que informaram a sua formação. Por sua vez, a concepção de uma dada legislação, sob a perspectiva da Legística significa apontar conteúdos e cenários, bom como possíveis ações que garantam a implementação, melhor dizendo que propiciem a medida do seu grau de “faticidade” ou realizabilidade.

‘E precisamente, nesta intersecção, que o uso da Legimática promete dar o seu grande salto para além da gestão dinâmica de documentação normativa, ao disponibilizar ferramentas que reconstruam não só a rede de os impactos que um dado conteúdo normativo provoca no contexto social e da Administração Pública, mas também o fluxo de informação adequada à justificação da decisão de legislar, além de potencializar o aumento da coerência do sistema jurídico através de uma reconstrução da cadeia de fontes normativas sobre um determinado tema.

No Estado de direito surgido nas democracias liberais, regular as relações sociais é função do direito por meio do aparato estatal. Este modelo, contudo, não priorizou o diálogo entre legisladores e

---

<sup>17</sup> Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique. *La légistique formelle et matérielle – Formal and Material Legistic*, Presses Universitaires D’Aix-Marseille-PUAM Aix-en-Provence, 1999, p.82,91,100.

os destinatários/atingidos/interessados pelos atos normativos. Ao contrário, as normas por aquelas estabelecidas em conformidade com o devido processo legislativo contavam com uma legitimidade que lhes era por isto mesmo, inerente, de forma que o direito se revestia de um caráter coativo e autoritário.<sup>18</sup> Até este momento, a produção normativa era um ramo marginal do direito, ao qual não se dispensava muita atenção.

Todavia, o advento do Estado social modificou esta concepção e o direito passou a ser visto também como instrumento para a implementação das políticas públicas, várias delas atreladas a conteúdos de satisfação de direitos fundamentais o que introduz a noção de eficácia material como pressuposto de legitimidade da lei: não bastava mais que a norma jurídica emanasse de autoridade competente e estivesse em harmonia com o ordenamento. Agora, ela precisava ser capaz de promover os objetivos que motivaram a sua criação.<sup>19</sup>

Na prática isto significa uma preocupação crescente com a “gestão do processo legislativo, na sua fase “pré-legislativa”, o que ultrapassa as fronteiras doutrinárias e atinge recomendações de serviço, no caso suíço, presentes no *Guide de Législation*<sup>20</sup> do Ministério da Justiça.

Ainda na década de 1960 houve nos Estados Unidos a fixação de procedimentos destinados à análise das políticas públicas. Em pouco tempo, vários países europeus aderiram à idéia. A avaliação questionava principalmente a eficiência dessas políticas, isto é, as relações entre custos e benefícios. Na Alemanha, tais métodos avaliativos foram incorporados pela primeira vez às ciências jurídicas, que passou a julgar os efeitos produzidos pelas normas segundo

---

<sup>18</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. In Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação.* INA, Oeiras, n. 1. Abr./jun. 1991. p. 12.

<sup>19</sup> MADER, Luzius. *A avaliação legislativa: Uma nova abordagem do direito. In Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação.* INA, Oeiras, n. 1. Abr./jun. 1991. p. 47.

<sup>20</sup> *Guide de législation. Guide pour l'élaboration de la législation fédérale.* 3 édition mise à jour, Office fédéral de la justice OFJ, Berne, 2007.

critérios de eficiência, efetividade (observância da norma pelos destinatários) e eficácia (consecução dos objetivos).<sup>21</sup>

Os ecos de Bentham transparecem na enucleação do princípio da eficiência calcada numa base utilitarista: o custo-benefício. Como consequência deste contexto o direito britânico cunhou a expressão *drafting* que será mais a frente detalhada.

No Brasil, as novas tendências em torno da noção de planejamento público acolheram aquele princípio agregado à noção de responsabilidade fiscal dos entes da federação.

A avaliação legislativa, seja prospectiva ou retrospectiva, todavia, distingue-se da mera coleta de dados estatísticos e de outras avaliações para tomada de decisões estatais. Ela se encontra focalizada sobre normas legais (excluídas as resultantes de decisões judiciais), sobre atos legislativos.<sup>22</sup>

Com o incremento de pesquisas na área de avaliação dos efeitos acarretados pela implementação de novos diplomas normativos, logo se percebeu o quão importante era o momento da decisão legislativa. Já no domínio dos estados democráticos de direito a sociedade civil deixara de lado seu papel antagonico em relação ao Estado e passara a ocupar a posição de parceira e fiscalizadora da administração pública, ao mesmo tempo em que a inflação normativa tornara-se um problema para a segurança jurídica, a legislação se achava em crise<sup>23</sup>.

O potencial democrático da avaliação também se evidencia na possibilidade de indagar sobre as possibilidades acerca do conteúdo da lei e da vinculação aos motivos de uma dada avaliação, notadamente, em sede de avaliação retrospectiva.

A legislação a ser produzida demandava agora um fundamento racional que evidenciasse também sua qualidade, necessidade,

---

<sup>21</sup> MADER, Luzius. Op.cit. p. 41-42,46-48.

<sup>22</sup> MADER, Luzius. *L'évaluation Législative. Pour une analyse empirique des effets de la Législation*. Préface de Charles-Albert Morand – Etudes et Pratique. Payot Lausanne. 1985, p.45-46

<sup>23</sup> FLÜCKIGER, Alexandre. *Régulation, Dérégulation, autorégulation: l'émergence des actes étatiques non obligatoires*. Helbing & Lichtenhahn Verlag, Basel, 2004, p 165-167.

pertinência e transparência.<sup>24</sup> No intuito de satisfazer tais requisitos para a obtenção de racionalidade no texto da lei, a Legística ofereceu recurso a diretrizes e a *checklists*<sup>25</sup>, ou seja, no momento da redação legislativa era preciso considerar inúmeros aspectos de padronização formal para a confecção de normas claras, simples, coerentes e objetivas, bem como critérios que assegurariam a necessidade, a justiça, a factibilidade e a eficácia de seu conteúdo.

Também para tanto se fazia necessário comparar dados, realizar estudos prévios e remeter a experiências anteriores, de modo que este trabalho consumia bastante tempo e esforço. O processo legislativo a ser levado a cabo tornava-se mais rígido, contudo o decisor ainda contava com uma ampla margem de discricionariedade.

Vale lembrar que as questões referentes aos aspectos lingüísticos estão longe de se configurarem em meros problemas formais, na verdade representar linguisticamente um conteúdo significa compartilhar um repertório de representações sociais sobre um dado tema.

Esta é uma questão abordada no processo de redações legislativas multilinguais, mas também quando os destinatários/atingidos/interessados se deparam com textos normativos pouco compreensíveis ou lhes falta condições subjetivas em prol de uma maior legibilidade daqueles.

No caso da Administração Pública Brasileira, as *checklists* estão dispostas nos Anexos I e II do Decreto 4.176/2002, todavia destituídas de eficácia, visto que esta ação ocorreu desarticulada de um programa para a qualidade da legislação que previsse inclusive a preparação dos funcionários públicos para o uso dos instrumentos de avaliação legislativa. Na esfera legislativa, o *Manual de Redação Parlamentar*<sup>26</sup> - da Assembléia Legislativa de Minas Gerais previu

<sup>24</sup> CHEVALLIER, Jacques. Op.cit. p. 10.

<sup>25</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Op.cit. p. 8. *Checklist* é um termo inglês que designa listas de questões que devem ser consideradas na elaboração de diplomas normativos.

<sup>26</sup> Manual de Redação Parlamentar. 2 edicao revista e ampliada publicada em 2007, p 28-31 e disponível em versão eletrônica no seguinte link <http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=servicos&diretorio=publicacoes&arquivo=ma>

a necessidade de justificar o impulso legislativo e de se elaborar uma avaliação do impacto da futura legislação, entretanto, não dispôs sobre procedimentos ou instrumentos para tal.

A avaliação legislativa representa um aumento do potencial democrático de justificação acerca da escolha de um dado conteúdo para uma dada legislação porque através de um processo metodologicamente orientado revela os pontos de vista de vários envolvidos no processo de formação, bem como os impactos que aquela pode causar.

Esta é a senda para a atuação do Projeto LEDA desenvolvido pelo Leibniz Center of Law na Holanda e objeto de um artigo de Wim Voermans<sup>27</sup>. Ao lado do LEDA desenvolvido a partir de um impulso do Ministério da Justiça outro sistema de apoio à atividade de *drafting* merece nota o OBW (*Regulation Design Bench*) destinado a atender uma demanda do Ministério da Ciência e Tecnologia.

A atividade de *drafting* deve ser compreendida como além da simples redação legislativa. Ela nos fala de uma *projeção* de possíveis conteúdos e cenários que levam em consideração impactos outros que não só os normativos, além de se ocupar em apontar prós e contras à implementação por parte da Administração Pública.

No que se refere ainda aos sistemas semi- inteligentes de apoio ao *drafting*, os mesmos levam em consideração o momento de elaboração normativa ( e a escolha do funtor deôntico correspondente, a saber “é permitido”, “é proibido”, é obrigatório”) e também o processo de busca pela própria justificação do impulso para legislar. Vale dizer que tais sistemas se ocupam da concepção e representação das atividades de formação do ato normativo, bem como da gestão das necessidades informacionais do *drafter*

---

nual\_redacaoparlamentar. (acesso em 17/03/2008)

<sup>27</sup> Professor de Informática Jurídica e Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Leiden e membro da EAL, “Modelling the draughtman’s craft: the LEDA-Project Legimatics and legimatica-projects in the Netherlands disponível [https://openaccess.leidenuniv.nl/dspace/bitstream/1887/3658/1/360\\_070.pdf](https://openaccess.leidenuniv.nl/dspace/bitstream/1887/3658/1/360_070.pdf) (p.116, acesso em 14/03/2008)

No caso do LEDA, o sistema de orientações das várias informações acaba por seguir o esquema de normas sobre elaboração de normas metodologicamente orientado nas seguintes etapas<sup>28</sup>:

1. Definição do problema (incluindo a determinação da política e dos fins legislativos objetos do *draft*)
2. Análise do Problema (determinação do de contextos relevantes sob a perspectiva factual e legal)
3. Geração de soluções alternativas
4. Análise de diferentes soluções (a luz dos diferentes fins, contextos e efeitos)
5. Seleção das soluções
6. Implementação da solução dos textos legislativos
7. Avaliação

Na prática, este modelo de “projetação” pode não ser sempre seguido pelos *drafters*, seja porque eles são tensionados por respostas imediatas em função do apelo político que desconsidera a necessidade em garantir a efetividade da legislação ( aqui compreendida como a adequação entre a conduta querida e os fins que orientaram e justificaram o impulso para legislar), ou porque algumas etapas interagem entre si, dado o círculo normativo o qual nos referimos.

A informática proporciona a possibilidade de armazenamento, conhecimento e gestão de maior quantidade de informações, as quais, no processo legislativo, podem auxiliar o decisor a entender melhor a realidade e as condicionantes de sua escolha, de forma a decidir com maior lucidez, contando inclusive – e aí está a grande importância da legimática, conforme anteriormente ressaltado – com um embasamento racional a sustentar sua decisão.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> VOERMANS, Op.cit. p.115

<sup>29</sup> CHEVALLIER, Jacques. Op.cit. p. 11.

#### **4. Compreendendo a transformação do direito a partir do advento tecnológico: Por que estudar Legimática?**

Após estas reflexões iniciais podemos concluir que a Legimática é uma matéria diretamente relacionada ao uso da informática, na qual não são poucas as discussões sobre a importância e o papel de softwares na formação, avaliação e consolidação legislativas. No entanto, devido à presença marcante da questão técnica, algumas dúvidas podem surgir em relação à aplicação dessa matéria ao direito, já que, pelo senso comum, o desenvolvimento tecnológico pertenceria exclusivamente ao ramo das Ciências Exatas. Porém, não se deve esquecer que o direito é antes de tudo um fenômeno cultural, sendo as transformações sociais um fator de influência direta na composição e vigência das normas.

Dessa forma, aceitar a Legimática como matéria alocada ao estudo da Teoria da Legislação é compreender que, diante da complexidade das novas interações sociais, o direito não poderia ser mais uma disciplina isolada, surgindo a partir dessa implicação “a necessidade do jurista se familiarizar com as disciplinas ligadas à linguagem, a lógica e a informática”.<sup>30</sup>

A partir dessas considerações, em que ramo então estaria o foco da atenção do jurista mediante a tamanha densidade tecnológica em prol da composição normativa?

Em relação aos autores do campo de investigação da informática jurídica, a Legimática não se trata de uma disciplina da informática e sim do estudo da sua melhor utilização no campo do direito, sem que isso implique a transformação do jurista em um técnico ou analista de sistemas, mas sim - na colocação de Ettore - no “conhecimento do direito e da capacidade de refletir sobre os procedimentos lógicos do pensamento jurídico”.<sup>31</sup> Entretanto, isto não quer dizer que o apelo pragmático e de forte impacto social seja na administração pública, quanto na sociedade, não incluem

<sup>30</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. Op.cit.p. 66.

<sup>31</sup> GIANNANTONIO, Ettore, apud SOARES, Fabiana de Menezes, Op.cit. P. 97.

profissionais da ciência da computação e da ciência da informação, mais disponíveis a um diálogo interdisciplinar fundamental ao real posicionamento da questão.

Assim, as novas reflexões dentro da Ciência do Direito devem considerar os efeitos da expansão dos sistemas de informação e comunicação trazidos pela informática, no sentido de buscar soluções para as crescentes demandas geradas pelas transformações sociais além de buscar resolver os problemas pertinentes da atualidade.

A Teoria da Legislação procura, de um modo geral, possibilitar a compreensão das condições e técnicas adequadas à produção das leis, de boas leis, de leis eficazes.<sup>32</sup>

A Legimática estaria inserida nesse contexto como um importante instrumento para a efetivação dos objetivos propostos pela legística. O estudioso da Legimática normalmente busca compreender problemas inerentes aos atuais sistemas normativos como os relacionados à qualidade das leis e à proliferação legislativa. Identificados os focos de tensão, ele analisa todos os sistemas de informação a serviço da produção normativa, seja através de modelos já existentes, de arsenais tecnológicos em desenvolvimento, ou até mesmo propondo novas sugestões de instrumentos a serem ainda construídos.

O resultado é uma busca freqüente pela ordenação jurídica, sendo que esta parece atingir seu grau mais adequado através da efetivação da consolidação do aparato normativo. Este processo dar-se-ia através de três formas: fusão das fontes normativas pré-existentes com objeto ou âmbito de aplicação idêntico, análogo ou conexo; alterações formais destinadas a eliminar eventuais divergências, colisões e repetições de normas, e por fim, o acréscimo de novos preceitos, conferindo, o resultado das três etapas, uma unidade interna ao ordenamento vigente.<sup>33</sup> O uso da tecnologia da informação seria

---

<sup>32</sup> CAUPERS, João. *Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodica da Legislação*. In *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*. Oeiras, INA, n.35. out/dez.2003, p.7.

<sup>33</sup> SILVA, Filipe Fraústio da. *Proliferação legislativa: Que hipóteses de superação?* In *Legislação. Cadernos de Legislação*. Oeiras, INA, n.7. Abr/jun.1993, p. 83-95.

de vital importância nessas três etapas. A criação de programas especializados, os softwares, possibilitaria a racionalização desse processo, permitindo desde a organização das fontes existentes até o cruzamento de informações e triagem das normas existentes.

Neste particular algumas experiências, merecem referência. Em 2001, o Parliamentary Counsel Office (PCO) da Nova Zelândia iniciou um estudo para implementar um procedimento de compilação automática, *automatic compilation*<sup>34</sup> no seu serviço de *drafting*, com o fim de incrementar a acessibilidade aos textos e identificar os atos normativos vigentes. Neste domínio, foram documentadas então experiências no sistema da *common law* nos seguintes serviços de *drafting*:

- Canadá: *Ministry of Justice* (governo Federal), *Ministry of the Attorney General*, *Ministry of Consumer and Business Services* (província de Ontário);
- Estados Unidos: *Law Revision Office – House of Representatives*, *Michigan State Government*;
- Reino Unido: *Cabinet Office – Office of Parliamentary Counsel*, *Lord Chancellors Department*; *Office of Parliamentary Counsel* (Irlanda)

Merecem nota, mais uma vez os projetos do *Leibniz Center of Law*:

- 1) E-POWER destinado a oferecer uma ferramenta para *comparar e harmonizar* as legislações nacionais e aquelas oriundas da UE relativas ao trânsito de pessoas e aos oferecimento de serviços e produtos sujeitos a regimes diversos. Através do desenvolvimento de ontologias para normas de origem tributária e alfandegária um sistema de harmonização é “modelado” oferecendo estratégias para obtenção de uma “convergência legal”, em face de das

---

<sup>34</sup> *Automatic Compilation*. <http://www.pco.parliament.govt.nz/pal/autocomp.pdf> (acesso em 28/02/2008)

Fabiana de Menezes Soares, Louise Menegaz Barros, Natália de Assis Faraj

necessidades de coerência, uniformidade e *standardização* normativas (BOER, WINKELS, ENGERS , 2003)<sup>35</sup>.

- 2) O projeto SEAL que permite a troca de informações e criação de inferências entre a atividade de legislação e as fontes do direito;
- 3) O projeto DALOS – um sistema de apoio à atividade de projeção legislativa para o qual foi criada uma ontologia que permite o uso de varias línguas no momento da redação do texto de modo que as versões sejam idôneas na terminologia jurídica adotada.

Assim, o estudo da Legimática é vital para uma melhor compreensão do impacto tecnológico vivenciado nas últimas décadas, fazendo-se assim valer das análises desses novos sistemas, uma nova forma de obtenção de meios para a melhoria da qualidade da lei. E ainda, buscar nesse sistema formas que efetivem uma maior transparência Estatal, já que a informática também permite a propagação das leis publicadas e informações essenciais ao exercício da cidadania, tal como o andamento e a efetivação das políticas públicas.

## **5. Limitações e desafios da Legimática na escolha da decisão mais adequada: o fator humano.**

Até aqui a Legimática já serviu ao estabelecimento de estratégias, à busca de soluções e por fim evidenciou quais as melhores formas – os caminhos exequíveis e menos dispendiosos – para a conquista dos propósitos da lei, tendo contribuído inclusive para uma

---

<sup>35</sup> BOER, Alexander, WINKELS, Radboud, VAN ENGERS, Tom. O artigo *Using Ontologies for Comparing an Harmonizing Legislation* foi escrito e apresentando na ICAIL de 2003 , um evento destinado a discutir questões ligadas ao uso da Inteligência Artificial e do Direito. Dois dos seus autores, Alexander Bøer e Radboud Winkels são pesquisadores do Departamento de Ciência da Computação e Direito da Universidade de Amsterdam, por sua vez, o terceiro autor, Tom van Engers era à época pertencente aos quadros da Administração Holandesa de Impostos e Alfândegas. <http://www.leibnizcenter.org/epower/publications/boer.pdf>, p.6 (acesso em 08/04/2008)

clara e concisa redação de seu texto, de modo a manter a coerência do ordenamento jurídico. Não basta, entretanto, para a obtenção da eficácia de que a norma tanto carece, que ela seja capaz de produzir os efeitos almejados segundo os menores custos.

Na verdade, o processo legislativo envolve outros condicionantes que também merecem atenção, os quais, por sua vez, entram não raro em conflito com o que estabelece esta racionalidade técnica. São fatores humanos, que um sistema de inteligência artificial não está (ao menos até nossos dias!) apto a compreender: as circunstâncias sócio-políticas, os grupos de pressão, a capacitação do corpo técnico em sede de avaliação legislativa. Tais aspectos influenciam diretamente na eficácia de uma lei, pois, para que ela atinja seu escopo precisa antes ser aceita e observada pelos seus destinatários, isto é, ser efetiva. Destarte, há uma margem de critérios para uma decisão ótima que ultrapassam os limites da legimática e que se vinculam à aquisição do consenso.<sup>36</sup> Mas também aí a Legimática se mostra importante: o rigor na confecção de diplomas legais é útil para o estabelecimento do equilíbrio de interesses na medida em que introduz um processo legislativo transparente e fundamentado, no qual a maior parte das escolhas encontra-se baseada em dados objetivamente comprováveis.

Neste sentido, o processo de formação de um ato normativo é um processo aberto, aonde são trazidas às claras diferentes soluções consideradas adequadas em face do grau de convencimento gerado pela qualidade dos seus argumentos, neste sentido, a modelização de um procedimento é uma estratégia argumentativa.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> CHEVALLIER, Jacques. Op.cit. p. 14.

<sup>37</sup> WOERMANS, Wim. Op.cit.p.116-117 “*the most convincing arguments will be the arguments which rate very very high in the legislative discourse in which legislative draughtsmen find themselves together with their departmental superiors, politicians, members of parliament, interested parties, lobby groups, etc. Very convincing arguments, or authoritative arguments, in this discourse will be the arguments upon which almost evryone agrees. In this sense legal (e.g constitucional) arguments or generally accepted legislative methods and techniques constitute strong authoritative arguments to back up a solution, while mere personal or political opinions or beliefs have a much lower ranking status.*”

Entretanto, a Legimática conta com outra limitação, esta muito mais fácil de ser vencida: a contenção da inflação legislativa. De fato, já existem meios para tanto, de modo que basta que os operadores deste tipo de *software* – os legisladores – ajam neste sentido. Ocorre que nos países onde sistemas de Legimática encontram-se em funcionamento não se registrou uma redução na feitura de leis, ao inverso, tornou-se mais fácil legiferar, atividade que agora tem ao menos a vantagem de ser levada a cabo com qualidade.<sup>38</sup> Ainda que tais sistemas contenham dispositivos que favoreçam a consolidação, se faz necessário que alguém os opere o que significa capacitação e percepção do valor estratégico de uma atividade de legislação sob uma perspectiva metódica.

Por outro lado, a via legislativa, embora aparente ser a mais fácil para a concretização de políticas públicas e solução de problemas sociais, não é a única e, muitas vezes, nem sequer a mais eficaz, de forma que é sempre importante refletir sobre a real necessidade de um novo diploma normativo.

## **6. Legimática e governo eletrônico - A informática como garantia de transparência e controle no sistema democrático: alguns exemplos.**

A importância da integração entre tecnologia, direito e políticas públicas pode ser perfeitamente compreendida através da análise de casos práticos, dos quais a experiência tem mostrado que a comunhão entre governo e informática é imprescindível para a garantia da efetivação do Estado democrático de direito. Um exemplo interessante encontra-se na implantação do Sistema SIAFI no âmbito Federal. Até 1986, tanto o governo federal quanto os governos estaduais e municipais não dispunham de um programa específico para organizar os recursos públicos nos planos de gestão do Estado. Isso gerava uma série de graves problemas como: o emprego de métodos inadequados e rudimentares para o planejamento orçamentário (como exemplo, o controle da disponibilidade orçamentária e financeira que era exercido sobre registros manuais). Existia uma carência de

---

<sup>38</sup> CHEVALLIER, Jacques. Op.cit. p. 11.

informações gerenciais em todos os níveis da Administração Pública. A escrituração contábil possuía uma defasagem de pelo menos 45 dias entre o encerramento do mês e o levantamento das demonstrações Orçamentárias, Financeiras e Patrimoniais, inviabilizando o uso das informações para fins gerenciais.

Os dados eram inconsistentes em razão da diversidade de fontes de informações e das várias interpretações sobre cada conceito, comprometendo o processo de tomada de decisões. E ainda existia um grande despreparo técnico de parte do funcionalismo público, que desconhecia técnicas mais modernas de administração financeira e ainda concebia a contabilidade como mera ferramenta para o atendimento de aspectos formais da gestão dos recursos públicos.<sup>39</sup>

Diante da situação, o Governo Federal, em parceria com o SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados – desenvolveu um sistema que ficou conhecido como SIAFI. Implantado oficialmente no ano de 1987, o SIAFI passou a ser o sistema responsável pelo processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal. Esse sistema, supervisionado e presente no site do Tesouro Nacional, acompanha de forma eficaz a utilização dos recursos da União. As mudanças obtidas pelo SIAFI possibilitaram um maior acompanhamento dos recursos públicos federais, além de promover integração com o âmbito estadual e municipal.

Em nível estadual, Minas Gerais alcançou uma boa repercussão ao adquirir interessante experiência envolvendo a informática e as vias de acesso entre Executivo e Legislativo, por exemplo, em processos mais complexos como a execução orçamentária do Estado. A Prodemge, em parceria com o Poder Executivo, desenvolveu uma ferramenta que ficou conhecida como “Armazém Siafi”, cuja principal função é possibilitar o acompanhamento da execução orçamentária do Estado. A Assembléia, para o exercício da sua competência constitucional de fiscalização, tem acesso a tal ferramenta (assim como o Tribunal de Contas e o próprio Executivo). Através dela pode-se

---

<sup>39</sup> Problemas levantados pelo site da STN – Histórico do SIAFI - no endereço: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/siafi/index\\_conheca\\_siafi.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/siafi/index_conheca_siafi.asp)>. Acessado em 10 de fevereiro de 2007.

obter dados da execução orçamentária dos órgãos do Estado. Assim, sob a forma de consultas direcionadas, o Armazém Siafi possibilita a visão da execução orçamentária que está sendo realizada no Siafi do Executivo, garantindo maior transparência a esse processo. A tendência é que os sistemas desenvolvidos em prol do governo eletrônico sejam cada vez mais simplificados, permitindo plena divulgação dos projetos e investimentos que estão sendo aplicados no Estado. E o maior beneficiário de tudo isso, é claro, é o cidadão.

A aplicação da informática através de softwares no gerenciamento governamental alcança proporções ainda maiores. Delimitando o nosso tema, alcançamos a esfera do Poder Legislativo, citando, por exemplo, os avanços dos sistemas de informação no sentido de garantir uma maior agilidade na discussão e aprovação de emendas através de sistemas eletrônicos.

Na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais a área do processo legislativo é amparada por um sistema interno de Circulação de Textos, o que permite uma integração entre todas as áreas da Assembléia envolvidas nesse processo, possibilitando uma grande tramitação de documentos. O funcionamento do sistema é simples: a ALMG recebe uma proposta de Projeto de Lei. O deputado, em trabalho conjunto com a Consultoria Temática, elabora um parecer sobre esse projeto, sendo que várias discussões serão geradas durante todo o processo de tramitação. Todas as discussões e modificações são realizadas através desse programa, sendo que um parecer votado já não pode mais ser modificado por nenhuma parte e cada setor tem acesso a sua área de atuação específica. Assim, o que antes demandava uma maior quantidade de tempo, já que todo esse processo tinha que ser digitado após a aprovação de parecer, hoje é feito de forma simples e rápida através do meio eletrônico.

Todavia ainda estamos bem distantes do uso de sistemas de apoio à decisão legislativa.

O caso do processo de elaboração do já mencionado Código de Saúde de Belo Horizonte seguiu também métodos de legística, de modo a se produzir uma lei mais clara, correta e capaz de atender os anseios da sociedade belo-horizontina. Além da consulta pública, que

permitiu a expressão de vários interesses, outro elemento relevante em sua confecção foi a inclusão de um artigo que prevê sua avaliação e revisão bienal, segundo critérios de eficácia, eficiência, efetividade e simplificação. Tal apreciação será efetuada com base no banco de dados da vigilância sanitária municipal, cujo sistema foi amplamente informatizado. Os dados coletados nos estabelecimentos durante a visita dos fiscais serão enviados para o referido banco, o que tornará sua análise muito mais simples e precisa. Será possível obter um “retrato” das condições da saúde no município, a partir do qual poderão identificados os dispositivos normativos que não contribuem para uma melhora do sistema de saúde municipal, de modo a modificá-los, para que aquela lei se torne mais eficaz e legítima.

Resta saber se a sensibilidade política aliada as justificativas da Legística permitirão de fato a adoção de normas sobre avaliação legislativa no município de Belo Horizonte, já que o projeto do Código de Saúde ainda esta em curso.

O processo de decisão legislativa vem se consolidando numa direção de maior transparência. Por isso, não se pode ignorar as perspectivas abertas pela melhoria do sistema jurídico e do seu potencial para a democratização do Estado no contexto de uma sociedade da informação .

## **7. Conclusões: A Legimática como adutora do direito fundamental à informação**

O direito à informação é uma garantia constitucional fundamental<sup>40</sup>, tendo o Estado o dever de fornecer aos seus cidadãos acesso a informações tanto no âmbito particular como no coletivo. A Lei de Introdução do Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) prevê em seu Art. 1º que, respeitado o prazo de *vacatio legis* uma lei entra em vigor após a sua publicação. Esse mesmo diploma prevê em seu Art. 3º que “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

---

<sup>40</sup> O ordenamento jurídico brasileiro possui uma série de previsões que garantem o acesso à informação. Desde o diploma de hierarquia superior (CF, Art. 5º, XIV,

A lei é um importante meio de comunicação<sup>41</sup>, e se de um lado o cidadão deve cumprir e respeitar as suas leis ao mesmo tempo em que deve o Estado divulgá-las, mas não como ha 200 anos atrás quando o principio da presunção de conhecimento da lei foi forjado no bojo da teoria das fontes do direito para assegurar a condições de funcionamento do ordenamento jurídico. Naquele momento, grande parte da população era analfabeta, instrumentos de controle da administração publica eram pífios, e não se discutia a necessidade de textos normativos mais claros, compreensíveis e com condições de serem efetivos ( para aqueles que usufruem do comando e para aqueles que devam garantir a sua implementação). Assim não so a formação, mas a divulgação dos atos normativos necessita ser interpretada a luz do contexto factual e normativo hodierno que reclama maior legitimidade, uma comunicação mais eficiente entre aparato estatal e cidadãos e que permite um maior controle da ação estatal no quadro da sociedade da informação. Esta é uma tarefa que possa ser assumida por outros meios e padrões de comunicação estatal como por exemplo

---

XXXIII, Art. 220...) até a previsão de Leis e Decretos, o acesso à informação e a inclusão digital têm sido uma tendência moderna para a configuração do Estado democrático de direito. Como uma das principais Leis nesse aspecto, podemos citar a Lei nº 9472/97 e a Lei nº 9998/2000, que tratam, respectivamente, da Lei Geral das Telecomunicações e do Fundo de Universalização das Telecomunicações – FUST. Alguns Decretos também foram aprovados para garantir a Universalização do Serviço de Telecomunicações: o Decreto 3.754/2001 que regulamenta a universalização em escolas públicas do ensino médio e o Decreto: 3.753/2001 que regulamenta a universalização no âmbito das escolas públicas de ensino profissionalizante. Essa tendência tem sido seguida no âmbito Estadual e Municipal. Como exemplo, pode-se citar o último PPAG (2004/2007) da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que colocou como uma de suas metas prioritárias o programa de inclusão digital como forma de garantir a universalização do uso da internet.

<sup>41</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. Op. Cit: p. 75. *“Já a comunicação da atitude juridicamente justificada, situa-se na esfera da norma e pressupõe a devida informação do enunciado, tem como requisito a publicidade da Lei nos diários oficiais erigindo-se em presunção do conhecimento acerca das ações permitidas, obrigatórias ou vedadas. A publicidade é requisito de validade das normas, que justifica a presunção de que os destinatários estão informados sobre os seus enunciados: Porém estariam os destinatários devidamente comunicados?”*

## a TV Digital e a TV Pública.

De fato, a questão levantada remete a um dos principais problemas sociais brasileiros e constitui um grande desafio para o Estado nas próximas décadas. A aplicação dos novos sistemas de informação permite uma melhoria da qualidade legislativa, além de constituir uma importante fonte de divulgação que é um fator primordial para a efetivação do Estado democrático de direito. Como já fora demonstrado, pode ser estabelecida uma relação entre o incremento à democracia e a transparência política, condição para o controle. Os avanços tecnológicos propiciam grandes facilidades para o processo de consolidação das leis e organização do sistema judiciário, trazendo uma maior segurança jurídica para os destinatários das normas.

Porém essa realidade tecnológica ainda é distante para a grande maioria dos brasileiros. Em um país em que a desigualdade social é uma das maiores do mundo<sup>42</sup>, e que possui ainda analfabetos<sup>43</sup>. É elevado o número de brasileiros que se encontram alijados do sistema informatizado<sup>44</sup>. Fica claro que o problema da exclusão digital está

---

<sup>42</sup> O relatório do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) de 2006 mostra que o Brasil é o décimo pior país – de 126 países analisados - em desigualdade social. O coeficiente de Gini, no ano de referência do relatório – 2003, chegou a 0,580. O Brasil, no relatório de 2004 (em que se analisaram os índices de 1998), encontrava-se como o oitavo pior país em desigualdade social, com o coeficiente de Gini em 0,591, sendo o segundo pior na América Latina - só perdia para a Guatemala. Houve um avanço, mas é inegável que a distribuição de renda brasileira continua desigual e que o Brasil ainda precisa avançar para melhorar suas condições sociais. Fonte: Relatório da PNUD. Disponível em <[http://hdr.undp.org/hdr2006/report\\_pt.cfm](http://hdr.undp.org/hdr2006/report_pt.cfm)>. Acessado em 12 de fevereiro de 2007.

<sup>43</sup> Em 2003, o Brasil possuía cerca de 16 milhões de analfabetos com 15 anos ou mais e 30 milhões de analfabetos funcionais. Fonte: INEP: Mapa do Analfabetismo no Brasil. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/estatisticas/analfabetismo/default.htm>>. Acessado em 12 de fevereiro de 2007.

<sup>44</sup> Estima-se que em 2001 apenas 12,46% da população brasileira possuía computador em casa e somente 8,13% tinha acesso à internet. Fonte: Mapa da Exclusão Digital – Pesquisa elaborada pela Fundação Getúlio Vargas, em abril de 2003. Disponível em <[http://www2.fgv.br/ibre/cps/mapa\\_exclusao/Inicio.htm](http://www2.fgv.br/ibre/cps/mapa_exclusao/Inicio.htm)>. Acesso em 12 de fevereiro 2007.

diretamente relacionado aos problemas de educação e concentração de renda no país. Não se pode exigir que todos os cidadãos brasileiros tenham acesso às normas e informações produzidas pelo Estado sem este antes lhes fornecer condições mínimas para acesso e compreensão das mesmas. Deve ser ressaltado que tal necessidade de compreensão e de condições para plena efetividade atinge também os responsáveis pela aplicação da legislação (atos normativos oriundos do legislativo e sobretudo da Administração Pública).

Assim, o desenvolvimento das aplicações da tecnologia no sistema político e jurídico no Brasil, dependem diretamente de um estudo que investigue os instrumentos que protejam os cidadãos da chamada *exclusion divide*, combatendo assim, os obstáculos á obtenção de informações jurídicas. Esse talvez seja um dos grandes embates que a Legimática enfrentará nos próximos anos em busca de uma comunhão entre tecnologia, cidadania e uma legislação de qualidade.

## **LEGIMATIQUE: DA TECNOLOGIE DE L'INFORMATION APLIQUÉ À LA QUALITÉ DE LA LEGISLATION**

### **RÉSUMÉ**

L'article présente la Légistique comme une science qui opère, sous un point de vue matériel, au profit du renfort de la facticité et efficacité de la législation, ainsi que, sous un point de vue formel, en optimisant l'intelligibilité et l'accessibilité des textes légaux. On propose que, face à l'absence de cohérence des systèmes normatifs modernes – le problème s'est excessivement aggravé par l'actuelle phase d'intense prolifération législative - la Légistique soit appelée à proposer des techniques de rationalisation du modèle et du rythme de production des normes juridiques. En devenant un instrument de la gestion publique, la Légistique et la planification législative pourront contribuer de façon décisive à l'ampliation de la connaissance de l'internalisation sociale du Droit.

**MOTS-CLÉS: Legimatique. Légistique. Evolution Legislative. Transparence. Justification de la Dicision.**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Automatic Compilation <http://www.pco.parliament.govt.nz/pal/autocomp.pdf> (acesso em

BOER, Alexander, WINKELS, Radboud, VAN ENGERS, Tom. Using Ontologies for Comparing an Harmonizing Legislation. <http://www.leibnizcenter.org/epower/publications/boer.pdf> (acesso em 08/04/2008)

CAUPERS, João. Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodica da Legislação. In Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação. Oeiras, INA, n.35. out/dez.2003

CANOTILHO, J. J. Gomes. Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. In Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação. INA, Oeiras, n. 1. Abr./jun. 1991

DELLEY, Jean-Daniel. Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique. La légistique formelle et matérielle – Formal and Material Legistic, Presses Universitaires D’Aix-Marseille-PUAM Aix-en-Provence, 1999.

Guide de législation. Guide pour l’ élaboration de la législation fédérale. 3 édition mise à jour, Office federal de la justice OFJ, Berne, 2007

CHEVALLIER, Jacques. A racionalização da produção jurídica. In Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação. INA, Oeiras, n. 3. Jan./mar. 1992

FLÜCKIGER, Alexandre. Régulation, Dérégulation, autorégulation: l’émurgence des actes étatiques non obligatoires. Helbing & Lichtenhahn Verlag, Basel, 2004

LIMA, João Alberto. Modelo Genérico de Relacionamentos na Organização da Informação Legislativa e Jurídica”, Tese de doutoramento, UNB, 2008

MADER, Luzius. L'évaluation Législative . Pour une analyse empirique des effets de la Législation. Préface de Charles-Albert Morand – Etudes et Pratique. Payot Lausanne. 1985

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: Uma nova abordagem do direito. In Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação. INA, Oeiras, n. 1. Abr./jun. 1991

Manual de Redação Parlamentar. 2 edicao revista e ampliada, ALMG, 2007, [http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=servicos&diretorio=publicacoes&arquivo>manual\\_redacaoparlamentar](http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=servicos&diretorio=publicacoes&arquivo>manual_redacaoparlamentar). (Acesso em 17/04/2008)

Mapa do Analfabetismo no Brasil. <<http://www.inep.gov.br/estatisticas/analfabetismo/default.htm>>. Acesso em 12/02/2007.

Mapa da Exclusão Digital – Pesquisa elaborada pela Fundação Getúlio Vargas, em abril de 2003. Disponível em <[http://www2.fgv.br/ibre/cps/mapa\\_exclusao/Inicio.htm](http://www2.fgv.br/ibre/cps/mapa_exclusao/Inicio.htm)>. Acesso em 12/02/2007.

MERCATALI, Pietro. Dodici anni di Legimática. Da una parola a una disciplina. In Iter Legis, 2004, fasc. 6, pp. 97-114. <<http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/Testi/mercatali2004.pdf>> Acesso em 16 de janeiro de 2007.

MOUCHEIRA, João. A racionalização legislativa – compilação, consolidação, codificação e simplificação do acesso às leis. In Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação. INA, Oeiras, n. 38. Out./dez. 2004.

Relatório da PNUD. Disponível em <[http://hdr.undp.org/hdr2006/report\\_pt.cfm](http://hdr.undp.org/hdr2006/report_pt.cfm)>. Acessado em 12/02/2007

SOARES, Fabiana de Menezes. Teoria da Legislação. Formação e Conhecimento da Lei na Idade Tecnológica. Editora Safe, Porto Alegre, 2004. p. 75.

SILVA, Filipe Fraústo da. Proliferação legislativa: Que hipóteses de