



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR
VICE-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO - VRPG
MESTRADO PROFISSIONAL EM CIÊNCIAS DA CIDADE**

**A LEGÍSTICA E A JURIMETRIA COMO FERRAMENTAS DE
EFICÁCIA PARA AS LEIS URBANÍSTICAS MUNICIPAIS**

Roberto Victor Pereira Ribeiro

Fortaleza-CE
Abril, 2021

ROBERTO VICTOR PEREIRA RIBEIRO

**A LEGÍSTICA E A JURIMETRIA COMO FERRAMENTAS DE
EFICÁCIA PARA AS LEIS URBANÍSTICAS MUNICIPAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Ciências da Cidade da Universidade de Fortaleza como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Ciências da Cidade.

Orientadora: Profa. Dra. Sheila Pitombeira

Fortaleza-CE
2021

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

Ribeiro , Roberto Victor Pereira .

A LEGÍSTICA E A JURIMETRIA COMO FERRAMENTAS DE EFICÁCIA
PARA AS LEIS URBANÍSTICAS MUNICIPAIS / Roberto Victor Pereira
Ribeiro . - 2021
110 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade de
Fortaleza. Programa de Mestrado Profissional Em Ciências Da
Cidade, Fortaleza, 2021.

Orientação: Sheila Cavalcante Pitombeira.

1. Legística. Jurimetria. Inflação legislativa. Municípios
. 2. Autonomia Municipal. Leis Urbanísticas.. I. Pitombeira,
Sheila Cavalcante . II. Título.

ROBERTO VICTOR PEREIRA RIBEIRO

**A LEGÍSTICA E A JURIMETRIA COMO FERRAMENTAS DE EFICIÊNCIAS PARA
AS LEIS URBANÍSTICAS MUNICIPAIS**

BANCA EXAMINADORA

Prof.a Dra. Sheila Cavalcante Pitombeira
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Prof.a Dra. Cristina Maria Aleme Romcy
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Prof. Dr. Marcelo Dias Ponte
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Prof. Dr. Antônio José de Mattos Neto
Universidade Federal do Pará – UFPA

Aprovada em: **30/04/2021.**

Dedico aos meus pais, meus irmãos, aos meus dois tesouros preciosos Maria e Victor e ao meu amor Rayssa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores e colaboradores do Mestrado em Ciências da Cidade, da Universidade de Fortaleza, em especial, a minha orientadora Professora Sheila Pitombeira, muito digna Procuradora de Justiça do Estado do Ceará e Professora Doutora da UNIFOR.

“Assim como o arquiteto, antes de erguer um grande edifício, observa e sonda o chão, e examina se pode sustentar o peso da construção, da mesma forma o sábio instituidor não começa a formar boas leis em si mesmas antes de ter observado se o povo a quem ele as destina é capaz de a suportar.”

Jean-Jacques Rousseau

RESUMO

Com o processo de redemocratização e a consequente descentralização do poder, os Municípios passaram a ter maior relevância no cenário nacional. A Constituição Federal de 1988, reconhecendo a impossibilidade de atender aos anseios de toda a sociedade sem o apoio dos entes políticos de base, concedeu aos Municípios uma maior autonomia política, administrativa e financeira, garantindo-lhes capacidade de auto-organização, de autolegislação (normatização própria), de autogoverno e de autoadministração, confirmando a ideia já preconizada na Constituição Federal de 1934. Entre outras matérias por expressa prerrogativa constitucional, foi-lhes atribuída competência para legislar, incluindo normas de natureza urbanística, de modo que a produção legislativa municipal passou a conquistar maior relevo, notoriedade e impacto social nos ambientes urbanos. No entanto, a apresentação de proposições legais, seja em âmbito municipal ou nas circunscrições estadual ou federal, sem a devida técnica legislativa e sem a prévia análise dos impactos sociais, tem ensejado o surgimento de normas jurídicas inaplicáveis, contraditórias ou sem relevância social, ocasionando o que a doutrina vem chamando de inflação legislativa. Nesse contexto, a Legística e a Jurimetria despontam como importantes mecanismos de adequação das normas à realidade social e de solução para essa problemática. A Legística, como uma ferramenta de análise legislativa, é responsável por estudar, de forma sistemática, metódica e teleológica, a arte de fazer leis, balizada em pesquisa de avaliação do impacto legislativo. Propõe-se a fomentar todo o processo legislativo, doando respaldo às construções legislativas e às formações embrionárias de sistemas legais que serão implantados para a sociedade. A Jurimetria, como uma técnica de estudo científico e avaliação multidisciplinar dos diplomas normativos, busca apoiar-se em elementos de diversificados ramos do conhecimento, como é o caso da Matemática e da Estatística, para citar dois exemplos. Sua maior proposta é fornecer aos cientistas jurídicos a avaliação concreta das inúmeras sentenças, acórdãos, contratos, fatos e atos jurídicos produzidos em uma sociedade, examinando a situação jurídica da sociedade pelo lado avesso, ou seja, percorrendo em direção oposta à da decisão judicial até chegar à Lei que a garantiu respaldo. Por certo, os conceitos de Legística e Jurimetria convergem para um ponto comum, sendo, portanto, institutos complementares, que, caso conquistem a merecida atenção de juristas e legisladores, poderão servir ao constante aprimoramento do ordenamento jurídico brasileiro. Para fins de avaliar como funcionam, na prática, esses dois institutos e demonstrar a sua importância dentro do processo legislativo, foi aberta uma discussão técnico-jurídica acerca da temática, tomando, neste estudo, como objetos de análise as leis urbanísticas do Município de Fortaleza/CE.

Palavras-chave: Legística. Jurimetria. Inflação legislativa. Autonomia Municipal. Leis Urbanísticas.

ABSTRACT

With the process of redemocratization and the consequent decentralization of power, the Municipalities started to have greater relevance in the national scenario. The Federal Constitution of 1988, recognizing the impossibility of meeting the desires of the whole society without the support of grassroots political entities, granted Municipalities greater political, administrative and financial autonomy, guaranteeing them the capacity for self-organization and self-regulation (norms), self-government and self-administration, confirming the idea already advocated in the Federal Constitution of 1934. Among other matters by express constitutional prerogative, they were empowered to legislate, including rules of an urban nature, so that municipal legislative production it started to gain greater prominence, notoriety and social impact in urban environments. However, the presentation of legal proposals, either at the municipal level or in the state or federal circumscriptions, without the proper legislative technique and without the prior analysis of social impacts, has led to the emergence of inapplicable, contradictory or without social relevance legal norms, causing what doctrine has been calling legislative inflation. In this context, Legistics and Jurimetry emerge as important mechanisms for adapting standards to social reality and for solving this problem. Legistics, as a tool for legislative analysis, is responsible for studying, in a systematic, methodical and teleological way, the art of making laws, based on research to assess legislative impact. It proposes to foster the entire legislative process, giving support to legislative constructions and the embryonic formations of legal systems that will be implemented for society. Jurimetry, as a technique of scientific study and multidisciplinary assessment of normative diplomas, seeks to rely on elements from diverse branches of knowledge, such as Mathematics and Statistics, to name two examples. Its greatest proposal is to provide legal scientists with a concrete evaluation of the innumerable judgments, judgments, contracts, facts and acts produced in a society, examining the legal situation of the society from the wrong side, that is, going in the opposite direction to that of the judicial decision until reach the Law that guaranteed its support. Certainly, the concepts of Legistics and Jurimetry converge to a common point, being, therefore, complementary institutes, which, if they win the deserved attention of jurists and legislators, may serve to constantly improve the Brazilian legal system. For the purpose of evaluating how these two institutes work in practice and demonstrating their importance within the legislative process, a technical-legal discussion about the theme was opened, taking, in this study, the urbanistic laws of the Municipality of Fortaleza.

Keywords: Legistics. Jurimetry. Legislative inflation. Municipal Autonomy. Urban Laws.

SIGLÁRIO

CF88 – Constituição Federal de 1988

LINDB – Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro

CC – Código Civil

MP – Medida Provisória (Norma do Poder Executivo)

CTN – Código Tributário Nacional

ACP – Ação Civil Pública

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. O PAPEL DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA URBANÍSTICA	14
1.1 A autonomia municipal e o desenvolvimento urbanístico.....	19
2 CONCEITO E RELEVÂNCIA DA LEGÍSTICA E DA JURIMETRIA PARA O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO	25
2.1 Evolução histórica conceito de Legística.....	32
2.2 Evolução histórica e conceito de Jurimetria.....	34
3 PROCESSO LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	38
3.1 Princípios do Processo Legislativo.....	40
3.1.1 Princípio da Separação dos Poderes.....	42
3.1.2 Princípio da Simetria.....	43
3.1.3 Princípio da Não Convalidação das Nulidades.....	44
3.2 Atos Normativos Municipais.....	45
3.2.1 Lei Orgânica Municipal (LOM).....	45
3.2.2 Plano Diretor.....	46
3.2.3 Regimento Interno.....	48
3.3.4. Atos Normativos em Geral.....	50
3.3 Fases do Processo Legislativo do Município de Fortaleza.....	51
3.3.1 Iniciativa.....	55
3.3.2. Discussão.....	55
3.3.3 Votação.....	57
3.3.4 Sanção ou Veto.....	59
3.3.5 Promulgação e Publicação.....	60
4 A LEGÍSTICA E A JURIMETRIA COMO FERRAMENTAS DE EFICÁCIA PARA AS LEIS URBANÍSTICAS MUNICIPAIS	62
4.1.1 Análise da Lei Complementar Federal nº. 95/98 e de suas alterações.....	63
4.1.2 Análise do Decreto Federal nº. 9.191/2017 e de suas alterações.....	69
4.1.3 Do Direito Comparado.....	75
4.1.4 As contribuições de Daniel Oliver-Lalana e de Jean-Daniel Delley.....	78
4.1.5 Possibilidade de adequação à realidade fortalezense.....	81
4.2 Análise das Leis Urbanísticas do Município de Fortaleza.....	84
CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS	93

INTRODUÇÃO

No Direito, pode-se perolustrar lacunas científicas no momento de construção das leis. As leis devem seguir oriundas das fontes mananciais, buscando sempre os amortecimentos dos desatinos sociais. Existem dois mecanismos complementares, hoje, que analisam a formação do espectro legal: a Legística e a Jurimetria.

O processo político social que democratizou novamente o Brasil acabou culminando com o advento de uma Carta Maior com direitos e garantias modernas e assecuratórias da dignidade humana, ambiental, empresarial, econômica, entre outras premissas. A tão propagada Constituição Federal de 1988, deu ensejo a grandes e importantes conquistas para o povo brasileiro, em especial com relação ao sistema de direitos e garantias fundamentais, com foco nos direitos humanos.

Com o novo cenário, tornou-se primordial a descentralização das atribuições e competências, sendo reconhecida a necessidade de participação ativa dos múltiplos atores da sociedade, garantindo-se um maior protagonismo aos Estados e aos Municípios, ampliando os limites de sua autonomia.

Dessa forma, as Casas Legislativas Estaduais e Municipais adquiriram relevante papel na busca e positivação dos interesses sociais dos habitantes de suas respectivas circunscritões. Com a potencialização da autonomia municipal, esses entes políticos passaram a disciplinar, por meio de um processo legislativo próprio, assuntos de interesse locais e as normas de natureza urbanística.

No entanto, essa descentralização acabou dando ensejo à edição de normas jurídicas em escala exponencial, muitas vezes sem observância de técnicas legislativas adequadas e sem prévia análise de seus impactos sociais.

Em decorrência disso, o Brasil passou a viver um cenário de notória

inflação legislativa, sendo positivadas diversas normas jurídicas inteligíveis, de pouca clareza, confusas, contraditórias ou desconexas da realidade social de seus destinatários. Além dessas, seguem em vigor inúmeras leis anteriores à vigência do novo Texto Constitucional, avolumando o número de normas que acabam sendo inócuas em nosso ordenamento jurídico hodierno.

Noutro giro, o art. 3º do Decreto-Lei nº. 4.657, de 04 de setembro de 1942, a famosa Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, estabelece que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que a desconhece”. Apesar da incontestável importância desse normativo, o mesmo possui nuances em sua aplicação prática que podem torná-lo injusto, no caso concreto, e acabar sendo usado por um sistema defeituoso, para mascarar suas próprias imperfeições.

É cediço que temos um sistema jurídico complexo e repleto de diplomas normativos. O destacado embaraço da inflação legislativa, de acordo com dados retirados nos anais legislativos dos Municípios, Estados e da União, torna o conhecimento e a compreensão das normas jurídicas deveras dificultosas até mesmo para o mais estudioso dos operadores do Direito, quiçá para o homem leigo, que não detém formação jurídica ou hermenêutica suficientes para prover uma adequada compreensão dessa sistemática.

Um sistema jurídico complexo, quando desorganizado, pode, ao invés de proteger, ser patrocinador de insegurança jurídica e de danos sociais. Portanto, há necessidade de se observar com acuidade as profícuas lições dos *giuristas* italianos que desenvolveram a teoria do ordenamento jurídico, respeitando a coerência, a paridade e a unicidade.

Diariamente, são injetadas diversas leis novas no país, o que será objeto de análise e levantamento de dados em capítulo oportuno. Em avaliação limpa e seca do art. 3º da LINDB, poder-se-ia concluir que todo cidadão deveria ter amplo conhecimento de todas elas, cumprindo-as com rigor. Mas seria mesmo razoável exigir que todo cidadão leia diariamente os Diários Oficiais da União, do Estado e do Município de sua origem?

Como pode o homem leigo, ao se deparar com uma norma antinômica, saber instintivamente que aquela prescrição jurídica, embora expressa em texto de lei e em pleno vigor, encontra-se em contradição com alguma outra norma? E, ainda que se depare com ambas, como saberá qual seguir, sem se aprofundar antes na doutrina e na jurisprudência jurídicas? Temos aqui um estranho e verdadeiro paradoxo: a Lei é feita para o povo, mas não é inteligível para esse mesmo povo!

Nesse campo, o Supremo Tribunal Federal tem desempenhado um papel determinante no âmbito do controle de constitucionalidade e na análise da compatibilidade jurídica de normas anteriores à Carta de 88 com esta. No entanto, bem se sabe que o Judiciário é, inicialmente, inerte, agindo sob prévia demanda.

Ademais, a alta complexidade de certas discussões jurídicas apresentadas a um grupo seletivo de ministros, implica análises e discussões mais criteriosas, que demandam tempo. E não podia ser diferente! Por mais competentes que sejam os ministros, bem sabemos que seria irresponsável definir questões complexas sem o estudo, a análise e as discussões apropriadas.

A solução não pode partir unicamente do Judiciário, devendo vir da base do processo legislativo. Por mais que se reconheça a relevância da atuação legislativa dos representantes do povo, há parâmetros que devem ser previamente observados para a propositura e aprovação de normativos jurídicos. É, justamente, nesse contexto que se inserem a Legística e a Jurimetria.

Com base em métodos de apoio à decisão e perustrado com o conhecimento da Legística e da Jurimetria, o autor das leis (sociedade ou legislador) poderá optar por aquele instrumento legal capaz de alcançar todos os objetivos precípuos de seu advento.

Assim, ao se desenvolver procedimentalmente a construção de novas leis, faz-se mister que o legislador conheça os mecanismos de comunicação, ou seja,

como vai chegar ao interlocutor (a sociedade) a lei que ele está pensando em criar. Também é de suma importância que ele conheça dados reais e simulados, podendo ligá-los com a particularidade e a necessidade de construção de cada nova escolha de lei. Para tanto, tem-se, com base na Legística e na Jurimetria, como escolher qual formatação de lei é a ideal para cumprir os objetivos da República Federativa brasileira, promovendo a pacificação social. e o amortecimento dos desastros.

Justifica-se, portanto, a necessidade premente de uma análise que ora fazemos e a apresentação desses dois institutos jurídicos como ferramentas para melhorar e adequar a construção não só de leis urbanísticas municipais, mas de todo e qualquer diploma normativo.

Dessa forma, tomando-se como parâmetro o Município de Fortaleza, objeto de análise específica da referida análise, é forçoso reconhecer que a atual formatação do processo legislativo municipal demanda reparos urgentes e inadiáveis, se tomarmos por base os últimos cinco anos de produção legislativa. Assim, desenvolvemos uma discussão acerca do processo legislativo local, abordando, como tema central, a problemática da formação das leis urbanísticas municipais, com base nos institutos da Legística e da Jurimetria.

Objetivando, pois, tal desiderato, descortina-se uma discussão técnico-jurídica acerca desses temas, em especial com base em legislação e doutrina. Para tanto, foi utilizada uma abordagem qualitativa, de modo a levantar materiais, discutir amplamente as questões circulares que envolvem a temática, fazendo-o por meio do método de pesquisa indutivo, sendo realizado um estudo a partir da aplicação prática das normas urbanísticas com levantamento de precedentes normativos e jurisprudenciais.

No primeiro capítulo, abordamos “O Papel da Autonomia Municipal no Exercício da Competência Urbanística”. O capítulo analisa o relevante enquadramento do Município dentro do contexto político e jurídico explicitado na Carta da República, avaliando os limites de sua autonomia e como esta impacta

no desenvolvimento de leis urbanísticas.

No segundo capítulo, intitulado “Conceito e Relevância da Legística e da Jurimetria para o Sistema Jurídico Brasileiro”, buscamos a formação de uma compreensão teleológica e estatística do atual sistema jurídico brasileiro e evidenciar-se-á a iminente necessidade de redesenho do processo legislativo, com observância da Legística e da Jurimetria, cuja evolução histórica e conceitual está explicada no capítulo.

No terceiro capítulo, analisamos detalhadamente o funcionamento do “Processo Legislativo no Município de Fortaleza”, estudo prévio essencial para a análise empírica realizada no capítulo seguinte. Por fim, no último capítulo, cognominado “A Legística e a Jurimetria como Ferramentas de Eficácia para as Leis Urbanísticas Municipais”, buscamos aprofundar nos objetivos específicos delineados, avaliando-se o teor das leis urbanísticas, que conseguimos pesquisar, com base na Legística e na Jurimetria, estabelecendo um diagnóstico e propondo um protocolo a ser seguido por legisladores.

Ao final, concluímos o trabalho demonstrando a relevância da aplicação da Legística e da Jurimetria no processo de criação e confecção de normas jurídicas em geral, não só como ferramentas de eficácia para leis urbanísticas municipais, mas reconhecendo seu importante papel para a adequação das normas à realidade social e sua correta compreensão por seu receptor, com clareza e ampla garantia de segurança jurídica.

1 O PAPEL DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA URBANÍSTICA

A Constituição Federal de 1988, no bojo de seu art. 3º elucida, clara e expressamente, os objetivos fundamentais da nação, relacionando, dentre estes, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), a garantia do desenvolvimento nacional (inciso II), a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III). Outrossim, para fins de implantação desses objetivos, a Carta prescreveu a necessidade da vivência da igualdade nos espaços urbanos, de forma harmônica e democrática, base do desenvolvimento urbano sustentável. No entanto, para fins de implantação desses objetivos, a Carta prescreveu a necessidade da vivência da igualdade nos espaços urbanos, de forma harmônica e democrática, base do desenvolvimento urbano sustentável.

Essa correlação entre os preceitos constitucionais retro mencionados realça a força normativa da Constituição da República. Aliás, nesse sentido, considerando essas premissas axiomáticas, foi destacado por Hesse (1991, 15), que a Carta Magna, objetivando garantir eficácia a suas normas, procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social:

A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social.

Justamente sob esse prisma de observar os princípios fundamentais do Estado brasileiro e, principalmente, a conformação à realidade política e social, somada à ótica da necessária descentralização e da conseqüente repartição de competências, os Municípios foram inseridos como importantes atores na implantação desses objetivos. E, como se observa, tal fato remonta ao constituinte originário que, pensando sistematicamente, compreendeu a

necessidade de participação ativa das comunidades para planejar e executar as ações necessárias ao desenvolvimento local e para buscar soluções caseiras para os problemas enfrentados.

Na verdade, essa ideia de descentralização de responsabilidades político-administrativas tem sido a tônica do sistema federativo brasileiro, sendo fortemente introduzida em nosso ordenamento jurídico com a redemocratização, a partir da promulgação da chamada Constituição Cidadã. Assim, nesse contexto social da redemocratização, urge destacar as lições de Teixeira (1991, 608):

A participação plena do povo na vida política exigia, portanto, a descentralização. Garantia-se, assim, não só a liberdade, a independência política frente a um poder central acaso despótico, mas também entregue a cidadãos da localidade, responsáveis pelo direto contato com os seus concidadãos, todos igualmente interessados na melhor solução dos problemas da comunidade.

No mesmo sentido se observa a compreensão de Baracho (1985, 155):

[...] A descentralização não existe a não ser nas sociedades que conhecem e praticam a democracia. A descentralização prolonga, precisa e vivifica a democracia. Amplia as possibilidades do exercício da liberdade, ao precisar os direitos dos indivíduos, reconhecendo as respectivas competências. Garante a mais ampla participação na gestão dos negócios públicos da República. Ela torna-se instrumento de maior controle da política nacional.

Desse modo, atribuiu-se aos Municípios um relevante papel dentro do pacto federativo, refinando-lhes os contornos de ente político-jurídico. Dessa maneira, houve, então, o reconhecimento de que a atuação eficiente dos Municípios não é refletida única e exclusivamente no desenvolvimento local. Ou seja, os próprios Municípios que geram evidentes e relevantes impactos no desenvolvimento socioeconômico regional e nacional, notadamente quando absorveram a responsabilidade pelo gerenciamento da política de desenvolvimento urbano municipal, de modo a promover o adequado

ordenamento territorial, com base no planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Portanto, para fins de se converter em força ativa (HESSE, 1991, 19) e dar vazão à descentralização político-administrativa, potencializada na nova ordem constitucional, foram estabelecidas as seguintes competências municipais, devidamente positivadas no texto constitucional, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.
(grifou-se)

No intento de disponibilizar aos Municípios meios legais para melhor execução de suas competências acima destacadas, foi-lhes reforçada no texto da atual Constituição autonomia política, administrativa e financeira, sendo as entidades da Federação, com menor extensão territorial, com tal formatação de autonomia. Nesse contexto, destaca-se o *caput* do art. 18 da Lei Maior, *ipsis litteris*:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição.

Impera-se esclarecer que autonomia não se confunde com soberania. Ainda que um ente seja autônomo, há possibilidade constitucional de intervenção de outro ente (no caso dos Municípios, pode haver intervenção da União, nos Municípios localizados em seus Territórios, e dos Estados), em casos excepcionais, conforme se pode observar nas previsões do art. 35 da CRFB/88¹. A autonomia difere-se, portanto, da soberania justamente por esta última representar um poder absoluto, indelegável. A autonomia, pois, segundo o pensamento de MEIRELES (2007, 91):

A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, Distrito Federal como os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça.

Assim, na conformação da organização político-administrativa brasileira, tem-se que a nação é soberana (Soberania Nacional), qualidade não transferível ou delegável para Estados e Municípios. Ademais, por mais que os Municípios possuam capacidade para legislar, dentro dos limites de suas competências, como outrora destacado, nenhuma lei municipal pode vir a ferir princípios ou leis federais ou estaduais ou suas Constituições de regência, aqui nos reportamos à Constituição Federal e à Constituição do Estado. Essa compreensão resta no entendimento de SILVA (2014, 488) em torno de autonomia:

1

Art. 35. CRFB/88: O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

[...] é a capacidade de agir dentro de círculo preestabelecido, como se nota pelos artigos 25, 29 e 32 que a reconhecem aos Estados, Municípios e Distrito Federal, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição. É, pois, poder limitado e circunscrito e é nisso que se verifica o equilíbrio da federação, que rege as relações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, **todos autônomos nos termos da Constituição** (art. 18). Esse equilíbrio federativo realiza-se por mecanismos instituídos na constituição rígida, entre os quais sobrepõe o da intervenção federal nos Estados e agora também no Distrito Federal e dos Estados nos Municípios, que está prevista nos arts. 34 e 36. (grifou-se)

Noutro giro, Aguiar (1993, 41), buscando definir, especificamente, o conceito de autonomia municipal, assenta:

A autonomia municipal é a faculdade que o Município tem, assegurada pela Constituição da República, de auto-organizar-se politicamente, através de lei própria, de auto-governar-se, sobre assuntos de interesse local e de auto-administrar-se, gerindo seus próprios negócios e dispondo livremente sobre eles, respeitados o sistema constitucional das competências e as restrições que a mesma Constituição lhe impõe.

Dentro da tríplice autonomia conferida aos Municípios, lhes é assegurado o exercício das capacidades de auto-organização, de autolegislação (normatização própria), de autogoverno e de autoadministração, distinguindo-se de outras realidades político-jurídicas, como observado no estudo comparado realizado pelo jurista Krell (2003, 46-47), que analisou as características dos municípios alemães e dos brasileiros, o professor concluiu o seguinte:

“[...] o município brasileiro certamente é a entidade territorial local investida da autonomia mais abrangente no mundo inteiro. No exercício de suas atribuições, ele atua em absoluta igualdade de condições com as outras esferas governamentais [...].

Na estrutura dogmática do dever-ser, o Município brasileiro foi o ente federativo mais bem desenhado com contornos de independência e autonomia de todas as divisões políticas de Estado realizadas no mundo. Entretanto, na prática, ainda padecemos de pouco suporte para, realmente, de fato, conceder aos Municípios o poder que lhes foi doado pela CF88.

A auto-organização refere-se à capacidade de os Municípios instituírem suas próprias leis orgânicas, versando sobre sua organização administrativa, nos termos do *caput* do art. 29 da CRFB/88. A autolegislação, por sua vez, é a capacidade desses entes editarem suas próprias leis, através de um processo legislativo próprio, cujas nuances relacionadas ao processo legislativo municipal dessa autonomia serão devidamente abordadas futuramente.

O autogoverno consiste na capacidade de os Municípios poderem escolher seus próprios governantes sem a intervenção de outros entes, a exemplo das eleições para prefeito e vereadores. Por fim, a autoadministração funda-se na independência administrativa dos Municípios, que possuem liberdade para tomar suas próprias decisões executivas e legislativas.

1.1 A autonomia municipal e o desenvolvimento urbanístico

Reconhece-se que, com o advento da Constituição Federal de 1988, houve grande inovação e destaque às matérias de natureza urbanística, conferindo-se merecido protagonismo aos Municípios, que passaram a dotar de competência exclusiva, a partir das regras gerais fixadas em lei², nos termos expressos do art. 182 e seguintes, da Carta Magna de 1988.

Na verdade, seria notadamente inviável e ilógica, quiçá injusta, a atribuição exclusiva da competência urbanística à União ou aos Estados, sendo impossível para um gestor público administrar variados municípios sem o auxílio de entes políticos locais, uma vez que cada Município possui realidades e dificuldades específicas, próprias, em especial com relação a questões urbanísticas.

Além disso, coube-lhes a competência exclusiva para legislar sobre

2

Art. 24. CRFB/88. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

assuntos de interesse local (art. 30, I). Quer dizer, no que atine aos Municípios, está constitucionalmente positivada a competência exclusiva para ordenar seu território através do planejamento e controle o uso e da ocupação do solo, sem interferência dos demais entes.

É certo que são os Municípios os entes que melhor conhecem as peculiaridades de seus ambientes artificiais, logo, de seus próprios ambientes urbanos, como bem lembram os ensinamentos de Silva (2003, 107-108):

Na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é neste que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia.

Quanto maior a proximidade do agente público com a realidade apresentada, melhor e mais efetiva será a identificação do problema e a adoção e aplicação das medidas saneadoras que se fizerem necessárias. Assim, revelava-se salutar e eficaz atribuir aos Municípios maior responsabilidade sobre a edição de normas urbanísticas e a elaboração de políticas públicas, tal como vem sendo feito desde o advento da Constituição Federal, como bem explicado por Silva (2006, 65):

Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, a competência da União e do Estado esbarra na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado.

É evidente que tal singularidade foi considerada pelo legislador constituinte originário ao estabelecer regras de competência concorrente em matéria de Direito Urbanístico (art. 24, I, CRFB/88), bem como ao atribuir aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I,

CRFB/88).

Além dos dispositivos já citados, faz-se mister destacar a positivação de diretrizes para o desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182, CRFB/88), para a preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225; CRFB/88), para os planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182; CRFB/88) e relacionados à função social da propriedade urbana (arts. 5º, XXIII; 170, III; e 182, §§2º e 4º; CRFB/88).

Desses baluartes e norteadores normativos, importante transcrever o inteiro teor do art. 182 da Constituição, o qual deixa notório o protagonismo atribuído aos Municípios com relação à política de desenvolvimento urbano, a ser instrumentalizada no plano diretor do ente municipal - caso este possua mais de 20 vinte mil habitantes, hipótese em que a própria Carta Magna torna obrigatória a edição do plano, com a consequente necessidade de submissão à aprovação na respectiva Câmara de Vereadores do Município:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, **executada pelo Poder Público municipal**, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Contudo, no âmbito do Direito Público, ainda há muitas dúvidas acerca da prática da competência concorrente, em que mais de um ente possui um poder-dever de dispor sobre a matéria. Sobre essa questão, discorre Domingues (2010, 129):

[...] a competência é um dos assuntos mais complexos do Direito Público, especialmente no tocante à competência concorrente, uma das modalidades atribuídas aos entes federativos relativamente ao Direito Urbanístico, na qual mais de um ente federativo tem o "poder-dever" de dispor ao mesmo tempo, mas como limites, sobre a mesma matéria.

Contrastando com essa realidade, seria leviano e irresponsável afirmar que todos os problemas urbanos devem ser resolvidos e se encerram no âmbito municipal. É importante sempre se ter a ideia de correlação e interdependência, uma vez que, por mais que os problemas urbanos sejam predominantemente problemas locais, geram efeitos no âmbito regional e nacional. Assim como, a falta de políticas nacionais que tratam sobre questões de planejamento urbano possui efeito direto sobre os espaços locais (DIAS, 2010, P.82).

Evidente, portanto, que não se pode responsabilizar unicamente os Municípios pelas políticas urbanísticas, tendo em vista que estes devem propô-las e executá-las tomando como base as diretrizes e planos de metas nacionais e regionais. Nessas circunstâncias, a efetivação da autonomia municipal, no desempenho de sua capacidade autolegislativa, fica condicionada aos direcionamentos da União e dos Estados, em clara alusão ao princípio da cooperação e harmonia entre os entes públicos, como, aliás, sustenta DIAS (2010, 82): “É preciso a implementação de uma política de desenvolvimento urbano que expresse o sistema federativo harmônico, funcional, eficaz e coerentemente integrado.”

A título de ilustração, pode-se apontar a Lei Federal Nº. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento e do solo urbano. No normativo, há expressa previsão (art. 1º, parágrafo único) para que os Estados,

o Distrito Federal e os Municípios possam estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal, de modo a adequar a Lei às peculiaridades regionais e locais.

Ainda com relação à lei federal acima citada, muito embora se reconheça, seguindo o normativo constitucional, que o ente responsável para avaliar e aprovar o parcelamento do solo, como instrumento do Direito Urbanístico, é o Município, o seu art.13 elenca exceções a essa regra geral:

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².

Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Assim, nas hipóteses de loteamentos e desmembramentos (i) localizados em áreas de interesse especial, (ii) localizados em área limítrofe do Município ou que pertença a mais de um Município e (iii) que abranjam área superior a 1.000.000m²; caberia aos Estados disciplinar a sua aprovação pelos Municípios. Vale ressaltar que, embora a lei original date do ano de 1979, o dispositivo em referência sofreu alteração pela Lei Federal Nº. 9.785, de 29 de janeiro de 1999, portanto, na vigência da Carta de 88.

Abre-se então o questionamento: se o art. 30, VIII da CF dispõe especificamente sobre o planejamento do solo, encarregando expressamente o município a promovê-lo, tal norma não seria inconstitucional? Nesses casos, o Estado declara, por meio de decreto, uma área como de interesse especial, significando que a urbanização daquele local transcende o interesse local do

Município. Logo, o interesse especial se torna justificativa para a intervenção do Estado, não se caracterizando ofensa à autonomia municipal, razão pela qual a norma não é inconstitucional.

O Estatuto da Cidade, como é usualmente conhecida a Lei Federal Nº. 10.257, de 10 de julho 2001, foi editado com a finalidade de regulamentar os citados arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 88, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, servindo de sustentáculo para os Municípios no que se refere à adequação de seus planos diretores e implementação de seus planos e ações de desenvolvimento urbanístico local.

Portanto, de acordo com os ditames constitucionais e infralegais, incumbe à União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território, os quais devem estar, intrínseca e impreterivelmente, conectados com planos de desenvolvimento econômico e social (art. 21, incisos IX, XX e XXI, CRFB/88).

Aos Estados incumbe a elaboração e execução de planos regionais, de forma residual, suplementar (art. 24, §2º, CRFB/88). Nessa contextualização oportuna a doutrina de DOMINGUES (2010, 156):

[...] a mesma exegese adotada acima por José Afonso da Silva quanto a competência concorrente. Os Estados-membros, no exercício da competência relativamente a essas matérias urbanísticas, devem respeitar tanto as normas gerais editadas pela União como as normas específicas aprovadas pelos Municípios. Competem aos Estadosmembros suplementar a legislação federal e municipal, acaso inexistentes. Todo o mais se resolve a partir do raciocínio traçado no bojo da competência concorrente.

No que atine aos Municípios, está constitucionalmente positivada a competência exclusiva para ordenar seu território através do planejamento e controle do uso e da ocupação do solo, sem interferência dos demais entes. Tem-se, pois, de acordo com esta divisão constitucional de competências, a identificação das duas dimensões de política urbana: 1) desenvolvimento de um

sistema de cidades em nível nacional ou regional; e 2) desenvolvimento urbano local (municipal).

Imperioso citar ainda que há questões de matéria urbanística em que a competência administrativa de atuação comum entre a União, os Estados e Municípios, definidas no art. 23 da CRFB, em especial pela interseção entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental, com destaque para as questões de proteção ambiental e de combate à poluição, de amparo ao patrimônio cultural e histórico de monumentos, paisagens e sítios arqueológicos.

Nesses casos, incumbe à União estabelecer diretrizes e normas gerais, cabendo aos Estados e Municípios a sua suplementação, cujas regras deverão ser orientadas pela Lei Complementar Federal Nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa as normas referentes ao art. 23, respectivo parágrafo único e incisos III, VI, VII.

2 CONCEITO E RELEVÂNCIA DA LEGÍSTICA E DA JURIMETRIA PARA O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

É cediço que o sistema jurídico de uma nação, em conjunto com as decisões proferidas no âmbito do Poder Judiciário, são as bússolas norteadoras da convivência humana, da pacificação social e do desenvolvimento cultural, social e econômico. As leis e a jurisprudência emprestam à sociedade verdadeira sensação de segurança, paz e harmonia. Nessa premissa, o jurista italiano Ferri (2009, 19) assevera: “só obedecendo a Lei se conserva, firmemente, o fundamento da nossa vida social”.

Nesse sentido, Montesquieu (2007, 11), em sua obra “O Espírito das Leis”, assim explicou a natureza ontológica das leis:

As leis, em seu significado mais extenso, são as relações necessárias que derivam da natureza das coisas; e, neste sentido, todos os seres têm suas leis; a Divindade possui suas leis, o mundo material possui suas leis, as inteligências superiores ao homem possuem suas leis, os animais possuem suas leis, o homem possui suas leis.

Embora tenha havido uma notável evolução epistemológica³ no modo de compreensão das leis com relação à vivência do Século XVIII, a explanação do político, escritor e filósofo francês supramencionado segue sempre atual. Deveras, as leis se sustentam como um manual para uma boa convivência coletiva.

Ao viver em sociedade, o homem vê-se necessitado de fazer e/ou deixar de fazer certas condutas em virtude de sua consciência social, logo, do pensar coletivo, do pensar em como será vista a sua atitude aos olhos dos demais

³ Epistemologia: estudo dos postulados, conclusões e métodos dos diferentes ramos do saber científico, ou das teorias e práticas em geral, avaliadas em sua validade cognitiva, ou descritas em suas trajetórias evolutivas, seus paradigmas estruturais ou suas relações com a sociedade e a história; teoria da ciência. No Direito, a epistemologia jurídica leciona os matizes em torno da origem e da evolução do Direito, a saber por tempo, espaço e sociedade.

membros de seu círculo social. Nessa exegese, argumenta Comparato (2016, 465-466), ao explicar a dimensão social da consciência humana:

O homem jamais pode sentir-se e enxergar-se como um ser isolado do mundo. Em reação contra a tendência a um certo solipsismo da filosofia pós-medieval, a partir do *cogito* cartesiano, o pensamento filosófico, desde Hegel, não cessa de focalizar a realidade essencialmente relacional da vida; implícita na estrutura do próprio vocábulo *consciência*: saber conjunto, *cum + scientia*.

É certo dizer que a vontade de legislar está intrínseca na personalidade do homem médio. E assim sempre foi! Antes do Direito, a Ética, necessária para a vivência em sociedade, já costumava influenciar com propriedade a conduta humana. Além da Ética, os aprendizados adquiridos de forma empírica também sempre costumaram dar uma diretriz de ação ao ser humano, independente do ato que este deseja praticar. Continua sendo assim nos dias de hoje, coexistindo harmonicamente com o Direito. Nesta perspectiva, importante destacar os ensinamentos do jurista PINTO (2015, 13):

A busca da “contenção dos impulsos” prejudiciais à vida em sociedade é feita, inicialmente, pela Ética. De fato, o objetivo da Ética, em última análise, é “estimular” cada ser humano a fazer o melhor de si para não pôr em risco a harmonia do grupo social do qual ele faz arte. É levá-lo à prática do bem, ao cultivo da virtude como excelência no aprimoramento individual para a convivência com os outros.

Peguemos, como exemplo, um advogado. Antes de preparar uma petição, o advogado diligente irá conversar com seu cliente, entender a sua demanda, avaliar o mérito da pretensão do solicitante e, somente então, aceitar ou recusar o patrocínio da causa. Caso aceite o encargo, ainda realizará o prévio levantamento da legislação pertinente, do entendimento doutrinário e jurisprudencial aplicável, buscando a melhor estratégia de ação para, enfim, iniciar o preparo de sua petição. As petições, aliás, costumam conter uma padronização: endereçamento, qualificação, preliminares e/ou prejudiciais, fatos, direito e pedidos; mesmo sem nenhuma norma jurídica vinculando a tal formatação.

Prosseguindo, não há necessidade de citar que esse é somente o início do processo deveras metódico que se repete diariamente nas rotinas dos escritórios de advocacia. Como se vê, a adoção prática de quaisquer ações deve estar respaldada nas nuances do resultado que se busca alcançar.

Forçoso concluir que todo ser humano se sente confortável em estabelecer regras para suas relações sociais, atuando como um legislador informal, por mais simples que seja a relação. Tem sido o curso natural das coisas desde os primórdios. Da mesma forma, o processo legislativo deve observar um conjunto de regras e procedimentos próprios, antes de ser apresentado e/ou aprovado dentro de uma Casa Legislativa.

Assim, por mais que o ser humano possua um ímpeto nato de atuar como legislador, Anastasia (2019, p. 27-39) defende que essa conduta, quando levada à Lei, deve estar consoante às necessidades da sociedade, logo, deve ser avaliado se o novo ato normativo terá efeito positivo e como será sua repercussão prática para o povo, seus principais e verdadeiros destinatários:

No Brasil, todos nós temos uma preocupação muito grande com a lei no seu sentido amplo. Consideramos a norma tão importante que, independentemente da esfera a que pertencemos, das nossas condições ou da função que exercemos, todos nós gostamos de legislar. [...] O síndico do condomínio de apartamentos gosta de estabelecer normas; o administrador do clube gosta de estabelecer normas; o Poder Executivo adora estabelecer normas. Da mesma forma o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o pai de família, o dono da casa, enfim, todos nós gostamos de estabelecer normas. Em nossa cultura, o estabelecimento da norma significa demonstração de poder, de uma posição que imponha conduta a terceiros. Mas temos de indagar se essa conduta, quando levada à norma mais excelsa de todas, que é a lei, está consoante com as necessidades da sociedade, se a sua repercussão será positiva, se sua aplicação surtirá um efeito positivo, no médio e no longo prazos, na política pública que ela tem por objeto, seja a educação, a saúde ou a segurança.

O Direito sendo uma das ferramentas de controle social acaba de *per se* causando um efeito mágico nas pessoas, justamente pelo seu poder de inibir ações e comportamentos. As normas, em sua maioria, por terem em seu bojo aplicações compulsórias fazem com que se legisle informalmente de maneira

demasiada, criando, portanto, vícios e antinomias que agredem e lesam frontalmente textos de leis insculpidas pelos representantes do povo.

Observe-se que já no século XVIII, Raynal (2010, 38) fez ponderações em torno da necessária vinculação do texto da lei com a realidade física e social a que se destinava, como se verifica em transcrições de Bastiat sobre Raynal (2010, 38):

O legislador deve primeiro considerar o clima, o céu e o solo. Os recursos ao seu dispor determinam os seus deveres. Ele deve primeiro considerar sua posição local. Uma população que vive à beira-mar deve ter leis voltadas para a navegação... Se for uma população interiorana, o legislador deve fazer seus planos, acomodando-os à natureza e à fertilidade do solo.

De igual modo, Rousseau (2013, 12) também ponderava no mesmo sentido:

Assim como o arquiteto, antes de erguer um grande edifício, observa e sonda o chão, e examina se pode sustentar o peso da construção, da mesma forma o sábio instituidor não começa a formar boas leis em si mesmas antes de ter observado se o povo a quem ele as destina é capaz de a suportar.

Do pensamento de Rousseau (*op. cit*), em clara consonância com as ideias apresentadas por Raynal (*op. cit*) e Anastasia (*op. cit*), destaque-se o trecho em que o filósofo defende que o “sábio instituidor” somente forma boas leis quando observa se o povo a quem ele as destina é capaz de as suportar. Aliás, essa ideia se faz presente, também, na observação de todos os cientistas jurídicos: Antes de redigir a lei, é preciso pensá-la.

Essa regulação da vida em sociedade por meio da positivação indiscriminada de leis⁴), culminou em um indigesto processo de inflação legislativa como lembra SOARES *et al* (2019, 15), observando, inclusive, as ideias de Nicolas Hitsch ao afirmar que "a inflação do direito traz em si a sua própria morte" (SOARES *et al*, *op. cit*), e concluindo que esses problemas são bem evidentes no Brasil, onde “tal poder [de legislar] é exercido de forma

⁴ A referência a leis, no presente trabalho, deve ser entendida em seu sentido amplo, incluindo todos os tipos de atos normativos.

bastante ativa por todos os entes políticos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal)” (SOARES *et al*, *op. cit.*,16).

Entende-se, pois, como dito por Esther Prete, lembrada por Soares *et al. op. cit.*, que o poder de legislar é exercido de forma ativa e, muitas vezes, inconsequente pelos entes políticos brasileiros. O problema é que essa cultura está enraizada no brasileiro e as ações dos políticos nada mais fazem do que se respaldar nas aspirações do homem médio brasileiro, em geral pouco participativo em assuntos políticos. Tão enraizada que os integrantes das casas legislativas são avaliadas por sua produção legislativa. Ou seja, quanto mais projetos de leis apresentados melhor avaliados serão. Para o senso comum, a quantidade de matérias apresentadas adquire maior relevância que a sua qualidade.

Ao que parece, parte dos representantes do povo acabam por se preocupar mais com o número e com a repercussão midiática dos normativos propostos do que com sua essência, com a técnica legislativa e com o efetivo impacto social dos atos. Por certo, outros representantes, ainda que preocupados com os anseios e com as necessidades de seus representados, acabam incorrendo em diversos erros técnicos. A ideia de corresponder a esse interesse coletivo leva-os a apresentar propostas pouco técnicas. São, pois, diversos os fatores que vêm sendo, rotineira e deliberadamente, negligenciados por legisladores.

Como se observa, trata-se de uma disfunção social que precisa ser retificada, posto que os danos e reflexos na sociedade são evidentes e de difícil reparação, implicando, caso essas práticas persistam, uma exacerbada produção legislativa desconectada das reais demandas sociais. A Legística e a Jurimetria servem, pois, de balizadores e corretores para essa questão, devendo esses institutos ser melhor observados e aplicados no dia a dia da prática legislativa.

Segundo levantamento datado do ano de 2019, realizado pelo Instituto

Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT⁵, o Brasil, desde a Promulgação da Constituição Federal de 1988, teve editadas 6.087.473 normas jurídicas, sendo 167.716, a nível federal; 1.722.736, a nível estadual; e 4.197.021, a nível municipal. Estatisticamente, são editadas, no país, 776,08 normas jurídicas por dia útil, sem contar as normas pretéritas que foram recepcionadas pela Carta Magna e permanecem em vigor.

Desse total de normas editadas, apenas 13,02% (treze vírgula zero dois por cento) permaneceram em vigor em 05 de outubro de 2019, aniversário de promulgação da Carta Magna, que completou 31 anos nessa data. Um percentual notadamente baixo, se considerado todo o acervo legislativo produzido, que abrange, dentre outras, leis ordinárias e complementares, decretos etc.. Daí a reflexão: qual o sentido de lançar diariamente 776,08 normas no país?

Bem sabemos que a Lei, em seu sentido amplo, deve acompanhar a evolução da sociedade. Contudo, por mais célere que aconteçam as mudanças, há de se convir que se trata de uma média elevada de normas editadas por dia útil. Além disso, caso adicionássemos o número de projetos de lei apresentados por parlamentares no interior das Casas Legislativas, que por alguma razão, não chegaram a ser aprovados ou sancionados, bem como aqueles que estão seguindo a tramitação regular do processo legislativo, esse número se elevaria exponencialmente.

No estudo do IBPT, consta a seguinte informação:

Dividindo-se a quantidade de normas editadas pelo número de habitantes do país, verifica-se que nos três anos anteriores à promulgação da Constituição de 1988 foi editada 1 (uma) norma geral para cada grupo de 300 habitantes. No período acumulado, de 1989 a 2019, o número de normas editadas foi de uma para cada 35 habitantes.

Logicamente, esse aumento substancial se deve também à necessária

⁵ IBPT. *Quantidade normas editadas no Brasil: 31 anos da Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<https://migalhas.com.br/arquivos/2019/10/art20191025-11.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

descentralização das competências e da conseqüente elevação da autonomia dos Municípios, conforme destacado no capítulo anterior. No entanto, entendemos que o problema da edição de leis inapropriadas ou assimétricas é bem anterior.

Infelizmente, uma grande parcela dos legisladores brasileiros, além de não serem treinados na cultura jurídica, utilizam o processo legislativo com fins estritamente midiáticos ou para “fazer média” com o seu eleitorado, apresentando, sem qualquer filtro, todos os projetos solicitados por seus apoiadores políticos. Para esses, legislar é uma disputa quantitativa com seus pares, na qual vence quem mais produziu, em termos numéricos. O bem comum, ideal de toda base democrática, acaba sendo negligenciado por aqueles que deveriam representar a vontade do povo. Nesse sentido, discorre BASTIT (2010, 40-41):

Se o legislador recusa essa dependência [com a vontade do povo, o bem comum], ele atribui a si mesmo seu fim. A lei se torna o que é desejado por ele. Já não é submetida a um fim externo. Extrai toda a sua virtude da vontade, fechada em si mesma, do legislador. Portanto, ela já não pode ser uma vontade regrada pela razão. Não conhece outro limite além de si mesma.

Nesse cenário, a mídia também possui uma boa parcela de culpa, uma vez que, ao comparar candidatos que possuem cargos eletivos em alguma Casa Legislativa, costuma lançar dados estatísticos da produção legislativa de cada um deles. O que possui um número reduzido de proposituras, acaba recebendo a pecha de improdutivo, de negligente. E, há de se convir, que, para candidatos em um certame eleitoral, a imagem é fundamental para o êxito na disputa.

Logicamente, em se tratando de um candidato originado de um mandato eletivo ou de um cargo público de gestão, é imprescindível a avaliação de sua atuação parlamentar ou na gestão do órgão ou secretaria. Todavia, essa avaliação deve ser feita de forma qualitativa e quantitativa, não somente da segunda maneira. Ainda assim, a análise quantitativa deve ser analisada

adequadamente.

Como se destaca, o cenário de pouca participação da sociedade em assuntos políticos favorece uma corrida pela proposição de projetos legislativos, como uma contraprestação de serviços à população. Além disso, muitos parlamentares ainda aparentam ter pouca criatividade para a elaboração de leis “próprias”, copiando, *ipsis litteris*, leis de outros Municípios, Estados ou Países, sem qualquer adequação à realidade local, diga-se, dos verdadeiros destinatários daquela norma, que sofrerão as consequências daquele ato normativo, editado à revelia de seus interesses. Infelizmente, essa informação é obtida quando pesquisamos e comparamos leis de Estados distintos e nos deparamos com réplicas de outras leis.

O problema aqui não é o Direito baseado em experiências de outros Estados bem-sucedidas. Esse é reconhecidamente valioso para o desenvolvimento de uma nação. Bons métodos devem, sim, ser replicados. A questão é que essa réplica, antes de ser “importada”, deve considerar as nuances e os anseios da comunidade a que será destinada, com respeito aos costumes e às práticas cotidianas locais. Advirta-se: um modelo que deu certo em uma nação A, não necessariamente dará certo na nação B.

O jurista Rosenn (1998, 61) assim explica essa situação, ironizando a utilização do “jeitinho brasileiro” também na cultura jurídica do país:

A falta de criação de leis próprias para as necessidades brasileiras se deve em grande parte à natureza do processo legislativo. Boa parte da legislação brasileira foi esboçada por destacados juristas em uma atmosfera bastante deslocada da clamorosa justaposição de grupos de interesse. Os juristas têm, tipicamente, consultado as várias soluções para determinado problema no exterior, e tentado escolher uma que, através de uma proposição abstrata, pareça ser a melhor. Raramente se procura uma norma que cristalize os costumes e a prática cotidiana ou se realiza uma pesquisa empírica sobre a natureza peculiarmente brasileira do problema econômico, social, político ou administrativo em pauta. Disputas entre juristas e professores sobre a norma a ser adotada são frequentes, mas são, tipicamente, disputas técnicas e doutrinárias. O produto final desse processo tem sido uma legislação de padrões idealizados de comportamento, continuando, assim, uma tradição secular que começou com a adoção do Direito Romano pelos

portugueses.

Depreende-se, portanto, que a insuficiência de estudos empíricos apropriados sobre os problemas sociais, econômicos, políticos e administrativos tem levado a esse quadro caótico, que vem sendo o sistema normativo brasileiro, o qual contém diversos atos normativos mal redigidos, incoerentes, inconstitucionais⁶, antinômicos⁷ entre si ou dispensáveis. Em face disso, a Legística e a Jurimetria se apresentam, conjuntamente, como importantes e factíveis soluções para a resolução desses problemas, a curto e a longo prazo.

Na verdade, há de ser perseguir qualidade na técnica legislativa que, como lembram Fraga *et al* (2000, 62), deve compreender, além da precisão redacional, o conteúdo consentâneo com a realidade demandada, a integração no sistema jurídico e no contexto sócio-econômico, a participação da sociedade, bem como a avaliação de sua aplicação. Tais requisitos permitem que seja viabilizada a acessibilidade ao cidadão, inclusive no que se refere aos variados aspectos da regulação na vida e atividades das pessoas.

Para a conceituação dos dois institutos, no entanto, faz-se mister analisar seus precedentes históricos, possibilitando uma melhor compreensão da premente necessidade do estudo e sua aplicação no processo legislativo brasileiro, em particular, na legislação urbanística municipal de Fortaleza, objeto dessa dissertação, para em seguida buscarmos a delimitação de seus conceitos que mais seja mais adequada.

2.1 Evolução histórica e conceito de Legística

É certo que as atenções dos juristas vêm, pouco a pouco, se voltando para o estudo da Legística. Contudo, esse redirecionamento de atenção, além de recente, tem ocorrido de forma tímida e, muitas vezes, fora dos ambientes legislativos, principal palco de sua aplicação, essa é a impressão que tenho por ter exercido recentemente a função de Advogado Parlamentar. Pode-se dizer,

⁶ Inconstitucional é uma situação que está em desacordo com a constituição de um país; que fere a constituição, a carta maior da nação.

⁷ Antinomia é a contradição entre duas proposições filosóficas igualmente críveis, lógicas ou coerentes, mas que chegam a conclusões diametralmente opostas. Antinomia jurídica é a contradição entre duas ou mais leis entre si.

pois, que a preocupação com a confecção e inteligibilidade das leis é bastante antiga. Como um claro exemplo, pode-se citar o Digesto Justiniano⁸, MARTINS (2012). A palavra digesto vem do latim *digere*, que significa “pôr à ordem”.

Avançando no tempo, atribui-se, historicamente, à França o surgimento do termo “Legística”, apesar de tal termo não ter ainda comprovação léxica, uma vez que não está incorporado nos dicionários de uso corrente, seja em francês ou em português (GUIMARÃES; BRAGA, 2011, 82).

Segundo Mader (1986), suas origens remontariam a uma obra suíça intitulada *Gesetzgebungslehre*, de Peter Noll, datada do ano de 1973. O termo, hoje conhecido como “Legística”, foi traduzido para o francês como “método legislativo” (*méthode législative*). Desse modo, passou-se a considerar, como elemento principal da nova área, a aplicação de métodos das ciências humanas, em especial das ciências sociais, ao processo legislativo (ALMG, 2009, p. 27-39).

Mader (*op. cit.*) destaca, ainda, que seu surgimento é contemporâneo ao fortalecimento dos movimentos sociais em diversas partes do mundo, período em que considera ter havido um “redespertar” do interesse científico pela legislação, com destaque para o impacto das leis na sociedade. Assim, compreendendo que a utilização da expressão “método legislativo” não se apresentava como a mais adequada, tendo em vista limitar consideravelmente o seu raio de aplicação e abrangência, atribuiu-lhe nova definição, passando a chamá-la de “ciência da legislação” (*science de la législation*), na obra francesa “*L'évaluation législative: pour une analyse empirique des effets de la législation*” (MADER, 1986).

⁸ O imperador romano Justiniano, observando o grande número de juristas clássicos, entendeu pela necessidade de compilá-los e organizá-los, de uma forma que adquirissem uma coerência lógica. Desse modo, instituiu uma missão formada por 16 membros para organizar toda a jurisprudência, em um prazo de 10 anos, categorizando Digesto em sete partes, compostas, ao todo, por 50 livros, subdivididos em aproximadamente 1500 títulos, organizados por assunto (MARTINS, 2012).

A adoção do termo “Legística”, no sentido que é usualmente conhecido na atualidade, somente veio a ser utilizado pelo jurista francês Jacques Chevallier, na obra *L'évaluation législative: un enjeu politique*, publicada na *Contrôle parlementaire et evaluation* (DELCAMP *et al*, 2015), que apresentou a Legística como uma ciência aplicada de legislação:

A legística é uma ‘ciência’ (ciência aplicada) da legislação, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, redação, edição e aplicação das normas.

Segundo Chevallier (2009, 177), a Legística visa o cumprimento de três objetivos: a) favorecer um melhor conhecimento das normas existentes; b) assegurar a modernização e a atualização do dispositivo jurídico e c) aperfeiçoar a redação e a formulação dos textos. Todavia, importante esclarecer que, embora tenha havido uma evolução em sua nomenclatura, ainda não existe um consenso entre juristas acerca da adoção de um termo ou expressão que defina o instituto, sendo comum também se utilizar “Legisprudência” ou “Teoria da Legislação”, também com o sentido de definir a disciplina que busca estudar a lei em todas as suas dimensões.

Ao que se entende, a Legística é, portanto, a neociência responsável por estudar de forma sistemática, metódica e teleológica a arte de fazer leis. No bojo dessa ciência há uma espécie de pesquisa chamada avaliação do impacto legislativo. Essa pesquisa doa respaldo às construções legislativas e às formações embrionárias de sistemas legais que serão implantados para a sociedade. A propósito, sobre essa avaliação do impacto legislativo, assim discorrem Meneguín e Nunes (2011, 3):

A avaliação legislativa deve examinar *ex ante* se a legislação será efetiva, ou seja, se o comportamento adotado pelos destinatários da norma estará de acordo com o esperado; eficaz, no sentido de que o texto legal deve estar formulado para que os objetivos sejam alcançados; e eficiente, isto é, se os benefícios oriundos da lei compensarão os custos impostos por ela.

Em decorrência dessa ampliação do campo de atuação da Legística, a doutrina a tem subdividido em duas grandes áreas, como se observa em Soares

et al (2019, 10). A Legística formal e a Legística material. A Legística formal é responsável pela chamada técnica legislativa (redação, sistematização e composição das leis), ao passo que à Legística material incumbe o processo de análise do conteúdo das leis e seus impactos sociais:

A Legística material trata do teor normativo da legislação ou, mais especificamente, propõe uma forma metódica de se elaborar o seu teor normativo. Também procura desenvolver ferramentas de uso prático, que venham a facilitar as diferentes etapas analíticas, a sequência de passos inerentes à abordagem metodológica. A Legística formal, por sua vez, trata dos aspectos legais: os diferentes tipos de atos normativos, as instituições jurídicas, a estrutura formal dos atos normativos e a forma por meio da qual novas leis são introduzidas ou integradas no arcabouço normativo preexistente.

Observa-se, pois, que no contexto contemporâneo, considerando-se a um só tempo o cenário de desigualdades sociais, bem assim o de demandas de profusão legislativa, o conhecimento de tal ciência por parte de parlamentares e assessores legislativos se apresenta como uma condição *sine qua non*, sob pena de proposições de leis que realizem efeitos contrários ao objetivo colimado. Quer dizer, ao invés de promover a paz social ensejar efeitos deletérios à sociedade.

Além da Legística, responsável pelo estudo sistemático, metódico e teleológico das no processo de criação das leis, tem-se a Jurimetria que será abordada no tópico seguinte.

2.2 Evolução histórica e conceito Jurimetria

A perspectiva de relação interdisciplinar entre o Direito e a Matemática, com estudos envolvendo essas duas ciências é incontestável, apesar de grande parte dos profissionais de ambas as áreas ainda terem certa dificuldade em admitir sua correlação. Cronologicamente, atribui-se ao matemático Nicolau Bernoulli a primeira utilização, no âmbito do Direito, de métodos matemáticos, no início do Século XVIII, quando escreveu sobre o tema em sua tese de doutorado intitulada “*De usu artis conjectandi in jure*”, no ano de 1709 (ZABALA

et al, 2014).

Todavia, de acordo com os registros até então conhecidos, o termo “Jurimetria” foi utilizado pela primeira vez pelo advogado norte-americano Lee Loevinger, em seu artigo “*Jurimetrics – The Next Step Forward*” (LOEVINGER, 1949) ou, traduzindo-se, “Jurimetria: Um Passo Adiante”, publicado em abril de 1949, na *Minnesota Law Review*. O objetivo do advogado era unificar a teoria jurídica com métodos estatísticos, com vistas a analisar a jurisprudência estadunidense.

No período entre 1961 e 1963, o mesmo advogado americano escreveu dois novos artigos, respectivamente, o “*Jurimetrics: Science and prediction in the field of law*” ou “Jurimetria: Ciência e previsão no campo do Direito” e o “*Jurimetrics: the methodology of legal inquiry*” ou “Jurimetria: a metodologia da investigação jurídica”. Nos citados documentos, Loevinger avançou ainda mais no desenvolvimento de “uma atividade envolvendo investigação científica de problemas legais, ou seja, utilização de experimentos no Direito, assim como ocorre nas ciências naturais, diretamente associada à análise quantitativa e estatística” (MOACYR, 2019).

Como se observa, o advogado Lee Loevinger via as questões sociais e jurídicas de uma forma multidisciplinar e, desde meados do século passado, já antevia a necessidade de uma maior interação do Direito com outras áreas do conhecimento, em especial com a Matemática.

O termo cunhado por Loevinger – “Jurimetria” – inspirou a edição do *Jurimetrics Journal* ou, em tradução, “Revista da Jurimetria”, um periódico trimestral realizado, desde 1959, pela *American Bar Association*, associação voluntária de advogados e estudantes de Direito dos Estados Unidos, e que permanece em edição até hoje, respeitando-se a periodicidade originária (trimestral) ⁹. Esta publicação em formato de revista, que atualmente é

⁹ HEISE, *The importance of Being Empirical* . Disponível em: <https://www.americanbar.org/groups/science_technology/publications/jurimetrics/> Acesso em

disponibilizada na modalidade *on line*, foi criada com o objetivo de aplicar questões envolvendo a Jurimetria à realidade social, econômica e política norte-americana, com utilização de estatística e de análise de dados.

Assim, pouco a pouco, a Jurimetria foi atraindo uma maior atenção dos juristas. O professor de estatística Joseph Born Kadane, da *Carnegie Mellon University*, tornou-se uma respeitada referência na área desde o ano de 1976, tendo inovado na aplicação de dados estatísticos em variadas áreas jurídicas, utilizando-os na seleção de jurados (Direito Penal), em auditorias de impostos (Direito Tributário), na esfera Eleitoral, em questões de Direito Empresarial, entre outras áreas. Podemos afirmar essa informação com base na experiência de nossa pesquisa, cada nova descoberta apontava para o fiel retrato de que os juristas estão, *pari passu*, se voltando ao estudo e a análise da Jurimetria.

Seguindo essa linha de pensamento, Luciana Yeung, co-autora do capítulo intitulado “Jurimetria ou Análise Quantitativa das Decisões Judiciais”, inserido na obra “Pensar Empiricamente o Direito”, organizado por Machado. (MACHADO, 2017, p. 249-274), alarga a abrangência do tema e expõe, de forma simples e desmitificada, métodos jurimétricos a serem aplicados para avaliação das decisões judiciais. Assim, defende que toda coleta e análise de dados que se baseie em estudos estatísticos pode ser considerado um exemplo de trabalho jurimétrico.

Outro nome mundialmente respeitado no estudo empírico e estatístico aplicado à ciência jurídica, é Heise (1999) que publicou o artigo “*The Importance of Being Empirical*” ou “A Importância de Ser Empírico”, avançando no entendimento de que o Direito não deveria se resumir a estudos quantitativos, mas adotar uma postura mais ativa, com análise qualitativa, unificando métodos e técnicas diversos.

Assim, Heise (*op. cit*) incrementou a ideia de multidisciplinaridade de Loevinger (*op. cit*), não limitando ao Direito a simples aplicação da estatística. A

propósito, o entendimento do primeiro autor é essencial para uma análise mais abrangente do conceito de Jurimetria, de modo que a mesma não venha a ser resumida a um ramo da Estatística ou a uma Ciência Estatística aplicada, embora se utilize de métodos estatísticos em seus processos, como esclarecem:

Inicialmente, a Jurimetria não é um ramo aplicado da Estatística. Isto é, não é a aplicação de métodos estatísticos sobre as informações (banco de jurisprudência) existentes nos Tribunais brasileiros. A Jurimetria se vale da Estatística, mas não é a Ciência Estatística aplicada, como erroneamente dizem alguns “especialistas” em Jurimetria.

O uso dos métodos estatísticos ocorre como ciência auxiliar da Jurimetria, a qual se vale de métodos de pesquisa qualitativos e quantitativos na identificação das massas processuais a serem investigadas e quais os padrões de decisões nestes processos. Outros “ramos” da estatística como organização de dados, formulação de tabelas e planilhas também são utilizados pela Jurimetria.

Outra coisa que a Jurimetria não é, é uma nova forma de interpretação. A Jurimetria não é uma nova espécie de hermenêutica, com algumas regras próprias da interpretação aplicadas às peculiaridades do objeto de estudo da Jurimetria

Do último parágrafo da citação acima, é possível se depreender que a Jurimetria busca uma análise mais profunda de dados, de forma empírica, não se confundindo com a Hermenêutica, apesar dela se utilizar em suas análises. A Hermenêutica se presta a interpretar normas jurídicas enquanto a Jurimetria interpreta a necessidade da norma e seus impactos presentes e futuros na sociedade.

Muider, Noortwijk e Combrink-Kuiters, no artigo intitulado *Jurimetrics Please*, apresentaram uma proposta de definição para a expressão “Jurimetria”:

Jurimetria é o estudo empírico da forma, significado e a pragmática (e a relação entre eles), das demandas e autorizações das questões das organizações do estado, com o auxílio de modelos matemáticos e uso do individualismo como paradigma para explicar e prever o comportamento humano.

Para termos, portanto, uma compreensão melhor da abrangência de atuação da Jurimetria, transcreve-se importante explicação dos professores estadunidenses:

Em outros termos: a Jurimetria converge direito e estatística, sob o pálipálio (*sic*) de mensurar os fatos que deram origem aos conflitos e,

desta forma, antecipar hipóteses e projetar condutas na elaboração das leis, no estabelecimento de políticas públicas, nas estratégias de administração do acervo em uma Vara Judicial, na racionalização das decisões em busca de uma maior eficácia delas já que a concretude do direito se dá em função da decisão que o reconhece.

No Brasil, tem havido um maior interesse com relação a essa temática, tendo sido, inclusive, criada a Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ), fundada em 2011 e presidida pelo advogado Marcelo Guedes Nunes, cujo objetivo associativo vem explicitado *online* (2020) ¹⁰:

[A Associação Brasileira de Jurimetria - ABJ é] formada por pesquisadores das áreas do direito, da estatística e atualmente é a única organização brasileira que tem como objetivo a realização de pesquisas empíricas voltadas para a compreensão e gestão estratégica dos institutos de direito, participando de ações voltadas para a administração de tribunais, elaboração de leis, análise de carteiras e populações de processos e pesquisas acadêmicas em geral.

A proposta maior da Jurimetria é fornecer aos cientistas jurídicos e, portanto, aplicadores do Direito, a avaliação concreta das inúmeras sentenças, acórdãos, contratos, fatos e atos jurídicos produzidos em determinada sociedade. O objetivo é examinar a situação jurídica da sociedade pelo lado avesso, ou seja, percorrendo em direção oposta à da decisão judicial até chegar à Lei que a respaldou. Assim, a compreensão e análise da norma aplicada parte da situação concreta de sua aplicação na decisão judicial retornando à abstração hipotética de sua criação.

Claramente, os conceitos de Legística e Jurimetria convergem para um ponto comum: a adequação das normas à realidade social. Assim, no desenvolvimento de critérios legísticos para a produção legislativa, faz-se essencial avocar elementos da Jurimetria São, portanto, institutos complementares que, se conquistarem a merecida atenção de juristas e legisladores, poderão servir ao constante aprimoramento do ordenamento jurídico brasileiro.

¹⁰ Disponível em < <https://abj.org.br/institucional/>> Acesso em 11 Jan 2020.

3 PROCESSO LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Conforme destacado nos capítulos anteriores, os Municípios possuem autonomia para o gerenciamento da política de desenvolvimento urbano municipal. No entanto, para uma análise mais adequada da aplicabilidade dos institutos Legística e Jurimetria na formação das leis urbanísticas municipais, objeto deste estudo, mister se faz a compreensão do *modus operandi* do processo legislativo municipal de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, perpassando por seus princípios estruturantes e bases constitucionais e minudenciando seus trâmites legais.

Imperioso, portanto, antes de aprofundar sobre o assunto, estabelecer uma definição de processo legislativo, reconhecendo a sua importância dentro de um sistema democrático. Nesse sentido SOUZA (2013,15) assim define o processo legislativo:

[...] o conjunto de procedimentos que assegura legitimidade à elaboração de uma lei. A sua percepção, pelo governo e pela sociedade, deve refletir responsabilidade e compromisso com a democracia. É um equívoco tratar o processo legislativo como uma mera burocracia.

Observa-se, então, que o processo de elaboração de uma lei demanda o cumprimento de sucessivas etapas legalmente previstas, cuja inobservância impera vício capaz de deslegitimar sua eficácia, Daí, Giustina (2011, p. 77), ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça, em sua obra “Leis municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça”, observar que “a lei não é um produto pronto. Sofre ela uma elaboração, que se concretiza aos poucos, e por etapas, até seu acabamento final”.

No Brasil, a Constituição Federal estabelece, no art. 59 e seguintes, os atos normativos federais cuja elaboração demandam a observância de um

devido processo legislativo¹¹.

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

O processo legislativo, em seu sentido amplo, faz parte da esfera da ciência política e se inicia pelos fatos que têm como consequência a exposição de recomendações de inovação legal. Noutra giro, em seu sentido estrito, o processo legislativo pertence ao ramo da ciência jurídica, podendo-se falar em procedimento legislativo ou *iter legis*, atividades sucessivas e ordenadas que se destinam à formação da lei (BOBBIO *et al*, 1997).

Canotilho (2009, 871), por sua vez, define-o procedimento legislativo como “forma da função legislativa, isto é, o modo ou *iter* segundo o qual se opera a exteriorização do poder legislativo”. Em outra perspectiva, Silva (2008, 40) define processo legislativo como o conjunto de práticas necessárias à efetivação da função legislativa, a organização de elementos por meio da qual se obtém uma finalidade, enaltecendo-o ao nível do processo civil.

Como se observa, a temática tem sido objetivo de reflexões muitos juristas. Importante salientar, com base nessas reflexões destacadas, que o processo legislativo exige uma democracia deliberativa, ou seja, uma sociedade na qual a lei seja formada por um processo discursivo e não seja fruto de uma vontade soberana, mas de um conjunto de competências juridicamente fixadas.

Sob outra perspectiva tem-se as lições de Silva (2015, 21), que compreende o processo legislativo como um autêntico processo jurídico, tal

¹¹ O texto constitucional dedica uma seção explicitando o processo legislativo de referidas normas (Seção VIII, Capítulo I, Título IV).

como o judicial, destacando que a grande e essencial diferenciação seria o fato de que o primeiro não se refere à resolução de um problema perante um juiz imparcial, mas à discussão (fase cognitiva) e à decisão (fase volitiva), no tocante a uma sugestão de inovação por meio de um ato normativo primário.

Nessa mesma linha de pensamento cabe a Kelsen (2006) a ideia de que a criação do direito é função jurídica em *stricto sensu*, ressaltando que todo ato de criação do direito também se destina à sua aplicação.

Tem-se, portanto, de acordo com essa perspectiva, que o processo legislativo possui o mesmo propósito – tratando-se em termos de ato normativo – que o processo judicial, tendo em vista que ambos são processos jurídicos. Porém, enquanto a finalidade fundamental do primeiro é criar a lei, como ato normativo amplo; a do segundo é exprimir o direito mediante uma sentença, ato normativo estrito.

Assim, enquanto, no processo legislativo, deve-se originar a lei respeitando o direito, não como um fim do processo, mas como meio para que o mesmo alcance validamente os seus objetivos; no jurídico deve-se efetivar o direito por meio do cumprimento da lei.

3.1 Princípios do Processo Legislativo

O Poder Legislativo Municipal não é contemplado especificamente na Carta Magna, mas as normas que o disciplinam regem-se pelos arts. 29, 30 e 31 da CRFB/88, os quais estão inseridos no Capítulo IV: “Dos Municípios”, do Título III: “Da Organização do Estado”, sem deixar de aplicar as normas gerais dos arts. 53, 54 e 55 com as possíveis adaptações, que disciplinam sobre deputados e senadores.

Para que o processo legislativo exerça sua função, faz-se mister que a Constituição defina permissivos que garantam ao cidadão o acesso às garantias, que terão como fundamento os princípios constitucionais. Vale salientar que a ocorrência desses não se restringe aos textos do ordenamento jurídico (LONGO, 2003, p. 33). Assim, na avaliação de um dispositivo legal, deve-se considerar os princípios constitucionais que o embasam, que submetem suas proposições.

Destarte, analisar os princípios que alicerçam o processo legislativo simboliza a procura do que sustenta o procedimento de elaboração das leis. Como ensina Canotilho (1993, 166-167), “os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante”.

Dessa forma, importante frisar os mais relevantes princípios que devem nortear a atuação dos parlamentares na criação das normas, para uma melhor compreensão do devido processo legislativo, bem como o fato de a confecção das normas deve obedecer a um procedimento constante nos regimentos internos das Casas Legislativas, com observância das disposições contidas nas Constituições Federal e Estadual.

3.1.1 Princípio da Separação dos Poderes

O Princípio da Separação dos Poderes derivou da teoria de Montesquieu, que separa o Poder do Estado em Legislativo, Executivo e em ação de julgar, que hodiernamente atribuímos ao Poder Judiciário. A brilhante e sempre atual teoria recebeu o merecido reconhecimento, uma vez que sua utilização favoreceria a limitação do poder político e o freio do poder despótico, adquirindo, inclusive, notoriedade como garantidora das liberdades públicas (AGUIAR; GONÇALVES, 2008,18-19).

Como amparo na Teoria de Montesquieu, Franco (2013) sintetiza que foi conferida ao Poder Legislativo a função de editar normas gerais e abstratas para reger a vida em sociedade; ao Executivo, de administrar a população e garantir

a execução das leis; e, ao Judiciário, de dirimir possíveis controvérsias e julgar, todos com autonomia e independência em relação aos demais.

No entanto, devemos sempre lembrar que, por mais que haja uma separação dos poderes e as funções precípuas desses sejam as acima especificadas, os três acabam, no exercício de suas competências, legislando, executando e julgando, sem que, com isso, interfiram nas atribuições dos demais. Como exemplo, temos as resoluções e portarias emanadas pelos Tribunais de Justiça e pelo Conselho Nacional da Justiça, claramente legislando questões, só que de interesse interno daquele poder.

É, pois, essencial o estudo do Princípio da Separação dos Poderes, tendo em vista que a liberdade dos cidadãos estaria extremamente comprometida com o acúmulo de atribuições antagônicas ao Estado de Direito, caso os poderes não estivessem devidamente separados, como observado por Aguiar e Gonçalves (2008, p. 19-20):

[...] consagrado em Constituições pelo mundo, e presente em todas as Cartas Políticas brasileiras, foi associado à idéia de Estado Democrático de Direito e originou o que a doutrina denomina “sistema de freios e contrapesos”, que consiste na admissão de interferências de um Poder sobre outro, de modo a levar ao equilíbrio indispensável para evitar o arbítrio e a supremacia de um dos Poderes.

[...] as dificuldades enfrentadas pela Administração são de grande monta, a fazer com que a separação dos Poderes reduza sua rigidez. Exemplo de interferência (legítima, esclareça-se) é a elevada quantidade de ações de inconstitucionalidade das leis, provocando o que os cientistas políticos alcunham de “judicialização da política”.

Oportuno observar que tanto as leis editadas pelo Legislativo, como as ações administrativas podem ser objeto de questionamentos judiciais, como mencionado em relação aos atos de “judicialização da política” citada pelos autores, sendo cada vez mais frequente a discussão judicial sobre a constitucionalidade das leis por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), esclarecendo Aguiar *et* Gonçalves (2008, p. 20) que muito se recorre ao Judiciário para questionar leis municipais devido a diversas extrapolações de competência da Câmara Municipal:

[...] que na esfera municipal também há grande número de ações contestando leis apreciadas e aprovadas pela Câmara e sancionadas (ou não) pelo Chefe do Poder Executivo. As decisões quanto à legitimidade dos diplomas legais passam, portanto, ao Poder Judiciário em suas diversas instâncias, que examinam os feitos e concluem muitas vezes por sua (in)veracidade, de modo a fazer com que a função legislativa escape da instituição que a exerceu - o próprio Poder Legislativo. A função desse Poder, pelas interferências que sofre do Executivo e, agora, também do Judiciário, fica diminuída, mesmo que se considere o aperfeiçoamento democrático que isso representa pela participação da sociedade, indiretamente, na formação das leis que irá cumprir.

Conforme Franco (2013, 17), se faz necessária a fiscalização das leis normatizadas pelas Câmaras de Vereadores, especialmente por se saber que, em muitas cidades brasileiras, elas são constituídas por indivíduos despreparados de técnica e que, diversas vezes, ignoram as competências e atribuições que lhes são conferidas pela Lei Orgânica.

Nessa perspectiva, fundamental trazer à baila o trecho de Montesquieu (2004, p. 23) de “O Espírito das Leis” sobre o tema: “Quando, em uma república, o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano, isso vem a ser uma democracia”. Então, é clarividente que a democracia pressupõe a livre escolha pelo povo de seus representantes, inclusive no âmbito municipal, com o objetivo de que leis sejam criadas para garantir melhores relações sociais, culturais, políticas e econômicas.

Nesse contexto, Franco (2008,) ainda afirma que, no art. 2º da CRFB/88, o Poder Legislativo não veio antes do Executivo e do Judicial por acaso, mas com vistas a melhor exprimir a necessidade de democracia e liberdade de escolha da população.

Portanto, é necessário abordar a estrutura do Poder Legislativo para que se compreenda que a divisão de funções, a devida separação dos poderes, é essencial e necessária no sistema municipal, pois é na Casa Legislativa que leis tramitam em prol do bem comum.

3.1.2 Princípio da Simetria

O Princípio da Simetria Constitucional exige uma relação análoga entre as normas jurídicas dos Estados e Municípios com as da Carta Magna. Assim, os Estados e Municípios devem se constituir em obediência ao modelo adotado na Constituição Federal para a União.

Costa (2019) afirma que o motivo principal do surgimento do princípio da simetria foi o controle concentrado de constitucionalidade e defende que tal princípio tem origem autoritária, se constituindo em restrição à autonomia dos Estados-membros. Alega, também, que o princípio da simetria não pode ser o único motivo para o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma norma, pois tal reconhecimento deve ser exarado apenas caso a inconstitucionalidade seja evidente e inequívoca. Ou seja, a inconstitucionalidade não pode ter como base, apenas, o princípio da simetria, o que macularia a autonomia dos entes federativos.

Segundo Barreiro (2012), com base no princípio da simetria, o processo legislativo é uma associação de preceitos constantes na Lei Orgânica Municipal, os quais precisam estar de acordo com as normas constitucionais federais e estaduais. Ademais, o doutrinador entende que a Câmara dos Vereadores deve observar determinados procedimentos impostos aos parlamentares, que também se aplicam ao Executivo, no exercício da função de legislar.

No mesmo sentido se manifesta Franco (2008, 22), ao observar que o processo legislativo que consta na Constituição Federal é de observação obrigatória pelos Estados e Municípios, os quais devem tê-lo como parâmetro em obediência ao princípio da simetria:

Esse procedimento para a elaboração das leis é fundamental para que não haja distorções da técnica legislativa e conseqüentemente se produzam leis com vícios formais. Ainda, pode-se afirmar que a Constituição Federal nos artigos 61 a 69 apresenta o Processo Legislativo federal, mas que na realidade deve ser observado obrigatoriamente por todos os entes federativos, devendo as Constituições Estaduais, e Leis Orgânicas utilizarem-no como modelo. 'Significa dizer que pelo princí-

pio da simetria constitucional, todos os entes federativos devem observar as regras constitucionais quanto ao Processo Legislativo.

Portanto, as normas legislativas constitucionais aplicadas à União e aos Estados devem nortear e modelar as normas municipais, a fim de garantir o devido processo de elaboração das leis, em obediência aos seus princípios norteadores.

3.1.3 Princípio da Não Convalidação das Nulidades

O princípio da não convalidação das nulidades diz respeito à impossibilidade de que os vícios ocorridos no processo legislativo sejam ignorados. Ou seja, os defeitos na elaboração das leis são absolutos e não podem vir a ser corrigidos posteriormente à confecção da norma.

Esse princípio tem o objetivo de tolher correções às nulidades oriundas da criação das leis, que podem ser consequências de vício de iniciativa ou de não observância dos procedimentos legislativos. Tal princípio visa, também, o cumprimento da legalidade e da separação dos poderes, tendo em vista que a afronta a um desses dois significa nulidade do processo legislativo, posto que um processo errôneo tem como efeito a invalidação de uma lei, como destaca MOURÃO (2014, 36).

Barreiro (2012) ressalta que a doutrina não é pacífica nesse sentido, sendo dividida entre quem acredita que a sanção ao projeto supre o vício de iniciativa e quem defende que a sanção do prefeito não convalida as nulidades oriundas do processo de elaboração das normas:

Na doutrina e jurisprudência, sobre o alcance da sanção do Prefeito Municipal em relação à usurpação de iniciativa reservada para apresentação de projetos de lei, o problema consiste na hipótese de que a Câmara Municipal, através de usurpação de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, apresenta um projeto de lei, deflagrando o processo legislativo. A proposta é aprovada pela Câmara e posteriormente, enviada ao Executivo, quando será sancionada, de forma expressa ou tácita. Surgiram diversos questionamentos: **a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo?** O projeto deflagrado pode ser convalidado pela sanção do Executivo? As corren-

tes doutrinárias se posicionam de formas contrárias, umas entendem que a sanção supre o vício de iniciativa; outras afirmam a não-convalidação do ato pela sanção do Prefeito Municipal. (grifos do original)

Entretanto, de acordo com Cavalcante Filho (2017, 30), o STF passou a não mais aplicar a Súmula nº 5, que reconhecia que a “sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”, posto que a mesma trazia vício jurídico de enorme gravidade, uma vez que aprovava situações de inconstitucionalidade formal, permitindo a convalidação de nulidades.

No entendimento de Ferreira Filho (2009), o doutrinador afirma que os atos que não cumprem os requisitos formais, bem como os que não respeitam as garantias estabelecidas na Constituição, são inválidos. O autor afirma que a lei contrária à Constituição não é apenas passível de anulação, mas já é nula em si mesma e que o atributo principal do ato nulo não pode ser passível de convalidação. Se assim não fosse, significaria a possibilidade de se diferenciar o que na Constituição é indispensável e o que não é.

Portanto, esse princípio garante a inconstitucionalidade de uma lei cujo projeto de lei seja eivado de nulidades formais no nascedouro, ainda que o mesmo seja sancionado e promulgado pelo Executivo. É nulo de pleno direito e não podendo ser convalidado em lei.

3.2 Atos Normativos Municipais

A Câmara Municipal representa o Poder Legislativo do Município, sendo o órgão responsável por determinar parte das leis e das normas para a direção do Poder Executivo. Nesse contexto, o vereador é o agente investido, eleito por representação proporcional.

As principais funções da Câmara são de legislar, isto é, “produção de leis municipais sobre assuntos de interesse local” e de fiscalizar, ou seja, realizar “o controle de atos do Poder Executivo, mediante o acompanhamento da prestação dos serviços públicos municipais” (ILB, 2015, 29).

No que concerne à competência municipal de legislar, é essencial trazer esclarecer sobre os atos normativos editados pelas Câmaras Municipais.

3.2.1 Lei Orgânica Municipal (LOM)

A Lei Orgânica Municipal - LOM cumpre papel equivalente ao de uma “Constituição Municipal”, tendo em vista que estabelece as regras fundamentais, no que tange à organização do poder político local, e tem como base as Constituições Federal e Estadual, os princípios da Administração Pública, além das regras e dos princípios do processo legislativo, dos serviços públicos e do regime jurídico de servidores. Em linhas gerais, sua elaboração está prevista na Carta Magna, com a sinalização de turnos de votação e quórum qualificado de aprovação.

Nesses termos, Almeida (2012, 195) afirma que a natureza jurídica da Lei Orgânica Municipal não é pacífica na doutrina. Se for considerado que as regras que nela constam disciplinam sobre organização dos Poderes do Município e estrutura de seus serviços e órgãos, ou seja, assuntos de natureza constitucional, é possível concluir que o Município, ao desenvolvê-la, estaria desempenhando encargos de poder constituinte.

Corroborando com este posicionamento, Ferreira Filho (2000, 208) constata, com base na Constituição Federal, que: “pode-se dizer que, em decorrência desta Constituição, o Município recebeu do poder constituinte originário uma emanção, um poder constituinte derivado, ou decorrente, que o auto-organiza”.

Por outro lado, apesar de muitos doutrinadores reconhecerem a Lei Orgânica do Município como uma verdadeira Constituição Municipal, abre-se questionamentos acerca dos limites da autonomia do Município e de sua capacidade de auto-organização, apesar dos termos evidentes contidos nos dispositivos da CF/88.

Para melhor ilustrar essa questão, verifica-se que o Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ-SP, em várias ações diretas de inconstitucionalidade que anali-

sou, tais argumentos não prosperaram, tendo o Tribunal concluiu pelo descabimento dos requerimentos por não reconhecer a LOM como uma Constituição de fato, a exemplo da ADIn 14.609-0, a qual teve o Desembargador Márcio Bonilha como relator:

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal – Confronto com a Lei Orgânica do Município – Impossibilidade jurídica do pedido – Ausência de condição da ação - Artigo 267, VI do Código de Processo Civil – Extinção parcial do processo sem exame do mérito. O controle de constitucionalidade de leis é efetivado em face de norma constitucional, não ostentando essa natureza simples regras de direito comum, que não se prestam para o cotejo almejado, pois envolvem matéria correspondente a mero tema de ilegalidade.

Alguns autores, como Godoy (1995, 32), defendem que, apesar de a Lei Orgânica ser *sui generis*, não é uma Constituição Municipal, tratando-se apenas de uma lei de auto-organização. Nesse mesmo viés, argumenta Ferreira (1990, 267): “Fala-se frequentemente (*sic*) em Constituição municipal e constituinte municipal. Porém, os municípios não estão investidos de um poder constituinte nem têm Constituição, mas sim leis orgânicas”.

Ou seja, nomear a Lei Orgânica do Município como Constituição Municipal se constitui apenas maneira de expressão, tendo em vista que ela, legal e jurisprudencialmente, não possui natureza efetivamente constitucional. Congrega normas de interesse local, as quais, caso desrespeitadas, não sinalizam configuração de inconstitucionalidade, mas de mera ilegalidade.

No que se refere à organização da Casa Legislativa local, a LOM e o Regimento Interno da Câmara Municipal determinam sua organização, com alguns órgãos com atribuições próprias. De acordo com o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB, 2015, p. 31), os órgãos de maior notoriedade são:

Plenário: órgão que reúne todos os vereadores e se constitui na instância máxima decisória da casa; b) Mesa: órgão composto por vereadores eleitos pelos seus pares e responsável pela condução dos trabalhos legislativos e administrativos da casa; c) Comissões: órgãos colegiados permanentes ou temporários, compostos por vereadores, que examinam proposições legislativas, realizam investigações e acompanham atos do Poder Executivo nas suas áreas de atuação (ex: saúde, educação, meio ambiente, entre outros).

Nessa perspectiva, tem-se que o Presidente e o Vice-Presidente da Casa Legislativa e das comissões são eleitos pelos vereadores. O Presidente da Casa é de extrema importância para o funcionamento do Poder Legislativo, já que preside o Plenário e a Mesa Diretora, além de ser incumbido da condução dos trabalhos, da escolha das pautas e da ordem de votação, da opção pela concessão da palavra aos parlamentares e de zelar pela manutenção da ordem nos ambientes de deliberação.

3.2.2 Plano Diretor

Compreende-se que o Plano Diretor Municipal é o conjunto de regras que melhor proporciona a boa gestão de uma cidade, sendo esclarecido por Ribeiro et Cardoso (2003, 104-105), que a necessidade do planejamento urbano e seus planos remonta, na verdade, do desenvolvimento capitalista:

Desde que as cidades foram tomadas pelo desenvolvimento capitalista, começou-se a afirmar que elas deveriam ser adaptadas às exigências da nascente economia industrial. [...] Nesta fase, a preocupação dos *planejadores sem planos* – grupo constituído basicamente por médicos e engenheiros – era a questão da higiene pública, que gerou profundas intervenções sobre a cidade e, principalmente, sobre as moradias populares. Estas reformas mudaram também a forma da cidade, produzindo uma nova simbologia requerida pelas elites em ascensão. Os problemas urbanos então se confundiam com os problemas sociais e as intervenções visavam à realização de uma reforma social.

Todavia, somente a partir de 1920 aparece a caracterização do urbanismo, como destacam os autores acima citados, “a cidade passou a ser concebida a partir de princípios que estavam a meio caminho entre a filosofia social e a racionalidade técnica”. Quer dizer, a filosofia social se ocupa do estudo da sociedade, levando em consideração as mudanças nela ocorridas e o relacionamento do indivíduo com a comunidade, enquanto a racionalidade técnica constitui uma maneira de ação que faz referência à gestão dos meios de produção e consumo presentes no capitalismo. Portanto, o surgimento da figura do urbanista ensejou a necessidade de melhor organização social atrelada à

industrialização e a novos modelos de cidade (RIBEIRO *et* CARDOSO, 2003).

Nesse cenário, surgiram as exigências oriundas da urbanização no que tange à organização do uso e da ocupação do solo urbano, o que deu origem à Carta de Atenas – orientação acerca do exercício e o objetivo do urbanismo na sociedade e que se alicerçava em quatro funções primárias: habitação, trabalho, diversão e circulação (KANASHIRO, 2004).

Nos países em desenvolvimento, a industrialização originou a migração campo-cidade, daqueles que buscavam melhores condições de vida, fazendo com que surgisse a chamada ‘cidade ilegal’ (RIBEIRO *et* CARDOSO, 2003, p. 109), fruto da fixação de indivíduos em áreas periféricas do centro urbano. Desde então, deixou-se de vislumbrar apenas o âmbito intelectual do planejamento e passou-se a organizar a cidade de maneira técnica, sendo o Plano Diretor identificado, também, como um instrumento de gestão, como elucidam Ribeiro *et* Cardoso (*op. cit.*, 110):

[...] devemos entender o Plano Diretor como gestão política da cidade, o que pressupõe:

1. a identificação das forças sociais existentes no cenário da cidade e seus respectivos interesses no que concerne ao crescimento urbano;
2. a construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanos que assegurem, por um lado, a redução das desigualdades sociais através da democratização do acesso ao uso da cidade, permitindo assim a conquista da real cidadania; por outro, a defesa de padrões mínimos de qualidade de vida pelo estabelecimento de normas de habilidade e de preservação no meio ambiente; a partir destes elementos deverão ser definidos critérios que orientem a gestão planejada da cidade, entendida como:
 - a. regulação pública da produção privada do meio ambiente construído, tanto no que se refere à construção residencial quanto aos equipamentos urbanos;
 - b. regulação pública da produção ‘informal’ do meio ambiente construído entendendo-se por esta todas as formas de construção residencial que convivem com a incorporação imobiliária e a construção por encomenda, o que pressupõe a legitimação da ‘cidade ilegal’ (favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços e casas de cômodos, vilas de periferia etc.);
 - c. regulação pública da produção e gestão privadas dos serviços urbanos (transportes coletivos, educação, saúde etc.), em termos de quantidade, qualidade e distribuição espacial;
 - d. produção e gestão pública dos serviços urbanos municipalizados;
 - e. regulação pública das decisões dos agentes privados concer-

nentes à utilização econômica do meio ambiente construído.

Nesse contexto, o Plano Diretor deve abranger diretrizes sociais, culturais, ambientais e econômicas, o qual deve possuir temáticas multi e interdisciplinares, propondo soluções para os mais diversos impasses de uma cidade, viabilizando o seu desenvolvimento.

Na prática, a eficácia do Plano Diretor ocorre com a atuação do Poder Público para dirimir as desigualdades sociais, com o fito de constituir um sistema de mobilidade e de transporte público aos cidadãos; assegurar o acesso aos equipamentos e serviços públicos; evitar a especulação imobiliária, supervisionando a produção e a comercialização do ambiente edificado; atestar maneiras de preservação dos ambientes naturais; estabelecer maneiras de participação popular na implementação de políticas públicas; e garantir a lisura na administração do Município (SOUZA, 2003).

Ribeiro *et* Cardoso (2003, p. 118) ainda afirmam:

Neste sentido, assumir claramente um compromisso com o planejamento e materializá-lo em planos e projetos voltados para a redução das desigualdades da cidade capitalista parece-nos hoje tarefa fundamental para o desenvolvimento de formas mais democráticas e justas de vida em nossas cidades, viabilizando uma reforma urbana abrangente e eficaz.

Souza (2003) corrobora com essa afirmativa, observando que dois objetivos são necessários para a definição de desenvolvimento urbano, quais sejam: melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social. Portanto, planejamento e gestão são técnicas essenciais para o desenvolvimento urbano, sendo sua finalidade última o reconhecimento dos conflitos existentes e a indispensável superação destes. Nesse contexto, o Plano Diretor orienta e principia os gestores públicos com o fito de ordenar o desenvolvimento da cidade.

3.3.3 Regimento Interno

O Regimento Interno é o regulamento geral da Câmara dos Vereadores, o qual tem por finalidade disciplinar os trabalhos dos vereadores. Se trata de ato administrativo normativo, que se destina exclusivamente aos seus integrantes no

exercício das funções de vereança. Nesse contexto, o Regimento não pode deliberar sobre direitos de terceiros, conforme afirma Meirelles (1993, 495):

Como ato regulamentar, o regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações constantes da Constituição ou das leis. Sua missão é disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos vereadores, da Mesa, da presidência, bem como o das comissões permanentes ou especiais que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a área da lei. A função do regimento interno não é compor o órgão legislativo do Município; é reger-lhe os trabalhos. Toda disposição que refugir desse âmbito deve ser evitada no regimento, por inválida. Como o regimento deve reger somente os trabalhos legislativos do plenário, a atuação das comissões e a atividade direta da Mesa, não comporta disposições relativamente a funcionários e serviços da Câmara, os quais terão o seu regime estabelecido por lei e disciplinado por regulamento próprio.

Por tratar de assuntos específicos, atinentes ao processo legislativo interno, a Câmara é responsável pela elaboração do seu Regimento, sem intervenção do Poder Executivo, pois assegura sua independência diante dos demais Poderes.

Silva (2006, 342) associa como fontes formais os Regulamentos Parlamentares, em conjunto com as normas da Constituição sobre o desempenho do encargo de legislar. Para o autor, “essa normatividade especial dá origem a um ramo do Direito que é o chamado Direito parlamentar, que tem, no processo legislativo, o seu objeto fundamental”.

Importante registrar que, embora a Câmara seja independente e goze de autonomia, deve respeitar os dispositivos das Constituições Federal e Estadual, além dos dispositivos da Lei Orgânica do Município, na concepção do seu Regimento. Então, como norma infralegal, o Regimento está passível de questionamento quanto à sua regularidade com as normas e os princípios constitucionais.

Sobre o assunto, Silva (2006, 343-344) assegura que, contrapondo a supremacia das normas constitucionais com a independência das Casas Legislativas, não há que se falar que esta deva predominar, “até porque a norma regimental deixa de ser coberta pelo princípio da independência parlamentar que

lhe dá fundamento, se excede do âmbito de reserva que lhe concede a Constituição”.

O Regimento Interno é, portanto, essencial na realização dos trabalhos da Câmara, regulando o funcionamento da casa, bem como a quantidade de comissões temáticas existentes para o debate das proposições legislativas, as normas sobre autoria dos projetos de lei, os parâmetros para a concessão da palavra aos parlamentares, entre outros. Nessa perspectiva, a Câmara dos Vereadores deve, por meio do seu Regimento, disciplinar os trabalhos administrativos e legislativos.

3.3.4. Atos Normativos em Geral

Como referido anteriormente, o processo legislativo federal previsto na Constituição Federal ocorre mediante sete espécies de atos normativos primários, que se fundamentam diretamente na Carta Magna, em seu artigo 59 e seguintes, quais sejam: emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária, lei delegada, medida provisória, decreto legislativo e resolução.

Apesar de os Estados e os Municípios gozarem de autonomia, o Supremo Tribunal Federal (STF) impõe-lhes várias questões relativas à disciplina do processo legislativo previsto na Carta Magna, estando entre essas imposições as espécies normativas primárias que, no caso da Lei Orgânica Municipal de Fortaleza, estão dispostas no art. 45 da (AMARAL, 2015).

Para Ferreira Filho (2012, 223), o Município pode adotar todas as espécies normativas em sua Lei Orgânica. Entretanto, a Medida Provisória e a Lei Delegada não aparentam possuir adequação ao contexto municipal, não obstante inexistir vedação constitucional para tanto.

No que diz respeito à Emenda à Lei Orgânica, trata-se de espécie normativa cabível para efetuar mudanças na LOM, possuindo elevado grau de importância social. Sua elaboração segue o mesmo mecanismo utilizado para confecção do próprio diploma que visa ser alterado, conforme dispõe os arts. 29 e 60, I e II da CRFB/88, pelo princípio da simetria.

Os agentes competentes para dar início à tramitação de uma Emenda à LOM são: o prefeito ou 1/3 (um terço) dos vereadores da Câmara. Seu quórum de aprovação é de 2/3 dos parlamentares, com necessidade de turnos duplos de votação, com interstício mínimo de 10 (dez) dias entre eles. Por fim, a promulgação é realizada pelo próprio Poder Legislativo do Município.

A Lei Complementar municipal local¹², tal qual ocorre nos âmbitos federal e estadual¹³, busca assegurar que os dispositivos da LOM sejam aplicados em sua totalidade, possuindo quórum de aprovação de maioria absoluta da Casa Legislativa, ou seja, é correspondente à metade do número total de vereadores que compõem a Câmara de Vereadores acrescido de mais um.

Ferreira Filho (2012, 224) salienta que, em relação à lei complementar, o STF exige coincidência entre as matérias reservadas em todos os âmbitos – federal, estadual e municipal, como pode ser observado no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2872 pelo Tribunal Pleno do STF, a qual teve como requerente o – à época – Governador do Piauí e como requerida a Assembleia Legislativa do Estado do Piauí:

[...] a inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário (BRASIL, 2011).

Entretanto, defende referido autor que o princípio da simetria não é compreensível no atual cenário constitucional vigente, pois seria contrário à autonomia local. Alega que seria razoável o reconhecimento de liberdade dos Estados e Municípios para definirem sobre a adoção ou não da lei complementar e de quais assuntos seriam a ela reservados.

Já a Lei Ordinária Municipal regulamenta todas as matérias que não necessitem expressamente de Lei Complementar, ou seja, que não estejam

¹² Um dos assuntos afetos à matéria de Lei Complementar no Município de Fortaleza é o disciplinamento em torno da realização de consulta a plebiscito e referendo, com base no § 2º do art. 62 da LOM.

¹³ O quórum diferenciado para aprovação de Lei Complementar está nominado na Constituição Federal (art. 69), na Constituição do Estado do Ceará (art. 61) e na Lei Orgânica de Fortaleza (art. 52).

reservadas à LC, além de possuir quórum simples para sua aprovação, metade do presentes na Sessão, considerando o quórum mínimo regimental de instalação, acrescido de mais um.

Importante frisar que, apesar de possuírem quórum diferenciado de aprovação, não há hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, de acordo com Temer (2017, 150): “Não há hierarquia alguma entre a lei complementar e a lei ordinária. O que há são âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas”.

Ainda segundo Ferreira Filho (2012, 225), o Decreto Legislativo versa sobre matéria de competência exclusiva da Câmara e não se submete à sanção; possui repercussão externa, obriga também pessoas alheias à Casa Legislativa e possui eficácia similar a de uma lei.

O autor afirma que a Resolução também versa sobre matéria de competência exclusiva da Câmara e não se submete à apreciação do Executivo, porém possui apenas repercussão interna, não podendo alcançar cidadãos alheios à Casa. Cabe ao presidente da Câmara, então, promulgar e publicar os Decretos Legislativos e as Resoluções.

A Lei Delegada encurta o processo legislativo, pois é editada sem participação dos parlamentares e inteiramente pelo Chefe do Executivo, o qual deve pleitear ao Poder Legislativo a delegação, que poderá ser concedida ou não (RÊGO, 2015). A Lei Delegada está prevista no art. 54 da Lei Orgânica Municipal de Fortaleza. Sobre processo de edição de lei delegada federal, que também é aplicável à municipal, TEMER (*op. cit.*, 140), destaca:

Dependendo do estabelecido na resolução autorizadora, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício, haverá ou não apreciação do projeto pelo Congresso Nacional. Se a resolução não determinar essa apreciação, dispensa-se a sanção, passando-se à promulgação. Mesmo que a resolução determine a apreciação pelo Congresso Nacional, parece-nos dispensável a sanção, porque o conteúdo do projeto de lei delegada não se alterará, visto que se fará em votação única, vedada qualquer emenda (art. 68, § 3º).

É indispensável ressaltar, segundo Rêgo (2015), que os assuntos destinados à lei complementar não podem ser matérias de leis delegadas, bem como questões que envolvam o plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Ferreira Filho (2012, p. 226) analisa que, em contrapartida à lei complementar, o STF confere liberdade de escolha às Constituições estaduais no que diz respeito à lei delegada e à medida provisória, tendo como exemplo a Constituição do Estado de São Paulo, a qual normatiza que “é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições”, em seu art. 5º, §1º. Além disso, o Estado paulista também exclui a edição de medida provisória.

Por outro lado, Goiás e Minas Gerais regulamentaram a prática da lei delegada. As Constituições do Acre, do Maranhão, de Santa Catarina, da Paraíba, do Piauí e de Tocantins dão a faculdade aos Chefes do Executivo estadual de editarem medidas provisórias (FERREIRA FILHO, 2012, p. 226). O autor supracitado (2012, p. 37) ainda observa que, para recepcionar a possibilidade de edição de medida provisória, a lei orgânica do município deve observar alguns pontos que conduzem a espécie na Carta Magna, são eles:

(i) edição apenas em caso de relevância e urgência; (ii) observância às limitações materiais da esfera federal aplicáveis à esfera local; (iii) submissão imediata à apreciação parlamentar para conversão em lei, inclusive com a possibilidade de emendas parlamentares; e (iv) regime de prazos tão rigoroso quanto aquele adotado no plano federal.

Rêgo (2015) expõe que as medidas provisórias pressupõem urgência e relevância, motivo pelo qual podem ser consideradas uma exceção ao princípio da Separação dos Poderes, pois se configuram em um ato editado pelo Chefe do Executivo com período determinado de vigência e que deve ser examinado pela Casa Legislativa em até 120 (cento e vinte) dias, para que seja aprovada e, conseqüentemente, convertida em lei ou rejeitada. Em relação à utilização das medidas provisórias, o autor ainda ressalta que:

No âmbito federal, há uma série de restrições quanto à edição de medidas provisórias. Além de não ser admitida a sua reedição, não pode tratar de diversos assuntos, tais como nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros, entre outros. Muito provavelmente, é por causa das fortes restrições,

inerentes à sua natureza, que o instituto não é muito difundido no âmbito dos Municípios.

Importante explicar também o comentário de Franco Júnior (2003) no que tange ao contexto municipal para utilização de medida provisória:

Embora nos pareça certa a possibilidade de edição de medidas provisórias municipais, é de se reconhecer a pouca utilidade que elas poderiam ter. Isto, por certo, bem explica o grande desinteresse demonstrado pelos legisladores municipais quanto ao instituto, haja vista o diminuto número de Municípios que fizeram inserir a previsão de tal espécie normativa em suas leis orgânicas. Algumas peculiaridades da seara municipal apresentam-se como razoáveis justificativas. Primeiramente, o rol de competências administrativas e legislativas dos Municípios não tem, nem de longe, a vastidão de hipóteses verificadas no campo de incidência da legislação federal. As situações de urgência, nos Municípios, estão quase sempre atreladas muito mais a providências administrativas, materiais, do que, propriamente, legislativas. Além disso, o procedimento legislativo sumário, contrariamente ao que se verifica no nível federal, funciona razoavelmente bem, permitindo que os projetos de iniciativa do Executivo sejam deliberados em prazos exíguos. Os regimentos internos de algumas casas prevêem, ainda, urgências especiais que permitem a deliberação em pouquíssimos dias, sobretudo quando o prefeito, como sói acontecer, conta com base parlamentar que lhe dá o necessário suporte. Fosse o contrário e, por certo, muito pouco valeria a medida provisória, que seria rejeitada pelo Legislativo Municipal com rapidez equivalente àquela com a qual foi produzida. De qualquer modo, são observações práticas acerca da utilização da medida que, tais como as razões políticas comumente invocadas, não atingem a possibilidade jurídica do uso do instrumento.

É indispensável que haja previsão na LOM da Medida Provisória para que seja possível o Prefeito recorrer a esta espécie normativa legislativa, tendo em vista que a produção de ato normativo em desconformidade com a Lei Orgânica torna-o inválido, além da necessidade de previsão na Constituição do Estado em que o município esteja fincado (ALMEIDA JÚNIOR, 2010).

Sendo assim, o Município de Fortaleza se utiliza de outros institutos legislativos céleres e eficazes para tratar de medidas urgentes e relevantes, pois a Constituição Estadual do Ceará e a sua Lei Orgânica Municipal não normatizaram a espécie em questão.

3.3 Fases do Processo Legislativo do Município de Fortaleza, no Estado do Ceará

3.3.1 *Iniciativa*

A iniciativa do processo legislativo se dá com a apresentação de um anteprojeto de lei por quem é competente, o prefeito, os vereadores ou os cidadãos, por iniciativa popular, conforme art. 46 da LOM de Fortaleza.

Para Ferreira Filho (2012, 73), a iniciativa é a primeira fase do processo legislativo apenas politicamente, já que juridicamente ela é o seu estímulo, veja-se:

Embora se use dizer que ela é uma fase do processo legislativo, juridicamente não o é, embora politicamente o seja. Não o é no plano estrito do Direito, porque se resume num ato, o depósito do projeto. Assim, mais correto seria afirmar que a iniciativa é o ato que desencadeia o processo de elaboração ou de adoção da lei.

A iniciativa pode ser geral ou reservada. Alguns assuntos podem surgir de proposições apresentadas pelo prefeito, pelos parlamentares, pela Mesa Diretora da Câmara ou pela população, se preenchidos os requisitos da LOM. Tais matérias fazem parte da iniciativa concorrente ou geral, ou seja, todos possuem a faculdade de apresentá-las. Já as matérias de iniciativa privativa ou reservada são exclusivas de quem a lei assim definir, limitando, então, o poder legislativo dos demais agentes. Nesse contexto, MEIRELES (1993, 472) afirma que a iniciativa privativa:

(...) assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais.

Dessa maneira, as proposições de competência do Chefe do Executivo ou as que são de competência comum do Legislativo e do Executivo devem ser estabelecidas na LOM, com o devido respeito aos princípios constitucionais.

Nesse aspecto, Cunha Júnior (2008, 909) relaciona o princípio da simetria com a iniciativa legislativa, afirmando que “as regras do processo legislativo, em especial as concernentes à iniciativa legislativa, por força da simetria, são de observância obrigatória para os Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Meirelles (2006, p. 732-733) afirma que são de iniciativa do Chefe do Executivo as normas que abordem:

A criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

As demais matérias são de comum iniciativa, ou seja, tanto o prefeito quanto os vereadores podem propor projetos de leis para normatizá-las. Importante ressaltar que decorrerá inconstitucionalidade formal quando não houver observância da iniciativa nas proposições, e, portanto, haverá cabimento para impugnação judicial de lei que contenha vícios na origem.

3.3.2. *Discussão*

Após a apresentação da proposição e sua leitura no plenário, é determinado em quais comissões – permanentes e temporárias – da Casa o projeto vai tramitar e ser discutido. Nesta fase, os parlamentares apreciam e sugerem mudanças no projeto de lei, tendo a faculdade de debater e protocolar emendas, modificando a proposta inicial e adequando aos interesses sociais.

Dentre as Comissões, o projeto é inicialmente enviado à Comissão de Legislação, Justiça e Cidadania, onde haverá análise da legalidade, constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa do mesmo. Portanto, é nela em se sucedem a grande maioria das análises e adequações que pregam a Legística e a Jurimetria. Ou seja, se o parecer dessa Comissão for no sentido de que a proposição é inconstitucional, sendo tal parecer for aprovado, o projeto é arquivado e não segue com sua regular tramitação. Caso contrário, se houver parecer favorável quanto à constitucionalidade da proposição, ela segue para apreciação do mérito nas demais Comissões Temáticas pertinentes ao caso específico.

Nesse viés, é imperioso ressaltar que não são permitidas emendas que ocasionem aumento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, de acordo com o artigo 63, I da Carta Magna e o § 2º do artigo 46 da LOM de Fortaleza.

De acordo com Mendes, Coelho *et* Branco (2007, 831), “não se impede a emenda em casos de iniciativa reservada, mas a emenda estará vedada se

importar incremento de dispêndio”. Motta (2015, 55-56), por sua vez, elucida que a fase de discussão, também chamada de instrutória, começa nas comissões permanentes e é de extrema relevância para a melhor configuração do texto para a lei. É nessa fase que acontecem os debates e os parlamentares podem apreender opiniões de especialistas sobre o tema proposto e também da sociedade civil.

De acordo com Ferreira Filho (2012, p. 233), não há preceito constitucional que obrigue o projeto de lei a passar pelas comissões, embora elas estejam previstas na Carta Magna em seu artigo 58, o que materializa uma brecha instigante de análise para a Legística.

Em resumo, o autor defende que há possibilidade de que uma proposição seja aprovada no Plenário da Casa sem que tenha havido instrução dela nas Comissões e debate anterior, o que configuraria certo desconhecimento da matéria pelos parlamentares que nela votarão.

Além disso, há também a possibilidade de matérias serem deliberadas nas próprias Comissões, não indo à votação em Plenário, é o chamado poder terminativo das mesmas. Na visão de Motta (2015, p. 55-56), a decisão sobre a matéria do projeto de lei nas Comissões oferece também um prejuízo ao processo legislativo, pois afasta de boa parte dos vereadores – os que não fazem parte delas – a possibilidade de discussão e votação.

É clarividente a extrema relevância que as Comissões possuem no sistema do processo legislativo para criação das leis. Em uma análise do regimento interno da Câmara Municipal de Fortaleza, percebe-se que são fundamentais e que possuem significativa atuação na atividade legiferante.

3.3.3 Votação

A fase de votação se inicia após a discussão sobre o projeto de lei, sendo nesse momento que o mesmo será aprovado ou rejeitado pela Câmara Municipal, com ou sem emendas.

Para a sessão deliberativa ser iniciada, é necessária a presença da maioria dos integrantes da Casa, a maioria absoluta, conforme § 1º do artigo 107 da Resolução nº 1.589/2008 – Regimento Interno da Câmara Municipal de Fortaleza. Já para a aprovação da proposição, é necessário voto favorável de maioria simples, ou seja, a maioria dos presentes, em *quorum* mínimo.

Entretanto, há imposição de quóruns específicos para determinadas proposições, como é o caso da votação de uma lei complementar, a qual exige o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa, conforme já explanado.

Na Câmara Municipal de Fortaleza, a regra geral para as votações é o voto descoberto e nominal, de acordo com o art. 50 da LOM. Entretanto, conforme o parágrafo único do citado artigo, a votação simbólica pode ser utilizada apenas em votação de lei ordinária, cujo procedimento possa acelerar os trabalhos nas sessões.

3.3.4 *Sanção ou Veto*

Após a votação e aprovação do projeto de lei pela Câmara Municipal, ele é enviado ao prefeito, que pode sancioná-lo ou vetá-lo.

a) Sanção

Para Meirelles (2006, p. 733), “*sanção* é o ato de aprovação do projeto de lei pelo Executivo”. Ou seja, ao sancionar uma proposição, o Prefeito a transforma em lei.

Para sancionar um projeto, o Chefe do Executivo pode se manifestar claramente, assinando tal propositura, ou apenas deixar transcorrer o prazo constitucional de 15 (quinze) dias para manifestação. Dessas duas maneiras, o Prefeito estará sancionando o projeto, ato que não pode ser delegado em nenhuma hipótese, pois possui natureza política exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

b) Veto

O Chefe do Executivo pode vetar o projeto por entender que este é inconstitucional, se tratando de veto jurídico, ou por entender que o mesmo é contrário ao interesse público, se tratando de veto político (RÊGO, 2015). Ademais, o veto pode ser parcial, referente apenas à parte da matéria, ou total, quando se refere a toda a proposta legislativa.

Em contrapartida, o veto não possui efeito definitivo, pois a Câmara Municipal pode derrubar o veto e dar origem à lei mediante votação, o que significa que a palavra final sempre será do Poder Legislativo.

No que diz respeito ao veto, Rêgo (2015, 23) descreve que:

O veto é a demonstração expressa do Chefe do Executivo da sua discordância com o projeto de lei aprovado. Não se trata de discordância evasiva, sem qualquer fundamentação, é necessário que o Presidente da República, o Governador ou o Prefeito, deixem bem claro os motivos pelos quais rejeitaram o projeto. Vale lembrar que o veto deve pautar-se por um dos dois motivos: a) inconstitucionalidade; ou b) contrariedade ao interesse público. Vetado total ou parcialmente, o projeto de lei aprovado deverá ser devolvido ao Legislativo para análise de sua manutenção ou sua derrubada, quando então será devolvido ao Chefe do Executivo que, se persistir na decisão e não promulgar o ato, será feito pelo Presidente da Casa Parlamentar.

Evidente, então, a importância do veto no processo legislativo, pois o mesmo demonstra expressamente a discordância do Chefe do Executivo sobre a proposição

3.3.5 Promulgação e Publicação

Após a sanção pelo Prefeito ou a derrubada de seu veto pela Câmara, a lei é promulgada, ato pelo qual se declara a existência da lei. Quando o prefeito sanciona a lei de maneira clara, cabe a ele a sua promulgação. Se a sanção for tácita ou se houver veto, o Presidente da Casa Legislativa pode promulgar a lei.

Conforme ensina Meirelles (2006, p. 733), a partir da promulgação

A lei não pode ser revogada senão por outra lei. Sua vigência, entretanto, dependerá de *publicação*, visto que a *promulgação* completa apenas o *processo de formação da lei*. A promulgação exige sempre manifestação expressa, diversamente da sanção, que pode ser tácita, isto é, presumida do transcurso do prazo sem oposição formal de veto.

Portanto, com a promulgação, a lei passa a existir no ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, a lei ainda não está em vigor e nem possui eficácia.

Por fim, o artigo 1º do Decreto-Lei nº 4.657/1942, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, dispõe que: “Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”. Portanto, a publicação da lei finaliza o processo legislativo e gera presunção de que todos os indivíduos possuem conhecimento de seu conteúdo.

4 A LEGÍSTICA E A JURIMETRIA COMO FERRAMENTAS DE EFICÁCIA PARA AS LEIS URBANÍSTICAS MUNICIPAIS

Construídos e aprofundados os conceitos doutrinários de Legística e Jurimetria, bem como detalhado o passo a passo do processo legislativo municipal e compreendida a importância da atuação legislativa do Município na regulamentação de questões urbanísticas, faz-se necessária uma abordagem prática a respeito da aplicação desses institutos, sustentado em estudos empíricos realizados, com base na Lei, no Direito Comparado e na doutrina existente, embora ainda precária, conforme já firmemente relatado.

De tal forma, defendemos que é imprescindível a criação de um protocolo a ser seguido pelo legislador, no caso do presente estudo, o municipal de Fortaleza, que venha a servir de sustentáculo na elaboração de leis; um verdadeiro *guideline*, que sirva de roteiro para a aplicação das leis e cuja adequação e regularidade sejam verificados, com rigor, pela Comissão de Legislação, Justiça e Cidadania da Câmara Municipal de Fortaleza, impondo-se parecer desfavorável nos projetos que com ele estiverem em desacordo.

Assim, faz-se imprescindível a realização de uma análise qualitativa das normas urbanísticas publicadas ao longo dos últimos 5 (cinco) anos, em Fortaleza/CE, e dos Projetos de Lei, de mesma natureza, apresentados no ano de 2020, apresentando um diagnóstico e confrontando-os com os métodos legísticos apresentados, de modo a evidenciar a importância de serem aplicados, com observância de métodos jurimétricos para a elaboração e avaliação das leis urbanísticas.

4.1 Base Teórica e Empírica para o Desenvolvimento de um Protocolo para Conformação das Normas Municipais de Fortaleza à Legística e à Jurimetria

Considerando que, no Brasil, como destacado, a discussão e o

aprofundamento acerca desses dois institutos ainda tem sido bastante embrionária, tendo começado a evoluir progressivamente nos últimos anos, entende-se salutar a análise de manuais brasileiros de técnica legislativa e a invocação do Direito Comparado, de modo a serem avaliados os modelos adotados em outros países e adaptados, no que couber, à realidade fortalezense. Notadamente, não se fala de uma transposição limpa e seca dos modelos e métodos, mas de uma necessária adequação às nuances do país daquilo que for aproveitável e adaptável à nossa realidade.

4.1.1 Análise da Lei Complementar Federal nº. 95/98 e de suas alterações

Antes de avaliarmos os métodos legísticos em outras nações, impera-se invocar a Lei Complementar Federal Nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, e o Decreto Federal Nº. 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Sobre este último, encontra-se abordado em tópico específico.

A destacada Lei Complementar encontra-se assim ementada: “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal¹⁴, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”, em perfeita consonância com o parágrafo único do dispositivo constitucional acima replicado.

Passando à análise do conteúdo da Lei Complementar, verifica-se que a mesma está subdividida em seis Capítulos. No §2º do art. 2º, incluído no Capítulo I do normativo, está estabelecido que as emendas à Constituição

¹⁴ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Federal terão sua numeração iniciada a partir da promulgação da Constituição; e que as leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas receberão numeração sequencial a partir de 1946.

No Capítulo II, intitulado “Das Técnicas de Elaboração, Redação e Alteração das Leis”, referida lei estabelece critérios para a estrutura das leis; a articulação e redação das leis; e a alteração das leis.

Com relação à estrutura das leis, aludido normativo está subdividido em três partes. A preliminar, com epígrafe, ementa, preâmbulo, enunciado do objeto e indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; a parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e a parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber (art. 3º e seguintes¹⁵).

Ocorre que, a despeito das regras estatuídas no dispositivo retro mencionado, observa-se que a própria redação do texto legal, que deveria orientar os legisladores a confeccionar os normativos, apresenta, em alguns artigos, conteúdo com linguagem ininteligível ao cidadão comum. Sempre é de bom alvitre salientar que os parlamentares, destinatários diretos de aludida norma complementar, não são, em sua maioria, homens da Lei ou juristas. Tratam-se de representantes do povo, de diferentes núcleos sociais.

Assim, como exemplo claro da ininteligibilidade da norma, tem-se que o inciso III do art. 3º, A parte posta em negrito fere o próprio art. 11 da mesma Lei,

¹⁵ Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas: I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

in verbis:

Art. 11. **As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão** e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) **usar as palavras e as expressões em seu sentido comum**, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) **usar frases curtas e concisas**;

c) **construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis**;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

a) **articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma**;

b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Ao confronto dos termos dispostos no art. 11 acima transcrito com o art. 3º, III, ambos da Lei Complementar Nº 95/98, verifica-se o uso de linguagem com

termos técnicos voltando especificamente para os Bacharéis em Direito ou com formação próxima das ciências jurídicas.

De outra forma, destaque-se que o Decreto Federal Nº. 9.191/2017, que rege as normas de orientação para edição dos atos normativos do Poder Executivo federal, como esclarecido anteriormente, replica diversos trechos da citada Lei Complementar, fazendo-o de forma simplificada, como pode ser observado no art. 5º, III¹⁶, 'a', parte final, onde consta: “as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa”. Tal síntese, embora ainda de pouca clareza, deixou a expressão um pouco mais inteligível que a redação da citada Lei Complementar Nº 95.

Avançando com relação à estrutura das leis dispostas na Lei Complementar, tem-se que a epígrafe deve ser grafada em caracteres maiúsculos e identificar o número da lei, seu ano e a espécie normativa; a ementa deve ser grafada por meio de caracteres de destaque e explicitar, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei¹⁷.

O preâmbulo, por sua vez, deve indicar o órgão ou a instituição competente para a prática do ato e sua base legal¹⁸. Há, também, disciplinamento sobre a forma de articulação das leis, notadamente a distribuição de artigos (com sua abreviação “art.”), capítulos, títulos, livros, seções, subseções, dentre outras questões pertinentes à organização do texto legal¹⁹.

¹⁶ Art. 5º O ato normativo será estruturado em três partes básicas: I - parte preliminar, com: a) a ementa; e b) o preâmbulo, com: 1. a autoria; 2. o fundamento de validade; e 3. quando couber, a ordem de execução, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação da norma; II - parte normativa, que conterá as normas que regulam o objeto; e III - parte final, com: a) as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa; b) as disposições transitórias; c) a cláusula de revogação, quando couber; e d) a cláusula de vigência.

¹⁷ Art. 5º da Lei Complementar Nº 95/98.

¹⁸ Art. 6º da Lei Complementar Nº 95/98.

¹⁹ Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios: I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste; II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens; III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o

No art. 7º, a Lei Complementar assim dispõe:

Art. 7º. O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Do normativo acima é possível extrair alguns pontos interessantes, que, conforme tem sido demonstrado ao longo deste trabalho, não vêm sendo respeitados. Dois destes são, claramente, os incisos I e II, que determinam, respectivamente, que cada lei somente poderá tratar de um único objeto, excetuando-se as codificações; e que a lei não poderá conter matéria estranha ao seu objeto. Fica bem mais evidente seu descumprimento nos tópicos onde estão expostas as análises das leis e projetos de leis de natureza urbanística do Município de Fortaleza; todavia, é possível adiantar que é prática corriqueira dos legisladores abordar temas diversos dentro de um mesmo normativo.

Com relação ao inciso IV da Lei Complementar como destacado no Capítulo 2 deste estudo, podem ser localizadas diversas normas que regulamentam um mesmo assunto, sem a distinção técnico-legislativa de ato normativo básico e de ato normativo complementar, causando, portanto, dúvidas na cabeça no legislador e sua assessoria.

nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso; IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos; V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte; VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso; VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce; VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

O art. 8º²⁰ da Lei Complementar traduz a necessidade de as leis disporem, expressamente, de artigo para disciplinar a vigência da lei, com prazo razoável para que dela se tenha conhecimento, com reserva da cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as de pequena repercussão. Por outro lado, ao se analisar, no entanto, o art. 9º²¹ do mesmo ato normativo, observa-se que o legislador, ao se redigir uma norma, deve ter plena e total ciência das normas em que cuja adição da lei nova implica a revogação.

Embora esteja positivado que essa cláusula deve conter enumeração expressa das leis ou disposições legais revogadas, isso não ocorre comumente na prática, sendo mais usual, por legisladores, a aposição da expressão "ficam revogadas as disposições em contrário". Logicamente, apesar dessa previsão legal, não se pode olvidar que não podem vigor, ao mesmo tempo, duas leis incompatíveis entre si. Por essa razão, o §1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB estabelece o seguinte:

Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§1º. A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

Apesar, no entanto, da possibilidade de revogação tácita de uma lei, por força do dispositivo citado acima não pode ser ignorado o que dispõe o art. 9º da Lei Complementar Federal Nº. 95/98. Nesse sentido, apresenta-se trecho do voto do então deputado Roberto Magalhães (*online*, 2020²²), relator do parecer

²⁰ Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão. § 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. § 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial.

²¹ Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

²² Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16OUT1993.pdf#page=47>. Acesso em 30 nov. 2020.

da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, quando da análise do Projeto de Lei Complementar Nº 123-A, de 1989, que culminou no advento da Lei Complementar ora debatida:

Indubitavelmente, a revogação expressa dos dispositivos contrários ao novo ato normativo que surge no ordenamento jurídico é medida conveniente e adequada.

[...]

A menção — no próprio corpo da norma — daqueles dispositivos a ela anteriores e contrários, facilita, sobremaneira, a aplicação da nova lei.

[...]

Entretanto, impossível ignorar o fato de que o ordenamento jurídico brasileiro é de tal forma complexo, que a revogação expressa, muitas vezes, restará falha. Neste país, não são poucos os casos de normas derogadas, que sobrevivem com um ou dois dispositivos, mesmos após a revogação da maior parte de seu texto. (grifos do original)

É possível compreender que esse estado de inflação legislativa por que passa o país, como observado pelo IBPT, aliado à pouca observância dos princípios estabelecidos no art. 7º de aludida Lei Complementar dificultam o levantamento, pelo legislador, de todos os diplomas normativos que regulamentam uma determinada matéria. Todavia, a expressão das leis ou dos dispositivos de leis revogados, total ou parcialmente, por lei nova deve sempre ser a máxima a ser buscada pelo legislador.

Outra questão refere-se à consolidação dos textos legais. Na citada Lei Complementar, chama a atenção o Capítulo III, intitulado “Da Consolidação das Leis e Outros Atos Normativos”, em cujo art. 13 ²³ enfrenta a temática. Todavia,

²³ Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal. § 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados. § 2º Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação. I – introdução de novas divisões do texto legal base; II – diferente colocação e numeração dos artigos consolidados; III – fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; IV – atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; V – atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; VI – atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão; VII – eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo; VIII – homogeneização terminológica do texto; IX – supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X,

apesar de terem se passado mais de vinte anos desde a vigência do citado normativo, até o momento não houve a concretização dessa consolidação, mesmo tendo sido instalada, no ano de 2015, uma Comissão Mista no Senado Federal para essa finalidade²⁴.

Na ausência, ainda, mesmo que já com avanços pelos cientistas jurídicos como já observamos nos capítulos anteriores, a Lei Complementar e o Decreto dever servir de alicerce para a estruturação de manuais de elaboração de leis e para professores ministrarem aulas nas Casas Legislativas do país.

4.1.2 Análise do Decreto Federal nº. 9.191/2017 e de suas alterações

O Decreto Federal nº. 9.191/2017, segundo exposto em sua ementa, “Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.” Nesse trabalho, realizamos o estudo de aludido Decreto já com as recentes alterações trazidas pelo Decreto Federal nº. 10.420, de 07 de julho de 2020.

Muito embora o normativo sirva como um guia apenas para alguns atos legislativos federais, não sendo exigido para os Estados e para os municípios, é prudente que o mesmo seja também avaliado para a confecção de um guia de métodos legísticos para o Município de Fortaleza, uma vez que traz questões intrínsecas da Legística formal e da Legística material. Por ser normas que, de certa maneira, direcionam ou conduzem o processo legislativo, pensamos ser interessante que essa Lei Complementar e o Decreto sirvam de matriz para a confecção de manuais de Legística e Jurmetria com o fito de auxiliar os

da Constituição Federal; X – indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal; XI – declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores. § 3º As providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressa e fundamentadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base.

²⁴ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/16/instalada-comissao-de-consolidacao-da-legislacao-federal-1>>. Acesso em: 22 Out 2020.

legisladores e seus assessores no momento de desenvolvimento das novas leis.

Importante salientar que o Decreto Federal Nº. 9.191/2017 revogou um antigo Decreto de similar teor, qual seja: o Decreto Federal Nº. 4.176, de 28 de março de 2002. No entanto, ao mesmo tempo em que buscou corrigir uma série de abstrações da norma anterior, sem, no entanto, esgotá-las por completo; também desencadeou subjetivismos não presentes na redação da norma pretérita, como será demonstrado adiante, segundo podemos sentir em nosso objeto de estudo. Passaremos a nos debruçar e explicitar melhor nosso entendimento acerca desse posicionamento.

Ao se examinar o conteúdo do Decreto ora em vigor, fica notório que o mesmo visa agir, de fato, como um guia legístico, aprofundando em aspectos legísticos formais e materiais a LC Nº. 95/98. Aliás, reitera-se que a Lei Complementar se limitou a positivar critérios legísticos formais.

O citado Decreto encontra-se subdividido em nove capítulos. Considerando que os Capítulos I e IX, tratam, respectivamente, das “Disposições Preliminares” e das “Disposições Finais”, Todavia, o presente estudo cuidará de abordar os capítulos centrais e os anexos ao texto do Decreto, considerados essenciais para o estudo legístico e jurimétrico.

No Capítulo II, o Decreto aborda, basicamente, a necessidade de as leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas terem numeração sequencial a partir de 1946; de as medidas provisórias terem numeração sequencial desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001; e dos decretos terem numeração sequencial em continuidade à série iniciada no ano de 1991.

Sobre essa discussão sequencial, faz-se mister destacar a irônica atecnia legística presente na própria norma que busca estabelecer critérios legísticos, qual seja: o art. 2º do Decreto Federal nº. 9.191/2017 replica, desnecessariamente, em seu inteiro teor, o disposto no art. 2º, §2º, II da Lei

Complementar Federal nº. 95/98. Trata-se de uma atecnia clara, uma vez que, referidas normas já estão albergadas pela LC, sendo um verdadeiro *bis in idem* redacional.

No Capítulo III, intitulado “Elaboração, Redação, Articulação e Alteração de Atos Normativos”, apresenta-se a estrutura dos atos normativos em geral. Nesse contexto, subdivide os atos em três partes: a parte preliminar, com ementa e preâmbulo; a parte normativa, contendo as normas que regulamentam o objeto do ato; e a parte final, contendo as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa, as disposições transitórias, a cláusula de revogação, quando couber, e a cláusula de vigência.

No corpo desse Capítulo, o legislador trouxe uma impactante inovação: restringiu a utilização da expressão “e dá outras providências” na ementa da norma. Registre-se que tal restrição não estava presente no revogado Decreto Federal Nº. 4.176/2002, nem está aposta no texto da LC 95/98. Com a nova redação, a expressão somente pode ser utilizada em atos de excepcional extensão e com multiplicidade de temas ou se a questão não expressa for pouco relevante e estiver relacionada com os demais temas explícitos na ementa.

Nota-se que referida inovação teve por objetivo dar maior clareza à norma, facilitando a identificação de seu conteúdo por seu aplicador e por seus destinatários. Busca evitar o chamado “efeito surpresa”, em que se injeta temas diversos dentro de uma mesma norma, com a inclusão parcial deles na ementa, ludibriando, de certa forma, seu leitor.

Ainda com relação ao Capítulo em comento, tem-se a positivação, em seu art. 7º, de que primeiro artigo de cada norma deve indicar, quando necessário, o seu objeto e seu âmbito de aplicação, bem como o ato normativo não poderá conter matéria estranha ao objeto que visa disciplinar ou que não esteja vinculada a ele por afinidade pertinência ou conexão.

Essa regulamentação, que se encontra em consonância com o art. 7º da

LC 95/98, também visa evitar a chamada “camuflagem normativa”, pelos mesmos fundamentos expostos anteriormente, no tocante à utilização da expressão “e dá outras providências”. Todavia, da forma como está positivada, deixa uma margem de subjetividade desnecessária, com relação à Legística formal, ao relativizar a exigência da delimitação do objeto com a utilização da expressão “quando necessário”.

Cumprir registrar que essa flexibilização não estava presente no Decreto anterior, revogado, de sorte que entendemos ser crucial para garantir maior clareza à Lei e segurança jurídica aos seus aplicadores ou destinatários, a supressão de tal expressão generalista, vinculando novamente todo e qualquer ato normativo à obrigação de delimitar, em seu primeiro artigo, o seu objeto e o seu âmbito de aplicação.

Alternativamente, poderia ser incluído um parágrafo no citado normativo estabelecendo um rol taxativo/exaustivo de situações em que a exigência de delimitação do objeto e do âmbito de aplicação da norma seria afastada, ou, mesmo, ser melhor detalhado o que pode ou não ser considerado situação de desnecessidade dessa indicação. Da forma positivada, gera insegurança jurídica ao revisor da norma, em especial do Presidente da República e das Comissões parlamentares responsáveis pela avaliação das técnicas e formalidades legislativas.

Seguindo com a análise pormenorizada do Decreto N°. 9.191/2017, revela-se essencial para o presente estudo a transcrição integral de seus artigos 8º e 9º, *ipsis litteris*:

Art. 8º Matérias idênticas não serão disciplinadas por mais de um ato normativo da mesma espécie, exceto quando um se destinar, por remissão expressa, a complementar o outro, considerado básico.

Art. 9º Ato normativo de caráter independente será evitado quando existir ato normativo em vigor que trate da mesma matéria
Parágrafo único. Na hipótese de que trata o **caput**, os novos dispositivos serão incluídos no texto do ato normativo em vigor.

Conforme já apresentado com relação à artigos com similar teor na LC 95/98, fica evidente que tais artigos não estão sendo devidamente cumpridos sequer com relação aos atos normativos federais, muito por ocasião do cenário catastrófico de inflação legislativa.

No art. 13, o Decreto estabelece que a elaboração dos atos normativos deverá observar o disposto no anexo, intitulado “QUESTÕES A SEREM ANALISADAS QUANDO DA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL”.

Tal anexo demonstra a preocupação do redator do Decreto com os princípios tanto da Legística formal quanto da Legística material. Isso está amplamente demonstrado pelo fato de dotar da seguinte subdivisão: Diagnóstico, Alternativas, Competência legislativa, Necessidade de lei, Reserva legal, Norma temporária, Medida provisória, Oportunidade do ato normativo, Densidade do ato normativo, Direitos fundamentais, Norma penal, Norma tributária, Norma de regulação profissional, Compreensão do ato normativo, Exequibilidade, Análise de custos envolvidos, Simplificação administrativa, Prazo de vigência e de adaptação e Avaliação de resultados.

Embora se tratem de normas de competência legislativa municipal, é plenamente possível a adaptação parcial dessas questões, a serem vinculadas quando da propositura de uma lei urbanística municipal, sugestão que está sendo abordada, com maior profundidade, em tópico apropriado.

Tornando à análise de dispositivos relevantes ao presente estudo, o Decreto apropria-se da base disposta na LC 95/98 e acrescenta novos elementos à articulação, formatação e forma de alteração do texto.

No art. 18, aborda-se a cláusula de revogação, no seguinte teor”:

Art. 18. A cláusula de revogação relacionará, de forma expressa, todas as disposições que serão revogadas.

§ 1º A expressão “revogam-se as disposições em contrário” não será utilizada.

§ 2º No caso de normas anteriormente alteradas, a revogação expressa incluirá os dispositivos modificados e os dispositivos da norma alteradora.

§ 3º A cláusula de revogação será subdividida em incisos quando se tratar:

I - de mais de um ato normativo; ou

II - de dispositivos não sucessivos de um mesmo ato normativo. (grifou-se)

Chama-se a atenção para o §1º, pelo qual demonstra-se que o redator preocupou-se com a avaliação prévia de todas as normas diretamente afetadas pelo ato normativo que se busca aprovar. Todavia, tal exigência não se encontra expressa na LC 95/98, razão pela qual somente está sendo avocada com relação aos atos normativos encaminhados pelos Ministros ao Presidente da República, segundo disciplina e âmbito de abrangência do Decreto.

O art. 27 do Decreto conclama a necessidade de ser apresentada, em conjunto com a proposta de ato normativo, uma exposição de motivos:

Art. 27. A exposição de motivos deverá:

I - justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo, com:

a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar;

b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e

c) a identificação dos atingidos pela norma;

II - na hipótese de a proposta de ato normativo gerar despesas, diretas ou indiretas, ou gerar diminuição de receita para o ente público, demonstrar o atendimento ao disposto nos art. 14 , art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 , e no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ;

III - no caso de proposta de medida provisória, demonstrar, objetivamente, a relevância e a urgência; e

IV - ser assinada pelo Ministro de Estado proponente.

Além da exigência da exposição de motivos, ainda consta, no Decreto 9.191/2017, a exigência de anexação de um parecer jurídico, que abrangerá, nos termos do art. 31: “I - os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto; II - as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo; III - as controvérsias

jurídicas que envolvam a matéria; e IV - a conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa.”; e de um parecer de mérito, que, dentre outras questões, deverá conter a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar; os objetivos que se pretende alcançar; a identificação dos atingidos pelo ato normativo; quando couber, a estratégia e o prazo para implementação; a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, devendo constar, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas; etc..

Parcela significativa das questões apresentadas no anexo do Decreto e todos esses dispositivos envoltos da exposição de motivos e pareceres são, claramente, influência e aplicação da Legística material. De igual modo, todos os dispositivos que apresentam critérios técnicos ou redacionais, possuem influência e aplicação da Legística formal.

4.1.3 Do Direito Comparado

Em países como a Suíça e a França, houve um grande avanço na discussão e desenvolvimento de métodos legísticos, levando-os a desenvolver, cada qual a sua maneira e adaptada à sua realidade, o próprio Guia de Legislação.

Iniciando-se pelo exemplo suíço, tem-se implementado o *Guide de Législation*²⁵, utilizado para elaboração de leis a nível federal. Referido guia está subdividido em três partes, conforme se extrai do texto de Marcus Vinícius de Freitas Teixeira Leite, autor do Capítulo “DIRETRIZES, DESAFIOS E POTENCIALIDADES PARA UMA CULTURA LEGÍSTICA: o que podemos aprender com os guias da França e da Suíça?”, inserido na obra “Estudos em Legística” (in SOARES *et al*, 2019, p. 193-214).

25

Disponível em: “<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html>”. Acesso em: 22.09.2020.

Em vias gerais, Leite (p. 198) destaca que o Guia de Legislação da Suíça está apresentado de forma simples, didática e de fácil leitura:

De maneira geral, o Guia de Legislação da Suíça para elaboração de legislação a nível federal, de 2019, se destaca primeiramente por uma forma de exposição simples e clara, bem dividida em itens e parágrafos, com uma linguagem acessível, apesar de utilizar em vários momentos termos técnicos não tão acessíveis. E, de início, há uma explanação sobre alguns tipos de normas no ordenamento jurídico suíço, com descrição das fases do processo legislativo de cada uma dessas normas.

Na primeira parte, o guia aborda a fase de concepção, anteprojeto e relatório explicativo da norma, atribuindo-lhe grande destaque e relevância. Sobre essa fase de concepção, aborda Leite (p. 198):

O interessante de se notar aqui é a relevância dada à fase de concepção da norma, onde são feitos estudos sobre a real necessidade ou não da criação da lei, em que se define o problema a ser atacado, a fixação dos objetivos e a escolha das soluções. E, desde já, o guia salienta a importância da interdisciplinaridade para esses estudos de concepção. É nessa fase que se faz uma base que servirá para a elaboração da norma propriamente dita.

Segundo Leite (p. 200), “o próprio guia especifica que a “*Unité Projets et méthode législatifs*”, do “*Office fédéral de la justice*”, oferece assistência para quaisquer questões relativas à avaliação de eficácia das medidas adotadas pelo Estado”. Ou seja, o Estado oferece um aparato para auxiliar nos processos de avaliação e eficácia das normas federais suíças, já compreendendo que o legislador não possui conhecimento técnico aprofundado para realizar por conta própria esse estudo.

Nessa parte, é possível avaliar o quanto a cultura legística na Suíça está consolidada, se comparada ao Brasil. Ademais, o guia suíço também demonstra primar pela necessidade de uma avaliação interdisciplinar, para a qual invoca, dentre outros, institutos jurimétricos.

Ainda sobre essa fase, explica Leite (p. 198-199):

O guia trata, ainda, de estabelecer diretrizes básicas para a definição do problema, a fixação de objetivos, a busca por soluções e a avaliação dos efeitos prováveis do anteprojeto, o que já serve para orientar as pessoas que trabalham na elaboração normativa. Além disso, é estabelecida a obrigatoriedade de um processo de consulta aos partidos políticos, aos cantões, às associações e aos meios implicados na proposição legislativa em questão.

[...]

No caso suíço, há uma obrigação legal para observância da implementação e avaliação dos efeitos das ações estatais. Deve-se observar se a implementação está ocorrendo conforme o esperado e examinar se as condições gerais para o cumprimento da avaliação estão sendo atendidas. Caso não estejam, é dever da autoridade federal buscar a melhoria da implementação, informar as instâncias políticas sobre os problemas observados, iniciar um processo de revisão ou ab-rogação da ação estatal ou começar a elaboração de um novo ato legislativo.

[...]

Para realizar essas avaliações de eficácia, o guia prevê a utilização de alguns instrumentos de informação, que funcionam com o fim de coletar dados para que os órgãos responsáveis analisem o andamento da implementação e os efeitos gerados. Os principais instrumentos são o Monitoramento (*Monitoring*), o Controle (*Controlling*) e a Avaliação retrospectiva (*Évaluation rétrospective*).

Claramente, o legislador suíço preocupa-se com o impacto social da norma apresentada. Todavia, Leite (p. 198), parafraseando Flückiger, esclarece que apesar de esse processo de consulta “é alvo de críticas há algum tempo, em razão de um prazo teoricamente curto para consulta em alguns casos e por não ser capaz de contribuir para redução de conflitos, enquanto eleva o tempo dos processos de tomada de decisão (FLÜCKIGER, 2011. pp. 187-188).”

Na segunda parte, o guia expõe as formas e estruturas dos atos normativos, explicando conceitos e estabelecendo princípios.

Na terceira parte, são abordados os “aspectos jurídicos pertinentes ao ato de legislar, como as competências federais e dos cantões e a compatibilidade em relação ao direito internacional, algo muito relevante no direito suíço” (LEITE *in* SOARES *et al*, 2019, p. 199).

A quarta parte apresenta os tipos de ação estatal possíveis, com diferenciação de seus instrumentos de ação, de modo a permitir a plena

adequação dos fins pretendidos a um meio de atuação apropriado (LEITE, p. 199).

Por fim, a quinta parte do guia aborda aspectos da vigência da norma, bem como sua implementação e avaliação. Nesse contexto, Leite (p. 199) destaca que “as avaliações têm a função de elucidar pontos que oferecem perspectiva de melhora na atuação estatal, provocando um processo de aprendizagem”. O autor acrescenta ainda a informação de que essas avaliações são realizadas por especialistas de vários domínios diferentes, com conhecimento e atuação pertinentes à matéria a ser avaliada.

Passando, agora, para o exemplo francês, tem-se o *Guide de Légistique*²⁶, que, de acordo com Leite (p. 202), possui várias semelhanças com o guia suíço e uma ligação com a teoria de Jean-Daniel Delley, descrita no tópico seguinte. No entanto, o autor (p. 204-205) faz questão de mencionar que, embora utilize-se de alguns métodos semelhantes aos utilizados no guia suíço, também apresenta relevantes diferenças com relação ao mesmo, assim descrevendo as distinções:

No guia francês, há realmente uma exposição de enorme detalhamento sobre como e o que se escrever nas normas a respeito de diferentes elementos, tais como: exposição de motivos, organização do texto, sintaxe, vocabulário, remissões, entrada em vigor, dentre tantos outros.

[...]

No caso francês, a avaliação retrospectiva não é mencionada como instrumento de análise, enquanto tem grande proeminência no guia suíço. Isso parece indicar uma diferença de concepção da Legística e da racionalidade legislativa, que no caso suíço leva muito mais em conta as contingências e as incertezas inerentes ao processo de implementação de uma norma, ao passo que o guia francês não volta tanto suas atenções a essas questões da fase pós-parlamentar e concentra-se nos trabalhos preparatórios. Talvez, a cultura legística mais consolidada na Suíça explique tal diferença.

Outra discrepância percebida diz respeito ao tratamento dado à Legística formal. Enquanto o guia suíço pouco explora essa questão (embora haja uma tradição no país em relação ao cuidado com a escrita normativa, como já mencionado), enquanto o guia francês é mais detalhista nesse ponto.

Como se observa, o guia francês prima pela técnica redacional e de formatação, ao passo que o guia suíço dar maior destaque à fase de concepção da norma. Esse enfoque também foi notado na Lei Complementar Federal nº. 95/98 e no Decreto Federal nº. 9.191/2017.

No *guideline* francês, embora também haja uma fase de estudos de impactos, há uma limitação em seu campo de atuação, apenas sendo aplicados os estudos nos casos de projetos de lei orgânica e ordinária, projetos de lei de “programação” (como políticas públicas), projetos envolvendo as finanças da seguridade social e projetos relativos a tratados ou acordos internacionais (LEITE, p. 203).

Com suas semelhanças e diferenças, ambos os guias paradigmas trazem elementos importantes a serem avaliados para a consolidação de um protocolo fortalezenso.

4.1.4 As contribuições de Daniel Oliver-Lalana e de Jean-Daniel Delley

Com relação ao processo de elaboração de uma norma, Daniel Oliver-Lalana (2013 *apud* MACIEL, 2019) desenvolveu uma teoria na qual aponta a existência de cinco racionalidades:

I - Racionalidade linguística: foca na clareza, precisão, compreensibilidade e correção gramatical da lei, ou seja, o sucesso na transmissão da mensagem normativa aos receptores.

[...]

II - Racionalidade sistemático-normativa: relaciona-se com a observância do devido processo legislativo e com questões de coerência e consistência lógica, interna e externamente, de tal forma que a nova norma não seja autocontraditória e seja compatível com uma ordem normativa pré-existente.

[...]

III - Racionalidade social: envolve as expectativas de cumprimento da norma pelos destinatários, de sua aplicação e implementação e da mobilização do aparato estatal para sua efetivação.

[...]

IV - Racionalidade instrumental: adequação entre os fins visados e meios utilizados, suficiência e necessidade da norma, seus impactos sociais e econômicos (custo-benefício, eficiência) e a habilidade das

normas em cumprir seus objetivos.

[...]

V - Racionalidade axiológica: justeza e correção dos valores por detrás da norma.

Em análise das diferentes espécies de racionalidade descritas por Oliver-Lalana, é possível se observar que a racionalidade linguística e a sistemático-normativa trazem elementos da Legística formal. Noutro giro, a racionalidade social, a instrumental e a axiológica demonstram ligação com a Legística material.

Essas racionalidades podem servir de princípios norteadores para a aplicação da legística, com inclusão de métodos jurimétricos, na produção das leis urbanísticas fortalezenses.

O suíço Jean-Daniel Delley possui grande contribuição para a criação de protocolos de Legística material, tendo tido forte influência sobre o *Guide de Légistique* francês. Segundo Delley (2004, p. 108) “a intenção de legislar pressupõe a existência de um problema”.

Para tanto, o professor suíço propôs um ciclo normativo a ser seguido, composto por seis etapas, quais sejam: (I) Definição do problema, (II) Determinação dos fins e objetivos, (III) Estabelecimento de cenários alternativos, (IV) Escolha das soluções, por meio de avaliação prospectiva, (V) Execução e (VI) Avaliação retrospectiva.

Com relação à primeira etapa – Definição do problema, o doutrinador assim o fundamenta (DELLEY, 2004, p. 111):

A definição do problema não consiste em justapor a maior quantidade possível de dados. Trata-se de compreender o funcionamento do problema, identificar os atores envolvidos e sua lógica comportamental e detectar as interações existentes entre eles. Essa abordagem é importante para a escolha ulterior dos instrumentos de ação suscetíveis de contribuir para a solução do problema.

Delley defende a utilização de um gráfico de modelização casual, como uma técnica de representação do problema, por meio do qual o problema pode ser decomposto em diversos fatores, estabelecendo-se entre eles uma relação de causa e efeito e a natureza desses elos (fortalecimento ou enfraquecimento). Trata-se, no seu entendimento, de uma modelização puramente qualitativa (DELLEY, 2004, p. 113).

Na segunda etapa - Determinação dos fins e objetivos, o autor defende a definição da cadeia de objetivos e afins almejados pela norma, a ser realizada de forma específica, pormenorizada. Sobre essa etapa, o suíço argumenta (2004, p. 115-116) que:

O avaliador também não se pode contentar com a referência aos objetivos explícitos de uma lei para medir sua eficácia. Uma abordagem tão restrita conduz à negligência de parte importante dos efeitos gerados e ao empobrecimento do leque de fins e objetivos efetivamente perseguidos.

Com relação à terceira etapa – Estabelecimento de cenários alternativos, defende Delley (2004, p. 137) que “é possível combinar diferentes medidas e elaborar vários cenários de intervenção”. Basicamente, essa etapa prescreve uma discussão sobre todos os cenários possíveis para o caso, preparando o caminho para a quarta etapa – Escolha das Soluções.

Adentrando, portanto, na etapa seguinte, tem-se que, dentre os cenários possíveis inventariados, deve ser feita uma avaliação prospectiva, a qual “deve levar em conta, além dos efeitos desejados, o impacto previsível, quer dizer, o conjunto dos efeitos possíveis sobre os destinatários diretos e os demais públicos atingidos” (DELLEY, 2004, p. 139).

Com base nessa avaliação, deve ser escolhida a solução que melhor se adequa à resolução do problema delimitado. É justamente nessa etapa que fica mais evidente a utilização de métodos jurimétricos, em especial no tocante à coleta de dados, estatística, utilização de projeções probabilísticas e pesquisas

de sociologia legislativa (DELLEY, 2004, p. 140), evidenciando a multidisciplinariedade da Jurimetria.

A quinta etapa – Execução – nada mais é do que, após buscada a melhor solução, ser positivada a norma. Após a entrada em vigor do ato normativo, Delley defende que seja acompanhada sua efetividade e avaliados seus resultados. Trata-se da sexta etapa – Avaliação retrospectiva, na qual são novamente invocados os métodos jurimétricos, em semelhantes moldes da avaliação prospectiva.

4.1.5 Possibilidade de adequação à realidade fortalezense

Inicialmente, por ocasião da plena vigência da Lei Complementar Federal nº. 95/98, cumpre destacar que o desenvolvimento de um *guideline* genuinamente fortalezense não pode, em nenhuma hipótese, conflitar com o normativo federal. Todavia, com foco na competência residual dos Estados e Municípios, faz-se possível o estabelecimento de critérios adicionais pela capital alencarina.

Nesse ínterim, como princípios estruturantes do guia, podem ser avocadas as racionalidades apresentadas por Daniel Oliver-Lalana, as quais serviriam de norteadores para as demais regras formais e materiais disciplinadas.

Para melhor nortear essa proposta de guia legístico, houve a sua separação em duas etapas: uma que aborda elementos da Legística formal e outro da Legística material.

a) Elementos da Legística formal

Com relação à Legística formal, tem-se que a base de sustentação não pode ser diferente da LC 95/98. Em princípio, devem ser buscados meios legais,

sancionatórios ou não, para se garantir sua plena efetividade. Como destacado, embora certas regras legísticas estejam positivadas no normativo federal, muitas delas não vêm sendo respeitadas pelo legislador.

Além disso, entende-se ser necessário acrescer alguns pontos ao guia cearense, em complementação ao normativo federal. Para tanto, podem ser apropriadas algumas das inovações de métodos legísticos formais insertos no Decreto Federal nº. 9.191/2017. No entanto, elementos como a flexibilização da necessidade de delimitação, no primeiro artigo, do objeto e do âmbito de abrangência da norma não devem ser aproveitados, sob o evidente risco de ocasionar insegurança jurídica ao aplicador e ao destinatário da Lei.

A seu turno, o parágrafo único do art. 6º deve ser aproveitado, estabelecendo-se critérios restritos para a utilização da expressão “e dá outras providências” na ementa do normativo, pelas razões defendidas.

Também merecem ser replicados os parágrafos do ar. 18, em especial §1º, que veda a utilização da expressão “revogam-se as disposições em contrário”. Por certo, a LINDB já regulamenta as hipóteses de normas tacitamente revogadas e pode ser usada em situações eventuais em que se tenha havido um lapso de ausência de algum normativo cuja revogação se impunha pelo advento da lei nova. Por essa razão, a vedação à utilização da referida expressão pode servir como uma forma de instigar os legisladores a se aprofundarem no estudo da matéria e a realizarem o levantamento de todo o material legislativo vigente a ela relacionado.

b) Elementos da Legística material, com utilização de métodos jurimétricos

O foco principal do presente estudo, como já amplamente, é aproximar, da realidade do processo legislativo de Fortaleza, os métodos legísticos de natureza material, dentro dos quais estão apropriados métodos jurimétricos.

Em princípio, para ser garantida uma melhor efetividade na aplicação da Legística material às leis fortalezenses, a organização do guia pode seguir o exemplo de organização do *Guide de Législation* suíço, dando-se uma maior relevância à fase de concepção da norma.

Poderia também ser disponibilizada pela Prefeitura de Fortaleza e/ou pela Câmara Municipal uma equipe, especializada nas técnicas legísticas formais e materiais, similar ao que ocorre com a *Unité Projets et méthode législatifs*, passando a oferecer um aparato para auxiliar nos processos de avaliação e eficácia de normas jurídicas municipais, colocada à disposição de vereadores, prefeito e secretários municipais.

A aplicação do ciclo normativo de Jean Daniel-Delley apresenta-se, também, como uma alternativa interessante para a avaliação da real necessidade e dos impactos legislativos de uma norma, bem como na busca pelos melhores cenários e soluções. As quatro primeiras fases do ciclo podem servir de roteiro para a fase de concepção da norma, extraída do *guideline* suíço.

Com relação ao *Guide de Légistiqui* francês, entende-se que, no que tange à Legística material, referido guia aproxima-se da Teoria de Delley. Portanto, com a aplicação direta de referida teoria, pouco sobra de inovador no guia à Legística material.

Concomitantemente com todos esses passos sugeridos, far-se-á necessária o desenvolvimento de questões prévias a serem respondidas pelo legislador antes, durante e após a confecção e positivação de uma lei. Para a formulação desses quesitos, pode ser bem aproveitado o Anexo Único do Decreto Federal nº. 9.191/2017.

Dentre os tópicos positivados no normativo federal, podem ser aproveitadas as questões relacionadas a: (I) Diagnóstico, (II) Alternativas, (III) Necessidade de lei, (IV) Reserva legal, (V) Norma temporária, (VI) Oportunidade

do ato normativo, (VII) Densidade do ato normativo, (VIII) Compreensão do ato normativo, (IX) Exequibilidade, (X) Análise de custos envolvidos, (XI) Simplificação administrativa, (XII) Prazo de vigência e de adaptação e (XIII) Avaliação de resultados. Desses, constituem tópicos evidentes da Legística material os itens (I), (II), (III), (VI), (VII), (IX), (X), (XI), (XII) e (XIII), alguns mesclando com questões da Legística formal.

Para ilustrar a possibilidade de adaptação desse anexo, apresenta-se abaixo algumas das questões apresentadas. Não serão apresentadas todas as elencadas para evitar avolumar desnecessariamente o presente trabalho:

Diagnóstico

1. Alguma providência deve ser tomada?
 - 1.1. Qual é o objetivo pretendido?
 - 1.2. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
 - 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
 - 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
 - 1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema e qual é o número de casos a resolver?
 - 1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)

Alternativas

2. Quais são as alternativas disponíveis?
 - 2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?
 - 2.2. Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema enviem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema.)
 - 2.3. Quais instrumentos de ação parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:
 - 2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;
 - 2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);
 - 2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;

- 2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas já estabelecidas;
 - 2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;
 - 2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e
 - 2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.
- Oportunidade do ato normativo
[...]
8. O momento é oportuno?
- 8.1. Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?
- 8.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

Como se observa por essa síntese, as questões apresentadas no anexo do Decreto possuem clara conotação legística material, algumas mescladas com elementos da Legística formal. Ademais, os próprios artigos do Decreto também apresentam questões legísticas materiais aproveitáveis, tais como a exigência de exposição de motivos, constante no art. 27, e as exigências de parecer jurídico e de parecer de mérito, nos termos do art. 31 e seguintes.

Por todo o exposto, resta evidente haver material empírico e doutrinário para a elaboração de um roteiro para Fortaleza, com observância de métodos legísticos e jurimétricos.

4.2 Análise das Leis Urbanísticas do Município de Fortaleza

Na capital de Fortaleza, a Prefeitura Municipal disponibilizou, para facilitar o acesso da sociedade, o “Canal Urbanismo e Meio Ambiente”²⁷, um sítio eletrônico responsável pela exposição dos normativos e demais questões relacionadas aos temas “urbanismo” e “meio ambiente”.

No referido portal, é possível se ter acesso aos normativos editados no Município de forma organizada, encontrando-se subdivididos em leis

27

Disponível em: “<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/>”. Acesso em: 10.09.2020.

complementares, leis ordinárias, decretos, portarias, instruções normativas, pareceres técnicos e pareceres normativos²⁸. Cumpre lembrar que um dos objetivos deste trabalho é avaliar as leis urbanísticas municipais; portanto, foram analisadas unicamente as leis complementares e as leis ordinárias.

Destaque-se que, nos últimos 5 (cinco) anos, período objeto de estudo do presente trabalho, houve a edição de importantíssimos regulamentos normativos municipais, dentre os quais se pode citar a Lei Complementar nº. 236, de 11 de agosto de 2017 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Fortaleza), a Lei Complementar nº. 270, de 02 de agosto de 2019 (Código da Cidade) e a Lei Ordinária nº. 10.391, de 07 de julho de 2015 (Lei que instituiu o Alvará de Construção Automático).

Impera-se iniciar essa análise com base na mais relevante Lei editada nos últimos anos no Município de Fortaleza: a citada Lei Complementar nº. 236/2017 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Fortaleza - LPUOS).

A Lei fortalezense de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, além de atualizar os normativos atinentes ao tema às novas conformidades sociais, foi elaborada com algumas características que lembram bastante o Digesto Justiniano, no que pertine à condensação, em um único normativo, de questões antes estratificadas em diversos diplomas jurídicos; previsão essa também estabelecida na Lei Complementar Federal nº. 95/98, ao disciplinar a “Consolidação das Leis Federais”. Todavia, como observa-se na titulação, tal dispositivo não contemplou as leis municipais, não os vinculando à consolidação de suas leis.

Para uma melhor compreensão da condensação da Lei local, transcreve-se, *ipsis litteris*, o seu art. 283:

28

Disponível em: “<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/409-legislacao-municipal>”. Acesso em: 10.09.2020.

Art. 283. Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação oficial, revogando-se a Lei Municipal nº 5122-A/1979 (Parcelamento) e alterações, Lei Municipal nº 557/82 (Condomínios) e alterações, Lei Municipal nº 7.987/1996 (LUOS) e alterações, Lei Municipal nº 7.895/96 (Hotel-Residência) e alterações, Lei Municipal nº 8.001/97 (Passarelas) e alterações, Lei Municipal nº 9.502/2009, e as demais disposições normativas em contrário.

Como se observa, a nova Lei Complementar absorveu, em um único texto normativo, assuntos anteriormente distribuídos em diversas Leis Complementares e Ordinárias municipais, cumprindo com disposto no art. 7º, IV, apesar de generalizar, ao final, ao inserir a expressão “e as demais disposições normativas em contrário”. Nesse caso em específico, entende-se que essa menção foi realizada por preciosismo, para evitar que se tenha deixado alguma brecha em alguma lei não lembrada no momento. Há de se reconhecer, nesse caso, o esforço do legislador em discriminar diversos normativos revogados por força da vigência da nova Lei.

Verifica-se ainda, no art. 1º, a delimitação do objeto e do âmbito de abrangência, qual seja: o Município de Fortaleza/CE. Desse modo, cumpriu com o disposto no art. 7º da LC 95/98.

Do ponto de vista da Legística material, há necessidade de ser avaliado o texto de justificativa da matéria. Removidos os trechos que apenas descrevem o conteúdo da Lei, tem-se o seguinte parágrafo, que aborda a construção do Projeto de Lei:

É relevante destacar, por oportuno, que a elaboração do presente Projeto de Lei Complementar contou com a ativa cooperação comunitária, através da participação dos diversos agentes, públicos e privados, no processo de discussão da Minuta, garantido uma gestão democrática da cidade e o acesso irrestrito às informações. Foram contemplados os pleitos da coletividade, e incorporadas a este Projeto todas as demandas pertinentes, através de um processo participativo transparente e democrático na formulação e revisão da política urbana.

Pelo excerto acima, não pode garantir, com convicção, se houve ou não uma prévia análise de impacto social da lei, tão somente se tem a informação de

que houve um prévio diálogo democrático com os atores sociais. No entanto, os anexos trazem, com riqueza de detalhes, mapeamentos e gráficos contendo as alterações. Considerando, pois, a magnitude da Lei e sua relevância para o Município, não seria absurdo presumir que fora feito previamente um estudo mais aprofundado. Todavia, caso tenha sido feito, deveria ter sido apresentado junto ao projeto para análise da Comissão de Legislação, Justiça e Cidadania da Câmara Municipal de Fortaleza/CE.

Superada essa análise da LPUOS, passo à análise da Lei Complementar nº 270, de 02 de agosto de 2019, mais conhecida como Código da Cidade do Município de Fortaleza, já com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº. 286, de 06 de janeiro de 2020.

Em princípio, as observações concernentes à Legística formal e à Legística material são similares às avaliadas no caso da LPUOS. Entretanto, chama a atenção neste caso a edição de nova Lei Complementar, que modificou diversos artigos do Código da Cidade poucos meses após a aprovação da lei original, demonstrando não ter sido realizado um esgotamento do estudo e do diálogo com a sociedade a contento até a data de sua propositura.

Um ponto bastante positivo de aludida norma e com clara inspiração na Legística material está aposto 997, que criou uma Comissão Permanente de Avaliação do Código da Cidade (CPACC), a ser inserida na estrutura do Poder Executivo Municipal, para avaliação permanente do Código e detecção de eventuais problemas decorrentes da sua aplicação:

Art. 997. Fica instituída a Comissão Permanente de Avaliação do Código da Cidade (CPACC), a ser inserida na estrutura do Poder Executivo Municipal, tendo 01 (um) integrante do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CBMCE) como membro nato, objetivando a avaliação permanente deste Código, bem como a detecção de eventuais problemas decorrentes da sua aplicação.

Claramente, o legislador preocupou-se com a efetividade da lei e com seus

reflexos na sociedade.

A Lei Municipal nº. 10.391, de 07 de julho de 2015, instituiu o “Alvará de Construção Automático”. Ocorre que, no já avaliado Código da Cidade, que revogou a Lei Municipal nº. 5.530 de 17 de dezembro de 1981 (Código de Obras e Posturas do Município), houve a inclusão de regramentos diversos relacionados à expedição de alvará, incluindo critérios e prazo de validade. Assim, com o novo Código da Cidade do Município de Fortaleza, entende-se que, com a aplicação da Legística formal, em especial com relação ao art. 7º, IV da Lei Complementar Federal nº. 95/98, deveria ter havido sua inclusão na codificação em questão.

Importante considerar que o disposto na Lei do Alvará de Construção Automático não encontra guarita na exceção do inciso IV da LC 95/98, uma vez que o Código da Cidade não regulamenta de forma básica a temática dos alvarás, mas a disciplina detidamente.

É tão notório o vínculo do normativo com o Código da Cidade, que o seu art. 19 estabelece que “Nos Casos Omissos, o Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza será aplicado de forma subsidiária a esta Lei, exceto naquilo em que for incompatível”. Por cento, ao revogar o Código de Obras e Posturas e disciplinar a matéria, o novo Código da Cidade passou a regulamentar legalmente a emissão de alvarás de construção de Fortaleza.

Além dessa atecnia formal, o art. 20 da referida lei, ao contrário do que ocorre na LPUOS e no Código da Cidade, há a aposição, de forma genérica, da expressão “revogadas as disposições em contrário”, sem discriminá-las.

Também não há informações acerca de um estudo prévio de impactos sociais e econômicos da referida Lei. Ademais, utiliza-se da expressão “e dá outras providências”, em desacordo com a Legística formal.

A Lei Municipal nº. 10.361, de 17 de junho de 2015, dispõe sobre a reserva

de vagas em apartamentos térreo, nos conjuntos habitacionais populares, para idosos e deficientes físicos beneficiados nos programas habitacionais. Aqui, tem-se os mesmos problemas da lei anterior com relação às expressões utilizadas. Neste caso, não se identifica problema com relação ao art. 7º, IV da LC 95/98, tendo em vista que tal normativo disciplina genericamente a reserva de vagas para as pessoas elencadas beneficiadas nos programas habitacionais, não fazendo referência a um programa em específico.

Também merece análise a Lei Municipal nº. 10.751, de 08 de agosto de 2018, assim ementado: “dispõe sobre o uso intensivo do Viário Urbano Municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros através de Plataformas Digitais de Transporte”, que já sofreu alteração pela Lei Municipal nº 11021, de 13 de agosto de 2020. Aludida lei não destoa das atecniais formais das leis anteriormente analisadas. Também não apresenta prova de qualquer conformidade com os métodos da Legística material.

Realizada, portanto, a análise das leis positivadas nos últimos cinco anos, direciona-se para uma avaliação dos principais Projetos de Lei apresentados no exercício de 2020 que versam sobre matérias urbanísticas, tais como os Projetos de Lei Ordinária nº. 06/2020, 11/2020 e 97/2020, que buscam alterar outros artigos da citada Lei Municipal nº. 10.751/2018; o Projeto de Lei Ordinária nº. 63/2020, que dispõe sobre a concessão de desconto no recolhimento de IPTU aos contribuintes que adotarem animais abandonados.

No entanto, verifiquei que as atecniais encontradas não variam das apontadas nas leis, pelo que entendemos ser desnecessária a sua análise, para não ficar repetitivo o presente estudo. De menção importante, tem-se somente com relação aos três PLO's que buscam alterar a mesma matéria, que, além de recente, já sofreu alteração nesse ano de 2020. Assim, demonstra-se que a positivação da Lei gerou impactos que incomodaram a grupos de cidadãos, evidenciando a necessidade de utilização de métodos legísticos e jurimétricos

desde a concepção de uma norma.

CONCLUSÃO

O presente estudo permitiu a compreensão de que os cenários de inflação legislativa e de ausência de estabelecimento de métodos legísticos ocasionam insegurança jurídica ao cidadão e dificultam a atuação de legisladores, de gestores públicos e de magistrados.

A antinomia aparente entre normas, aliada à inteligibilidade ou dubiedade de diversos textos normativos, se tratam de exemplos cristalinos de que a inobservância de técnicas de legislação ocasiona uma dificuldade no conhecimento, na compreensão e/ou no cumprimento de leis pelo cidadão, bem como abre caminho para decisões conflitantes no âmbito do Poder Judiciário. Some-se a isso, o problema da positivação de normas sem a devida análise de sua efetiva necessidade e de seus impactos sociais.

Pouco a pouco, o legislador brasileiro tem sentido a necessidade de se aprofundar no desenvolvimento de métodos legísticos para confecção de normas jurídicas. Nesse sentido, a positivação da Lei Complementar Federal nº. 95/98 apresenta-se como um verdadeiro *check list* a ser seguido pelo legislador brasileiro, em todas as esferas. Contudo, em seu conteúdo, apenas apresenta regramentos da Legística formal.

Nesse azo, a confecção de um roteiro legístico para o processo de produção legislativa de Fortaleza desponta como um possível caminho para minimizar as equivocidades porventura encontradas nos diplomas jurídicos do Município e permitir a positivação de leis mais claras, inteligíveis, precisas, não conflitantes entre si e que alcancem o objetivo esperado, em benefício de seus destinatários. Por certo, é essencial se fazer uma reflexão sobre o ensinamento de Delley (2004, p. 101): “Antes de redigir uma lei, é preciso pensá-la”.

Assim, o estudo aprofundado dos fundamentos e critérios da Legística e da Jurimetria, aliado ao estudo empírico de sua aplicação em outros Municípios,

Estados ou nações possibilitam uma maior compreensão da efetiva necessidade do desenvolvimento de um *guideline* a ser seguido pelo legislador fortalezense, mais completo do que a norma positivada na LC 95/98 e que abranja métodos da Legística material, com utilização da Jurimetria. Os guias desenvolvidos por outras nações, a exemplo do *Guide de Législation* suíço e do *Guide de Legistiqui* francês, são de salutar relevo para a análise empírica da aplicação desses métodos. Também encontra-se bem acessível e pode servir de norte brasileiro para a edição do guia, o Decreto Federal nº. 9.191/2017, que, além de aprofundar métodos da Legística formal, em complementação à LC 95/98, trouxe diversos elementos da Legística material.

Noutro giro, impera-se reconhecer a clara comunicabilidade entre a Legística material e a Jurimetria, notadamente complementares entre si. A Jurimetria empresta à Legística material suas técnicas para uma melhor avaliação qualitativa e quantitativa da norma que se busca positivar, colaborando com a elaboração de diagnósticos mais concisos e permitindo uma melhor compreensão acerca de todos os fatores legais e sociais que envolvem a edição de um texto normativo, com ênfase em seus impactos sociais. Apresenta-se, portanto, como uma ferramenta para realização de estudos empíricos sobre a necessidade da edição de uma lei e de seus impactos na sociedade.

Conforme explicitado, o estudo jurimétrico pode e, ousamos dizer, convém vir a ser realizado em, pelo menos, dois momentos: um anterior à edição da lei, para ser avaliada a sua real necessidade e estimados seus impactos; e outro durante a vigência da lei, de modo a ser avaliada a efetividade da norma, logo, se ela tem alcançado os objetivos para a qual foi constituída e destinada.

À vista disso, independente dos métodos que venham a ser adotados, é necessário que se faça um estudo apropriado sobre o tema que se pretende abordar no diploma normativo, aplicando-se institutos tanto da Legística formal, quanto da Legística material.

A título sugestivo, foi estudado e apresentado o roteiro concebido pelo

professor suíço Jean-Daniel Delley, o qual se entendeu estar bem robusto e com capacidade de ser adaptável à realidade da capital alencarina. Paralelamente, entendeu-se ser prudente a inserção de algumas inovações observadas nos demais guias de legislação que poderiam, também, ser inseridas em roteiro a ser adotado em Fortaleza.

Logicamente, em situações de inafastável urgência e/ou de risco coletivo, tal como ocorre nos casos em que se é decretado estado de emergência ou de calamidade pública, esses métodos poderiam ser abreviados, a fim de se evitar uma prejudicialidade aos cidadãos e a inoperância da medida e do resultado que se busca alcançar, logo, sua inefetividade. Entretanto, nas demais hipóteses, não se pode olvidar de que a adoção de critérios legísticos para a edição de leis é medida indispensável para a correção de distorções legislativas, incluindo sua inflação.

É importante, após ser criado o guia legístico fortalezense, a realização de um trabalho de conscientização de parlamentares e de gestores públicos, ofertando cursos de treinamento e formação continuada destinado a estes e a seus respectivos assessores.

A partir da criação de um *guideline*, também devem ser, em um segundo momento, reavaliadas e compiladas as leis vigentes, de modo a serem adequadas aos novos critérios.

De toda sorte, a aplicação de métodos oriundos da Legística e da Jurimetria no processo legislativo de Fortaleza revela-se um caminho necessário para a organização do ordenamento jurídico local.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Joaquim Castro. GONÇALVES, Marcos Flávio R. **O município e o Processo Legislativo**. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. O processo legislativo nos Estados e Municípios. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, p. 195, 2012.

ALMEIDA JÚNIOR, Francisco Simeão de. **A medida provisória no âmbito do município**. 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/31452>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

AMARAL, José Levi Mello do. Processo Legislativo Municipal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 3, 2015.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho, Discursos e saudações na tribuna. **Revista do Senado Federal**, p. 27, 2019.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Descentralização do Poder: federação e município**. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 22, n. 85, p. 151- 184, jan./mar. 1985, p. 155. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181609>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BARREIRO, Josiane Loyola. **Vício de iniciativa no processo legislativo municipal**. 2012. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/107043079/Josiane-Loyola-Vicio-de-Iniciativa-No-Processo-Legislativo-Municipal>. Acesso em: 29 mai. 2020.

BASTIAT, Frédéric. **A Lei**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

BASTIT, Michel. **Nascimento da Lei Moderna: O pensamento da lei de Santo Tomás a Suarez**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão, São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Processo legislativo. *In: Dicionário de política*. 9. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BRASIL, Câmara Federal, **Diário do Congresso Nacional**, p.22.169-22.175.

BRASIL. Constituição (1989). **Constituição do Estado de São Paulo**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da**

Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina. 6 ed. 1993.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Editora JusPodivm, 3 ed revista, ampliada e atualizada, 2017, p. 30.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **Federalismo, centralização e princípio da simetria**. Disponível em: https://www.academia.edu/19417633/Federalismo_Centralização_e_Princípio_da_Simetria. Acesso em 29 mai. 2020.

COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da. **A incompatibilidade do princípio da simetria com a Constituição brasileira: repensando o federalismo brasileiro sob a perspectiva da auto-organização do estado-membro e da eleição para governador em caso de dupla vacância**, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/61885>. Acesso em: 29 mai. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Salvador: Podvm, 2008, p. 909.

DELCAMP, Alain; BERGEL, JeanLouis; DUPAS, Alain. **Contrôle parlementaire et evaluation**. Paris: *La Documentation française*, 1995.

DIAS, Danielle S. **A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira**. *In*: Revista de Informação Legislativa do Senado Federal. v. 47, n. 186, abr./jun. 2010.

DELLEY, Jean-Daniel. **Pensar A Lei: Introdução a um Procedimento Metódico**. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 101-143, jan./jun., 2004.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A Competência dos Estados-membros no Direito Urbanístico: Limites da Autonomia Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FELISBINO, Riberti de Almeida. **Elaboração das leis: as etapas do processo legislativo no âmbito municipal**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 2010. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/20373/elaboracao-das-leis-as-etapas-do-processo-legislativo-no-ambito-municipal>. Acesso em: 27 maio 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, **Comentários à Constituição Brasileira**, 3ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2000, vol.1.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo legislativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 6.ed. rev. e atual, 2007. p. 73.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 233.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 223-226.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, v. 2, São Paulo: Saraiva, 1990.

FERRI, Enrico. **Discursos de Defesa**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

FORTALEZA. **Lei Orgânica Municipal** nº 01, de 15 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/atividades-legislativas/normas-juridicas/lei-organica/>. Acesso em: 29 mai. 2020.

FORTALEZA. **Resolução nº 1.589**, de 20 de novembro de 2008. Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/atividades-legislativas/normas-juridicas/regimento-interno/>. Acesso em: 31 mai. 2020.

FRAGA, Ana; VARGAS, ANA, **Da qualidade da legislação ou de como pode o legislador ser um fora-da-lei**. Cadernos da Escola do Legislativo, n. 27, p. 31-71, jan – mar, 2000. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ale/article/view/313/266>. Acesso em 15 nov.2020.

FRANCO, Eduardo Pretto. **O processo legislativo municipal e a atividade legislativa no município de Santo Augusto**. UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2013.

FRANCO JÚNIOR. Raúl de Mello. **Medidas Provisórias editadas por Estados, Distrito Federal e Municípios**. Editora Juarez de Oliveira, 2003.

GIUSTINA, Vasco Della. **Leis municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça**. Ação direta de inconstitucionalidade e incidente de inconstitucionalidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

GLASSMAN, Guillermo. Entenda a Estrutura das Leis Brasileiras. 2017. *In: Guia do Estudante*. Disponível em: <https://guiadoestudante.abril.com.br/blog/atuali->

dades-vestibular/entenda-a-estrutura-das-leis-brasileiras/>. Acesso em: 12 Out. 2020.

GODOY, Mayr. **A Câmara Municipal e seu regimento interno: uma estrutura política do poder legislativo na ordem local brasileira**. 4. ed. São Paulo: LEUD, 1995.

GUIMARÃES, André Sathler; e BRAGA, Ricardo de João. Legística: Inventário semântico e teste de estresse do conceito. *In: Revista de informação legislativa*. Senado Federal. v. 48, n. 191 (jul./set. 2011), p. 82. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242910>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

HEISE, Michael. **The importance of being empirical. *Pepperdine Law Review***, Ithaca, NY, v. 26, n. 807, 1999. Disponível em: < <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1532&context=facpub>>. Acesso em 10 Jan 2020.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre:safE, 1991.

IBPT. **Quantidade normas editadas no Brasil: 31 anos da Constituição Federal de 1988**.

ILB – Instituto Legislativo Brasileiro. **Relatório de Atividades**. Senado Federal, Brasília, 2015.

KANASHIRO, Milena. Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 9, 2004.

KRELL, Andreas Joachim. **O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LOEVINGER, Lee. **Jurimetrics: the next step forward. *Minnesota Law Review***, v. 33, n. 5, p. 455-493, 1949. Disponível em: < <https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2795&context=mlr>>. Acesso em 10 Jan 2020.

LONGO, Luis Antônio. **O princípio do juiz natural e seu conteúdo substancial**. In *As Garantias do Cidadão no Processo Civil*. Coord Sérgio Gilberto Porto. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

MACHADO, Maíra Rocha. **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 249-274.

MADER, Luzius. **L'évaluation législative: pour une analyse empirique des effets de la législation. *Revue internationale de droit comparé***, Paris, v. 38, n.1, p. 285- 286, 1986.

MARTINS, José Eduardo Figueiredo de Andrade. **Corpus Juris Civilis: Justiniano e o Direito brasileiro**. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22969/corpus-juris-civilis-justiniano-e-o-direito-brasileiro>> Acesso em: 05 mai. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 732-733.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 831.

MENEGUIN, Fernando B.; e NUNES; Marcelo Guedes. **Como se fazem boas leis**.

MINAS GERAIS, Assembleia legislativa do Estado de Minas Gerais. **Legística: qualidade da lei e desenvolvimento**. Belo Horizonte: Edição da Autora, 2009. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/legistica/integra.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2020.

MOACYR, Karina Reis. **Jurimetria: a estatística e a importância da previsão de comportamentos no direito**. PIDCC, Aracaju/Se, Ano VIII, Volume 13 nº 01, p.110 a 131 Fev/2019.

MONTESQUIEU, “Charles de Secondat”. **Do Espírito das Leis**. Tradução: Jean Melville. Editora Martin Claret: São Paulo, 2007.

MOTTA, Arthur Maciel. **Processo legislativo e limitações constitucionais ao poder de legislar**: reserva de iniciativa sob as luzes do princípio da separação de poderes no constitucionalismo democrático de 1988. 2015, p. 55-56.

MOURÃO, Carolina Monteiro Duarte. **Discrecionabilidade política e elementos processuais legislativos**: consequências da discrecionabilidade política nos procedimentos legislativos de requerimentos de tramitação conjunta e de desamparamento no Senado Federal. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2014.

PINTO, Djalma. **Ética na Política**. Fortaleza: Edição do Autor, 2015.

PINTO, Felipe Chiarello de Souza; MENEZES, Daniel Francisco Nagao Menezes. **Jurimetria: Construindo a Teoria**. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=90797bef9ef6175e>> Acesso em: 10 Out 2020.

RAYNAL, Guilherme Thomas François. **Uma história filosófica e política dos assentamentos e do comércio dos europeus nas Índias Orientais e**

Ocidentais, 2010.

RÊGO, E. C.. Breves anotações sobre o Processo Legislativo Municipal. **Revista do Portal Jurídico Investidura**, v. 52, p. 1-22, 2015.

RIBEIRO, Diego Diniz; DANIEL NETO, Carlos Augusto. **Revogação tácita e revogação expressa à luz da jurisprudência do Carf**. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-01/direto-carf-revogacoes-tacita-expressa-luz-jurisprudencia-carf>> Acesso em: 10 Out 2020.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**. Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROSENN, Keith S. **O Jeito na Cultura Jurídica Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Pillares, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Luiz Augusto Freire da. **Direito subjetivo ao devido processo legislativo: uma crítica realista**. 2015.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 150

ZABALA, F. J.; SILVEIRA, F. F. **Jurimetria: Estatística aplicada ao Direito**. Direito e Liberdade, ed. ESMARN 16 v., n. 1, 29 abr. 2014, p. 87-103. Disponível em:

<[http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/artic
le/download/732/596](http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/artic
le/download/732/596)>. Acesso em: 10 Jan 2020.