

# Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa

# 286

## ANÁLISE DE IMPACTO PARA ALÉM DAS REGULAÇÕES

Fernando B. Meneguim  
Ana Paula Andrade de Melo

SENADO  
FEDERAL





## Análise de Impacto para Além das Regulações

Fernando B. Meneguim<sup>1</sup>

Ana Paula Andrade de Melo<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Pós-Doutor em Análise Econômica do Direito pela Universidade da Califórnia/Berkeley. Professor Titular do IDP. Pesquisador do Economics and Politics Research Group – EPRG, CNPq/UnB e do Grupo de Estudos em Direito e Economia – GEDE, da Faculdade de Direito da UnB. Consultor Legislativo do Senado na área de Microeconomia Aplicada. E-mail: [fmeneguim@hotmail.com](mailto:fmeneguim@hotmail.com).

<sup>2</sup> Mestranda em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Bacharel em Direito pela PUC/GO e Especialista em Direito Público com ênfase em Gestão Pública pelo Instituto Damásio Educacional/SP. Atual Subchefe Adjunta de Consolidação Normativa na Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República. Conteudista da Escola Nacional de Administração Pública nos cursos de elaboração, tramitação e consolidação normativa. Escrivã de Polícia Federal. E-mail: [ana.melo@presidencia.gov.br](mailto:ana.melo@presidencia.gov.br).

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

### CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

### Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENEGUIN, Fernando B.; MELO, Ana Paula Andrade de. **Análise de Impacto para Além das Regulações**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro 2020 (Texto para Discussão nº 286). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 1º out. 2020.

# **ANÁLISE DE IMPACTO PARA ALÉM DAS REGULAÇÕES**

## **RESUMO**

A Lei de Liberdade Econômica transformou em obrigatória a Análise de Impacto Regulatório (AIR) para toda a administração pública federal. Com a medida, o Brasil se insere no contexto mundial do movimento “Better Regulation” que visa o cuidado com o desenho das normas. Contudo, a regulamentação da AIR delimita a aplicabilidade do instrumento, excepcionando alguns atos normativos, como propostas de edição de decreto e proposições a serem submetidas ao Congresso Nacional. O presente artigo visa analisar a matriz institucional e o contexto atual de produção dessas espécies normativas, além de descrever as ferramentas disponíveis para se promover uma disseminada avaliação ex ante.

**PALAVRAS-CHAVE:** Análise de Impacto Regulatório. AIR.



## **ANÁLISE DE IMPACTO PARA ALÉM DAS REGULAÇÕES**

As regras do processo legislativo que estabelecem como as proposições devem ser analisadas informam que serão considerados aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. No entanto, há um quarto aspecto tão importante quanto os três primeiros para ser estudado, o de mérito.

A análise de mérito diz respeito à avaliação do conteúdo, à adequação da nova norma em termos das necessidades da sociedade e à compatibilidade do regramento com o problema que se pretende resolver. Envolve, ainda, uma avaliação das potenciais consequências da proposição no caso de ela entrar em vigência.

A questão que se coloca no presente texto é se o mérito deve apenas ser trabalhado durante o debate político ou se as proposições legislativas merecem uma avaliação meritória anterior.

Em texto no qual se discute a juridicidade das proposições legislativas feitas pelo Parlamento, Oliveira (2014) afirma que:

Leis ambíguas, obscuras, incoerentes, contraditórias umas com as outras ou juridicamente inválidas ou viciadas geram transtornos à população, pois, em vez de conduzirem e pacificarem as relações humanas, tendem a promover a discórdia e o aumento dos conflitos judiciais, em sentido oposto ao alcance do objetivo maior do Direito: a paz e a harmonia sociais.

Para evitar tais leis não eficazes (ou mesmo ineficientes), temos que assimilar que as normas legais são interferências do Estado na sociedade.

Para que essas interferências gerem mais benefícios do que custos, algumas premissas devem ser seguidas. A principal delas é que a intervenção deve ser feita se houver um problema a ser resolvido, ou seja, se houver uma demanda da sociedade. No caso de o Estado editar normas sem a presença de uma questão reclamada pela sociedade, é bem provável que a intervenção acarrete efeitos colaterais indesejados, podendo inclusive gerar normatização que promoverá queda de bem-estar social.

Também deve-se ponderar que a medida da intervenção estatal não pode ultrapassar a dimensão do problema identificado. O excesso legislativo é tão prejudicial à sociedade quanto a falta de normatização.

As normas alteram a maneira como as pessoas vivem em sociedade. São regras formais que afetam a todos e compõem o que na literatura econômica chama-se de instituições.

A definição de Douglass North, renomado autor institucionalista, explicita o significado das instituições e ratifica sua importância: “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, seja ele político, social ou econômico”<sup>1</sup>.

Assim, a matriz institucional precisa funcionar adequadamente de forma a contribuir com uma eficiente coordenação do sistema econômico e promover o desenvolvimento econômico.

Por conta dos efeitos da matriz institucional é que se torna fundamental o cuidado com as ações oriundas do Estado. A importância de se debruçar sobre o desenho de uma política pública e seus resultados reside no fato de que há perdas significativas que podem acontecer caso a formulação das regras e da organização da política não atenda às necessidades do programa, gerando incentivos errados para a sociedade.

Diante da importância da matriz institucional, os países integrantes da OCDE, bem como a União Europeia, possuem a agenda denominada “Better Regulation”<sup>2</sup>. Trata-se de movimento para constantemente haver o cuidado com o desenho das normas, de maneira que elas aconteçam em processo transparente e baseado em evidências.

Especificamente no campo do direito econômico, há situações conhecidas como “falhas de mercado”, que requerem a regulação estatal. Essa regulação econômica é normalmente feita por agências reguladoras e pelo Poder

---

<sup>1</sup> NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>2</sup> Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en)>. Acesso em: 26 set. 2020.

Executivo. Nesse caso, normas devem ser elaboradas e, juntamente com elas, cria-se um conjunto de incentivos e sanções para normalizar o funcionamento do mercado.

Cabe enfatizar, no entanto, que nem sempre é conveniente tentar resolver a falha de mercado. Em algumas ocasiões, por exemplo, os setores podem tentar se autorregular e atingir um patamar mais eficiente que a regulação pública. Talvez também a não ação do Estado pode ser melhor, pois sua atuação seria mais lesiva que sua desídia.

Ainda assim, mesmo quando a intervenção é requerida e realizada, o desenho da ação regulatória pede atenção. Pois assim como existem falhas de mercado, existem também as “falhas de governo”, situações em que a atuação estatal gera mais custos do que benefícios à sociedade.

A norma existe para aumentar o bem-estar social. Forçar a regulação para além do necessário pode gerar ineficiências contrárias aos objetivos pretendidos.

Em trecho retirado do Manual de Redação da Presidência da República (p. 104), destaca-se o caráter subsidiário da atividade legislativa:

É certo que a lei exerce um papel deveras relevante na ordem jurídica do Estado de Direito. Assinale-se, porém, que os espaços não ocupados pelo legislador não são dominados pelo caos ou pelo arbítrio.

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar (PESTALOZZA, 1981, p. 2082-2083).

É que a presunção de liberdade, que lastreia o Estado de Direito democrático, pressupõe um regime legal mínimo, que não reduza ou restrinja, imotivada ou desnecessariamente, a liberdade de ação no âmbito social. As leis hão de ter, pois, um fundamento objetivo, devendo mesmo ser reconhecida a inconstitucionalidade das normas que estabelecem restrições dispensáveis.

O modelo político do Brasil fomenta o ativismo legislativo que, sobretudo, gera ao ordenamento jurídico do país, além dos excessos, contradições, antinomias e uma desordem normativa de difícil compreensão. O aumento desarrazoado do quantitativo de leis, especialmente em razão da ampla competência normativa do Poder Executivo, robustece o que a doutrina especializada vem chamando de Babel legislativa, e é inversamente proporcional à qualidade das normas. Mas esse problema não é exclusivo do Brasil.

Entende-se por anomia<sup>3</sup> a condição de ausência de normatização ou, na vertente mais comum, de existência de normas que não causam o efeito desejado ou não ganham aderência dos indivíduos por se mostrarem confusas ou pouco esclarecidas. Pondera Rizek (2009, p. 11) que

todo cidadão sofre, toda sociedade esmorece, a democracia se fragiliza e o mais forte, no ambiente de confusão, tende a levar vantagem sobre o mais fraco (ou menos instruído). A confusão legislativa é um cancro, é deletéria, é um terreno fértil para injustiça e pressuposto de práticas totalitárias, constitucionalmente indesejáveis.

Em seu Manual de Boas Práticas Regulatórias<sup>4</sup>, a Advocacia-Geral da União destaca que “[...] o excesso de regras, a falta de clareza, a complexidade da linguagem e a ausência de atualização das normas produzem um ambiente deletério à segurança jurídica, ao setor regulado, aos usuários de serviços e ao próprio Estado de Direito.”

Por esse motivo, a Legística, ciência do bem legislar, ganhou relevância no mundo todo. Objetivou estabelecer parâmetros e recomendações para tratar da qualidade da norma jurídica em termos materiais (efetividade quanto aos fins intencionados) e em termos formais (compreensibilidade do texto e uso de técnica adequada). Portanto, ocupou-se de avaliar os resultados e efeitos, possíveis e concretos, de uma norma no contexto social, visando, através de uma norma bem elaborada, reduzir o descompasso entre os efeitos pretendidos e os obtidos. Segundo destaca Scalcon (2017, p. 115), por meio do uso da Legística

---

<sup>3</sup> Termo cunhado pelo sociólogo francês Émile Durkheim, nas obras “Da Divisão Social do Trabalho” (1983) e “Suicídio” (1897), ao estudar o comportamento desviante dos criminosos causado pela falta de capacidade de regulamentar de forma adequada, social e moralmente, as condutas.

<sup>4</sup> AGU. Manual de Boas Práticas Regulatórias, 2018. Disponível em: <[https://drive.google.com/file/d/1lKjBXT7WQpXWAdM\\_3xZClSD-BnqvU8-X/view](https://drive.google.com/file/d/1lKjBXT7WQpXWAdM_3xZClSD-BnqvU8-X/view)>. Acesso em: 26 set. 2020.

“intenta-se analisar os atos legislativos à luz da sua capacidade de produzir ambicionadas mudanças na realidade social, as quais teriam servido de justificativa para a própria emanção da lei”.

Esses métodos orientadores da produção e da avaliação legislativa exigem uma análise *ex ante* ao impulso de legislar que delimite claramente o problema a ser resolvido, a adequação e a viabilidade da solução proposta, os objetivos que se pretendem alcançar e as alternativas existentes para o mesmo fim.

Nesse sentido é que instrumentos de análise normativa foram sendo estabelecidos e implementados. E, no mesmo intuito, é que a Lei de Liberdade Econômica – Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, transformou em obrigatória a Análise de Impacto Regulatório (AIR) para toda a administração pública federal.

A AIR consiste em uma ferramenta aplicada com a finalidade de subsidiar a elaboração das normas regulatórias, contribuindo para o aumento da racionalidade do processo decisório acerca das potenciais ações governamentais. (MENEQUIN; SAAB; 2020).

Entretanto, é importante destacar que o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a AIR, delimita a aplicabilidade do instrumento, excepcionando, por exemplo, a sua aplicação às propostas de edição de decreto e aos atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional.

E quando ampliamos o espectro para além da regulação econômica?

Relativamente a todas as normas, como as destinadas a coibir comportamentos indesejados das pessoas ou a regular e estabelecer políticas públicas, elas também podem ter diversos graus de qualidade. Tanto podem ser eficazes na redução dos problemas, quanto podem introduzir distorções adicionais à sociedade, prejudicando a eficiência do sistema.

Dessa maneira, também é fundamental haver um estudo acerca dos potenciais efeitos de todas as normas legais, no período em que elas estão sendo gestadas, previamente a sua entrada em vigência. Claro que quando dizemos

todas as normas, há que se considerar a proporcionalidade dos estudos – não há por que haver uma avaliação aprofundada em projetos relativamente simples.

Com o mesmo objetivo da AIR, o de promover melhores intervenções governamentais, vários países incorporaram ao processo legislativo a ferramenta que promove uma avaliação *ex ante* das leis, uma avaliação de impacto legislativo (AIL), cuja referência mais conhecida são os guias publicados pela Comissão Europeia, em especial *Better regulation guidelines – Impact Assessment*<sup>5</sup>.

Conforme Morais (2010), a AIL, a que o autor se refere como avaliação de impacto normativo legal, seria um processo analítico de gestão da qualidade das normas jurídicas, que consistiria na identificação e no estudo dos efeitos potenciais e reais dos atos normativos, com o objetivo de se alcançar a melhor opção de atuação do Poder Público. Trata-se, portanto, de instrumento de planejamento legislativo que, segundo Soares (2007), ao tratar dos desafios enfrentados pela Legística, visa a racionalização da produção do direito e sua maior efetividade.

O Senado Federal publicou livro acerca do assunto: Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação<sup>6</sup>. Nele, estuda-se a teoria do tema, bem como são apresentados vários exemplos de sua utilização.

Conforme a metodologia desenvolvida pela Comissão Europeia e explicada em Meneguín (2010), há algumas etapas essenciais para se elaborar uma AIL. São elas:

- a) Identificação do problema;
- b) Definição dos objetivos;
- c) Levantamento de alternativas;
- d) Verificação do arcabouço jurídico;
- e) Análise de impacto econômico-social das alternativas; e
- f) Comparação das alternativas.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)>. Acesso em: 14 set. 2020.

<sup>6</sup> MENEGUÍN, F. B.; SILVA, R.S.; 2017.

Após esses passos básicos, haverá informação consolidada, com uma análise imparcial, o que aumenta a probabilidade de uma norma ser mais eficiente, efetiva e eficaz, propiciando maior bem-estar social.

Cooter e Ulen (2010) ensinam que a Análise Econômica do Direito (AED) disponibiliza uma teoria comportamental dos indivíduos acerca das leis, baseada em como as pessoas respondem a incentivos, que permite prever a reação delas diante dos dispositivos normativos, superando a intuição e o senso comum. Nesse sentido, a avaliação de impacto legislativo pode ser justamente entendida como uma análise econômica da legislação, fornecendo subsídios para uma melhor tomada de decisão.

Embora o movimento de *Better Regulation* tenha ganhado bastante espaço em diversos países, a questão que se coloca é: relativamente ao Brasil, a prática de avaliação de impacto legislativo está disseminada? Assim como a AIR no âmbito das normas regulatórias, existe um esforço para que a AIL seja pré-requisito no processo legislativo?

Quando se analisa o grau de institucionalização desse instrumento no Brasil, nota-se um caminho incipiente de iniciativas difusas que ainda não integram formalmente o procedimento legislativo de forma coordenada. Na Suíça, por exemplo, a avaliação de eficácia legislativa está inserida no texto constitucional.

No que concerne ao Poder Legislativo, não foi institucionalizada ainda a realização de uma avaliação *ex ante*, que preceda o debate político, das proposições que tramitam no Congresso Nacional. O artigo 113 do ADCT exige que “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, mas e quanto aos demais impactos? A AIL supriria essa lacuna e ofereceria ao processo legislativo evidências, factuais e técnicas, que poderiam sustentar a escolha deliberativa. Ou, quiçá, reduzir as tramitações desnecessárias que abarrotam as pautas e prejudicam o foco no que é relevante e essencial.

No entanto, há algumas dificuldades para a implementação da AIL no Poder Legislativo. Talvez a principal aconteça pelo fato de que o Poder Executivo controla a agenda legislativa no Brasil. Além disso, parte significativa

das matérias iniciadas pelo Presidente da República tramita sob os ritos sumários das medidas provisórias e de urgência constitucional. (MENEQUIN; SILVA, 2017).

Sobre esse assunto, é relevante destacar que para além do processo legislativo constitucionalmente modulado (processo legislativo externo), existe o processo legislativo interno que, embora não seja totalmente formalizado, é reconhecido pela doutrina como o conjunto de esforços que auxiliam na racionalização do processo de decisão. Trata-se da fase pré-legislativa, onde a análise meritória se insere de forma ainda mais relevante.

No âmbito do Poder Executivo Federal, como corolário da necessidade de avaliação de impacto das proposições normativas, o Decreto 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, inovou quando comparado aos seus predecessores<sup>7</sup>.

No capítulo que trata do encaminhamento e exame de propostas de atos normativos, o referido Decreto destaca que a proposta deve ser acompanhada, além da tradicional análise jurídica, da análise de mérito que deverá conter, dentre outros quesitos:

- a) análise do problema que se objetiva solucionar;
- b) objetivos que se pretende alcançar;
- c) identificação dos atingidos pelo ato normativo;
- d) estratégia e o prazo para implementação; e
- e) quando for o caso, a adequação e estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Delimitar corretamente o problema e verificar os prováveis efeitos e a razoabilidade do impacto para dar subsídios ao tomador de decisão quanto à necessidade da norma, objetiva minimizar os efeitos deletérios de normas

---

<sup>7</sup> Decreto nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999 e Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Todos regulamentares da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

desnecessárias ou, pior que isso, não observadas – as conhecidas “leis que não pegam”. A análise de mérito se tornou, portanto, obrigatória, no âmbito do Poder Executivo.

Além disso, é relevante destacar que, desde a edição da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, todos os seus regulamentos introduziram no ordenamento jurídico aspectos de Legística material e formal. Desde o primeiro decreto editado até o atualmente vigente, todos trouxeram em seu anexo um longo formulário analítico com questões orientativas de grande relevância a serem respondidas quando da elaboração de atos normativos. Perguntas que envolvem temas como diagnóstico, alternativas, necessidade, oportunidade, exequibilidade, compreensão, análise de custos envolvidos e avaliação de resultados, intentam subsidiar o gestor a tomar as melhores decisões e elaborar atos normativos mais eficientes. Tais formulários nada mais são que avaliações de impacto legislativo *ex ante* e precedem, em muito, o debate legislativo-político da medida.

Contudo, a falta de obrigatoriedade de preenchimento do formulário, que é mencionado pelo próprio decreto que o criou somente como algo que deve ser “observado”, acarretou, ironicamente, a sua pouca observância e a ineficácia do regramento que objetiva dar eficácia ao demais.

Outra conhecida ferramenta que direciona a produção legislativa brasileira à qualidade almejada é o Manual de Redação da Presidência da República que, em sua Parte II, elenca diversos fundamentos e técnicas descritivas da boa elaboração normativa. Contudo, embora de inegável robustez e qualidade e de aplicabilidade exigida pelo Decreto nº 9.191, de 2017, o Manual de Redação também é, infelizmente, instrumento de pouca observância.

Diante do efeito inegavelmente positivo da prática da AIL, bem como acerca da relevância da produção legislativa encaminhada pelo Presidente da República, uma tendência também desejável seria a adoção, além da etapa pré-legislativa de avaliação de impacto no âmbito do Executivo, da obrigatoriedade de envio da proposição ao Poder Legislativo fundamentada com a documentação de análise meritória, visando subsidiar a avaliação das Casas Congressuais, como acontece nos países que já implementaram a AIL.

A obrigatoriedade de envio pode fomentar a observância das regras e manuais que almejam qualidade.

Nesse sentido, embora o Decreto nº 9.191, de 2017, seja um precursor da regulamentação de avaliação de impacto no âmbito do Poder Executivo, é desejável que a fundamentação obtida não fique adstrita aos limites pré-legislativos e que transponha a barreira entre os Poderes. O exame prospectivo do ato normativo precisa ser de conhecimento de todos os atores envolvidos no processo e, especialmente, daqueles a quem se dirigem as normas, por questão de *accountability*.

Obviamente a AIL produzida pelo proponente da norma não é um fundamento vinculante ao poder legiferante, tampouco usurpação da avaliação meritória pelo Congresso, mas uma prática salutar ao processo e que pode garantir, entre outras coisas: mais clareza ao ato de normatizar; transparência quanto aos fundamentos da tomada de decisão; análise imparcial pautada em critérios técnicos; responsividade; maior facilidade e celeridade de aprovação de medidas necessárias; e obtenção de um sistema jurídico mais racional, efetivo, eficaz e eficiente a todos.

Portanto, nesse contexto, é importante que fique claro os limites do alcance da AIL. Segundo Luzius Mader (2003, p. 154),

[...] o potencial oferecido pela avaliação legislativa não deve ser sobreestimado. É importante que se criem expectativas realistas. A avaliação não oferece respostas definitivas e não pode certamente assumir o lugar da tomada de decisão política; pode apenas constituir a base sobre a qual são tomadas essas decisões.

O processo de persuasão, advindo da articulação política entre os Poderes Executivo e Legislativo, não é espúrio, muito pelo contrário: é salutar ao processo democrático. Mas se a defesa da consistência técnica dos projetos estiver pautada em critérios técnicos e transparentes, os ganhos de eficiência serão partilhados por todos.

Diante desse contexto, é relevante esclarecer que o realismo jurídico busca analisar as repercussões do direito no mundo real (como de fato funcionam as normas e não como estão escritas ou foram pensadas). Compreender como os sistemas jurídicos se comportam na sociedade,

potencializa as noções de justiça, que se comunicam com os conceitos de eficiência econômica e maximização de bem-estar. A clareza do sistema viabiliza sua melhor compreensão e, conseqüentemente, o torna mais justo e eficiente. Pondera com precisão Soares (2007, p. 17) que

a baixa qualidade da legislação repercute no PIB, como mostram os estudos europeus. Mas há outras conseqüências igualmente danosas e graves: o ativismo judicial intenso, a falta de confiança na eficácia das leis [...], a descrença nas instituições, o sentimento de injustiça.

Salama (2017, p. 178), ao mencionar artigo seminal que eventualmente rendeu o Prêmio Nobel a Finn Kydland e Edward Prescott, traz a importância de se ter regras claras e previsíveis como fomento à consecução de boas políticas e esclarece que:

A estrutura do argumento de Kydland e Prescott é a seguinte: primeiro, equaciona-se uma política consistente com uma política baseada em regras claras e estáveis e, então, equaciona-se uma política ótima com discricionariedade burocrática e, finalmente, explica-se porque as primeiras políticas são superiores às últimas. (grifo nosso).

Portanto, um ordenamento jurídico com regras mal elaboradas ou editadas sem a devida avaliação dos seus impactos não propicia clareza, conseqüentemente torna ineficiente todo o sistema de normas, o que, num país de realidades tão desiguais, corrobora para a prática de injustiças sociais. Por tal razão, é cada vez mais desejável a construção de um caminho de racionalização do “padrão e do ritmo da atividade legiferante” (SOARES, 2007, p. 124).

Em que pese o enfoque na perspectiva *ex ante*, não se pode olvidar da importância da avaliação de impacto legislativo *ex post* ou retrospectiva, já que o papel do legislador não termina quando a lei entra em vigor. As normas devem, ou deveriam ser elaboradas a partir da análise dos seus eventuais impactos na realidade concreta, já que objetivam soluções positivadas a problemas reais. Mas se não as foram, a obrigação de vigilância legislativa e avaliação posterior é imprescindível para oportunas correções, especialmente quanto à precisão da prognose do legislador. Perquirir se os objetivos foram alcançados também é medida de justiça social.

Por fim, em artigo publicado pela Effectiviology<sup>8</sup>, comenta-se sobre o que se chama “falácia do espantalho”. Em suma, diz respeito a situações em que uma determinada ideia é enaltecida em oposição a alternativas técnicas, que são desconsideradas ou até desqualificadas com base em argumentos enviesados ou distorcidos, sem avaliação de mérito.

Essa característica retrata bem a produção normativa atual. Frequentemente percebe-se a promoção de intervenções sem qualquer evidência, contrariando análises e pesquisas fundamentadas. A disseminação da avaliação *ex ante* combate essas situações, pois agrega informações pertinentes e qualifica o debate, propiciando uma melhor matriz institucional e impulsionando o desenvolvimento econômico do País.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & Economia**. Porto Alegre: Bookman, 5. ed. , 2010.

EUROPEAN COMMISSION. **Better regulation guidelines: impact assessment**. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)>. Acesso em: em 14 set. 2020.

MADER, Luzius. Avaliação dos efeitos da legislação: a situação actual na Suíça. **Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, Portugal, n. 33/34, p.135-155, jan.- jun. 2003.

MADER, Luzius. Avaliação prospectiva e análise de impacto legislativo: tornam as leis melhores? **Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação**, Oeiras, Portugal, n. 42/43, p. 177- 191, jan.-jun. 2006.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Manual de Redação da Presidência da República**. 3.ed., revista, atualizada e ampliada. Brasília: Presidência da República 2018.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <Strawman Arguments: What They Are and How to Counter Them. Disponível em <<https://effectiviology.com/straw-man-arguments-recognize-counter-use/>>. Acesso em: 26 set. 2020.

MENEGUIN, F. B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, CONLEG, Senado Federal, 2010. (Texto para discussão, n. 70).

MENEGUIN, F. B.; SILVEIRA E SILVA, R. **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

MENEGUIN, F. B.; SAAB, F. **Análise de Impacto Regulatório: perspectivas a partir da Lei da Liberdade Econômica**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fev/2020 (Texto para Discussão nº 271).

MORAIS, C. B. **Guia de avaliação de impacto normativo**. Coimbra: Edições Almedina, 2010.

OLIVEIRA, L. H. S. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014. (Texto para Discussão nº 151).

RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **Estudos em direito & economia: micro, macro e desenvolvimento**. 1. ed. Curitiba: Editora Virtual Gratuita – EVG, 2017.

SCALCON, Raquel. Avaliação de impacto legislativo: A prática europeia e suas lições para o Brasil. **RIL Brasília**, a. 54, n. 214, p. 113-130, abr.-jun., 2017.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, n.50, p.124-142, jan.-jul., 2007.

## Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

SENADO  
FEDERAL



ISSN 1983-0645