

## **ANÁLISE *EX ANTE* NA PERSPECTIVA DO LEGISLATIVO: teoria e prática**

**Fernando B. Meneguim**

## **ANÁLISE *EX ANTE* NA PERSPECTIVA DO LEGISLATIVO: teoria e prática**

Fernando B. Meneguín<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Pós-doutorado em Análise Econômica do Direito pela Universidade da Califórnia-Berkeley. É Consultor Legislativo do Senado na área de Políticas Microeconômicas. É também Consultor Sênior da Charles River Associates e Professor do IDP.

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Henrique de Holanda Dantas – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Alexandre Sidnei e Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

### CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Marcos Oliveira/Agência Senado

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. **Análise Ex ante na Perspectiva do Legislativo**: teoria e prática. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro 2025 (Texto para Discussão nº 354). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 28 out. 2025.

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

# ANÁLISE *EX ANTE* NA PERSPECTIVA DO LEGISLATIVO: TEORIA E PRÁTICA

## RESUMO

Este Texto para Discussão examina a análise de impacto *ex ante* como ferramenta fundamental para aprimorar a qualidade das leis e políticas públicas no Brasil. O estudo apresenta arcabouço teórico e prático voltado ao Poder Legislativo, integrando a análise ao campo da Legística Material. Fundamenta teoricamente a análise *ex ante*, discutindo escassez de recursos, racionalidade no gasto público e os critérios dos 4 E's (Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade) para avaliação legislativa, além de abordar a relação com o ciclo de políticas públicas, falhas de governo e abuso regulatório. O trabalho também detalha a metodologia da Análise de Impacto Legislativo (AIL), inspirada no movimento Better Regulation da Comissão Europeia, apresentando nove elementos estruturais que devem compor um relatório de AIL. E, por fim, aplica-se essa estrutura em estudo de caso concreto sobre a venda de medicamentos isentos de prescrição em supermercados (PL nº 1.774/2019), demonstrando a utilidade prática da análise *ex ante* para subsidiar processos decisórios transparentes e racionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Análise de Impacto Legislativo; Legística Material; Políticas Públicas.

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	1
CAPÍTULO I – ANÁLISE DE IMPACTO <i>EX ANTE</i> .....	2
1 VISÃO GERAL .....	2
2 LEGÍSTICA E CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO LEGISLATIVA: .....	5
3 ANÁLISE <i>EX ANTE</i> E POLÍTICA PÚBLICAS.....	10
4 MOTIVAÇÃO DA NORMA E FALHAS DE GOVERNO .....	12
5 ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO.....	16
CAPÍTULO II – A ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: MELHORIA DA QUALIDADE DAS LEIS.....	22
A. INTRODUÇÃO: CONTEXTO POLÍTICO E LEGAL .....	22
B. QUAL É O PROBLEMA E POR QUE É UM PROBLEMA? .....	23
C. POR QUE SE DEVE AGIR? .....	23
D. O QUE DEVE SER ALCANÇADO?.....	23
E. QUAIS SÃO AS VÁRIAS OPÇÕES PARA ALCANÇAR OS OBJETIVOS? .....	24
F. QUAIS SÃO OS IMPACTOS DAS DIFERENTES OPÇÕES DE POLÍTICA E QUEM SERÁ AFETADO?.....	24
G. COMO AS OPÇÕES SE COMPARAM? .....	24
H. A OPÇÃO PREFERIDA .....	25
I. COMO OS IMPACTOS SERIAM MONITORADOS E AVALIADOS?.....	25
CAPÍTULO III – APLICAÇÃO DA ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO, UM ESTUDO DE CASO.....	25
1 INTRODUÇÃO .....	25
2 AIL – ESTUDO DE CASO – VENDA DE MEDICAMENTOS EM SUPERMERCADOS .....	26
A. DEFINIÇÃO CLARA DO PROBLEMA QUE SE QUER ENFRENTAR COM A PROPOSIÇÃO .....	27
B. ENUNCIÇÃO DO OBJETIVO DA PROPOSIÇÃO .....	29
C. APRESENTAÇÃO DE OPÇÕES PARA ATINGIR O OBJETIVO .....	30
D. VERIFICAÇÃO DO ARCABOUÇO JURÍDICO QUE ENVOLVE O TEMA.....	30
E. IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS.....	31
F. COMPARAÇÃO ENTRE AS ALTERNATIVAS AVENTADAS .....	34
CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	36

## APRESENTAÇÃO

A qualidade da intervenção estatal na sociedade é um fator determinante para o bem-estar social e o desenvolvimento econômico de um país. Neste contexto, o presente trabalho se debruça sobre a imperativa necessidade da análise de impacto *ex ante*, ferramenta essencial que permite aos tomadores de decisão avaliar, prévia e rigorosamente, os benefícios, custos e consequências potenciais de novas políticas públicas ou de alterações nas normativas existentes.

O estudo foca-se na perspectiva do Poder Legislativo, apresentando um arcabouço teórico e prático para a melhoria da qualidade das leis, integrando a análise ao campo da Legística Material. O *Capítulo I* estabelece a fundamentação teórica, discutindo a escassez de recursos e a imposição da racionalidade no gasto público, e introduzindo os critérios dos 4 E's (Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade) para a avaliação legislativa. Aborda-se, ainda, a relação intrínseca entre a análise *ex ante* e o ciclo das políticas públicas, além de discutir conceitos cruciais como falhas de governo e o risco de abuso regulatório.

Avançando para a aplicação, o *Capítulo II* detalha a metodologia da análise de impacto legislativo (AIL), inspirada por práticas internacionais como o movimento *Better Regulation* da Comissão Europeia. São apresentados os nove elementos estruturais que devem compor um relatório de AIL, desde a clara definição do problema até o planejamento de monitoramento e avaliação. Por fim, o *Capítulo III* consolida os conhecimentos ao aplicar a estrutura da AIL em um estudo de caso concreto – a proposta de autorização da venda de medicamentos isentos de prescrição em supermercados –, demonstrando a utilidade da análise *ex ante* para subsidiar um processo decisório público mais transparente, racional e voltado para a maximização do bem-estar social.

## **CAPÍTULO I – ANÁLISE DE IMPACTO *EX ANTE***

### **1 VISÃO GERAL**

Uma das primeiras lições que se aprende nos cursos de Economia é a da escassez, isto é, os recursos são limitados e a sociedade não consegue prover todos os bens e serviços que as pessoas desejam ter.

Essa lógica também está presente para o Estado, que deve se submeter aos valores expressos no orçamento público. Em outras palavras, os recursos estatais também são escassos. Existem basicamente três maneiras disponíveis para qualquer Estado financiar suas políticas públicas: arrecadação tributária, endividamento e emissão de moeda. Todas as três maneiras geram ineficiências e o gasto público não pode ser ilimitado, havendo necessidades de escolhas. Diante da restrição para o gasto do Estado, é fundamental que a despesa realizada seja bem-feita, evitando desperdício dos escassos recursos públicos.

Nesse ponto, impõe-se a análise *ex ante* das políticas públicas. A análise de impacto *ex ante* é uma ferramenta que afere, previamente à vigência, os benefícios, custos e consequências potenciais de novas políticas públicas ou de mudanças de políticas já existentes. Dessa maneira, os tomadores de decisão terão informações valiosas para direcionar corretamente as ações governamentais.

Quando se discutem políticas públicas, há que se lembrar que estas normalmente são estruturadas a partir de atos normativos do poder público<sup>1</sup>. A discussão dos projetos de lei nas Casas Legislativas é uma etapa extremamente importante da instituição das políticas públicas e dos programas governamentais, que na maior parte das vezes, só podem ser implementados após a aprovação e o início da vigência de lei. Essas iniciativas afetam a vida de todos os residentes no País em áreas como educação, saúde, segurança pública, meio ambiente, mercado financeiro, entre outras. Além disso, tais leis impõem condições aos próprios governos, às organizações privadas, a cada cidadão e à economia como um todo.

---

<sup>1</sup> BUCCI, 2013.

Devido à importância dessas normas e aos custos e benefícios que são gerados por elas, torna-se essencial, na fase de discussão, que se avalie criteriosamente as proposições. Devem ser respondidas perguntas como: qual o benefício que tal projeto, se aprovado, trará ao público; como o programa governamental deve ser definido e como será administrado; quais os incentivos envolvidos para o alcance do objetivo pretendido e quais consequências esperadas ou inesperadas podem advir; quais os recursos necessários para o desenvolvimento do que se pretende; e como será a avaliação da execução do programa. As respostas a todas essas questões devem integrar a análise de impacto *ex ante*.

Há que se ter em mente que qualquer norma é uma intervenção do Estado na sociedade e, portanto, seu potencial de modificar incentivos comportamentais é muito grande. Como já destacava Victor Nunes Leal (1945):

Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As consequências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis.

Além disso, a clareza redacional e estrutural da lei são elementos necessários para que elas possam ser devidamente cumpridas e alcançar os resultados almejados. Em texto no qual se discute a juridicidade das proposições legislativas feitas pelo Parlamento, Luciano 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.

Assim, é fundamental haver esforço para que as normas sejam bem-feitas e gerem mais benefícios do que custos, otimizando o bem-estar social. Nesse sentido, algumas premissas devem ser seguidas. A principal delas consiste no fato de 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 um problema que reclama solução, 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 é a falta de normatização.

Há que se entender que as normas alteram a maneira como as pessoas vivem em sociedade. Na literatura econômica, essas regras formais são chamadas de instituições. Já na visão do direito, são as normas jurídicas.

A definição de Douglass North (1990), 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.

Assim, a matriz institucional precisa funcionar adequadamente de forma a contribuir com uma eficiente coordenação do sistema econômico e promover o desenvolvimento<sup>2</sup>.

Acemoglu e Robinson (2008), em texto publicado pelo Banco Mundial, defendem que as instituições são a causa fundamental do crescimento econômico e das diferenças de desenvolvimento entre os países. Segundo os autores, os principais determinantes das diferenças de renda *per capita* entre os países são as diferenças nas instituições.

Assim, 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

---

<sup>2</sup> Em síntese, a análise de impacto *ex ante*, ferramenta que precede a vigência dos atos normativos e das políticas públicas, colabora para um desenho mais adequado da ação estatal, com mais racionalidade, o que resulta em uma melhor matriz institucional.

regras e da organização da política não atenda às necessidades do programa, gerando incentivos errados para a sociedade.

Como será visto em maiores detalhes adiante, a obra publicada pelo Governo Federal, “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*”, reforça esse entendimento ao afirmar que:

Como a demanda da sociedade é crescente, o desafio do governo para esta e as próximas gerações não é apenas conter a expansão do gasto público, mas também avaliar em que pontos ele é pouco produtivo, com o propósito de procurar fazer mais com menos recursos e priorizando a efetividade e a eficiência das políticas públicas. Nesse sentido, a análise *ex ante* pode contribuir para que as decisões alocativas sejam orientadas por critérios mais claros e transparentes, baseados em análises técnicas mais robustas.<sup>3</sup>

## **2 LEGÍSTICA E CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO LEGISLATIVA:**

Neste tópico, apresentam-se alguns conceitos difundidos na literatura sobre o tema. Primeiramente, cabe destacar que a análise *ex ante* da legislação integra a área do conhecimento denominada Legística.

A Legística é um saber interdisciplinar que se ocupa de como fazer as leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos<sup>4</sup>. Basicamente, a Legística pode ser dividida em três ramos: Material, Formal e Organizacional.

Conforme explica a Professora Fabiana de Menezes Soares (2007):

[A] Legística Material reforça a faticidade (ou realizabilidade) e a efetividade da legislação, seu escopo é atuar no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação, em como o processo de regulação pode ser projetado, através da avaliação do seu possível impacto sobre o sistema jurídico.

---

<sup>3</sup> BRASIL, 2018a.

<sup>4</sup> MORAIS, 2010.

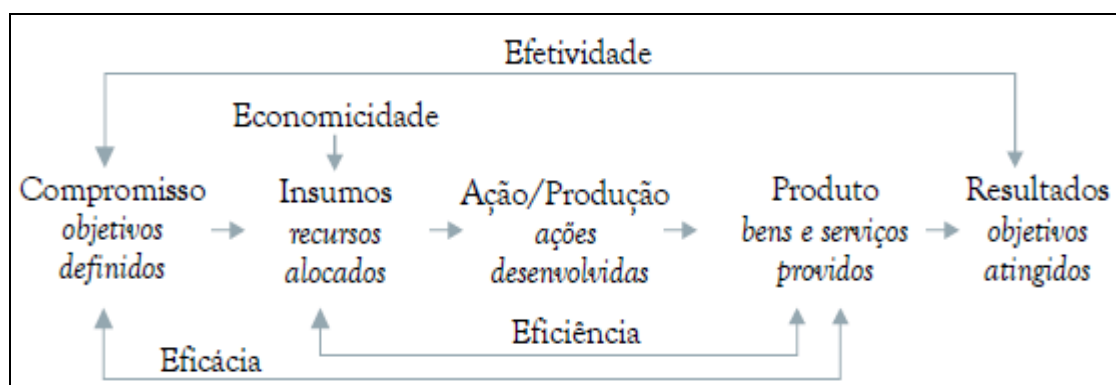
Por outro lado, a “Legística Formal atua sobre a otimização do círculo de comunicação legislativa e fornece princípios destinados à melhoria da compreensão e do acesso aos textos legislativos”.

Por fim, do ponto de vista organizacional, a Legística tem por objetivo compreender a devida institucionalização dos órgãos e atores responsáveis pela produção de atos normativos, com suas diferentes etapas e procedimentos, bem como os recursos disponíveis de tempo e capacidade institucional para tanto.

Perceba que a análise de impacto *ex ante*, como objetiva estudar os efeitos da norma, suas repercussões, antevendo consequências, relaciona-se diretamente com o conteúdo normativo, caracterizando-se assim como ferramenta da legística material.

Quando se pretende trabalhar com avaliação das normas, alguns critérios utilizados na área de auditoria podem ser incorporados no bojo da análise *ex ante*. Trata-se de considerar no desenvolvimento do estudo os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Nesse ponto, o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) apresenta graficamente, no chamado diagrama de insumo-produto, a diferença conceitual entre esses “4 E’s”:

**Figura I**  
**Diagrama “4 E’s”**



Fonte: Manual de Auditoria Operacional/Tribunal de Contas da União<sup>5</sup>

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2020.

Conforme o citado Manual:

- A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.
- A eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado.
- A eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.
- A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, em médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção.

Para exemplificar, vamos pensar num exemplo hipotético de norma que tenha criado um programa de distribuição de livros didáticos para as escolas públicas do país inteiro, cujo objetivo seja entregar um *kit* de livros a cada aluno dessas escolas. A entrega do material visa suprir lacunas no processo de aprendizagem dos estudantes.

Assim, como seria a aplicação dos 4 E's nesse caso prático?

No caso da economicidade, seria verificar se o gasto previsto para o programa é razoável. Uma boa medida para identificar se o recurso alocado está adequado, e não exagerado, é trabalhar com o custo de oportunidade.

Os recursos estatais apresentam limites de uso que ensejam a necessidade de escolhas adequadas de alocação. A decisão de realizar um determinado gasto diminui a totalidade de recursos disponíveis para outros gastos. O conceito de custo de oportunidade, portanto, tem correlação direta com a alocação de orçamento por parte do Estado, pois representa um custo econômico de uma alternativa que será deixada de lado (Cooter e Ulen, 2016).

Em Bezerra e Meneguín (2023), por exemplo, utiliza-se o custo de oportunidade para debater se a contratação de artistas, por prefeituras brasileiras, demandava gasto exagerado do Poder Público.

Quanto à eficácia no nosso exemplo, há que se lembrar de que esse critério depende do atendimento de um objetivo de curto prazo. No caso, o objetivo imediato é fazer com que cada estudante de escola pública em todo o país receba um *kit* de livros didáticos.

Um indicador de eficácia deve estar associado ao produto, aos bens e serviços providos. Assim, quanto mais crianças receberem os livros, maior o índice de eficácia do programa de distribuição de livros didáticos.

Sobre a efetividade, tem-se que estudar as consequências, os resultados em médio e longo prazo. No presente programa, a mudança que se espera na sociedade é simplesmente que as crianças tenham livros? Não, a entrega de livros é uma ferramenta para se atingir um resultado maior: um melhor processo de aprendizagem dos estudantes.

Logo, a efetividade estará atendida se os alunos obtiverem uma melhor assimilação do conteúdo ensinado, bem como se conseguirem aplicar esse conteúdo. A efetividade poderia ser aferida, por exemplo, por exames de proficiência, com a comparação de resultados no decorrer do tempo para verificar a evolução das notas.

Por fim, o que vem a ser eficiência de uma norma ou de um programa?

Uma norma ou uma política pública é eficiente se os benefícios oriundos da lei ou da política pública compensam os custos impostos por elas, além de serem os menores possíveis (Meneguín, 2010). A noção de eficiência está relacionada à maximização de bem-estar da sociedade. Quando uma intervenção pública é eficiente, ela proporciona um aumento de bem-estar social.

No que se trata da eficiência, quando aplicada às normas ou políticas públicas, o critério mais apropriado é aquele tratado sob o ponto de vista de Kaldor-Hicks, em que se reconhece a existência de ganhadores e perdedores nas modificações, sendo apenas exigido que o ganho total seja maior que a perda total para que a alteração seja considerada eficiente (Meneguín e Timm, 2022).

A eficiência está também relacionada com a alocação de recursos, principalmente no contexto estatal de despesas públicas. O conceito de eficiência alocativa contribui para o debate a partir da noção de uma ótima distribuição de bens e de serviços:

Haverá eficiência alocativa quando houver a distribuição ótima de bens e serviços levando-se em consideração as preferências da sociedade, isto é, o resultado do processo produtivo, o produto, for aquele que gerar a maior utilidade ou bem-estar social possível. Se houver uma outra alocação de recursos que gere mais bem-estar, então, esse estado social é alocativamente ineficiente.<sup>6</sup>

Perceba que, do ponto de vista da alocação de recursos para fins de aferição da eficiência, o custo de oportunidade também pode ser verificado, pois uma possível opção sacrificada poderia gerar ganhos maiores de bem-estar.

No nosso caso prático, a eficiência pode ser averiguada pelo cômputo dos benefícios e custos sociais da entrega dos livros. Se os benefícios sociais superarem os custos, teremos um ganho de bem-estar social e estamos diante de uma norma eficiente.

Cabe também verificar se não haveria alguma solução alternativa que propiciasse os mesmos resultados com menos custos, pois aí teríamos uma relação mais favorável entre benefícios e custos, retratando um programa mais eficiente ainda.

---

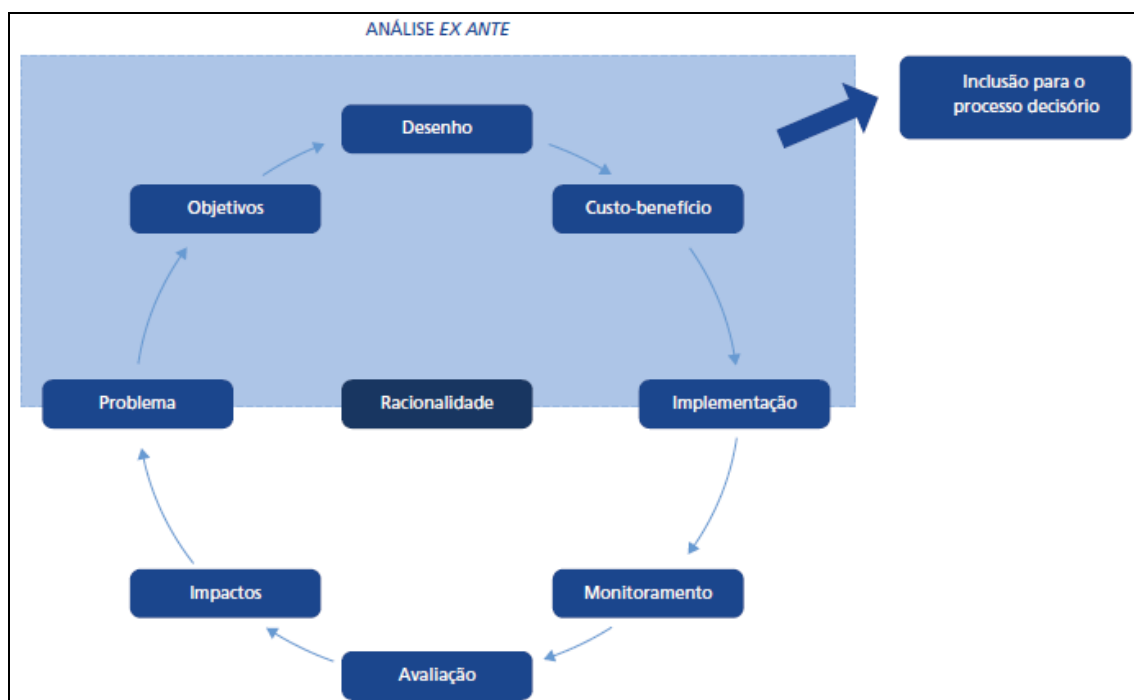
<sup>6</sup> GICO, 2020.

### 3 ANÁLISE EX ANTE E POLÍTICA PÚBLICAS

Na obra já citada, “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*”, é enfatizado que o fundamento da análise *ex ante* é orientar o gestor público, durante a concepção e formulação das políticas públicas, para que as decisões recaiam sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente (Brasil, 2018a).

Nesse sentido, o Guia explica etapas importantes da análise *ex ante* e as relaciona com o ciclo da política pública. A *Figura II*, a seguir, retrata muito bem essa interconexão:

**Figura II**  
**Racionalidade no ciclo da política pública**



Fonte: Brasil (2018).

O ciclo das políticas públicas é uma forma didática de entender as etapas pelas quais passa uma política pública até sua consecução, bem como suas consequências. Existem várias críticas a essa apresentação sequencial de estágios da política pública, como também existem várias abordagens. Apesar das críticas, a representação é útil para destacar que existem fases distintas, que são interdependentes, cada uma com suas especificidades.

As etapas destacadas em fundo azul integram a análise de impacto *ex ante*, cuja realização aperfeiçoa a racionalidade do processo. Também nesse sentido, tem-se que

(...) na análise *ex ante*, partindo-se da identificação e caracterização de um problema que demandaria intervenção do Estado, é necessário que sejam estabelecidos objetivos claros para a ação governamental, bem como um desenho que efetivamente permita alcançá-los, considerando, por exemplo, os incentivos dos agentes envolvidos. Antes de implementar a ação governamental, precisa-se estimar os custos e os benefícios esperados, ainda que essa análise possa ser ponderada por fatores de difícil mensuração. Essa relação de custo-benefício deve ser apresentada aos tomadores de decisão e estar transparente para a sociedade como um todo. A qualidade das informações obtidas e das decisões tomadas na análise *ex ante* afeta sobremaneira o desenvolvimento do ciclo da política pública, afetando o nível de desenvolvimento e a qualidade da política pública executada. (Brasil, 2018a).

Perceba que, na parte de baixo do ciclo, consta a etapa de avaliação. Nesse caso, a representação refere-se à abordagem *ex post*. Importante explicitar essa distinção:

De um lado, a análise *ex ante* objetiva promover uma reflexão em nível mais elevado quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, para que estas sejam melhor desenhadas e planejadas, incluindo, por exemplo, a indicação do sistema de monitoramento e avaliação que será utilizado ao longo de sua execução. De outro lado, a avaliação *ex post* é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo –, bem como para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais.

Importante comentar também outra terminologia utilizada pelo Poder Executivo federal, no caso, se tem a Análise de Impacto Regulatório (AIR) como a avaliação *ex ante*, e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) como a avaliação *ex post* de políticas públicas.



Apesar da distinção entre *ex ante* e *ex post*, há que se mencionar que a complexidade da avaliação das políticas públicas, bem como das normas, não pode se limitar à sequência linear do ciclo. A literatura nesse campo enxerga todas as etapas como uma integralidade, que podem se alternar e se compor, a depender da situação concreta em estudo.

Como exemplo, pode-se citar o Programa de Financiamento Estudantil (FIES), que se propunha a possibilitar acesso a um financiamento de longo prazo para cursar a graduação em alguma instituição privada que atendia aos pré-requisitos do programa.

O FIES surgiu em 2001, mas passou por mudanças profundas em 2018 (Lei nº 13.530, de 2017). A visão *ex post* permitiu verificar os resultados insatisfatórios da política anterior e gerar elementos para a análise *ex ante* do desenho que redundou na atualização do programa, permitindo o aprimoramento de como seriam definidas as novas regras do FIES.

O caso do FIES permite constatar que a análise de impacto *ex ante* não se aplica somente quando se está criando uma política pública, mas também quando se está aperfeiçoando programas já existentes que precisam ter seu esboço alterado por terem apresentado resultados inadequados anteriormente.

#### **4 MOTIVAÇÃO DA NORMA E FALHAS DE GOVERNO**

Ao se discutir a análise de impacto *ex ante* das normas, o primeiro ponto que deve ser ressaltado é sobre a motivação para a criação dessa norma. Conforme dito anteriormente, a norma é uma intervenção do Estado na sociedade e a produção legislativa e só deveria ocorrer se houvesse um problema a ser resolvido ou uma demanda da sociedade a ser atendida.

Essa premissa é especialmente importante, uma vez que normas desnecessárias ou que extrapolem a demanda inicial tendem a gerar muitos efeitos colaterais, podendo causar mais malefícios do que benefícios, acarretando uma queda de bem-estar social se forem publicadas. Essa discussão acontece frequentemente no que diz respeito às normas regulatórias.

Em Meneguín (2020a), discute-se a liberdade econômica e seus reflexos no direito regulatório. Sabe-se que a ordem econômica brasileira tem como um

de seus fundamentos a livre iniciativa, conforme disposto no art. 170 da Constituição Federal. Isso significa, em síntese, que os diversos agentes na sociedade devem ter liberdade para participar do mercado, empreendendo, produzindo ou vendendo bens e serviços.

O mercado, por sua vez, deve existir precipuamente para facilitar a troca de bens e serviços, para diminuir os custos de se efetivarem negociações, isto é, diminuir os custos de transação, conforme ensina o Professor Ronald Coase, Nobel de Economia (Coase, 1988). Se o mercado estiver calibrado corretamente, há uma tendência em direção à eficiência<sup>7</sup>.

Surge então um suposto dilema entre a liberdade econômica e a concretização de outros direitos fundamentais, o que exige a regulação estatal, uma vez que há uma série de situações econômicas e sociais que não podem ser deixadas ao livre arbítrio do mercado. É por essa razão que normas são elaboradas e, juntamente com elas, criado um conjunto de incentivos e sanções que acarretam reflexos sobre o funcionamento do mercado.

A partir disso, o dilema apresentado pode ser resolvido com o trabalho para se garantir a pertinência e a adequação das normas regulatórias. Será que o desenho da norma consegue gerar efeitos que eram realmente os esperados? Será que os custos impostos pela regulação superam os benefícios gerados para a sociedade?

Nesse ponto, pode-se estabelecer a relação entre os dois importantes conceitos bastante atuais: falhas de governo e abuso regulatório.

Em artigo no qual se discute Análise Econômica do Direito e impacto regulatório, Meneguín (2020b) aborda o primeiro conceito – as falhas de governo. Trata-se de intervenções governamentais incorretas que geram distorções maiores do que os problemas a que elas se propunham resolver. Esse efeito adverso é conhecido na literatura como “Efeito Peltzman”, situação em que a regulação tende a criar condutas não previstas para os regulados, anulando os benefícios almejados (Peltzman, 2007).

---

<sup>7</sup> O Primeiro Teorema do Bem-Estar Social afirma que todo equilíbrio geral competitivo é eficiente no sentido de Pareto.

De acordo com Resende (1997), as falhas de governo na implementação da política regulatória se devem a três tipos de restrições:

- Restrições informacionais que refletem o fato de o regulador estar menos informado que a firma regulada, o que gera incertezas;
- Restrições transacionais, isto é, existem custos de transação não desprezíveis quando da implementação e monitoramento dos contratos pactuados com concessionárias de serviços públicos; e
- Restrições administrativas e políticas, que abarcam características legais e institucionais limitantes da ação do regulador, como rigidez dos procedimentos administrativos, dificuldades de coordenação governamental e até mesmo ingerências de caráter político.

Um exemplo clássico de regulação malfeita é encontrado na história recente do Brasil: o Plano Cruzado, ao promover o congelamento de preços para combater uma hiperinflação, não permitiu o ajuste dos valores de mercadorias sujeitas à sazonalidade, gerando um desequilíbrio de preços. Isso agravou o desabastecimento de bens (ninguém se dispunha a vender com prejuízo ou perder oportunidades de lucro) e fomentou o surgimento de ágio para compra de produtos escassos, principalmente os que se encontravam na entressafra, como carne e leite.

Já o segundo conceito – abuso regulatório – ganha destaque no ordenamento jurídico brasileiro com a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que *institui a Declaração de Direitos da Liberdade Econômica* (conhecida como a “Lei da Liberdade Econômica”).

Essa norma traz expressamente um elenco de situações enquadradas como abuso do poder regulatório e que, como tais, devem ser evitadas pela administração pública. Veja o texto exato constante do art. 4º da Lei 13.874/2020:

**Art. 4º** É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I – criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II – redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III – exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV – redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V – aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VI – criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VII – introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

VIII – restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

IX – exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do *caput* do art. 3º desta Lei.

Esse rol é importante para lembrar que a norma existe para aumentar o bem-estar social. Forçar a regulação para além do necessário pode gerar ineficiências contrárias aos objetivos pretendidos. Situações como essas, caracterizadas como abusos regulatórios, criam barreiras ao empreendedorismo, ao comércio, à inovação ou à concorrência. Em síntese, os abusos regulatórios criam obstáculos a um ambiente de eficiência econômica. Ora considerando que essas situações surgem em consequência de decisões equivocadas ou exageradas do setor público, ora considerando que elas atrapalham o ambiente negocial; pode-se perfeitamente classificá-las, se chegarem a ser implementadas, como falhas de governo.

Não por outra razão, já em seu art. 5º, a Lei de Liberdade Econômica prevê a análise de impacto regulatório *ex ante* para “que contere informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico”. Trata-se da mencionada Análise de Impacto Regulatório (AIR) para atos administrativos normativos, regulamentada pelo Decreto nº 10.411, de 2020, e que, como será visto, é próxima do ponto de vista metodológico da Análise de Impacto Legislativo (AIL), guardadas algumas peculiaridades.

Cabe lembrar que, em nível internacional, o movimento chamado *Better Regulation* já conta com algumas décadas de experiência. No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ganhou força nos anos 2000 e colocou holofote no problema da falta de qualidade do arcabouço regulatório mundial e na urgente necessidade de sanear-lo. Nesse sentido, a legística ganhou relevância no mundo todo e, junto com ela, a análise de impacto *ex ante*, denominada de *Regulatory Impact Analysis* e definida como uma abordagem sistêmica para avaliar criticamente os efeitos positivos e negativos de regulamentações propostas.

Apesar de a análise de impacto *ex ante* possuir tipos com nuances próprias, a estrutura para sua realização é muito similar. Como será visto, por exemplo, o Parlamento Europeu possui a ferramenta chamada *Legislative Impact Assessment*, cujo objetivo é avaliar o impacto de iniciativas da Comissão Europeia, como propostas legislativas, que possam ter consequências importantes em nível econômico e social. Neste livro, traduz-se essa ferramenta como Análise de Impacto Legislativo, que será o objeto do capítulo seguinte.

Cabe, neste ponto, uma breve descrição do arcabouço da AIR no Brasil para, então, no próximo capítulo, dedicar-se à AIL.

## **5 ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

Em Meneguín e Saab (2020), discute-se que, em situações que envolvam falhas de mercado, é necessário que haja uma intervenção estatal para tentar incrementar o bem-estar social. Uma das maneiras de essa intervenção acontecer é por meio de instrumentos de regulação.

Conforme Giambiagi e Além (1999, p. 337), “os instrumentos regulatórios são as tarifas, as quantidades, as restrições à entrada e à saída e os padrões de desempenho”. Os autores ainda destacam que os objetivos da regulação são: o bem-estar do consumidor; a melhoria da eficiência alocativa; a universalização e a qualidade dos serviços; a interconexão entre os diferentes provedores; e a segurança e a proteção ambiental.

Note que, quando se propõe melhorar o bem-estar do cidadão, trabalha-se de maneira a aumentar os benefícios e minimizar os custos sociais. Em outras palavras, a regulação pode e deve ir além do campo estritamente econômico. Nesse sentido, Justen Filho (2009) explica que a intervenção estatal no âmbito econômico deve estar atenta aos valores sociais, “toda e qualquer atuação regulatória consiste num conjunto de providências econômicas e sociais”.

Uma das maneiras de se atingir essa melhor relação entre benefícios e custos sociais é cuidar do desenho da regulação. Nesse sentido, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um processo extremamente útil. Trata-se de uma ferramenta aplicada com a finalidade de subsidiar a elaboração das normas regulatórias e a formulação de políticas públicas, contribuindo para o aumento da racionalidade do processo decisório acerca das potenciais ações governamentais.

No Brasil, as iniciativas para a disseminação dessa ferramenta no âmbito do Poder Público consolidaram-se recentemente. Pode-se destacar, como precursor do movimento, o lançamento pelo Governo Federal do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), criado pelo Decreto nº 6.062, de 2007, atualmente regido pelo Decreto nº 11.738, de 2023.

Em 2018, foi lançada importante obra intitulada Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)<sup>8</sup>, que traz um roteiro de apoio, considerando as boas práticas internacionais, para a confecção de uma avaliação.

---

<sup>8</sup> BRASIL, 2018c

Em 2019, a Análise de Impacto Regulatório passa a ter status de norma legal. Primeiramente houve a aprovação da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, destinada às agências reguladoras federais, cujo *caput* do art. 6º dispõe que:

**Art. 6º** A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

Em seguida, houve a publicação de outra norma, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a “Declaração de Direitos da Liberdade Econômica”. Novamente, a AIR ganha destaque, dessa vez passando a ser obrigatória não somente para as agências reguladoras, mas também para toda a administração pública federal:

**Art. 5º** As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Referida Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que detalha a AIR no Brasil e a define como:

procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão. (*cf.* art. 2º, I.)

Iniciados os efeitos do Decreto nº 10.411, de 2020, o Governo Federal lançou, em abril de 2021, novo Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)<sup>9</sup>.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em seu relatório intitulado “OECD Regulatory Policy Outlook 2021”<sup>10</sup>, uma boa regulação deve:

- Servir claramente aos objetivos definidos na política governamental;
- Ser clara, simples e de fácil cumprimento pelos cidadãos;
- Ter base legal e empírica;
- Ser consistente com outras regulações e políticas governamentais;
- Produzir benefícios que compensem os custos, considerando os efeitos econômicos, sociais e ambientais disseminados por toda a sociedade;
- Ser implementada de maneira justa, transparente e de forma proporcional;
- Minimizar os custos e as distorções de mercado;
- Promover inovação por meio de incentivos de mercado; e
- Ser compatível com os princípios que promovam o comércio e o investimento, tanto em nível nacional, quanto internacional.

Por fomentar essa regulação, que atenda aos critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e, ao mesmo tempo, realmente promova o desenvolvimento econômico e o aumento do bem-estar social, é que a AIR se configura em instrumento relevante.

Apesar de haver diferenças de como a AIR tomou forma em diferentes países, há uma estrutura básica que é similar em todos os documentos. Conforme o documento *Regulatory Policy in Perspective*<sup>11</sup> e *Regulatory Impact Assessment*<sup>12</sup>, sobre a utilização da AIR como instrumento de melhoria das

---

<sup>9</sup> BRASIL, 2021.

<sup>10</sup> OECD, 2021.

<sup>11</sup> Idem, 2015.

<sup>12</sup> Idem, 2020.



normas, os principais elementos constitutivos de uma avaliação de impacto regulatório são os seguintes:

- 1) Definição do problema – é essencial identificar corretamente o problema que se quer atacar. Uma nova regulação é necessária quando há falhas de mercado a serem resolvidas, como informação assimétrica, mercados incompletos ou pouco competitivos, custos de transação elevados, entre outras imperfeições de mercado que geram resultados ineficientes. Uma nova regulação também é necessária quando as atuais regras precisam ser alteradas de forma a melhorar o atingimento de seus objetivos. Por fim, novas normas são recomendadas quando a administração pública possui novos objetivos de políticas públicas a serem alcançados;
- 2) Coleta de dados – ter dados e informações disponíveis sobre o tema correlato ao problema é importante para se conseguir acurácia na avaliação do que se quer resolver e na intervenção a ser realizada. Existem vários métodos empíricos disponíveis como aplicação de questionários, consultas públicas, entrevistas, modelagem econométrica, entre outros;
- 3) Identificação de opções regulatórias – nessa fase, a necessidade de intervenção governamental deve ser traduzida em opções concretas de ação. É importante assegurar que a intervenção escolhida não seja desproporcional ao problema a ser resolvido;
- 4) Avaliação das alternativas – uma vez que foram elaboradas as opções para se resolver o problema, deve-se avaliá-las. Nesse ponto, utilizam-se as técnicas disponíveis da análise de menor custo, análise de custo-efetividade, análise custo-benefício ou análise de risco. Importante incluir a “opção zero”, representando a alternativa que capta a evolução do cenário quando não há mudança na política regulatória;
- 5) Escolha da política a ser adotada – após a comparação das alternativas, identifica-se a melhor opção. Cabe lembrar que a AIR é mais um instrumento e não um determinante para a escolha resultante do processo político decisório; e
- 6) Previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação – para definição de indicadores, autoridades responsáveis e eventuais prazos para alteração da legislação, de modo que ela possa ser submetida ao constante acompanhamento, sendo adaptável no tempo.

No caso de uma análise focada no problema a ser atacado, as metodologias mais comuns utilizadas pelas administrações públicas, conforme Garoupa (2006), são as seguintes:

- Análise de menor custo – verifica e compara somente os custos para escolher a melhor alternativa. Esse método é mais indicado quando os benefícios são fixos e o agente público deve apenas decidir como atingir esses benefícios;
- Análise de custo-efetividade – mensura quanto do resultado (e não o seu valor) é alcançado para cada unidade monetária alocada ao projeto. Usualmente vem traduzida na forma de uma razão (benefício/custo). Um exemplo típico para utilizar essa metodologia é a avaliação de programas de criação de empregos, em que o indicador seria a quantidade de postos de trabalho por unidade monetária alocada no programa. Outra indicação para essa metodologia é quando se trabalha com alguns indicadores da área da saúde, de forma que a razão para fins de comparação seria, por exemplo, o número de vidas salvas por unidade monetária investida; e
- Análise de custo-benefício: nesse caso, a comparação é em termos monetários tanto do lado dos custos quanto dos benefícios da política. Na maior parte dos casos, a análise de custo-benefício não avalia como ocorrerá a distribuição de recursos entre as classes da sociedade, de forma que é importante uma análise complementar para verificar o grau de concentração dos custos e benefícios, em particular se os custos são disseminados e os benefícios concentrados.

Importante destacar que há também métodos mais complexos, com a aplicação de grandes pesquisas ou consultas públicas entre amostras consideráveis dos possíveis afetados pela nova regulamentação, bem como o tratamento econométrico da base de dados organizada.

Mais adiante, será apresentado um estudo de caso de análise *ex ante*. Feita esta abordagem geral sobre análise de impacto *ex ante*, segue-se com o próximo capítulo, que tratará especificamente da análise de impacto legislativo.

## **CAPÍTULO II – A ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: MELHORIA DA QUALIDADE DAS LEIS**

Uma das principais referências sobre análise de impacto legislativo é o movimento chamado *Better Regulation*<sup>13</sup>, iniciativa fundamental da Comissão Europeia que visa garantir que as políticas e a legislação da União Europeia sejam da mais alta qualidade, alcançando os seus objetivos de forma eficiente, eficaz e efetiva, ao mesmo tempo em que minimizam o custo administrativo para cidadãos e empresas. Este movimento ambiciona criar uma regulamentação que seja mais simples, leve, proporcional e baseada em evidências sólidas, o que é alcançado por meio de um ciclo rigoroso que inclui avaliações de impacto exaustivas antes de novas proposições.

Na página da internet do programa *Better Regulation*, há guias para a elaboração de uma análise de impacto legislativo (AIL)<sup>14</sup>. Com base nesse material, apresentamos a seguir os principais elementos que devem constar de um relatório de análise de impacto, conforme o entendimento da Comissão Europeia.

Importante destacar que o relatório deve ser de fácil leitura para todos os interessados, portanto, deve ser elaborado em linguagem não técnica, tendo em mente leitores que não são especialistas.

Conforme os guias da Comissão Europeia, o relatório de AIL segue uma estrutura com nove seções, cada uma focada numa fase distinta do processo de análise:

### **a. Introdução: Contexto Político e Legal**

Esta seção estabelece o cenário, explicando o contexto político e legal prevaiente que justifica a necessidade e o timing da iniciativa. Deve-se indicar se existem discussões ou deliberações que dão suporte à ação, assim como verificar o arcabouço jurídico existente. Para a União Europeia, é crucial também demonstrar como a iniciativa se relaciona com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especificando para quais objetivos e metas a iniciativa contribui.

---

<sup>13</sup> Comissão Europeia, 2021. Disponível em: <[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation_en)>. Acesso em: 24 out. 2025.

<sup>14</sup> Ibidem.

### **b. Qual é o problema e por que é um problema?**

A análise do problema é uma etapa crítica, pois um diagnóstico correto é a base para a resposta apropriada. O relatório deve identificar a questão ou problema que requer ação, a sua escala ou dimensão (considerando as unidades federativas) e por que é um problema. Deve-se identificar quem é afetado pelo problema e de que forma, além de como o comportamento deve mudar para melhorar a situação.

A análise aprofundada deve mapear as principais causas do problema, classificando-os como falhas de mercado, falhas regulamentares ou vieses comportamentais e fornecendo evidências para essas causas. Finalmente, deve-se avaliar a probabilidade de o problema persistir, descrevendo como o problema evoluirá na ausência de ação.

### **c. Por que se deve agir?**

É necessária uma justificação, que deve qualificar a relevância da iniciativa, analisando como o problema varia entre os níveis nacional e regional. No caso brasileiro, faz-se importante verificar se as unidades da federação teriam capacidade para atuar apropriadamente. Quanto ao valor acrescentado pela proposição, deve-se explicar se a intervenção geraria economias de escala, alcançaria os objetivos de forma mais eficiente ou melhoraria o funcionamento do mercado interno.

### **d. O que deve ser alcançado?**

Os objetivos conectam a análise do problema às opções de resposta política, servindo de critério para a comparação de opções e para o monitoramento futuro. O relatório deve definir objetivos gerais e específicos, identificando métricas, se possível. Deve-se deixar claro como os objetivos se ligam ao problema e como se relacionam entre si, identificando sinergias ou *trade-offs*. Para revisões legislativas, deve haver um objetivo específico relacionado com a simplificação e a melhoria da eficiência da legislação existente, se tal potencial tiver sido identificado.

#### **e. Quais são as várias opções para alcançar os objetivos?**

O relatório deve estabelecer o cenário de referência (*baseline*), que representa o que aconteceria num cenário de “não-mudança de política”, assumindo a implementação realista da legislação existente e os desenvolvimentos socioeconômicos e tecnológicos esperados.

Em seguida, devem ser compiladas as opções políticas alternativas (regulamentares e não-regulamentares) para cumprir os objetivos. Estas opções devem estar intimamente ligadas às causas dos problemas e devem representar formas alternativas de atingir os objetivos específicos. Recomenda-se a inclusão de opções lastreadas em *soft regulation* ou intervenções comportamentais.

É fundamental que o relatório descreva quais opções foram descartadas numa fase inicial e o motivo, sendo particularmente específico e preciso para as opções que gozam de apoio significativo entre *stakeholders*. Os critérios de exclusão incluem a viabilidade legal e técnica, a eficácia, a efetividade e a eficiência da medida.

#### **f. Quais são os impactos das diferentes opções de política e quem será afetado?**

Esta seção é dedicada à análise dos impactos das opções em curto prazo. As três grandes categorias de impactos – econômicos, sociais e ambientais – devem ser cobertas de forma equilibrada e integrada, como contribuição para o desenvolvimento sustentável. O relatório deve listar os impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, e fornecer uma avaliação quantitativa sempre que possível e proporcional, listando as premissas subjacentes.

O relatório deve descrever quem seria afetado (empresas, cidadãos, administrações públicas etc.) e como, identificando também grupos de pessoas em situações vulneráveis para garantir que todos serão beneficiados. Se houver incertezas, estas devem ser especificadas, juntamente com a forma como podem afetar o impacto estimado.

#### **g. Como as opções se comparam?**

Nesta seção, os elementos de análise são reunidos para comparar as opções de forma transparente e apoiar a escolha política. A comparação deve

basear-se sempre na eficácia (quão bem alcançam os objetivos), na eficiência (custos/benefícios) e na coerência (com outros objetivos e normas existentes) das opções. Devem ser destacados os principais impactos econômicos, sociais e ambientais, mesmo que não façam parte dos objetivos. É essencial apresentar claramente o custo de oportunidade inerente à escolha das opções.

#### **h. A opção preferida**

O relatório deve declarar qual é a opção preferida e o motivo, ou justificar a razão pela qual nenhuma opção foi escolhida.

#### **i. Como os impactos seriam monitorados e avaliados?**

Esta seção deve planejar o futuro monitoramento e avaliação com base na lógica da intervenção. Devem-se identificar indicadores centrais para os principais objetivos da política e planejar o cronograma das avaliações. Para a opção preferida, devem ser especificados os objetivos operacionais e os indicadores correspondentes, indicando quando o monitoramento deve começar, por quem será realizado e como os resultados serão utilizados.

No capítulo seguinte, colocamos esses ensinamentos em prática, desenvolvendo uma análise de impacto legislativo de um caso concreto que tramita no Congresso Nacional.

### **CAPÍTULO III – APLICAÇÃO DA ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO, UM ESTUDO DE CASO**

#### **1 INTRODUÇÃO**

A rica experiência internacional no desenvolvimento da análise de impacto legislativo nos permite inferir que não há um formato único para a sua realização, assim como também existem diversos níveis de profundidade para a análise.

Apesar de não existir um padrão, é recomendável que alguns aspectos sejam abordados desde as avaliações mais simples até as mais complexas. Etapas como a identificação do problema; a definição dos objetivos; o levantamento de alternativas; a verificação do arcabouço jurídico; a análise de impacto econômico-social e a comparação das opções devem estar presentes em qualquer AIL.

Importante também lembrar, conforme explicado anteriormente, que a AIL não é a única avaliação *ex ante* existente, a exemplo da Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Neste capítulo, para ilustrar os ensinamentos dos capítulos anteriores, desenvolve-se um estudo de caso para demonstrar ao leitor como é factível realizar análises *ex ante* de proposições, bem como sua utilidade para a tomada da decisão pública.

## **2 AIL – ESTUDO DE CASO – VENDA DE MEDICAMENTOS EM SUPERMERCADOS**

No Brasil, a regulamentação da venda de medicamentos é supervisionada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). A venda dos medicamentos deve seguir regras conforme a categoria em que são enquadrados. Basicamente, os medicamentos podem ser categorizados como: medicamentos isentos de prescrição médica, medicamentos com prescrição médica e medicamentos controlados.

Atualmente, conforme o art. 6º da Lei nº 5.991, de 1973, a venda de medicamentos é bem restrita:

**Art. 6º** A dispensação de medicamentos é privativa de:

- a) farmácia;
- b) drogaria;
- c) posto de medicamento e unidade volante;
- d) dispensário de medicamentos.

No entanto, a venda de medicamentos isentos de prescrição (MIPs) em outros estabelecimentos, especialmente supermercados, é um debate corrente no Brasil e que divide opiniões. O assunto está sendo discutido na Câmara dos Deputados por meio do Projeto de Lei nº 1.774, de 2019, cuja ementa é a seguinte:

Acrescenta o § 2º ao art. 6º da Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, para autorizar os supermercados e estabelecimentos similares a dispensarem medicamentos isentos de prescrição.

Segundo a Agência Câmara de Notícias, o Projeto de Lei nº 1.774, de 2019, autoriza os supermercados e estabelecimentos similares a venderem medicamentos que dispensam receita médica, procurando facilitar o acesso da população a esses medicamentos que são destinados ao tratamento de sintomas e condições de baixa gravidade.

Para se ter ideia do embate que envolve o tema, pode-se citar leis aprovadas em âmbito municipal, que se adiantaram à discussão que acontece na Câmara dos Deputados, e já dispuseram sobre a matéria. Em destaque, traz-se a Lei nº 17.674, de 7 de outubro de 2021, do município de São Paulo, que proibiu a venda de qualquer medicamento em supermercados, conforme seu art. 1º:

**Art. 1º** Fica proibida no Município de São Paulo a venda e/ou dispensação de qualquer tipo de medicamento, mesmo aquele que não exija receita médica em mercados, supermercados, lojas de conveniências e outros estabelecimentos que não estejam enquadrados no conceito de farmácia estabelecido nos incisos I e II e *caput* do art. 3º da Lei Federal nº 13.021, de 2014.

Aproveitando assim esse tema atual, propõe-se fazer um exercício e elaborar uma análise de impacto legislativo do Projeto de Lei nº 1.774, de 2019. Para tanto, será seguido o roteiro básico da AIL com o desenvolvimento dos seguintes itens: *a.* Definição clara do problema que se quer enfrentar com a proposição; *b.* Enunciação do objetivo da proposição; *c.* Apresentação de opções para atingir o objetivo; *d.* Verificação do arcabouço jurídico que envolve o tema; *e.* Identificação dos impactos econômicos e sociais caso a legislação seja aprovada; e *f.* Comparação entre as alternativas aventadas.

#### ***a.* Definição clara do problema que se quer enfrentar com a proposição**

Todo gestor público deve ter em mente que as intervenções do Estado só se justificam pela existência de uma real necessidade da sociedade. Assim, quando se elabora a análise de impacto legislativo de uma potencial norma, o primeiro tópico a se considerar é o que gerou aquela intervenção. É necessário que haja uma perfeita ciência de qual problema da sociedade se está querendo atacar com a intervenção, qual demanda da sociedade se está querendo atender.



Perceba o quão importante é conhecer as causas do problema, pois elas devem ser o foco da intervenção, e não os sintomas.

Ao verificar a justificação da Proposição, tem-se que o autor do Projeto de Lei nº 1.774, de 2019, apresenta os seguintes trechos relacionados ao problema/demanda a ser enfrentado:

Segundo a Organização Mundial de Saúde, a adoção e utilização de listagem com fármacos que podem ser dispensados diretamente ao consumidor, sem necessidade de prescrição médica, quando usada de modo racional pode ser muito benéfica ao sistema público de saúde, em virtude de benefícios como: diminuição substancial de custos para o sistema de saúde; otimização de recursos governamentais; diminuição de custos aos usuários; conforto para os usuários (não há necessidade de ir a um serviço de saúde para tratar de um sintoma já conhecido); melhor qualidade de vida (produtos de caráter preventivo como vitaminas, antioxidantes, etc.); e exercício do direito de decisão sobre sua própria saúde. [...]

Em muitas localidades do interior do País a presença de farmácias também é restrita, o que impede o acesso a tais produtos. Devemos olhar para o Brasil como um todo e considerar as diferenças regionais para definir quais estratégias devemos adotar para equilibrar ou minorar tais diferenças.

Por esse trecho, depreende-se que a proposição visa sanar uma insuficiência de estabelecimentos vendendo medicamentos isentos de prescrição (MIPs), principalmente nas cidades menores, além de propiciar mais facilidade ao cidadão para cuidar de sua própria saúde ou de sua família.

No caso da insuficiência de estabelecimentos vendendo MIPs, o SEBRAE efetuou pesquisa intitulada “SEBRAE em dados: farmácias e drogarias”<sup>15</sup>, em que se apresentam informações interessantes para o tema estudado.

Cabe primeiro apresentar a distinção entre farmácia e drogaria. A farmácia é responsável por manipular e formular medicamentos, podendo também fazer a venda. A drogaria é o local onde somente se comercializam medicamentos, em embalagens originais, já preparados ou manipulados.

---

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://sebraepr.com.br/comunidade/artigo/sebrae-em-dados-farmacias-e-drogarias>>. Acesso em: 24 out. 2025.

A publicação do SEBRAE é de agosto de 2022, e nela há informações agregadas por unidade da federação. Em escala nacional, tem-se que, no País, existiam à época 191.689 farmácias e drogarias. As drogarias estavam presentes em 95,94% dos municípios, e as farmácias em 8,03% dos municípios.

Por esses dados, percebe-se que uma parcela pequena dos municípios não possui drogaria ou farmácia. De qualquer maneira, há lacunas que devem acontecer longe dos grandes centros urbanos. Embora não se possa afirmar categoricamente que existe uma falta de estabelecimentos vendendo MIPs, permanece a demanda social por mais facilidade na compra de medicamentos.

### **b. Enunciação do objetivo da proposição**

Os objetivos devem deixar claro onde se pretende chegar com a norma ou a política pública que será implementada. Para tanto, é útil que haja algum tipo de indicador que permita a verificação do sucesso ou do fracasso da potencial norma, bem como a comparação com alternativas.

Obrigatoriamente os objetivos devem estar relacionados com as raízes do problema que se quer resolver.

No presente caso, o objetivo da proposição é relativamente simples e está claro na justificção do Projeto de Lei nº 1.774, de 2019:

O presente projeto se destina, assim, a facilitar o acesso da população brasileira a medicamentos que dispensam a prévia prescrição para que possam ser adquiridos e utilizados pelos pacientes, em especial nos locais com restrição da presença de farmácias.

Um indicador pertinente para identificar se o problema está sendo resolvido, ou pelo menos atenuado, é verificar o incremento no número de estabelecimentos que vendem MIPs (no caso de a proposição ter sido aprovada e entrado em vigência), pois esse quantitativo permite traduzir, de forma mensurável, a mudança na realidade relativa ao contexto que se quer alterar.

### **c. Apresentação de opções para atingir o objetivo**

Tendo claro o problema a ser atacado e o objetivo a ser atingido, chega-se à fase de pensar possíveis maneiras para se alcançar o objetivo.

Pensar em alternativas, além de aumentar a probabilidade de se escolher a melhor solução, aquela que é mais eficiente do ponto de vista do bem-estar social, garante também mais transparência à escolha pública, diminuindo as chances de vieses para atender determinados grupos de interesse.

Importante destacar que uma alternativa que deve sempre ser considerada é a opção de não ação, isto é, em algumas situações, é melhor que o Estado não atue, não crie regulação ou nova norma.

No caso em pauta, como o problema é a falta de estabelecimentos vendendo MIPs ou a falta de acesso fácil a medicamentos simples, as alternativas seriam sempre no sentido de prover mais locais que fizessem essa venda. Por exemplo, além dos supermercados, poderia ser previsto que os MIPs fossem vendidos em postos de gasolina.

De qualquer forma, como se verá adiante, a análise é a mesma independentemente do tipo de estabelecimento.

### **d. Verificação do arcabouço jurídico que envolve o tema**

Tendo o rol de opções, deve-se verificar o arcabouço jurídico que envolve o tema e cada uma das soluções pensadas. Para tanto, há que se conhecer a legislação relevante associada, assim como os limites legais para a nova proposição.

Algumas opções podem suscitar vícios jurídicos, o que dificultaria ou impediria a perfeita implementação dos dispositivos aprovados, além de contribuir para a insegurança jurídica na sociedade. Por exemplo, é prejudicial ao país uma norma que, apesar de estar vigente, tenha sua constitucionalidade questionada no Poder Judiciário e que possa ser eliminada posteriormente do ordenamento jurídico.

Na discussão jurídica atinente ao Projeto de Lei nº 1.774, de 2019, é importante saber que a matéria já foi apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça

(STJ) anteriormente, sendo que a Corte proibiu a venda de medicamentos em supermercados.

No entanto, essa proibição ocorreu em decorrência de alterações no texto legal. Conforme o STJ, a comercialização foi autorizada pela Medida Provisória nº 542, de 1994, que incluiu, de forma inovadora, os supermercados entre os estabelecimentos com permissão para fornecer esse tipo de remédio. A Medida Provisória, porém, foi sucedida pela Lei Federal nº 9.069, de 1995, que suprimiu os supermercados do rol legal de estabelecimentos autorizados. Dessa forma, a permissão legal dada pela Medida Provisória perdeu seu valor, prevalecendo o texto original, excluindo a possibilidade de os supermercados comercializarem os produtos.

Segundo o Ministério Público Federal, a norma legal que regula o fornecimento de remédios ao consumidor é taxativa, limitando tal distribuição única e exclusivamente aos estabelecimentos nela listados.

Perceba então que o problema foi a falta de dispositivo autorizando os supermercados a venderem MIPs, logo, o Projeto de Lei em discussão caminha no sentido correto, pois adiciona novamente esses estabelecimentos no rol taxativo da Lei.

#### **e. Identificação dos impactos econômicos e sociais**

Esta etapa tem como objetivo prover informações claras sobre o impacto das soluções propostas, comparando-as entre si e com o estado vigente.

Para tanto, deve-se tentar identificar os impactos econômicos e sociais das mudanças qualitativa e/ou quantitativamente, como esses impactos acontecerão e quem serão os agentes afetados. Algumas das consequências das alterações propostas são intencionais e podem ser inclusive o próprio objetivo da potencial norma, mas há que se frisar ser necessária atenção também a possíveis efeitos inesperados ou externalidades causadas pela mudança.

Quanto aos agentes afetados, considerando que o Brasil tem uma das piores distribuições de renda do mundo, é fundamental que se conheça quem são os grupos mais beneficiados pela política pública proposta. Uma vez que o Estado

possui uma forte restrição orçamentária, o ideal é que os recursos sejam aplicados à parcela da população que mais depende da atuação estatal.

Importante também estar atento aos custos que serão gerados pela norma, entendidos como aqueles que oneram os destinatários da lei.

Um último tópico relativo aos impactos econômicos e sociais diz respeito às suas consequências no curto e no longo prazo. Para saber se uma norma trará benefícios maiores que custos, é necessário computar essas variáveis numa perspectiva intertemporal. Por exemplo, algumas mudanças regulatórias podem acarretar perdas de bem-estar num primeiro momento, mas essas perdas podem ser compensadas por um maior crescimento econômico no médio e no longo prazo.

Feitas essas considerações, a questão importante a ser respondida no caso em tela é se a ampliação da oferta dos MIPs por meio da permissão de sua venda em supermercados aumenta o bem-estar social.

Nessa linha, pode-se trazer vários aspectos atinentes à questão. A principal fonte das informações seguintes é o artigo “Facilitar o Acesso de Medicamentos Isentos de Prescrição Favorece Consumidores e Traz Ganhos de Bem-estar” (Shikida e Sperandio, 2022)<sup>16</sup>.

A primeira consideração é o respaldo internacional que a matéria possui. O uso dos MIPs é entendido, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), como um autocuidado ao enfatizar a vantagem de o paciente não precisar se direcionar a um serviço de saúde para tratar um sintoma já conhecido. Além disso, muitos países permitem a venda dos MIPs em supermercados, ou até mesmo em boxes de autoatendimento, como é o caso do Canadá, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra e Suíça.

Qualquer medicamento deve ser autorizado com cautela, pois, do contrário, pode acarretar problemas de saúde pública como intoxicação. Um dos argumentos contrários à liberação da venda dos MIPs nos supermercados é o de que essa situação pode aumentar os números de intoxicação medicamentosa. Se isso realmente for verdade, é um ponto contra a liberação.

---

<sup>16</sup> SHIKIDA, C. D.; SPERANDIO, L. Facilitar o Acesso de Medicamentos Isentos de Prescrição Favorece Consumidores e Traz Ganhos de Bem-estar. Rio de Janeiro: Millenium Papers. 13. ed., 2022.

No entanto, importante frisar que todo medicamento tem sua comercialização autorizada pela ANVISA, que estabelece critérios rígidos para uma droga ser classificada como MIP.

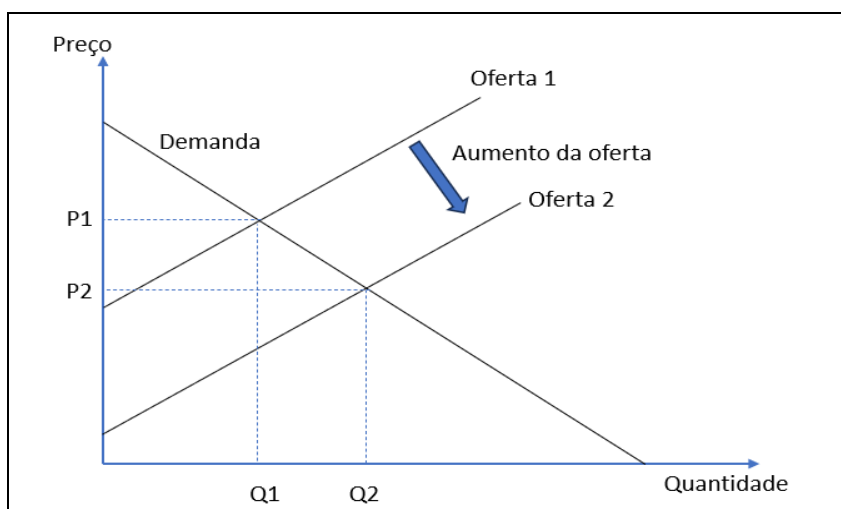
Nos termos da Resolução da Diretoria Colegiada nº 98/2016-ANVISA, para ser um medicamento isento de prescrição, as seguintes características devem ser atendidas:

- São indicados para o tratamento de doenças não graves e com evolução lenta ou inexistente;
- O MIP deve possuir reações adversas com casualidades conhecidas, baixo potencial de toxicidade e de interações medicamentosas;
- O MIP deve ser utilizado por um curto período, ou pelo tempo previsto em bula no caso de medicamentos de uso preventivo;
- O MIP deve ser de fácil manejo pelo paciente, cuidador ou mediante orientação pelo farmacêutico;
- O MIP deve apresentar baixo potencial de risco ao paciente;
- O MIP não deve possuir potencial de gerar dependência química ou psíquica.

Portanto, ante todos esses cuidados, o MIP é um medicamento com baixa probabilidade de intoxicação. Isso pode ser comprovado também por evidências empíricas. Em análise sobre o grau de segurança de medicamentos, verificou-se que, no período entre 2009 e 2018, no Brasil, houve 85.811 internações hospitalares devido à intoxicação medicamentosa, sendo que, desse número, apenas 3% foram causados por MIPs (Shikida; Sperandio, 2022), logo, não procede o argumento contra a proposição.

Em termos de teoria econômica, a expansão do mercado com mais estabelecimentos vendendo MIPs é positiva para o consumidor, pois a maior concorrência deverá propiciar queda nos preços. Isso se caracteriza por um deslocamento da curva de oferta para a direita, conforme o gráfico a seguir.

**Gráfico I**  
**Aumento da oferta dos MIPs**



Fonte: Elaboração própria.

Perceba que a quantidade demandada aumentou. Essa ampliação da quantidade comercializada deve-se, em parte, pela queda de preço que atrai novos consumidores, pois os preços mais baixos permitem que eles tenham acesso aos medicamentos, além de ser mais fácil sua aquisição por meio dos novos pontos de venda. Há nítidos ganhos de eficiência.

#### **f. Comparação entre as alternativas aventadas**

Para todas as opções analisadas, deve-se considerar todos os aspectos positivos e negativos da possível solução. Esses aspectos podem ser discutidos em termos qualitativos, quantitativos ou financeiros, a depender do caso avaliado ou do grau de detalhe pretendido. Após esse estudo para todas as alternativas, a comparação entre as opções e a escolha da melhor podem ser realizadas.

Acerca do nosso estudo de caso, o Projeto de Lei nº 1.774, de 2019, a comparação deve ser feita entre expandir a rede que vende MIPs, incluindo os supermercados no rol dos estabelecimentos autorizados, ou não agir, permitindo que somente as farmácias e drogarias façam essa venda.

Conforme os argumentos, teoria e evidências apresentados anteriormente, conclui-se que aumentar a facilidade de acesso a medicamentos básicos é positivo para a sociedade, promovendo aumento de bem-estar social em decorrência do crescimento da oferta, pois isso gera diminuição dos preços e mais facilidade no

autocuidado. Verifica-se, assim, que o Projeto de Lei nº 1.774, de 2019, é melhor que a opção de não-ação.

A Proposição, em outubro de 2025, estava aguardando aprovação na Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados. Projeto de lei similar tramitava no Senado Federal, trata-se do Projeto de Lei nº 2.158, de 2023, que foi aprovado na Comissão de Assuntos Sociais do Senado em caráter terminativo e foi encaminhado à Câmara. A solução encontrada no Senado foi um meio-termo, conforme noticia a Agência Senado:

O novo texto não autoriza a venda de medicamentos diretamente nas gôndolas dos supermercados, mas permite a instalação, dentro deles, de uma farmácia ou drogaria completa, desde que separada fisicamente dos outros setores e obedeça às normas sanitárias da Anvisa.<sup>17</sup>

Perceba que, com a realização da análise de impacto legislativo, construiu-se um conjunto racional de informações. Em regra, a AIL propicia aumento da probabilidade de uma norma ou política pública ser mais eficiente, efetiva e eficaz, com ganhos de bem-estar para a sociedade.

## CONCLUSÃO

O rigoroso exame da análise *ex ante*, seja na forma de Análise de Impacto Legislativo (AIL) ou Regulatório (AIR), revela-se não apenas um aprimoramento técnico, mas uma verdadeira revolução na governança. Este trabalho demonstrou que a incorporação desta ferramenta ao cerne do Poder Legislativo é o caminho para transpor a legislação de um mero conjunto de comandos normativos para um instrumento de engenharia social, consciente de suas consequências e otimizado o bem-estar coletivo.

Ao demandar que a criação de uma norma comece pela clara identificação de um problema, e que a intervenção seja calibrada com base em evidências, sopesando custos e benefícios sob as lentes da Eficiência, Eficácia, Economicidade e Efetividade, a análise *ex ante* inspira uma cultura de responsabilidade e visão de futuro na esfera pública. Ela força o legislador a ir

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/09/17/remedio-podera-ser-vendido-em-supermercados-aprova-cas>>. Acesso em: 24 out.2025.



além da intenção e a confrontar o impacto real, transformando o risco de falhas de governo ou de abusos regulatórios em uma oportunidade para a construção de um ambiente institucional robusto e justo.

A experiência internacional e o estudo de caso apresentado não deixam dúvidas: a AIL é a bússola que orienta a política pública para o porto da racionalidade. Ao armar o Estado com o conhecimento necessário para tomar decisões informadas, evitam-se desperdícios dos escassos recursos públicos e maximizam-se os ganhos sociais. Concluimos, portanto, que a adoção plena da Análise de Impacto Legislativo não é apenas uma reforma burocrática; é a afirmação de um compromisso inegociável com a excelência legislativa, pavimentando o caminho para um futuro em que as leis sejam sinônimo de desenvolvimento, justiça e prosperidade para toda a sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *The Role of Institutions in Growth and Development*. Commission on Growth and Development. Working Paper nº. 10. World Bank, Washington, DC. 2008.

BEZERRA, F. P.; MENEGUIN, F. B. A Judicialização da contratação de artistas por inexigibilidade de licitação à luz da Análise Econômica do Direito. *Revista da AGU*, v. 22, nº 3, julho, 2023.

BRASIL. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*, volume 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a.

BRASIL. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*, volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b.

BRASIL. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR*. Brasília: Casa Civil, 2018c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

BRASIL. *Guia para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)*. Brasília: SEAE/ME, 2021.

BUCCI, M. P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

COASE, R. *The firm, the market and the law*. Chicago, University of Chicago Press, 1988.

COOTER, R.; ULEN, T. Law and Economics. 6th edition. Berkeley Law Books, 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. *Better regulation toolbox*. European Commission, 2021. Disponível em: <[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en)>. Acesso em: 16 out. 2025.

GAROUPA, N. Limites ideológicos e morais à avaliação econômica da legislação. *Cadernos de Ciência de Legislação*, nº 42/43, jan./jun./2006. Oeiras, Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2006.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

GICO JR., Ivo. Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, vol. 16, n. 2, p. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEAL, Victor Nunes. Problemas de Técnica Legislativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 2, nº 1, 1945.

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

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).

MENEGUIN, F. B. Lei da Liberdade Econômica e Reflexos no Direito Regulatório – análise de impacto regulatório. In: OLIVEIRA, A. F. (org.). *Lei da Liberdade Econômica e o ordenamento jurídico brasileiro*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020a.

MENEGUIN, F. B. A Análise de Impacto Regulatório e o Aprimoramento das Normas. In YEUNG, L. (org.). *Análise Econômica do Direito – Temas Contemporâneos*. São Paulo: Actual, 2020b.

MENEGUIN, F. B.; MELO, A. P. A. Uma nova abordagem para a regulação econômica: soft regulation. *Revista Do Serviço Público*, 73(2), 199-218, 2022.

MENEGUIN, F. B.; TIMM, L. B. Análise Econômica do Direito e Processo Legislativo: levando as consequências dos direitos a sério. In: Morau, C.; Oliveira, C. E. E. *Processo Legislativo: teoria e prática*. São Paulo, Editora JusPodivm, 2022.

MORAIS, Carlos Blanco de (coord.). *Guia de avaliação de impacto normativo*. Coimbra: Almedina, 2010.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Regulatory policy in perspective: a reader's companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing, 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Regulatory impact assessment*. Paris: OECD Publishing, 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing, 2021.

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

PELTZMAN, S. Regulation and the Wealth of Nations: The Connection between Government Regulation and Economic Progress. *New Perspectives on Political Economy*, v. 3, n. 3, p. 185-204, 2007.

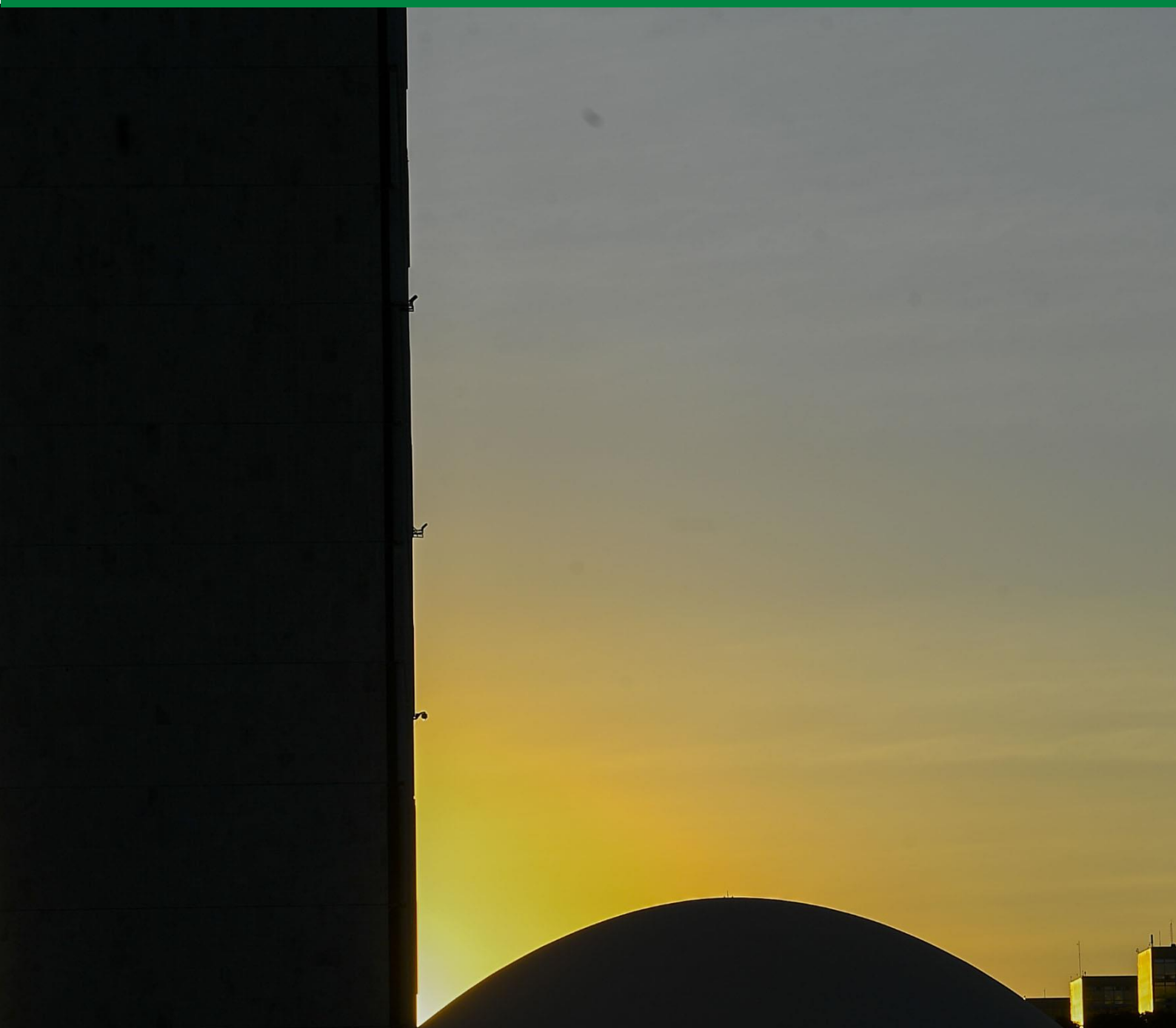
SEBRAE/PR. *Sebrae em dados: farmácias e drogarias*. Comunidade Sebrae PR, 2023. Disponível em: <<https://sebraepr.com.br/comunidade/artigo/sebrae-em-dados-farmacias-e-drogarias>>. Acesso em: 16 out. 2025.

SHIKIDA, C. D.; SPERANDIO, L. *Facilitar o Acesso de Medicamentos Isentos de Prescrição Favorece Consumidores e Traz Ganhos de Bem-estar*. Rio de Janeiro: Millenium Papers. 13. ed. 2022

SOARES, F. M. Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, nº 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