



BREVES NOTAS SOBRE A AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO LEGISLATIVO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

BRIEF NOTES ABOUT THE PREVIOUS EVALUATION OF LEGISLATIVE IMPACT ON PUBLIC POLICY IN BRAZIL

<i>Recebido em:</i>	17/10/2018
<i>Aprovado em:</i>	14/12/2018

Dionis Mauri Penning Blank ¹

RESUMO

A aplicação da legística tem como ponto de partida a identificação de deformidades legais para conceber critérios destinados a suprimir e impedir defeitos futuros. Encarada sob o viés da técnica, significa o aperfeiçoamento da própria atividade pública, um instrumento na busca pela eficiência na implantação das políticas públicas, especialmente quanto ao seu aspecto prático dentro da realidade social. Este artigo tem por objetivo apresentar algumas breves notas sobre a avaliação prévia de impacto legislativo no âmbito das políticas públicas no Brasil, tendo como alvo principal o Projeto de Lei Complementar n. 488/2017 do Senado. Para isso, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento monográfico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. No Brasil, lamentavelmente, a avaliação legislativa prospectiva está presente apenas de forma inicial,

¹ Doutorando em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS; Endereço eletrônico: dionisblank@gmail.com.



inexistindo obrigatoriedade na sua adoção, ao contrário, a título exemplificativo, do Canadá, Reino Unido e Portugal. São inegáveis os avanços propiciados pela legística, ao se preocupar com a eficácia do ato legislativo, analisando a capacidade de as leis produzirem os efeitos esperados. Embora seja identificada com mais precisão nas experiências internacionais, tem-se que o Brasil avança nessa direção, tendo um instrumento concreto, que regula o campo de incidência da avaliação prévia do impacto legislativo no que diz com as políticas públicas, qual seja, o Projeto de Lei Complementar n. 488/2017 do Senado, a fim de aperfeiçoar e modernizar a atuação legislativa, promovendo uma gestão pública mais eficiente, profissional e transparente.

Palavras-chave: Legística. Impacto legislativo. Políticas públicas.

ABSTRACT

The application of legistics has as its starting point the identification of legal deformities to design criteria to suppress and prevent future defects. Faced with technical bias, it means the improvement of public activity itself, an instrument in the quest for efficiency in the implementation of public policy, especially as regards its practical aspect within social reality. This article aims to present some brief notes about the previous assessment of the impact of legislation in the scope of public policy in Brazil, with the main objective of Complementary Law Project n. 488/2017 of the Senate. For that, the method of deductive approach, the method of monographic procedure and the techniques of bibliographic and documentary research were used. In Brazil, regrettably, the prospective legislative evaluation is only present initially, there being no compulsory in its adoption, by contrast, by way of example, Canada, the United Kingdom and Portugal. The advances made by legists are undeniable, as they are concerned with the effectiveness of the legislative act, analyzing the capacity of the laws to produce the expected effects. Although it is more accurately identified in international experiences, it has been pointed out that Brazil is



advancing in this direction, having a concrete instrument that regulates the field of incidence of the previous evaluation of the legislative impact in what refers to the public policy, that is, the Project of Complementary Law n. 488/2017 of the Senate, in order to improve and modernize the legislative action, promoting a more efficient, professional and transparent public management.

Keywords: Legistics. Legislative impact. Public policy.

INTRODUÇÃO

A legística, ou, sem prejuízo de sentido, teoria da legislação, ciência da legislação ou legisprudência, dialogando com outras áreas do conhecimento, contribui essencialmente para o refinamento do processo legislativo, representando a própria especialização da atividade pública, consolidando-se como uma ferramenta na constante busca da eficiência na implantação das políticas públicas, tanto em termos materiais (efeitos pretendidos) como formais (compreensão, técnica etc.).

A análise *ex ante* ou prospectiva do impacto legislativo no âmbito das políticas públicas tem por escopo antecipar eventuais efeitos concretos que resultam da aplicação futura da lei na sociedade. Dessa forma, é realizada durante o processo legislativo, antes de a lei ser acrescentada ao ordenamento jurídico, possibilitando que as escolhas do legislador sejam mais conscientes, responsáveis e transparentes. No Brasil, lamentavelmente, a avaliação legislativa prospectiva está presente apenas de forma incipiente, inexistindo obrigatoriedade na sua adoção, ao contrário, a título exemplificativo, do Canadá, Reino Unido e Portugal, em que, dadas especificidades de cada um, há obrigatoriedade na sua utilização.

De modo a alterar esse cenário, o Projeto de Lei Complementar n. 488/2017 do Senado torna obrigatório ao Poder Executivo que realize e encaminhe ao Poder Legislativo uma avaliação de impacto da norma que criará determinada política pública, além de



propor diretrizes que possam contribuir com o sucesso da ação estatal, tornando a gestão pública mais transparente, profissional e eficiente, promovendo uma melhor governança e gestão da Administração Pública. O Projeto de Lei do Senado foi aprovado em plenário no recente mês de abril, seguindo para análise da Câmara dos Deputados, local em que se encontra atualmente.

Sendo assim, este artigo tem por objetivo apresentar algumas breves notas sobre a avaliação prévia de impacto legislativo no âmbito das políticas públicas no Brasil, tendo como alvo principal o Projeto de Lei Complementar n. 488/2017 do Senado. Para isso, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento monográfico e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, dividindo-se o trabalho em duas partes principais, quais sejam, os avanços propiciados pela legística e o exame prospectivo dos impactos das políticas públicas.

1 OS AVANÇOS PROPICIADOS PELA LEGÍSTICA

O objetivo primordial da legística é programático, tendo como ponto de partida a identificação de deformidades legais para conceber critérios destinados a suprimir e impedir defeitos futuros. Encarada sob o viés da técnica, significa o aperfeiçoamento da própria atividade pública, um instrumento na busca pela eficiência na implantação das políticas públicas.

Guimarães e Braga (2011) promoveram o inventário semântico e um teste de estresse do conceito de legística, destacando as primeiras aparições do termo na França, remontando as suas origens a uma obra suíça, de Peter Noll, de 1973, passando por sua tradução inicial do francês para “método legislativo”, referindo, na sequência, o redespertar do interesse científico pela legislação, com ênfase nos impactos das leis na sociedade, com expansão da perspectiva jurídica do tema para incorporar outras áreas do conhecimento, como a ciência política, a ciência administrativa, a economia, a linguística, a psicologia.



Os autores sustentam ter havido a posterior criação da expressão “ciência da legislação”, chegando-se ao termo legística para se identificar os preceitos que poderiam servir para melhorar a redação das leis. Nesse particular:

Considerada como um olhar, trans e interdisciplinar, a legística agrega elementos valorativos ao axiologicamente neutro processo legislativo. Análises *a priori* e *a posteriori* sobre a produção normativa podem contribuir efetivamente para o seu refinamento. Quando assume pretensões de ciência, todavia, a legística perniciosamente insinua a possibilidade da “melhor solução possível”, no campo da racionalidade (científica e neutra) em termos de produção de normas. Ao fazê-lo, arrisca-se a propor o sequestro do político e a colocação, em seu lugar, do técnico, que fará as vezes de um déspota esclarecido. Nesse caso, a ciência é reificada, encobrendo com seu manto de procedimentos manipulatórios carentes de justificação. (GUIMARÃES; BRAGA, 2011, p. 95).

Scalcon (2017) aponta que o emprego do termo legística já estaria consagrado na doutrina brasileira especializada, mencionando, no entanto, que seria possível encontrar outros termos com idêntico sentido, a saber, teoria da legislação, ciência da legislação e legisprudência, referindo que a preocupação se situaria nos resultados concretos da aplicação de uma lei em dado contexto social:

(...). Ela quer antecipar (avaliar preventivamente) ou elucidar (avaliar retrospectivamente) as possíveis razões de um déficit de realização dos fins intencionados, ou seja, da não confirmação da *prognose* do legislador sobre os reais efeitos da lei. Noutras palavras, 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.

Tem o propósito, ainda, de adaptar o processo legislativo de modo a reduzir essa quebra tão recorrente entre efeitos esperados (*prognose* do legislador) e efeitos obtidos com a aplicação da lei. Para tanto, foram desenvolvidos vários métodos orientadores da produção e da avaliação da lei (Metódica Legislativa ou Legística Material), os quais são unânimes em exigir, previamente ao impulso legislativo, no mínimo (i) a identificação clara do problema sobre o qual se pretende atuar (diagnose), (ii) a formulação precisa do objetivo que se deseja alcançar e (iii) a seleção ampla de meios possíveis a tanto (jurídicos ou não). (SCALCON, 2017, p. 115).

Considerando a existência de elevado número de leis em determinado país, questiona-se o grau de racionalidade do seu processo legislativo. Daí surge o interesse científico na exploração do conjunto de saberes para racionalizar a atividade legiferante (legisprudência). Wintgens (2006) define a legisprudência como uma teoria racional da legislação pautada em quatro princípios, a saber, (a) princípio da alternatividade, (b) princípio da densidade normativa, (c) princípio da temporalidade e (d) princípio da coerência, os quais obrigariam o legislador a assumir circunstâncias aptas a buscar a racionalidade da legislação dentro de uma ideia de liberdade como princípio.

Conforme a compreensão atual da Ciência da Legislação (*Legisprudence*), as leis tornaram-se cada vez mais instrumentos de intervenção e de conformação da realidade social. Noutras palavras, a maioria das leis é (ou deveria ser) elaborada à luz de um programa de ação voltado à persecução de certas finalidades públicas; a lei que



institui a política de cotas nas universidades públicas federais, por exemplo, estava orientada à promoção de uma série de fins constitucionalmente reconhecidos (igualdade, em especial).

Não há dúvida de que tal política apresentou, na prática, dificuldades possivelmente não previstas, mas que poderiam ser, em parte, previsíveis a partir do exame *ex ante* dos seus eventuais impactos na realidade concreta. Ademais, exames *ex post* poderiam indicar os principais problemas concretos gerados por uma política em questão e tornariam oportuna a sua correção com base em mudanças pontuais nas normativas envolvidas. (SCALCON, 2017, p. 113-114).

Segundo Meneguín (2010), a legística oferta uma série de técnicas e ferramentas, como as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o escopo de antecipar o seu impacto ou examinar sua efetividade; as consultas populares, realizadas com o objetivo de garantir a transparência do processo e a ampliação da participação, em benefício da eficácia e da efetividade da lei; e a utilização de técnicas aprimoradas de redação legislativa, desenvolvidas com o intuito de assegurar a clareza e a coerência da norma.

O citado autor acrescenta que a legística pode ser dividida em dois ramos, a saber, material e formal. O material está vinculado aos preceitos metodológicos para cada uma das etapas do processo de elaboração do conteúdo das normas, enquanto que o formal diz respeito à sistematização, redação e comunicação legislativa.

A Legística incorpora novos elementos ao processo legislativo que podem contribuir para o seu aprimoramento, como a análise *a priori* e *a posteriori*. Aprimora, portanto, o processo de elaboração e aplicação de políticas públicas.



(...).

A melhoria nesse processo de avaliação prévia e o monitoramento da lei compreendem o campo da Legística material. A avaliação do impacto legislativo (AIL) tem por objetivo o aumento da quantidade e da qualidade das informações disponíveis no processo de tomada de decisões políticas. Consiste numa análise sistematizada dos impactos econômicos, sociais e ambientais associados a um projeto de lei ou a uma lei já existente. Dentre os principais objetivos da AIL, destacam-se: estabelecimento dos objetivos da norma; identificação dos problemas que a norma pretende equacionar; desenvolvimento das principais proposições alternativas; análise dos impactos das opções; comparação das opções; monitoramento e avaliação futura de políticas. (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 793).

No momento da construção de uma proposta de estudo de impacto legislativo, é imprescindível não ser desprezado o jogo político-parlamentar, o qual possibilita maior ou menor celeridade, até mesmo a superação de etapas regimentalmente previstas, segundo enfatiza Ferreira (2017, p. 14):

Como as experiências britânica e portuguesa nos mostram, poder-se-ia escolher qualquer lei ordinária para testar um instrumento de estudo de impacto; porém, é necessário pensar nos efeitos de tal legislação na sociedade, mas não é possível prever todos os fatores que podem influenciar a vigência e a forma de aplicação de uma nova norma penal.

Assim, cada estudo de impacto deve conter peculiaridades para atender às expectativas de análise de determinada situação, mas



fatores externos podem prejudicar a formação do instrumento. O Estudo de Impacto Legislativo pretende, assim, indicar quais pontos são necessários para a análise completa de uma alteração legislativa na área penal. Para isso, tanto o formulário a ser preenchido quanto o alcance da consulta pública – e da consequente participação social na elaboração normativa – devem variar de acordo com a complexidade da matéria a ser analisada.

Assim, para cada EIL seria necessária a realização de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre o assunto da alteração legislativa proposta, para trazer a ela as informações empíricas mais adequadas para a tomada de decisão – pela aprovação ou rejeição da proposição legislativa analisada.

Marco (2013) sugere que a legística, na qualidade de instrumento utilizado para a elaboração da melhor lei, é totalmente eficaz com o seu instrumental e *check lists*, incluindo-se no âmbito de planejamento do Poder Executivo e processo legislativo, podendo estabelecer regras de conduta que valorizem a clareza, a interface multidisciplinar, o melhor aproveitamento das opiniões na elaboração do texto legal ou normativo, criando uma consciência responsável no ambiente público sobre o produto final.

(...) o Direito tem seu movimento próprio, atual e ao mesmo tempo carregado de significado histórico, de verdades que já foram, são e serão postas à prova e que persistem, e que podem mudar ou por um processo revolucionário avassalador da ordem reinante, ou pelo processo de assimilação de conteúdos, a seu tempo e mediante condições (...). Esse processo não se identifica com os movimentos globalizados, que tramitam sempre em regime de urgência,



supressiva, pelo prazo, do procedimento normal dos trâmites das coisas e compatíveis com a sua respectiva e necessária instrução. (MARCO, 2013, p. 15-16).

Em síntese, o processo elaborativo de uma lei inicia com a redação da proposição, passa por uma tramitação vinculada a regras constitucionais e regimentais e é concluído com a promulgação e aplicação material. Esse ritual não leva em consideração, porém, uma avaliação prévia sobre a necessidade de edição dessa lei, sequer uma avaliação de impactos esperados. O processo legislativo igualmente não se preocupa com uma avaliação posterior, no sentido de ratificar a efetividade da norma e a necessidade de correções.

A interpretação objetiva da lei prescinde da vontade do legislador histórico, mas nunca da apreciação dialógica entre a letra da lei e a situação concreta de vida. O legislador conceitua as situações de vida de forma tão precisa quanto possível, e o aplicador da lei, por meio da jurisprudência, amplia o âmbito de conceitos para realizar a justiça no plano material.

O processo de elaboração legislativa deve ser balizado por questionamentos quanto à necessidade de aprovação da lei, quais os benefícios para a sociedade, como se dará a administração pública da política pública, quais os custos e os incentivos envolvidos na implementação da política pública, quais os resultados esperados, quais os custos econômicos e sociais, como ocorrerão a avaliação e a execução do programa.

Somente, quando um ato legislativo entra no ordenamento jurídico, é possível avaliar se os objetivos pretendidos foram plenamente atingidos. Nesse sentido, faz-se necessária a avaliação legislativa, pois



os atos normativos podem ter efeitos colaterais não pretendidos ou imaginados pelo legislador. (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 793).

Nessa direção, a legística tem espaço no processo de criação da melhor lei, da melhor norma, com responsabilidade e transparência, auxiliando na sua revisão e na sua consolidação, servindo ao próprio interesse público, de maneira a resultar em textos claros e posturas mais isentas, com aumento do grau de fundamentação e ciência das reais possibilidades de serem produzidos os aspectos práticos desejados.

2 O EXAME PROSPECTIVO DOS IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O exame prospectivo ou *ex ante* tem por objetivo antecipar os eventuais efeitos concretos que resultam da futura aplicação da lei na realidade social, ou seja, é realizado durante o processo legislativo, antes de a lei ingressar no ordenamento jurídico. Com apoio nessas informações, a escolha do legislador é mais consciente, politicamente mais responsável e transparente.

No Brasil, consoante traz à tona Kässmayer (2017, p. 25):

(...) o Decreto Federal nº 4.176, de 2002, ainda que estabeleça que as propostas de projetos de atos normativos encaminhados à Casa Civil da Presidência da República devam estar acompanhadas de notas explicativas e justificativas que contemplem a síntese do problema, soluções propostas no ato normativo, alternativas, custos e impacto sobre o meio ambiente, não estabelece critérios mínimos de padronização acerca de como essas informações serão fornecidas, o que impede de caracterizá-lo como uma manual, além de tal documento não apresentar coercitividade (...). Ainda (...), a avaliação de impacto orçamentário, como um dos aspectos da avaliação de



impacto legislativo, apesar de prevista no Brasil pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000) não vem sendo cumprida.

De qualquer sorte, de acordo com Scalcon (2017, p. 125), o Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002 (atualmente revogado pelo Decreto n. 9.191, de 1º de novembro de 2017) introduziu no ordenamento jurídico uma série de questões relativas à legística formal e material, visto que traz em seus anexos formulário analítico de preenchimento “obrigatório” para toda proposta de ato normativo, conforme dispõe o seu art. 37, o que representaria um sofisticado modelo de avaliação legislativa prospectiva, pretendendo-se: “(...) tanto identificar o problema concreto objeto da lei (diagnose), quanto as medidas eleitas (meio) supostamente capazes de resolvê-lo (prognose) e, ainda, os objetivos almejados (fins)”.

No entanto, conforme elucidada a autora referida acima:

Carecemos, portanto, de um instrumento efetivo de avaliação de impacto legislativo em decorrência de uma série de fatores, como a inexistência de uma cultura de avaliação legislativa no País e o não reconhecimento, pelos próprios juristas, da importância da fase pré-legislativa. Além disso, (...) o Brasil é um país cuja vivência da teoria e da técnica da Ciência da Legislação é incipiente, e os reflexos desse atraso são nocivos ao nosso ordenamento jurídico. Por fim, há uma forte tendência ao excesso de produção legislativa com um baixo número de projetos que efetivamente se tornam normas jurídicas. (KÄSSMAYER, 2017, p. 25-26).



Trazendo tal concepção ao campo de atuação da administração pública, tem-se, nas palavras do Professor Juarez Freitas (2014, p. 70), que:

(...) o bom administrador público expõe as razões de conveniência ou de oportunidade, numa fundamentação suficiente e expressa, que trate de apresentar (...) a estimativa de impactos e argumentos a favor da superioridade dos benefícios (econômicos e não econômicos, no cotejo com os custos sociais, econômicos e ambientais.

Observe-se aqui a importância de emissão dos impactos legislativos na própria fundamentação do art. 489 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), de modo a se lavrar uma decisão fundamentada e responsável. Essa preocupação vem traduzida, a título ilustrativo, de maneira ainda um pouco tímida, em duas leis, quais sejam, Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em ambas as leis, registra-se que as contratações devem respeitar as normas relativas à avaliação de impactos de vizinhança, na forma da legislação urbanística: art. 4º, § 1º, inciso IV, da Lei n. 12.462 (BRASIL, 2011) e art. 32, § 1º, inciso IV, da Lei n. 13.303 (BRASIL, 2013).

A avaliação da qualidade legislativa, por ser complexa, deve ter caráter sistêmico e ocorrer a logo prazo. A fim de garantir a qualidade da aplicação dos recursos públicos, as avaliações prévias devem acompanhar a proposta legislativa, com estimativa de impacto nas leis orçamentárias. Também devem ser realizadas pesquisas de impacto na sociedade e na atuação dos operadores do Direito. Do mesmo modo, deve ser realizado o acompanhamento posterior, com



a fiscalização da aplicação desses recursos, bem como avaliação do atendimento aos objetivos iniciais.

A necessidade do acompanhamento da estimativa de impacto já é pré-requisito para as proposições que impliquem aumento da despesa ou redução da receita e criação de cargos, conforme já estipulado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Não obstante a obrigatoriedade, essa dinâmica só se aplica às proposições apreciadas no âmbito da Câmara dos Deputados para as normas e impacto federal. (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 794).

Em tal contexto, o Senador Roberto Muniz apresentou o Projeto de Lei Complementar n. 488/2017, de modo a acrescentar dispositivos à Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública.

O Projeto de Lei Complementar n. 488/2017 torna obrigatório ao Poder Executivo que realize e encaminhe ao Poder Legislativo uma avaliação de impacto da norma que criará determinada política pública, além de propor diretrizes que possam contribuir com o sucesso da ação estatal, tornando a gestão pública mais transparente, profissional e eficiente, promovendo uma melhor governança e gestão da Administração Pública.

O Projeto de Lei do Senado foi aprovado em plenário no mês de abril, seguindo para análise da Câmara dos Deputados, local no qual se encontra atualmente. Na forma do seu art. 17-A (BRASIL, 2017): “Os projetos de lei que instituem políticas públicas serão acompanhados de avaliação prévia de impacto legislativo, com o intuito de garantir a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações públicas”.



Conforme a proposta, ao ser criada uma nova política pública, devem ser definidos, entre outros itens, os responsáveis pela coordenação e articulação das ações; as competências das principais partes envolvidas, com respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações; o grau de focalização ou universalização da política pública, considerando as necessidades do público-alvo e os recursos disponíveis; e o plano de gestão de riscos com a identificação dos principais problemas que podem surgir e as medidas mitigadoras para tratá-los.

Nesse ínterim, vale a transcrição do art. 17-C do referido Projeto de Lei:

Art. 17-C. A avaliação prévia do impacto legislativo, consoante o que dispõe o art. 17-A, conterà:

I – parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regularidade formal do ato normativo proposto; e

II – notas explicativas que demonstrem, no que for pertinente, a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das medidas constantes do projeto, contendo:

a) síntese qualitativa e quantitativa do problema ou da situação que reclama providências;

b) objetivos da proposição e sua vinculação com o problema definido;

c) alternativas existentes para a solução do problema identificado, com respectiva previsão dos impactos econômicos e sociais, justificando a escolha da solução ou providência contida no projeto proposto, com comparação das análises de custo-benefício global de cada alternativa;

d) custos administrativos da solução ou providência contida no projeto proposto, caso a alternativa estabelecida na proposição entre em vigor; e



e) indicação da existência de prévia dotação orçamentária ou a fonte de recursos, quando a proposta demandar despesas, e como a ação está enquadrada no Plano Plurianual vigente. (BRASIL, 2017).

Percebe-se a preocupação não apenas com a efetividade da legislação sobre políticas públicas, todavia, principalmente, com o alcance da compreensão do legislador acerca da amplitude, profundidade, custo e eficiência dessas ações estatais, de maneira a reduzir a imprecisão normativa da legislação de referência, conforme parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (SENADO, 2018).

Nessa perspectiva, a mais alta Corte do país tem compreendido pela seriedade quanto ao “(...) propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade” (STF, 2017).

Além disso, o Supremo tem entendimento pela possibilidade de o Poder Judiciário, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas, a título exemplificativo, ao direito constitucional à segurança e moradia (ARE n. 1018103 AgR/SE), **bem como, ante a inércia ou morosidade da Administração, como medida assecuratória de direitos fundamentais (RE n. 554446 AgR/RS), consignando que:**

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. POLÍTICAS PÚBLICAS. EDUCAÇÃO. REFORMA DE ESCOLA PÚBLICA. DETERMINAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.



I - A jurisprudência desta Corte entende ser possível ao Poder Judiciário determinar ao Estado a implementação, em situações excepcionais, de políticas públicas previstas na Constituição sem que isso acarrete contrariedade ao princípio da separação dos poderes.

II - Quanto aos limites orçamentários aos quais está vinculado o recorrente, o Poder Público, ressalvada a ocorrência de motivo objetivamente mensurável, não pode se furtar à observância de seus encargos constitucionais.

III - Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, 2018).

Com base nisso, resta comprovado que a Suprema Corte do país trata com teor de extrema relevância o tema relativo à implementação de políticas públicas, pelo que não há nenhum sentido em ser diferente a compreensão junto ao Poder Legislativo, segundo evidencia o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal:

O ato de legislar sobre políticas públicas exige bem mais do que a decisão de inovar o direito ou produzir a norma jurídica; exige responsabilidade e a posse de elementos de convencimento do legislador e de direção administrativa, e a existência de elementos de convencimento, de aferição e de direcionamento tanto da ação do legislador quanto do administrador. É nesse sentido que caminha a proposição da qual ora nos ocupamos. Ao determinar que proposições legislativas sobre políticas públicas sejam acompanhadas de avaliação prévia do impacto legislativo (art. 17-A), que a concepção de tais políticas deva ser feita sobre



os critérios e elementos referidos no art. 17-B, e de elencar acervo documental mínimo à instrução da tramitação legislativa (art. 17-C), a proposição alinha-se com a finalidade de aperfeiçoar e modernizar a atuação legislativa nessa seara tão sensível da ação administrativa. (SENADO, 2018).

Sendo assim, o Projeto de Lei Complementar n. 488/2017, tende a alterar completamente o cenário do processo legislativo brasileiro, no que diz com o encaminhamento de propostas legislativas que instituem políticas públicas, fazendo com que todo projeto com esse objetivo apresente uma avaliação prévia de seu impacto, de modo a garantir a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações públicas, com a intenção de tornar a gestão pública mais transparente, profissional e eficiente.

Por fim, a respeito da avaliação de impacto legislativo no âmbito internacional, Scalcon (2017, p. 117) pondera que:

No âmbito internacional, inúmeros países europeus também apresentam práticas importantes em prol do controle da qualidade e da eficácia da legislação – caso, por exemplo, de várias leis alemãs, especialmente as de grande impacto, que são submetidas a diversas técnicas de avaliação *prospectiva* e também *retrospectivas (...)*. Ademais, é requisito plenamente institucionalizado na Alemanha o preenchimento de *check list* referente à identificação do problema, à seleção das medidas cabíveis e aos objetivos da norma.

Em países com duas ou mais línguas oficiais, como a Bélgica, a Suíça e o Canadá, as avaliações (especialmente as prospectivas) também são etapas necessárias do processo legislativo. Todavia, nesse específico



contexto, elas estão incumbidas de uma tarefa a mais: a reprodução de comandos normativos em línguas diferentes.

Por sua vez, Kässmayer (2017, p. 45), que investigou alguns modelos de avaliação prospectiva estabelecidos de modo formal no Canadá e no Reino Unido, assim concluiu:

Em ambos os casos, há diferenças cruciais em relação ao Brasil: seja pelo sistema de governo, seja pela cultura política, Canadá e Reino Unido destacam-se pelo alto grau de comprometimento com o planejamento legislativo e pela preponderância do Executivo na elaboração das políticas públicas, normas infralegais ou leis encaminhadas aos parlamentos.

Nos dois países, são fatores relevantes para o sucesso da implementação da AIL a presença de um forte compromisso político, a definição de responsabilidades dos atores, o treinamento de agentes que elaboram os instrumentos, a transparência e a preocupação em garantir a participação popular na tomada de decisão, a seriedade com que se tratam os reais benefícios e custos da política pública a ser implementada, e a real necessidade de criação da norma.

Como instrumento que visa a melhorar a qualidade da norma (em sentido amplo), a implementação da AIR no Brasil requer mudanças na cultura política, aprimoramento de capacidades organizacionais e de sistemas de informação. (...).

Nessa abordagem final, cujo centro se estabelece no âmbito internacional, é importante mencionar a experiência de Portugal:



A Resolução de Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março (...), implementa a medida “Custa Quanto?”, aprovando um modelo de avaliação prévia de impacto econômico legislativo, focado na medição da variação de encargos criados por legislação aprovada pelo Governo, que tenha por destinatárias pessoas e/ou empresas. Com a implementação da medida “Custa Quanto?”, cria-se um instrumento de apoio à decisão política dando um passo significativo na promoção do programa “Regular Melhor” (Better Regulation) que procura promover maior eficiência na intervenção pública e, em particular, a simplificação legislativa e a redução dos custos de contexto para pessoas e empresas. (UTAIL, 2018, p. 2).

O resultado do programa do governo português foi bastante positivo, estabelecendo-se como definitivo o modelo de avaliação prévia de impacto legislativo (“Custa Quanto?”), nos termos da Resolução de Conselho de Ministros n. 74/2018, de 8 de junho de 2018, da qual se extraem os seguintes destaques:

A fase inicial do programa «Custa Quanto?» consistiu na aplicação do referido modelo como projeto-piloto, a título experimental, durante o ano de 2017. Completado esse ano, foi realizada uma avaliação do seu funcionamento e dos seus resultados, nos termos previstos no n.º 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2017, de 24 de março. Em paralelo, a execução do programa «Custa Quanto?» foi objeto de um acompanhamento internacional, no quadro da cooperação entre o XXI Governo Constitucional e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Desta cooperação resultou uma avaliação positiva do modelo de avaliação de impacto legislativo



português. No relatório elaborado pela OCDE foi dado destaque à notória implementação de uma prática inovadora, transversal a todo o Governo e relativa a todos os decretos-leis que concretizam as suas opções de políticas públicas, bem como ao alinhamento da iniciativa com as demais medidas de Governo para a promoção da qualidade legislativa e da simplificação administrativa. (PORTUGAL, 2018).

Por tudo isso, são inegáveis os avanços propiciados pela legística, ao se preocupar com a eficácia do ato legislativo, analisando a capacidade de as leis produzirem os efeitos esperados. Embora seja identificada com mais precisão nas experiências internacionais citadas aqui a título exemplificado, tem-se que o Brasil avança nessa direção, tendo um instrumento concreto, que regula o campo de incidência da avaliação prévia do impacto legislativo no que diz com as políticas públicas, próximo de ser aprovado, qual seja, o **Projeto de Lei Complementar n. 488/2017**, a fim de aperfeiçoar e modernizar a atuação legislativa, promovendo uma gestão pública mais eficiente, profissional e transparente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legística ocupa um espaço de extrema importância no processo legislativo, buscando a criação da melhor lei, da melhor norma, com responsabilidade e transparência, apoiando a sua revisão e a sua consolidação, servindo ao interesse público, de forma a resultar em textos mais claros e posturas mais isentas, com aumento do grau de fundamentação e ciência das reais possibilidades de serem produzidos os aspectos práticos desejados.

No campo interno, conquanto a emissão de impactos legislativos seja reconhecida como necessária na própria fundamentação das decisões judiciais, bem como na motivação das decisões administrativas, o Brasil dispõe apenas de iniciativas pontuais e não



obrigatórias de avaliação prévia de impactos, diferentemente do Canadá e do Reino Unido, onde existe elevado grau de comprometimento com o planejamento legislativo, com definição de responsabilidades, com transparência e participação popular, além de Portugal, que estabeleceu, recentemente, como definitivo o modelo de avaliação prévia de impacto legislativo.

De qualquer forma, o Projeto de Lei Complementar n. 488/2017, aprovado há pouco pelo plenário do Senado Federal, onde teve origem, seguindo para exame pela Câmara dos Deputados, tende a alterar completamente o cenário do processo legislativo brasileiro, no que tange com o encaminhamento de propostas legislativas que instituem políticas públicas, fazendo com que todo projeto com esse objetivo apresente uma avaliação prévia de seu impacto, de modo a garantir a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações públicas, com a intenção de tornar a gestão pública mais transparente, profissional e eficiente.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 781-798, 2017.

BRASIL. Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 5 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos



Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 9 jun. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado n. 488, de 2017 (complementar). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131852>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

FERREIRA, Carolina Costa. O estudo de impacto legislativo como possível estratégia de contenção do encarceramento em massa no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 129, p. 137-180, mar. 2017.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA, Ricardo de João. Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 191, p. 81-97, jul./set. 2011.



KÄSSMAYER, Karin. Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo. In: MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e (Org.). *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. p. 24-45.

MARCO, Desirée Sépe de. *Legística: sua contribuição para a formulação de políticas públicas na democracia contemporânea*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01092016-154257/>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

MENEGUIN, Fernando B. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. *Releitura*, Brasília, a. 1, n. 2, p. 263-277, jul./dez. 2010.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n. 74, de 8 de junho de 2018. Estabelece como definitivo o modelo de avaliação prévia de impacto legislativo “Custa Quanto?”. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/3363632/resolucao-do-conselho-de-ministros-74-2018-de-8-de-junho#text>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

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

SENADO. Parecer (SF) n. 7, de 2018. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei do Senado n. 488, de 2017, do Senador Roberto Muniz, que acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de



estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7635506&ts=1529005512614&disposition=inline&ts=1529005512614>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

STF. ACO 2254 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 20/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 06-11-2017 PUBLIC 07-11-2017).

STF. ARE 928654 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 09/03/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 19-03-2018 PUBLIC 20-03-2018).

UTAIL. Unidade Técnica de Avaliação de Impacto Legislativo. Relatório de Atividade. Ano 2017. Centro de Competências Jurídicas do Estado, janeiro de 2018. Disponível em: <<https://www.jurisapp.gov.pt/media/1019/30012017-utail-relatorio-atividades.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

WINTGENS, Luc J. Legisprudence as New Theory os Legislation. *Ratio Juris*, v. 19, n. 1, p. 1-25, mar. 2006.