

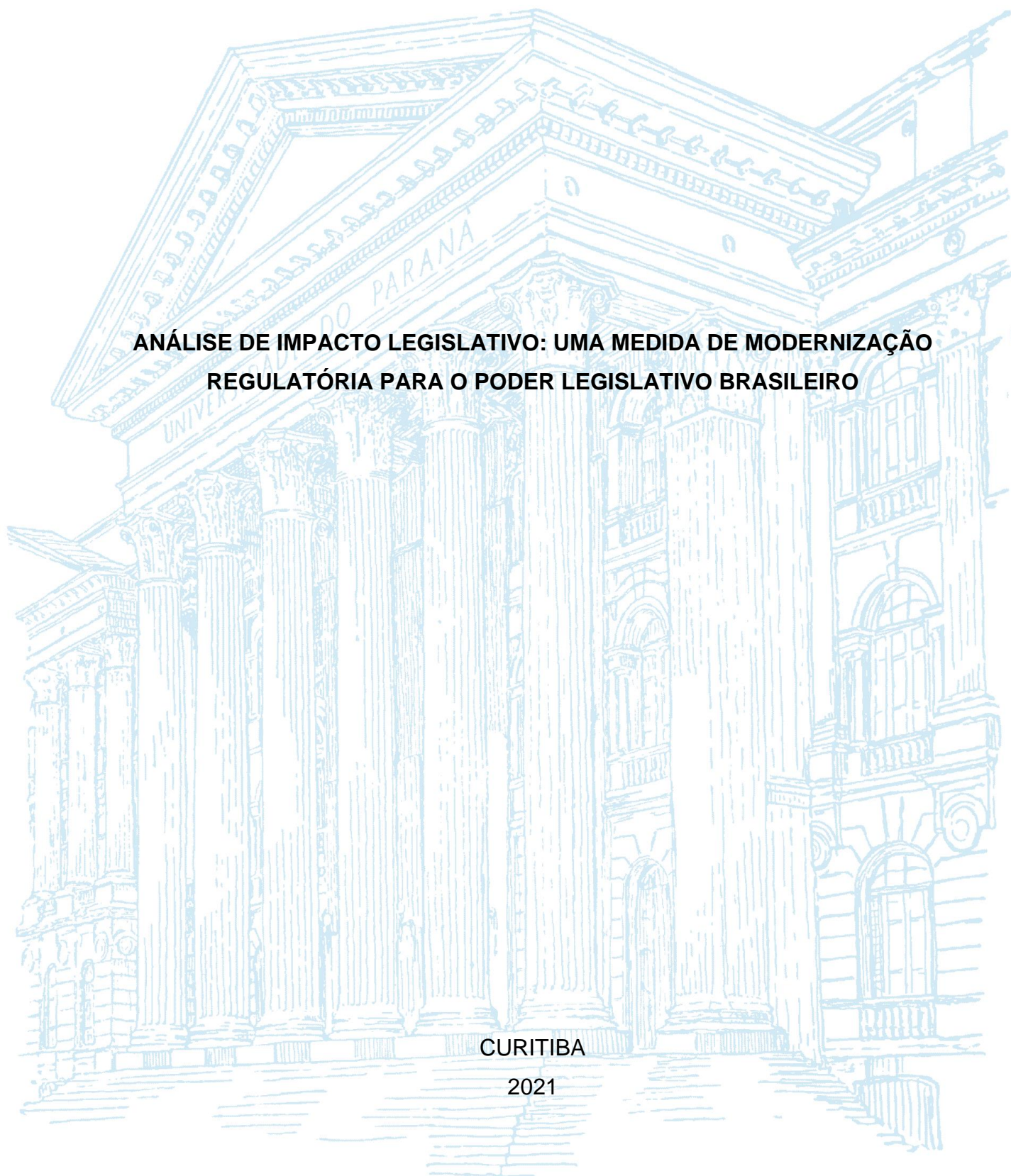
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VINÍCIUS ANTUNES DE CARVALHO

**ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: UMA MEDIDA DE MODERNIZAÇÃO  
REGULATÓRIA PARA O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO**

CURITIBA

2021



VINÍCIUS ANTUNES DE CARVALHO

ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: UMA MEDIDA DE MODERNIZAÇÃO  
REGULATÓRIA PARA O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

Artigo científico apresentado ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2021

## TERMO DE APROVAÇÃO

ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: UMA MEDIDA DE MODERNIZAÇÃO REGULATÓRIA PARA O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO

VINICIUS ANTUNES DE CARVALHO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



---

Rodrigo Luis Kanayama  
Orientador

---

Coorientador



---

Fabricio Ricardo de Limas Tomio  
1º Membro



---

Ilton Norberto Robl Filho  
2º Membro

## AGRADECIMENTOS

O acesso à Universidade Federal do Paraná para muitos já é um verdadeiro sonho distante. Para uma parcela relevante dos jovens que, ainda indecisos em seus ensinos médios, buscam o ensino superior como validação de seus esforços em suas longas trajetórias, o acesso a determinadas universidades é motivo de verdadeiro orgulho para suas famílias. Há ainda, aqueles jovens que almejam tais conquistas como se fosse a única oportunidade de suas vidas, e trabalham para que assim verdadeiramente a seja (mesmo que, ao fim e ao cabo, sabemos que não as nuances da vida são muito superiores aos devaneios pueris). E talvez todos esses quadros se encaixem perfeitamente ao jovem que agora finaliza a sua trajetória na Universidade Federal do Paraná.

A saída de Cuiabá, Mato Grosso, minha cidade natal, capital do Sol, cheia de oportunidades e muitos sonhos, com o distanciamento de parte relevante de minha família (meu pai, Álvaro de Carvalho Neto, meu irmão Álvaro de Carvalho e minhas tias e tios por parte de mãe e pai) e a conseqüente reconexão com parte não menos importante da família (minha irmã Dapheny Antunes Anunciação Barreto, meu cunhado Ettore Naiche Santos Barreto, minha vó Maria Marli Simeão e meu tios e tias por parte de mãe) se concretizou em minha jornada por Curitiba, um sonho enfim conquistado.

Foram extremamente relevantes para que o acesso à Universidade Federal do Paraná fosse uma realidade e a minha jornada acadêmica e profissional hoje seja motivo de orgulho à minha família, a quem devo tudo, primeiramente meus pais. Minha mãe, Cyntia de Oliveira Antunes, mulher forte, destemida, desbravadora e conquistadora. Cruzou o país para vencer, e levou junto sua família. Criou seus dois filhos distantes de seus pais, batalhou incansavelmente em busca de melhores condições para sua família e hoje, olhando para trás, tenho certeza que tem a sensação de dever cumprido (do Tijucal para o mundo!). Parte relevante dessa luta contou com ajuda da minha vó Maria Marli Simeão, minha irmã Dapheny Antunes Anunciação Barreto e meu cunhado Ettore Naiche Santos Barreto. Sem vocês, nem a minha criação de caráter durante a infância em Fortaleza, Ceará, e nem a minha trajetória em Curitiba (anos depois) seria possível. A vocês, sou e sempre serei eternamente grato.

Meu pai, Álvaro de Carvalho Neto, homem de inteligência distinta,

destemido, corajoso, inquieto, inventivo e, por vezes, revolucionário, a quem minha formação moral deve muito, também não hesitou em atravessar o país para vencer. A chegada em uma capital de um estado pouco conhecido, cujas oportunidades eram mera retórica para desbravamento, não teve dúvidas de que a saída do Rio de Janeiro seria uma importante mudança do rumo de sua vida e de sua família. O retorno ao convívio de meu pai, em Cuiabá, Mato Grosso, após anos morando em Fortaleza, Ceará, também teve indubitável suporte racional e emocional de meu irmão, Álvaro de Carvalho, homem cujas características a muito se assemelham a nosso pai, referência em todos e quaisquer aspectos da vida, sempre o primeiro a acreditar no potencial de seu irmão mais novo, foi também aquele que me deu meu primeiro emprego. Desde então, com muito suor e sem quaisquer atalhos, o caminho para a Universidade Federal do Paraná se pavimentou. Foram também muito importantes para essa caminhada meus amigos de Ensino Médio do Colégio Maxi, e minha Tia Telma, que me deram o suporte logístico necessário para enfrentar as extenuantes horas de estudo para o vestibular. A todos vocês, a minha mais profunda e eterna gratidão.

Já na Universidade Federal do Paraná, muitos foram aqueles que fizeram parte do meu caminho. Tive a profunda felicidade de aproveitar um pouco de tudo durante minha graduação, oportunidade rara pela qual os graduandos da UFPR têm o privilégio de experimentar no âmbito dos estudos jurídicos: Grupo Iuris Trivium (Grupo de Júri Simulado), GEAC (Grupo de Estudos em Arbitragem e Direito Comercial) e GET (Grupo de Estudos Tributários), este último em que tive a oportunidade de contribuir para sua fundação e pelo qual tenho grande estima.

No âmbito da política acadêmica, outra distinta oportunidade experimentada pelos graduandos em Direito da UFPR, agradeço profundamente ao Partido Democrático Universitário, o PDU, partido pelo qual tive a oportunidade de ser Secretário do Centro Acadêmico Hugo Simas pela chapa “O que te faz continuar?” nos anos 2018/2019. O PDU, por muitas vezes, me fez continuar na dura jornada que é a graduação e me trouxe uma visão única sobre o Direito: participei do Parlamento Universitário ALEP 2016 e CMC 2018. Daí entendi minha grande vocação e aí formei amizades que levarei para a vida inteira.

Ainda, agradeço à Bateria Os Federais, o melhor grupo da Faculdade de Direito da UFPR. Tive a oportunidade de tocar em todas as suas conquistas até a minha graduação, locais, estaduais e nacionais. Ao todo foram 7 primeiros lugares

além de diversos pódios. A Bateria Os Federais me trouxe o verdadeiro significado de amizade, comprometimento, organização e aprendizado.

Agradeço aos meus diversos amigos de sala, de PDU, de Bateria Os Federais e da UFPR como um todo. A vossa acolhida, desde o primeiro momento, foi algo que me marcou positivamente.

Agradeço também às oportunidades profissionais que tive graças à UFPR. Ao escritório Suttile & Vaciski, meu primeiro estágio, ao escritório Marins Bertoldi, meu último estágio, onde muito aprendi e cresci, e à PwC que sempre me deu liberdade para voar. O aprendizado nessas experiências foi extremamente enriquecedor e complementar ao da própria UFPR.

Por fim, agradeço particularmente à minha namorada, Beatriz Albino Dias, a quem ao longo de 3 anos estive ao meu lado, me apoiando de todas as formas imagináveis e inimagináveis possíveis. Toda a sua paciência, seu comprometimento e sua entrega formaram a base para que a vida mais que corrida de quem trabalhou muito desde o início para ter uma vida melhor fosse um pouco mais calma. A sua companhia me tornou um homem mais forte e determinado e um sonhador sem medo. Sou e serei sempre muito grato pela mulher forte, bela e inteligente que tive a oportunidade de conhecer graças à UFPR.

# **ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: UMA MEDIDA DE MODERNIZAÇÃO REGULATÓRIA PARA O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO**

*ANALYSIS OF LEGISLATIVE IMPACT: A MEASURE FOR REGULATORY MODERNIZATION TO BRAZILIAN'S LEGISLATIVE POWER*

**Vinícius Antunes de Carvalho<sup>1</sup>**

**Resumo:** O presente artigo propõe fundamentar proposta de anteprojeto de lei municipal de Análise de Impacto Legislativo como uma medida de modernização regulatória para o poder legislativo brasileiro, visando a maior transparência da regulação com a respectiva análise dos resultados de seus impactos. Para tanto, em sua primeira parte o trabalho analisará os conceitos teóricos acerca da avaliação legislativa e seus benefícios para o Estado Democrático de Direito. Mais adiante, o artigo aborda a Análise de Impacto Regulatório como fundamento para a proposta de Análise de Impacto Legislativo. Em sequência, examinará se atualmente a produção legislativa possui marcos metodológicos para a produção de novas leis, tomando-se como base o Regimento Interno da Câmara Municipal de Curitiba. Na parte final do artigo, após demonstrada a inexistência de normas que proponham metodologias para a elaboração de normas no processo legislativo, o presente ensaio avaliará marcos normativos existentes no país.

**Palavras-chave:** Agenda Regulatória; Regulação; Análise de Impacto Regulatório; Análise de Impacto Legislativo; Análise de Resultado Regulatório; OCDE.

**Abstract:** This article addresses the proposal for a preliminary draft municipal law for the Analysis of Legislative Impact as a measure of regulatory modernization for the Brazilian legislative branch, aiming at greater transparency of regulation with the respective analysis of the results of its impacts. Therefore, in its first part, the work will analyze the theoretical concepts about legislative evaluation and its benefits for the Democratic Rule of Law. Later, the article addresses the Regulatory Impact Analysis as a basis for the proposal for a Legislative Impact Analysis. In sequence, it will examine whether the legislative production currently has methodological frameworks to produce new laws, based on the Internal Regulations of the Curitiba City Council. In the final part of the article, after demonstrating the inexistence of rules that propose methodologies for the elaboration of norms in the legislative process, this essay will evaluate normative frameworks existing in the country.

**Keywords:** Regulatory Agenda; Regulation; Regulatory Impact Assessment; Legislative Impact Assessment; Regulatory Results Assessment; OECD.

**Sumário:** 1 Introdução; 2 A Ciência da Legislação e Estado de Custo-Benefício; 3 A Análise de Impacto Regulatório como fundamento para a Análise de Impacto Legislativo; 4 A Análise de Impacto Legislativo como uma medida de modernização regulatória no Brasil; 5 Conclusão; 6 Referências; Anexo I

---

<sup>1</sup> Graduando do quinto ano da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Lei de Liberdade Econômica “LLE” (Lei 13.784/2019) e da posterior edição do Decreto 10.411/2020, entrou-se novamente em discussão a qualidade regulatória do Brasil. O assim convencionalmente chamado “custo Brasil”<sup>2</sup> está espalhado por todos os níveis nacionais de regulação.

A inflação normativa é o efeito de um Estado de intervenção constante que pouco se preocupa em solucionar os problemas efetivos da Sociedade, mas muito se concentra em demonstrar a sua preocupação em solucionar os problemas efetivos da Sociedade. Nas palavras de Mader:

Furthermore, in some cases, legislation may be seen more realistically as the expression of political constraints rather than as an attempt to solve a problem by changing the behavior of those to whom it is addressed. It may sometimes be seen, also, as a more or less fortuitous result of political debate and compromise rather than as a rational effort to bring about social change. It may be seen, finally, as a symbolic act without any real ambition to produce practical results. Symbolic in the sense that its main function can be to express the political authorities' awareness of a problem, their willingness to share public preoccupations, an expression that they are concerned and feel the need to show that the situation is under control.<sup>3</sup>

Como resultado prático, conforme estudo publicado pelo IBPT em 2016, desde 1988 foram editadas ao todo mais de 5,4 milhões de normas no Brasil, tornando a legislação brasileira complexa, confusa e de difícil interpretação.<sup>4</sup> Este diagnóstico não é recente, mas acentua as já extenuadas relações entre cidadãos e políticos, acirrando ainda mais as tensões em nosso Estado Democrático de Direito. Conforme Salinas:

A crescente valorização da qualidade da ação normativa surge num contexto de inflação legislativa, em que os governos, "incapazes de atingir seus objetivos sociais, acabam por sofrer uma pressão maior no sentido de recorrer à regulação da atividade privada, para atingir os efeitos

---

<sup>2</sup> Custo Brasil é uma expressão usada para se referir a um conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas, trabalhistas e econômicas que atrapalham o crescimento do país, influenciam negativamente o ambiente de negócios, encarecem os preços dos produtos nacionais e custos de logística, comprometem investimentos e contribuem para uma excessiva carga tributária. (O que é custo Brasil. **Portal da Indústria**. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/o-que-e-custo-brasil/>> Acesso em 07 março de 2021).

<sup>3</sup> MADER, Luzius. Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation. **Statute Law Review**, Vol. 22, N. 2, pp. 119-131, 2001. p. 122.

<sup>4</sup> Quantidade de normas editadas no Brasil: 28 anos da Constituição Federal de 1988. **IBPT**. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-30-anos-da-constituicao-federal-de-1988/>> Acesso em 18 mar. 2021.

pretendidos." Com a crise do Estado intervencionista, a lei perdeu seu caráter sistemático, revelado insuficiente para tratar de uma realidade altamente cambiante.<sup>5</sup>

Considerando esse contexto, o presente trabalho se propõe a fundamentar proposta de anteprojeto de lei de Análise de Impacto Legislativo como uma possível solução para a melhoria da qualidade regulatória produzida pelo Poder Legislativo brasileiro.

A partir do método teórico-descritivo, o artigo abordará a Ciência da Legislação e os conceitos teóricos que fundamentam o instituto da avaliação legislativa, bem como o instituto da Análise de Impacto Regulatório como um fundamento para a Análise de Impacto Legislativo. A partir do método dedutivo, o presente ensaio se dedicará a demonstrar a inexistência de normas que prevejam metodologias para elaboração do conteúdo das leis, tomando-se como base a análise do Regimento Interno da Câmara Municipal de Curitiba (Resolução nº 2/2012), além das demais normas atualmente vigentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, o artigo se propõe a elaborar proposta, em anexo, do anteprojeto de lei da Análise de Impacto Legislativo no âmbito da competência do município de Curitiba, que levará em consideração os pressupostos teóricos avaliados durante o trabalho.

## 2 A CIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO E ESTADO DE CUSTO-BENEFÍCIO

As Ciências Jurídicas, como campo autônomo do conhecimento, se tornaram avessas à produção legislativa, relegando o tema ao processo político<sup>6</sup>. Salinas aponta o descompasso das ciências jurídicas, focada na interpretação e aplicação das leis *versus* o enfoque de sua elaboração:

---

<sup>5</sup> SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil**: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 22.

<sup>6</sup> Em suas palavras, as faculdades de Direito pouco ou nada têm trabalhado para produzir operadores do Direito aptos e capazes a elaborarem a legislação (MORAND, Charles-Albert. Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation. In: Droit et société, nº10, 1988. **Pratiques de recherche, questions théoriques et problèmes épistémologiques sur le droit et la société**. pp. 391-407. p. 403).

[...] os esforços concentraram-se no desenvolvimento de uma metodologia para interpretar e aplicar as leis, esquecendo-se do aperfeiçoamento de métodos para sua criação. Isso se explica pelo fato de que ao processo de elaboração das leis os juristas atribuíram um status puramente político, diferente do tratamento conferido às ações de interpretação e aplicação legislativa, tidas como exclusivamente jurídicas. Nesse cenário, a legislação "jamais foi concebida como um ato de conhecimento que seria legitimado por sua qualidade ou pelos resultados que produz", pois a lei estaria estritamente calcada na observância de procedimentos democráticos previamente estabelecidos, entendidos como os únicos requisitos de legitimidade dos atos legislativos.<sup>7</sup>

É nesse contexto que ressurge a importância da Ciência da Legislação<sup>8</sup>. A abordagem científica da produção de leis se torna objeto de estudo principalmente na Alemanha e Suíça, por meio dos estudos encampados por Peter Noll, Charles-Albert Morand e Luzius Mader. No estudo de Morand, o autor avalia a obrigatoriedade que a Corte Constitucional Alemã impôs ao parlamento alemão de respeitar determinados princípios do método legislativo, uma disciplina muito avançada naquele país, porém pouco conhecida na França.<sup>9</sup>

A Ciência da Legislação se expande nas seguintes áreas do conhecimento:

- (i) Legística Material ou Metódica Legislativa: preocupa-se exclusivamente com o conteúdo da legislação. Propõe um metódico caminho de elaboração de conteúdos normativos e utiliza-se de ferramentas práticas<sup>35</sup> facilitando os diferentes passos ou fases deste enfoque metódico.
- (ii) Legística Formal: preocupa-se com aspectos formais da legislação, com diferentes tipos de atos normativos, com a sua estrutura formal etc.
- (iii) Redação Legislativa: diz respeito a aspectos lingüísticos da legislação, a maneira de expressar conteúdos normativos por textos normativos;
- (iv) Comunicação Legislativa: a publicação de textos normativos, ou mais genericamente, a maneira de comunicar conteúdos normativos, incluindo uma grande quantidade de informação sobre legislação, não apenas a publicação oficial;
- (v) Processo Legislativo: o processo de elaborar, editar e implementar a legislação segue regras procedimentais de vários tipos; essas regras influenciam em certa medida a qualidade formal e material da legislação;
- (vi) A Administração de Projetos Legislativos: a preparação da legislação pode ser vista como uma tarefa pela qual os princípios e técnicas de administração de projeto são aplicáveis;
- (vii) Sociologia da Legislação: o processo político precedente à edição da legislação, a implementação do processo e os efeitos da legislação são importantes campos dos estudos sociológicos e constituem um elemento essencial dos estudos sobre a elaboração da legislação;
- (viii) Teoria da Legislação: consideração sobre o papel ou função da

<sup>7</sup> SALINAS, op. cit., p. 23.

<sup>8</sup> A Ciência da Legislação foi o termo adotado por Peter Noll em sua obra *Gesetzgenbuglehr*, cuja discussão terminológica não é consensual. Em sua obra *Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation*, Mader aponta o termo *Legisprudence* enquanto o conjunto teórico e prático multidisciplinar que visa a combinar elementos da ciência, arte e a habilidade de construir a legislação, tanto formal quanto materialmente (Mader, op. cit., p. 119.).

<sup>9</sup> MORAND, op. cit., p. 391.

legislação como um instrumento de controle social pelo Estado.<sup>10</sup>

Conforme se observa, a qualidade normativa estaria inclusa no âmbito da Legística Material, ou seja, para se melhorar a qualidade das normas elaboradas, determinados passos de um método racional elaborado deveriam ser vencidos pelo legislador. Conforme Mader, seriam tais passos:

- i) identificação e definição de um problema cuja solução é atribuída à ação legislativa;
- ii) determinação dos objetivos da legislação;
- iii) definição dos meios potencialmente aptos a gerar os efeitos pretendidos pela legislação e das alternativas diversas para a solução do problema;
- iv) avaliação legislativa prospectiva ou ex ante, consistente na averiguação da capacidade de os possíveis efeitos a serem produzidos pela legislação serem aptos a realizar os fins declarados ou implícitos da legislação.
- v) escolha do meio ou solução legislativa que será submetida à votação;
- vi) Implementação da lei;
- vii) avaliação legislativa retrospectiva ou ex post, consistente no exame dos reais efeitos produzidos pela legislação e na sua comparação com os objetivos declarados ou implícitos da legislação;
- viii) adaptação, se necessária, da legislação com base na avaliação legislativa.<sup>11</sup>

Dentro desse recorte metodológico, nasce o conceito de avaliação legislativa, que busca, através de conceitos metodológicos e científicos, elaborar os possíveis impactos da legislação bem como averiguar se os objetivos inicialmente pretendidos foram atingidos.

A fim de se obter a melhor avaliação legislativa possível, a análise do custo-benefício da medida pretendida se torna imprescindível. Em sua obra “The Cost-Benefit State”, Sunstein aponta o crescimento desta análise nos Estados Unidos da América:<sup>12</sup>

Gradually and in fits and starts, the American regulatory state is becoming a cost-benefit state. By this I mean that government regulation is increasingly assessed by asking whether the benefits of regulation justify the costs of regulation.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> MADER, p. 119, 120, apud SALINAS, op. cit., p. 27.

<sup>11</sup> MADER, p. 121, 122, apud SALINAS, op. cit., pp. 29, 30.

<sup>12</sup> Essa direção foi confirmada com a recém publicada norma pela Administração Trump “Increasing Consistency and Transparency in Considering Benefits and Costs in the Clean Air Act Rulemaking Process”, em 23/12/2021. (Increasing Consistency and Transparency in Considering Benefits and Costs in the Clean Air Act Rulemaking Process. **Federal Register**. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/d/2020-27368>> Acesso em 18 mar. 2021).

<sup>13</sup> SUNSTEIN, Cass R. The Cost-Benefit State. Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper No. 39, 1996. p. 1.

Prossegue Sunstein ao evidenciar que o Estado de Custo-Benefício é benéfico econômica e democraticamente.<sup>14</sup> Isso porque a transparência conferida ao processo de análise do custo-benefício de uma medida pode aferir se aquela medida pretendida faria mais mal do que bem aos cidadãos.<sup>15</sup> Importante se destacar que a regulação estatal não está direcionada somente à intervenção econômica. Porém, mesmo as intervenções não econômicas podem ser observadas à luz do seu custo-benefício.<sup>16</sup>

Conforme aponta Sunstein, através de uma análise metodológica objetiva e criteriosa durante a elaboração de novas regulações, é possível se afastar a pressão exercida pela influência de grupo de interesse. As finalidades da regulação também se tornam mais precisas e estão suscetíveis ao exame daqueles agentes impactados pela regulação, legitimando ainda mais a sua implementação.<sup>17</sup>

Por fim, Sunstein aponta a que a análise de custo-benefício não deve se restringir somente à eventual sua mensuração puramente econômica. Esta deve sim informar a tomada de decisão, mas não necessariamente deve ser a única base para a tomada de decisão regulatória.<sup>18</sup>

Em que pese os evidentes benefícios da análise do custo-benefício de novas regulações, assim como Morand,<sup>19</sup> Sunstein também observava a possibilidade de as metodologias impostas aos agentes reguladores para a análise custo-benefício surtirem efeitos negativos para os fins regulatórios pretendidos, como a excessiva demora para a regulação, a eventual obstrução da criação de novas regulações, a imposição de extensa produção de informações e o conseqüente risco de excessiva burocracia.<sup>20</sup>

Ademais, apesar dos fortes incentivos para se adotar uma análise custo-benefício nas regulações que impactem relações econômicas, devendo ser, inclusive, uma parcela relevante de uma política governamental que eleve qualitativamente a regulação,<sup>21</sup> existem áreas da regulação em que não se é

---

<sup>14</sup> SUNSTEIN, op. cit., p. 1

<sup>15</sup> Conforme discorre o autor, o Poder Judiciário dos Estados Unidos da América também atuou em casos nos quais as regulações impostas resultaram em maiores prejuízos que benefícios, como nos casos *American Petroleum Institute*, 448 US 148 (1980); *Corrosion Proof Fittings v. EPA*, 947 F.2d 1201 (9th Cir. 1991); *AFL-CIO v. OSHA*, 965 F.2d 962 (11th Cir. 1992). (*Ibidem*, p. 2.).

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 4

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>19</sup> MORAND, op. cit., p. 403.

<sup>20</sup> SUNSTEIN, op. cit., p. 5.

<sup>21</sup> *Idem*.

possível avaliar adequadamente a forma de se mensurar o valor de determinados bens jurídicos, pois a análise de custo-benefício “valoriza todas as consequências regulatórias sob a rubrica da ‘vontade de pagar’ privada”.<sup>22</sup>

No entanto, ainda que a avaliação de custo-benefício fosse utilizada pelos legisladores pátrios somente para regulações de intuito econômico, a medida já seria um verdadeiro avanço na direção da melhoria da qualidade regulatória em nosso país.

O Brasil tem como característica a sua inflação normativa e a escassa mensuração de seus resultados. A mesma característica foi notada por Sunstein que assim descreveu o período do *New Deal* e da revolução dos direitos civis nos Estados Unidos da América:

It is notable that during both the New Deal and the rights revolution, no mechanism was created to evaluate regulatory performance. There was no system to assess whether agencies were making things better or worse.<sup>23</sup>

O que se observa, portanto, é que apesar das aparentes boas intenções de se solucionarem os problemas enfrentados por ambas as sociedades (brasileira dos dias atuais e estado-unidense do Século XX), não há uma efetiva preocupação em se aferir os resultados das intervenções legais. Sem aferição de que as normas gerem resultados considerados positivos pelos cidadãos, pode-se afirmar que o processo democrático fica *sub judice*.

Para Dahl, os processos de tomada de decisões estão sempre sob o risco de não atingirem os resultados inicialmente pretendidos. Em suas palavras “mesmo um processo justo pode às vezes produzir um resultado injusto”.<sup>24</sup> E não poderia ser diferente no âmbito do processo legislativo, momento no qual a tomada de decisão, por vezes, gera intervenção na esfera privada dos cidadãos, sem se comprovar a sua necessidade, proporcionalidade e o atingimento de seus resultados.

Conforme apontava Dahl, a crítica possível a ser feita nesse sentido seria a de que:

(...) dos conflitos de interesse e a escassez de virtude cívica endêmicos nas sociedades democráticas fazem com que o processo democrático sirva, acima de tudo, aos interesses particularistas e, além disso, o tornam

---

<sup>22</sup> SUNSTEIN, op. cit., p. 5.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 7

<sup>24</sup> DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 256.

incapaz de alcançar o bem comum.<sup>25</sup>

Conforme pondera Salinas, a adoção de métodos para a elaboração legislativa nem sempre poderá atingir os objetivos pretendidos pela Metodica Legislativa:

(...) poderá haver resistência das forças políticas representativas do parlamento à aplicação dos princípios da Metodica Legislativa que não compensem a imputação da referida obrigatoriedade, sob pena de se ameaçar a ordem democrática.<sup>26</sup>

Tendo isto posto, é também dever do jurista avaliar as ferramentas disponíveis para se dirimir as brechas e as incertezas tanto no âmbito da qualidade legislativa e regulatória como um todo, como no âmbito democrático, oferecendo ao campo político inovações que visem a assegurar a persecução de um Estado Democrático de Direito ainda mais pleno e avesso aos seus ataques.

### **3 A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO COMO FUNDAMENTO PARA A ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO**

A Análise de Impacto Regulatório (“AIR”) consiste em um processo sistemático de análise baseado em evidências, por meio do qual se analisa, partindo-se de um problema regulatório diagnosticado, possíveis impactos das alternativas de ações disponíveis para se atingir uma solução efetiva. A AIR, nesse contexto, é uma ferramenta que ampara a tomada de decisão e fornece subsídios para que a regulação pretendida seja efetiva, eficaz e eficiente.<sup>27</sup>

Em outras palavras, a AIR é uma ferramenta política chave para se detalhar informações sobre potenciais efeitos de medidas regulatórias em termos de seu custo-benefício.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> DAHL, op. cit., p. 256.

<sup>26</sup> SALINAS, op. cit., p. 56.

<sup>27</sup> BRASIL. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. 2018. Disponível em: <[https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2018/diretrizes-gerais-e-guia-de-analise-de-impacto-regulatorio-air-resultado-da-consulta-publica-sag-casa-civil/resultado-s-cp-air\\_marco\\_2018.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2018/diretrizes-gerais-e-guia-de-analise-de-impacto-regulatorio-air-resultado-da-consulta-publica-sag-casa-civil/resultado-s-cp-air_marco_2018.pdf)> Acesso em 18 mar. 2021. p. 23.

<sup>28</sup> Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. Version 1.1 2008. Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development. Disponível em <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>> Acesso em 18 mar. 2021. p. 14.

Conforme o Guia Orientativo para a Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (“Guia AIR”), o processo de elaboração da AIR consiste nos seguintes passos:<sup>29</sup>

1	2	3	4	5
Definição de um problema regulatório	Identificação dos atores afetados pelo problema	Identificação da base legal para atuação do órgão	Definição dos objetivos desejados	Mapeamento das alternativas de ação
6	7	8	9	10
Análise dos impactos das alternativas	Identificação da melhor alternativa	Estratégia de Implementação	Estratégia de Fiscalização	Estratégia de Monitoramento

Após transcorridos os passos acima descritos, o Órgão responsável pela elaboração da AIR prepara um relatório que conterá todas as conclusões observadas durante a realização da AIR, a fim de amparar a tomada de decisão do agente regulador, bem como tornar transparente ao público em geral as razões pelas quais se optou por determinada alternativa regulatória em detrimento das demais possíveis.

Na etapa da análise dos impactos das alternativas e comparação das alternativas de ação, o regulador deve observar se as alternativas avaliadas geram benefícios e ganhos superiores aos seus custos e desvantagens, considerando todos os impactados pela regulação.<sup>30</sup> Para tanto, o Guia AIR aponta quais seriam os possíveis impactos a serem avaliados, sendo eles: (a) impactos concorrenciais; (b) impactos sobre as micro e pequenas empresas; (c) impactos sobre o comércio internacional ou nível de abertura dos mercados; (d) impactos sobre a saúde; (e) impactos sobre a segurança; (f) impactos ambientais; (g) impactos sobre custos administrativos e (h) impactos orçamentários.

Para se avaliar tais impactos, a AIR deve se amparar em metodologias. São consideradas as metodologias mais comumente utilizadas pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) as seguintes: (a) Análise Multicritério (Multi-Criteria Analysis); (b) Análise de Custo-Benefício (Cost-Benefit Analysis); (c) Análise de Custo-Efetividade (Cost-Effectiveness Analysis); (d) Análise de Custo (Cost Assessment); (e) Análise de Risco (Risk Analysis); (f) Análise Risco-Risco (Risk-Risk Analysis).

<sup>29</sup> BRASIL, Diretrizes..., op. cit., p. 23.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 51.

Sendo parte fundamental para a elaboração da análise *ex ante* (ou seja, prospectiva) do impacto regulatório, o Guia AIR conceitua as metodologias conforme segue:<sup>31</sup>

<b>Metodologia</b>	<b>Conceito</b>
Análise Multicritério	Consiste na comparação de alternativas considerando seu desempenho à luz de diversos critérios relevantes. Cada critério recebe uma pontuação e uma ponderação de acordo com sua contribuição esperada para a obtenção dos objetivos definidos.
Análise de Custo-Benefício	Consiste na comparação dos valores monetários (em valor presente) dos custos e benefícios esperados da intervenção. A intervenção é considerada adequada sempre que o valor presente dos seus benefícios for superior ao valor presente dos custos que ela acarretará aos envolvidos.
Análise de Custo-Efetividade	Consiste na comparação dos custos entre alternativas que geram benefícios de natureza semelhantes ou, alternativamente, numa comparação dos custos por unidade de benefício potencial. Considera tanto os custos (em termos monetários) como os resultados (em termos de benefícios) e é medido em termos de custos adicionais por êxito adicional. É usada quando os resultados das intervenções variam, mas podem ser medidos na mesma unidade (ex. curas de doenças, anos de vida ganhos, vidas salvas, casos evitados).
Análise de Custo	Consiste na comparação direta dos custos impostos pelas alternativas nas empresas, consumidores, trabalhadores, governo, dentre outros. É utilizada quando o foco é a identificação da opção de menor custo para obtenção de um determinado benefício.
Análise de Risco	Utilizada quando o problema regulatório é um tipo de risco e o objetivo desejável é minimizar este risco. Não se confunde com a análise de risco voltada a examinar os riscos envolvidos nas alternativas de ação consideradas. Consiste na análise das alternativas de ação para identificar aquela que é capaz de reduzir de forma mais eficaz e eficiente o risco identificado. Por exemplo: o objetivo é reduzir o índice de mortes em acidentes de automóvel ou reduzir o risco de falência do sistema financeiro.
Análise Risco-Risco	Similar à análise de risco, mas inclui não só os riscos diretamente afetados, como também os riscos indiretamente impactados por cada alternativa de ação. Utilizada para avaliar o impacto líquido de cada alternativa sobre o risco total em situações em que um tipo de risco pode ser substituído por outro. Por exemplo: uma medida adotada para reduzir o risco de

<sup>31</sup> BRASIL, Diretrizes..., op. cit., pp. 54-56.

	<p>acidentes na aviação civil pode ter um impacto significativo no preço das passagens, a ponto de provocar uma troca de viagens aéreas por viagens terrestres, aumentando o risco de acidentes nas rodovias. Uma análise risco-risco poderia ser aplicada para investigar se a redução do primeiro risco é anulada pelo aumento do segundo.</p>
--	--

É importante se mencionar que o próprio Guia AIR pontua que a análise deve sempre ter como referência a não ação, ou seja, caso constatado que a intervenção regulatória gerará mais custos e desvantagens do que benefícios para se solucionar o problema pretendido, o “custo líquido”<sup>32</sup> da inação – ou da não regulação – deve ser considerado para a tomada de decisão.

A AIR é tida como a principal ferramenta utilizada para a melhoria da qualidade regulatória.<sup>33</sup> Adotada por países membros da OCDE desde 1974,<sup>34</sup> a AIR é recomendada pela OCDE como ferramenta indispensável para a elevação da qualidade regulatória desses países. A AIR também é apontada como uma ferramenta adequada para afastar regulações excessivas, que impeçam a inovação e que criem barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica.<sup>35</sup>

A OCDE, observando a importância da melhoria da qualidade da regulação como avanço necessário para a promoção da prosperidade econômica, melhoria do bem-estar e busca pelo interesse público,<sup>36</sup> instituiu o Conselho Sobre Política Regulatória e Governança no ano de 2009. A partir desse Conselho a Organização passou a emitir recomendações aos seus países membros e, em 22 de março de 2012, emitiu recomendações expressas para a integração da AIR em todo o processo de elaboração de políticas regulatórias, conforme se vê abaixo:

<sup>32</sup> BRASIL, Diretrizes..., op. cit., p. 53. Nesse caso, o “custo líquido” é a diferença positiva ou negativa entre as vantagens e desvantagens regulatórias levantadas por meio da AIR.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>34</sup> Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. Version 1.1 2008. Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development. Disponível em <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>> Acesso em 18 mar. 2021. p. 11.

<sup>35</sup> ALBUQUERQUE, Kélvia. Análise de Impacto Regulatório no Brasil: Mesa Redonda sobre Coerência Regulatória Argentina – Brasil – EUA. Assessora Especial Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG). 2017. Apresentação disponível em <[https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2017/mesa-redonda-internacional-sobre-coerencia-regulatoria/apresentacoes/kelvia-apre-air-brasil\\_kelvia\\_5-05-2017.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2017/mesa-redonda-internacional-sobre-coerencia-regulatoria/apresentacoes/kelvia-apre-air-brasil_kelvia_5-05-2017.pdf)> Acesso em 18 mar. 2021.

<sup>36</sup> BRASIL. OCDE. Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança da OCDE. Março de 2012. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> acesso em 18 mar. 2021. p. 3.

4. Integrar a Avaliação do Impacto Regulatório (AIR) desde os estágios iniciais do processo de políticas para a formulação de novas propostas de regulação. Identificar claramente os objetivos da política, e avaliar se a regulação é necessária e como ela pode ser mais efetiva e eficiente na consecução desses objetivos. Considerar outros meios de regulação e identificar os trade-offs das diferentes abordagens analisadas para escolher a melhor alternativa.

(...)

6. Publicar regularmente relatórios sobre o desempenho da política regulatória, dos programas de reforma, bem como das autoridades públicas responsáveis pela aplicação das regulações. Esses relatórios devem incluir informações sobre como instrumentos regulatórios, tais como a Análise de Impacto Regulatório (AIR), práticas de consulta pública e revisões de regulações existentes funcionam na prática.<sup>37</sup>

No estudo “Regulatory Policy in Latin America: An Analysis of the State of Play”, publicado pela OCDE no ano de 2017, a Organização aponta os avanços da agenda da qualidade regulatória nos países da América Latina. Em seu estudo, a OCDE avalia que, a partir das suas recomendações publicadas no ano de 2012 pelo Conselho sobre Política Regulatória e Governança, os países da América Latina buscaram a sua modernização regulatória com enfoque na redução de custos regulatórios e na simplificação de procedimentos administrativos para cidadãos e empresas.<sup>38</sup>

O estudo também cita como relevante o caso da Costa Rica, que promulgou a Lei n. 8.220 para a “Proteção do Excesso de Requerimentos e Procedimentos Administrativos”,<sup>39</sup> que incluiria avaliação legislativa *ex ante*, ou prospectiva, mas somente aplicável à criação de novos procedimentos e formalidades administrativas.

Avanços semelhantes foram trazidos ao Brasil a partir da promulgação da Lei n. 13.460/2017, regulamentada pelo Decreto n. 9.094/2017, que previa a desburocratização para procedimentos que envolviam a Administração Pública. Entretanto, a referida legislação não prevê a avaliação legislativa para a criação de novas normas.

Quanto à previsão de avaliação legislativa nos países da América Latina, a OCDE apontou em seu estudo:

---

<sup>37</sup> BRASIL. OCDE. Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança da OCDE. Março de 2012. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> acesso em 18 mar. 2021. p. 4.

<sup>38</sup> QUERBACH, Tobias. and ARNDT, Christiane. “Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play”, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 7, OECD Publishing, Paris. 2017. p. 9.

<sup>39</sup> Idem. Traduzido pelo autor.

However, the use of good regulatory practices seems to be mostly focussed on subordinate regulations in LAC countries. Whilst procedures for primary laws also include some regulatory quality elements, such as explanatory memoranda that state the reasons and relevance of the proposal, there are usually no specific provisions as to the use of regulatory tools such as *ex ante* impact assessment and public consultation.<sup>40</sup>

O diagnóstico da Organização foi de que os países da América Latina focaram a modernização regulatória em normas infralegais, e não tornaram a prática de elevar a qualidade da regulação como uma política de Estado. Como se observou, somente a Costa Rica promulgou à época do estudo uma lei que avançasse, mesmo que timidamente, nesse sentido.

No mesmo estudo a OCDE fez um diagnóstico do status regulatório brasileiro, trazendo recomendações para a melhoria do seu cenário. Inicialmente a Organização avaliou que desde 2007, por meio do PRO-REG, o país focou seus esforços integralmente em suas agências reguladoras, o que apesar de ser um avanço, ao mesmo tempo restringiu a estas agências a pauta de melhoria regulatória. Como recomendação, a OCDE apontou a necessidade de o Brasil focar em um programa capaz de integrar todas as instâncias do governo, para que a qualidade regulatória seja pautada no mais alto nível político.<sup>41</sup>

Ainda, a OCDE avaliou que o Brasil adotou o uso de evidências para o seu processo regulatório e a AIR foi adotada por diversas agências reguladoras brasileiras. Entretanto, a Organização aponta que é um método ainda não utilizado por toda a Administração e que deveria haver uma harmonização das metodologias de AIR adotadas, além de se expandir a sua implementação por todos os níveis da Administração.<sup>42</sup>

Por fim, a OCDE também avaliou que apesar da adoção da AIR por agências reguladoras brasileiras, a avaliação *ex post*, ou seja, retrospectiva, que leva em consideração os efeitos concretos da regulação posta, ainda é majoritariamente inexplorada. Nas palavras do estudo, a análise *ex post* ajuda a mitigar erros na alocação de recursos públicos, indicando as melhores soluções para que a sua destinação traga maiores impactos.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> QUERBACH, op. cit., p. 10.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 37.

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Idem.

Partindo-se desse contexto, dois anos mais tarde foi editada, no ano de 2019, a Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874) que previu em seu art. 5º a Análise de Impacto Regulatória para a edição e alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços prestados, a qual estariam obrigados os órgãos da Administração Pública Federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas.

Ademais, por meio da edição do Decreto n. 10.411/2020, que regulamentou a Lei de Liberdade Econômica, a AIR foi disciplinada no ordenamento jurídico pátrio. Da breve análise do referido Decreto, temos (i) a definição de AIR<sup>44</sup> enquanto avaliação *ex ante*, (ii) a definição da Análise de Resultado Regulatório (“ARR”)<sup>45</sup> enquanto avaliação *ex post*, além da (iii) necessidade de atualização de estoque regulatório nacional como uma obrigatoriedade aos órgãos da Administração Pública Federal.

Apesar da evolução normativa para a implementação da AIR no Brasil, o que se percebe, no entanto, é que sua aplicabilidade se viu restrita aos atos dos Órgãos da Administração Pública Federal. Ao incluir autarquias e fundações, o Decreto segue parcialmente as recomendações da OCDE para adoção em todos os níveis da Administração Pública, o que representa um verdadeiro avanço para a qualidade regulatória federal. Conforme se avaliará no presente artigo, a proposta da Análise de Impacto Legislativo pretende harmonizar esta evolução em todos os níveis da federação.

Ainda, da análise do art. 3º do Decreto n. 10.411/2020, vislumbra-se que determinadas atos normativos foram dispensados da AIR, conforme se vê:

Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.

§ 1º No âmbito da administração tributária e aduaneira da União, o disposto neste Decreto aplica-se somente aos atos normativos que instituem ou modifiquem obrigação acessória.

§ 2º O disposto no caput não se aplica aos atos normativos:

---

<sup>44</sup> Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

<sup>45</sup> Art. 2º, III avaliação de resultado regulatório - ARR - verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação

- I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;
- II - de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados;
- III - que disponham sobre execução orçamentária e financeira;
- IV - que disponham estritamente sobre política cambial e monetária;
- V - que disponham sobre segurança nacional; e
- VI - que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito.

É possível se afirmar que a dispensa dos atos normativos acima não representa um entrave à incorporação da AIR pela Administração Pública, seja por serem de caráter tributário ou orçamentário (naturezas estas que já passam por avaliação legislativa específica), seja por serem de caráter de segurança nacional (para que não haja entraves para a sua imediata aplicabilidade), ou até mesmo para a consolidação de demais normas (o que não resultaria em impacto a agentes econômicos).

Da análise do Decreto, constata-se diversas conquistas envolvendo a transparência, racionalidade e qualidade regulatória, como: (a) previsão da participação social específica antes da adoção da melhor alternativa regulatória;<sup>46</sup> (b) a necessidade de publicidade dos relatórios de AIR em sítio eletrônico e garantia de fácil acesso para sua identificação do público em geral, com as informações e manifestações recebidas no processo de consulta pública após decisão final da matéria;<sup>47</sup> (c) métodos definidos para análise de impacto econômico, com necessidade de fundamentação para sua adoção;<sup>48</sup> (d) critérios objetivos para a análise *ex post* de ARR, além de previsão expressa da prazos para seu início e sua finalização pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal,<sup>49</sup> dentre outros.

Especificamente quanto aos métodos definidos para a análise de impacto econômico, o Decreto n. 10.411/2020 adotou como base as metodologias mais utilizadas pelos países da OCDE, conforme exposto anteriormente, como se vê:

- Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019:
- I - análise multicritério;
  - II - análise de custo-benefício;

<sup>46</sup> Decreto nº 10.411/2020, Art. 8º.

<sup>47</sup> Decreto nº 10.411/2020, Arts. 18 e 19.

<sup>48</sup> Decreto nº 10.411/2020, Art. 7º, caput e incisos, e §§1º e 2º.

<sup>49</sup> Decreto nº 10.411/2020, Art. 13, §§ 1º, 2º, 3º e 4º e Art. 23.

- III - análise de custo-efetividade;
- IV - análise de custo;
- V - análise de risco; ou
- VI - análise risco-risco.

Conforme já discorrido previamente neste artigo, nem toda regulação é necessariamente econômica, porém até mesmo as regulações não econômicas podem e devem ser avaliadas à luz de seu custo-benefício.<sup>50</sup> O Estado regulador pode, por vezes, realizar regulação social, entendida enquanto aquela regulação que visa à proteção de direitos públicos relevantes como a saúde e a segurança, ou até mesmo pode vir a realizar a regulação administrativa, entendida enquanto a série de exigências e formalidade governamentais para se assegurar a aplicação de normas.<sup>51</sup> O presente artigo compreende que mesmo tais normas podem estar suscetíveis à análise de custo-benefício e, conseqüentemente, à Análise de Impacto Legislativo.

Com a inserção ao ordenamento jurídico pátrio da AIR e da ARR, é inaugurado no Brasil um marco da busca pela racionalização e pela qualidade regulatória nacional. E, partindo-se desse marco, o presente ensaio apresenta a Análise de Impacto Legislativo como uma ferramenta análoga à AIR, que, adotando-se de seus marcos teóricos e práticos, pode guiar à evolução regulatória do Poder Legislativo brasileiro. O referido modelo proposto, inserido como anexo a este artigo, é visto sob à óptica da competência legislativa municipal.

Sendo assim, a Análise de Impacto Legislativo se traduz enquanto uma alteração às respectivas Leis Complementares, aplicáveis aos Poderes Legislativos subnacionais, aos moldes da Lei Complementar n. 95/1998 que regulamentou o art. 59 da CF/88, a fim de disciplinar a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, respeitando as etapas da avaliação legislativa por meio da metodologia da Análise de Impacto Regulatório.<sup>52</sup> Como se observará adiante, o Senado Federal buscou aprofundar a discussão do tema ao aprovar o PLS n. 488/2017, que altera disposições da Lcp n. 95/1998, para incluir a avaliação legislativa quando da elaboração de Políticas Públicas.

---

<sup>50</sup> SUNSTEIN, op. cit., p. 1.

<sup>51</sup> ALBUQUERQUE, op. cit., p. 3.

<sup>52</sup> A previsão de que cabe a lei complementar tal regulamentação é encontrada na Constituição do Estado do Paraná em seu art. 63, parágrafo único e na Lei Orgânica do Município de Curitiba em seu art. 50, parágrafo único.

#### 4 A ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO COMO UMA MEDIDA DE MODERNIZAÇÃO REGULATÓRIA NO BRASIL

Há muito, estudiosos se debruçam na racionalização regulatória no Brasil. Conforme discorrido, o ambiente que mais avançou nesse sentido foi o da regulação exarada por agências reguladoras que, atualmente, junto das autarquias e fundações públicas, são obrigadas pela Lei da Liberdade Econômica, em seu art. 5º, a elaborarem análise de impacto regulatório para a edição de novas normas de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de seus serviços.<sup>53</sup> Ademais, é possível se constatar que há profunda discussão acerca da necessidade da avaliação legislativa na formulação de Políticas Públicas, como se observa da aprovação no Senado do PLS n. 488/2017, que será avaliado adiante.

A fim de levantar a eventual existência de parâmetros metodológicos para a produção dos seus conteúdos normativos na produção legislativa brasileira, o presente ensaio tomou como marco o Regimento Interno da Câmara Municipal de Curitiba “RICMC” (Resolução n. 8/2012). Da referida norma, observa-se inicialmente que os dispositivos que versam acerca do trâmite das proposições legislativas (arts. 59 a 63 do RICMC) não possuem requisitos metodológicos para as proposições legislativas ou seus respectivos pareceres de relatoria, ressalvadas as questões relacionadas à Legística Formal, papel este exercido pela Procuradoria Jurídica da Câmara.<sup>54</sup>

Em seu Título IV, “Da Elaboração Legislativa”, o art. 114 não prevê qualquer metodologia como requisito de admissibilidade das proposições, ressalvadas as previsões de redação com “clareza” e observância da “técnica legislativa”, bem como a inadmissibilidade dos projetos que contrariem as normas constitucionais, legais e regimentais. Já no art. 123 do RICMC, “os projetos, com ementa elucidativa de seu objeto, serão articulados segundo a técnica legislativa, redigidos de forma clara e

---

<sup>53</sup> Destaque-se que na publicação “Análise de Impacto Regulatório no Brasil” em maio de 2017, foi realizado um inventário de AIR, no qual todas as Agências Reguladoras do Poder Executivo Federal (ANTT, ANATEL, ANAC, ANTAQ, ANCINE, ANVISA, ANP, ANEEL, ANS, ANA e INMETRO) já adotavam a AIR na elaboração de normas. A primeira a adotar foi a ANTT no ano de 2009 e a última foi a ANA em 2015. À época, somente ANTAQ, ANCINE, ANP e ANA não adotavam a AIR como obrigatoriedade para a elaboração de novas normas (ALBUQUERQUE, op. cit., p. 18)

<sup>54</sup> De acordo com o art. 60-A, parágrafo único: Na instrução serão abordados os aspectos jurídicos, de técnica legislativa e de redação, e sugeridas as comissões para tramitação da proposição. (Redação acrescida pela Resolução nº 5/2020)

precisa, não podendo conter artigos com matéria em antagonismo ou sem relação entre si.”

Quanto aos pareceres exarados pelas comissões permanentes acerca das matérias sujeitas ao seu estudo, os arts. 82 e 83 do RICMC em nada versam sobre a necessidade da aplicação de qualquer método de avaliação legislativa, para se aferir os eventuais impactos da nova norma a ser avaliada e votada em plenário.

Ainda, é de se destacar que o RICMC prevê a avaliação legislativa prospectiva no âmbito das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual),<sup>55</sup> sem, todavia, apontar uma metodologia para tanto.

A inexistência de metodologias de avaliação legislativa se traduz em proposições legislativas sem quaisquer avaliações dos seus impactos econômicos para os agentes afetados pela norma, como é o caso da proposição n. 005.00001.2021, de autoria da Vereadora Noemia Rocha (MDB), que dispõe sobre a instalação de pontos de apoio para trabalhadores de aplicativos de entrega e de transporte individual privado de pequenas cargas nas regiões administrativas e logísticas (barracões distribuições de coletas e entregas) de Curitiba.

O referido Projeto de Lei prevê a obrigatoriedade das empresas de aplicativos de entrega disponibilizarem aos seus parceiros entregadores pontos de apoio que contassem com (i) sala para apoio e descanso dos trabalhadores, com acesso à internet sem fio e pontos de recarga de celular gratuitos; (ii) chuveiros individuais; (iii) vestiários; (iv) sanitários masculinos e femininos; (v) espaço para refeição; (vi) espaço para estacionar bicicletas e motocicletas; e (vii) ponto de espera para veículos de transporte individual privado de pequenas cargas. Entretanto, da leitura da Justificativa do Projeto de Lei não se observa qualquer análise quanto aos custos a serem arcados pelas empresas impactadas pela legislação.<sup>56</sup>

Portanto, de acordo com a avaliação do RICMC, o Poder Legislativo Municipal de Curitiba não possui previsões metodológicas para a sua produção normativa e, conseqüentemente, os legisladores municipais não enfrentam a

---

<sup>55</sup> Conforme arts. 60, II, 'a', 'b' e 'd' e 180, §1º. Todavia, no âmbito da avaliação orçamentária, se trata muito mais de uma análise da sua execução em conformidade com a legislação do que a qualidade e os efeitos de sua execução.

<sup>56</sup> Ainda, é possível se observar que a Ilma. Vereadora solicitou informações através a Proposição nº 062.00044.2021 à URBS no tocante às empresas que atuam por chamadas de aplicativo em momento posterior à proposição legislativa (Aplicativos de Transporte. **Noemia Rocha**. Disponível em: <<https://www.noemiarocha.com.br/post/aplicativos-de-transporte>>. Acesso em 07 de março de 2021).

avaliação legislativa em suas justificativas quando da elaboração de suas proposições.

Em que pese a inexistência de dispositivos normativos acerca da necessidade de uma avaliação legislativa no curso do processo legislativo da RICMC, destaca-se que existem fundamentos constitucionais para a sua adoção no processo legislativo seja pelo subcritério da necessidade – que compõe o princípio da proporcionalidade, observado pelo viés da intervenção capaz de acarretar menor ônus ao cidadão – seja pela previsão constitucional da necessidade da avaliação legislativa nos âmbitos orçamentário, tributário e até mesmo ambiental.<sup>57</sup> Ainda, é de se ressaltar a sua constitucionalidade a partir da função fiscalizadora do Poder Legislativo, não só pela perspectiva da fiscalização do Poder Executivo, mas também à luz da aferição dos objetivos pretendidos pelas leis promulgadas pelo Estado.<sup>58</sup>

No âmbito da regulação produzida pelo Poder Legislativo, conforme avaliação exposta, pouco se avançou pragmaticamente no sentido de se obter um processo mais metodológico da legislação.

A avaliação legislativa é apresentada por Salinas como uma das etapas de um processo metódico de produção de normas jurídicas, que está embasado numa racionalidade específica.<sup>59</sup> É de se destacar a importância da chamada Ciência da Legislação como um marco teórico para a Análise de Impacto Legislativo. Isso porque Mader já apontava que, no *iter* legislativo, a “Metódica da Legislação”<sup>60</sup> (conjunto de regras envoltas ao surgimento de uma lei) incluiria uma *avaliação legislativa* prospectiva (contendo os possíveis impactos da legislação que cumpram o objetivo de solucionar o problema identificado) e uma *avaliação legislativa* retrospectiva (que abarcasse os reais efeitos da legislação e uma análise comparativa dos resultados atingidos *versus* os pretendidos)<sup>61</sup>.

A ferramenta da Análise de Impacto Legislativo adentraria exatamente nos

---

<sup>57</sup> MESTRINER, Melissa Terni. *Legística, Ciência Jurídica e Políticas Públicas: conexões e fundamentos para uma avaliação legislativa no Congresso Nacional. (Monografia)*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília, Distrito Federal, 93. p., 2014. pp. 71-73. Conforme se observa dos arts. 166 e 167 (acerca do orçamento-programa), do art. 153, V (acerca do IPI) e do art. 225, IV (quanto à necessidade de elaboração de EIA), todos da CF/88.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>59</sup> SALINAS, op. cit., p. 21.

<sup>60</sup> Conforme descrição de Natasha Salinas, a Metódica da Legislação também pode ser sinônimo da expressão Legística Material, sendo a “metodologia a adotar para a elaboração da lei”. (SALINAS, op. cit., p. 28)

<sup>61</sup> MADER, op. cit., p. 29.

dois momentos de avaliação legislativa: prospectiva e retrospectiva. Prospectivamente, munida das metodologias previstas para a Análise de Impacto Regulatório, é capaz de elaborar conceitos e modelos para se estressar as alternativas possíveis que visam à solução de determinado problema diagnosticado pelo legislador. Retrospectivamente, ao gerar um controle de qualidade normativa, procurará identificar, nas palavras de Salinas:

- (i) se a norma produziu os efeitos pretendidos pelo legislador;
- (ii) se os objetivos previstos para a legislação foram atingidos total ou parcialmente;
- (iii) se foram produzidos outros efeitos, não previstos e não pretendidos e
- (iv) as causas determinantes da produção dos efeitos não esperados.<sup>62</sup>

No processo legislativo brasileiro o momento de avaliação legislativa deve se dar através da tramitação das proposições em comissões, com discussões de mérito e forma, além da possibilidade do chamamento da população por meio de audiências públicas,<sup>63</sup> todas dadas após o protocolo da proposição legislativa.

Em que pese a necessidade de se realizar a avaliação legislativa por meio das comissões, não há objetivamente métodos de racionalização da legislação para além dos trâmites disciplinados pelos regimentos internos das casas legislativas. Tais trâmites incluem as comissões temáticas (permanentes e temporárias), que, em sendo responsáveis pela análise do mérito das propostas, não possuem requisitos prévios de admissibilidade das proposições legislativas por elas avaliadas.

Somente as comissões de finanças<sup>64</sup> (responsável pela análise da adequação orçamentária da proposta e seus impactos ao erário) e de Constituição e Justiça (responsável por apontar racionalmente os requisitos de adequação à constitucionalidade e à legalidade das proposições legislativas) possuem requisitos formais de admissibilidade.

Do que se observa, todavia, da análise do RICMC, é possível se afirmar que não existe a previsão da aplicação de métodos de avaliação do custo-benefício das medidas propostas. Pontua-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lcp n.

---

<sup>62</sup> SALINAS, op. cit., p. 34.

<sup>63</sup> Conforme preveem os arts. 60, §1º e 61, I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Curitiba (Resolução N. 8/2012).

<sup>64</sup> A depender das casas legislativas os nomes das comissões podem variar, a exemplo da Câmara Municipal de Curitiba, cuja Comissão de Finanças é intitulada enquanto Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, tendo um escopo mais abrangente do que somente a análise da adequação orçamentária das propostas legislativas, mas também a análise da correta execução orçamentária do Poder Executivo, por exemplo.

101/2000) prevê a avaliação legislativa prospectiva para as leis de impacto orçamentário,<sup>65</sup> tendo-se como base somente o a matriz de custo, sem sopesar a necessidade de uma avaliação custo-benefício.

Apesar da existência e da necessidade da tramitação dos projetos de lei pelas comissões existentes às casas legislativas, no processo legislativo brasileiro não há previsão normativa de requisitos metodológicos de admissibilidade para apreciação de projetos que regulem matérias da vida privada e que ensejem onerosidade aos agentes econômicos ou aos cidadãos afetados pela legislação, o que decorre em evidente falta de transparência quanto aos efeitos das legislações pretendidas.

Conceitualmente, a Análise de Impacto Legislativo está inserida no âmbito da Legística Material, ou seja, nas palavras de Salinas, enquanto uma das “etapas do processo de elaboração do conteúdo das normas jurídicas, diferenciando-se da Legística Formal, que se ocupa da sistematização, redação e comunicação legislativa.”<sup>66</sup>

Por se inserir justamente no âmbito do conteúdo da norma, a Análise de Impacto Legislativo tem como condão aumentar a transparência da produção normativa, além de buscar perseguir a efetiva solução ao problema elencado pelo legislador. É dessa forma que a Análise de Impacto Legislativo, ao se lançar enquanto um mecanismo de avaliação legislativa prospectiva e retrospectiva, busca rememorar a importância de se levar em consideração o efetivo atingimento dos objetivos das normas produzidas.

Apesar de a Análise de Impacto Legislativo ser, normativamente, uma inovação, diversas são as ferramentas de controle e aferição dos resultados esperados das normas e regulações do Estado já existentes. Estas ferramentas podem ser diferenciadas, conforme Valente,<sup>67</sup> em três fatores: (i) o momento de se adotar a ferramenta (quando), (ii) o enfoque da análise (o que) e (iii) o responsável pela operacionalização do estudo (quem). Abaixo são expostas as semelhanças e diferenças entre as principais ferramentas de controle do Estado (Consulta Pública “CP”, Auditoria Operacional “AO”, e Análise de Impacto Regulatório “AIR”) e a AIL:

---

<sup>65</sup> Conforme arts. 14, 15 e 16 da LCP 101/2000.

<sup>66</sup> SALINAS, op. cit., p. 29.

<sup>67</sup> VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessoa. **Avaliação de impacto regulatório: uma ferramenta à disposição do Estado.** 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 42.

CP	AO	AIR	AIL
Quando: Antes da adoção da medida.	Quando: Depois da adoção da medida.	Quando: Antes da adoção da medida.	Quando: Antes da adoção da medida.
O que: Todos os riscos envolvidos no tema a ser discutido através da convocação da CP.	O que: Riscos envolvendo o erário e análise da conformidade da adoção das medidas adotadas.	O que: Riscos envolvendo o erário, proteção de direitos dos usuários finais, custo-benefício das medidas a serem adotadas.	O que: Riscos envolvendo o erário, proteção de direitos dos usuários finais e racionalização da legislação para os agentes econômicos.
Quem: Agências reguladoras e demais Poderes (Legislativo e Judiciário).	Quem: Tribunais de Contas.	Quem: Tribunais de Contas e Agências Reguladoras.	Quem: Poderes Legislativos.

Destaca-se que há ainda outras ferramentas análogas à Análise de Impacto Regulatório como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), sendo possível considerá-lo enquanto espécie do gênero da AIR.<sup>68</sup>

Apesar de ambas AIR e AIL se darem antes da implementação da medida proposta para a solução do problema identificado, como já mencionado anteriormente, a análise é um processo no qual parte relevante ocorre posteriormente à edição da norma reguladora, com o devido acompanhamento dos resultados por ela gerados. Isso se vê presente, em verdade, nos relatórios dos três procedimentos aqui mencionados, sendo parte imprescindível da constante racionalização da carga regulatória com base em evidências.

Valente também cita em sua obra “Avaliação de Impacto Regulatório Uma ferramenta à disposição do Estado”, a ferramenta da “avaliação legislativa”. Na lição da Autora, a avaliação legislativa:

<sup>68</sup> VALENTE, op. cit., p. 42.

É a verificação dos possíveis efeitos e reais impactos resultantes da aplicação de uma lei a partir de um procedimento que aplica técnicas científicas, da ciência da legística, afastando, assim, meras impressões intuitivas do processo avaliativo.<sup>69</sup>

Na ótica da Autora, entretanto, a avaliação legislativa não se confundiria com a Análise de Impacto Legislativo. Isso porque, na visão de Valente, a própria avaliação legislativa “em nenhum momento abarca a análise econômica da norma”, apontando ainda que “a avaliação legislativa não é espécie de análise de custo-benefício do ponto de vista econômico”.<sup>70</sup>

Em que pese a visão de distinção acima apontada, a AIR, quando incorporada à análise legislativa, produz a racionalidade pretendida para um Estado regulador eficiente, transparente e racional, alinhado aos mais basilares conceitos do Estado Democrático de Direito.

Ainda, apesar de a Análise de Impacto Legislativo não possuir precedentes no ordenamento jurídico brasileiro, o Senado Federal aprovou em 04 de abril de 2018 o PLS n. 488/2017, que altera disposições da Lei Complementar n. 95/1998,<sup>71</sup> para incluir o “Capítulo III-A Dos Projetos de Lei que Instituem Políticas Públicas”. Em seu art. 17-A, caput, o PLS inova ao trazer a previsão da “avaliação prévia de impacto legislativo, com o intuito de garantir a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações públicas”.

Da análise do PLS n. 488/2017 é possível se extrair diversos dos requisitos e metodologias previstos à AIR, como aponta o seu art. 17-C, II, alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’ e ‘e’, que assim seguem:

Art. 17-C. A avaliação prévia de impacto legislativo referida no caput do art. 17-A conterà:

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

- a) síntese qualitativa e quantitativa da situação ou do problema que requer providências;
- b) objetivos da proposição e sua vinculação com a situação ou o problema que requer providências;
- c) alternativas existentes para a solução da situação ou do problema identificado, com a respectiva previsão dos impactos econômicos e sociais

---

<sup>69</sup> VALENTE, op. cit. p. 48.

<sup>70</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>71</sup> “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.”

e a comparação das análises de custo-benefício global de cada alternativa, justificando-se a escolha da solução ou da providência contida no projeto proposto;

d) custos administrativos da solução ou da providência contida no projeto proposto;

e) indicação de prévia dotação orçamentária ou da fonte de recursos, quando a solução ou a providência contida no projeto proposto acarretar despesas, e de como a ação se enquadra no plano plurianual vigente.

Na publicação “Direito e Políticas Públicas”, Sundfeld aponta a necessidade de se engajar os juristas na “criação de uma metodologia consistente para elaborar, antes da adoção das políticas [públicas], *estudos de impacto jurídico* para testar e medir a eficácia e o risco das fórmulas jurídicas cogitadas”, com o intuito de “mitigar a possibilidade de execução de políticas [públicas] levar a resultados aleatórios”.<sup>72</sup> A discussão do impacto legislativo para a elaboração de Políticas Públicas no âmbito do Direito Administrativo possui grande profundidade doutrinária,<sup>73</sup> o que indica que o tema é de extrema relevância jurídica. Todavia, o presente ensaio não pretende se debruçar sobre tais discussões.

Quanto às normas já em vigência em nosso ordenamento jurídico, merece destaque o Decreto n. 9.191/2017, que regulamenta a Lcp n. 95/1998. Em seu Anexo Único, o Decreto discorre acerca das “Questões a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal”, prevendo diversos mecanismos da metodologia da Ciência da Legislação conforme apontados por Mader, Morand e Atienza.<sup>74</sup> É possível se mencionar, no mínimo: (a) diagnóstico do problema; (b) necessidade de avaliação da densidade do ato normativo; (c) oportunidade do ato normativo; e (d) a avaliação de resultado dos atos normativos, dentre outros, todos no âmbito da legística material.

Por fim, quanto às decisões do Poder Judiciário sobre o tema, insta mencionar que em recente decisão proferida à ADI 6.119,<sup>75</sup> o Exmo. Min. Luiz Edson Fachin, ao concluir pela inconstitucionalidade de dispositivos dos Decretos 5.123/2004, 9.685/19 e 9.785/2019, apontou que o Poder Executivo deixou de

---

<sup>72</sup> SUNDFELD, Carlos Ari ; ROSILHO, André Janjácómo . Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos?. In: Carlos Ari Sundfeld; André Rosilho. (Org.). Direito da Regulação e Políticas Públicas. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 45-79. p. 79.

<sup>73</sup> Conforme discussões trazidas por SUNDFELD, BOCKMANN, e demais autores da publicação Direitos e Políticas Públicas: Dois Mundos? (V. f. *Ibidem*).

<sup>74</sup> MORAND, Charles-Albert. L'évaluation législative ou l'irrésistible ascension du quatrième pouvoir. Apud. SALINAS, op. cit., p. 32.

<sup>75</sup> O Partido Socialista Brasileiro (PSB) ingressou com a ADI 6.119 pugnando pela inconstitucionalidade do Decreto 9.685/2019, que aumentava a flexibilização do porte de armas no Brasil.

demonstrar objetivamente que a facilitação da circulação de armas diminuiria a expectativa de violência privada. Nas palavras do Exmo. Min.:

De fato, ainda que se argumente que a norma do art. 12, § 7º, IV é fruto de opção política do Poder Executivo, e que a finalidade da norma seja garantir quer um direito individual a possuir armas, quer um meio útil para a efetivar a segurança individual, o Poder Executivo deve ser capaz de demonstrar um prognóstico confiável de que, ao aumentar o contingente de pessoas que podem adquirir armas, o resultado esperado, a saber, maior segurança, é o provável cenário futuro.

(ADI 6.119/DF, Relator: Min. Luiz Edson Fachin, Data de Julgamento: 12/03/2021, Julgamento Virtual. Decisão em Minuta de Publicação)

Conforme se depreende da leitura do trecho destacado acima, o Exmo. Min. Luiz Edson Fachin utilizou como base de sua argumentação a falta de uma avaliação legislativa por parte do Poder Executivo Federal, que não demonstrou prognósticos confiáveis de que a sua regulação não atingiria fins diversos àqueles pretendidos.

Esta decisão se demonstra relevante, pois aponta a inclinação do próprio Supremo Tribunal Federal sobre a necessidade de se demonstrar uma avaliação legislativa para a produção de normas. Em outras palavras, a referida decisão sinaliza que não somente a avaliação legislativa é constitucional como também é essencial para os freios e contrapesos de uma democracia.

## 5 CONCLUSÃO

Com o presente trabalho, buscou-se evidenciar a relevância da avaliação legislativa para o Estado Democrático de Direito, apontando a Análise de Impacto Legislativo como uma ferramenta que, a partir da Análise de Impacto Regulatório, visa a elevar a qualidade regulatória do Poder Legislativo brasileiro.

Conforme se demonstrou, não há no ordenamento jurídico brasileiro normas que prevejam metodologias para a elaboração do conteúdo das proposições legislativas. Como resultado, a produção legislativa brasileira intensifica o diagnóstico do IBPT de que temos uma legislação brasileira complexa, confusa e de difícil interpretação.<sup>76</sup>

A OCDE já apontou que a melhoria da qualidade regulatória deve ser

---

<sup>76</sup> Quantidade de normas editadas no Brasil: 28 anos da Constituição Federal de 1988. **IBPT**. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-30-anos-da-constituicao-federal-de-1988/>> Acesso em 18 mar. 2021.

prioridade para a promoção da prosperidade econômica, melhoria do bem-estar e busca pelo interesse público.<sup>77</sup>

Percebe-se que o Brasil tem avançado no sentido de elevar a sua qualidade regulatória, desde o PRO-REG até a edição da Lei de Liberdade Econômica, que introduziu a Análise de Impacto Regulatório ao ordenamento jurídico pátrio. Porém, constata-se a necessidade de se evoluir ainda mais no âmbito da regulação exarada pelo Poder Legislativo, apontando que a elevação da qualidade regulatória deve ser verdadeiramente uma política de Estado.

Como tratado anteriormente, a Análise de Impacto Legislativo se demonstra como uma proposição de racionalização do *iter* legislativo brasileiro, sendo um arcabouço normativo necessário ao *accountability* e à legitimação da produção legislativa nacional. Destaca-se ainda que a AIL se vê como um complemento essencial no âmbito da Legística Material à Legística Formal, esta última tendo diversas normas racionalizando seu processo, como é o exemplo da Lei Complementar n. 95/1998 e do Decreto n. 9.191/2017.

Por meio dos marcos teóricos avaliados neste artigo, conclui-se que a Análise de Impacto Legislativo vem a contribuir com o processo democrático brasileiro, a partir da sua racionalização, da sua transparência e de um sensível salto qualitativo, impactando diretamente o “custo Brasil” e ajustando a regulação brasileira na busca de alternativas que solucionem efetivamente os mais variados problemas da sociedade moderna.

## 6 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Kélvia. **Análise de Impacto Regulatório no Brasil**: Mesa Redonda sobre Coerência Regulatória Argentina – Brasil – EUA. Assessora Especial Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG). 2017. Apresentação disponível em <[https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2017/mesa-redonda-internacional-sobre-coerencia-regulatoria/apresentacoes/kelvia-apre-air-brasil\\_kelvia\\_5-05-2017.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2017/mesa-redonda-internacional-sobre-coerencia-regulatoria/apresentacoes/kelvia-apre-air-brasil_kelvia_5-05-2017.pdf)> Acesso em 18 mar. 2021.

---

<sup>77</sup> BRASIL. OCDE. Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança da OCDE. Março de 2012. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> acesso em 18 mar. 2021. p. 3.

Aplicativos de Transporte. **Noemia Rocha**. Disponível em: <<https://www.noemiarocha.com.br/post/aplicativos-de-transporte>>. Acesso em 07 de março de 2021).

BRASIL. **Decreto nº 10.411/2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. D. O. U. 01.07.2020.

\_\_\_\_\_. OCDE. **Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança da OCDE**. Março de 2012. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> acesso em 18 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. 2018. Disponível em: <[https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2018/diretrizes-gerais-e-guia-de-analise-de-impacto-regulatorio-air-resultado-da-consulta-publica-sag-casa-civil/resultado\\_scp-air\\_marco\\_2018.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2018/diretrizes-gerais-e-guia-de-analise-de-impacto-regulatorio-air-resultado-da-consulta-publica-sag-casa-civil/resultado_scp-air_marco_2018.pdf)> Acesso em 18 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Redação final do Projeto de Lei do Senado nº 488 – Complementar, de 2017. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131852>> Acesso em 18 mar. 2021.

Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. Version 1.1 2008. **Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development**. Disponível em <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>> Acesso em 18 mar. 2021.

CARVALHO, Bruno Eustáquio Ferreira Castro de. **Regulatory Impact Assessment (RIA): improving governance on the water and sanitation agenda** [Distrito Federal] 2018. xvii, 316 p. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins

Fontes, 2012.

DIAS, Bruno Fernandes. Análise de Impacto Regulatório: Notas Sobre a OCDE e sobre o Brasil. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p. 71-98, 2015.

GRACINDO, Gabriel Rosa. **Desenhos institucionais e instrumentos jurídicos da revisão de estoque regulatório no Brasil: o estudo de caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.** - 2019. Orientador: Carlos Ari Sunfeld. Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

Increasing Consistency and Transparency in Considering Benefits and Costs in the Clean Air Act Rulemaking Process. **Federal Register**. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/d/2020-27368>> Acesso em 18 mar. 2021

Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). Version 1.0 October 2008. **Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development**. Disponível em <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>>

MADER, Luzius. **Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation.** Statute Law Review, Vol. 22, N. 2, pp. 119-131, 2001.

MESTRINER, **Melissa Terni. Legística, Ciência Jurídica e Políticas Públicas: conexões e fundamentos para uma avaliação legislativa no Congresso Nacional.** (Monografia). Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília, Distrito Federal, 93. p., 2014.

MORAND, Charles-Albert. Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation. In: Droit et société, n°10, 1988. Pratiques de recherche, questions théoriques et problèmes épistémologiques sur le droit et la société. pp. 391-407.

O que é custo Brasil. **Portal da Indústria.** Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/o-que-e-custo-brasil/>> Acesso em 07 março de 2021

PORTAL DA INDÚSTRIA. **Entenda o que é Custo Brasil e como ele impacta o país. Portal da Indústria.** 2020. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/o-que-e-custo-brasil/>>. Acesso em 07 de março de 2021.

Quantidade de normas editadas no Brasil: 28 anos da Constituição Federal de 1988. **IBPT.** Disponível em: <<https://ibpt.com.br/quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-30-anos-da-constituicao-federal-de-1988/>> Acesso em 18 mar. 2021.

QUERBACH, Tobias. and ARNDT, Christiane. **“Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play”**, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 7, OECD Publishing, Paris. 2017.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil:** um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari ; ROSILHO, André Janjácómo . Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos?. In: Carlos Ari Sundfeld; André Rosilho. (Org.). **Direito da Regulação e Políticas Públicas.** São Paulo: Malheiros, 2014. p. 45-79.

SUNSTEIN, Cass R. **The Cost-Benefit State.** Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper No. 39, 1996.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de impacto regulatório: uma ferramenta à disposição do Estado.** 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

## ANEXO I

### PROPOSTA DE ANTEPROJETO DE LEI ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO

Art. 1º Esta lei regulamenta a análise de impacto legislativo e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - análise de impacto legislativo - AIL - procedimento, a partir da definição de um problema cuja solução é de competência legislativa do Município, que visa a avaliação de soluções, antes da edição dos atos normativos pela Câmara Municipal de Curitiba, considerando informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão legislativa;

II - relatório de AIL - ato de encerramento da AIL, que conterá os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado; e

III - análise de resultado legislativo - ARL - verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

Art. 3º As propostas de lei apresentadas pelos vereadores da Câmara Municipal de Curitiba que, se aprovadas, constituirão ato normativo de interesse geral oponível a agentes econômicos ou usuários de serviços públicos e privados serão instruídos, obrigatoriamente, sob pena de não serem aceitos pela Mesa Diretora, com AIL.

Parágrafo único. O AIL tratado no caput deverá ter sua forma e requisitos previstos no regimento interno da Câmara Municipal de Curitiba, observados, pelo menos, as metodologias previstas no 6º e os requisitos do relatório final previstos no 5º desta lei.

Art. 4º A AIL poderá ser dispensada mediante requerimento do vereador proponente e autorização fundamentada da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Curitiba nas hipóteses de:

I - urgência;

II - que tratem exclusivamente da estrutura interna da Administração Direta ou Indireta desde que não criem ou majorem gastos para o erário.

III - que criem processos ou procedimentos não onerosos para o cidadão.

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito.

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios;

§ 1º O requerimento do vereador proponente, tratado no caput, deverá ser instruído com nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo, cuja forma será prevista no regimento interno da Câmara Municipal de Curitiba.

§ 2º Na hipótese de dispensa de AIL em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar.

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Curitiba.

Art. 5º A AIL será concluída por meio de relatório que contenha:

I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

II - identificação do problema que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação da Câmara Municipal de Curitiba quanto ao problema identificado;

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos;

VIII - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema identificado;

IX - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;

X - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XI - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Parágrafo Único. O conteúdo do relatório de AIL deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

Art. 6º Na elaboração da AIL, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico:

I - análise multicritério;

II - análise de custo-benefício;

III - análise de custo-efetividade;

IV - análise de custo;

V - análise de risco; ou

VI - análise risco-risco.

Parágrafo único. A escolha da metodologia específica de que trata o caput deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas.

Art. 7º O relatório de AIL poderá ser objeto de participação social específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo a ser editado.

Art. 8º A Câmara Municipal de Curitiba deverá instituir a cada dois anos comissão temática de revisão legal, nos termos do Regimento Interno, para Análise de Resultado Legislativo.

§ 1º A ARL poderá ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos.

§ 2º Os órgãos e as entidades da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional, instituirão agenda de ARL e nela incluirão, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório.

§ 3º A escolha dos atos normativos que integrarão a agenda de ARL a que se refere o § 2º observará, preferencialmente, um ou mais dos seguintes critérios:

I - ampla repercussão na economia ou no Município;

II - existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;

III - impacto significativo em organizações ou grupos específicos;

IV - tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou

V - vigência há, no mínimo, três anos.

§ 4º Concluído o procedimento de que trata este artigo, as ARLs elaboradas serão divulgadas no sítio eletrônico do órgão, entidade ou da comissão temática de revisão legal, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei Federal nº 12.527, de 2011.

Art. 9º A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Curitiba deverá, quando do recebimento do projeto de lei, se manifestar quanto à adequação formal da AIL, podendo, inclusive, determinar a sua complementação, na forma do Regimento Interno.

Art. 10 A Câmara Municipal de Curitiba deve disponibilizar o AIL para consulta como um anexo do Projeto de Lei e, no caso de a lei ser editada, como anexo da Lei, em seu sítio eletrônico, garantindo fácil acesso ao seu conteúdo ao público em geral, ressalvados aqueles com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei Federal nº 12.527, de 2011.

Art. 11 Esta Lei entra em vigência na próxima sessão legislativa.