

ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: BREVES APONTAMENTOS SOBRE A RELEVÂNCIA DO INSTITUTO PARA O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Bruna Lyrio Martins

Graduada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Advogada.

Resumo – O processo legislativo brasileiro tem enfrentado grave crise de legitimidade democrática. A Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) surge como uma alternativa para minimizar esse obstáculo, ao alterar a estrutura de incentivos no mercado político, fomentando a transparência e a responsabilidade dos agentes envolvidos. Além disso, oferece informações de qualidade para tomada de decisões públicas de modo racional. Portanto, embora sua implementação no cenário brasileiro acarrete uma série de dificuldades, a busca por um processo legislativo mais racional e legítimo justifica a reflexão acerca desse modelo.

Palavras-chave – Direito Administrativo. Avaliação de impacto legislativo (AIL). Processo legislativo. Legitimidade democrática.

Sumário – Introdução. 1. A relevância das etapas e dos objetivos da AIL. 2. AIL como ferramenta para aperfeiçoar o processo legislativo. 3. Dificuldades inerentes à incorporação da AIL. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O fortalecimento da democracia depende de um esforço constante para solidificar suas instituições. Por isso, as recorrentes falhas do processo legislativo ameaçam todo o sistema. No Brasil, esse cenário se apresenta de modo ostensivo: a população desconfia tanto das intenções quanto da capacidade de governança dos representantes eleitos. Nesse contexto, o presente trabalho visa a apresentar uma alternativa capaz de reduzir esses entraves, qual seja: a Análise de Impacto Legislativo (AIL).

Como a maioria das discussões acadêmicas se limita a abordar a Análise de Impacto Regulatório (AIR), sobretudo nas agências reguladoras, optou-se por colocar os holofotes sobre o processo legislativo, a fim de relegitimá-lo e racionalizá-lo. Embora a AIL seja capaz de alcançar esses objetivos, sua contínua subutilização impede que cumpra tal papel na proteção do Estado Democrático de Direito, o que impõe maior reflexão sobre o tema.

O presente trabalho encontra-se estruturado em três capítulos. No primeiro, abordam-se os principais aspectos da AIL, sob uma perspectiva formal, explicitando-se seu conceito, suas etapas e seus objetivos. No segundo, estuda-se a AIL como uma ferramenta apta a aumentar a transparência e a responsabilidade de agentes políticos, bem como reduzir o número de normas simbólicas e ineficientes. No terceiro, apresentam-se algumas dificuldades

inerentes à incorporação desse instituto, como os custos e o tempo necessários à sua formulação, o modelo federativo brasileiro e a sistematização do procedimento.

Esta pesquisa é desenvolvida por meio de metodologia explicativa, com base no método hipotético-dedutivo. Dessa forma, a pesquisadora planeja eleger um conjunto de proposições hipotéticas – que acredita serem viáveis à análise do objeto da pesquisa – e, ao longo de seu desenvolvimento, irá comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

Ademais, a abordagem é prioritariamente qualitativa, sem prejuízo da exposição de dados quantitativos relevantes sobre a produção de normas no país. Assim, a pesquisadora extrai da legislação, da doutrina nacional e estrangeira e da jurisprudência as fontes estruturais necessárias para sustentar a sua tese.

1. A RELEVÂNCIA DAS ETAPAS E DOS OBJETIVOS DA AIR

Inicialmente, cabe uma breve digressão terminológica. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),¹ a Análise de Impacto Regulatório (AIR) pode ser definida, simultaneamente, como uma ferramenta e como um processo analítico-sistemático para identificar e analisar os custos e os potenciais efeitos das propostas regulatórias. Nesse sentido, entende-se por regulação o conjunto de medidas legislativas, administrativas ou convencionais, por meio das quais o Estado determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos.²

A questão é que, no Brasil, o fenômeno da regulação encontra-se muito atrelado às atividades das agências reguladoras. Essa leitura limitada restringe importantes debates, inclusive, quanto ao uso de instrumentos como a AIR para incrementar a qualidade do processo legislativo. Segundo Felipe de Paula,³ “[a]o deixar de lado as possibilidades de uso desse ferramental à elaboração legislativa mais ampla, ainda que com severas adaptações, contribui-se para reduzir a força e a amplitude de políticas gerais de qualidade normativa”.

¹OCDE. *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. 2008b, p. 3. Disponível em: <encurtador.com.br/ntyAG>. Acesso em: 23 out. 2021.

²ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 420. A OCDE utiliza o termo “regulação” de forma ampla, incluindo leis, ordens formais e informais, regras subordinadas emitidas por todos os níveis de governo e regras emitidas por órgãos não governamentais ou autorreguladores aos quais os governos delegaram poderes regulatórios (OCDE. *Government Capacity to Assure High-quality Regulation in Brazil*. 2008a, p. 3. Disponível em: <encurtador.com.br/bxzFY>. Acesso em: 23 out. 2021). Neste trabalho, o termo é usado para se referir a normas primárias e secundárias elaboradas pelo Estado.

³PAULA, Felipe de. *Análise de Impacto Regulatório*. Os pressupostos ocultos da consulta pública – Parte II. Disponível em: <encurtador.com.br/nwMY5>. Acesso em: 24 out. 2021.

De fato, a AIR deve ser utilizada tanto no âmbito legislativo quanto no âmbito administrativo, ao se examinar as consequências de determinada regulação.⁴ Todavia, autores como Fernando Meneguim e Rafael Silveira Silva⁵ entendem que a expressão AIR se refere apenas às avaliações empreendidas na esfera infralegal e regulamentadora. O exame de normas primárias, por sua vez, seria denominado Análise de Impacto Legislativo (AIL).

Essa classificação possui pouca pertinência prática, pois ambos os institutos adotam mecanismos similares, ainda que com objetos distintos.⁶ Nada obstante, tendo em vista que o termo AIR se aproxima – mesmo que de modo não intencional – da produção normativa das agências reguladoras, para fins expositivos e didáticos, adota-se a nomenclatura AIL no que tange aos atos decorrentes do processo legislativo. Salienta-se, porém, que essa divisão não possui respaldo na literatura da OCDE, que aborda ambos os instrumentos em conjunto.

Com efeito, a AIL se insere em um campo de estudo que busca aprimorar o conteúdo das leis: a legística material.⁷ A ideia é que, antes de positivar uma norma jurídica, o legislador a examine sob uma perspectiva crítica. Como ensina Jean-Daniel Delley,⁸ “[a]ntes de redigir a lei, é preciso pensá-la”.

A doutrina não é uníssona quanto às etapas que devem ser observadas na elaboração da AIL. Em uma tentativa de sistematização, apontam-se as seguintes fases: (i) identificação do problema; (ii) definição dos objetivos; (iii) levantamento de alternativas; (iv) escolha da metodologia para avaliação; (v) análise do impacto das alternativas; (vi) comparação de resultados; (vii) escolha da solução; (viii) implementação; (ix) monitoramento; (x) avaliação de impacto retrospectiva; e (xi) adaptação da norma, se necessário.⁹

⁴SAMPAIO, Patrícia; GUERRA, Sérgio. Análise de impacto regulatório: ferramenta a serviço da transparência e da eficiência da regulação. *Justiça e Cidadania*, n. 145, 11 set. 2012. Disponível em: <encurtador.com.br/bsLM2>. Acesso em: 24 out. 2021; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Por um Uso Abrangente da Análise de Impacto Regulatório no Brasil. *Direito do Estado*, n. 126, 31 mar. 2016. Disponível em: <encurtador.com.br/gxDF7>. Acesso em: 24 out. 2021.

⁵MENEGUIM, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. Introdução. In: MENEGUIM, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e (Org.). *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 18.

⁶Patrícia Rodrigues Pessoa Valente, em sua dissertação de mestrado, sustenta que existem distinções mais profundas entre a análise de impacto regulatório (AIR) e a análise de impacto legislativo (AIL). Para mais informações, vide: VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessoa. *Avaliação de Impacto Regulatório: Uma ferramenta à disposição do Estado*. 2010. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 48-50.

⁷COSTA, Rafael de Oliveira. O papel da legística na (re)legitimação das decisões judiciais e no equilíbrio do exercício da função juspolítica pelos Tribunais. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, v. 61, nº 1, p. 69-86, jan./abr. 2016.

⁸DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 7, nº 12, p. 101-143, jan./jun. 2004.

⁹Para elaboração dessa lista, utilizaram-se como parâmetro as informações disponíveis em: COSTA, op. cit., p. 73; DELLEY, op. cit., p. 101-143; RADAELLI, Claudio M. Diffusion without convergence: how political

A observância desses passos, associada à realização de consultas públicas, aumenta a probabilidade de normas eficientes, efetivas e eficazes¹⁰. A AIL, portanto, propicia o fortalecimento da governança regulatória, ao incluir elementos por vezes negligenciados no processo de tomada de decisão legislativa.¹¹

A experiência internacional evidencia os efeitos positivos de uma AIL bem estruturada. Na União Europeia, por exemplo, as iniciativas de caráter legislativo mais relevantes ou com evidentes consequências ambientais, econômicas ou sociais sujeitam-se à análise de impacto.¹² De acordo com o Tribunal de Contas Europeu,¹³ esse procedimento se caracteriza como uma boa prática, na medida em que aprimora a capacidade da Comissão Europeia de elaborar as suas propostas.

De modo similar, no Reino Unido, a análise de impacto se aplica em todo processo de tomada de decisão, desde que a medida imponha ou reduza custos ao setor econômico ou afete o setor público acima de determinado valor.¹⁴ Tanto as proposições iniciadas pelos parlamentares quanto as de iniciativa do governo passam por essa tramitação.¹⁵ Mais uma vez, objetiva-se que as leis sejam justas, modernas, simples e eficientes, para que possam alcançar suas finalidades com o menor custo possível.

Já no Canadá, ao longo das últimas décadas, consolidou-se uma cultura jurídica

context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, v. 12, n. 5, p. 924-943, 2007; MENDES, Gilmar. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, nº 11, p. 1-32, set./out./nov. 2007, p. 20-23. Disponível em: <encurtador.com.br/arwxE>. Acesso em: 22 out. 2021.

¹⁰“A avaliação legislativa, integrante da Legística Material, deve ser empreendida para analisar os impactos decorrentes da aplicação de uma legislação. Entende-se, assim, que a avaliação legislativa deve examinar se a legislação será: efetiva, ou seja, se o comportamento adotado pelos destinatários da norma estará de acordo com o esperado; eficaz, no sentido de que o texto legal deve estar formulado para que os objetivos sejam alcançados; e eficiente, isto é, se os benefícios oriundos da lei compensarão os custos impostos por ela, além de serem os menores possíveis.” (MENEQUIN, Fernando B. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. *Textos para Discussão*, nº 70. Brasília: Senado Federal, 2010, p. 7-8).

¹¹Ana Paula de Barcellos, ao tratar sobre o devido procedimento na elaboração normativa, indica que as autoridades competentes devem apresentar justificativa pública para suas proposições normativas. Essa justificativa se relaciona diretamente com a AIL, já que seu conteúdo mínimo envolve as razões e as informações sobre o problema que se pretende enfrentar, os resultados esperados com a medida e os seus custos e impactos. Para mais informações, vide: BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, [e-book].

¹²VALENTE, op. cit., p. 69.

¹³TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. *A avaliação de impacto nas instituições da UE apoia o processo de tomada de decisão?* Relatório Especial nº 3. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010, p. 45. Disponível em: <encurtador.com.br/EKOSU>. Acesso em: 24 out. 2021.

¹⁴VALENTE, op. cit., p. 64-67; SALGADO, Lucia Helena; HOLPERIN, Michelle Moretzsohn. Análise de impacto: ferramenta e processo de aperfeiçoamento da regulação. *Radar*, n. 8, p. 16-22, 2010, p. 19. Disponível em: <encurtador.com.br/qryCS>. Acesso em: 24 out. 2021.

¹⁵KÄSSMAYER, Karin. Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo. In: MENEQUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e (Org.). *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 41-42.

propícia à edição de leis de boa qualidade. Nesse contexto, o país tem elaborado análises de impacto tanto de normas primárias quanto de normas secundárias.¹⁶

À luz da conjuntura internacional, evidencia-se que a AIL pode representar um instrumento relevante para concepção e implementação de políticas públicas,¹⁷ sobretudo aquelas que direta ou indiretamente acarretem gastos públicos. Conquanto o Poder Executivo tenha preponderância sobre o tema, o papel do Poder Legislativo não pode ser desconsiderado.¹⁸ Afinal, quando o legislador cria um programa de forma genérica (por exemplo, o dever do Estado de disponibilizar professores para atendimento educacional especializado de pessoas com deficiência – art. 28, XI da Lei nº 13.146¹⁹), há uma série de recursos humanos e materiais que precisam ser empregados para dar efetividade à norma.

Vê-se, então, que a AIL se aplica à produção de normas de iniciativa do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Tanto é assim que a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados editou diretrizes para elaboração de AIL e, desde 2012, tem realizado esses estudos, quando solicitada.²⁰ A dificuldade, em ambos os poderes, decorre da falta de sistematização para que essa análise se processe de maneira efetiva.

2. AIL COMO FERRAMENTA PARA APERFEIÇOAR O PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo possui papel fundamental na sustentação da democracia, ao permitir a ampla participação popular, seja por meio de representantes eleitos, seja por meio de iniciativa direta. Grande parte das decisões atinentes às políticas públicas depende da

¹⁶“Na elaboração das leis primárias, uma avaliação dos impactos é apresentada ao Gabinete, mas seus elementos e sua apreciação não estão disponíveis publicamente antes de a matéria ser encaminhada ao Parlamento (OECD, 2015, p. 148). Por sua vez, os processos de elaboração de regulamentos, considerados ‘instrumentos-chave da política pública’, são mais detalhados e transparentes, e uma avaliação de impacto regulatório (AIR) (Regulatory Impact Assessment) é obrigatória, além de estar disponível publicamente em um registro central.” (KÄSSMAYER, op. cit., p. 30-31).

¹⁷Existem múltiplas definições de políticas públicas. Para fins didáticos, adota-se a aceção proposta por Leonardo Secchi de que política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ou seja, um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p.2). Neste trabalho, têm-se como foco as políticas públicas elaboradas pelo Estado.

¹⁸TORRENS, Antonio Carlos. Poder legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de informação legislativa*, Brasília, ano 50, nº 197, p. 189-204, jan./mar. 2013; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, §1º, II, e da Constituição Federal. *Textos para discussão*, nº 122. Brasília: Senado Federal, 2013, p. 22.

¹⁹BRASIL. *Lei nº 13.146*, de 06 de julho de 2015. Disponível em: <encurtador.com.br/ghuQU>. Acesso em: 30 dez. 2021.

²⁰Para mais informações acerca das diretrizes da Câmara dos Deputados e dos estudos já elaborados, *vide*: <encurtador.com.br/awBIK>. Acesso em: 25 out. 2021.

observância desse procedimento para ser implementada.²¹

Entretanto, no Brasil, o processo legislativo tem sido visto pela população com grande ceticismo. Há diversos fatores que justificam tal conclusão, dentre eles: (i) a influência escusa de grupos de pressão, por meios lícitos ou ilícitos, a fim de obter normas favoráveis aos seus interesses²² e (ii) a hipertrofia legislativa, com a criação desgovernada de normas simbólicas ou ineficientes. Nas palavras de Marcos Fernandes Gonçalves da Silva:²³

[...] a função dos políticos é escolher pelos outros ou, em outras palavras, eles são escolhidos para escolher. Eles fazem as chamadas escolhas públicas, que consistem em decisões acerca do que deve ser produzido e quanto, em termos de bens públicos (educação, segurança). No entanto, as escolhas públicas são intrinsecamente imperfeitas. Isso ocorre por duas razões básicas. Em primeiro lugar, mesmo considerando agentes públicos absolutamente altruístas, como frades franciscanos, eles não possuem a capacidade cognitiva e computacional para identificar, a cada instante do tempo, as demandas dos cidadãos. Em segundo lugar, os políticos defendem seus próprios interesses privados, como qualquer agente econômico ordinário, e representam interesses de grupos organizados dentro da sociedade. Logo, não existe uma escolha pública.

No que tange aos grupos de pressão,²⁴ é verdade que sua conduta pode gerar consequências positivas, como a representação de demandas pouco visadas, o fornecimento de informações relevantes sobre determinados temas e a redução dos custos de transação, ao apontar regulações ineficientes.²⁵ Nada obstante, essas potenciais vantagens são ofuscadas por dois acentuados pontos negativos: (i) a falta de transparência e de responsabilidade, na medida em que a população não participa desse “mercado político” oculto, e (ii) o dispêndio de recursos econômicos para que apenas certos grupos se beneficiem, sem a produção de riqueza social – fenômeno conhecido como *rent-seeking*.²⁶

A participação dos grupos de pressão no processo legislativo não é, por si só,

²¹MENEGUIN, op. cit., 2010, p. 5.

²²A captura do processo legislativo pode se dar por diversos instrumentos, desde a simples persuasão até a corrupção e, caso necessário, a intimidação. O lobby, a princípio, representa um meio lícito de captura. Entretanto, na prática, pode ser difícil determinar os limites de legalidade, sobretudo pela falta de regulamentação no Brasil. Já o oferecimento de vantagens pessoais, como dinheiro, cargos públicos ou empregos após o término mandato, constituem meios claramente ilícitos de se exercer pressão sobre o processo legislativo. Sobre o tema, *vide*: BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 23. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 467.

²³SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – II. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 36, nº 4, p. 38-50, out./nov./dez. 1996.

²⁴Paulo Bonavides distingue “grupos de interesse” e “grupos de pressão”, afirmando que estes são espécies daqueles, nos casos em que efetivamente exerçam influência política para obtenção medidas favoráveis aos seus interesses. Sobre o tema, *vide*: BONAVIDES, op. cit., p. 461-462.

²⁵Para mais informações, *vide*: BONAVIDES, op. cit., p. 474-475; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, [e-book].

²⁶Sobre o tema, *vide*: SILVA, op. cit., p. 44-45; TULLOCK, Gordon. The theory of public choice. In: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. *Government failure: a primer in public choice*. Londres: Institute of Economic Affairs, 2000, p. 43.

prejudicial. Porém, a depender das circunstâncias, pode subverter o debate democrático. De acordo com Ana Frazão,²⁷ os problemas surgem porque o poder econômico tem influenciado de forma direta e descontrolada o cenário político, normalmente no contexto de barganhas privadas com os parlamentares envolvidos.

Essas negociações não necessariamente envolvem a prática de atos ilícitos. Porém, em muitos casos, essa circunstância se verifica. Tanto é assim que o STF, no julgamento da ADI nº 4887/DF,²⁸ concluiu que uma Emenda à Constituição pode ser julgada formalmente inconstitucional se ficar demonstrado que ela foi aprovada com votos “comprados” dos parlamentares e que esse número foi suficiente para comprometer o resultado da votação.

Já no que tange à hipertrofia legislativa, ainda persiste uma cultura política que afere o sucesso do parlamentar pela quantidade de projetos de lei elaborados e aprovados, independentemente de sua qualidade.²⁹ Assim, não bastasse a produção exagerada de normas, o seu conteúdo não corresponde aos padrões desejados. Dentre outros fatores, isso se explica porque os agentes envolvidos nesse processo, como quaisquer pessoas, possuem limitações cognitivas oriundas de seus instintos biológicos e de suas próprias experiências de vida, o que interfere em sua percepção sobre as mazelas sociais e as alternativas para solucioná-las.³⁰

As consequências dessa conjuntura são dramáticas: em 2018, o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) constatou que, durante 30 anos de vigência da Constituição Federal, foram editadas quase cinco milhões e novecentas mil disposições normativas no Brasil, incluindo normas primárias e secundárias dos Estados, dos Municípios e da União, o que representa, em média, mais de setecentas normas por dia útil. Esses diplomas, além de numerosos, são complexos, confusos e de difícil interpretação.³¹

A produção legislativa descontrolada gera a hipertrofia do sistema jurídico e colabora para a existência de verdadeiro caos legislativo.³² Soma-se a isso o fato de que a sociedade

²⁷FRAZÃO, Ana. *Precisamos falar sobre lobby: o controle do lobby como forma de administrar a tensão entre democracia e mercado*. Disponível em: <encurtador.com.br/cHNSV>. Acesso em: 17 out. 2021.

²⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4887/DF*. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. Disponível em: <encurtador.com.br/JMV24>. Acesso em: 30 dez. 2021.

²⁹VIEIRA, Eduardo S. S. Desafios e estratégias para implementação da 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, 2017, p. 48, 50-51.

³⁰Nesse sentido: SUNSTEIN, Cass R. Is cost-benefit analysis for everyone? *Administrative Law Review*, v. 53, 2001, p. 302.

³¹AMARAL, Gilberto Luiz do et. al. *Quantidade de normas editadas no Brasil: 30 anos da Constituição Federal de 1988*. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2018, p. 2.

³²CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional*. 2009. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro; CENTRO de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009,

moderna exige dos agentes políticos respostas rápidas e eficazes às dificuldades que se apresentam. Entretanto, a formulação apressada e irrefletida de normas acarreta, justamente, o efeito oposto, favorecendo o surgimento de medidas inaptas a atingirem seus objetivos ou com custos sociais demasiadamente elevados.³³ Regular mal, portanto, custa caro.³⁴

O projeto *Doing Business* do Banco Mundial, lançado em 2002, analisa a relação entre o ambiente regulatório e a facilidade de se realizar negócios. No relatório de 2020, dentre 190 economias, o Brasil se classificou em 124º lugar, quinze posições abaixo do ano anterior.³⁵ Este resultado confirma a percepção geral de que a excessiva burocracia e a falta de racionalidade normativa obstruem a atuação dos agentes econômicos.

Por isso, é premente a necessidade de reforma regulatória tanto das normas primárias e secundárias quanto do procedimento que antecede a sua elaboração. De acordo com Carlos Emmanuel Ragazzo,³⁶ a persecução de aspectos substantivos da regulação, em termos de equidade e de eficiência, será a próxima onda regulatória, cabendo aos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo se adaptar à nova realidade.

Nesse contexto, a AIL representa importante mecanismo para promover a agenda de melhoria regulatória, fomentando os cinco princípios enunciados pela *Better Regulation Commission* do Reino Unido: proporcionalidade, consistência, objetividade, transparência e responsabilidade.³⁷ No cenário brasileiro, os dois últimos princípios merecem especial destaque, a fim de incrementar a legitimidade democrática. Por responsabilidade, entende-se que os agentes políticos devem justificar suas decisões e se submeter ao escrutínio público. Por transparência, infere-se que as normas devem ser de fácil compreensão e passar por um procedimento de consulta pública, a fim de assegurar que as opiniões de todos os envolvidos

p. 58.

³³MENDES, op. cit., p. 2.

³⁴“‘Custo Brasil’ refere-se à complexidade enfrentada para cumprir a regulamentação, como os obstáculos à formalização, processos complexos e custos operacionais decorrentes de se fazer negócios, o que torna os bens e serviços brasileiros mais onerosos que os de muitos outros países. Ao longo dos anos, têm sido realizadas melhorias para reduzir a burocracia no Brasil, mas obstáculos burocráticos ainda persistem. Um estudo feito pelo Governo Federal em 2019 estimou que fazer negócios custa às empresas R\$1,5 trilhões (ou 22% do PIB) a mais no Brasil do que nas economias da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).” (BANCO Mundial. *Doing Business Subnacional Brasil 2021*. Disponível em: <encurtador.com.br/fkuJK>. Acesso em: 29 dez. 2021)

³⁵WORLD BANK GROUP. *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*. 17. ed. 2020. Disponível em: <encurtador.com.br/bkzE2>. Acesso em: 22 set. 2021.

³⁶RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. *Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 108-109.

³⁷BETTER REGULATION COMMISSION. *Better Regulation - from design to delivery*. Disponível em: <encurtador.com.br/emw57>. Acesso em: 24 dez. 2021.

sejam consideradas. Nas palavras de Ana Frazão:³⁸

Tudo leva a crer, pois, que quanto mais transparência houver nas relações entre o poder político e o poder econômico, mais se terá condições de entender os contextos e os interesses que estão em jogo, bem como os meandros da atividade legislativa. Se isso não é suficiente para assegurar a efetividade do regime democrático, pode ser pelo menos um primeiro passo nesse sentido, gerando uma cultura de maior controle da atividade legislativa e da atuação dos parlamentares, por um lado, e dos particulares que tentam influenciá-la, por outro.

A valorização da transparência no processo decisório, por meio das consultas públicas, modifica a estrutura de incentivos que pauta a atuação dos agentes políticos.³⁹ Logo, além de aumentar a qualidade das normas produzidas, a AIL amplia a legitimidade das decisões públicas, favorecendo a elaboração de políticas que atendam às necessidades da sociedade como um todo, e não apenas dos grupos de pressão.⁴⁰ Além disso, dada sua objetividade, essa ferramenta facilita a aprovação de medidas impopulares, mas necessárias, com respaldo em um exame imparcial de seus benefícios.⁴¹

Mesmo que se adote uma postura cética, de que os agentes políticos e os grupos de interesse sempre conseguirão moldar o sistema a seu favor, a necessidade de que as propostas sejam debatidas publicamente sujeita esses atores ao controle político-social, o que legitima o processo decisório. Consoante Eduardo Mendonça,⁴² “a deliberação se justifica ainda quando funcione apenas como ‘vitrine’ das decisões – e não como verdadeira instância decisória – para que sobre elas incida a crítica pública em bases mais abrangentes”.

Além do controle social, a AIL abre a possibilidade para um controle judicial mais coerente. Conforme exigido pelo art. 20 do Decreto-lei nº 4.657⁴³, as consequências práticas das decisões judiciais não podem ser ignoradas. Portanto, a existência de um estudo prévio acerca dos impactos de determinada norma, ainda que não vinculante, justifica maior deferência do Poder Judiciário, em consonância com os princípios da motivação, da eficiência e da proporcionalidade.⁴⁴ Com base no relatório da AIL, o Poder Judiciário poderá exercer

³⁸FRAZÃO, op. cit.

³⁹Nesse sentido: SILVA, op. cit., 1999, p. 36; CYRINO, André. Como se fazem as leis? Democracia, Grupos de Interesse e Controle de Constitucionalidade. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 113, p. 51-99, jul./dez. 2016.

⁴⁰RADAELLI, op. cit., p. 940.

⁴¹MENEGUIN, op. cit., p. 12.

⁴²MENDONÇA, Eduardo. A constitucionalização da política: entre o inevitável e o excessivo. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro, nº 18, 2010. Disponível em: <encurtador.com.br/ijxQV>. Acesso em: 28 out. 2021.

⁴³BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657*, de 04 de setembro de 1942. Disponível em: <encurtador.com.br/cqCW0>. Acesso em: 30 dez. 2021.

⁴⁴BLANCHET, Luiz Alberto; BUBNIAK, Priscila Lais Ton. Análise de Impacto Regulatório: uma ferramenta e um procedimento para a melhoria da regulação. *Pensar*, Fortaleza, v. 22, nº 3, p. 1-15, set/dez. 2017.

uma dupla função: (i) evitar arbitrariedades e regulações oriundas da influência indevida de grupos de pressão e (ii) estimular o cumprimento de requisitos procedimentais, para que os objetivos regulatórios e a alternativa mais adequada sejam identificados com clareza.⁴⁵

De todo modo, constatada a importância da avaliação de impacto legislativo, frisa-se que não existe um único modelo para executá-la.⁴⁶ Por isso, embora as experiências internacionais sirvam como pontos de referência, deve-se refletir sobre a melhor maneira de incorporar essa análise ao contexto institucional brasileiro.

3. DIFICULDADES INERENTES À INCORPORAÇÃO DA AIL

A AIL, embora já conhecida no meio acadêmico, ainda não se consolidou como uma etapa necessária do processo legislativo brasileiro.⁴⁷ Há diversos fatores que justificam essa dificuldade. O primeiro e mais óbvio diz respeito aos custos e à demora para elaboração de uma AIL. De fato, essa análise exige *expertise* e acesso a dados, por vezes, difíceis de serem produzidos. Então, em um primeiro momento, a tramitação das propostas legislativas pode se tornar mais lenta e mais cara.⁴⁸ No entanto, a prática tende a diminuir essa adversidade, inclusive, por meio da celebração de convênios com universidades públicas e institutos de pesquisa para facilitar a coleta e o processamento de dados. Segundo Carlos Ragazzo:⁴⁹

É claro que o processo regulatório passará a ser mais moroso, ao menos num primeiro momento, mas esse é o preço para garantir não só uma melhor alocação de prioridades, mas também para produzir um patamar diferenciado de qualidade regulatória, em consonância com a obrigação de resultados.

Há, ainda, um desafio próprio da realidade brasileira: o modelo federativo adotado pela Constituição. A autonomia conferida aos entes federativos abrange autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação.⁵⁰ Isso significa que a União, os Estados e todos os Municípios – grandes ou pequenos, com ou sem recursos – podem editar normas. Conquanto a incorporação da AIL imponha desafios no âmbito federal, a situação se torna

⁴⁵RAGAZZO, op. cit., p. 256.

⁴⁶OCDE, op. cit., 2008a, p. 36.

⁴⁷“No Brasil, a institucionalização da AIR é tarefa ainda inacabada. Enquanto a maioria dos Estados e Municípios desconhece esta ferramenta auxiliar da produção normativa, no âmbito federal a AIR ainda é exercida de forma assistemática. Isto ocorre não só porque a AIR não é exigida de todos os poderes e órgãos estatais, mas também porque aqueles que a adotam voluntariamente o fazem em caráter sobretudo experimental.” (SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. op. cit.).

⁴⁸RODRIGO, Delia. *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: challenges for developing countries*. Dhaka: OCDE, 2005, p. 27. Disponível em: <encurtador.com.br/ghrC2>. Acesso em: 30 dez. 2021.

⁴⁹RAGAZZO, op. cit., p. 234-235.

⁵⁰CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015, p. 472.

ainda mais complexa quando se constata que existem mais de cinco mil Municípios no Brasil, todos com suas próprias Câmaras Municipais e com competência constitucional para criar e implementar políticas públicas de interesse local.

Como as receitas públicas são escassas, as leis devem ser elaboradas com consciência e responsabilidade, assegurando-se uma alocação eficiente de recursos. Embora a AIL alcance esse objetivo, sua implementação pode ser muito custosa para Municípios menores e sem infraestrutura. Uma possível saída, que exige aprofundamento em pesquisas posteriores, é a criação de consórcios públicos entre Municípios, e talvez até o Estado, para elaborar estudos sobre temas de interesse comum. Essa centralização pode ser uma opção mais econômica do que cada um desses entes contratar uma empresa terceirizada, aumentar o seu quadro de pessoal ou, ainda, criar uma pessoa jurídica própria apenas com essa finalidade.

Por fim – e sem qualquer pretensão de esgotar o tema –, pelo menos três dificuldades relacionadas à sistematização da AIL devem ser mencionadas. Embora as etapas dessa análise já tenham sido estudadas neste trabalho, existem algumas questões prévias que precisam ser definidas, quais sejam: (1) em que momento realizar a AIL; (2) em que situações esse procedimento deve ser observado e (3) qual a metodologia mais adequada.

No que tange ao momento, supõe-se que essa análise pode ser realizada (i) antes da apresentação dos projetos de lei, como uma etapa preliminar; (ii) por designação da Mesa Diretora; ou (iii) durante a tramitação dos projetos, no âmbito das Comissões Temáticas. Cada uma dessas alternativas possui vantagens e desvantagens que envolvem uma ponderação entre velocidade, qualidade e custos. No caso de projetos de iniciativa do Poder Legislativo, a terceira opção parece ser a mais adequada, uma vez que as Comissões Temáticas, em regra, já são assessoradas por um órgão técnico na confecção de seus pareceres.⁵¹ Assim, evita-se o inconveniente de se criar uma etapa adicional no processo legislativo. O obstáculo, por sua vez, consiste em definir qual seria a extensão da AIL elaborada em cada Comissão e como evitar o retrabalho quando a proposta fosse examinada por mais de uma.

Em relação às hipóteses de incidência, a indagação possui máxima importância, vez que tal procedimento gasta tempo e dinheiro.⁵² Os países que adotam sistematicamente a AIL costumam fixar parâmetros qualitativos e quantitativos para definir quais projetos demandam análise pormenorizada. Esse teste limiar legitima os resultados obtidos com a AIL e minimiza o risco de banalização da ferramenta. Portanto, mesmo que a AIL seja capaz de melhorar a

⁵¹Sobre a assessoria das Casas Legislativas em âmbito federal, *vide* VIEIRA, op. cit., p. 61-62.

⁵²*Ibid.*, p. 62-63.

gestão regulatória, não deve ser empregada indistintamente em qualquer caso, sendo necessária a fixação de balizas analisadas para cada situação em concreto.⁵³

Já no que concerne à metodologia, a análise de custo e benefício ocupa papel de destaque, devendo ser empregada prioritariamente.⁵⁴ Nada obstante, quando não for possível ou recomendável quantificar os elementos *sub examine*, outras metodologias podem ser adotadas, como a análise custo-efetividade, a análise multicritério e a análise de risco.⁵⁵ O responsável pela AIL deve optar pela abordagem mais adequada às características de cada problema, justificando sua escolha. O mais importante é que se explicitem todos os fatores relevantes para tomada de decisão, sejam eles quantificáveis ou não.⁵⁶

Independentemente da metodologia utilizada, devem ser empreendidas consultas públicas, como forma de instruir adequadamente o agente político e de assegurar a legitimidade das decisões.⁵⁷ Por óbvio, essas consultas somente terão utilidade se realizadas como subsídio para AIL. Caso a decisão já tenha sido tomada, consistirão apenas em mais uma etapa burocrática e, portanto, dispensável.⁵⁸

A verdade é que não existe uma única resposta para as questões suscitadas e, tendo em vista a novidade do tema, muitas delas precisarão ser definidas pela técnica da “tentativa-e-erro”. Porém, é importante que os agentes políticos tenham consciência da importância desse debate e comecem a tomar as medidas necessárias para que a AIL seja efetivamente implementada no Brasil, não apenas na União, mas em todos os entes federativos.

O tema já tem sido discutido no Congresso Nacional, como se verifica no Projeto de Lei Complementar do Senado nº 488 de 2017, que torna obrigatória a AIL para o encaminhamento de projetos de lei que instituem políticas públicas.⁵⁹ De forma similar, o Projeto de Lei Complementar da Câmara dos Deputados nº 419 de 2017, além de exigir a realização da AIL para proposições de iniciativa do Poder Executivo e do Poder Legislativo, também discorre expressamente sobre a necessidade de consultas públicas.⁶⁰

⁵³OCDE, op. cit., 2008a, p. 38; EUROPEAN COMMISSION. *‘Better Regulation’ Toolbox*, nov. 2021, p. 42-43. Disponível em: <encurtador.com.br/csvG3>. Acesso em: 26 dez. 2021.

⁵⁴SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. *Análise de impacto regulatório: uma abordagem exploratória*. Brasília: IPEA, 2010, p. 10; OCDE, op. cit., 2008a, p. 38; SUNSTEIN, op. cit., p. 300.

⁵⁵OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Governança e Análise de Impacto Regulatório. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 9, n. 36, out. / dez. 2011, [e-book].

⁵⁶SALGADO; BORGES, op. cit., p. 12.

⁵⁷OCDE, op. cit., 2008a, p. 49.

⁵⁸SALGADO; BORGES, op. cit., p. 20-21.

⁵⁹BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei Complementar do Senado nº 488*, de 2017. Disponível em: <encurtador.com.br/fgjoQ>. Acesso em: 30 dez. 2021.

⁶⁰BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar da Câmara dos Deputados nº 419*, de 2017.

À luz do que se expôs, apreende-se que, embora a implementação da AIL no Brasil exija mudanças institucionais profundas, seus benefícios a médio e longo prazo justificam a superação desses entraves iniciais. Entretanto, o mecanismo somente surtirá efeitos se for introduzido de forma gradual e se houver autêntico compromisso político com a sua realização.⁶¹ Ademais, não se pode perder de vista que a AIL consiste em uma ferramenta para auxiliar o agente político na tomada de decisão, e não para substituí-lo, sob pena de se instituir uma indesejável tecnocracia.⁶²

CONCLUSÃO

O processo legislativo brasileiro tem enfrentado uma grave crise de legitimidade, agravada pela participação escusa de grupos de pressão e pela produção exacerbada de normas, sem a análise de suas consequências. Por tudo que se expôs, este trabalho objetivou apresentar a AIL como uma alternativa capaz de minimizar o caos legislativo e de estimular a construção de uma agenda regulatória em conformidade com os padrões internacionais.

Verificou-se que a AIL funciona, ao mesmo tempo, como uma ferramenta e um processo que visa a instruir a elaboração de atos normativos, assegurando a transparência e a responsabilidade dos agentes políticos, em especial por meio da realização de consultas públicas e da divulgação dos resultados. Assim, esse instituto permite maior controle social e judicial sobre o processo legislativo, invertendo a lógica de incentivos de um mercado político oculto e privado. Ademais, fornece dados de qualidade para embasar tecnicamente as proposições legislativas, evitando normas ineficientes e excessivamente burocráticas.

A relevância dessa pesquisa é notável, eis que representa um passo – ainda que incipiente – na busca de melhorias regulatórias. Por certo, a escassez de recursos demanda uma análise mais aprofundada acerca das políticas públicas desenvolvidas no país, como forma de estabelecer prioridades, alternativas e métodos de ação mais eficientes.

A pesquisa permitiu analisar o sucesso da AIL em ordenamentos jurídicos estrangeiros e como esse instituto vem sendo tratado por organismos internacionais, sobretudo a OCDE. Além disso, possibilitou explorá-lo como um possível caminho para ampliar a legitimidade democrática do processo legislativo brasileiro. Para tanto, abordaram-se temas

Disponível em: <encurtador.com.br/CKNZ3>. Acesso em: 30 dez. 2021.

⁶¹RODRIGO, op. cit., p. 28.

⁶²RAGAZZO, op. cit., p. 214; BONAVIDES, op. cit., p. 478-479.

alusivos aos grupos de pressão, à hipertrofia legislativa e ao controle de políticas públicas.

Constatou-se a urgência de uma reforma regulatória, tanto para relegitimar a atuação dos agentes políticos quanto para diminuir o número de normas simbólicas ou ineficientes que atrofiam a economia brasileira, conforme evidenciado no relatório *Doing Business*. A questão passa a ser como introduzir essa análise no Brasil. Nesse ponto, de forma não exaustiva, foram apontadas três dificuldades: (i) os custos e a demora para realização da AIL; (ii) os empecilhos relacionados ao modelo federativo brasileiro; e (iii) as questões prévias necessárias à sistematização do procedimento.

Embora não exista uma única resposta, a tendência é que os benefícios decorrentes da AIL superem os seus custos, ao assegurar um processo legislativo mais racional e legítimo. Todavia, para que esses objetivos sejam alcançados, impõe-se sério compromisso político com a implementação da AIL e sua adaptação ao cenário brasileiro. Afinal, como já dizia Carlos Drummond de Andrade: “As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei.”

Portanto, a implementação da AIL, em todos os entes federativos, ainda depende de profundas reformas políticas e culturais, cabendo à população e aos seus representantes eleitos reconhecer a necessidade de mudança para que melhorias efetivas possam ocorrer. Estes breves apontamentos visam a estimular pesquisas futuras que caminhem nessa direção.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gilberto Luiz do et. al. *Quantidade de normas editadas no Brasil: 30 anos da Constituição Federal de 1988*. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2018.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BANCO Mundial. *Doing Business Subnacional Brasil 2021*. Disponível em: <encurtador.com.br/fkuJK>. Acesso em: 29 dez. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, [e-book].

BETTER REGULATION COMMISSION. *Better Regulation - from design to delivery*. Disponível em: <encurtador.com.br/emw57>. Acesso em: 24 dez. 2021.

BLANCHET, Luiz Alberto; BUBNIAK, Priscila Lais Ton. Análise de Impacto Regulatório: uma ferramenta e um procedimento para a melhoria da regulação. *Pensar*, Fortaleza, v. 22, nº 3, p. 1-15, set/dez. 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar da Câmara dos Deputados nº 419*, de 2017. Disponível em: <encurtador.com.br/CKNZ3>. Acesso em: 30 dez. 2021.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei Complementar do Senado nº 488*, de 2017. Disponível em: <encurtador.com.br/fgjoQ>. Acesso em: 30 dez. 2021.

_____. *Decreto-lei nº 4.657*, de 04 de setembro de 1942. Disponível em: <encurtador.com.br/cqCW0>. Acesso em: 30 dez. 2021.

_____. *Lei nº 13.146*, de 06 de julho de 2015. Disponível em: <encurtador.com.br/ghuQU>. Acesso em: 30 dez. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4887/DF*. Relatora: Ministra Carmem Lúcia. Disponível em: <encurtador.com.br/JMV24>. Acesso em: 30 dez. 2021.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. *Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional*. 2009. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro; CENTRO de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, §1º, II, e da Constituição Federal. *Textos para discussão*, nº 122. Brasília: Senado Federal, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

CYRINO, André. Como se fazem as leis? Democracia, Grupos de Interesse e Controle de Constitucionalidade. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 113, p. 51-99, jul./dez. 2016.

COSTA, Rafael de Oliveira. O papel da legística na (re)legitimação das decisões judiciais e no equilíbrio do exercício da função juspolítica pelos Tribunais. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, v. 61, nº 1, p. 69-86, jan./abr. 2016.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 7, nº 12, p. 101-143, jan./jun. 2004.

EUROPEAN COMMISSION. *'Better Regulation' Toolbox*, nov. 2021. Disponível em: <encurtador.com.br/csvG3>. Acesso em: 26 dez. 2021.

FRAZÃO, Ana. *Precisamos falar sobre lobby: o controle do lobby como forma de administrar a tensão entre democracia e mercado*. Disponível em: <encurtador.com.br/chNSV>. Acesso em: 17 out. 2021.

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,

LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, [e-book].

MENDES, Gilmar. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, nº 11, p. 1-32, set./out./nov. 2007. Disponível em: <encurtador.com.br/arwxE>. Acesso em: 22 out. 2021.

MENDONÇA, Eduardo. A constitucionalização da política: entre o inevitável e o excessivo. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, Rio de Janeiro, nº 18, 2010. Disponível em: <encurtador.com.br/ijxQV>. Acesso em: 28 out. 2021.

MENEGUIN, Fernando B. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. *Textos para Discussão*, nº 70. Brasília: Senado Federal, 2010.

MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. Introdução. In: MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e (Org.). *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017.

OCDE. *Government Capacity to Assure High-quality Regulation in Brazil*. 2008a. Disponível em: <encurtador.com.br/bxzFY>. Acesso em: 23 out. 2021.

_____. *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. 2008b. Disponível em: <encurtador.com.br/ntyAG>. Acesso em: 23 out. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Governança e Análise de Impacto Regulatório. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 9, nº 36, out. / dez. 2011, [e-book].

PAULA, Felipe de. *Análise de Impacto Regulatório*. Os pressupostos ocultos da consulta pública – Parte II. Disponível em: <encurtador.com.br/nwMY5>. Acesso em: 24 out. 2021.

RADAELLI, Claudio M. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, v. 12, nº 5, p. 924-943, 2007.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. *Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

RODRIGO, Delia. *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: challenges for developing countries*. Dhaka: OCDE, 2005. Disponível em: <encurtador.com.br/ghrC2>. Acesso em: 30 dez. 2021.

SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. *Análise de impacto regulatório: uma abordagem exploratória*. Brasília: IPEA, 2010.

SALGADO, Lucia Helena; HOLPERIN, Michelle Moretzsohn. Análise de impacto: ferramenta e processo de aperfeiçoamento da regulação. *Radar*, nº 8, p. 16-22, 2010.

Disponível em: <encurtador.com.br/qryCS>. Acesso em: 24 out. 2021.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Por um Uso Abrangente da Análise de Impacto Regulatório no Brasil. *Direito do Estado*, nº 126, 31 mar. 2016. Disponível em: <encurtador.com.br/gxDF7>. Acesso em: 24 out. 2021.

SAMPAIO, Patrícia; GUERRA, Sérgio. Análise de impacto regulatório: ferramenta a serviço da transparência e da eficiência da regulação. *Justiça e Cidadania*, nº 145, 11 set. 2012. Disponível em: <encurtador.com.br/bsLM2>. Acesso em: 24 out. 2021.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – II. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 36, nº 4, p. 38-50, out./nov./dez. 1996.

SUNSTEIN, Cass R. Is cost-benefit analysis for everyone? *Administrative Law Review*, v. 53, 2001.

TORRENS, Antonio Carlos. Poder legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. *Revista de informação legislativa*, Brasília, ano 50, nº 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. *A avaliação de impacto nas instituições da NÃO apoia o processo de tomada de decisão?* Relatório Especial nº 3. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010. Disponível em: <encurtador.com.br/EKOSU>. Acesso em: 24 out. 2021.

TULLOCK, Gordon. The theory of public choice. In: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. *Government failure: a primer in public choice*. Londres: Institute of Economic Affairs, 2000.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. *Avaliação de Impacto Regulatório: Uma ferramenta à disposição do Estado*. 2010. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VIEIRA, Eduardo S. S. Desafios e estratégias para implementação da 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, 2017.

WORLD BANK GROUP. *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*. 17. ed. 2020. Disponível em: <encurtador.com.br/bkZE2>. Acesso em: 22 set. 2021.