



REGIMENTOS PARLAMENTARES NO MUNDO

## Legislativo no divã: avaliar para melhor legitimar?

Avaliação de impacto surge como uma das possibilidades para dar maior racionalidade ao processo legislativo e às leis em si

FABIANA DE MENEZES SOARES  
HUGO HENRY MARTINS DE ASSIS SOARES  
PAULA GOMES DE MAGALHÃES  
MARCUS VINÍCIUS DE FREITAS TEIXEIRA LEITE

09/08/2019 09:35



Foto: Jefferson Rudy/Agência Senado

**Neste mesmo JOTA, foram levantadas algumas reflexões acerca da confiança da população brasileira em suas instituições, especialmente Judiciário e Legislativo.**

Argumentou-se que a (ir)racionalidade do processo legislativo é um dos possíveis fatores para a banalização do ato de legislar, bem como o seu resultado, a reverberar na incredulidade em relação a deputados e senadores. Para tanto, sugeriu-se a avaliação legislativa como tentativa de racionalização e possível resposta ao quadro endêmico pelo qual passa o sistema jurídico-normativo brasileiro.

### **+JOTA: O Judiciário é o único guardião da Constituição?**

Nesse sentido, a avaliação legislativa deve ser pensada a partir de algumas premissas. A primeira delas diz respeito à racionalidade limitada do legislador (WINTGENS, 2013). É certo que os parlamentares não dispõem, a todo momento, das informações necessárias à atividade legislativa, sendo que em muitas vezes as proposições são amparadas em meras suposições, sem qualquer substrato fático e/ou jurídico.

Os legisladores apresentam-se como agentes legais deficitários em relação: i) ao tempo disponível, a incluir a pressão exercida por grupos sociais, lobistas etc.; ii) às habilidades necessárias para o exercício do cargo, em que muitos sequer sabem acerca dos dispositivos legais pertinentes às suas funções; iii) e, aos recursos disponíveis, já que informações técnicas não são devidamente inseridas no processo decisório.

Assim, quando se fala em “racionalidade limitada”, é preciso ter em mente que os legisladores não são oniscientes, ou seja, não possuem todas as informações sobre todas as variáveis envolvidas em um dado problema e tampouco conhecem integralmente toda a realidade que pretendem afetar a partir de uma legislação (WINTGENS, 2013. p. 15-16). Isso significa que dificilmente uma legislação pode, de fato, resolver por completo um problema social, já que o legislador precisa lidar não só com suas próprias limitações em relação ao conhecimento da realidade, como também as limitações de recursos e tempo, por exemplo.

### **+JOTA: Assine o JOTA e não deixe de ler nenhum destaque!**

Estas limitações acima elencadas levam a decisões legislativas sub-ótimas, uma vez que não amparadas em elementos fáticos e, conseqüentemente, não atendem às reais necessidades populares. Alguns exemplos podem ser dados para ilustrar tal situação, como as Propostas de Emenda à Constituição (PEC's) e Projetos de Lei (PL's) tendentes a diminuir/abolir<sup>1</sup> as atribuições do Poder Judiciário diante de um pretense cenário de ativismo judicial e substituição das instituições representativas pelas judiciais.

Então, partindo desta racionalidade limitada do legislador, permeada por contingências que dificultam a ação legislativa, é imprescindível que haja mecanismos para a melhoria da qualidade legislativa, diante da incansável busca por um ordenamento jurídico mais coerente e legítimo, o que nos leva à relevância da avaliação legislativa como forma de amparar as decisões dos legisladores.

Ao se falar em avaliação legislativa, e aprimoramento das leis e do processo em si, alguns passos devem ser seguidos. Em princípio, deve-se atentar ao procedimento como um ciclo (DELLEY, 2004):

1. Definição do problema;
2. Determinação de objetivos;
3. Estabelecimento de cenários alternativos;
4. Escolha das soluções;
5. Avaliação prospectiva;
6. Execução;
7. Avaliação retrospectiva.

Este ciclo é útil para a inserção de informações, a fim de produzir leis que atendam melhor aos anseios populares, e o que de fato seja necessário no seio da sociedade. Busca-se a desqualificação do cenário atualmente existente: proposições legislativas inúteis, ou não condizentes com a realidade.

Por vezes, alega-se que o processo legislativo é o mais discricionário dentre aqueles exercidos pelo poder público (ainda, processo judicial e administrativo), uma vez que a própria atividade do legislador é dotada de alguma possibilidade em não decidir. Questiona-se, então: a não decisão é, de fato, uma prerrogativa das Casas Legislativas?

Delley (2004) expõe que “a intenção de legislar pressupõe a existência de um problema” e que duas são as condições para se tê-lo: primeiro, alguma “tensão” entre a realidade e o que se espera dela; segundo, a descoberta das causas de tal problema, e a quem imputar a responsabilidade.

A partir da implementação da avaliação legislativa, com o incremento de elementos fáticos e jurídicos, estaria o legislador mais municiado de informações para decidir, afastando-se, em alguma medida, a sua discricionariedade.

Acerca deste assunto, um outro ponto merece reflexão (POPELIER; VERLINDEN, 2009): é possível que o Judiciário efetue o controle de constitucionalidade, com a revisão/anulação de atos normativos cujas (não) justificativas estejam amparadas em falsas premissas?

Então, as decisões legislativas seriam racionalizadas a partir de um processo legislativo específico, com a inserção de informações, pesquisas e estudos científicos, permitindo-se a deliberação e ampliação (voz) dos participantes, em que, havendo elementos reais, legítimo seria o resultado. Do contrário, seria permitida a intervenção do Judiciário uma vez que as decisões estariam amparadas em falsas premissas.

Ou seja: o Legislativo (não) decide a partir de motivação inadequada ou não condizente com a verdade dos fatos, circunstância esta que levaria a uma intervenção judicial. Há que se ressaltar, inclusive, a possibilidade de o Judiciário servir como mola propulsora ao Legislativo, a partir do momento em que questões políticas, sociais, religiosas, etc., são decididas através de processos judiciais<sup>2</sup>, e que poderiam ocasionar debates e discussões no Congresso Nacional com uma maior racionalização, obtida pela implementação do ciclo anteriormente exposto.

Em continuidade, a legislação brasileira já inseriu em alguns dispositivos a necessidade de efetivar a avaliação legislativa, dentre outros mecanismos, para um ordenamento jurídico mais racional. A própria Lei Complementar nº 95/1998 trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, numa tentativa de dar maior coerência e sistematicidade ao ordenamento jurídico brasileiro.

Em complemento, o Decreto nº 9.191/2017 dispõe sobre o ato normativo ser estruturado em três partes básicas, dentre elas o preâmbulo, a conter, necessariamente, o fundamento de validade, ou seja, aquilo que justifique a edição daquela norma em específico. Este mesmo decreto traz, ainda, que o parecer de mérito deve contar, além de outros itens: análise do problema; objetivos que pretende alcançar; identificação dos atingidos pelo ato; impacto da medida, etc. E, recentemente, foi editada a Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, batizada de MP da Liberdade Econômica, em que se prevê no capítulo IV que a edição/alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório.

É importante destacar, por fim, que nem toda criação legislativa deve forçosamente passar pela avaliação de impacto, já que a produção normativa nem sempre irá interferir tanto na vida em sociedade. Fernando Meneguim, por exemplo, considera que devem se submeter à avaliação as proposições em que há uma importante redistribuição de custos entre diferentes grupos da sociedade, ou em que há a imposição ou redução de custos à iniciativa privada ou ao setor público em determinada escala (MENEQUIN, 2010. p. 10).

O que se observa, portanto, é que em um atual contexto de crescente descrédito da população em relação às instituições (sobretudo o Legislativo), a avaliação de impacto surge como uma das possibilidades para dar maior racionalidade ao processo legislativo e às leis em si, já que permite ao legislador uma compreensão mais completa da realidade na qual ele próprio está inserido.

Por todo o exposto, constata-se que a avaliação legislativa, seja prospectiva (ex ante) ou retrospectiva (ex post), serve à justificação do ato de legislar, inclusive em relação ao seu produto, qual seja, as leis em sentido estrito, possivelmente a contribuir para uma maior confiança no Legislativo e seus respectivos membros, bem como para uma maior legitimidade do processo legislativo.

## Referências

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei. introdução a um procedimento metódico. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, pp. 101-143, 2004.

MENEQUIN, B. Fernando. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Brasília: Senado Federal, março/2010.

POPELIER, Patricia; VERLINDEN, Victoria. The context of the rise of ex ante evaluation. In: The impact of legislation: a critical analysis of ex ante evaluation. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

WINTGENS, Luc J. The rational legislator revisited. Bounded rationality and legisprudence. In: The rationality and justification of legislation: essays in legisprudence. Suíça: Springer, 2013.

---

<sup>1</sup> Sugere-se a leitura da PEC nº 33/2011 e Projeto de Lei nº 4.754/2016, cujo cerne é atacar a competência do Judiciário, mas sem trazer a tona elementos suficientes para justificar tal medida.

<sup>2</sup> **Noutro momento houve discussão sobre a (não) transparência em processos legislativos e judiciais, em artigo publicado também no Jota:**

---

**FABIANA DE MENEZES SOARES** – Coordenadora do Observatório para Qualidade da Lei, Faculdade de Direito/UFMG e pesquisadora do Projeto Política para Boa Legislação e Regulamentação em Defesa Agropecuária no estado de Minas Gerais, UFMG/IMA

**HUGO HENRY MARTINS DE ASSIS SOARES** – Doutorando em Direito (UFMG) e mestre em Ciência Política (UFG). Procurador municipal.

**PAULA GOMES DE MAGALHÃES** – Mestranda do PPGD/ Direito e Pesquisadora do Observatório para qualidade da lei

**MARCUS VINÍCIUS DE FREITAS TEIXEIRA LEITE** – Mestrando em Direito (UFMG). Advogado.

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.