

IARA MARIA MACHADO LOPES

Monografia
Vencedora do
28º Concurso de
Monografias em
Ciências Criminais

POLÍTICA CRIMINAL E AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO



Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

POLÍTICA CRIMINAL E AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO

Iara Maria Machado Lopes



© Desta edição – IBCCRIM

Capa, diagramação e revisão ortográfica: Gustavo Marcelino de Souza
Briefing de capa: Willians Meneses

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Lopes, Iara Maria Machado

Política criminal e avaliação de impacto legislativo / Iara Maria Machado Lopes. -- 1. ed. -- São Paulo : IBCCRIM, 2026. -- (Concurso de Monografias; 80)

247 p.

ISBN 978-85-99216-70-5 (impresso)

ISBN 978-85-99216-69-9 (documento eletrônico)

DOI: 10.5281/10.5281/zenodo.20164609

1. Direito criminal 2. Direito penal econômico 3. Legislação - Brasil 4. Poder legislativo - Brasil 5. Política pública (Direito) 6. Responsabilidade penal das pessoas jurídicas 7. Segurança pública - Brasil I. Título II. Série.

26-354528.0

CDU: 343.53

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito criminal 343

Camila Aparecida Rodrigues - Bibliotecária CRB - SP-010133/O

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM)

Rua Onze de Agosto, n.º 52, 6º andar
CEP 01018-010 – São Paulo, SP, Brasil

Tel.: +55 (11) 3111-1040

E-mail: concursodemonografia@ibccrim.org.br

WhatsApp: +55 (11) 94327-8374

<http://www.ibccrim.org.br>

TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS
Fevereiro – 2026



Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

Diretoria da Gestão 2025/2026

DIRETORIA EXECUTIVA

PRESIDENTE

Antonio Pedro Melchior

1ª Vice-Presidente

Carino Quito

2ª Vice-Presidente

Camila Torres Cesar

1ª Secretária

Julia Baroni Sadalla

2ª Secretária

Claudia Cristina Barrilari

3º Secretário

Bruno Shimizu

1º Tesoureiro

Vinícius de Souza Assumpção

2ª Tesoureira

Raquel Lima Scalcon

1º Diretor Nacional das Coordenadorias Estaduais

Luiz Gabriel Batista Neves

2º Diretor Nacional das Coordenadorias Estaduais

Marcelo Almeida Ruivo dos Santos

3º Diretor Nacional das Coordenadorias Estaduais

Roberto Moura

CONSELHO CONSULTIVO

Anamaria Prates

Bruno Salles Pereira Ribeiro

Cleifson Dias Pereira

Helena Regina Lobo da Costa

Renato Stanziola Vieira

Silvia Virginia Silva de Souza

OUVIDORA

Fernanda Pascoal Valle Bueno de Castilho

CONSELHO DE DIVERSIDADE

Amarilis Costa
Clarice Beatriz da Costa Söhnngen
Diumara Araújo Ferreira
Ester Judite Rufino
Luanda Pires
Páris Borges Barbosa
Samara Pataxó

DEPARTAMENTOS

ACESSIBILIDADE

Aline Cruz
Débora Ribeiro

AMICUS CURIAE

Juliano Breda

BIBLIOTECA

Marcela Diorio

BOLETIM IBCCRIM

Ana Cristina Gomes

CONVÊNIOS INTERNACIONAIS

Carlo Velho Masi

CURSOS

Fernando Gardinali

CURSOS IBCCRIM – COIMBRA

Claudia Barrilari

FORMAÇÃO ACADÊMICA

Camila Forigo

GRUPO DE ESTUDOS AVANÇADOS

Nicole Trauczinsky Muffone

INFÂNCIA E JUVENTUDE

Hamilton Gonçalves Ferraz

INICIAÇÃO CIENTÍFICA (Laboratórios)

Rodrigo Martins

JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

Rodrigo Azevedo

JUSTIÇA RESTAURATIVA

Daniel Achutti

MESA DE ESTUDOS E DEBATES

Pedro Simões

MONOGRAFIAS

Andréa Cristina D'Angelo

NOVAS TECNOLOGIAS NA JUSTIÇA

PENAL

Maíra Fernandes

PESQUISAS

Luigi Giuseppe Barbieri Ferrarini

POLÍTICA DE DROGAS

Luciana Boiteux

POLÍTICA LEGISLATIVA PENAL

Chiavelli Facenda Falavigno

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Maria Brito

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS

CRIMINAIS

André Nicolitt

SISTEMA PRISIONAL

Mariana Py Muniz

COORDENADORIAS ESTADUAIS

ALAGOAS

Thiago Mota de Moraes

AMAZONAS

Rosberg Crozara

BAHIA

Rebecca Santos

CEARÁ

Sérgio Rebouças

DISTRITO FEDERAL

Bruno Tadeu Buonicore

ESPÍRITO SANTO

Raphael Boldt de Carvalho

GOIÁS

Alan Kardec Cabral Jr

MARANHÃO

Carlos Hélder F. Mendes

MATO GROSSO

Bárbara Botelho

MATO GROSSO DO SUL

Thiago Bunning

MINAS GERAIS

Eduardo Milhomens

PARÁ

José Edvaldo Pereira Sales

PARAÍBA

Iarley Maia

PARANÁ

Vitor Stegemann Dieter

PERNAMBUCO

Victor Pontes

RIO DE JANEIRO

Taiguara Líbano

RIO GRANDE DO NORTE

Samuel Abrantes

RIO GRANDE DO SUL

Helena L. Costa Franco

RONDÔNIA

Vitória Jeovana

SANTA CATARINA

Priscila Franco

SÃO PAULO

Roberta de Lima e Silva

SERGIPE

Elísio Machado Júnior

TOCANTINS

Letícia Amorim

COMISSÃO ORGANIZADORA
32º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS CRIMINAIS

PRESIDÊNCIA
Luís Gabriel Batista Neves
Marcela Diorio

EQUIPE DO IBCCRIM

NÚCLEOS DE PUBLICAÇÕES
SUPERVISÃO
Willians Meneses

NÚCLEO DE ADMINISTRAÇÃO, EDUCAÇÃO E BIBLIOTECA
SUPERVISÃO
Fernanda Costa Barreto

EQUIPE
Alexandre Soledade de Oliveira
Ana Paula da Silva
Hegle Borges da Silva
Jamily Rodrigues da Silva
Mariana Rangel Rocha Xavier
Sara Lemos de Oliveira
Vanessa dos Santos Lima Rocha

NÚCLEO FINANCEIRO
SUPERVISÃO
Paulo Márcio Aragão

EQUIPE
Andrea Pereira dos Santos

Aos(Às) que me constituem e que caminham ao meu lado.

A todos(as) que sentem, na subjetividade e na carne,
o eco das irracionalidades do sistema de justiça criminal.

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

Victor Nunes Leal (1945, p. 430)

APRESENTAÇÃO

El libro de Iara Maria Machado Lopes, *Política Criminal e Avaliação de Impacto Legislativo*, que tuve la oportunidad y el placer de evaluar como *Dissertação* del *Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina* en la correspondiente *banca examinadora*, es una obra brillante, y pionera en su contexto sociopolítico, que aborda la necesidad de racionalizar y sistematizar el proceso legislativo en materia penal en Brasil. En su investigación, Machado Lopes propone la creación de un modelo de *Avaliação de Impacto Legislativo Criminal* (AILC), que tiene como objetivo evaluar las consecuencias de las decisiones legislativas antes y después de su implementación, tanto a nivel social como institucional.

En el contexto de un país como Brasil, donde la creación de leyes en materia penal ha sido muchas veces improvisada y guiada por el populismo punitivo, la autora sugiere que la AILC es una herramienta crucial para mejorar la eficacia y legitimidad de las leyes. Al aplicar la AILC, se podría garantizar una toma de decisiones legislativas más informada, reflexiva y orientada a resultados, lo que ayudaría a evitar consecuencias no deseadas, como el aumento de la violencia o la superpoblación carcelaria.

Uno de los principales problemas que Machado Lopes identifica en su obra es la situación del sistema legislativo brasileño, caracterizado por la multiplicación de propuestas de ley que, en su mayoría, no llegan a ser aprobadas o, cuando lo son, resultan ser ineficaces o contraproducentes. La ausencia de un mecanismo que permita anticipar los efectos de las leyes contribuye a un ciclo de improvisación y reacción inmediata a las demandas populares, en lugar de a un enfoque preventivo y fundamentado en evidencia.

En particular, Machado Lopes señala que el ámbito penal es especialmente problemático. La falta de racionalidad en la creación de leyes penales ha generado un contexto donde el punitivismo —como tendencia a recurrir rápidamente a sanciones penales como solución a los problemas sociales— se ha impuesto como la norma. Las reformas penales en Brasil a menudo no están sustentadas por estudios de impacto serios que permitan prever sus verdaderas consecuencias, lo que ha llevado a un endurecimiento de las penas y un uso desmedido del sistema carcelario sin que esto se traduzca en una disminución de la criminalidad o una mayor seguridad.

Así, pues, dada la situación descrita, la propuesta central de la obra de Machado Lopes es el desarrollo de un modelo de AILC que pueda ser aplicado tanto en la fase *ex ante* —antes de la promulgación de una ley— como en la fase *ex post* —después de su implementación—. Este modelo busca establecer un marco metodológico claro y preciso para analizar el impacto de las leyes en el ámbito criminal, con el objetivo de mejorar su calidad y garantizar que cumplan su función social de manera efectiva.

El modelo propuesto por Machado Lopes se fundamenta en varios elementos clave que son esenciales para su correcto funcionamiento:

1. Técnica de aplicación: la evaluación debe utilizar métodos sistemáticos y objetivos, como listas de verificación (*checklists*), para recopilar datos sobre los impactos potenciales de las leyes.
2. Órganos responsables: la responsabilidad de llevar a cabo la AILC recaería en consultorías legislativas y organismos especializados del *Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Casa Civil*, quienes se encargarían de coordinar y ejecutar los estudios de impacto.
3. Criterios de obligatoriedad: la evaluación sería obligatoria en ciertos casos, como la creación de nuevos delitos, el aumento de penas o cualquier medida que afecte directamente la ejecución penal. Esto garantizaría que las decisiones más delicadas y de mayor impacto social pasen por un análisis riguroso.
4. Momentos del proceso legislativo: la AILC debería realizarse en momentos clave del proceso legislativo, desde la presentación del proyecto hasta su discusión en las comisiones y antes de la aprobación final. También sería fundamental implementar una evaluación retrospectiva para verificar los efectos reales de la ley una vez en vigor.
5. Metodología de evaluación: se sugiere la adopción de un proceso secuencial que incluya varias etapas analíticas, desde la recopilación de datos hasta la interpretación de los mismos y la elaboración de informes detallados que resuman los hallazgos.
6. Formato de presentación: los resultados de la AILC se presentarían mediante un *Relatório de Avaliação* y un *Sumário Executivo*, documentos

que permitirían a los legisladores y a la sociedad en general entender claramente los efectos previstos de las leyes y sus implicaciones.

7. Necesidad de regulación: para que el modelo sea efectivo, la autora sugiere la necesidad de reglamentar formalmente la AILC, estableciendo procedimientos y responsabilidades claras para su aplicación.

Un aspecto destacado de la obra de Machado Lopes es su análisis comparado de experiencias internacionales en la evaluación legislativa. La autora examina casos de la Comisión Europea, Portugal y España, donde ya se han implementado mecanismos de evaluación legislativa que han tenido resultados positivos en la mejora de la calidad de las leyes y la prevención de efectos negativos.

La autora identifica varios elementos que pueden ser adaptados al contexto brasileño. Por ejemplo, la Comisión Europea ha desarrollado un enfoque integral para la evaluación *ex ante* y *ex post* de las normativas, lo que ha permitido un proceso más transparente y fundamentado en datos. En Portugal y España, las evaluaciones de impacto legislativo también han ayudado a mitigar el populismo legislativo, asegurando que las leyes respondan a necesidades reales de la sociedad.

En Brasil, donde el debate político-criminal suele estar dominado por respuestas inmediatas a la presión pública, Machado Lopes argumenta que la implementación de la AILC podría cambiar el panorama, al fomentar un enfoque más deliberado y menos punitivo. El análisis de proyectos de ley como el PL 1.149/2023, que tipifica como delito la importunación sexual verbal, demuestra cómo una evaluación adecuada antes de la aprobación de la ley podría haber ayudado a refinar sus disposiciones y garantizar su aplicación efectiva.

En definitiva, la investigación de Iara Maria Machado Lopes ofrece una contribución esencial para el estudio de la legislación penal en Brasil. A través de la AILC, la autora propone un modelo que podría transformar la forma en que se crean y evalúan las leyes penales en el país, promoviendo una mayor racionalidad y previsibilidad en el proceso legislativo.

El valor de este trabajo radica no solo en su enfoque teórico, sino también en su aplicabilidad práctica. Al proporcionar recomendaciones claras y viables para la implementación de la AILC, Machado Lopes demuestra que es posible construir un marco normativo más eficiente, transparente y justo. Su propuesta tiene el potencial de mejorar la calidad de las leyes penales, evitar el uso desmedido de sanciones punitivas y, en última instancia, contribuir a un sistema de justicia más equilibrado y equitativo.

En conclusión, *Política Criminal e Avaliação de Impacto Legislativo* es una obra imprescindible para legisladores, juristas, académicos y todos aquellos interesados en la mejora del proceso legislativo en Brasil. La AILC, tal como la concibe Machado Lopes, y a cuya posición me adhiero, ofrece una hoja de ruta clara hacia un sistema legislativo para su país más racional y menos propenso a los errores del pasado, con un enfoque que prioriza tanto la eficacia de las leyes

como la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Mi deseo es que su propuesta, contenida en las líneas que siguen, sea leída y asumida por las autoridades políticas brasileñas para su verdadera y pionera implementación en el país y en el contexto sudamericano.

Samuel Rodríguez Ferrández

Profesor de Derecho Penal y Criminología, Universidad de Murcia

PREFÁCIO

Pensar a Política Criminal como uma Política Pública e incorporar nas decisões dos gestores os dados empíricos relativos à segurança pública tem sido uma das principais pautas dos que se debruçam sobre outras áreas que compõem esse leque das chamadas Ciências Criminais. Ou seja, daqueles que notam que a pesquisa jurídica vai muito além da discussão de conceitos dogmáticos que, na maioria dos casos, restringem-se a delitos altamente complexos e não abrangem aqueles tipos responsáveis pelo encarceramento em massa de milhares de brasileiros em condições desumanas.

Pensar o processo de criminalização como um processo decisório no âmbito do poder público e que, por isso, necessita ser justificado e vencer o ônus argumentativo da violação de direitos por ele gerada, de forma a que não se trate de mera arbitrariedade sem outra motivação que responder ao famigerado clamor público, é o desafio subsequente dos que também percebem que a análise da jurisprudentia é importante, porém não suficiente para pensar a questão criminal.

É necessário dar-se um passo a mais, em direção à jurisprudência.

O processo de produção legislativa foi, por muito tempo, ignorado por pesquisadores do Direito Penal. E nisso se inclui todo o trâmite de produção legislativa, sua fase prévia e posterior. São muitos os dados, documentações, normas e órgãos do Legislativo pendentes de análise e discussão científica.

Os danos não se esgotam na parte teórica. A falta de participação no processo de confecção normativa, na forma de *advocacy*, de pesquisadores jurídicos, faz com que, frequentemente, estudiosos dos temas sejam surpreendidos por alterações legislativas que sequer sabiam estavam em discussão. O cenário se agrava em matéria de segurança pública, na qual o alarde midiático provoca resultados eleitorais que motivam ainda mais propostas repressivas e punitivistas.

Os olhares se voltam, então, ao Judiciário, sendo a ele direcionados os pedidos de reconhecimento de nulidades e inconstitucionalidades, que algumas

vezes são reconhecidas, porém após muitos danos já terem sido ocasionados pela norma problemática.

Seria possível repensar esse método, incorporando ao próprio processo legislativo maneiras de prever ou corrigir suas falhas?

Uma resposta a esse questionamento se apresenta no livro que o leitor tem em mãos, fruto de esmerada dissertação de Mestrado realizada e defendida na Universidade Federal de Santa Catarina. Aliás, é importante dizer que a autora dessa obra também atua em outro órgão público brasileiro bastante conectado com o combate à desigualdade social, pois Iara Lopes é assessora na Defensoria Pública de Santa Catarina.

Iara nos brinda com um olhar atento que discute com profundidade os conceitos de Ciência da legislação e Racionalidade legislativa, dialogando com a melhor doutrina. Na Espanha, encontra-se com os estudos de Díez Ripollés, que apregoa ser essencial, na produção legislativa, que se possa incluir e considerar, no processo de confecção da norma, os dados da realidade na qual dita lei irá incidir.

Munida de tal marco teórico, a pesquisadora, então, passa a discutir uma das principais ferramentas da lei racional, qual seja, a avaliação de impacto legislativo.

A obra então passa pela observação de experiências práticas que funcionam, ainda que parcialmente, em outros países, para, concluindo no que se espera de uma pesquisa desenvolvida na universidade pública brasileira, propor um modelo próprio, como alternativa ao decisionismo carregado de ideologias vazias que observamos atualmente na prática do Congresso Nacional em matéria penal. Propostas que prometem soluções milagrosas para problemas históricos e que, por óbvio, não apresentam posteriormente qualquer comprovação de resultado.

O modelo de Iara é composto por diversas fases e comporta a participação de diversos órgãos, promovendo o arejamento democrático na produção legal, questionando pontos negativos e positivos de cada escolha procedimental e material. Ao final, dito modelo é testado em um projeto de lei penal, dando maior ênfase prática à pesquisa. São, ainda, juntados anexos que permitem a maior visualização dos instrumentos desenvolvidos para a aplicação.

O leitor tem em mãos um trabalho propositivo, inovador, que vai muito além de uma revisão bibliográfica sobre o estado da arte ou mesmo uma ode ao que existe no Norte global. Um trabalho que almeja, mais que nada, incrementar o que existe — ou criar o que ainda não há — na produção legislativa penal nacional.

A premiação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais não poderia ser mais acertada, pois chancela a qualidade do trabalho e o brilhantismo da jovem pesquisadora Iara Lopes, uma promessa no campo árido de desenvolver pesquisas jurídicas que versem sobre a Política Legislativa penal brasileira.

Florianópolis, setembro de 2024.

Chiavelli Facenda Falavigno

Doutora em Direito Penal pela Universidade de São Paulo.
Coordenadora do Departamento de Política Legislativa Penal do IBCCRIM.
Professora da Universidade Federal de Santa Catarina

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALEMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
AIL	Avaliação de Impacto Legislativo
AILC	Avaliação de Impacto Legislativo Criminal
AIR	Avaliação de Impacto Regulatório
APP	Avaliação de Políticas Públicas
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CF	Constituição Federal
DGPJ	Direção-Geral da Política de Justiça
EC	Emenda Constitucional
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
LC	Lei Complementar
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PRC	Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
UE	União Europeia

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
PREFÁCIO	17
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	19
1 INTRODUÇÃO	25
2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO E RACIONALIDADE LEGISLATIVA	
PENAL.....	29
2.1 INTERSECÇÕES ENTRE A CIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO E A	
NOÇÃO DE RACIONALIDADE	29
2.1.1 A edificação da Ciência da Legislação	30
2.1.2 Modelos de racionalização da produção legislativa criminal	33
2.1.3 A relevância em imprimir um padrão de racionalidade à norma	
penal	36
2.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO	40
2.2.1 A Avaliação de Impacto Legislativo (Criminal) como instrumento	
racionalizador da Legística	44
2.2.1.1 Harmonizando a Legística Material ao modelo dinâmico de	
Díez Ripollés	46
2.2.1.2 Outorgando transparência, estabilidade e justificação.....	49
2.2.1.3 Freando e moderando o punitivismo	51
2.2.2 Atual recepção pelo ordenamento jurídico brasileiro	53
2.2.2.1 Lei Complementar 95/1998	54
2.2.2.2 Outras legislações, iniciativas e normativas esparsas.....	56
2.2.2.3 Projetos em tramitação	59
2.2.2.4 Lacunas e desafios para a efetivação da ferramenta	63

3 CONVENIÊNCIAS E BOAS PRÁTICAS PARA UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO CRIMINAL.....	67
3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA EUROPEIA.....	67
3.1.1 Os avanços da Comissão Europeia enquanto bússola.....	69
3.1.1.1 Avaliação <i>ex ante</i>	70
3.1.1.2 Avaliação <i>ex post</i>	72
3.1.1.3 Esquematização das avaliações	73
3.1.2 O desenvolvimento de Portugal	74
3.1.2.1 Avaliação <i>ex ante</i>	76
3.1.2.2 Avaliação <i>ex post</i>	78
3.1.2.3 Esquematização das avaliações	79
3.1.2.4 Atuação do Poder Legislativo	82
3.1.3 A experiência espanhola.....	85
3.1.3.1 No Poder Executivo.....	86
3.1.3.2 No Poder Legislativo	91
3.1.3.3 A influência na matéria criminal.....	92
3.1.4 Breve análise comparativa	93
3.2 REFERÊNCIAS PARA UMA ANÁLISE DE IMPACTO DENTRO DA DINÂMICA DA POLÍTICA LEGISLATIVA PENAL.....	94
4 UM MODELO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO CRIMINAL ADEQUADO À REALIDADE BRASILEIRA	105
4.1 TÉCNICA DE APLICAÇÃO	106
4.2 EQUIPE E ÓRGÃO DE CONFEÇÃO.....	108
4.2.1 Poder Legislativo	111
4.2.2 Poder Executivo	113
4.3 OBRIGATORIEDADE E MOMENTO DE APRESENTAÇÃO	116
4.3.1 Avaliação <i>ex ante</i>	117
4.3.2 Avaliação <i>ex post</i>	118
4.4 ETAPAS ANALÍTICAS	119
4.4.1 Avaliação prospectiva	120
4.4.2 Avaliação retrospectiva	129
4.5 RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO E SUMÁRIO EXECUTIVO	131
4.6 PREVISÃO NORMATIVA	131
5 O ESTUDO DO PL 1.149/2023 COMO VALIDAÇÃO DO MODELO ..	133
5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA.....	134
5.2 OBJETIVOS.....	136
5.2.1 Objetivo específico 1.....	136
5.2.2 Objetivo específico 2.....	136
5.2.3 Objetivo específico 3.....	137
5.3 ALTERNATIVAS DE ATUAÇÃO	137

5.3.1 Opção 1: conscientização.....	137
5.3.2 Opção 2: criminalização.....	137
5.3.3 Opção 3: não atuação	138
5.4 IMPACTOS DE CADA OPÇÃO DE ATUAÇÃO	138
5.4.1 Campanha de conscientização.....	138
5.4.1.1 Direitos Humanos e Fundamentais	138
5.4.1.2 Sistema Prisional brasileiro	138
5.4.1.3 Sistema de Justiça Criminal.....	139
5.4.1.4 Sujeitos ou grupos afetados	139
5.4.1.5 Custos e despesas para o orçamento público	140
5.4.2 Criminalização	140
5.4.2.1 Direitos Humanos e Fundamentais	140
5.4.2.2 Sistema Prisional brasileiro	142
5.4.2.3 Sistema de Justiça Criminal.....	142
5.4.2.4 Sujeitos ou grupos afetados	143
5.4.2.5 Custos e despesas para o orçamento público	143
5.4.3 Não atuação.....	144
5.4.3.1 Direitos Humanos e Fundamentais	144
5.4.3.2 Sistema Prisional brasileiro	144
5.4.3.3 Sistema de Justiça Criminal.....	145
5.4.3.4 Sujeitos ou grupos afetados	145
5.4.3.5 Custos e despesas para o orçamento público	145
5.5 ANÁLISE COMPARATIVA E ESCOLHA.....	145
5.6 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SUCESSIVA	146
5.7 SUMÁRIO EXECUTIVO	147
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	151
REFERÊNCIAS.....	157
ANEXO A - Anexos I e II do Decreto 468/1992	177
ANEXO B - Anexo I do Decreto 2.954/1999.....	181
ANEXO C - Anexo do Decreto 9.191/2017	191
ANEXO D - Elementos do relatório de AIR do Decreto n.º 10.411/2020... 203	
ANEXO E - Elementos do questionário de referência da ALEMGO.....	207
ANEXO F - Sugestão de <i>checklist</i> para AILC (versão completa).....	211
ANEXO G - Sugestão de <i>checklist</i> para AILC <i>ex ante</i> (versão simplificada) 217	
ANEXO H - Sugestão de <i>checklist</i> para AILC <i>ex post</i> (versão completa).. 221	
ANEXO I - Sugestão de <i>checklist</i> para AILC <i>ex post</i> (versão simplificada).. 225	
ANEXO J - Sugestão de Relatório de Avaliação (<i>ex ante</i> e <i>ex post</i>)	227
ANEXO K - Sugestão de Sumário Executivo (<i>ex ante</i> e <i>ex post</i>)	231
Relação das Monografias Publicadas.....	237
Coleção de Monografias Digitais.....	243

1 INTRODUÇÃO

O fazer legislativo é de elevada importância para a construção de políticas públicas. Ainda que se admita que nem toda política pública terá natureza legislativa, não menos se deve ignorar que praticamente todas elas terão algum marco legal para justificação de sua necessidade. Por isso, olhar para o funcionamento da mecânica legislativa com mais atenção e refinamento passou a não ser mais tarefa acessória. Tornou-se fundamental.

Ainda que os estudos acerca do Legislativo sejam avançados em outras áreas do conhecimento como a Ciência Política e a Ciência da Administração Pública, eles são quase desconhecidos para a comunidade jurídica brasileira, acostumada muito mais a ver a lei como um dado posto do que um a ser construído. Tentar romper com esse distanciamento epistemológico é uma das justificações deste trabalho.

Seja pela abdicação dos(as) juristas em empenhar-se no desenvolvimento da elaboração normativa (mesmo que sejam centrais para a sua aplicação), seja por diversas outras razões que serão trazidas na pesquisa, o Brasil parece apresentar um cenário legislativo muitas vezes conturbado, paradoxal e irrefletido, especialmente na área criminal. A proliferação desenfreada de leis (com poucas aprovadas), os efeitos sobre a economia, a carência de políticas baseadas em evidências, a pouca confiança nas instituições, a propagação da sensação de injustiça e a incipiência dos mecanismos de participação popular no processo legislativo são apenas algumas das adversidades que preocupam quem observa a atividade normativa.

No campo criminal, o diagnóstico se agudiza. O entusiasmo punitivo, o recrudescimento, a falta de legitimidade do sistema, o populismo, a moralização da agenda, a *prima ratio* da intervenção penal, a improvisação, o oportunismo e a ausência de diretrizes político-criminais claras são elementos que desenham

uma conjuntura de desacertos e irracionalidades. E tudo isso para que não se esteja “caminhando para a diminuição da criminalidade, da violência ou do uso das prisões”; pois, na verdade, “não estamos caminhando para lugar algum”¹.

Refletir sobre como racionalizar e sofisticar o processo legislativo penal é, portanto, esforço necessário e deve contar com a Avaliação de Impacto Legislativo Criminal (AILC) como uma de suas mais potentes ferramentas. Idealizada para conferir mais transparência, justificação e legitimidade à decisão legislativa penal², ela oportuniza a melhor compreensão dos efeitos da lei em seus meandros e torna acessível os dados que serão relevantes ao ato de legislar. Por essa razão, acredita-se que pesquisas com o escopo da que aqui se defende são fundamentais para não apenas diagnosticar sem ingenuidade toda essa engrenagem, como também para compreender como aprimorá-la ponderadamente.

Não é impróprio, portanto, destacar que este trabalho apresenta relevância sob duas ordens de análise: uma teórica e outra prática.

Para cumprir a primeira delas, pretende-se assentar as bases para a aceitação de uma referência de Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) particular à matéria criminal no Brasil, respeitando, pois, as suas especificidades. Também, a pesquisa se insere num cenário onde o País carece de produções científicas que contemplem o cruzamento entre o processo normativo e o universo criminal, ou, em outras palavras, que se concentrem em política legislativa penal³. O panorama se complica quando se busca por trabalhos que elejam um instrumento específico para análise, como a AIL, que encontra mais tradição no campo das Políticas Públicas, Economia, Administração Pública, Ciência Política ou até mesmo em outros ramos da Ciência Jurídica.

A dimensão prática da pesquisa é inerente ao seu recorte temático. Aqui, pensar cientificamente o processo legislativo e os instrumentos capazes de racionalizá-lo é buscar promover a potencialidade de que dela efeitos sejam produzidos na realidade. Por um trabalho que concilie a literatura científica com a prática legiferante, espera-se que aumentem as chances de geração de impacto, estimulando-se, ainda, que a atividade acadêmica pública retorne conhecimento ao restante da sociedade que a financia.

1 FALAVIGNO, Chiavelli Facenda. Ausência de racionalidade na política criminal no Brasil. *Consultor Jurídico*, 28 jan. 2020.

2 Apenas um esclarecimento: para todos os efeitos, neste trabalho, os termos “penal” e “criminal” serão empregados como sinônimos.

3 Não se desconhece de forma alguma as excepcionais contribuições, por exemplo, de Carolina Costa Ferreira, Carolina Haber, Isabel Figueiredo, Chiavelli Falavigno e Raquel Scalcon para o intercâmbio entre estudo de impacto e o campo criminal. O que se destaca, apenas, é o portfólio ainda reduzido de trabalhos comparado ao de outros países. Sobre o trabalho da professora Carolina Ferreira (2021), incontestável referência no assunto, cumpre mencionar que, em que pese ele dialogar muito com a presente pesquisa, com ele esta não se confunde, pois: a) o da professora é focado na Execução Penal, este não; b) há no presente trabalho, desde o seu início, um enfoque específico na ferramenta de AIL; c) a professora não se propõe a construir modelos distintos para uma análise prospectiva e outra retrospectiva e também não pretende adaptá-las ao Executivo e ao Legislativo, que é o que aqui se defende.

O seu potencial prático é empenhado, sobretudo, pela intenção de ser produzida uma proposta de AILC, prévia⁴ e sucessiva⁵, que seja virtualmente replicável pelo Poder Executivo e Legislativo, ambos em âmbito federal. Em especial, por pouco ou nada haver a respeito de regulamentações ou orientações institucionais nesse sentido. Do contrário assim se entendesse, um levantamento bibliográfico sobre o tema seria suficiente.

A atualidade e a conveniência desta monografia se legitimam pelo contraste com o panorama legislativo brasileiro. Mobilizar a ciência para responder ao fluxo da atividade normativa — dela absorvendo referência, mas nela também influenciando — é tarefa que guarda urgência por si só, enquanto diariamente proposições são movimentadas e normas são aplicadas, repercutindo todas elas na vida, na rotina e nos corpos de milhares de pessoas.

A busca por qualificar a produção normativa por meio da AILC é também conceber uma potente oportunidade de frear, moderar, racionalizar ou, ao menos, desacelerar a agenda punitivista e eficientista no Brasil. Agenda essa que, ao passo que patrocina o recrudescimento, dispensa a qualificação de suas proposições. É preciso romper com a dinâmica de um punitivismo oportunista e desprendido de evidências.

Por conseguinte, é identificando a lacuna de representatividade da ferramenta no Brasil que se objetiva investigar quais são os elementos necessários à construção e à viabilidade de um modelo — *ex ante* e *ex post* — de AIL em matéria penal, considerando o cenário legislativo brasileiro e as especificidades atinentes ao desenvolvimento de políticas públicas criminais. A hipótese que mais completa o problema desta pesquisa é a de que, com base nas melhores práticas internacionais e na literatura científica estudada, para ser formulada e tornar-se viável, a AILC deve ser ancorada por elementos que lhe confirmem previsibilidade, segurança, orientação e aplicabilidade.

A metodologia será motivada pelo método de abordagem dedutivo e pelo método de procedimento monográfico. A técnica da pesquisa, por sua vez, contemplará análise legislativa e documental, revisão bibliográfica e um breve estudo de caso. As fontes constituem-se por trabalhos acadêmicos, livros pertinentes à matéria, documentos oficiais, históricos de tramitação legislativa e diplomas normativos.

Para trilhar o caminho, o primeiro capítulo é dedicado a desenvolver o conceito e os principais fundamentos da Ciência da Legislação e a sua influência, em particular a do campo da Legística, para a reflexão da racionalidade legislativa penal. Encontra-se nele também a definição em si do instrumento avaliativo e o sentido da sua sobreposição ou estreita associação à Legística Material. São exploradas, à vista disso, as suas vantagens e os seus fins instru-

4 Também intitulada *ex ante* ou prospectiva.

5 Também intitulada *ex post* ou retrospectiva.

mentais. O capítulo se encerra com um apanhado das iniciativas existentes no ordenamento jurídico brasileiro que refletem alguma espécie de avaliação de impacto e que, em última análise, corroboram com a pretensão do trabalho, sem que sejam ignorados os desafios para que ela se torne efetiva.

O segundo capítulo investiga alguns dados convenientes e anteriores à construção do modelo: boas práticas de experiências estrangeiras e fatores específicos da dinâmica da política legislativa penal. A trajetória da Comissão Europeia, de Portugal e da Espanha são pinceladas, no intento de identificar quais são os elementos que tornaram a ferramenta possível nessas realidades, ao menos a nível regulamentar⁶. Depois, são apreciados alguns dos componentes principiológicos, criminológicos e, muitas vezes, intangíveis, que merecem estar contemplados na AILC.

O capítulo seguinte é o coração da dissertação, já que, finalmente, é aquele destinado à elaboração do modelo de AILC adequado à realidade brasileira, aliando propícias recomendações com as limitações da prática. Dentre as suas condicionantes, estão: a técnica empregada na avaliação; a constituição de equipes e órgãos responsáveis por sua confecção; as hipóteses de obrigatoriedade; o momento de apresentação; as suas etapas analíticas; e a forma de apresentação. A expectativa é que a sistematização da ferramenta e a determinação de critérios sejam capazes de potencializar a sua viabilidade.

O desenvolvimento do modelo é arrematado por uma modesta validação a partir da análise do Projeto de Lei (PL) 1.149/2023, que tipifica como crime a prática de importunação sexual cometida de forma verbal⁷. O intuito principal do capítulo foi evidenciar a possibilidade de o modelo ser executado, ainda que a análise tenha limitações.

A pesquisa, conforme se verá, transita entre referências mais consolidadas e sugestões mais inovadoras. Seja como for, o propósito é fundamentalmente um: contribuir para a realidade político-criminal brasileira.

6 As razões de escolha desses casos poderão ser encontradas no item 2.1.

7 As razões de escolha do PL poderão ser acessadas no capítulo 4.

2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO E RACIONALIDADE LEGISLATIVA PENAL

Para inaugurar este capítulo, serão desenvolvidos o conceito e os principais fundamentos da Ciência da Legislação e o seu diálogo estreito, em especial a do campo da Legística Material, para a reflexão da racionalidade legislativa penal. O instrumento da AIL será esmiuçado, tracejando uma conceituação básica e o sentido da sua sobreposição ou estreita associação à Legística Material. Serão explorados, portanto, os seus benefícios e os seus fins instrumentais.

O capítulo se encerra com um apanhado das iniciativas existentes no ordenamento jurídico brasileiro que refletem alguma espécie de avaliação de impacto e que, em última análise, corroboram com a pretensão do trabalho, sem que sejam ignorados os desafios para que se torne efetiva.

2.1 INTERSECÇÕES ENTRE A CIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO E A NOÇÃO DE RACIONALIDADE

“Os cidadãos não poderiam dormir tranquilos se soubessem como são feitas as salsichas e as leis”. A célebre frase, atribuída a von Bismarck, por trás do sarcasmo, acolhe um perigoso senso comum: o de que a produção legislativa é evasiva, obscura e, por isso, distante dos cidadãos e cidadãs.

Aplacar essa nociva percepção demanda o emprego de diversas estratégias, que certamente abrigam o fortalecimento do campo de estudo. Para isso, neste subcapítulo será tomado o seguinte caminho: primeiro, concentrar-se-á no amadurecimento da Ciência da Legislação enquanto lócus científico; em seguida, haverá um desenvolvimento do modelo de racionalização da produção legislativa penal oferecido, em particular, por José Díez Ripollés; e, finalizando o

tópico, serão elencadas razões pelas quais estampar um padrão de racionalidade à norma penal é uma medida civilizatória necessária.

2.1.1 A edificação da Ciência da Legislação

Antes de tudo, é imprescindível compreender sob que paradigmas ou diante de qual contexto a Ciência da Legislação se ergueu enquanto um novo olhar sobre o fenômeno normativo. Tendo em Peter Noll um dos seus precursores⁸, o campo passa a se fortalecer, paradoxalmente, ao mesmo tempo em que o Direito e suas fontes, sobretudo a própria lei, enfrentam uma crise⁹ e, como consequência, certa perda de legitimidade¹⁰. A instabilidade institucional foi e é um fator de propulsão da Ciência da Legislação.

Uma das razões frequentemente levantadas para essa constatação é a de que o positivismo jurídico, comum em separar o Direito da política, acabou por distanciar os(as) juristas da ação de legislar¹¹, o que teria comprometido o aprimoramento científico da área, em especial do processo prático de elaboração das leis¹². De forma contrária, os(as) forçou a reivindicarem para si, fundamentalmente, apenas a missão de aplicar e interpretar as normas já construídas. No mais questionador dos cenários, a verificar se a legitimidade do ato normativo foi alcançada pela observância dos procedimentos, e não pela qualidade e pelos impactos por ele produzidos. Von Bismark aqui encontra eco.

Manuel Atienza há muito também vem denunciando a insuficiência da teoria da argumentação jurídica em compreender e esmerar o fenômeno normativo, já que se encontra concentrada na interpretação e na aplicação do Direito,

8 Ainda que Noll seja frequentemente referenciado como precursor, por realmente ter sistematizado o campo em sua obra *Gesetzgebungslehre* de 1973, há registros de escritos anteriores que já valorizavam o aprimoramento do ofício legiferante, como os de Gaetano Filangieri, que sustentou a criação do “censor da lei” no final do século XVIII, e Jeremy Bentham com as suas obras *Normografia ou arte de fazer Direito e Principios de Moral e Legislação* (Soares, 2007, p. 21-22).

9 José Becerra Muñoz (2013b, p. 127-128) também compõe o cenário da crise da lei: “Esta situación genera importantes consecuencias, desde el aumento en el número de disposiciones emanadas de los poderes públicos, la conocida como inflación legislativa, hasta significativos problemas de coherencia de las normas, pasando por la pérdida de su generalidad y abstracción, propias de la formulación liberal, o su creación al margen de los códigos). Estos factores dan lugar a una gran preocupación entre la doctrina jurídica, al constatarse un fenómeno que va mucho más allá del mero desarrollo de un ordenamiento y una sociedad cada vez más complejos, llegando a advertirse sustanciales mermas en la calidad de la legislación”.

10 SALINAS, Natasha Schmitt. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, dez 2013, p. 230.

11 Zaffaroni (2000, n. 29, p. 250) também critica: “Cabe pensar que en los próximos años serán más los politólogos que se aproximen a la política criminal, porque lo cierto es que hasta el presente predomina el viejo concepto positivista de la misma porque éstos no han reparado seriamente en este aspecto de su propia disciplina, a la que sólo tienden a concebir como parte de un discurso con efecto electoral y de gobernabilidad, sin que se hayan producido tampoco trabajos importantes sobre ingeniería institucional criminal desde este campo”.

12 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. Presupuestos de un modelo racional de legislación penal. *Revista Doxa*, Alicante, v. 1, n. 24, jan. 2001, p. 488.

destacadamente na fase judicial¹³. De outro modo, passa a ser indeclinável igualmente se considerar e robustecer a teoria da argumentação legislativa, considerando a sua aptidão para influir na feitura das normas.

Díez Ripollés¹⁴, ao delimitar a crítica aos(às) penalistas, ainda declara que a dedicação excessiva apenas à aplicação do Direito também encontra raízes na clássica tripartição das Ciências Criminais elaborada por Von Liszt¹⁵, responsável por contribuir com certa proeminência da dogmática penal frente ao desenvolvimento da política criminal¹⁶. O espanhol acrescenta ao cenário o prestígio da Teoria do Delito, substancialmente focada na aplicação normativa, e a frequente fundamentação do Direito Penal a partir dos fins da pena, que toma como pressuposto a existência formal de uma norma para análise posterior de sua argumentação.

Nesse panorama, muito em função do conflito existente entre a eclosão das demandas prometidas pelo Estado de bem-estar social pós-guerra e a limitação apresentada por seus governos em respondê-las, movimentos de busca pela qualificação e racionalização da lei enquanto um dos instrumentos capazes de construir políticas públicas passam a despontar, sobretudo na Europa¹⁷.

Eis, portanto, que aos poucos foi sendo cultivado o terreno propício à edificação da Ciência da Legislação e ao amadurecimento de seus mecanismos práticos de efetivação, a exemplo da própria AIL. Becerra Muñoz acredita estar exatamente no reavivamento da Ciência da Legislação e no estudo da tomada de decisão legislativa uma estratégia adequada de melhora das políticas públicas¹⁸.

Em importante embrulho e conveniente objetividade, o conceito de Ciência da Legislação erigido por Carlos Blanco de Moraes parece devido. O autor a constrói como:

um domínio científico do conhecimento, auxiliar da Ciência Jurídica, cujo objecto radica no estudo praxiologicamente orientado das componentes estática e dinâmica do fenómeno normativo público, tendo por fim a sua

13 ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Civitas, 1997.

14 DÍEZ RIPOLLÉS, 2001, p. 491.

15 A tripartição das Ciências Criminais defendida por Franz von Liszt segrega-a em Dogmática Penal, Criminologia e Política Criminal.

16 Nesse aspecto, Marcelo Butelli defende a relevância de se estabelecer uma relação de *interdisciplinaridade construtiva* entre as disciplinas que integram as Ciências Criminais. In: RAMOS, Marcelo Butelli. A política (pública) criminal como instrumento de fomento de uma relação de interdisciplinaridade construtiva entre direito penal e criminologias. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 13, n. 1, jun. 2023, p. 286.

17 É preciso advertir que o desenvolvimento do campo está muito vinculado a uma tradição epistemológica europeia, o que reforça ainda mais a necessidade de se construir parâmetros científicos próprios à realidade latinoamericana, em especial, à brasileira. Ainda assim, não se desconhece as excepcionais contribuições pátrias, por exemplo, de Fabiana Soares, Fernando Meneguín e, de novo, no intercâmbio com o campo criminal, Carolina Costa Ferreira (2021 e 2017), Carolina Haber, Isabel Figueiredo (2005), Chiavelli Falavigno (2021) e Raquel Scalcon.

18 BECERRA MUÑOZ, 2013b, p. 130.

compreensão e a identificação de soluções que promovam e garantam a validade e a qualidade dos actos normativos¹⁹.

Esmiuçando em partes a definição, Morais sustenta a existência do ramo como uma ciência²⁰, na medida em que analisa o fenómeno normativo em toda a sua complexidade, alcançando a concepção, a elaboração, a aplicação e a avaliação, a partir de um método que contempla a multidisciplinaridade. Defende, assim, que como toda e qualquer ciência, a Ciência da Legislação também pressupõe a presença de um método racional de análise, contudo, com a especificidade de gerir em si mesma a influência de métodos vindos também de outros domínios científicos — a exemplo da Ciência Política, da Economia, da Ciência da Administração, da Filosofia do Direito e da própria Ciência Jurídica — mediante um encadeamento lógico-sistemático.

Ainda que reconheça certo grau de autonomia e distinção da Ciência da Legislação, o autor a coloca como um ramo instrumental da Ciência Jurídica, afinal ela concorre para a concretização do Direito e pressupõe uma dinâmica normativa composta por regramentos jurídico-formais tanto de orientação como de reavaliação dos efeitos legislativos.

Para assumir que o objeto de estudo da Ciência da Legislação é o fenómeno normativo público sob uma orientação praxiológica, Morais coloca que esse é justamente o fator que a marca e a distingue de outras áreas que se interessam pela lei, procurando, assim, fornecer uma explicação prática sobre a mecânica legislativa e suas demandas por melhorias²¹.

Por fim, para tomá-la como uma ciência que objetiva identificar mecanismos que promovam e garantam a validade e a qualidade das leis, Morais argumenta que, com a teorização de critérios e axiomas, o real valor da Ciência da Legislação se encontra na busca por isentar leis de vícios e qualificá-las de modo a serem adequadas e eficientes aos seus propósitos, afinal:

Uma Ciência de “diagnóstico” sem terapia careceria de vocação prática e encontrar-se-ia diminuída na sua utilidade social. E uma Ciência de “terapia” praxiológica, desacompanhada de uma prévia diagnose de ordem científica, reduzir-se-ia a uma “deambulation” errática de improvisações, “remendos técnicos” e soluções mecanicistas ditadas pelo imediato²².

19 MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de Legística: Critérios Científicos Técnicos para Legislar Melhor*. Lisboa: Verbo, 2007, p. 59.

20 Consigna-se, para fins de registro e consideração, a resistência de Luzius Mader à identificação da área: “Em primeiro lugar, preparar a legislação não é uma atividade científica, ou seja, a Legística não é uma disciplina científica em sentido estrito, não é uma ciência. Ela é, até certo ponto, calcada no conhecimento científico, mas ainda permanece em grande parte baseada numa experiência prática e artesanal. Por essa razão, minha tendência é evitar a expressão ‘ciência da legislação’”. In: MADER, Luzius. *Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 50.

21 MORAIS, 2007, p. 65.

22 *Ibid.*, p. 65.

A Ciência da Legislação, diante desse contexto, ambiciona fornecer explicações às condições estáticas e dinâmicas do fenômeno legislativo e construir aprimoramentos à produção normativa, oferecendo para isso, naturalmente, nutrição às mais variadas técnicas legislativas. Nos dizeres de Marta Tavares de Almeida, se trata “de uma ‘ciência normativa’, mas também de uma ‘ciência de ação’”²³. O esforço desse ramo científico em preocupar-se com o Direito não apenas vem da sofisticação dos mecanismos hermenêuticos e argumentativos como também da defesa de uma racionalidade legislativa adequada²⁴.

2.1.2 Modelos de racionalização da produção legislativa criminal

Um dos mais importantes fundamentos da Ciência da Legislação encontra-se exatamente na premissa de que a lei deva dotar de alguma medida de racionalidade para atender a dados relevantes da realidade social e jurídica²⁵. A norma, fruto desse complexo processo, deve ser alimentada por razões ou racionalidades em diferentes níveis de análise, que, ao cabo, ambicionem uma lei realística, praticável, legítima e que satisfaça a objetivos pré-estabelecidos.

Rodríguez Ferrández considera que uma decisão legislativa penal racional deve ser efetiva, eficaz e eficiente²⁶. Ao ser efetiva, a lei prevê um comportamento dos(as) destinatários(as) que esteja de acordo com o que nela está prescrito e que realmente refreie os comportamentos delitivos. Para ser eficaz, espera-se que os efeitos produzidos correspondam aos fins sociais por ela buscados, sobretudo vinculados a princípios como o da necessidade, da intervenção mínima e da proporcionalidade, para uma suposta prevenção de crimes e autolimitação da própria violência estatal. Sendo eficiente, deve-se assegurar que os custos da eficiência e da eficácia sejam razoáveis e, que, dentro do panorama penal, possam ser medidos pela ponderação entre a restrição da liberdade dos indivíduos e os incrementos reais em segurança pública e redução de violências.

23 ALMEIDA, Marta Tavares de. A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 85.

24 Ao examinar a questão, Irene Navarro Frías apropria-se da categoria *Teoria da legislação* como sendo o campo de estudo da forma e do conteúdo das leis, a fim de que se estabeleçam diretrizes e critérios para uma elaboração normativa mais racional. In: FRIAS, Irene Navarro. *Técnica legislativa y Derecho penal. Estudios Penales y Criminológicos*, Santiago de Compostela (Espanha), v. XXX, p. 219-267, jul. 2010. Fazendo-a dialogar com Carlos Blanco de Moraes, seria possível dizer que a Ciência da Legislação é o campo científico mais amplo de investigação do objeto legislativo, englobando, dentre outros, a Teoria da Legislação.

25 Díez RIPOLLÉS, José Luis. La racionalidad legislativa penal: decisiones en un procedimiento socio-legislativo complejo. In: OLIVER-LALANA, A. Daniel (ed.). *La legislación en serio: estudios sobre derecho y jurisprudencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, p. 131.

26 RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, Samuel. Efectividad, eficacia y eficiencia de la ley penal. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Buenos Aires, n. 7, 2016a, p. 136.

Assim, apostando na lógica de que um procedimento legislativo mais racional garante um produto mais racional — a lei —, Atienza propõe um célebre modelo de racionalização da prática legislativa²⁷. A categoria da racionalidade legislativa seria o ponto de chegada de uma teoria da argumentação jurídica voltada à prática legiferante, de modo a conformá-la à realidade que a rodeia e a contorná-la por legitimidade democrática.

Para dar musculatura a esse intento, Atienza constrói cinco níveis de racionalidade aos quais, idealmente, deva se adequar uma legislação: racionalidade linguística (R1), racionalidade jurídico-formal (R2), racionalidade pragmática (R3), racionalidade teleológica (R4) e racionalidade ética (R5)²⁸. Transversal a todos, o autor concebe a dimensão de eficiência, centrada na análise de custo-benefício. A ideia central é submeter a produção legislativa a parâmetros de racionalidade que confirmem a ela, dentro do possível, maior cientificidade, legitimidade, justificação e esteios de realidade.

Díez Ripollés revisita Atienza e o contextualiza ao campo da produção legislativa penal²⁹. Para isso, propõe pontuais distinções à estrutura dos níveis de racionalidade do catedrático da Universidade de Alicante, além de aprofundar o conteúdo de cada um deles e as relações que estabelecem entre si.

Podem ser destacadas quatro principais atualizações do modelo por Díez Ripollés: (1) há uma inversão na ordem de prioridade entre os níveis, a começar pela racionalidade ética e a finalizar com a linguística, permanecendo útil a todas elas a transversalidade da eficiência; (2) a racionalidade ética é aprofundada para ser concebida como o amplo sistema de crenças de uma sociedade e a ser constituída por princípios e critérios, tais como os de proteção, os de responsabilidade, os de sanção e o democrático; (3) há igualmente uma mudança no conceito de racionalidade teleológica para abarcar o confronto entre os conteúdos éticos gerais e os interesses das pessoas e grupos de pressão; e (4) a racionalidade pragmática é vista como o ajuste da ética e da teleológica às possibilidades reais de intervenção e produção de efeitos, ou seja, torna-se em muito vinculada às noções de efetividade e eficácia.

Destarte, concebendo a constituição do processo legislativo em três fases — pré-legislativa, parlamentar/legislativa e pós-legislativa —, Díez Ripollés idealiza um modelo racional de elaboração normativa penal com aportes para desvinculá-la do populismo, das inconstâncias e do oportunismo, ou seja, para preservar um mínimo standard de racionalidade³⁰.

27 ATIENZA, 1997, p. 27.

28 *Ibid.*

29 DÍEZ RIPOLLÉS, 2019, p. 132.

30 *Ibid.*

A teoria de Díez Ripollés, conforme De Filippo³¹ e Paiva³² reforçam, é baseada em dois planos de análise: um dinâmico e outro estático. O plano dinâmico de análise da racionalidade legislativa penal busca compreender os estágios pelos quais a demanda é concebida e inserida nas instâncias de controle formal, a fim de se tornarem leis. Já o estático implica na necessidade de sujeição de determinado projeto a critérios de racionalidade. São mantidos, portanto, os cinco níveis — na ordem, racionalidades ética, teleológica, pragmática, jurídico-formal e linguística —, com particulares conceituações, como se verá.

A primeira delas, a racionalidade ética, visa garantir que a decisão legislativa esteja em harmonia com os princípios e o sistema de crenças comuns de determinada sociedade, de forma que dificilmente seja questionada a sua legitimidade, sobretudo por representar um valor quase generalizado e consolidado pelo contexto em que é inserida. Deverá, em vista disso, se ajustar a princípios e critérios de proteção, de responsabilidade, de sanção e de matiz democrática. Nesse grau, supõe-se irracional uma decisão legislativa que não ajuste o seu conteúdo a esses princípios e critérios.

A racionalidade teleológica propõe observar se os objetivos ou efeitos pretendidos pela norma podem ser de fato alcançados. Para isso, pressupõe-se um amplo debate público que seja capaz de identificar o objeto de tutela, o grau de proteção desejável e o espectro de responsabilização e sanção penal exigidos perante o descumprimento. Por outra via, a irracionalidade teleológica é visualizada quando os objetivos buscados pela norma não podem ser atingidos e tenham sido pactuados em desconformidade discursiva ao critério democrático.

Por racionalidade pragmática, Díez Ripollés compreende a averiguação da efetividade e da eficácia social da lei, ou seja, de que forma os(as) destinatários(as) se comportam perante ela, se é possível cumpri-la, se é capaz de atingir espontaneamente os objetivos da tutela e se a responsabilização, quando cabível, pode ser aplicada. Com isto posto, a decisão legislativa é evada de irracionalidade pragmática quando não é suscetível de ser cumprida pelas pessoas ou de ser aplicada pelos órgãos formais de controle social.

No que se refere ao nível jurídico-formal ou sistemático, supõe-se racional a norma que não se contradiz ao sentido do ordenamento jurídico como um todo, estando, logo, em harmonia com o restante do sistema legal vigente. Esse critério é fundamental, inclusive, para garantir o respeito aos procedimentos do processo legislativo, assegurando a constitucionalidade e a ausência de vícios formais. Uma decisão legislativa, para este nível de análise, é irracional quando

31 DE FILIPPO, Thiago Baldani Gomes. Racionalidade legislativa e tráfico de drogas. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, v. 22, n. 57, mar. 2021, p. 251.

32 PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. A política legislativa e a racionalidade das leis penais no Brasil. In: PASCHOAL, Janaina Conceição; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Livro Homenagem a Miguel Reale Júnior*. Rio de Janeiro: G/Z, 2014, p. 362.

não apresenta sistematicidade e harmonia, provocando insegurança jurídica por suas inconsistências.

A racionalidade linguística, por sua vez, intenta verificar se os cidadãos e cidadãs podem compreender a norma e o seu significado. Ou seja, testa a habilidade comunicacional da lei, que é condição fundamental para que possa ser cumprida, sendo irracional aquela que impede ou dificulta a transmissão de seu conteúdo aos(às) seus destinatários(as).

Para serem aplicados, os níveis podem ser submetidos a análises internas e externas. O exame interno é imprescindível para: verificar o que cada critério demanda de análise quando confrontado com uma norma ou com uma proposta em tramitação; distinguir as disciplinas e áreas do saber que se sobressaem em cada momento da produção legislativa; e, por contraste, definir a concepção de irracionalidade daquele contexto. A análise externa, por outro lado, objetiva examinar como os critérios interagem entre si para validar o fenômeno, desnuando as relações de (in)compatibilidade e dependência entre eles.

Díez Ripollés, como metodologia de aplicação, compreende que a racionalidade ética é aquela que deverá estabelecer as premissas e o alcance das demais, com a teleológica delimitando os objetivos e as restantes (pragmática, sistemática e linguística) projetando-se em ordem decrescente de instrumentalidade³³. Há, nesse cenário, a percepção de que o primeiro nível é dotado de um caráter justificador, porquanto os restantes preponderantemente instrumental.

2.1.3 A relevância em imprimir um padrão de racionalidade à norma penal

A partir desse panorama, retorna-se à Atienza³⁴ para dar luz aos propósitos elementares dos níveis de racionalidade legislativa, seja ela penal ou não. O primeiro consiste no fato de que representam, em certo sentido, a busca por articulação entre várias disciplinas e saberes implicados na Ciência da Legislação. O segundo fundamenta-se na indicação de um estatuto epistemológico mínimo que evidencie técnicas de potencialização da racionalidade legislativa ou de distanciamento de posturas irracionais. O último propósito corresponde em aterrar a elaboração legislativa à realidade, tanto para evitar o seu uso estritamente ideológico como para não sobrevalorizar a teoria e a técnica legislativa. Em síntese, pode-se dizer que “se trata de un instrumento que permite a quien lo utilice decidir con mayor conocimiento de causa”³⁵.

33 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais: teoria e prática*. Trad. Luis Régis Prado. São Paulo: 2. ed. Revista dos Tribunais, 2016, p. 91.

34 ATIENZA, Manuel. Sociología jurídica y ciencia de la legislación. In: BERGALLI, Roberto (Org.). *El Derecho y sus realidades: investigación y enseñanza de la sociología jurídica*. Barcelona: Jornadas sobre la investigación y la enseñanza de la sociología jurídica, 1989, p. 386-387.

35 CALSAMIGLIA, 1993, p. 174 apud BECERRA MUÑOZ, 2013b, p. 147.

Imprimir um padrão de racionalidade legislativa à norma penal é também uma oportunidade de alinhamento da política criminal aos parâmetros de outras políticas públicas. É dizer: para este trabalho, a política criminal, dentre as suas espécies a legislativa, é modalidade de política pública. Por essa razão, é necessário que ela absorva as apreensões e o vasto acúmulo teórico particulares ao campo das políticas públicas quando for projetada e avaliada, esperando-se que, com isso, reflita em maior qualidade.

Ao revisar a literatura especializada, Marcelo Buttelli edifica uma interessante concepção de política pública criminal. Encarada numa relação de interdisciplinaridade construtiva com a dogmática e a criminologia, a política criminal, enquanto política pública aplicada, é vislumbrada como um:

campo de investigação vocacionado tanto à sistematização de achados empíricos relacionados ao fenômeno da violência e ao funcionamento do sistema de justiça criminal, como ao planejamento e implementação de projetos normativos de intervenção baseados no enfrentamento de duas problemáticas específicas: prevenir e reprimir a prática de comportamentos qualificados como criminosos³⁶.

A concepção é profícua sobretudo por contemplar as dimensões teórica e prática da política criminal, dialogando expressamente com os achados empíricos da criminologia e com os desenvolvimentos teóricos da dogmática penal. E tudo isso, presumindo o seu caráter fundamentalmente público, calcado pela atuação normativa estatal e suas representações.

A produção de políticas criminais em avença aos critérios de governança das políticas públicas tende a oferecer uma perspectiva de superação da mera retórica e de mais vocação a objetivos e resultados. Entre os possíveis efeitos de uma postura antagônica a essa, podem ser aventados sem maiores esforços: o inadequado funcionamento do sistema penal; a perda ou má gestão de recursos públicos; a insegurança das instituições do sistema de justiça criminal; a má execução de outras políticas públicas sociais; e o vilipêndio a direitos e garantias. Para Strauss Souza e Fernanda Ifanger, a aposta também é que, com esse esforço de parametrização da política criminal a medidas de eficiência e eficácia, seja fortalecida a luta por diligências que resguardem direitos fundamentais³⁷.

Há ainda, dentro dessa dinâmica de racionalidade, a consequente expectativa de refração de legislações meramente simbólicas, ou seja, daquelas fabricadas “com fins populistas, geralmente atendendo a interesses econômicos e da mídia, sem qualquer eficácia social no sentido da resolução dos problemas aos quais, em princípio, se dirigia”³⁸.

36 RAMOS, 2023, p. 291.

37 SOUZA, Strauss Vidrich de; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Política criminal: uma política pública relativa à matéria criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 13, n. 1, 2023, p. 307.

38 HOMMERDING, Adalberto Narciso; LYRA, João Francisco Dias da Costa. *Racionalidade das Leis Penais e Legislação Penal Simbólica*. São Paulo: GZ, 2014, p. 18.

Marcelo Neves, em diálogo com Harald Kindermann, afirma que a legislação simbólica pode servir, principalmente, a três posturas: (a) a de mera confirmação de valores sociais a partir de conflitos entre grupos, sendo a vitória legislativa uma estampa da hegemonia de um deles; (b) a de demonstração da capacidade de ação do Estado, a fim de produzir confiança nos cidadãos e cidadãs por meio de uma legislação-álibi; e (c) a de adiamento de soluções a conflitos sociais por meio de compromissos dilatórios, onde, na prática, as partes interessadas contam com a não produção de efeitos da lei³⁹. As três tendências comunicam a falta de eficácia social própria da legislação simbólica e reside exatamente nesse ponto uma de suas maiores incompatibilidades com a Ciência da Legislação e com os parâmetros de racionalidade legislativa, sobretudo pragmática.

É preciso ponderar, todavia, que dada especialmente à conhecida crise de legitimidade do sistema⁴⁰, alguma dose de simbolismo sempre vai estar presente na produção legislativa criminal. O que se deve garantir, ainda assim, é a fastidiosa tentativa de fazer com que os efeitos instrumentais do produto legislativo sejam mais significativos do que os simbólicos⁴¹.

A importância de conferir racionalidade à decisão legislativa também se justifica pela garantia de maior legitimidade, especialmente material, que lhe é atribuída — há aqui considerável conexão com a racionalidade ética. Não por menos, Habermas compreende que a legitimidade das normas encontra-se exatamente na racionalidade e na comunicabilidade participativa do processo legislativo que as constitui⁴². A legitimidade, nesse contexto, é creditada pela decisão estar imbuída de maior carga de justificação, seja pela influência coletiva e democrática de quem a engendra, seja pela comunicação das razões que fizeram com que tenha sido tomada determinada postura.

Na cultura moderna, a legitimidade é importante, sobretudo, porque é pressuposto para este modelo de racionalidade estar a produção legislativa dentro de uma arena pública repleta de divergências morais, políticas e jurídicas. À vista disso, justificar e racionalizar o processo de tomada de decisão legislativa é um imperativo de manutenção da saúde das instituições democráticas, obstando, dentro do possível, a imposição de juízos legislativos autocráticos e desmedidos.

39 NEVES, Marcelo da Costa Marques. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 33.

40 Refere-se à noção de que o sistema penal transita entre a promessa de que controlará a violência e protegerá bens jurídicos relevantes e a completa ausência de respostas aos conflitos e efetivação da violência institucional, que reproduz disparidades e violências estruturais. Para maior aprofundamento, as obras *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal* e *O inimigo do direito penal* de Zaffaroni são essenciais.

41 Atienza (1997, p. 44) é ainda mais cético por considerar que o uso simbólico do Direito não é em si um problema de irracionalidade, mas assim será o uso frustrado do Direito.

42 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 1 v., p. 128.

No que se refere à política criminal, Díez Ripollés vai além. Para ele, existe a perspectiva de que ela, à semelhança das políticas econômicas, sanitárias, educacionais e habitacionais, “*aspira a ser un agente de transformación social*”⁴³. Deve, portanto, como uma política pública de cunho social, ser dotada da mais consequente e rigorosa construção possível, como, ao menos, uma manifestação de um padrão civilizatório mínimo.

A aproximação do campo da racionalidade legislativa — incluída, por certo, a criminal — ao da Ciência da Legislação é valorosa também por distanciá-las da racionalidade judicial, tão frequente de ser instrumentalizada para a compreensão do fenômeno normativo⁴⁴. Só é possível aprofundar e verdadeiramente autonomizar a Ciência da Legislação com a ruptura da subalternidade à racionalidade jurisdicional. Em contrapartida, explorar a desenvoltura da racionalidade legislativa é fundamental para esse movimento de edificação.

Díez Ripollés efervesce a crítica ao colocar que a racionalidade jurisdicional apresenta limitações que a retiram dessa suposta posição de primazia, a saber: primeiro, a prática judicial sempre é contornada por discricionariedades, de forma que o Poder Judiciário não deve ser legitimado como sendo o baluarte da verdade e da imparcialidade; segundo, a atividade judicial necessita da legitimidade formal oriunda da lei, demandando legislações minimamente racionais que poderão ser asseguradas pela Ciência da Legislação⁴⁵. No mesmo sentido, Atienza assevera que a racionalidade judicial é inalcançável sem uma prévia racionalidade legislativa; a segunda seria pressuposto da primeira⁴⁶. Por óbvio, as racionalidades legislativa e judicial devem trabalhar de forma complementar, já que ambas respondem a exigências civilizatórias próximas e contribuem com a racionalidade do Direito como um todo⁴⁷.

Há, por fim, que ser ponderada a expectativa sobrestimada de que deva ser absoluta a influência da racionalidade legislativa na feitura e avaliação dos atos normativos penais — o próprio Atienza adverte que não é fácil e que, na verdade, talvez seja impossível cumprir a todos os níveis de racionalidade

43 DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La dimensión inclusión/exclusión social como guía de la política criminal comparada. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 13-12, p. 12-15, 2011.

44 Irene N. Frías (2010, p. 228) avalia: “*Pese a que la doctrina es muy crítica con la política legislativa penal, se sigue partiendo de las leyes como un dato fijo y de irremediable vinculación, y las posibles irracionalidades del legislador tratan de compensarse en el momento de la aplicación del Derecho*”. No esforço de diferenciação, Maria Coeli Simões Pires também coloca que “a diferença entre os discursos legislativos de justificação e os discursos judiciais e executivos de aplicação é que os primeiros são regidos pelas exigências de universalidade e abstração e os últimos são informados pelas exigências de respeito às especificidades, às diferenças e à concretude de cada caso”. In: PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 137.

45 DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 78.

46 ATIENZA, 1997, p. 99.

47 Gema Marcilla Córdoba (2013, p. 53) inclusive aduz que: “*la argumentación legislativa se sustenta en el valor democrático de la ley: cuanto mayor sea el prestigio de la ley – y la argumentación y el debate entre los representantes electos, los afectados, etc., juega a favor de esa dignidad democrática – mayor será la fuerza vinculante sobre el juez. En otros términos, la decisión del juez estará más acotada por los argumentos legales cuanto más sólidos sean éstos*”.

simultaneamente. Logo, o “fortalecimento de uma ciência da legislação não se destina, por essa razão, a superar os contingentes irracionais da produção legislativa. Esta visa, tão somente, a encarar tal contingência com certa dignidade”⁴⁸⁻⁴⁹. Deve-se pensar muito mais num processo contínuo de racionalização do que numa ideia de racionalidade absoluta⁵⁰.

A racionalidade legislativa deverá ser empregada de forma a otimizar a atividade normativa penal, não menosprezando a mecânica da arena política e não ultrajando liberdades individuais. É sob esse equilíbrio que a AIL deve ser inserida.

2.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO

Ainda que a crise da lei de certa forma persista e que o descrédito popular das instituições seja contumaz, a lei enquanto ferramenta de política pública é medida de alta incidência e prestabilidade. Perante esse fato, não há outra alternativa à Ciência da Legislação do que se colocar à disposição do dinamismo do fenômeno legislativo e aprimorar, para isso, os seus postulados e instrumentos. A AIL é uma das suas mais célebres e poderosas ferramentas.

Um mérito da noção de política pública criminal erigida por Buttelli está justamente no abrigo das qualidades diagnósticas, prognósticas, programáticas, autoavaliativas e consequentes que os debates penais assumem. A partir disso, a avaliação de impacto torna-se um instrumento de controle de racionalidade dessa política pública criminal — no foco, a legislativa.

Dada a complexidade dos vetores sociológicos, jurídicos, econômicos e políticos que atravessam o fenômeno legislativo, uma grande valia da AIL se traduz no recorte que dá a um objeto de análise, estabelecendo limites para simplificar a complexa realidade em que é inserida. Deve haver, com isso, muito mais a expectativa de que a avaliação levante as principais informações que condensam essa realidade do que estipule juízos de certeza sobre ela, dada especialmente a complexidade do fenômeno legislativo enquanto regulador do comportamento humano e suas causalidades. A AIL é, essencialmente, sobre probabilidade e redução de riscos e incertezas.

48 SALINAS, Natasha Schmitt. *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 Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 25.

49 Díez Ripollés, em diálogo com Luhmann, inclusive afirma que a legislação se move na periferia do sistema jurídico, dialogando com outros sistemas, como o político, sendo ela “o lugar onde se transforma a política em Direito” (2016, p. 76). Seria, pois, no mínimo, postura ingênua e artificial postular o contrário.

50 POPELIER; VERLINDEN, 2009, p. 17 *apud* SOARES, 2019, p. 111. In: SOARES, Hugo Henry Martins de Assis. Sobre a (ir)racionalidade decisória: reflexões críticas para uma revalorização do legislar. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kulkamp Eyng (org.). *Estudos em Legística*. Florianópolis: Tribo Ilha, 2019.

Antes de prosseguir com maior pormenorização da AIL, é preciso contornar o que, para os padrões deste trabalho, ela não é. Adianta-se: aqui, a AIL distingue-se da APP e da Avaliação de Impacto Regulatório (AIR).

Inicia-se com a distinção que parece mais nítida, aquela em relação à AIR. A atividade regulatória é, em muito, vinculada à função do Estado em garantir a adequada operação do setor econômico, a fim de que sejam evitados monopólios e distúrbios. Sendo assim, a Análise de Impacto Regulatório, para esta dissertação, trata-se muito menos sobre o lócus do processo legislativo formal, e sim, sobre o ambiente de manufatura de políticas públicas de caráter regulador ou econômico, ainda que também sejam normativas. Ou, ainda, se refere também às normas infralegais confeccionadas por Agências Reguladoras. Carina Reyder, por essas razões, intitula a AIR de Avaliação de Impacto Legislativo indireto, por não ser de origem típica do Legislativo⁵¹.

Partindo para a segunda distinção, no que comumente a literatura da Ciência Política e da Administração Pública comunica, a produção das políticas públicas é condicionada a uma espécie de ciclo gerador composto por etapas⁵². Muñoz Arenas considera que, em primeiro lugar, devem ser detectados e definidos os problemas merecedores de atenção. Em seguida, eles são estampados em uma agenda política e, por continuidade, são aventadas soluções e tomadas decisões em torno de um plano de ação. Com o plano de ação formulado, são elencados os recursos necessários à sua implementação. Por fim, o processo é avaliado para que se tome consciência do estado de dissolução ou permanência do problema público⁵³. Há a percepção de que, com essa avaliação — a APP —, se decide ser necessário ou não reiniciar o ciclo das políticas públicas, ou dá-lo como finalizado. Apenas se faz um pequeno complemento à estrutura de Muñoz Arenas: até o momento em que são tomadas as decisões em torno do plano de ação já há a realização de uma avaliação *ex ante*; enquanto a avaliação ao final é a do tipo *ex post*.

Assimilada a localização da APP dentro do ciclo de políticas públicas, é preciso melhor compreendê-la. Seja no meio ou no final do ciclo, a APP consiste num levantamento dos indicadores para análise de políticas públicas em geral — podendo ser programas públicos ou outras modalidades. Como as “políticas públicas não podem e não devem ser reduzidas às disposições jurídicas com as

51 REYDER, Carina Angélica Brito. *Avaliação de Impacto Legislativo: a tradição histórica de justificação das decisões legislativas nos Estados Unidos e as iniciativas incipientes no Brasil*. 2016. 123 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016, p. 20.

52 Deve-se, por certo, considerar as críticas que analisam essa constituição por etapas apartadas do ciclo de políticas públicas estanque e reducionista, como Paul Sabatier e Christopher Weible (2007). In: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process* Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-220. De toda forma, por ausência de melhor definição, ainda é extremamente útil para diagnosticar os caminhos comuns à produção das políticas públicas; fora o seu potencial didático.

53 ARENAS, Alberto Muñoz. Aspectos teóricos y procedimentales de la evaluación de políticas públicas. In: MARTÍN, Adán Nieto; MORALES ROMERO, Marta Muñoz de; MUÑOZ, José Becerra (org.). *Hacia una Evaluación Racional de las Leyes Penales*. Madrid: Marcial Pons, 2016. p. 26.

quais se relacionam”⁵⁴, a APP tem o potencial de versar sobre uma diversidade de decisões políticas e ações estatais. A sua abrangência está para além da norma que fundamentou determinada política — o que a difere, na gênese, da AIL.

Ainda assim, é preciso reforçar que nos atuais Estados Constitucionais a lei é de um protagonismo inegável para a veiculação de políticas públicas. Sainz Moreno, inclusive, generaliza: “*no hay una política pública sin una política legislativa en que se sustente*”⁵⁵. Dessa forma, o ciclo do ato normativo em muito se confunde com o das políticas públicas⁵⁶, de forma que mesmo “que se aceite que a avaliação das políticas públicas é tarefa mais ampla, examinar resultados e impactos da proposta legislativa equivale, em boa medida, a avaliar parte da própria política”⁵⁷.

Em resumo, a APP não se sobrepõe à AIL. Enquanto a primeira manifesta-se como um instrumento de gestão de várias espécies de políticas públicas, a segunda é adstrita à produção normativa em sentido estrito. Todavia, manifestam importantes aproximações, sendo ambas mecanismos de entrega de maior racionalidade à tomada de decisão, avaliando indicativos de eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas⁵⁸.

Retornando a Muñoz Arenas⁵⁹, em interlocução com Maria Bustelo, é sintetizada uma concepção de APP baseada em três dimensões: objeto, procedimento e função. O objeto da avaliação nada mais é do que será examinado, seja uma política de caráter geral ou uma norma em particular. No que concerne ao procedimento da avaliação é preciso que seja um processo que contemple objetivos a serem perseguidos, com base em uma metodologia aplicável dentro de uma sequência lógica de compilação, interpretação e valoração de dados. Por fim, a função da avaliação consiste no destino que a ela se queira dar, normalmente ligada ao intento de melhorar determinada ação pública, prestar contas da atividade estatal e produzir conhecimento sobre dada realidade. Muñoz Arenas arremata: a avaliação deve ser útil, sistemática, prática e política.

Provando a especulação da aproximação teórica da APP com a AIL, todas as considerações do parágrafo anterior são pertinentes para dar início à definição da AIL. Dito isso, ela deve ter um objeto definido, ser operacionalizada

54 BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. *Fórum Administrativo*, n. 104, 2009, p. 31.

55 SAINZ MORENO, Fernando. Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa. In: *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Javier Pardo Falcón; Francesc Pau i Vall (coords.). Sevilla (ES): Tecnos, 2006, p. 21.

56 Existem autores e autoras que acreditam que há uma necessária sobreposição entre APP e AIL. Ulrich Karpen, Koen van Aeken e Wim Voermans, por exemplo, admitem que essa é uma questão. Felipe de Paula (2016) acredita que de fato existe uma sobreposição e Sainz Moreno (2006) crê que são indissociáveis.

57 DE PAULA, Felipe. *Avaliação Legislativa no Brasil: limites e possibilidades*. 2016. 387 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 323.

58 Para Becerra Muñoz (2013, p. 134), “O modelo de análise de políticas públicas põe à disposição da política criminal todo um arsenal teórico de viabilidade de uma investigação mais completa e elevada”.

59 MUÑOZ ARENAS, 2016, p. 30-31.

por um adequado procedimento e buscar a conquista de desejáveis funções. Mas, afinal, o que é a AIL?

A simplicidade do conceito oferecido por Carlos Blanco de Moraes é proporcional à sua suficiência. Para ele, a AIL⁶⁰ é um processo analítico de gestão da qualidade das normas, a fim de que se identifique os seus efeitos reais e potenciais e se evidencie as melhores opções de atuação pública⁶¹.

No mesmo sentido, a avaliação legislativa incentiva a decisão a ser “mais complexa e responsável, aumentando o grau de fundamentação da medida tomada, bem como de clareza sobre o problema verificado”⁶². Abraçados ao pragmatismo, Luzius Mader⁶³ e Fernando Meneguín⁶⁴ situam na AIL a verificação se a norma é ou será efetiva, eficiente e eficaz — a interação direta aqui com Rodríguez Ferrández apenas corrobora a observação de que a AIL é uma prestigiosa ferramenta de controle da racionalidade⁶⁵.

Pressupondo a norma ser dinâmica e demandar um processo contínuo de análise, pode ser classificada enquanto avaliação *ex ante* ou *ex post*.

A AIL *ex ante* nada mais é do que “uma previsão sobre o futuro a partir de dados empíricos, observáveis em situações do passado ou simuladas no presente”⁶⁶. Aterrissando a citação, a avaliação prospectiva consiste num estudo para antever as consequências da norma a partir do manuseio de informações necessárias à solução de um determinado problema⁶⁷. João Caupers acautela que três condições são essenciais a essa modalidade: a antecipação da reação comportamental daqueles(as) a quem a norma se destina, a existência de uma análise custo-benefício e a apuração das circunstâncias adequadas para a lei produzir seus efeitos⁶⁸.

60 O autor português referencia a ferramenta como *Avaliação de Impacto Normativo (AIN)*. Contudo, trata-se da mesma categoria.

61 MORAIS, Carlos Blanco de (org.). *Guia de Avaliação de Impacto Normativo*. Coimbra: Almedina, 2010, p. 17-18.

62 SCALCON, Raquel Lima. Avaliação de impacto legislativo: A prática europeia e suas lições para o Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 54, n. 214, abr./jun. 2017, p. 115.

63 MADER, Luzius. Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation. *Statute Law Review*, v. 22, n. 2, 2001, p. 126.

64 MENEGUÍN, Fernando. *Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado (Textos para discussão, 70). Brasília: Senado Federal, 2010, p. 7-8.

65 Em complemento: “Por tanto, actuar bajo los postulados de dicha racionalidad, orientará sobre cómo lograr que la decisión legislativa sea (siguiendo el modelo de racionalidad legislativa de Atienza, que después ha sido matizado por Díez Ripollés en el ámbito de la racionalidad legislativa penal), efectiva (de tal forma que el comportamiento de los destinatarios se adecúe a lo prescrito en la ley – racionalidad pragmática –) y eficaz (que los efectos por ella producidos se correspondan con los fines sociales que se persiguen con su creación – racionalidad teleológica –), sin que se renuncie a que la ley así creada cumpla estas dos características a un coste razonable, esto es, que sea eficiente (como dimensión transversal de la racionalidad), lo que, en este caso, será medido en términos de restricción de libertad” (Rodríguez Ferrández, 2016a, p. 136).

66 HABER, Carolina Dzimidas. *A Relação entre o Direito e a Política no Processo Legislativo Penal*, 2011. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 111.

67 SALINAS, 2008, p. 33.

68 CAUPERS, João. Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodica da Legislação. *Cadernos de Ciência de Legislação*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, n. 35, out.-dez. 2003, p. 42.

Entre suas vantagens, a avaliação *ex ante* engrandece a tomada de decisão legislativa; pode operar como ferramenta de governança para os(as) parlamentares⁶⁹; confere maior legitimidade ao processo legislativo; influencia a norma antes dela mesmo existir, evitando possíveis prejuízos; e promove uma cultura política baseada em evidências desde o Parlamento. Enquanto possíveis desvantagens, deve ser usada com cautela para não substituir a fazer político pelo técnico; e imprime mais complexidade e morosidade ao processo legislativo.

Já a AIL *ex post* controla a qualidade da lei após já estar em vigor, identificando se produziu os efeitos esperados (total ou parcialmente), se outros não previstos foram visualizados e quais foram as suas causas determinantes⁷⁰. Caupers, além de situar nela o coração da metódica da legislação, indica que o sucesso da retrospectiva depende da feitura de análises comparativas entre o antes e o depois da norma⁷¹. Devido a isso, a importância da realização da AIL *ex ante* é repisada, para que de antemão os propósitos estejam esclarecidos e possam ser acareados no futuro. Por sinal, isso destaca a relevância de se considerar as duas formas de análise complementares.

Evidente que a avaliação *ex post* também apresenta vantagens e desvantagens. Como vantagens, pode ser utilizada para opinar pela (des)necessidade de revisão de uma norma; pode confirmar ou não as previsões da avaliação *ex ante*; e compromete o Estado ao dinamismo da vida social e do comportamento humano. No que se refere às possíveis desvantagens, apresenta um alto custo; é complexa; é impossível de ser aplicada a todas as leis em vigor; e, como até hoje se dá no Brasil, fica refém da voluntariedade política.

De todo modo, seja prospectiva ou retrospectiva, a AIL é de alto valor à produção normativa. Ela nutre a decisão legislativa com um repositório de informações capazes, por exemplo, de cancelar ou adiar decisões, de opinar por intervenções não legislativas — no campo deste trabalho, inclusive, intervenções não punitivas — e de eliminar elementos desnecessários ou desqualificados numa norma⁷².

2.2.1 A Avaliação de Impacto Legislativo (Criminal) como instrumento racionalizador da Legística

Diante de tudo que se qualificou, não restam dúvidas de que a avaliação de impacto é um relevante instrumento de controle de racionalidade legislativa.

69 Nesse sentido, Meneguín (2010, p. 12): “Outra vantagem consiste no fato de o Congresso passar a ter mais facilidade de aprovar medidas impopulares, mas necessárias, pois o relatório de impacto mostrará de forma imparcial os custos e os benefícios para a sociedade”.

70 SALINAS, 2008, p. 34.

71 CAUPERS, *op. cit.*, p. 49-50.

72 MORAIS, 2010, p. 8.

Por seu turno, um dos espaços onde a racionalidade legislativa encontra mais fértil terreno de medição é dentro do campo da Legística Material.

Carlos Blanco de Moraes decompõe a Ciência da Legislação em três outros ramos⁷³, a saber: Teoria da Lei⁷⁴, Teoria da Decisão Política⁷⁵ e Legística⁷⁶. A Legística, cujo caráter é central entre as três, pode ser dividida em: organizativa (ligada aos modelos de gestão da qualidade dos programas normativos); formal (estudo, sobretudo, dos critérios formais de comunicação legislativa); e material (reflexões sobre como garantir que a lei seja válida e de boa qualidade para assegurar o alcance de seus objetivos). É, portanto, dentro do campo da Legística Material que se encontram os estudos acerca da AIL.

Pressupondo estar na AIL a sua “a grande guinada metodológica”, Fabiana Soares define a Legística Material como contemplando o processo de construção de uma dada decisão legislativa, projetando seu conteúdo e regulação através da avaliação de seus possíveis impactos⁷⁷. É através da otimização da Legística Material que se prestigia a realização de diagnósticos e prognósticos a respeito de um ato normativo, a verificação da concretude dos objetivos que justificaram o impulso legislativo⁷⁸ e a aferição dos resultados a partir da sua entrada em vigor. Com essa aceção, torna-se até difícil distingui-la conceitualmente da AIL.

Há, portanto, para a defesa da hipótese deste trabalho, a clareza de que a AIL é fundamental e decisiva ao desenvolvimento e amadurecimento da Legística Material. Elas estão intimamente imbricadas e a viabilidade da primeira, em certa medida, é termômetro da robustez e seriedade da segunda. À vista disso, a Legística Material é uma engrenagem da qual a AIL é a sua peça mestra.

73 Outros autores e autoras constroem o conceito e sua divisão de forma distinta, ainda que com similitudes fundamentais entre si. Mader (2001, p. 120, trad. livre) costuma fazer referência ao campo como *Legisprudência* e a dividi-lo em: *Legística Material* ou *Metódica Legislativa*; *Legística Formal*; *Redação Legislativa*; *Comunicação Legislativa*; *Processo Legislativo*; *Administração de Projetos Legislativos*; *Sociologia da Legislação*; e *Teoria da Legislação*. Karpen conceitua como *Teoria da Legislação* e a segrega em: *Ciência da Legislação*, *Análítica da Legislação*, *Tática da Legislação*, *Metódica da Legislação* e *Técnica da Legislação*. In: KARPEN, Ulrich. Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1986, n. 1, p. 5-32. Morand classifica tudo em apenas *Legística Formal* e *Legística Material*. In: MORAND, Charles Albert. Éléments de légistique formelle et matérielle. In: *Légistique formelle et matérielle*: Formal and material legistic. Aix-en-Provence: Presses Universitaires D'Aix-Marseille, 1999, p. 17-45. Meneguín (2010, p. 7) se refere à área como *Legística* e a entende como uma disciplina que se ocupa em “como fazer as leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos”. Peter Noll falava em *Legisprudência* (Mader, 2009, p. 44). De qualquer forma, em função de seu encadeamento lógico e de sua ampla aplicação, optou-se por utilizar Carlos Blanco de Moraes como referencial teórico neste ponto de classificação.

74 Seria voltada ao debate sobre a lei como norma jurídica, o valor, as formas, a validade e eficácia da lei, dentre outros (Morais, 2007, p. 67).

75 Vinculada ao estudo das características dos(as) decisores(as) legislativos(as), das condições objetivas e das aceções de decisões legislativas e de outros setores muito próprios às áreas da Ciência Política e da Sociologia (*Ibid.*, p. 67).

76 Se constitui como o exame “dos conhecimentos, dos métodos e das técnicas destinados a assegurar, em sede de concepção, elaboração e controle dos efeitos normativos, a qualidade, validade e praticabilidade do texto e do conteúdo prescritivo das leis” (*Ibid.*, p. 70).

77 SOARES, 2007, p. 8.

78 O impulso legislativo pode ser definido como sendo os “motivos (políticos, jurídicos, sociais) que podem justificar o início do procedimento legislativo” (Almeida, 2009, p. 87).

É, então, da conformação da AIL enquanto instrumento de racionalização do processo legislativo é que serão exploradas três dimensões desse vínculo: (1) a associação das etapas da Legística Material, e por consequência, da AIL, ao modelo dinâmico de Díez Ripollés; (2) a provisão de transparência, justificação e legitimidade às decisões legislativas; e (3) a possibilidade de que a AILC represente um freio à agenda punitivista pela racionalização do impulso legislativo.

2.2.1.1 Harmonizando a Legística Material ao modelo dinâmico de Díez Ripollés

A Legística Material ou Metódica da Legislação, como prefere Mader⁷⁹, é frequentemente referenciada pela recomendação de que a elaboração legislativa mereça ser separada em etapas fundamentais⁸⁰. A ideia parece ser a de garantir certos protocolos analíticos, ainda que, na prática, a sua sequência não seja linear ou estanque e que a realidade, como declara Mader, nem sempre parta da lei como uma atividade racional atrelada a fins e resultados⁸¹.

A despeito disso, são vislumbradas as etapas de: (1) análise e definição do problema a ser acolhido pela norma; (2) estipulação dos objetivos da ação legislativa; (3) análise dos meios capazes de resolver o problema e a escolha dos instrumentos adequados para tal, baseadas, sobretudo, já numa possível avaliação prospectiva; (4) redação e elaboração do ato normativo; (5) aprovação e promulgação da lei; (6) implementação; (7) realização de avaliação retrospectiva; e, caso necessário, (8) adaptação da legislação com base em sua avaliação *ex post*. Observa-se: todo o caminho só pode ser instrumentalizado por uma AIL.

Enquanto o modelo estático de Díez Ripollés é focado nos níveis de racionalidade legislativa penal, o dinâmico busca superar um exame meramente prescritivo através de um olhar sobre a prática legiferante⁸². Para isso, a análise da dinâmica normativa criminal merece ser construída a partir de suas fases retroalimentadoras: a pré-legislativa, a legislativa e a pós-legislativa⁸³. O que as diferencia, em essência, são os agentes sociais predominantes em cada uma e o seu grau de institucionalização.

A fase pré-legislativa é defendida por Díez Ripollés como sendo talvez a mais importante entre as três, ainda que muitas vezes seja tão subestimada. Ela seria inaugurada pela problematização de determinada questão social e findada com a elaboração de uma proposição ou PL que a enfrente. Trata-se de um pro-

79 MADER, 2001, p. 121-122.

80 Para Marta Tavares de Almeida (2009, p. 8), a Legística Material seria a responsável por projetar a compartimentalização do processo legiferante em fases – como, identificação do problema, definição dos objetivos, apresentação de alternativas para a solução, avaliação dos efeitos da legislação – e por introduzir instrumentos que concorram na elaboração mais racional desses momentos legislativos.

81 MADER, 2001, p. 122.

82 DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 25-26.

83 *Ibid.*, p. 26-27.

cesso sociológico complexo constituído por cinco etapas sucessivas, podendo ser nomeadas, para fins de simplificação, como: disfunção social, mal-estar social, opinião pública, programa de ação e proposição⁸⁴.

O início pode ser marcado pela crença de que há em operação alguma disfunção social a ser retificada pela ação legislativa. A ideia de que se está diante de um mal-estar social se dá pela disseminação da disfunção enquanto uma crença generalizada, estável e emocionalmente envolvente⁸⁵. Uma vez estando o medo e a preocupação ante o delito estáveis e generalizados, o mal-estar é concretizado pela mobilização da opinião pública⁸⁶, conduzida especialmente pelos meios de comunicação, que contornam o problema, ressaltam os seus efeitos maléficos e questionam de forma genérica a necessidade de decisões legislativas penais⁸⁷. Esse estado de opinião transforma-se então num programa de ação, a fim de que sejam identificadas possíveis soluções e meios legislativos para alcançá-las⁸⁸. Como é preciso garantir credibilidade ao programa, é habitualmente formulado por grupos de pressão especializados, circulando a percepção de que há mais legitimidade científico-social⁸⁹ e garantindo a eles prestígio e influência⁹⁰. Para encerrar a fase pré-legislativa, os programas de ação devem se tornar projetos de lei, onde se reestrutura o programa ao formato propositivo e o insere de fato nas dinâmicas da burocracia estatal⁹¹.

A fase legislativa contempla a atividade parlamentar propriamente dita, desde a apresentação do projeto até a sua aprovação, promulgação, com posterior entrada em vigor. É fundamental avaliar se é iniciativa do Governo ou de alguma das Casas Legislativas — Díez Ripollés destaca a centralidade que as proposições governamentais possuem dentro da agenda congressual⁹². Após, passa-se às deliberações sobre o projeto, onde o encaminhamento às comissões⁹³ e os discursos parlamentares são elementos cruciais. Aqui, nas deliberações, se está

84 DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 27.

85 *Ibid.*, p. 30.

86 Por opinião pública, Díez Ripollés (2016, p. 35-36) comunica aquela: “de um coletivo qualificado de pessoas, mais concretamente, daquelas que determinam os conteúdos dos meios formadores de opinião. [...] Não é, portanto, a opinião majoritária da sociedade, seja qual for o seu modo de verificação, nem o total das opiniões existentes na sociedade sobre o tema [...]. A opinião pública é, definitivamente, a opinião de *especialistas*”.

87 *Ibid.*, p. 34.

88 *Ibid.*, p. 37.

89 De toda forma deve se considerar a crítica de que esse é apenas o modelo, haja vista a frequente e crescente desconsideração e falta de respeitabilidade do programa de ação na feitura de leis penais, “seja porque a aquisição de tal qualidade já não está ligada à intervenção dos grupos especializados, seja porque se renuncia diretamente à sua aquisição” (*Ibid.*, p. 40). O protagonismo de grupos não especializados, como a mídia e as vítimas, pode, muitas vezes, se desdobrar no prejuízo dos níveis de racionalidade na dinâmica normativa penal. Seja como for, o cenário reforça a necessidade de propagação e aplicação da AILC.

90 *Ibid.*, p. 37.

91 *Ibid.*, p. 48.

92 *Ibid.*, p. 56.

93 Díez Ripollés (2016, p. 57-58) esclarece que o envio do projeto “à comissão correspondente dá lugar a expectativas de uma intervenção parlamentar mais autônoma, de caráter especializado, e com abertura a outros agentes sociais”.

diante do mais relevante momento da fase legislativa, uma vez ser primordial ao incremento de componentes de racionalidade⁹⁴. Por fim, chega-se à aprovação do projeto, na qual deve dispor de regramentos relativamente rigorosos.

A fase pós-legislativa se constitui pela avaliação dos efeitos da legislação após a entrada em vigor⁹⁵. É marcada pelas etapas da ativação, da avaliação e da transmissão⁹⁶. Diante da falta de institucionalização da avaliação *ex post*, a ativação é normalmente capitaneada por agentes sociais com influência o suficiente para mobilizar o interesse por saber os efeitos da norma. Para motivar uma avaliação, a decisão legislativa penal merece ser avaliável — ao contrário das leis simbólicas, reativas ou de compromisso —, conter em si alguma virtualidade ao interesse avaliativo — diferente de leis superlegitimadas ou demasiadamente populistas — e deve estar pendente de avaliação — diversa das leis recentemente aprovadas⁹⁷.

A etapa da avaliação é propriamente definida a partir dos meios pessoais (disponibilidade de profissionais, atuação coordenada entre áreas e de acordo com objetivos externos), materiais (dotações orçamentárias, instalações adequadas, etc.) e metodológicos (substrato experimental não programado, estatísticas suficientes, referências experimentais) para torná-la real⁹⁸. Há de ter a avaliação os seus resultados transmitidos com confiabilidade, inteligibilidade e adequada difusão. Chega-se, assim, à avaliação da avaliação, por onde:

os resultados obtidos são introduzidos na arena pública e ficam sujeitos a todo tipo de interpretações e instrumentalizações por parte dos diferentes agentes sociais, com vistas à consolidação ou não da opinião de que existe uma disfunção social que exige novas medidas legislativas, com o que se encerra o círculo do procedimento legislativo⁹⁹.

A travessia por todo o caminho da dinâmica legislativa penal é fundamental para compreender a sobreposição possível com as etapas da Legística Material, tendo em vista que ambos dialogam de modo direto e conferem padrões mínimos de racionalidade à AILC.

Não por menos, percebe-se nitidamente que o momento inaugural de análise e definição do problema a ser dissolvido pela decisão legislativa penal é compatível com as etapas pré-legislativas de percepção da disfunção social, transformada num mal-estar e captada pela opinião pública. A estipulação dos objetivos da ação legislativa e a análise dos meios e instrumentos capazes de resolver o problema são absorvidos pelo programa de ação adotado. A redação

94 DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 59.

95 Por essa razão, é também denominada como *fase avaliadora*.

96 *Ibid.*, p. 62.

97 *Ibid.*, p. 63-64.

98 *Ibid.*, p. 65-67.

99 *Ibid.*, p. 68.

e a elaboração do ato normativo são equivalentes à última etapa da fase pré-legislativa. Em continuidade, a aprovação, promulgação e implementação da lei correspondem exatamente ao que se espera da fase legislativa. Por devido, a realização de avaliação retrospectiva e a eventual adaptação da legislação são justapostas à toda fase pós-legislativa do modelo dinâmico de Ripollés.

Diante do explorado, uma AILC racional deve ser capaz de identificar esse fluxo. Pelo menos, deve ser minimamente capaz de afinar parte do dinamismo do fenômeno legislativo penal aos níveis ou critérios estáticos de racionalidade. Identificando, por exemplo, a centralidade que os padrões da racionalidade ética possuem nas três primeiras etapas da fase pré-legislativa; a estampa da racionalidade pragmática na confecção dos programas de ação; a visibilidade das racionalidades jurídico-formal e linguística na feitura do PL; a disputa frequente dos cinco níveis ao longo da fase legislativa; e a repetição do ciclo na fase pós-legislativa.

2.2.1.2 *Outorgando transparência, estabilidade e justificação*

Conforme já se viu, uma das características primordiais da AIL enquanto instrumento de racionalização é a sua aptidão em prover a decisão legislativa de transparência, justificação e segurança (jurídica). Mesmo que parte dessa constatação já tenha sido explorada, ainda cabe pontuar alguns de seus aspectos.

A primeira premissa a ser considerada é a de que a Legística Material, e por consequência a AIL, aproximam os/as legisladores/as dos/as destinatários/as da lei. Há, em certo sentido, um maior foco na relação comunicacional entre eles/as¹⁰⁰, que só pode ser viabilizada por um processo que estime por transparência, fundamentação e estabilidade.

A demanda por mais transparência acaba por elevar a AIL a um mecanismo de pressão para que os/as decisores/as explicitem as condições que os/as fizerem seguir por determinado rumo legislativo. É, portanto, através da AIL que os/as produtores/as da norma compartilham se “pautaram suas ações pelo melhor interesse dos cidadãos, ou se agiram orientados por seus próprios interesses”¹⁰¹ e por compromissos eleitorais. Nada mais condizente com toda lógica de *accountability* do serviço público.

É possível vislumbrar, inclusive, um papel persuasivo que fortalece a substituição da coerção por maior espontaneidade na adesão à norma. Pode vir a consolidar a conquista de apoio popular (mesmo para aquelas legislações que nasceram impopulares), na medida em que levanta pontos favoráveis e desfavore-

100 SOARES, 2007, p. 10.

101 MENEGUIN, Fernando B.; RIBEIRO, Henrique Marques; Introdução. In: *Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 16.

ráveis à proposta, propiciando uma análise pretensamente mais imparcial sobre os seus reais impactos. Nesse sentido, existe a expectativa que:

haja mais persuasão e menos coerção e, nos processos participativos, a negociação do conteúdo pode gerar uma co-responsabilidade pela sua efetivação, porque os participantes colaboraram com suas representações de mundo, o que é otimizado por uma gama de informações evidenciadas na reconstrução da situação-fática-problema, resultante do processo de avaliação legislativa¹⁰².

Um efeito do que se coloca é uma possível revalorização do Poder Legislativo, sustentado por mais credibilidade, confiança e legitimidade. Em momentos de intenso ativismo judicial e agressiva judicialização da política, o positivo crédito do Legislativo nesse sentido pode evitar desmesuradas apreciações jurisdicionais ou, ao menos, melhor adequar o controle de constitucionalidade.

Num viés mais estratégico, a sensação de corresponsabilidade e autor-reconhecimento dos cidadãos e cidadãs perante à norma pode ainda reduzir a exposição política dos(as) decisores(as), “permitindo-lhes, nomeadamente, não serem ulteriormente surpreendidos por um rotundo insucesso das políticas ínsitas em normas por eles adoptadas ou propostas”¹⁰³.

Para tentar cumprir a promessa por maior justificação, a AIL deve conseguir minimamente expor a situação-problema, o arcabouço jurídico existente, as soluções possíveis, os impactos de cada solução, as implicações financeiras, os reflexos das relações intergovernamentais; uma consulta entre órgãos envolvidos; e certas informações sobre os grupos interessados e afetados¹⁰⁴.

Um efeito prático de se conferir maior fundamentação à decisão legislativa, como destaca Salinas, está no fato de que a AIL pode ser mobilizada pelas minorias parlamentares de forma a incluir na pauta pontos que a princípio não foram incorporados à proposta ou por outros grupos parlamentares que, ao se utilizaram do mecanismo para agilizar a tramitação, superam a falta de consenso — muitas vezes paralisadora — com a disponibilização de informações vitais ao projeto¹⁰⁵.

Uma decisão legislativa transparente e fundamentada é vetor para a estabilidade, especialmente para a promoção de segurança jurídica. Assim, a AIL merece ser traduzida num instrumento capaz de reduzir ambiguidades, contradições, simbolismos, imperfeições e incertezas — deficiências que afetam frontalmente a estabilidade do ordenamento jurídico. O ponto dialoga

102 SOARES, 2007, p. 17.

103 MORAIS, 2010, p. 8.

104 SOARES, 2007, p. 8-9.

105 SALINAS, 2013, p. 232.

diretamente com o princípio da segurança da Legística Material delineado por Charles-Albert Morand¹⁰⁶.

Importante, enfim, consignar que a AIL se trata de apenas de um subsídio à tomada de decisão legiferante, e não um substituto à apreciação política de quem legisla. Ela articula uma calibragem entre o juízo técnico e o político, disponibilizando ao segundo o máximo de informações que tornem a decisão legislativa mais racional e consciente.

2.2.1.3 Freando e moderando o punitivismo

Salutar é ainda defender que a busca de aprimoramento da produção normativa por meio da AILC é também conceber uma potente oportunidade de frear, racionalizar ou, ao menos, desacelerar a agenda punitivista e eficientista no Brasil. Agenda essa que, ao passo que patrocina com afincos o recrudescimento legislativo penal, dispensa com descaso a qualificação de suas proposições normativas. É preciso romper com a dinâmica de um punitivismo ideológico, eleitoreiro e desprezado de evidências.

Nessa conjuntura, a produção de políticas legislativas penais deve estar atenta a certas idiosincrasias.

Crítica contumaz ao acervo criminológico crítico, o Estado Penal no Brasil parece ser impulsionado pela expansão do eficientismo penal e pela necessidade de políticas criminais de emergência frente a uma suposta crise de eficiência estatal¹⁰⁷. Como corrente teórica de assídua aplicação prática, o eficientismo penal, a dissenso dos ditos minimalismos e abolicionismos, busca dar máxima operação ao controle punitivo. Há uma busca obstinada pela eficácia absoluta do Direito Penal, punindo-se cada vez mais. A doutrina, ao carregar consigo figurativamente o jargão Lei e Ordem, proclama que “se o sistema não funciona, o que equivale a argumentar, se não combate eficientemente a criminalidade, é porque não é suficientemente repressivo”¹⁰⁸.

Para garantir executabilidade a esse projeto, a agenda criminal acaba sendo marcada por aquilo que se entende por direito penal de emergência, caracterizado pelo aceleração da elaboração normativa, movida e a pedidos de uma opinião pública influenciada, sobretudo, por provocações midiáticas¹⁰⁹. A tendência ao recrudescimento penal no Legislativo, sustentada, dentre outras

106 “Charles-Albert Morand indica quatro princípios essenciais de Metodologia da Legislação que deverão nortear a criação da norma legal. São eles: [...] (iii) princípio da segurança, que estabelece um mínimo de estabilidade à lei, rechaçando, portanto, medidas como a da retroatividade normativa” (Salinas, 2008, p. 32).

107 ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolicionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão. *Seqüência*, Florianópolis, v. 52, n. 27, jul. 2006. p. 178.

108 *Ibid.*, p. 178.

109 BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Discursos de Emergência e Política Criminal: O Futuro do Direito Penal Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 103, 2008, p. 422.

razões, na pressão de um senso comum abordado diariamente pela exposição exacerbada de selecionados delitos nos meios de comunicação, aparenta ser uma condição estruturante da fase pré-legislativa no Brasil¹¹⁰.

O convulsionado ritmo imposto pelo direito penal de emergência é ainda alimentado por uma cultura política no Brasil de valorização quantitativa da atividade parlamentar, porquanto há um baixo custo para apresentação de um PL na pauta congressual¹¹¹. Obviamente, essa característica não deve ser valorada como intrinsecamente negativa, pois a apresentação é um dos dados objetivos de medição da atuação parlamentar, de modo que “é tolerável que um congressista não consiga aprovar os seus projetos de lei, mas imperdoável que ele não os apresente”¹¹².

A moralização da agenda legislativa criminal, a dissensão da racionalização, é também um importante vetor neste panorama, no qual não raras vezes os(as) parlamentares adotam o populismo penal¹¹³ enquanto padrão. Nesse contexto, ao momento da decisão legislativa, as elites políticas percebem a potência do retorno em cumprir as expectativas (quase sempre imediatistas) desse(a) cidadão(ã) que opina e pensa a criminalidade, de forma que ante o crime a resposta é um recrudescimento justificado pela gravidade, pelo medo e pela (justa) indignação, e não necessariamente por critérios racionais. Assim, “a função da pena no populismo punitivo não é outra senão satisfazer temporariamente as demandas sociais por maior segurança, por maior punição, para erradicar temporariamente os sentimentos de insegurança, vulnerabilidade e medo”¹¹⁴.

Há de ser pontuado ainda que quando o Congresso Nacional pauta problemas sociais estruturantes, a intervenção penal de imediato aparece como a saída para a resolução dessas demandas, ainda que seja manifestamente insuficiente. Abdica-se, portanto, de soluções de outra natureza. Nesse sentido, a AILC é uma excelente ferramenta para evitar este tendencioso comportamento, na medida em que identificar alternativas possíveis de enfrentamento ao problema é uma de suas etapas basilares.

Uma consequência dessa *prima ratio* criminal é o aumento da criação de leis penais. Considerando a moderna sociedade de risco, contornada por grandes mudanças econômicas, científicas e tecnológicas, esse acréscimo é propiciado

110 O ponto em muito foi elucidado pela pesquisa de Luís Gazoto. In: GAZOTO, Luís Wanderley. *Justificativas do congresso nacional brasileiro ao rigor penal legislativo: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo*. (2010). Tese de Doutorado. Faculdade de Sociologia da Universidade de Brasília.

111 VIEIRA, Eduardo S. S. Desafios e estratégias para a implantação da avaliação de impacto legislativo. In: VIEIRA, Eduardo S. S.; MENEGUIN, Fernando B.; RIBEIRO, Henrique Marques; KÄSSMAYER, Karin. *Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017. p. 51.

112 SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. O diálogo entre ciência e política no processo de formação das leis penais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 186, jun. 2010, p. 15.

113 Quenta Fernández constrói o conceito de populismo penal como sendo um fenômeno originado nas demandas populares por punição. In: QUENTA FERNÁNDEZ, Javier. El populismo del derecho penal: la necesidad de racionalizar las leyes punitivas populares. *Revista Jurídica Derecho*, v. 5, n. 6, jan. 2017, p. 138.

114 *Ibid.*, p. 140, tradução livre.

pela antecipação da tutela penal, sobretudo pela criação de novas figuras típicas, visando, dentre outros objetivos, a proteção de bens jurídicos difusos ou coletivos, como o meio ambiente e a ordem econômica¹¹⁵.

Por último, merece destaque que o Direito Penal é vítima da crise da própria Ciência Jurídica, que, reverenciando a eficiência, neste caso a punitiva, em desprestígio da dogmática, se desprende da construção de um sistema penal fechado, ou seja, fortalecido de um remate metodológico e de uma lógica sistêmica¹¹⁶.

Este amálgama de eficientismo, emergência, proliferação, populismo e crise:

tem aberto as portas para uma hipertrofia do Direito Penal, caracterizado pela explosão de novos tipos, pelo alargamento ou flexibilização das fronteiras típicas e incremento de penas aos tipos já existentes, normalmente fundamentadas no discurso de utilização de uma normatividade de emergência, com todos os problemas dela decorrentes, ligados ao caos, rigor punitivista, redução de garantias e simbolismo, fatores que, por seu imprevisto e imediatismo contrapõem-se a qualquer técnica legislativa inspirada em uma política criminal racional e realmente eficiente¹¹⁷.

A AILC, é preciso que se diga, não deve ser definida pela pretensão de representar uma oposição ao punitivismo como se fosse simplesmente um aparato a serviço da agenda garantista e progressista. Ainda que a ferramenta deva incorporar valores democráticos e constitucionais que são caros a ela, a sua função é eminentemente instrumental: fundamentar a decisão legislativa criminal e garantir o elo entre os seus objetivos e os seus reais efeitos. E isso, no Brasil, não é menosprezável.

2.2.2 Atual recepção pelo ordenamento jurídico brasileiro

Ainda que existam no Brasil determinadas normativas que assentem a viabilidade da Análise de Impacto Legislativo, inexistente de fato uma legislação que garanta sua efetividade, estruturação e viabilidade nos Poderes Legislativo e Executivo em âmbito federal e, principalmente no que toca a esta pesquisa, que seja direcionada aos atos normativos em matéria penal.

Um dos primeiros registros acadêmicos que repertoriavam preocupação com a técnica legislativa foi a obra *Técnica Legislativa: Constituições e Leis Constitucionais do Brasil* de Hésio Fernandes Pinheiro, publicada no ano de 1945¹¹⁸. Victor Nunes Leal, inspirado no trabalho de Hésio, produziu no mes-

115 DE FILIPPO, 2021, p. 243.

116 *Ibid.*, p. 243.

117 *Ibid.*, p. 244.

118 SALINAS, 2008, p. 61.

mo ano um ensaio com a mesma temática, posteriormente incorporado à obra *Problemas de Direito Público*¹¹⁹.

Entretanto, aparentemente, a proliferação de normativas em sentido estrito de melhoria da qualidade de legislar foi especialmente compatível com o período da redemocratização, momento central de reformulação do Estado brasileiro. À vista disso, com a edição do Decreto 100.000/1991 e da Portaria 1/1991, ambos da Presidência da República¹²⁰, foi autorizada a criação de uma Comissão para rever, simplificar e uniformizar normas específicas de elaboração de atos e comunicações oficiais, posteriormente consolidadas na primeira edição do Manual de Redação da Presidência da República¹²¹. Dá-se um primeiro passo institucional.

Em sucessão, houve a expedição de um dos primeiros registros de regulamentação da Legística no país: o Decreto 468, de 6 de março de 1992, que estabeleceu regras para a redação de atos normativos do Poder Executivo e dispôs sobre a tramitação de documentos sujeitos à aprovação da Presidência da República¹²². Extremamente voltado à Legística Formal, o Decreto ainda sim estabeleceu que a elaboração normativa deveria observar alguns pontos (num molde *checklist*) e o item 9.4.3 do Manual de Redação, bem como ser encaminhada mediante exposição de motivos fundamentada (Anexo A). Quatro anos depois, ele foi revogado pelo Decreto 1.937/1996, com bastante similitude¹²³.

De lá para cá, muito se desenvolveu, na prática e na academia, o interesse pela Ciência da Legislação e pelo fenômeno legislativo. Entretanto, o despertar do pensamento intelectual brasileiro não se mostrou suficiente o bastante para influir num debate público que escoasse em robustas regulamentações ou mudanças legislativas. Consequência disso, é a carência de sólida previsão e aplicabilidade da AIL e da AILC no processo legislativo — como visto, os mais destacados instrumentos da Legística. Ainda assim, existem algumas iniciativas que merecem reconhecimento.

2.2.2.1 Lei Complementar 95/1998

Como antecipado, a proliferação de normativas de acolhimento de orientações de Legística foram paralelas à redemocratização, momento central de

119 SALINAS, 2008, p. 61.

120 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil - Subchefia de Assuntos Jurídicos. Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior (org.). *Manual de Redação da Presidência da República*. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2018d.

121 *Ibid.*

122 *Id. Decreto n.º 468, de 6 de março de 1992*. Estabelece regras para a redação de atos normativos do Poder Executivo e dispõe sobre a tramitação de documentos sujeitos à aprovação do Presidente da República. Brasília, 9 mar. 1992.

123 *Id. Decreto n.º 1.937, de 21 de junho de 1996*. Estabelece regras para a redação de atos normativos do Poder Executivo sujeitos à aprovação do Presidente da República. Brasília, 24 jun. 1996.

reformulação do Estado e da burocracia brasileira. Tão verdade que a Constituição Federal (CF) de 1988 diligenciou uma importante delegação no parágrafo único do seu artigo 59, dedicado às espécies de atos normativos, onde referencia que “Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”¹²⁴. O imperativo foi atendido e, em 26 de fevereiro de 1998, foi promulgada a Lei Complementar (LC) 95/1998¹²⁵.

A LC 95/1998, responsável por dispor sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis brasileiras, é uma referência para a produção normativa no país, sendo frequentemente referenciada como a lei das leis. Mesmo sendo descendente direta do Decreto 468/1992, ela representa, sem dúvidas, um marco para a Legística no Brasil. Formalização, racionalização, padronização e organização são algumas de suas propriedades.

Apesar das disposições sobre o valor da clareza, precisão e ordem lógica refletirem a racionalidade linguística e o instituto da Consolidação reconhecer a importância da racionalidade jurídico-formal, a versão original da LC 95/1998 apenas contemplou orientações próprias à Legística Formal. Por essa via, seria um pouco distante esperar algum desenvolvimento sobre avaliação de impacto por força da lei das leis. Eis, então, que, para a sua densificação, complementos a ela foram sendo expedidos.

O primeiro deles é o Decreto 2.954/1999, que estabeleceu regras para a redação de atos normativos do Poder Executivo¹²⁶. Dele, destaca-se o §1º do art. 2º que dispõe que “Para apresentação de proposta legislativa, deverá o autor certificar-se de que a proposição afigura-se como a única forma de resolver ou superar o problema”. O art. 7º, igualmente, reproduziu a disposição do Decreto 468/1992 de submissão de matérias técnicas ou tecnológicas complexas a alguma forma de aferição de resultados¹²⁷. É de extrema relevância pontuar que o Decreto também prevê uma série de questões por *checklist*, a serem analisadas na elaboração de atos do Executivo, que podem ser consultadas no Anexo B.

O Decreto elenca orientações específicas à elaboração penal, apontando que, nela, deverá se compatibilizar as penas com os bens jurídicos protegidos e com as penas aplicadas para delitos diversos ou semelhantes; se evitar normas penais em branco; e se explicitar as situações que poderão ser afetadas pela le-

124 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

125 *Id. Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, 27 fev. 1998.

126 *Id. Decreto n.º 2.954, de 29 de janeiro de 1999*. Estabelece regras para a redação de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo. Brasília, 24 fev. 1999.

127 “Aferição de Resultados Art. 7º Os projetos de lei que disciplinem matérias técnicas ou tecnológicas complexas devem prever forma de aferição de resultados, tendo em vista a necessária adequação do direito positivo às novas situações, ao desenvolvimento tecnológico ou ao desenvolvimento das relações fáticas e jurídicas. Parágrafo único. Dos projetos de lei que reclamarem avaliação sistemática de resultados, deverá constar cláusula relativa à elaboração de ‘relatórios de experiência’ a serem encaminhados periodicamente a órgão dos Poderes Executivo ou Legislativo” (*Ibid.*).

gislação e os seus efeitos¹²⁸. Como se nota, já em 1999 fagulhas de racionalidade legislativa foram conjecturadas pelo Poder Executivo.

Em continuidade, o Decreto 4.176/2002 atualizou as diretrizes para os atos encaminhados à Presidência da República pelos Ministérios e demais órgãos de sua estrutura, revogando o anterior¹²⁹. Há bastante correspondência com o seu antecessor, entretanto a perspectiva é que imprimisse mais modernização. Há, por exemplo, uma sofisticação do dispositivo referente à lei penal¹³⁰. A *checklist* atinente à verificação da situação-problema e das variáveis de impacto reproduz em muito aquela do Decreto de 1999, com a principal distinção de atualizar alguns poucos termos e substituir “atingido” por “destinatário” da lei.

Hoje em vigor, o Decreto 9.191/2017 revogou o anterior e manteve o mesmo escopo de disciplinamento¹³¹. É, todavia, mais atual, extenso e aprimorado. O conteúdo da disposição referente à lei penal continua muito similar, apenas com a mudança da numeração de seu artigo. As questões a serem analisadas ao momento da elaboração também são atualizadas, deixando o rol ainda mais analítico e o acondicionando mais à literatura especializada (Anexo C). São encontradas, na *checklist*, novas informações no tópico das normas de caráter penal que refletem a importância da sua subsidiariedade e irretroatividade.

2.2.2.2 Outras legislações, iniciativas e normativas esparsas

Apesar da primordialidade da LC 95/1998, devem ser consideradas, ainda, outras normas pontuais que preveem em seu conteúdo alguma espécie de AIL.

É o caso, por exemplo, das tímidas inserções na própria Constituição, que, em seu artigo 166, §3º, anuncia que as emendas ao PL do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem só poderão ser aprovadas se forem indicados os recursos necessários para tal alteração¹³². Ou, ainda, o artigo 113 do Ato das

128 “Normas Penais Art. 9º Os projetos de lei que contenham normas penais deverão: I - compatibilizar as penas previstas com outras figuras penais existentes no ordenamento jurídico, de modo a evitar a desproporção entre os bens jurídicos protegidos e as penas aplicadas para delitos diversos ou semelhantes; II - evitar as formulações abertas (norma penal em branco), bem como aquelas que permitam aplicação estritamente subjetiva da norma; III - explicitar as situações que poderão ser afetadas pela edição da norma, identificando os efeitos que serão produzidos no sistema jurídico-penal vigente (abolição de crime, lei mais benéfica, lei agravadora da pena); IV - conter ressalva expressa de aplicação das normas penais criadas somente aos fatos ocorridos após sua entrada em vigor” (Brasil, 1999).

129 *Id.* Decreto n.º 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, 08 abr. 2002.

130 “Lei Penal Art. 11. O projeto de lei penal manterá a harmonia da legislação em vigor sobre a matéria, mediante: I - a compatibilização das novas penas com aquelas já existentes, tendo em vista os bens jurídicos protegidos e a semelhança dos tipos penais descritos; e II - a definição clara e objetiva de crimes. Parágrafo único. A formulação de normas penais em branco deverá ser evitada” (*Ibid.*).

131 *Id.* Decreto n.º 9.191, de 01 de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília, 03 nov. 2017a.

132 “Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento

Disposições Constitucionais Transitórias, inserido pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que declara que as proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita deverão conter uma análise estimada do seu impacto orçamentário e financeiro¹³³.

Referente à CF, merece destaque também o § 16 do artigo 37, incluído pela EC 109/2021, que prevê que a Administração Pública deva realizar avaliação das políticas públicas, com a divulgação do objeto da análise e dos resultados alcançados¹³⁴. Em complementação, o § 16 do artigo 165 aduz que as leis para plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, de iniciativa do Executivo, devem observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas do § 16 do artigo 37.

Partindo para disposições infralegais, um exemplo é o Decreto 6.062/2007, que instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) no âmbito do Governo Federal¹³⁵. Entre as suas competências, está o fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados, a promoção de estudos e pesquisas e a formulação de propostas a serem implementadas nos órgãos e entidades envolvidos no processo regulatório.

Outro significativo caso é o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. De acordo com o artigo 4º, são diretrizes da governança pública, dentre outras: o direcionamento das ações em busca de resultados para a sociedade; o monitoramento do desempenho e a avaliação da concepção, implementação e resultados das políticas; a avaliação de propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, os custos e benefícios; a orientação do processo decisório por evidências, conformidade legal e qualidade regulatória; a edição e revisão de atos normativos, alinhada a boas práticas regulatórias, legitimidade, estabilidade, coerência do ordenamento jurídico e, sempre que conveniente, com consultas públicas¹³⁶.

Uma também conhecida iniciativa é a da Lei 13.874/2019, a famigerada Lei da Liberdade Econômica¹³⁷. A legislação, que institui a Declaração de Direitos

anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. [...] § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: [...] II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;" (Brasil, 1988).

133 *Ibid.*

134 *Ibid.*

135 *Id.* Decreto n.º 6.062, de 06 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, e dá outras providências. Brasília, 19 mar 2007.

136 *Id.* Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 23 nov. 2017b, n.p.

137 *Id.* Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica;

de Liberdade Econômica, prevê um capítulo específico para aquilo que define como Análise de Impacto Regulatório. Em suma, o artigo 5º estipula que as propostas de edição ou alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos, ou de usuários dos serviços, de órgão ou entidade da administração pública federal, deverão ser precedidas por uma análise de impacto regulatório, contendo informações sobre os seus possíveis efeitos¹³⁸.

Uma de suas consideráveis inovações é a remissão expressa à necessidade de regulamento para estatuir sobre vigência, conteúdo, metodologia, quesitos mínimos, hipóteses de obrigação e dispensa da análise de impacto regulatório. É, portanto, o que se tentou fazer com a edição do Decreto 10.411/2020¹³⁹. Algumas considerações a seu respeito devem ser feitas.

Entre elas, a definição de que a Análise de Impacto Regulatório se refere à avaliação prévia à edição do ato e a Avaliação de Resultado Regulatório posterior à sua entrada em vigor. Há, aqui, a distinção das avaliações *ex ante* e *ex post* direcionada aos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários(as) dos serviços prestados dos órgãos e às entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O ato de encerramento da Análise de Impacto Regulatório será um relatório, contendo os principais elementos empregados na decisão regulatória em foco (Anexo D).

O recentíssimo Decreto 11.558/2023, que dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas criado pelo Decreto 9.834/2019, prevê uma série de importantes e novas disposições¹⁴⁰. Pode ser sublinhada aquela que enuncia que são objetivos do Conselho a APP selecionadas, o acompanhamento da implementação das propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas e o apoio ao monitoramento da implementação delas. Há, expressamente, a menção de que a avaliação será feita mediante análises *ex ante* e *ex post* das políticas públicas pinçadas. É interessante revelar uma de suas principais diretrizes, qual seja, a “a promoção da eficácia, da efetividade e da eficiência das políticas públicas para que obtenham melhores resultados e impactos aos usuários da política e à sociedade”¹⁴¹.

estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada n.º 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei n.º 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Brasília, 20 set. 2019b.

138 *Ibid.*

139 *Id. Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020.* Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, 2020.

140 *Id. Decreto n.º 11.558, de 13 de junho de 2023.* Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, 14 jun. 2023c.

141 *Id.*, 2023c.

Em âmbito congressional, o artigo 96-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), incluído via Resolução 44/2013, estipula que as comissões permanentes selecionarão políticas públicas do Poder Executivo para serem avaliadas¹⁴². A avaliação das políticas públicas se estenderá aos seus impactos e às atividades meio de suporte para sua execução. Segundo o dispositivo, a Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle farão estudos e relatórios para subsidiar a avaliação e o Instituto de Pesquisa DataSenado produzirá análises e relatórios estatísticos com a mesma função.

Merece distinção a atuação da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALEMG). No seu Manual de Redação Parlamentar, hoje na terceira edição, a ALEMG sugere que antes de se iniciar propriamente a elaboração de uma proposição, deve ser realizado um estudo técnico sobre a sua necessidade, viabilidade, aplicabilidade e possíveis impactos¹⁴³. Para o Manual, o estudo preliminar, que merece ser incorporado à Justificativa da proposição, deve conter os objetivos, a necessidade, a possibilidade jurídica, o impacto sobre a realidade e o ordenamento, o objeto e o campo de aplicação da norma. Esses elementos podem ser traduzidos no questionário de referência para a preparação da lei (*checklist*) presentes na publicação (Anexo E).

Ainda da experiência mineira, a Lei Complementar 78/2004 traz diversos dispositivos sobre elaboração, alteração e consolidação das leis do Estado, aproximando-se em muito das orientações de Legística Formal presentes na LC 95/1998¹⁴⁴.

2.2.2.3 Projetos em tramitação

No que se refere aos projetos que tramitaram ou tramitam mas que não chegaram a ser aprovados¹⁴⁵, uma das ilustres aparições do interesse pela Legística no

142 “Art. 96-B. No desempenho da competência prevista no inciso IX do art. 90, as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas. § 1º Cada comissão permanente selecionará as políticas públicas até o último dia útil do mês de março de cada ano. § 2º Para realizar a avaliação referida no caput, que se estenderá aos impactos das políticas públicas e às atividades-meio de suporte para sua execução, poderão ser solicitadas informações e documentos a órgãos do Poder Executivo, nos termos do art. 50 da CF, bem como ao Tribunal de Contas da União e a entidades da sociedade civil. § 3º Ao final da sessão legislativa, a comissão apresentará relatório com as conclusões da avaliação realizada. § 4º A Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborarão estudos e relatórios técnicos que subsidiarão os trabalhos da avaliação de que trata o caput. § 5º O Instituto de Pesquisa DataSenado produzirá análises e relatórios estatísticos para subsidiar a avaliação de que trata o caput”. *Id.* Congresso. Senado. *Resolução n.º 93, de 27 de novembro de 1970*. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, 28 nov. 1970.

143 SILVEIRA, Antonio Barbosa da (org.). *Manual de Redação Parlamentar*. 3. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013, p. 33.

144 MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Lei Complementar n.º 78, de 09 de julho de 2004*. Dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis do Estado, conforme o previsto no parágrafo único do art. 63 da Constituição do Estado. Belo Horizonte, 10 jul. 2004.

145 Para se chegar aos resultados, foi utilizada a expressão-chave “avaliação de impacto” no buscador avançado de Propostas Legislativas do site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Apenas consideraram-se espécies normativas que tratassem especificamente da avaliação em sede legislativa. Não se delimitou um recorte temporal específico.

Congresso foi a do PL 4.373/2016, que criaria a chamada Lei de Responsabilidade Político-Criminal. Apresentado no dia 16/02/2016, pelos deputados federais Wadiah Damous (PT/RJ) e Chico Alencar (PSOL/RJ), o PL prevê exatamente a análise prévia de políticas penais de impacto social e orçamentário¹⁴⁶.

O PL 4.373/2016 estipulou, então, a necessidade de uma análise prévia de impacto das proposições que criassem novos tipos, aumentassem pena ou tornassem mais rigorosa a execução da reprimenda, tendo como referência: o número estimado de novos processos de conhecimento e de execução no Judiciário; o custo e o número de vagas necessárias no sistema prisional; e as implicações que a criminalização e os autos de pena provocariam na vida coletiva. Para operacionalizar a proposta, os artigos do PL preveem hipóteses de cabimento, alguns elementos centrais da avaliação, a diferença de impacto social e financeiro, medidas compensatórias, lócus de elaboração e momento de apresentação. Apesar de que críticas a ele possam ser aventadas, o projeto apresenta relevante propósito e caminha lado a lado com a hipótese desta dissertação, qual seja, o empenho em se evitar o uso desproporcional e irracional da política criminal como refém do punitivismo legislativo.

Nessa mesma linha, o Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados (PRC) 234/2017, apresentado em 26/04/2017 pelos deputados Jean Wyllys (PSOL/RJ) e Wadiah Damous (PT/RJ), pretendia alterar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) para incluir como requisito a análise financeira e orçamentária das proposições legislativas que criassem novos tipos, aumentassem pena ou tornassem mais rigorosa a execução da reprimenda, considerando, igualmente, o número de vagas necessárias no sistema prisional¹⁴⁷. Chegando a citar na Justificativa a ferramenta de *Impact Assessment* do programa Better Regulation da Comissão Europeia, o texto do PRC pretendia alargar as competências da Comissão de Finanças e Tributação para poder realizar tal análise. A proposição foi arquivada em 31/01/2019, nos termos do artigo 105 do RICD, ou seja, por força do fim da legislatura sem o posterior desarquivamento.

O PL do Senado (PLS) 185/2016 pretendia alterar a LC 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal — com o intuito de estabelecer a necessidade da avaliação de certas políticas públicas com impacto fiscal elevado para aferir a sua qualidade, eficiência, pertinência e relação entre custos e benefícios¹⁴⁸. A previsão era a de que fossem obrigatórias, no mínimo, duas avaliações por ano

146 BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n.º 4.373/2016, de 15 fevereiro de 2016*. Cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal. Brasília, 2016a.

147 *Id.* Projeto de Resolução do Regimento n.º 234, de 26 de abril de 2017. Altera o inciso X do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para incluir o requisito de análise dos aspectos financeiros e orçamentários públicos quaisquer proposições legislativas que tratem da criação de novos tipos penais, aumentem a pena cominada ou tornem mais rigorosa a execução da pena, considerando a quantidade de vagas necessárias no sistema prisional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

148 *Id.* Projeto de Lei do Senado n.º 185, de 28 de abril de 2016. Altera o art. 48 e introduz o art. 48-B na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, com vistas a instituir avaliação de projetos e programas de elevado impacto fiscal. Brasília, 2016b.

para todos os entes federativos com mais de duzentos mil habitantes e, para a União, tomando ainda como referência padrões internacionais. Com o fim da legislatura e sem aprovação, o PLS foi arquivado no dia 22/12/2020, com base no § 1º do artigo 332 do RISF. Os Projetos de Lei Complementar (PLs) 9/2003¹⁴⁹, 59/2019¹⁵⁰ e 487/2018¹⁵¹ também pretendiam estabelecer critérios de avaliação de impacto a serem anexadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 26/2017, de origem do Senado Federal, pretendia criar um sistema de APP¹⁵². Por ela, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário manteriam, de forma integrada, um sistema para avaliar a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações governamentais e fornecer subsídios técnicos à formulação de políticas públicas. A PEC chegou a ser aprovada em primeiro turno no Plenário, mas nunca passou pelo segundo, sendo arquivada em 21/12/2022, ao final da legislatura.

É necessário consignar também o PLP 29/2011, de autoria de Esperidião Amin (PP/SC), para modificar a LC 95/1998, tornando obrigatório, na justificação das normas que impliquem gastos públicos, o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos seus efeitos¹⁵³. Ainda, pelo substitutivo do relator foi incluído artigo para estabelecer que constará da parte final das normas uma cláusula de avaliação cuja periodicidade deveria ser compatível com sua vigência. Desde 03/05/2018 não há movimentação.

Dentro do mesmo escopo, o PLP 419/2017, de autoria dos deputados Júlio Lopes (PP/RJ) e Paulo Abi-Ackel (PSDB/MG), intentou alterar a LC 95/1998 para tornar obrigatória a elaboração de estudo prévio de impacto social e viabilidade técnica, econômica e financeira, bem como a realização de consultas públicas¹⁵⁴. Pretenderia, portanto, acrescentar à lei o Capítulo III-A, específico para dispor sobre estudos técnicos e consultas públicas. Para que os instrumentos fossem obrigatórios, o PL elencou uma série de hipóteses que os demandariam, como, por exemplo, para todas as proposições legislativas que regulamentassem

149 BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n.º 9, de 18 de fevereiro de 2003*. Altera o art. 4º da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Brasília, 2003.

150 *Id.* Congresso. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n.º 59, de 13 de março de 2019*. Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais [...]. Brasília, 2019a.

151 *Id.* Congresso. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n.º 487, de 26 de março de 2018*. Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo a avaliação periódica dos impactos econômico-sociais [...]. Brasília, 2018a.

152 *Id.* *Projeto de Emenda à Constituição n.º 26, de 29 de junho de 2017*. Acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal, para dispor sobre a criação de um sistema de avaliação de políticas públicas. Brasília, 2017c.

153 *Id.* Congresso. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n.º 29, de 23 de março de 2011*. Modifica a Lei Complementar n.º 95, de 1998, para tornar obrigatório constarem, de modo circunstanciado, da justificação das normas referidas no art. 59 da Constituição da República [...]. Brasília, 2011.

154 *Id.* *Projeto de Lei Complementar n.º 419, de 12 de setembro de 2017*. Acrescenta o Capítulo III-A constituído dos arts. 17-A, 17-B e 17-C à Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, para dispor sobre a obrigatoriedade de elaboração prévia de estudo de impacto social e viabilidade técnica, econômica e financeira, bem como de realização de consultas públicas. Brasília, 2017d.

direitos fundamentais, incluídos os direitos e deveres individuais e coletivos e os direitos sociais. A Casa Iniciadora, ainda, realizaria consulta pública, observando algumas diretrizes presentes no texto, como divulgação ampla e prévia do documento convocatório. Apesar do PL ter sido desarquivado pela Mesa Diretora no dia 22/02/2019, nunca mais houve nenhum ato em sua tramitação.

Pouco tempo depois da apresentação do anterior, foi apresentado o PLS 488/2017, de autoria do senador Roberto Muniz (PP/BA)¹⁵⁵. O projeto também pretendeu incidir sobre a LC 95/1998 de forma a criar o Capítulo III-A, contudo agora sob a redação “Dos projetos de lei de que instituem políticas públicas”. As diretrizes do PLS são mais abertas, declarando que todos os projetos de lei que instituíssem políticas públicas deveriam ser acompanhados de avaliação prévia de impacto legislativo, a fim de averiguar economicidade, efetividade, eficácia e eficiência. Por efeito do conteúdo do PLS, essa avaliação deveria conter:

I – parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regularidade formal do ato normativo proposto; e II – notas explicativas que demonstrem, no que for pertinente, a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das medidas constantes do projeto, contendo: a) síntese qualitativa e quantitativa do problema ou da situação que reclama providências; b) objetivos da proposição e sua vinculação com o problema definido; c) alternativas existentes para a solução do problema identificado, com respectiva previsão dos impactos econômicos e sociais, justificando a escolha da solução ou providência contida no projeto proposto, com comparação das análises de custo-benefício global de cada alternativa; d) custos administrativos da solução ou providência contida no projeto proposto, caso a alternativa estabelecida na proposição entre em vigor; e e) indicação da existência de prévia dotação orçamentária ou a fonte de recursos, quando a proposta demandar despesas, e como a ação está enquadrada no Plano Plurianual vigente¹⁵⁶.

Aprovado no Senado, o PLS 488/2017 foi remetido à Câmara dos Deputados no dia 11/04/2018 e, na Casa Revisora, tornou-se o PLP 494/2018¹⁵⁷. Reunindo como apenso o PLP 29/2011, o projeto permaneceu sem nenhuma emenda nova enquanto na Câmara e, desde 04/05/2018, não registra nenhuma movimentação.

O PRC 301/2018, apresentado pelo deputado Eduardo Cury (PSDB/SP), pretendeu alterar o RICD para contemplar especificamente uma AIL *ex post*¹⁵⁸.

155 BRASIL. *Projeto de Lei do Senado n.º 488, de 06 de dezembro de 2017*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública. Brasília, 2017e.

156 *Ibid.*

157 *Id.* *Projeto de Lei Complementar n.º 494, de 10 de abril de 2018*. Altera a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas. Brasília, 2018e.

158 *Id.* *Projeto de Resolução de Alteração do Regimento n.º 301, de 05 de março de 2018*. Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n.º 17, de 21 de setembro de 1989, para dispor sobre a avaliação de impacto da produção legislativa. Brasília, 2018f.

Por ele, a avaliação de impacto retrospectiva seria incluída no Título VIII no Regimento, para considerar que a Câmara realizasse a análise de todas as proposições legislativas quatro anos após estarem em vigor, com exceção da lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual, plano plurianual e leis que autorizassem créditos adicionais. A avaliação de impacto deveria considerar a efetividade, consequências jurídicas, econômicas, financeiras, sociais e ambientais da proposição, bem como as dificuldades encontradas para sua execução. O parecer do relator, deputado Samuel Moreira (PSDB/SP) nunca chegou a ser votado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e, desde o final de 2019, não há significativa movimentação no seu trâmite.

Dentre as proposições mais recentes, tem-se o PL 3.083/2022, que regulamenta o §16º do artigo 37 da CF, estipulando regras mais específicas alusivas à avaliação *ex post* de políticas públicas¹⁵⁹. Por sua redação, a avaliação retrospectiva de políticas públicas deve ser capaz de aferir a sua adequação, necessidade, efetividade e custos de implementação e manutenção da lei. Reconhecendo diversas metodologias existentes, o PL declara que a política só será mantida se receber uma avaliação positiva, com base em análises de custo-benefício, custo-custo, custo, risco, risco-risco ou outra metodologia internacionalmente consagrada. Impõe, ainda, que a avaliação deva ser para todas as políticas públicas implementadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios de, ao menos, quatro em quatro anos.

Registra-se, brevemente, os intentos do Grupo de Trabalho destinado ao Estudo do RICD que, na reunião do dia 25/11/2021, chegou a debater mais abertamente a incorporação da Legística ao Regimento da Câmara dos Deputados, com o relato de experiências e sugestões de especialistas, entre eles Fabiana de Menezes Soares, Fausto de Paula Menezes Bandeira, João Thiago Silveira e Manuel Cabugueira¹⁶⁰.

2.2.2.4 Lacunas e desafios para a efetivação da ferramenta

De início, já superada a relevância da AILC no país, é preciso assinalar que a existência de normas — ainda que não abundantes — que aludam a importância da avaliação de impacto e, sobretudo, a abundância de Projetos de Leis que trataram ou tratam da matéria evidencia, de certa forma, uma mínima consciência a respeito da ferramenta e suas funcionalidades. O fato de não terem

159 BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n.º 3.083, de 22 de dezembro de 2022*. Regulamenta o §16º do art. 37 da Constituição Federal, prevê regras de avaliação das políticas públicas, e dá outras providências. Brasília, 2022.

160 *Id.* Câmara dos Deputados. *Grupo de trabalho para estudo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília, 2021.

sido convertidos em norma propriamente e estarem em plena eficácia é que pode evidenciar outras resistências à sua aceitação enquanto prática.

O que se conjectura, portanto, é que o reconhecimento de sua existência e importância não foi necessariamente incorporado ao ordenamento jurídico para garantir a real aplicabilidade da AIL e da AILC.

Uma prova disso é a frequente crítica feita às legislações com maior potencial de mudança desse cenário: a LC 95/1998 e o Decreto 9.191/2017. Ainda que representem um avanço em termos de racionalidade legislativa, não conseguem sustentar a eficácia de seus dispositivos, afinal inexistem diretrizes ou força coercitiva para serem cumpridas. Conforme consta na LC, o seu descumprimento não gera invalidade do ato. De igual forma, a extensa *checklist* anexada ao Decreto não é, de forma alguma, obrigatória e, com isso, não é imprescindível que algo similar seja juntado ao momento da propositura. De certo modo, o PLP 419/2017 e o PLS 488/2017 tentaram enfrentar a questão, porém, como se viu, nunca chegaram a ser aprovados.

Ainda, o Decreto 9.191/2017 apenas é destinado às propostas de atos normativos ao(à) Presidente da República pelos(as) Ministros(as) de Estado, excluindo toda a gama de proposições iniciadas no Legislativo. Na mesma tomada, o Decreto 10.411/2020 é categórico: “§ 3º O disposto neste Decreto não se aplica às propostas de edição de decreto ou aos atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional”¹⁶¹, o que exclui uma grandiosa quantidade de proposições criminais.

Ante a ausência de algo potencialmente extensível ao Legislativo, o Congresso torna-se mais distante dessas boas práticas. Ainda que haja o artigo 96-B do RISN, além dele ser voltado à função fiscalizadora do Parlamento através da análise de políticas públicas do Executivo, não é acompanhado por nenhuma regulamentação que passe por explicitar os principais pontos de uma análise de impacto; quem dirá específicos à matéria penal.

Ao revogar o seu antecessor, o Decreto 9.191/2017 ainda deixou de constar como obrigatória a apresentação da Exposição de Motivos fundamentada e instruída com base no Anexo II do Decreto 4.176/02¹⁶², ou seja, esclarecendo a síntese do problema, as soluções e providências contidas na medida proposta, as alternativas existentes, os custos, as razões que justificam a urgência (se for o caso) e os impactos ambientais (se for o caso). Havia, expressamente, a previsão de que a falta ou insuficiência dessas informações na Exposição de Motivos poderia acarretar, a critério da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, a devolução ou a reformulação da proposta. Essa consideração foi perdida.

De mais a mais, inexistente, para a auspiciosidade de uma AILC no Brasil, normativas mais conectadas ao campo penal. O que se percebeu nas disposições

161 BRASIL, 2020.

162 *Id.*, 2002.

que preveem alguma espécie de análise de impacto é, por outra via, um vínculo mais estreito com a área econômica e/ou financeira. É o que se tem, por exemplo, com a Lei da Liberdade Econômica, uma das poucas que confere algum grau de operacionalidade à avaliação de impacto. Quando se tentou preencher essa lacuna, com a apresentação específica do PL 4.373/2016 e do PRC 234/2017, não parece ter havido disposição política suficiente para que fossem aprovados.

Quando não demasiadamente focadas no campo econômico, as previsões existentes são mais relativas à Análise de Políticas Públicas de forma geral, e não à AIL. A falta de pormenorização da modalidade legislativa pode apontar para uma generalização que, dentre outras preocupações, invisibiliza e a importância das Casas Legislativas nesse jogo.

Dentro do mesmo panorama, não existem muitas iniciativas que se vinculam a uma avaliação após o ato normativo estar em vigor. É prejudicado, com isso, todo o ciclo avaliativo da norma. Registra-se, por justiça, que na *checklist* do Decreto 9.191/2017 há uma discreta consideração pela necessidade de se avaliar os efeitos posteriores da norma, sob o título “Avaliação de resultados”.¹⁶³ O PL 3.083/2022 e o PCR 301/2018, realmente focados na avaliação *ex post*, ainda que mereçam críticas quanto à sua larga abertura, tentaram trazer luz à importância desse tipo de retrospecto e, por destino, não restaram aprovados.¹⁶⁴

Os diversos Manuais existentes — como, por exemplo, os Guias Práticos da Casa Civil da Presidência da República¹⁶⁵⁻¹⁶⁶, o Guia de Diretrizes para Avaliação de Impacto Legislativo na Câmara de Deputados¹⁶⁷, o Guia de Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal¹⁶⁸ e o Manual de Redação da Presidência da República¹⁶⁹ — apesar de serem vigorosos e avançados, não são referenciais suficientes para que o Executivo e o Legislativo os cumpram, especialmente pela falta de coercibilidade.

De forma geral, tanto as legislações em vigor quanto as proposições não aprovadas são tomadas por certa generalidade. Não basta prever que haverá ou poderá existir uma avaliação de impacto; é preciso dar condições para que ela seja de fato executada. Caso contrário, não restará nenhuma esperança para que a atual conjuntura seja revertida, apenas a permanência do que já se instaurou.

163 BRASIL, 2017a.

164 O PL n.º 3.083/2022 até que apresenta recente movimentação, tendo em vista que em 28/03/2023 foi recebido na Comissão de Administração e Serviço Público (CASP) da Câmara dos Deputados.

165 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de Políticas Públicas*: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Presidência da República, 2018b. 1 v.

166 *Id.* Presidência da República. Casa Civil da Presidência da República. *Avaliação de Políticas Públicas*: guia prático de análise *ex post*. Brasília: Presidência da República, 2018c. 2 v.

167 *Id.* Câmara dos Deputados. *Diretrizes para Avaliação de Impacto Legislativo na Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, [s.d.]b.

168 *Id.* Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal (org.). *Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal*: Proposta de abordagem. Brasília: Senado Federal, 2013.

169 *Id.*, 2018d.

Para ser sustentada alguma forma de obrigatoriedade, por certo, é preciso assegurar uma avaliação factível. Uma condição é alimentada pela outra. Para internalizar a prática, portanto, é fundamental, por exemplo: (a) melhor definir o rol de atos normativos a serem necessariamente avaliados; (b) prever a competência específica do órgão que a executará; (c) assegurar preparo, dotação e disponibilidade da equipe responsável pela execução; (d) oferecer sistemas aptos ao levantamento de dados e informações; (e) travar esforços conjuntos entre o Executivo e Legislativo, dada a capacidade legislativa de ambos os poderes e a frequente interação que possuem; (f) definir o momento devido para a apresentação da avaliação; (g) especificar a modalidade e a forma da AILC — caso seja, por exemplo, através de *checklist* delinear as suas informações indispensáveis; (h) descrever com mais detalhamento as consultas públicas, delineando a sua forma e como serão utilizados os seus resultados; e (i) caucionar elementos que reconhecem a especificidade do campo penal. Socorrer a parte desses pontos é o que se tentará fazer nos próximos capítulos deste trabalho.

3 CONVENIÊNCIAS E BOAS PRÁTICAS PARA UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO CRIMINAL

Este capítulo é a antessala dos modelos de AILC. Aqui, como se verá, serão traçadas algumas bases pelas quais eles se guiarão, tendo em vista que serão erguidos com o que há de adequado e conveniente no ordenamento brasileiro, em experiências estrangeiras, em proposições tramitando no Congresso, na literatura especializada e em reflexões de interesse político-criminal.

No primeiro item, será tomada como fonte parte da experiência europeia na experimentação de ferramentas de estudo de impacto legislativo, ainda que não especificamente apenas penal. A trajetória da Comissão Europeia (CE), de Portugal e Espanha ganharão destaque, mais especificamente no intento de identificar quais são os elementos que tornaram a ferramenta possível para eles, ao menos a nível regulamentar.

A segunda parte afunila a composição temática do terreno, tendo em conta as inescapáveis singularidades da política legislativa criminal. Para isso, será ponderado como ela é alimentada por elementos principiológicos, criminológicos e, muitas vezes, intangíveis, que deverão estar contemplados numa AILC.

3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA EUROPEIA

Para a breve investigação de experiências estrangeiras, foram escolhidas as trajetórias da Comissão Europeia (CE)¹⁷⁰, enquanto bloco, e de Portugal e

170 A Comissão Europeia é a organização responsável por planejar, elaborar e propor as legislações e políticas da União Europeia e políticas da UE. A Comissão tem o direito de iniciativa e de avaliação legislativa e apresenta propostas legislativas ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia para que assim, se aprovados, tornem-se atos legislativos vinculativos da UE.

Espanha, enquanto países particularizados. A seleção, *a priori*, seguiu a razão de que são alguns dos Estados e organizações frequentemente referenciados na literatura sobre o assunto.

O interessante em refletir a experiência da Comissão Europeia se encontra no fato de que, seguindo o legado da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é uma espécie de bússola continental, harmonizando os ordenamentos de maneira a ainda respeitar as realidades dos Estados-membros. São, portanto, orientações e padrões amplos que exigem o protagonismo de cada nação para serem transpostas. A União Europeia (UE), através da Comissão, vem apresentando longos anos de aprimoramento das ferramentas de racionalização do seu processo legislativo, mais uma motivação para a escolha.

Outra motivação reside na aparente consistência que possuem, ao menos em termos de normatização do instrumento¹⁷¹. Sob esse critério pode pairar a dúvida do porquê a experiência de países como Suíça, Reino Unido e Alemanha não foram selecionadas, a julgar por seus notáveis avanços¹⁷². A opção pela realidade ibérica serve a duas causas, uma operacional e outra referencial. A primeira tem origem na necessidade de que haja algum crivo para a pesquisa ser viabilizada operacionalmente, tendo em vista recursos como tempo e dedicação. A segunda porque são as nações de proveniência da grande parte dos autores e autoras que embevece esta pesquisa, o que, por consequência, facilita também o achado de escritos críticos sobre a sua aplicabilidade.

Feitas essas considerações, a escolha por relatar o caso específico de Portugal se deve mais à razão de que praticamente todos os trabalhos consultados sobre o tema o referenciavam¹⁷³. A institucionalização de instrumentos

171 Mesmo assim, é preciso pontuar que muitos autores e autoras, como Becerra Muñoz na Espanha e Marta Tavares de Almeida em Portugal, alegam que os seus países têm uma experiência prática ainda muito incipiente. Contudo, como se discorrerá, comparado ao Brasil, têm importantes contribuições.

172 A Suíça, por exemplo, é o país no qual as recomendações da Legística apresentam o maior grau de institucionalização (Scalcon, 2017, p. 116), tanto que possui até previsão constitucional. Mader afirma, ainda, que o fato da Suíça ser uma democracia direta facilita o esforço de se fazerem leis mais acessíveis. In: MADER, Luzius. Avaliação dos efeitos da legislação: a situação actual na Suíça. *Legística: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 33/34, 2003, p. 139. No Reino Unido, as análises de impacto regulatório são obrigatórias para todas as decisões legislativas e existem unidades específicas chamadas *Better Regulation Executive* no Governo, bem como uma unidade de avaliação das proposições na *House of Commons*. In: KÄSSMAYER, Karin. Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo. *Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017. p. 41. Na Alemanha, diversas leis, especialmente as de grande impacto, são submetidas a técnicas de avaliação prospectiva e retrospectiva e, também, o preenchimento de uma *checklist* para identificação do problema, dos objetivos e das medidas cabíveis é plenamente institucionalizado (Scalcon, 2017, p. 117).

173 Exemplos de referência à experiência portuguesa podem ser encontrados em De Paula (2016), Salinas (2008, 2013), Ferreira (2021), Haber (2011) e Scalcon (2017). Também foram localizados nas seguintes bibliografias. PERPÊTUO, Ricardo Menezes. *Legística: uma perspectiva inovadora para legislar*. 2009. 86 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Processo Legislativo, Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, Brasília, 2009. KARPEN, Ulrich; XANTHAKI, Helen (ed.). *Legislation in Europe: a comprehensive guide for scholars and practitioners*. Portland: Hart Publishing, 2017. CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de. *Legística e modelos de avaliação legislativa: uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte*. In: Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento. 2007. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento: comunicações orais. Belo

de avaliação, o diálogo com os avanços da União Europeia e os longos anos de experimentação são alguns pontos-chave para isso.

A seleção da Espanha, por seu turno, é muito mais influenciada por ser o país de proveniência de grandes autores e autoras estudados na pesquisa¹⁷⁴. Como se falou, isso pode vir a facilitar o achado de escritos críticos sobre a aplicabilidade da ferramenta, mas também a compreensão do cenário no qual importantes referências para este trabalho sustentaram e sustentam as suas análises.

3.1.1 Os avanços da Comissão Europeia enquanto bússola

Apesar de ter existido na União Europeia iniciativas de propulsão da avaliação de impacto durante a década de 90¹⁷⁵, serão as experiências eclodidas a partir dos anos 2000 as que aqui consignarão maior destaque, sobretudo pelo grau de sofisticação e atualização. É, portanto, no início do milênio, no ano 2000, que a Conferência de Presidentes dos Parlamentos da União Europeia e o Conselho Europeu aprovaram medidas mais explícitas sobre o emprego da avaliação de impacto¹⁷⁶.

A primeira grande consequência foi a criação do Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade da Legislação, ou Mandelkern, composto por representantes da Comissão Europeia e dos Estados-membros da UE. O Grupo aprovou, em 2001, o seu Relatório Final e, ao elencar as principais medidas para a melhoria da produção normativa, consignou a avaliação de impacto como um de seus reais¹⁷⁷.

Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2007. BLANK, Dionis Mauri Penning. Breves notas sobre a avaliação prévia de impacto legislativo no âmbito das políticas públicas no Brasil. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, v. 6, n. 2, p. 128-152, 19 dez. 2018. SILVEIRA, João Tiago Valente da. Técnicas Inovadoras na Avaliação Legislativa. In: MARINS, Camila; PIRES, Ieda; BARBOSA, Maria Nazaré (org.). *Estudos em Homenagem ao Professor Carlos Blanco de Moraes*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 179-196. MESTRINER, Melissa. *Legística, Ciência Jurídica e Políticas Públicas: conexões e fundamentos para uma avaliação legislativa no congresso nacional*. 2014. 93 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Legislativo, Instituto Legislativo Brasileiro (Senado Federal), Brasília, 2014. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos Legislativos. *O papel da pesquisa política legislativa: metodologia e relato de experiências do projeto Pensando o Direito*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. (Série Pensando o Direito n.º 50).

174 Em destaque, Adán Nieto Martín, Carlos Blanco de Moraes, Irene Navarro Frías, José Becerra Muñoz, José Díez Ripollés, José Manuel Paredes Castañón, Manuel Atienza, Marta Muñoz de Morales Romero, Marta Tavares de Almeida, Noelia Corral Maraver, Samuel Rodríguez Ferrández, Susana Soto Navarro.

175 Podem ser citadas: o *Sutherland Report*, de 1992, o *Interinstitutional Agreement on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation* de 1998, o *Molitor Report* de 1995 e os consequentes *Simpler Legislation Internal Market (SLIM)* e *Business Environment Simplification Taskforce (BEST)*. Em 1995 e 1996 apareceram os primeiros relatórios usando a expressão da Comissão Europeia (De Paula, 2016).

176 Para se citar outros marcos que não poderão ser detalhados, em novembro de 2006, foi criado o *Comitê de Avaliação de Impacto da União Europeia* no gabinete da Secretaria Geral da Comissão Europeia, para supervisão do processo de avaliação. Em 2015, a Comissão também criou o *Comitê de Controle da Regulamentação*, um órgão independente para assegurar o controle da qualidade normativa e de apoio às avaliações de impacto. In: COMISSÃO EUROPEIA. União Europeia. *Sítio Web oficial*. Bruxelas.

177 MANDELKERN GROUP. Conselho Europeu. *Better Regulation Final Report*. Lisboa: 2001, p. 2.

Sendo notório que os fundamentos da avaliação de impacto empregada pela UE são frutos do trabalho da OCDE, importante registrar que as recomendações trazidas pela organização são expressivas e influentes desde a década de 90. Em 2005, por exemplo, a OCDE emitiu uma recomendação de melhoria da legislação dentro do programa *Better Lawmaking*¹⁷⁸, explicitando a exigência de avaliações e análises de impacto regulatório para proposições normativas.

Também em 2005, a UE, pela atuação da Comissão Europeia, passou a exigir que todas as propostas legislativas fossem submetidas a uma avaliação de impacto. O ano ainda coroou o lançamento da estratégia *Better Regulation* pela Comissão Europeia, que apesar de ter sido antecedida por medidas similares já em curso, é um “plano ainda mais pragmático e instrumental, voltado ao crescimento econômico e à geração de empregos”¹⁷⁹. Sendo atualizadas ao longo dos anos, as orientações do *Better Regulation* são importantes documentos de qualificação e padronização dentro da UE que, para este trabalho, serão sintetizadas no *Better Regulation Guidelines*¹⁸⁰ e no *Better Regulation Toolbox*¹⁸¹, com as últimas versões lançadas em 2021 e 2023, respectivamente.

Para os padrões da Comissão, estampados nos materiais, as avaliações — ou *evalutions* — são exames *ex post*, averiguando o desempenho de uma intervenção normativa após a entrada em vigor; já as avaliações de impacto — ou *impact assessments* — têm operação *ex ante*, recolhendo evidências para a justificação de uma iniciativa a ser ainda implementada¹⁸².

3.1.1.1 Avaliação *ex ante*

A premissa de cabimento do *Impact Assessment* ou avaliação *ex ante*, para a Comissão Europeia, é o emprego em iniciativas que “sejam suscetíveis de terem impactos econômicos, ambientais ou sociais significativos ou que impliquem despesas significativas, e onde a Comissão possa escolher entre opções políticas” existentes¹⁸³.

O *Impact Assessment* será liderado pela(s) Direção(ões)-Geral(is) responsável(is) pela iniciativa, devendo ser determinado a sua realização o mais cedo possível. Após essa primeira validação, deverá ser criado um grupo intersetorial para orientar e operacionalizar o processo. Ao final, o relatório da avaliação

178 Em novembro de 2006, a expressão *Better Lawmaking* é abandonada para dar vez à *Better Regulation*.

179 DE PAULA, 2016, p. 184.

180 COMISSÃO EUROPEIA. *Better Regulation Guidelines*. Bruxelas: 2021.

181 *Id.*, *Better Regulation Toolbox*. Bruxelas: 2023.

182 *Id.*, 2021, p. 9-10.

183 Original: “that are likely to have significant economic, environmental or social impacts or which entail significant spending, and where the Commission has a choice of policy options” (Comissão Europeia, 2021, p. 30, trad. livre).

deverá ser publicado e transmitido ao(à) legislador(a), juntamente com resumo executivo e outros documentos.

Apesar de considerar que cada *Impact Assessment* deva se adaptar ao caso, o *Guidelines* e o *Toolbox* indicam que todas deverão respeitar uma série de princípios¹⁸⁴ e responder a algumas perguntas-chave, num molde *checklist*. Em síntese, são oito questionamentos norteadores: (1) qual é o problema e por que é um problema; (2) por que a UE deveria agir; (3) o que deve ser alcançado; (4) quais são as opções para alcançar os objetivos; (5) quais são os seus impactos econômicos, sociais e ambientais e quem será afetado; (6) como se comparam as opções, em termos de eficácia, eficiência e coerência; (7) qual a alternativa política escolhida; e (8) como serão organizados o monitoramento e a avaliação subsequente.

A leitura conjunta do *Guidelines* e do *Toolbox* permite dissecar a *checklist* em alguns elementos constitutivos. A esse respeito, a primeira pergunta-chave pretende assinalar a existência e a extensão do problema, quem por ele é afetado(a), as suas causas, consequências, motivadores e as preocupações e projeções caso nada seja feito.

A segunda questão, sendo muito mais contextualizada à dinâmica própria da União Europeia, pretende explorar as razões pelas quais a atuação do bloco se justifica em contraposição a iniciativas particularizadas dos Estados-membros. Ainda assim, a ideia significativa do ponto se encontra na justificação legal da atuação legislativa.

Para responder ao terceiro questionamento é preciso declarar quais são os objetivos gerais e específicos da atuação e o nível da ambição política. Esses elementos, por consequência, estabelecem critérios para que possam ser comparadas as alternativas e avaliados os resultados posteriores.

Por continuação, a quarta pergunta-chave pressupõe que existiriam várias opções políticas para alcançar os objetivos pretendidos. Logo, elas devem ser identificadas e deve estar fundamentada a escolha por uma delas. Não por menos, a quinta questão se conecta a isso, tendo em vista que pretende compreender os impactos das alternativas políticas e quem por elas será afetado(a). A avaliação nesse estágio deve conseguir informar como as opções atingiriam os objetivos, quais os seus benefícios, custos, implicações, obstáculos e eventual risco de consequências não intencionais.

Para que as opções políticas possam ser devidamente contrastadas, é necessário que existam critérios e métodos de referência para comparação que estejam ligados aos objetivos da iniciativa. Assim, ao enfrentar o sexto ques-

184 Para o documento, as avaliações de impacto deverão ser abrangentes, proporcionais, baseadas em evidências, abertas às partes interessadas, imparciais, construídas coletivamente, integradas ao ciclo das políticas públicas, transparentes e com alta qualidade (Comissão Europeia, 2021, p. 3).

tionamento, a tarefa deve ser realizada com base em critérios como eficácia, eficiência, coerência, proporcionalidade e grau de preparação para o futuro.

Em retorno à sétima pergunta, é preciso justificar a escolha por uma opção política e, alternativamente, o motivo pelo qual as outras não se mostraram satisfatórias. Por último, o oitavo questionamento almeja o planejamento de ferramentas de monitoramento e de avaliação *ex post*, para ser possível identificar os reais efeitos da medida e de onde e quando futuros ajustes partirão.

Mais ao fim da *Impact Assessment*, deverá ser elaborado um relatório de avaliação capaz de traduzir sinteticamente as suas conclusões. Para a Comissão Europeia, ele deverá ser capaz de comunicar a natureza do problema, a adequação de uma ação ao nível da UE, as vantagens e desvantagens das opções (impactos sociais, econômicos, nos direitos fundamentais e ambientais são os mais consideráveis), quem seria afetado(a) e uma descrição de eventual consulta realizada no processo.

As etapas finais do *Impact Assessment* engancham perfeitamente com o próximo ponto: o modelo de Evaluation ou avaliação *ex post* para a Comissão Europeia.

3.1.1.2 Avaliação *ex post*

Em resumo, a Evaluation ou *ex post* pretende verificar se uma intervenção já em curso é: eficaz no cumprimento dos objetivos e expectativas; eficiente em termos de custo-benefício e proporcionalidade; relevante; coerente, interna e externamente à UE; e se acrescenta valor ao bloco, produzindo resultados superiores aos que teriam sido alcançados com os Estados isoladamente¹⁸⁵.

As Evaluations serão necessárias (a) antes de revisões da legislação da União Europeia; (b) quando forem exigidas pela base jurídica da intervenção como, por exemplo, por uma cláusula de avaliação; e (c) para todos os programas e atividades que impliquem em despesas globais significativas (acima de 5 milhões de euros)¹⁸⁶.

Assim como funciona para o *Impact Assessment*, a avaliação *ex post* será liderada pela(s) Direção(ões)-Geral(s) responsável(eis) pela legislação existente, sendo normalmente incluídas no plano de gestão anual e codificadas na base de dados de estudos interinstitucionais. Após a validação, deverá ser criado um grupo intersetorial que inclua representantes da unidade de apoio do *Better Regulation* na(s) Direção(ões) principal(is), outras Direções interessadas e o Secretariado-Geral. É preparado, ao final, também um relatório de avaliação.

185 COMISSÃO EUROPEIA, 2021, p. 23.

186 *Ibid.*, p. 24.

Também a *Evaluation* deverá seguir princípios e responder à *checklist* ordenada por questionamentos. São eles: (1) qual foi o resultado esperado pela intervenção, ou seja, qual a razão pela qual ela foi fabricada e quais os critérios levados em conta para que pudesse ser avaliada, principalmente se houver tido um *Impact Assessment* anterior; (2) como evoluiu a situação durante o período em avaliação, constando como a intervenção foi implantada e quais os obstáculos, atrasos e avanços apresentados; (3) em termos de eficácia, eficiência e coerência, e tendo em mente a relação entre os custos e os benefícios, até que ponto a intervenção foi bem sucedida e por quê; (4) como a atuação da UE fez a diferença em termos valorativos ao bloco; (5) se a intervenção ainda é relevante, ou seja, se ainda responde a necessidades reais, presentes ou futuras; e (6) quais são as conclusões e lições aprendidas, contemplando os elementos da intervenção que estão ou não funcionando e por que, benefícios que não poderiam ter sido alcançados sem o envolvimento da UE e lições baseadas em evidências e áreas para melhoria.¹⁸⁷

3.1.1.3 Esquematisação das avaliações

Para sintetizar os elementos de AIL da Comissão Europeia, presentes especialmente nos materiais do *Better Regulation*, foi construída a esquematização apresentada na Tabela 1.

Tabela 1 – Elementos da Avaliação de Impacto Legislativo de acordo com a Comissão Europeia

	<i>Impact Assessment</i> (<i>ex ante</i>)	<i>Evaluation (ex post)</i>
Cabimento	Iniciativas suscetíveis de terem impactos econômicos, ambientais ou sociais significativos ou que impliquem despesas significativas, e onde a Comissão Europeia possa escolher entre opções políticas.	Antes de revisões da legislação da União Europeia; quando forem exigidas pela base jurídica da intervenção; para todos os programas e atividades que impliquem em despesas globais significativas (acima de 5 milhões de euros).
Autoria	Grupo intersetorial formado e liderado pela(s) Direção(ões)-Geral(is) responsável(is) pela apresentação.	Grupo intersetorial formado e liderado pela(s) Direção(ões)-Geral(is) responsável(is) pela legislação existente, incluindo representantes da unidade de apoio do <i>Better Regulation</i> na(s) Direção(ões) principal(is), outras Direções interessadas e o Secretariado-Geral.

187 COMISSÃO EUROPEIA, 2021, p. 27-28; 2023, p. 424-431.

	<i>Impact Assessment (ex ante)</i>	<i>Evaluation (ex post)</i>
Princípios norteadores	Abrangência, proporcionalidade, base em evidências, abertura às partes interessadas, imparcialidade, construção coletiva, integração ao ciclo das políticas públicas, transparência e alta qualidade.	Eficácia, eficiência, relevância, coerência, valor acrescentado pela UE, proporcionalidade, independência, objetividade, base em evidências e transparência.
Perguntas-chave (checklist)	1. Qual é o problema e por que é um problema? 2. Por que a UE deveria agir? 3. O que deve ser alcançado? 4. Quais são as opções para alcançar os objetivos? 5. Quais os impactos econômicos, sociais e ambientais e quem será afetado(a)? 6. Como se comparam as opções, em termos de eficácia, eficiência e coerência? 7. Qual a alternativa política escolhida? 8. Como serão organizados o monitoramento e a avaliação subsequente?	1. Qual foi o resultado esperado pela intervenção? 2. Como evoluiu a situação durante o período em avaliação? 3. Até que ponto a intervenção foi bem-sucedida e por quê? 4. Como a atuação da UE fez a diferença? 5. A intervenção ainda é relevante? 6. Quais são as conclusões e lições aprendidas?
Relatório de Avaliação	As conclusões da avaliação são resumidas num relatório, devendo comunicar o problema, a adequação de uma ação da UE, as vantagens e desvantagens das opções (impactos sociais, econômicos, nos direitos fundamentais e ambientais são os mais consideráveis), quem seria afetado(a) e uma descrição de eventual consulta realizada.	As conclusões da avaliação são resumidas num relatório, apresentando a análise e o método empregado, respondendo às questões acima trazidas e explicitando as provas colhidas.
Resumo Executivo	Sim, há.	Sim, há.
Encaminhamento	O relatório deverá, juntamente com resumo executivo e outros documentos pertinentes, ser publicado e transmitido ao(à) legislador(a) e às partes interessadas.	O relatório deverá, juntamente com resumo executivo e outros documentos pertinentes, ser publicado e transmitido ao(à) legislador(a) e às partes interessadas.

Fonte: Elaboração própria baseado em Comissão Europeia (2021, 2023).

3.1.2 O desenvolvimento de Portugal

Portugal parece ser um dos países nos quais a história da qualificação legislativa esteve atenta à trajetória de avanços da União Europeia, pelo menos regulamentarmente. A produção legislativa, inclusive penal, assim como se replicará na Espanha, é muito centrada no domínio do Poder Executivo, direcionada

posteriormente ao Legislativo apenas para endosso e aprovação da proposta. A observação é importante para se saber o quanto os progressos em AIL nos dois países são protagonizados pelos Governos e não tanto pelos Parlamentos e, mesmo assim, não se confundem com a APP *lato sensu*, ou seja, ainda são focadas na questão normativa.

Em 2001, foi criada, no âmbito do Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, a Comissão para a Simplificação Legislativa, tendo, dentre outras funções, determinar a sistematização e elaboração de estudos de impacto em prol da melhoria da legislação¹⁸⁸.

Em cronologia, no ano de 2003, foi montada uma Comissão Técnica responsável pela preparação do Programa Estratégico para a qualidade e eficácia dos Atos Normativos do Governo (2003/2006). Mais uma vez, entre os objetivos do programa, estava perspectivar métodos e procedimentos de melhoria da qualidade das normas e estudar o sistema responsável pela avaliação prévia e sucessiva dos atos normativos do Governo português¹⁸⁹.

Outro destaque foi a aprovação da Resolução 63/2006 do Conselho de Ministros, que endossou o compromisso do Governo com a pauta e elencou uma série de medidas que aproximaram ainda mais o país das diretrizes da OCDE e da UE¹⁹⁰ — não por menos, o objeto central do ato era regulamentar o Programa Legislar Melhor. Dentre as previsões, há a criação do SIMPLEX, consistindo na aplicação de testes de avaliação prévia e sucessiva de impacto dos atos normativos governamentais. A normatização do SIMPLEX foi atualizada em 2008, com a Resolução 198/2008, acrescentando a redução dos encargos administrativos como um objetivo mais nítido das avaliações¹⁹¹.

Há, por último, a criação do SIMPLEGIS em 2010. O Programa, incorporado ao SIMPLEX, tem como objetivos simplificar, garantir mais acessibilidade e melhorar a aplicação das leis¹⁹². Ao intentar cumprir o terceiro deles, a ideia foi promover a elaboração de manuais de instruções aos(as) destinatários(as) das normas e novos modelos de avaliação legislativa.

É, portanto, tendo essa trilha como pano de fundo que, dentro da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), no Ministério da Justiça, especialistas lusitanos(as) encontraram fértil terreno à promoção de uma cultura em AIL.¹⁹³ Em 2010, como fruto dos trabalhos de uma comissão técnica coordenada por Carlos Blanco de Moraes¹⁹⁴, a DGPJ publicou o primeiro Guia de Avaliação de

188 PORTUGAL. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2001, de 9 de março*. Cria a Comissão para a Simplificação Legislativa. Lisboa, 2001.

189 *Id. Despacho n.º 12.017/2003*. Presidência do Conselho dos Ministros. Lisboa, 25 jun. 2003.

190 *Id. Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006*. Lisboa, 18 maio 2006.

191 *Id. Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2008*. Lisboa, 30 dez. 2008.

192 *Id. Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010*. Lisboa, 11 out. 2010.

193 Pelo menos assim Alberto Martins e Carlos Blanco de Moraes aduzem (Moraes, 2010).

194 A Comissão, que iniciou os trabalhos em 2006 e os finalizou em 2008, teve a seguinte composição: Carlos Blanco de Moraes (Coordenador), André Salgado Matos (Vogal e Relator), Susana Videira (Vogal),

Impacto Normativo direcionado aos atos produzidos no Ministério. Por se tratar de publicação oficial em consonância com o Regimento Interno do Conselho dos Ministros, será, junto com o SIMPLEX, utilizada para melhor compreender a operação da AIL em Portugal.

O Guia, a princípio, descreve as modalidades de avaliação de impacto — prévia e sucessiva — e pormenoriza as etapas e tarefas essenciais em cada uma delas. O caráter eminentemente prático da publicação não esconde a sua origem; a ideia, sem dúvidas, é tornar a avaliação prática comum no Ministério.

As primeiras considerações a serem feitas, a partir do trajeto percorrido pelo Guia, correspondem ao momento em que a avaliação deverá ser realizada, quais normas serão avaliadas e quem a fará — questões centrais para efetivar qualquer estudo de impacto legislativo. Após, são minudenciadas as outras etapas do instrumento.

O Guia é bastante amplo ao selecionar as normas passíveis de avaliação, dado que serão objeto dela os atos jurídicos da União Europeia, os atos legislativos e os regulamentos administrativos¹⁹⁵. Poderá também incidir sobre uma parte ou sobre a totalidade de um ato, especialmente na avaliação sucessiva.

Ao se debruçar sobre a autoria da produção avaliativa, o Guia acompanha a lógica da Comissão Europeia e define que a melhor concepção seria a formada por equipes de avaliação. Chega, inclusive, a especificar a composição, com no mínimo dois e no máximo cinco integrantes, sendo ao menos um(a) jurista e um(a) economista¹⁹⁶. Seja como for a composição e a localização administrativa da equipe, o trabalho deverá ao final ser acompanhado de um relatório e uma ficha de avaliação a serem encaminhadas ao(à) responsável máximo(a) e ao(à) decisor(a) político(a)¹⁹⁷.

3.1.2.1 Avaliação *ex ante*

Para a sistemática do Guia, a avaliação *ex ante* deverá ser executada quando assim for estabelecida por alguma norma jurídica ou quando decidida por ordem superior, ainda que, no momento em que escrito o material, não houvesse critérios claros para definição da necessidade e da oportunidade políticas¹⁹⁸. A Resolução 63/2006 do Conselho de Ministros, por seu turno, deixa em aberto ao colocar obrigatoriedade para os principais atos normativos¹⁹⁹.

Daniel Martins (Vogal) e Pedro Pita de Barros (Consultor para assuntos econômicos do Guia) e Nuno Garoupa (Consultor para assuntos econômicos do Guia) (Morais, 2010, p. 11).

195 MORAIS, 2010, p. 20.

196 *Ibid.*, p. 20.

197 *Ibid.*, p. 24.

198 *Ibid.*, p. 19-20.

199 PORTUGAL, 2006.

A avaliação prévia deve ser composta por quatro componentes centrais, classificados da seguinte forma: (a) identificação do contexto da medida, dos seus objetivos, das possíveis opções políticas e seus impactos; (b) realização de consultas; (c) avaliação comparativa das opções; (d) identificação dos mecanismos de monitorização, avaliação sucessiva e revisão²⁰⁰. Cada etapa poderá congrega uma diversidade de questões para garantir materialidade ao intento genérico. Algumas delas serão melhor consideradas abaixo.

Por lógica, a parte inaugural da avaliação consiste na contextualização da decisão política, voltando-se com mais profundidade a compreender a situação problema, suas causas, consequências e demandas. Para isso, uma série de perguntas-chave poderão ser feitas ao objeto avaliativo (Tabela 2).

Em sucessão, compreender quais são os reais objetivos da proposta é tarefa fundamental, devendo ser estruturados do mais geral ao mais específico. A indicação é que ao defini-los, tente-se, na medida do possível, que sejam específicos (definidos e detalhados), mensuráveis, atingíveis, realistas e temporalmente delimitados.

A etapa de identificação das opções de atuação política demanda a identificação de várias alternativas para se alcançar os objetivos pretendidos. Aqui, a “opção zero”, ou seja, a inércia política, também deve ser considerada. Ao se olhar para os impactos de cada alternativa, é imprescindível a escolha de um método de identificação e de descrição deles. É importante, sobretudo, explicitar as relações de causalidade entre cada opção e os seus efeitos, identificar os sujeitos afetados e caracterizar o horizonte temporal em que os efeitos serão produzidos²⁰¹.

A realização de consultas objetiva aglutinar o maior número de informações necessárias à construção do ato, ouvindo especialmente as pessoas, entidades ou grupos envolvidos na temática da proposição. A tarefa, inclusive, contribui para a melhor aceitação da futura norma. A orientação do Guia é que elas sejam feitas o mais cedo possível e que podem ser formais ou informais.

Um dos estágios mais complexos e exigentes da avaliação se encontra na avaliação comparativa das opções políticas em jogo. Como se declarou previamente, é preciso eleger um método ou tipo de análise para isso, caso contrário, a avaliação não disporá de critérios adequados para acareação. No Guia, dois grupos de métodos analíticos são elencados: análise de eficiência, que poderá ser operacionalizada pela análise custo/benefício, custo/eficácia ou multicritérios; e análises complementares, como análise de impacto distributivo, de sensibilidade, de risco ou dos custos administrativos²⁰². O material externa preferência pelo método de custo/benefício, todavia a pormenorização do tipo analítico virá mais adiante no momento de ser construído o modelo de AILC.

200 MORAIS, 2010, p. 27.

201 *Ibid.*, p. 35.

202 *Ibid.*, p. 42.

Por fim, a identificação de mecanismos de monitoramento, avaliação sucessiva e revisão já enquanto se está fabricando a avaliação prévia é fundamental para dar continuidade à racionalização da política pública. A necessidade, as formas de alimentar as informações sobre a eficácia da legislação e a periodicidade desses mecanismos são alguns balizadores.

3.1.2.2 Avaliação *ex post*

A avaliação *ex post* poderá ser impulsionada por previsão normativa, avaliação prévia realizada ou aviso na ficha do teste SIMPLEX. Há ainda, para uso do Conselho de Ministros, previsão de avaliação sucessiva com base em: importância econômica, financeira e social do ato normativo; grau de inovação; grau de resistência administrativa à aplicação; divergências jurisprudenciais significativas de interpretação ou aplicação da norma; número de alterações sofridas pelo ato normativo; grau de aptidão para garantir com clareza os seus objetivos; complexidade técnica e custos financeiros da avaliação.²⁰³

No que concerne às operações necessárias para a análise propriamente, a avaliação *ex post* não se difere tanto da *ex ante*. O grande diferencial, para o Guia, está no menor grau de incerteza com que a avaliação sucessiva é alimentada por trabalhar com dados já dispostos na realidade. Seja como for, são listadas cinco etapas fulcrais.

A primeira consiste na identificação da situação normativa existente e dos objetivos que eram para ser alcançados. A tônica é reconhecer o real cenário de aplicação da norma²⁰⁴, seja de cumprimento ou descumprimento, e apontar os objetivos que a legislação tinha ao momento que foi concebida. O segundo estágio busca indicar quais foram e estão sendo os reais custos, benefícios e outros impactos da norma. A etapa é relevante, inclusive, para identificar impactos não previstos. A terceira abarca a realização de consultas para que novos dados relevantes possam ser coletados — aqui, o procedimento é muito similar ao da avaliação prévia.

As três etapas antecedentes preparam a equipe avaliadora para o quarto momento: o de estimar o grau de sucesso de avaliação prévia realizada, ou seja, de confirmar ou confrontar as estimativas anteriores à entrada em vigor. Quando extrapolado o período de confiança da avaliação prévia ou quando os desvios

203 Trata-se de previsão expressa no art. 44, 2, do Regimento do Conselho de Ministros (Portugal, 2008).

204 “Elementos que podem revelar-se de extrema importância para estes efeitos são, por exemplo, notícias de jornais que revelam a repercussão pública de determinados actos legislativos; artigos de opinião acerca do mérito de determinadas soluções legislativas; manifestações que expressem satisfação ou insatisfação com determinados actos legislativos; linhas verdes e livros de reclamações em que podem estar registados comentários acerca da legislação vigente; sentenças judiciais que, por exemplo, integram uma lacuna por analogia, assim exprimindo uma avaliação da insuficiência do sistema jurídico num determinado sector, ou que fazem interpretações restritivas ou extensivas, assim exprimindo uma avaliação acerca da amplitude com que foi expresso o pensamento legislativo” (*Ibid.*, p. 62-63).

assim indicarem, a conclusão poderá ser a pela reformulação da política²⁰⁵. Em continuação, a quinta etapa requer uma análise do desempenho da atuação pública e uma recomendação de decisão mais definida, sendo mantida ou abandonada.

3.1.2.3 Esquematização das avaliações

Para sistematizar os elementos da avaliação no Executivo português, foi confeccionada a Tabela 2. Trata-se de uma compilação que não corresponde a citações diretas ou considerações explícitas dos diplomas e orientações, mas sim, uma estruturação que traduz e circunscreve os critérios que serão relevantes à construção do modelo deste trabalho.

Tabela 2 – Elementos da Avaliação de Impacto Legislativo em Portugal (Poder Executivo)

	Prévia (Guia)	Sucessiva (Guia)	SIMPLEX (+ Simplegis)
Cabimento	Quando estabelecido por alguma norma jurídica ou quando decidida por ordem superior.	Por previsão normativa, avaliação prévia realizada ou aviso no teste SIMPLEX.	A prévia é obrigatória quando estabelecido pela Secretaria de Estado da Presidência do Conselho de Ministros. Na sucessiva, o Conselho de Ministros decide com base em: importância económica, financeira e social; grau de inovação; grau de resistência administrativa à aplicação; divergências jurisprudenciais relevantes; de alterações sofridas; aptidão para garantir os objetivos; complexidade técnica e custos financeiros da avaliação.
Autoria	Feita por equipas compostas por no mínimo 2 e no máximo 5 pessoas, sendo ao menos uma jurista e uma economista.	Feita por equipas compostas por no mínimo 2 e no máximo 5 pessoas, sendo ao menos uma jurista e uma economista.	Para a prévia simples, será formulário no sistema de gestão documental pelo gabinete do membro do Governo; para prévia complexa, por equipa interministerial e multidisciplinar. Para a sucessiva, Conselho de Ministros ou Ministros/as competentes.

205 MORAIS, 2010, p. 64.

	Prévia (Guia)	Sucessiva (Guia)	SIMPLEX (+ Simplegis)
Momento de apresentação	Quando estabelecido por alguma norma jurídica ou quando decidida por ordem superior. No todo, antes da norma ser aprovada, enquanto ainda conveniente ao processo legislativo.	Por previsão normativa, avaliação prévia realizada ou aviso no teste SIMPLEX. Deve ser realizada com tempo suficiente para tornar mensuráveis os seus efeitos.	Junto à proposição, no caso da prévia. Quando julgado conveniente pelo Conselho e por Ministros/as, para a sucessiva.
Etapas ou perguntas-chave (checklist)	1. Identificação do contexto a. Por que a situação constitui um problema? b. O que ocorrerá ou não ocorrerá que pode criar o problema? c. Em que condições surgiu o problema e quais as suas causas? d. O que motiva os sujeitos que contribuem para a existência do problema? e. O problema é duradouro ou é temporário? f. O problema tende a agravar-se ou a desvanecer-se? g. Quem é afetado pelo problema e em que termos? h. Como é que a sociedade civil e os diversos atores sociais reagem perante o problema? i. Quais podem ser as consequências em manter a situação normativa atual, ou, se for o caso, da ausência de qualquer disciplina legal? 2. Identificação dos objetivos a. Qual o fim da medida? b. Quais os objetivos específicos?	1. Identificação da situação normativa existente e dos objetivos que visa atingir a. Qual é a atual norma em vigor e como ela vem sendo efetivamente aplicada? b. Existem relevantes notícias, artigos, pesquisas, manifestações, decisões judiciais que contextualizam esse cenário? c. Quais são os objetivos, imediatos e mediatos, que se buscava atingir pela norma? 2. Identificação dos custos, benefícios e outros impactos efetivos a. Quais são os impactos efetivos da aplicação da norma? b. Existem custos e benefícios que não foram considerados quando ela foi feita? Se sim, quais? c. Os/As destinatários/as a cumprem?	1. Encargos Administrativos a. A iniciativa legislativa ou regulamentar comporta encargos administrativos para os cidadãos, as empresas ou outros agentes econômicos e sociais? b. Quais são as obrigações mantidas pela norma? c. Quais são as obrigações reduzidas ou eliminadas pela norma? d. Quais são as obrigações criadas pela norma? 2. Balanço de medição dos Encargos Administrativos a. Qual o valor inicial dos encargos mantidos somados aos reduzidos ou eliminados? b. Qual o valor final da soma dos encargos novos com os mantidos, e subtraídos os reduzidos/eliminados? c. Qual o saldo final, considerando a subtração do valor inicial com o final?

	Prévia (Guia)	Sucessiva (Guia)	SIMPLEX (+ Simplegis)
Etapas ou perguntas-chave (checklist) (cont.)	c. Todos eles são definidos, mensuráveis, atingíveis, realistas e temporalmente delimitados? 3. Identificação das opções políticas e de seus possíveis impactos a. Quais as opções de atuação política? b. Elas são adequadas para atingir os objetivos? c. Qual a relação de causalidade entre cada opção e os seus efeitos diretos e indiretos? d. Quem será afetado(a) por cada opção? e. Os impactos de cada opção serão imediatos e únicos ou continuados? 4. Realização de consultas a. Pessoas, entidades e grupos envolvidos foram ou estão sendo consultados? b. Se sim, o que cada um ou cada uma delas manifestou? c. Como se deu a consulta? Foi informal ou formal? 5. Avaliação comparativa das opções políticas a. Qual será ou foi o método analítico para comparar as opções? b. As alternativas que atingem os objetivos são geradoras de vantagens superiores às desvantagens associadas? c. Qual a dimensão da população atingida em cada uma? Quem será beneficiado(a) e prejudicado(a)?	3. Realização de consultas a. Pessoas, entidades e grupos envolvidos foram ou estão sendo consultados? b. Se sim, o que cada um ou cada uma delas manifestou? c. Como se deu a consulta? Foi informal ou formal? 4. Avaliação do grau de sucesso da avaliação prévia a. Os juízos de prognose estabelecidos na avaliação prévia se confirmam ou se invalidam? b. Há motivo para reformulação da política? Por quê? 5. Avaliação de desempenho da atuação política e recomendação de decisão a. Qual é a avaliação geral do desempenho da norma? b. Se feita avaliação prévia, os indicadores dela apontam para que sentido? c. Qual a recomendação geral da avaliação? d. A norma deverá ser mantida ou abandonada?	3. Avaliação dos Encargos Administrativos a. Foram estudados e avaliados cenários alternativos envolvendo a eliminação ou redução dos encargos? b. Foi considerada a adoção de medidas facilitadoras ao cumprimento dos encargos? c. Dentre as alternativas possíveis, foi escolhida a que, cumprindo os objetivos visados, apresenta os encargos mais baixos? 4. Conclusões a. Qual a apreciação global da norma quanto aos encargos administrativos?

	Prévia (Guia)	Sucessiva (Guia)	SIMPLEX (+ Simplegis)
Etapas ou perguntas-chave (checklist) (cont.)	d. Qual é que gera maiores vantagens com menores encargos? 6. Identificação de mecanismos de monitoramento, avaliação sucessiva e revisão a. Há ou haverá previsão de monitoramento da norma? Como se dará? b. Há ou haverá previsão de avaliação sucessiva do ato? Quando deverá ser feita? c. O ato normativo deverá ser futuramente revisado? Haverá cláusula de revisão ou de caducidade? 7. Feitura do Sumário do desempenho das opções a. Quais as opções em consideração e, em resumo, os seus prós e contras? b. Será feita alguma apresentação esquemática?		
Relatório e Ficha de Avaliação	O Relatório deverá acolher as conclusões de todas as etapas da avaliação e incluir os anexos citados. A Ficha de Avaliação traduz sumariamente o Relatório.	O Relatório deverá acolher as conclusões de todas as etapas da avaliação e incluir os anexos citados. A Ficha de Avaliação traduz sumariamente o Relatório.	Tudo se encontra na própria ficha do SIMPLEX. É especificado que, na avaliação prévia, os resultados devem estar na nota justificativa, evidenciando a necessidade, adequação, exequibilidade, perspectivas de aceitação, custos e benefícios.

Fonte: Elaboração própria baseado em Moraes (2010) e Portugal (2008).

3.1.2.4 Atuação do Poder Legislativo

Antes de finalizar o breve relato da experiência portuguesa, é necessário caminhar por certos avanços no Legislativo. Ainda que materialmente o Governo seja o maior produtor das normas jurídicas no país²⁰⁶, a Assembleia da República é, por excelência, o órgão que centraliza a função legislativa. Como Parlamento,

206 Para ilustrar, entre 2000 e 2011, foram publicadas 933 Leis e 3.506 Decretos-leis em Portugal, isto é, quase quatro Decretos do Governo para cada Lei da Assembleia. In: CAUPERS, João; ALMEIDA, Marta Tavares de; GUIBENTIF, Pierre. *Feitura das Leis: Portugal e a Europa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014, p. 85.

ela acompanha o movimento de racionalização e, a título de exemplo, prevê em seu Regimento a necessidade de que os projetos venham acompanhados de estudos e documentos de fundamentação e que, sempre que possível, haja avaliação de impacto de gênero nas notas técnicas elaboradas pelo apoio técnico²⁰⁷.

Conforme o Regimento, até não ser aprovada resolução geral sobre AIL, mantêm-se apenas as obrigações da avaliação de impacto de gênero, instituídas pela Lei 4/2018²⁰⁸. O ato estipula a necessidade de estudo de impacto de gênero para os projetos elaborados pela Administração Central e Regional, bem como aos submetidos à Assembleia. As demais informações a respeito da análise conforme Lei 4/2018 podem ser encontradas na Tabela 3.

O Guia de Legística para a elaboração de atos normativos, publicado em 2020 pela Assembleia, também reafirma os progressos que vêm sendo traçados, ainda que não pormenorize tanto os elementos e etapas constituintes de uma AIL.²⁰⁹ Ao esmiuçar a operação da Legística material, delineia caminhos da tramitação, designadamente: definição do problema; verificação do quadro normativo superior; determinação de objetivos a atingir; alternativas à intervenção normativa; coleta e análise de informação, com ou sem notas técnicas; ponderação de alternativas e adoção da que melhor se adequa ao problema; realização de estudos de impacto de gênero; realização de audições; redação do texto.²¹⁰

O Guia também faz uma importante e conhecida ponderação: a AIL é um processo de cunho mais técnico mas ainda auxiliar à decisão legislativa, jamais em sua substituição, motivo pelo qual também não deverá tornar o processo legislativo mais difícil e oneroso²¹¹.

207 PORTUGAL. Assembleia da República. *Regimento n.º 01/2020*. Regimento da Assembleia da República. Lisboa: 31 ago. 2020b, p. 59.

208 *Id.* Lei n.º 4/2018. Regime jurídico da avaliação de impacto de género de atos normativos. Lisboa, 09 fev. 2018.

209 *Id.* Assembleia da República. *Guia de Legística para a elaboração de atos normativos*. Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República, 2020a.

210 *Ibid.*, p. 11-13.

211 *Ibid.*, p. 26.

Tabela 3 – Elementos da Avaliação de Impacto de Gênero em Portugal (Poder Legislativo)

	Avaliação Prévia	Avaliação Sucessiva
Cabimento	Para todos os projetos de atos normativos elaborados pela Administração Central e Regional, bem como para os projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República.	Quando houver dispensa da avaliação prévia por urgência ou, a qualquer momento, sob proposta da pessoa responsável pela avaliação prévia ou do órgão responsável pela aprovação do ato normativo. Para a decisão, devem ser ponderadas: a importância econômica, financeira e social da matéria; o grau de inovação introduzido; as dificuldades administrativas, jurídicas ou financeiras na aplicação ou implementação; o grau de aptidão do ato para garantir com clareza os fins que presidiram a sua aprovação.
Etapas ou elementos	1. Situação de partida a. Qual a situação e os papéis de gênero sobre os quais a iniciativa vai incidir? b. Existem diferenças relevantes entre homens e mulheres no que concerne o acesso a direitos? c. Existem limitações distintas entre homens e mulheres para participar e obter benefícios decorrentes da iniciativa que se vai desenvolver? 2. Previsão dos resultados a. Qual a previsão dos resultados a alcançar? Eles são diretos da aplicação da norma? b. Como o projeto de ato incidirá nas realidades individuais de homens e mulheres, nomeadamente quanto à sua consistência com uma relação mais equitativa ou à diminuição dos estereótipos de gênero que levam à manutenção de papéis sociais tradicionais negativos? c. O projeto ou proposta contribui para os objetivos das políticas de igualdade? 3. Valoração do impacto de gênero a. Quais são os impactos negativos da aplicação das normas? A implementação das medidas previstas reforça as desigualdades de gênero?	1. Impacto na situação de partida Qual o impacto efetivo das medidas existentes na situação de partida identificada? 2. Metas e resultados Houve o cumprimento das metas e resultados pretendidos? 3. Valoração do impacto de gênero Como foram ou estão sendo valorados os impactos positivos, neutros e negativos de gênero com base no efetivamente registrado? 4. Melhorias Existe necessidade e adequação de formular propostas de alteração para a realização dos objetivos inicialmente traçados? Observação Conforme o artigo 14, item 2, se aplicará na avaliação sucessiva, com as necessárias adaptações, as disposições da avaliação prévia. Logo, neste momento, não se estenderá ou deduzirá questionamentos adicionais.

	Avaliação Prévia	Avaliação Sucessiva
Etapas ou elementos (cont.)	b. Quais os impactos neutros? A questão de gênero não é relevante para o desenvolvimento e aplicação das normas ou por estas não é afetado? c. Quais os impactos positivos? A perspectiva da igualdade de gênero está presente no desenvolvimento e aplicação? A perspectiva da igualdade de gênero é um dos elementos fundamentais da norma? A perspectiva da igualdade de gênero é o eixo central com a finalidade de promover a igualdade entre homens e mulheres, verificando-se um impacto transformador?	
Etapas ou elementos (cont.)	4. Melhorias a. Devem ser feitas medidas adicionais para melhorar o impacto de gênero? b. Devem ser modificadas medidas existentes? c. Devem ser alteradas a linguagem e os conceitos utilizados, minimizando a perpetuação de conceitos ou estereótipos negativos? d. Devem ser feitas medidas complementares ou dirigidas a outros departamentos com relevo na implementação? e. Existem sugestões quanto ao acompanhamento da execução?	
Relatório Síntese	Os elementos e as propostas de melhoria, caso existam, devem constar de relatório síntese, assinado pela pessoa responsável pela elaboração, que acompanha em anexo os projetos de ato normativo nas fases subsequentes da tramitação do respectivo procedimento.	Os elementos e as propostas de melhoria, caso existam, devem constar de relatório síntese, assinado pela pessoa responsável pela elaboração.

Fonte: Elaboração própria baseado em Portugal (2018).

3.1.3 A experiência espanhola

Diversos(as) especialistas espanhóis(olas) afirmam inexistir uma cultura profundamente enraizada em AIL na Espanha²¹², pior ainda se focada na matéria

212 É preciso consignar que, no ano de 2022, foi aprovada a Lei n.º 27 na Espanha, institucionalizando a Avaliação de Políticas Públicas na Administração Geral do Estado. Apesar de ser um notável avanço e acompanhar os debates atuais no campo, é destinada às políticas de forma geral, e não necessariamente às políticas legislativas. Como se fez no primeiro capítulo, a APP, neste trabalho, é diferenciada da AIL. A Lei, na 5ª disposição adicional, de alguma forma também faz essa distinção, quando coloca que: “La

criminal²¹³. A alegação parece carregar em si algum grau de paradoxismo. Quer dizer, o país que abriga alguns dos mais notáveis pesquisadores(as) e trabalhos científicos no campo — Atienza, Díez Ripollés, Rodríguez Ferrández, Becerra Muñoz, Paredes Castañon e Marta Muñoz são apenas alguns exemplos — ainda não foi capaz de institucionalizar verdadeiramente a AIL ou a AILC na sua prática legislativa.

Ainda assim, sempre que a crítica é levantada, é frequente que o diagnóstico pouco otimista seja dado em comparação aos avanços de outros países do continente, como Reino Unido, Alemanha e Suíça, que, como já se viu, têm largas progressões no assunto. Entretanto, para os padrões observados no Brasil, existem considerações da experiência espanhola que ainda merecem crédito.

3.1.3.1 No Poder Executivo

É salutar erudir, primeiro, que a dinâmica legislativa da Espanha acompanha àquela de Portugal, qual seja a de que o Governo, ao revés do Parlamento, é o grande proponente de leis²¹⁴ e que, assim, têm mais chances de serem aprovadas, a ponto de Karpen desafortunadamente proclamar que no país o(a) Ministro(a) da Justiça é o(a) Ministro(a) da Legislação²¹⁵. A advertência é relevante para justificar o motivo pelo qual mais se discorrerá a respeito da experiência no Poder Executivo.

Ainda que muito se diga que é escassa a regulamentação da atividade normativa pelo Governo e que o sistema espanhol é o de redação difusa de leis pelos Ministérios²¹⁶, existem certamente alguns referenciais no país²¹⁷. Dentre os

Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas colaborará con los ministerios competentes por razón de la materia en la elaboración de las metodologías de evaluación ex ante referidas a la previsión de impactos de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo". In: ESPANHA. Ley 27/2022, de 20 de Diciembre. Institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Madrid, 21 dez. 2022.

213 É o caso, por exemplo, de Marta Muñoz Romero, Díez Ripollés e Samuel Ferrández.

214 Susana Soto Navarro chega a afirmar que “o poder das alterações e o trabalho das comissões [da Assembleia] representam um contrapeso fraco, se acima de tudo o Governo detém a maioria absoluta no Parlamento”. No original: “the power of amendments and the work of the committees represent a weak counterbalance, if above all the Government holds an absolute majority in Parliament”. In: SOTO NAVARRO, Susana. *La protección penal de los bienes jurídicos colectivos en la sociedad moderna*. Granada, Comares, 2003, p. 130.

215 KARPEN, Ulrich. La implantación de la evaluación legislativa en Europa: modelos y tendencias actuales. In: FALCÓN, Javier; VALL, Francesc Pau I (org.). *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos, 2006. p. 72.

216 MÁRQUEZ, Piedad García-Escudero. Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, n. 13, 2005, p. 128.

217 Para se citar outros marcos administrativos e institucionais que não poderão ser detalhados, foi criado no Ministério da Justiça a *Comissão Geral de Codificação*, com intuito de servir ao auxílio da atividade legislativa, contando com a seção específica de Direito Penal. Em 2018, foi criado o *Gabinete de Coordenação e Qualidade Normativa* como órgão da Administração Geral do Estado encarregado de promover a coordenação e a qualidade da atividade regulatória do Governo. In: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES. Gobierno de España. Homepage. Madrid: [2023].

primeiros com notabilidade, está o Acordo do Conselho de Ministros de 1990, que aprovou um questionário de avaliação para os projetos e regulamentos de execução das leis encaminhados ao Conselho, a fim de que se justificasse a sua necessidade, as repercussões jurídicas e institucionais e os efeitos sociais e econômicos²¹⁸⁻²¹⁹. Em sequência, novo Acordo do Conselho de Ministros, de 1991, foi expedido, perfilando diretrizes sobre a forma e a estrutura dos anteprojetos de lei²²⁰. Eis que os dois anteriores foram substituídos por um novo Acordo do Conselho, de 22 de julho de 2005, instituindo Diretrizes de Técnica Normativa²²¹.

No entanto, o Decreto Real 1083/2009 parece ter sido a primeira normativa global exclusivamente voltada à avaliação de impacto²²², seguida pela publicação do Guia Metodológico para a elaboração do Relatório de Análise de Impacto normativo, aprovado por Acordo do Conselho de Ministros no mesmo ano²²³. Não obstante, os anos passaram-se e novas demandas eclodiram, de forma que a normativa foi revogada pelo Decreto Real 931/2017, que manteve o mesmo escopo de disciplinamento²²⁴.

O Decreto 931/2017 regulamentou a avaliação de acordo com a Lei 50/1997 e, por isso, tem muitas de suas disposições complementadas pela legislação que o funda²²⁵. Por exemplo, é a Lei que estabelece quais são as hipóteses de cabimento da avaliação, quais os seus elementos indispensáveis, qual o seu trâmite posterior, entre outras coisas; enquanto é o Decreto que pormenoriza o relatório em si. Tomando o Decreto Real e a Lei como fontes, poderão ser avaliados os anteprojetos de lei, os projetos de decretos reais-leis, os decretos reais legislativos e as normas regulamentares. Logo, diversas espécies poderão estar sob análise.

A estrutura e o conteúdo do Relatório deverão envolver, em primeiro lugar, as razões que justificam a oportunidade da atuação, através da: (1) identificação dos fins e objetivos; (2) adequação aos princípios da boa regulamentação, da necessidade e da eficiência, para justificar o seu interesse geral e garantir que se trata do instrumento mais adequado para tal; (3) adequação ao princípio da

218 MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 130.

219 Márquez (2005, p. 131) também adverte que é aconselhável conhecer o questionário aprovado em 1993 pela Comunidade Autónoma do Principado das Astúrias.

220 ESPANHA. *Resolución de 15 de Noviembre de 1991*. Se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley. Madrid, 18 nov. 1991.

221 As Diretrizes ampliaram o âmbito de aplicação e também o teor das orientações, abarcando questões formais e materiais. In: *Id.* Ministerio de La Presidencia. *Resolución de 28 de julio de 2005*. Se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa. Madrid, 29 jul. 2005.

222 *Id.* Ministerio de la Presidencia. *Real Decreto n.º 1083/2009*. Se regula la memoria del análisis de impacto normativo. Madrid, 18 jul. 2009b.

223 *Id.* Consejo de Ministros. *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*. Madrid: 2009a.

224 *Id.* Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. *Real Decreto n.º 931/2017*. Se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Madrid, 14 nov. 2017.

225 *Id.* Jefatura del Estado. *Ley n.º 50/1997*. Madrid, 28 nov. 1997.

proporcionalidade, evidenciando como a medida é a imprescindível para atender ao problema, sendo outras menos restritivas insuficientes; e (4) análise de alternativas existentes, incluindo a de não se fazer nada.

Prosseguindo, deverá ser registrado o conteúdo e a análise jurídica da proposição, que resumirá: as suas principais novidades; a sua ligação com a legislação nacional e da UE; as normas que serão revogadas por ela; o seu prazo de validade, seja indefinido ou temporário (serão especificadas as razões que justificam essa opção); a ocorrência de qualquer uma das circunstâncias do art. 23 da Lei 50/1997; a justificação de eventual atribuição direta do poder de regulamentação a um(a) chefe de departamento ministerial ou a outros órgãos dependentes ou subordinados; e o intervalo regulamentar proposto ao projeto.

Em sucessão, haverá uma análise de adequação da norma à ordem de distribuição de competências legislativas, especificando o título ou títulos de competência em que se baseiam a norma. O quarto momento se trata do exame do impacto econômico e orçamentário. No primeiro, deverão ser analisadas as consequências para os setores, grupos ou agentes afetados, sobretudo à luz do efeito concorrencial, da unidade do mercado, da competitividade e da sua adequação à legislação em vigor. No segundo, deverão ser examinados os efeitos nas receitas e despesas públicas e incluirá o impacto nas despesas com pessoal, dotações ou remunerações, despesas com meios ou serviços da Administração Digital, ou quaisquer outras despesas com o serviço público.

A quinta etapa busca analisar os encargos administrativos que a proposta promove para a Administração e para aqueles(as) que são obrigados(as) a suportá-los, evitando-se os desnecessários. O sexto momento se dedica à avaliação de impacto de gênero — leia-se, o contributo do projeto para eliminação das desigualdades e para a igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens —, na infância e adolescência e na família. Outros impactos poderão ser aventados se relevantes ao órgão proponente, com destaque para aqueles que influam em questões sociais, ambientais, de igualdade de oportunidades, de não discriminação, na acessibilidade, de Administração digital etc.

A descrição do procedimento de consultas faz parte do próximo momento da avaliação. Deverá incluir um resumo das principais contribuições recebidas em consulta virtual, a referência a audiências e informações públicas, a relatórios das Comunidades Autônomas, entidades locais e outros documentos ou pareceres. Interessante que, neste ponto, o Decreto expressamente delineia que qualquer hipótese de dispensa ou redução de prazos para as consultas deverá ser justificada.

Já nessa confecção deverá ser indicado se a norma estará incluída entre aquelas suscetíveis de avaliação *ex post* por delegação do Plano Normativo Anual²²⁶. Sendo o caso, o relatório já descreverá os objetivos e finalidades da

226 O Plano Normativo Anual detalha as iniciativas legislativas que o Governo e os Ministérios pretendem

norma e os termos e prazos que serão utilizados para analisar os seus resultados. Aqui, deverá ainda ser indicado o sistema que será utilizado e a entidade ou órgão adequado para realizar o exame.

Antes, é preciso consignar que mesmo que haja ceticismo quanto ao caráter vinculativo do Decreto, há também reconhecimento quanto à sua relevância. Nas palavras de Becerra Muñoz, o relatório contribui com

maior precisão [...] na descrição de muitos documentos associados, na exigência de alguns que antes não estavam expressamente incluídos e na compilação de todos num dossiê, criando um instrumento único, que sem dúvida terá um efeito psicológico, pois não se trata mais de um amontoado de documentos avulsos que poderão ser sucessivamente incorporados aos negócios parlamentares²²⁷.

Para maior estruturação do relatório, a indicação do próprio Decreto é que sejam seguidas as orientações do *Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*. O Guia descreve meticulosamente as etapas constituintes da avaliação e apresenta indicadores para cada uma delas. Para não haver prolongada descrição, as suas considerações já serão incorporadas à Tabela 4, a fim de que se conjugue as diretrizes do Decreto com os pormenores do Guia.

Tabela 4 – Elementos da Avaliação de Impacto Legislativo na Espanha (Poder Executivo)

	<i>Ex ante</i> (Decreto e Guia)	<i>Ex post</i> (Decreto e Guia)	Relatório abreviado
Cabimento	A princípio, para todos os projetos de lei e normas regulamentares, não sendo obrigatório para PL do Orçamento Geral do Estado (outros documentos informativos o completarão). Será simultânea à elaboração do projeto, desde o início até a conclusão.	Normas indicadas no Plano Regulatório Anual devem ser submetidas, devendo a análise ser realizada nos termos e prazos previstos na avaliação prévia realizada no ano anterior, se existente.	Quando se estima que não resulta em impactos apreciáveis nas áreas selecionadas pelo Decreto ou quando não são significativos. Será obrigatória para os projetos de decretos reais.
Autoria	Órgão ou centro diretivo que promove e é responsável pela proposta.	Órgão ou centro diretivo responsável pela norma em vigor.	Órgão ou centro diretivo que promove e é responsável pela proposta.

submeter a cada ano, para aprovação do Conselho de Ministros (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, *op. cit.*).

227 BECERRA MUÑOZ, José. *La toma de decisiones en Política Criminal: Bases para un análisis multidisciplinar*. Valência: Tirant lo Blanch, 2013a, p. 417, trad. livre.

	Ex ante (Decreto e Guia)	Ex post (Decreto e Guia)	Relatório abreviado
Perguntas-chave (checklist)	1. Oportunidade da proposta a. Quais são as razões ou causas que justificam a proposta? Qual a magnitude do problema? b. Quais são os grupos ou sujeitos afetados, direta ou indiretamente, pela atual situação e a quem se destinará a norma? c. Há um interesse público afetado pelo problema? Em que sentido? d. Por que é o momento apropriado para a proposta? e. Quais são os objetivos ou resultados que se espera alcançar com a proposição? f. Quais são as possíveis alternativas para solucionar o problema? Como cada uma poderá ser brevemente descrita e em que medida podem alcançar os objetivos? g. Quais são as vantagens e desvantagens de cada uma? 2. Conteúdo, análise jurídica e descrição da tramitação a. Qual o conteúdo da proposta? a.1. Qual a estrutura, indicando divisões e artigos?	1. Eficácia a. Qual a eficácia da norma em vigor? b. A medida atingiu os objetivos pretendidos com a sua aprovação? c. Quais foram os termos e prazos que serão utilizados para analisar os resultados da norma? 2. Eficiência a. Qual a eficiência observada da norma? b. Existem encargos administrativos que não foram necessários? 3. Manutenção a. A permanência da norma no ordenamento é sustentável e aconselhável? b. Existem recomendações de melhoria? c. Existe razão para a norma ser revogada?	1. Quais as razões pelas quais não se considera necessário redigir um Relatório normal? 2. Qual a base legal e o alcance do projeto? 3. Qual o conteúdo geral? 4. Como se deu e se dará a tramitação da proposta? Houve consulta pública? 5. Quais os juízos de oportunidade que justificam a norma? Qual a sua pertinência? 6. Qual o título de competência prevalecente? 7. Quais as normas que por ela serão revogadas? 8. Qual o impacto orçamentário da proposta? 9. Qual o impacto de gênero? 10. Existem outros impactos relevantes? 11. Como serão analisados os resultados da aplicação da norma?
Relatório da Avaliação	Junto com os documentos, pareceres, estudos, consultas emitidas e demais ações realizadas, será conservado no respectivo ficheiro administrativo, em formato eletrônico.	Junto com os documentos, pareceres, estudos, consultas emitidas e demais ações realizadas, será conservado no respectivo ficheiro administrativo, em formato eletrônico.	Junto com os documentos, pareceres, estudos, consultas emitidas e demais ações realizadas, será conservado no respectivo ficheiro administrativo, em formato eletrônico.

	<i>Ex ante</i> (Decreto e Guia)	<i>Ex post</i> (Decreto e Guia)	Relatório abreviado
Resumo Executivo	Em qualquer caso, principalmente quando o Relatório for muito extenso, será incluído no início um arquivo com o resumo executivo.	Em qualquer caso, principalmente quando o Relatório for muito extenso, será incluído no início um arquivo com o resumo executivo.	Já é a versão resumida.
	O(A) Chefe ou Chefes do(s) Departamento(s) proponente(s) irão submeter o relatório e documentos complementares, após submissão à Comissão Geral de Secretários de Estado e Subsecretários, ao Conselho de Ministros.	Não houve informação específica.	O(A) Chefe do Departamento proponente irá submeter o relatório e documentos, após submissão à Comissão Geral de Secretários de Estado e Subsecretários, ao Conselho de Ministros.

Fonte: Elaboração própria baseado em Espanha (1997, 2009b, 2017).

3.1.3.2 No Poder Legislativo

A centralidade que o Governo possui na produção legiferante faz com que, assim como em Portugal, seja residual a iniciativa legislativa das Cortes Generales — Parlamento bicameral espanhol. Tanto é que não foram encontradas publicações, guias e disposições específicas para realização de AIL pelas Cortes. Díez Ripollés chega a declarar que lá a institucionalização da avaliação, se não apenas limitada, é praticamente inexistente²²⁸.

O que se percebeu por força, sobretudo, das normativas existentes é que as Casas Legislativas receberão os documentos de justificação, notadamente o relatório da análise de impacto, já confeccionados na fase pré-legislativa pelo Governo. Com o relatório em mãos, os(as) parlamentares tomarão ciência do contexto de fundamentação da norma e, assim, opinarão pela sua aprovação ou rejeição. Existem, ainda assim, dispositivos nos Regimentos das Cortes que atestam ao menos a necessidade de as proposições estarem acompanhadas de justificações²²⁹.

228 Original: “the ‘institutionalization of an evaluative phase of the legislative decisions’ is ‘limited’ (perhaps not so much as even ‘inexistent’”. In: FERRÁNDEZ, Samuel Rodríguez. Legislative Evaluation in Spain: its necessary application in the approval of criminal law reforms. In: MARTÍN, Adán Nieto; ROMERO, Marta Muñoz de Morales (ed.). *Towards a Rational Legislative Evaluation in Criminal Law*. New York: Springer, 2016b, p. 90.

229 Por exemplo, o art. 109 do Regulamento do Congresso dos Deputados exige que os projetos de lei apresentados pelo Governo estejam acompanhados da fundamentação e dos antecedentes necessários à deliberação. In: ESPANHA. Congreso de los Diputados. *Reglamento del Congreso de Los Diputados*, de 10 de febrero de 1982. Madrid, 1982. O art. 108 do Regimento do Senado, por sua vez, estipula que as propostas de iniciativa dos(as) senadores(as) devam ser acompanhadas de declaração de apoio e, se for o caso, de relatório de avaliação de custo econômico. In: SENADO DE ESPAÑA. *Reglamento del Senado*.

3.1.3.3 A influência na matéria criminal

Apesar de poder se destacar avanços na institucionalização da AIL na Espanha — que, como se viu, é focada na concepção governamental —, muitas análises dão conta de opinar que eles não se estenderam necessariamente às proposições em matéria criminal ou, ao menos, não foram testados ou especificados de forma suficiente.

Rodríguez Ferrández, por exemplo, relatou não ter encontrado qualquer vestígio da utilização do questionário aprovado pelo Acordo do Conselho de Ministros em 1990 nas reformas penais levadas a cabo até 2016²³⁰. O autor agudiza o cenário ao afirmar que, nessas reformas, a exigência de maiores documentações só foi atendida de maneira formal ou superficial, e que nem mesmo o Decreto Real 1083/2009 à época as impactou²³¹.

Noelia Maraver ao passo que celebra o ressurgimento da seção de Direito Penal na Comissão Geral de Codificação em 2018, após anos de inatividade, também pontua que o seu funcionamento é limitado pela falta de independência frente ao Ministério da Justiça e pela composição pouco interdisciplinar (apenas de juristas)²³².

O foco da atividade governamental e não tanto parlamentar nas políticas criminais espanholas não é diagnóstico que permanece sem críticas. Becerra Muñoz, por exemplo, afirma que um redesenho institucional da construção das políticas criminais demandaria necessariamente uma melhor distribuição de competências entre o Governo e o Parlamento²³³.

A facilitação e a necessidade da institucionalização da AILC é o que se enfrentou no item 2.2.

Madrid, 03 maio 1994. Em ambos os casos, exige-se que a proposta seja apresentada acompanhada da exposição de motivos (arts. 124 no Regulamento do Congresso e 108 no do Senado).

230 RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, 2016b, p. 90.

231 *Ibid.*, p. 103.

232 MARAVER, Noelia C. Datos y conocimiento empírico en la legislación penal de la Unión Europea: una guía para el legislador español. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Granada, v. 22, n. 18, 2020.

233 BECERRA MUÑOZ, José. Institutional Redesign Proposals for the Preparation of Criminal Policy by the Government: The Focus on *Ex ante* Evaluations. In: MARTÍN, Adán Nieto; MORALES ROMERO, Marta Muñoz de (ed.). *Towards a Rational Legislative Evaluation in Criminal Law*. Nova Iorque: Springer, 2016, p. 110.

3.1.4 Breve análise comparativa

Refletir, ainda que brevemente, a respeito das experiências acima narradas demanda que se faça um mínimo esforço em identificar as suas aproximações e distanciamentos.

De início, a importância em passear pelas prescrições da Comissão Europeia apresenta relevo em muitas dimensões. Primeiro, a sua sistematização dos instrumentos de avaliação legislativa *ex ante* e *ex post* foi sendo aperfeiçoada ao longo dos anos, sendo adaptada às novas realidades, aos objetivos do Bloco e aos erros e acertos ostentados nas últimas décadas. Outra relevância mora na amplitude e completude apresentadas, apreciando todos os mínimos estágios operacionais das avaliações, sugestionando ferramentas e, paralelamente, podendo ser adaptadas a várias matérias legislativas.

Todas essas razões, somadas evidentemente ao crédito político da União Europeia sobre os Estados-membros, fizeram com que os guias da Comissão norteassem muitas nações a adaptarem as suas produções normativas nacionais. O modelo foi influente para várias regiões da Europa, que é, por sinal, o continente que ainda congrega os maiores avanços na área da Legística Material, e certamente Portugal e Espanha foram influenciados por isso.

É desse arranjo de influência e confluência que alguns pontos são partilhados entre as três experiências. Um deles, frequente de ser encontrado, é a relevância de que as avaliações sejam elaboradas por equipes multidisciplinares, reforçando a necessidade do trabalho coletivo e desmistificando a suficiência da área jurídica para tal. Há similaridade também na falta de especificação do exato momento em que a avaliação deverá ser apresentada e onde ela compõe o processo legislativo, principalmente na *ex ante*.

Outra consideração é a necessária participação social na construção desse processo de análise das normas, seja para examinar os resultados de uma já existente, seja para criar uma do zero. As orientações da Comissão Europeia, de Portugal e Espanha variam no grau de detalhamento do processo de consulta (notavelmente a Comissão Europeia é a mais meticulosa nesse sentido), mas todos reconhecem a sua importância.

Existe afinidade também na percepção de que as avaliações *ex ante* e *ex post* são complementares. Exemplo disso é que nos três casos é possível vislumbrar, nos estágios finais da avaliação prévia, a necessidade de se já conjecturar como acontecerá a sucessiva. Isso é muito importante para projetar a AIL, seja criminal ou não, como uma postura contínua por parte do Estado.

Para arrematar as aproximações, em nenhuma das três conjunturas existe a previsão de uma avaliação específica às políticas legislativas penais. Em outros termos, as previsões que existem são mais genéricas e não se encenam em matérias específicas, não possuindo, portanto, distinção a criminal. Isso pode demonstrar algumas limitações dos modelos ou como ainda é escassa a percep-

ção de que existem particularidades nesse universo. Mas é necessário ponderar que talvez sejam suficientes para a realidade desses casos ou que podem estar em estágio de amadurecimento para num futuro não tão longínquo permitirem certas ramificações. Não obstante, no site da Comissão Europeia, é possível encontrar diversas avaliações já feitas atinentes a temas penais²³⁴.

Os cenários da Comissão Europeia, de Portugal e da Espanha apresentam diferentes graus de diferenciação entre a avaliação *ex ante* e a *ex post*. Enquanto nas orientações da Comissão existe um detalhamento muito diferenciado da prévia e da sucessiva, nas normativas que instituem o mecanismo em Portugal ele é relativo e nas da Espanha é pouco claro.

Portugal e Espanha se aproximam ao passo que se distanciam da Comissão quando preveem a espécie de avaliação de impacto de gênero na produção normativa. Ainda que a Comissão tenha a igualdade de gênero como uma de suas estratégias de ação primordiais²³⁵, os dois países a elevam como ponto integrativo do processo avaliativo.

Existem, por óbvio, as consequências de a Comissão ser um bloco enquanto Portugal e Espanha serem países particularizados. São questões que podem influenciar no rito de encaminhamento da avaliação, no maior ou menor grau de vinculação e na presença do instrumento na dinâmica entre Poder Executivo e Legislativo, que são mais distantes da realidade da Comissão Europeia.

Um último tópico distintivo da Comissão Europeia parece ser a elevada importância dada à AIL na construção e aprovação de suas normas. O nível de detalhamento, de cientificação e de condições favoráveis ao alastramento da ferramenta parecem refletir no seu emprego como algo mais contumaz e indispensável ao processo normativo do Bloco do que o observado nos países ibéricos.

3.2 REFERÊNCIAS PARA UMA ANÁLISE DE IMPACTO DENTRO DA DINÂMICA DA POLÍTICA LEGISLATIVA PENAL

Como outrora se discorreu, a produção de políticas públicas dentro do universo criminal demanda atenção a certas particularidades. Todo o contexto do item 1.2.1.3 desagua na preocupação de que se está diante do campo no qual a interferência do Estado sob os sujeitos é a mais agressiva e impetuosa e que, por isso, naturalmente, deve guardar a mais cautelosa operação.

Emerge daí, sem surpresas, a necessidade de que a decisão legislativa penal esteja ladeada pelos princípios que há séculos fundam a própria Dogmática²³⁶ e

234 Disponível em: https://commission.europa.eu/index_pt.

235 *Ibid.*

236 Nesse mesmo sentido: “[...] é toda uma gama de princípios (constitucionais) que procura, de forma esparsa, legitimar o controle penal, bem como estabelecer limites (racionais) ao direito de punir da potestade estatal. Esse processo começa com a análise da função da pena no âmbito do Estado Democrático

é exatamente através da AILC que eles poderão ser afiançados. Logo, uma AILC adequada deve ser capaz de refletir e opinar a presença ou o distanciamento da norma a esse conjunto de valores.

Marcelo Ruivo, ao teorizar uma metodologia trifásica de aproximação do dever de proporcionalidade à produção legislativa e aos interesses político-criminais, defende a imprescindibilidade de que a lei penal seja adequada, necessária e digna ao grau de intervenção²³⁷. Ao indagar se ela é adequada, se entende se o valor que pretende resguardar merece a tutela penal e se é apta a atingir os objetivos esperados. Verificar a necessidade e carência da intervenção é analisar se esse valor demanda especificamente a proteção penal ou se outros meios menos invasivos são satisfatórios. Avaliar a dignidade penal da norma, por sua vez, é garantir que os seus benefícios superem os seus custos, identificando a “justa medida entre a restrição da liberdade e a tutela de valores sociais”²³⁸.

Dentro da avaliação da dignidade penal, Ruivo indica alguns elementos para o balanceamento entre custos e benefícios, como: a descrição exata da conduta a ser criminalizada; a identificação dos valores a serem protegidos entre áreas ou por ordem; a definição da técnica de tutela legislativa para a proteção do bem jurídico; a proibição da eventual modalidade culposa; a espécie de pena e a quantidade em abstrato²³⁹.

É sob esse mesmo propósito que Ana María Del Pino identifica dois níveis do princípio da proporcionalidade para a lei penal: o externo e o interno²⁴⁰. No primeiro, é preciso se certificar que a norma obedeça à fragmentariedade do Direito Penal ou que, em outras palavras, tutele apenas os bens jurídicos mais relevantes em repressão às condutas mais graves (relação entre o desvalor da ação e o desvalor do resultado); e que, em respeito ao exame de necessidade, seja atestada a idoneidade da lei penal para alcançar os objetivos pretendidos, de maneira que a imposição de pena se torne importante frente a outros caminhos. No nível interno, é preciso garantir que haja a devida proporção entre o ilícito e a pena abstrata e que essa, com particular gravidade e extensão, seja a única saída satisfatória para a busca dos objetivos da norma, sem provocar mais danos do que o estritamente necessário.

e Social de Direito (Mir Puig e Muñoz Conde), passando pelo teorema do Direito Penal clássico e sua limitação a bens jurídicos personalíssimos (Hassemer), a critérios de política criminal e culpabilidade como limitadores da atividade preventiva do Estado (Roxin), chegando aos princípios constitucionais e à interpretação conforme a Constituição (Kuhlen e Pietro Sanchís)” (Hommerding; Lyra, 2014, p. 52-53).

237 RUIVO, Marcelo Almeida. Legislação penal e ciências criminais: por uma teoria orientadora dos interesses político-criminais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 147, nov. 2018, p. 53.

238 *Ibid.*, p. 59.

239 *Ibid.*, p. 59-60.

240 DEL PINO, Ana María Prieto. The Proportionality Principle in a Broad Sense and Its Content of Rationality: The Principle of Subsidiarity. In: MARTÍN, Adán Nieto; MORALES ROMERO, Marta Muñoz de (ed.). *Towards a Rational Legislative Evaluation in Criminal Law*. Nova Iorque: Springer, 2016, p. 293-294.

Díez Ripollés também oferece importantes referências de alinhamento dos princípios à feitura da lei penal²⁴¹. Ao dissecar a racionalidade ética²⁴², o autor demanda que a decisão legislativa criminal observe três blocos de princípios: os de proteção, os da responsabilização e os da sanção.

Os princípios de proteção identificam, sobretudo, o conteúdo do objeto tutelado, podendo ser explicitados nos clássicos princípios da lesividade, da fragmentariedade, do interesse público²⁴³ e da correspondência com a realidade²⁴⁴. Os princípios de responsabilização delimitam a responsabilidade individual, instituindo as balizas para responder àqueles(as) que violam a norma penal, sendo que alguns se manifestam nos princípios da segurança jurídica²⁴⁵, da responsabilização pelo fato²⁴⁶, da imputação²⁴⁷ e da jurisdição. Os princípios da sanção penal legitimam os tipos de reprimendas, traduzidos, por exemplo, nos princípios da teleologia da pena, da proporcionalidade e do monopólio punitivo estatal.

Grande parte dos princípios acima concorrem para o enfrentamento de um sério problema no país: o da intervenção penal como *prima ou sola ratio*. Carolina Cutrupi Ferreira, ao levantar as proposições sobre cumprimento de pena entre 1984 e 2011 no Congresso Nacional, constatou o que já se colocou aqui: a produção legislativa penal emprega o recurso à prisão como pressuposto, sem refletir alternativas a ela²⁴⁸. A pesquisa ainda captou que 75% do total de 265 proposições programaram o aumento da permanência no cárcere²⁴⁹.

Apesar disso, ressalta-se que a AILC não objetiva unicamente servir em oposição a essas tendências, mas sim, nutrir a decisão legislativa penal com todas as suas possibilidades concretas, desvinculando o(a) legislador(a) dos perigos da rotina²⁵⁰. À vista disso, a opção não penal, muitas vezes sequer normativa, deve estar em real concorrência com as demais. Nesse cenário,

241 DÍEZ RIPOLLÉS, 2016.

242 Como se analisou no capítulo anterior, a racionalidade ética pretende harmonizar a decisão legislativa com os princípios e o sistema de crenças comuns da sociedade.

243 Para o autor, o princípio do interesse público demanda a necessidade de que as condutas em criminalização afetem o sistema social no todo, não apenas de forma muito particularizada (Díez Ripollés, 2016, p. 139).

244 A correspondência com a realidade vincula os princípios da lesividade, fragmentariedade e interesse público à comprovação empírica de sua ocorrência. Isso é de considerável relevância ao momento de elaboração legislativa. Uma norma em descompasso com a realidade não deveria interessar ninguém.

245 Demanda que a conduta típica esteja numa norma clara, compreensível e legitimamente exarada, de forma que os cidadãos e cidadãs possam ter certeza daquilo que podem ou não praticar (Díez Ripollés, 2016, p. 141). Irá se refletir na própria redação da lei.

246 A conduta realmente causa um dano a alguém, suplantando algo que deva ser uma mera e aceitável opção de vida do(a) agente (*Ibid.*, p. 142).

247 Para a análise da imputação subjetiva, é necessário valorar a vontade do agente; para a imputação objetiva, por sua vez, deve ser analisada a causalidade entre a conduta e o resultado da ação (*Ibid.*, p. 144-145).

248 FERREIRA, Carolina Cutrupi. *Legislar pela exclusão social: um estudo da atividade legislativa sobre cumprimento da pena de 1984 a 2011*. 2011. 182 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Mestrado da Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

249 *Ibid.*, p. 61.

250 DELLEY, 1999, p. 109 *apud* SALINAS, 2008, p. 103.

Becerra Muñoz exemplifica que: reformas em matéria de gestão podem demandar apenas a comprovação de que os recursos de uma intervenção são suficientes; a realização de investigações sobre o tema pode ser o mais importante para o momento; a execução de campanhas de conscientização seja satisfatória ao objetivo; a coordenação com outros setores e Ministérios para políticas comuns seja o aconselhável; a defesa de opções já testadas e aprovadas; ou até mesmo a consideração de que há baixa representatividade no problema e que não há porque agir em face do que já está em vigor²⁵¹.

Paralelo a todas as decisões legislativas, o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e do seu derivado, o princípio da humanidade, é indispensável. Não é possível conceber a construção normativa criminal dissociada de postulados com tamanha envergadura humanizadora e civilizatória.

Por certo, o princípio da legalidade, dentro da proposta deste trabalho, fornece a legitimidade primeira para tudo o que se desenvolve depois, na medida em que a lei é a única que dará vida ao crime e à pena. Em conexão, o princípio da taxatividade é de instrumental relevância nesse processo, evitando-se que os tipos penais sejam confusos, ambíguos, demasiadamente subjetivos e abertos.

A relevância em se discorrer sobre esses princípios não se trata de alusão com insignificância prática; pelo contrário, eles são contornos que instrumentalizam a AILC para que as perguntas certas sejam feitas ao objeto, para que a análise esteja condizente com o campo penal e para que ela possa ser validada por estudos empíricos como base.

A estrutura que funda a intervenção legislativa criminal deve então ser contornada pelos princípios e pressupostos do Direito Penal. Todavia, é especialmente pelos aportes da Criminologia e da Política Criminal que ela pode ser empiricamente construída. Para Ruivo, a Criminologia pode contribuir com a assimilação das características do conflito social e do funcionamento do sistema jurídico em relação a ele, enquanto a Política Criminal pode esclarecer melhor as “estratégias práticas de tratamento de significativos conflitos sociais”²⁵². Apenas uma decorosa AILC contempla satisfatoriamente essa interdisciplinaridade.

Rodríguez Ferrández, em diálogo com Rosemary Barberet, defende que a Criminologia é de grande serventia à avaliação de impacto, pois detém um processo científico rigoroso, sistemático e mais objetivo, ajuda a verificar o que é realmente eficaz e possibilita melhorar uma determinada intervenção²⁵³.

Na tutela penal, há imenso valor nesse intento, tendo em vista que os interesses político-criminais são dispersos e muitas vezes não conformam os objetivos declarados aos efeitos reais da decisão legislativa. É preciso, com isso,

251 BECERRA MUÑOZ, 2016, p. 115.

252 RUIVO, 2018, p. 53.

253 RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, Samuel. La ¿evaluación? de las normas penales en España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Granada, n. 15-07, 2013, p. 21-22.

assegurar que a AILC declare expressamente os objetivos da intervenção, seja, por exemplo, a diminuição dos homicídios causados por determinado vetor, seja a dita ressocialização de sujeitos propensos a causá-los. Os exemplos a partir daí poderão ser infinitos.

Os elementos constitutivos da pena também precisam ser aclarados. A lógica retributiva, preventiva ou qualquer outra merece justificação dentro da avaliação e, quando assim for escolhido o caminho pela punição, os questionamentos de para que punir, como punir e quando punir não podem ser completamente desconhecidos.

Para isso, naturalmente, é preciso equilibrar as notas de cientificidade com a práxis, tomando ciência do complexo processo político que movimenta a elaboração legislativa. Ainda assim, as ponderações de Carolina Haber sobre a vontade do povo não assegurar, por si só, a democracia são fundamentais²⁵⁴. Do contrário, para ela, estaria se abrindo o Parlamento ao arbítrio do populismo penal²⁵⁵. Os desejos de vingança e os medos irracionais só merecem ser considerados se testados empirica e argumentativamente. Para ponderar o cenário, a autora aduz que:

a solução não deveria ser afastar o “público” do sistema penal, já que, [...], ele tem sido cada vez mais considerado nas decisões penais, mas aproximá-lo num espaço de intersecção entre o direito e a política, como o processo legislativo, onde seja possível verificar em que medida seus apelos se sustentam diante de um debate argumentativo²⁵⁶.

A consideração, dentre outras coisas, reforça a importância de que as consultas públicas sejam parte inerente do processo legislativo penal e que, assim sendo, reflitam uma participação social estatisticamente relevante e informada.

Uma conveniência, frequentemente levantada pelos autores e autoras da área²⁵⁷, é a existência de um corpo técnico especializado nas Ciências Criminais para confecção da AILC. A expectativa é que a especialização reflita avaliações mais condizentes com a realidade do fenômeno criminal, menos genéricas e, com isso, polidas com diagnósticos mais precisos. Dada a complexidade das políticas criminais, a construção de equipes interdisciplinares é fundamental, já não sendo o bastante o conhecimento meramente jurídico²⁵⁸. Sem estranheza, é devido reconhecer a relevância de saberes como os da Administração Pública, Legística, Orçamento Público, Governança Criminal, Economia, Sociologia, Antropologia, Criminologia, entre tantos outros.

254 HABER, 2011, p. 100.

255 *Ibid.*, p. 100.

256 *Ibid.*, p. 101.

257 Becerra Muñoz é um dos mais vocais (2016, p. 138).

258 Como visto, o Guia de Avaliação de Impacto Normativo (Morais, 2010) chega a ser específico na indicação da quantidade sugerida de membros.

Becerra Muñoz defende a existência de comissões ad hoc ou específicas para a elaboração de políticas criminais e de suas avaliações, comparando, por sinal, com a situação da Alemanha, Estados Unidos, França e Grã-Bretanha que possuem no Ministério da Justiça unidades, de dimensões variadas, encarregadas exclusivamente por aconselhar o Governo em matéria de política criminal²⁵⁹.

Outra significativa ponderação encontra-se na dificuldade em se identificar os impactos da legislação penal, dado especialmente o fato que, nela, a econometria²⁶⁰ apresenta consideráveis limitações. Em outras palavras, um grande desafio da AILC é se desprender de uma análise preponderantemente econômica para apurar os seus custos e benefícios — comum de acontecer na avaliação em outras áreas. Para contornar o imbróglio é importante, primeiro, questionar os referenciais de efetividade, eficácia e eficiência para a intervenção penal.

Assim, a efetividade avaliará a vigência material da norma penal, ou seja, a racionalidade pragmática tal como compreendida por Díez Ripollés. A avaliação terá que mostrar como os(as) destinatários(as) se comportam perante o ato, se é possível cumpri-lo, se é capaz de atingir espontaneamente os objetivos e se a responsabilização, quando cabível, pode ser aplicada.

Será tida como eficaz a legislação penal que evidenciar que os efeitos atingiram os objetivos, na medida em que não se deve avaliar o mero cumprimento como também a capacidade de ela atingir a sua razão de existir — especialmente importante na intervenção penal²⁶¹. Nada mais é do que observar se ela atendeu à racionalidade teleológica, atestando se efeitos esperados podem ou puderam ser obtidos. Para isso, importante rememorar, as definições do objeto de tutela, do grau de proteção desejável e do espectro de responsabilização e sanção são valorosas. Caso não se cumpra, apresenta-se o risco de serem produzidas legislações criminais simbólicas.

A eficiência será lida como a capacidade de alcançar os objetivos pretendidos com o mínimo custo registrado (há certo balanceamento entre benefícios e custos), ou seja, de se atingir o intento da norma com a menor ou menos agressiva intervenção penal possível. Há que ser considerada, por devido, outras formas de políticas públicas para isso. Não existe, assim, uma metodologia analítica de se levantar apenas quanto custará monetariamente ao Estado e aos sujeitos o cumprimento da lei, bem como quanto ganham com ela.

A alocação criminal dos critérios de efetividade, eficácia e eficiência demanda, por consequência, uma melhor compreensão do que poderiam ser interpretados como custos e benefícios nesse contexto. Como ponto de partida, é preciso definitivamente parar de apenas considerar as conveniências da punição

259 BECERRA MUÑOZ, 2013b.

260 O termo aqui foi utilizado sem nenhuma conceituação científica própria. A ideia foi apenas passar a mensagem de um crivo que analisa algum fenômeno sob variáveis estritamente econômicas ou matemáticas.

261 RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, Samuel. *La evaluación de las normas penales*. Madrid: Dykinson, 2017, p. 128.

e reputar também os seus prejuízos, mesmo que o produto final da avaliação opte pela repressão criminal²⁶².

Os custos da intervenção penal envolvem tanto àqueles de elaboração da própria política como os de se a fazer cumprida²⁶³. Todos eles certamente envolvem componentes financeiros e orçamentários²⁶⁴ — acima de tudo, para o próprio Estado —, mas são, sobretudo, os parametrizados pela imposição de pena e/ou restrição de liberdade os diferenciais para a tutela penal.

David Abrams²⁶⁵, defendendo a análise custo-benefício para a racionalização do encarceramento, inclui o valor perda da liberdade como um, talvez o principal, custo a ser notado²⁶⁶. Para ele, além do cárcere representar a privação de certos direitos ao(à) preso(a), também inclui salários perdidos, impacto sobre familiares e amigos e consequências sociais de longo prazo — como estigma social e racial, pobreza, lares desestruturados, imobilidade econômica, mercados matrimoniais distorcidos (especialmente para as mulheres negras), prejuízos a crianças e adolescentes²⁶⁷ e aumento da criminalidade juvenil.

É nesse mesmo sentido que Ana Beatriz França, ao discutir os custos do(a) preso(a) provisório(a) no Rio de Janeiro, define os custos imponderáveis como aqueles decorrentes da dessocialização do apenado(a) ou acusado(a), da violência do processo de prisão em si e das condições dentro das prisões²⁶⁸.

Os custos poderão graduar-se desde os mais baixos, como os oriundos da ausência de imposição de sanção ou penas restritivas de direitos, até os mais altos, como os da fixação de pena privativa de liberdade em regime austero e cruciante. Cada estágio produzirá efeitos distintos. Penas de prisão longas, por exemplo, além de representarem altos custos ao erário em termos de gestão, também prejudicam as relações pessoais do(a) aprisionado(a) fora do cárcere,

262 O produto final da AILC, após levantar todas as indispensáveis informações para a decisão legislativa, ainda pode opinar pela criminalização ou pela maior punição de uma conduta. Isso porque, como sempre se defende neste trabalho, ela é apenas um instrumento à serviço da política legislativa, que pode ter vários interesses político-criminais como paradigmas, e não necessariamente apenas a flexibilização do uso do Direito Penal como previsível.

263 RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, 2017.

264 Esses custos existem com ou sem a elaboração de uma AILC, contudo, com ela, tendem a receber uma alocação mais transparente e racional.

265 ABRAMS, David. The Prisoner's Dilemma: a cost-benefit approach to incarceration. *Iowa Law Review*, Iowa, n. 553, 2013, p. 967.

266 O Instituto Sou da Paz atestou algo semelhante na pesquisa sobre os custos e alternativas à prisão provisória em São Paulo. In: INSTITUTO SOU DA PAZ. *Vale a pena? Custos e alternativas à prisão provisória na cidade de São Paulo*. São Paulo, 2019.

267 Para relatório do CNJ: “Alguns estudos mostraram que os filhos de pessoas presas têm muito menos probabilidade de concluir o ensino médio, mais probabilidade de se tornarem pessoas em situação de rua e desempregados e mais probabilidade de entrar em contato com o sistema de justiça juvenil ou criminal”. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Calculando Custos Prisionais: panorama nacional e avanços necessários*. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Departamento Penitenciário Nacional. (Fazendo Justiça | Coleção Gestão e Temas Transversais). Brasília: CNJ, 2021a, p. 33.

268 FRANÇA, Ana Beatriz Machado de. *O custo do preso provisório para o estado do Rio de Janeiro*. 2018. 60 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 45.

ameaçam a perda definitiva de moradias, os(as) distanciam da contribuição tributária e previdenciária e deixam grandes lacunas no seu histórico profissional²⁶⁹, diminuindo potencialmente a sua emancipação e de seus dependentes após a libertação.

Existe a perspectiva de que há um custo também para as comunidades afetadas pela perseguição, comumente já atingidas por outras desigualdades estruturais²⁷⁰. Para Darryl Brown, “além dos efeitos na organização familiar, o impacto desproporcional que as altas taxas de encarceramento têm nas comunidades de baixa renda afeta o capital social dos bairros e das redes às quais os presos pertencem”²⁷¹.

Mesmo que todos esses efeitos sociais massivos e, muitas vezes, intangíveis sejam os mais difíceis de mensurar, são eles grandes e relevantes o suficiente para se fazerem presentes na AILC. É praticamente inadmissível eles não serem sequer considerados. Caso não possam ser traduzidos num questionamento redondo e objetivo, merecem, ao menos, ser encarados no momento de ponderar se há proporcionalidade entre a antijuridicidade da conduta e o meio escolhido para enfrentá-la. É preciso que haja um vago constrangimento ou prudência para desencadeá-los, especialmente na construção da intervenção penal enquanto necessária na fase pré-legislativa.

Partindo para uma ótica mais pragmática, Abrams declara que mudanças políticas que diminuam a população prisional aumentarão os custos do crime, porém diminuirão os custos totais para o Estado²⁷². Assim, também sob esse raciocínio, França emprega como custos ponderáveis do cárcere aqueles passíveis de medição direta, e que englobam os gastos com a manutenção de uma pessoa presa e a criação de novas vagas²⁷³.

269 Segundo dados do SISDEPEN, é possível mensurar que aproximadamente 98% dos(as) presos(as) no país estão em idade economicamente ativa. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário*. Brasília, 2023d.

270 Apenas para ilustrar, um relatório de pesquisa elaborado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC) evidenciou parte dos efeitos da guerra às drogas na rede municipal de ensino no Rio de Janeiro. Por ele, foi possível demonstrar “o quanto do aprendizado fica prejudicado pela guerra às drogas – considerando-se perdas de proficiência – e que efeito isso pode ter na renda futura do indivíduo. Ao analisar especificamente a situação de crianças em idade escolar foi possível verificar que: (a) há uma diferença significativa nos resultados acadêmicos nos grupos de crianças com níveis socioeconômicos semelhantes, mas graus distintos de exposição aos tiroteios, quando se elegem como variáveis as notas da Prova Brasil para o 5º ano do ensino fundamental, além das taxas de reprovação e abandono escolar; (b) há uma perda econômica futura decorrente do prejuízo acadêmico sofrido pelas crianças hoje expostas ao impacto de confrontos armados nas proximidades das escolas. Ou seja, os tiroteios ampliam as desigualdades no contexto escolar e geram prejuízos na trajetória de crianças, adolescentes e jovens. Resumidamente, os cálculos aqui apresentados apontam que num ciclo produtivo de 49 anos (idades entre 16 e 65 anos) uma pessoa perde até R\$ 24.698,00 em decorrência da queda média de 8,2 pontos no desempenho em língua portuguesa e em matemática”. In: LEMGRUBER, Julita (Coord.). Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec). *Tiros no Futuro: impactos da guerra às drogas na rede municipal de educação do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2022, p. 56.

271 Original: “Beyond family organization effects, the disproportionate impact that high incarceration rates have on low-income communities affects the social capital of neighborhoods and networks to which prisoners belong”. In: BROWN, Darryl. *Cost-Benefit Analysis in Criminal Law*. *California Law Review*, Berkeley, v. 92, n. 2, mar. 2004, p. 17, trad. livre.

272 ABRAMS, 2013, p. 946.

273 FRANÇA, 2018, p. 44.

A título de exemplificação, podem ser citados como custos ponderáveis da prisão: alimentação, dependências físicas, monitoramento, segurança, transporte, água, energia, pessoal, saúde, alojamento, vestimenta, serviço terceirizados, formação educacional e profissional, conservação das unidades, apoio ao(à) egresso(à), etc. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2021, estimou que o custo médio mensal do(a) preso(a) girava em torno de R\$ 1.803,00 para o erário brasileiro²⁷⁴. Se utilizado o parâmetro do SISDEPEN, que quantificou para fevereiro de 2023 um custo médio mensal de R\$ 2.004,22, a conta se eleva ainda mais²⁷⁵. Por baixo, é possível assimilar o quanto que, ainda que num dramático estado, o sistema prisional custa ao país²⁷⁶. Mais uma razão para a intervenção penal abrigar criteriosa fundamentação.

Mesmo que as condições raciais e socioeconômicas da população atingida pela perseguição criminal evidenciem a necessidade de que o Estado invista em áreas como Assistência Social, Saúde e Educação, nem sempre se pode consolidar a declaração que a prisão é a saída mais barata entre as possíveis. Apenas para ilustrar, uma pesquisa do Instituto Sou da Paz revelou que um mês de prisão provisória dos jovens do estado de São Paulo custa mais do que o Governo estadual investiu no programa Ação Jovem²⁷⁷ no ano de 2017 inteiro. O levantamento também constatou que os valores empenhados pela Secretaria da Educação em 2017 foram aproximadamente seis vezes maiores que os empenhados pela Secretaria da Administração Penitenciária, mesmo que a população atendida pela primeira fosse catorze vezes maior que a população atendida pela última²⁷⁸.

Existem, ainda, os custos de operação do próprio Poder Judiciário na criminalização secundária e na materialização da norma abstrata, incluindo o custo do processo, do tempo, das despesas judiciais, do aparato das forças de segurança pública, entre outros. Para dar tom ao argumento, o projeto Justiça em Números do CNJ estimou que, em 2022, foram totalizados 3,7 milhões de novos processos criminais no Brasil, considerados os de execução penal.²⁷⁹ Também foi computado que, só até o primeiro julgamento, os processos criminais duraram em média 2 anos e 9 meses na Justiça Estadual; no mesmo ano, os processos de execução de penas privativas de liberdade possuíram um tempo médio de 5 anos e 7 meses para baixa na Justiça Estadual²⁸⁰.

274 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021a, p. 23.

275 BRASIL, 2023d.

276 Com essa mesma percepção, o relatório do Sou da Paz (2019, p. 40) coloca: “Dadas as péssimas condições do sistema prisional paulista, não é plausível que seus custos sejam reduzidos a menos que prisões desnecessárias e injustas deixem de ocorrer”.

277 O Programa consiste numa política de transferência de renda para jovens em situação de extrema vulnerabilidade (*Ibid.*, p. 5).

278 *Ibid.*, p. 40.

279 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2023*. Brasília: CNJ, 2023, p. 224.

280 *Ibid.*, p. 227.

Igualmente merecem crédito os custos para se fazer cumprir a lei penal pelos cidadãos e cidadãs. Ainda que os pormenores das tarefas demandadas no cotidiano para isso só possam ser levantados na AILC do caso concreto, o que por ora é interessante pontuar é que mais importante do que mensurar o aumento da demanda de processamento e de vagas prisionais é conhecer a elevação do grau de restrição que será imposta à coletividade²⁸¹.

Para equilibrar os custos, é preciso matutar os benefícios da norma penal. Quando se toma como indicador os(as) seus/suas destinatários(as), é possível distinguir os(as) beneficiários(as) diretos(as) dos(as) indiretos(as).²⁸² Os(as) primeiros(as) refletem exatamente onde a intervenção deseja incidir e os(as) segundos(as) podem receber o impacto positivo mesmo que não tenham sido considerados a princípio nos objetivos.

Devem ser reputados, certamente, os efeitos de prevenção geral e especial, se assim forem atestados como possíveis ou de fato existentes. John Roman, por sinal, declara que algumas análises de custo-benefício de reformas do sistema de justiça criminal estadunidense revelaram uma verdade inconveniente: a maioria dos benefícios recai sobre indivíduos que estão fora do sistema²⁸³.

Nada obstante, poderão ser vislumbrados benefícios específicos a cada proposição em si, que pode ser a diminuição da atividade de traficância, a desarticulação de organizações criminosas, a redução dos casos de roubo por determinada condição, a melhora das condições do sistema prisional, o desafogamento do sistema de justiça criminal, o decrescimento dos índices de reincidência, a valorização e defesa das vítimas, entre tantas outras possibilidades.

Para finalizar, deve ser levada em conta a premissa de que a AILC exige compromisso e esforço. Em outros termos, não há como se perpetuar a lógica de que intervir criminalmente na vida dos sujeitos é atividade banal e pouco onerosa para o Parlamento. Se não é possível enfrentar esse embaraço em outras matérias legislativas, haja vista que, como já se explorou no capítulo anterior, existe um baixo custo para apresentação de projetos de forma geral, pelo menos no campo criminal deveria ser assumido. Por isso mesmo Álvaro Pires afirma que um dos principais problemas da umbilicação da norma à pena é a ilusão de simplicidade do trabalho do(a) legislador(a) e do juízo na aplicação de uma sanção²⁸⁴.

Seja para iniciativas de baixo ou de alto custo, as consequências da perda do direito de se mover livremente, de passar tempo com quem quiser, de comer o que desejar, de dormir onde se tem conforto, de se envolver nas atividades escolhidas, de lidar com o estigma social, de auferir renda suficiente ao sustento

281 HABER, 2011, p. 141.

282 BECERRA MUÑOZ, 2016, p. 128.

283 ROMAN, John. Cost-Benefit Analysis of Criminal Justice Reforms. National Institute of Justice's. *NIJ Journal*, Washington, n. 272, set. 2013, p. 32.

284 PIRES, Álvaro. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 68, 2004, p. 42.

e de se distanciar de dinâmicas faccionadas não são frívolas. Pelo contrário, demandam a mais comedida interferência.

Em virtude do que se expõe, além de atender a padrões gerais de AIL mais ordinários, a AILC demanda um pouco mais além. Na perspectiva deste trabalho, talvez seja exatamente na matéria criminal o lócus no qual a Avaliação apresenta mais importância e que, de modo diverso, tanto é escanteada. Em tempos nos quais a racionalidade penal é combatida pelo simbolismo, pela pressão midiática, pelo populismo e pela moralização da agenda criminal, a AILC torna-se uma fundamental ferramenta de respiro para a política legislativa em curso.

4 UM MODELO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO CRIMINAL ADEQUADO À REALIDADE BRASILEIRA

Refletir um modelo de AILC é tomar como pressuposto a necessidade de que haja alguma sistematização e padronização no emprego do instrumento. Consequentemente, a busca é por escapar de práticas improvisadas ou desprovidas de organização, recursos, lócus de elaboração e estágios sequenciados. A expectativa é que a uniformização e a determinação de critérios sejam capazes de potencializar a viabilidade da ferramenta ou, ao menos, sugerir padrões mínimos de aplicação conforme as fontes consultadas²⁸⁵.

Mesmo que sistematizações e procedimentos tenham que ser acionados, é complexa a tarefa que a AILC se compromete a realizar. Afinal, tratando-se de “fenômenos sociais, não se pode chegar a conclusões absolutas e inequívocas, e sim a apenas probabilidades acerca do nexos de causalidade existente entre os objetivos declarados no enunciado normativo e os efeitos produzidos pela legislação”²⁸⁶⁻²⁸⁷. À vista disso, a AILC sempre retratará uma simplificação do contexto no qual a norma está inserida. Através de seus resultados, o objetivo

285 Para construir o modelo serão tomadas como fontes: as normas brasileiras existentes, em especial a LC n.º 95/1998, o Decreto n.º 9.191/2017, o Decreto n.º 10.411/2020 e o questionário de referência da ALEMG; as propostas legislativas em tramitação (em destaque o *Projeto da Lei de Responsabilidade Político-Criminal*); as experiências da Comissão Europeia (*Better Regulation*), de Portugal e Espanha; a literatura especializada dos capítulos anteriores; e alguns manuais do Poder Legislativo (Diretrizes da Câmara dos Deputados).

286 SALINAS, 2013, p. 240.

287 Delley (2009, p. 183-184) também traça um excelente panorama desse imbróglio: “Os cientistas sabem que a observação empírica da realidade não permite, no sentido preciso do termo, evidenciar causas, mas simplesmente correlações, o que não é exatamente a mesma coisa. [...] Acrescente-se a essa dificuldade fundamental a quase impossibilidade, na observação empírica – porque a avaliação é uma observação de natureza empírica –, de isolar uma lei ou uma política pública do seu contexto. [...] Outra dificuldade é como distinguir os efeitos da lei daqueles que resultam de discursos sobre a lei. [...] Essa questão não é insignificante, pois sabemos que os efeitos da lei, inicialmente, são simbólicos, ou seja, não resultam de seu conteúdo, e sim do fato de se anunciar que uma lei vai ser adotada. [...] A aplicação de uma lei coloca em jogo um número significativo de variáveis independentes. A dificuldade é descobrir quais são as variáveis que determinam os efeitos que podemos observar”.

é que a complexa realidade incidente seja traduzida em dados e em conclusões que oportunizem uma tomada de decisão mais racional e abastecida.

A AILC poderá apreciar essa realidade com maior ou menor completude, a depender da própria norma, do fenômeno social implicado, das informações disponíveis, dos recursos aplicados e da extensão dos impactos associados. Por essa razão, haverá de existir proporcionalidade entre a amplitude e profundidade do estudo e a conjuntura que o legitima. É dentro dessa lógica que se costuma diferenciar uma avaliação de impacto completa de uma mais simplificada.

Dentre os elementos ou condições relevantes ao desenvolvimento da AILC, serão exploradas: (i) a técnica empregada na avaliação; (ii) a constituição de equipes e órgãos responsáveis por sua confecção; (iii) as hipóteses de obrigatoriedade; (iv) o momento de apresentação; (v) as suas etapas analíticas; (vi) a forma de apresentação (Relatório e Sumário Executivo); e (vi) a defesa de sua normatização.

4.1 TÉCNICA DE APLICAÇÃO

É comum reconhecer que a AILC poderá ser instrumentalizada por diversas técnicas. Nesse balaio, a modalidade da avaliação, os traços da norma e as características do processo legislativo em questão é que melhor condicionarão a escolha da mais adequada técnica.

Dentre as mais conhecidas para a realização da avaliação prévia, são frequentemente reputadas as consultas²⁸⁸, as simulações²⁸⁹, as experimentações²⁹⁰, as modelizações causais²⁹¹, os programas de demonstrações²⁹² e as *checklists*.

288 Erika Duarte afirma “A realização de consultas, com a audição das entidades envolvidas/afetadas pela possível norma, permite angariar dados indispensáveis para o processo de avaliação, como informações sobre custos, benefícios e outros impactos que dificilmente seriam percebidos”. In: DUARTE, Erika Nobre Martins Gaia. *Em busca da racionalidade das leis penais: uma perspectiva integrada entre a legislativa, a argumentação legislativa e o controle de constitucionalidade para moderar o populismo penal e a hipercriminalização*. 2020. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020, p. 57.

289 Pretende reproduzir a norma, numa espécie de laboratório ou ensaio. Para ilustrar a técnica, Scalcon (2017, p. 120-121) referencia exemplo empregado por Karpen: “A respeito da prática alemã, Ulrich Karpen (2003, p. 44) afirma que o projeto de lei que deu origem à Lei das Catástrofes Naturais do Estado de Nordrhein-Westfalen (NRW) foi submetido a interessante exame prospectivo, a partir da técnica da ‘simulação *in vitro*’ (*in vitro simulation*). O Ministério do Interior teria colocado em um tabuleiro todas as instituições públicas que entrariam em ação no caso de uma tragédia natural (polícia, bombeiros, exército, autoridades locais, regionais, federais etc.) (KARPEN, 2003, p. 44). Simularam-se alguns desastres e tais instituições foram chamadas a opinar. Esses testes foram fundamentais para a identificação de uma série de falhas, bem como para sua adequada correção antes do ingresso da lei no ordenamento”.

290 Conceito será melhor explorado a seguir com as *sunset laws*.

291 Para Fabiana Soares (2007, p. 25), “A modelização causal resume, em um esquema de uma página, o processo de definição dos objetivos e das possíveis questões a serem enfrentadas pela nova legislação, tendo em vista as variáveis que minimizam ou intensificam a situação fática que provoca o impulso para legislar”. A ferramenta pode ser bem interessante para construir o cenário problemático.

292 Tendo Karpen como referência, Scalcon (2017, p. 121) conceitua: “consiste na distribuição da minuta da futura lei àqueles que serão os principais responsáveis por aplicá-la. Exemplificativamente: um projeto de nova lei social relativa ao auxílio a crianças e a adolescentes foi entregue às instâncias administrativas competentes; pediu-se que os administradores indicassem, à luz de novos casos reais que iam surgindo,

Para a avaliação sucessiva, ganham destaque o monitoramento, as entrevistas, as estatísticas, as comparações, as análises documentais, as legislações experimentais (*sunset laws*)²⁹³ e, mais uma vez, as *checklists*.

Haverá, no modelo deste trabalho, a escolha por apenas uma técnica: a de *checklist*. Seja para a avaliação *ex ante*, seja para a *ex post*. A decisão é firmada fundamentalmente em quatro motivações.

A primeira se ampara na constatação de que a *checklist* é, normalmente, o mecanismo mais empregado pelas experiências existentes²⁹⁴. Exemplos disso são o próprio Decreto 4.176/2002, o Programa *Better Regulation*, os avanços em Portugal e na Espanha e as diretrizes da Câmara dos Deputados²⁹⁵.

O protagonismo das *checklists* pode ser explicado por muitas razões, entre elas, a sua mais fácil aplicabilidade e materialização, ainda que exijam dedicação de quem as confecciona. O ponto liga-se exatamente à segunda motivação para a escolha, quer saber: as outras técnicas, como os testes, simulações e experimentações, aparentam demandar mais recursos e mais complexa aplicação, o que, no momento, pode travancar a pesquisa e a validação de sua hipótese. Tanto é verdade que as acima citadas são técnicas mais comuns de serem experienciadas em países como Suíça e Alemanha, onde já se tem uma tradição mais consolidada no campo.

O terceiro motivo apresenta um pretexto mais funcional. As limitações de tempo e espaço no processo de pesquisa encorajam a necessidade de um recorte. Em outras palavras, mostra-se fundamental a eleição de um só caminho de investigação.

Somado às outras três razões, tem-se a última, na qual, dentro das alternativas mais exequíveis, a *checklist* talvez seja a mais completa delas. Isso porque é ferramenta que pretende trazer em seu corpo uma análise integral da norma, caminhando desde o seu contexto até os seus mais reais impactos. Ela ainda facilita a padronização do uso para futuros casos.

como decidiriam se a lei já estivesse em vigor; tais respostas foram apresentadas sob a forma de relatórios, com base nos quais foi possível identificar inúmeros problemas, bem como corrigi-los já *a priori*".

293 Ainda dialogando com Karpen, Scalcon (2017, p. 123) coloca: "Num conceito estrito, legislações experimentais são aquelas que apresentam como características fundamentais (i) a limitação da sua eficácia no tempo; (ii) a descrição clara dos seus propósitos; (iii) a indicação precisa dos instrumentos que serão utilizados para avaliar os resultados concretos da sua aplicação e (iv) a previsão de intervalos de tempo em que haverá a coleta de tais dados, com a designação dos órgãos competentes a tanto (submissão a monitoramento sistemático) (MADER, 2001, p. 4)". De Paula (2016, p. 266) complementa: "apesar de suas dificuldades práticas, testes legislativos sujeitos à avaliação são processos de aprendizagem. Equivalem a um desenho de implementação em estágios múltiplos: permitem testar a intervenção em pequena escala, produzir informações relevantes e, claro, proporcionar o avanço mediante tentativa, erro e correção. Podem evidenciar o que de fato ocorre na prática, dando maior — e não menor — segurança à atuação regulatória futura". Para finalizar a conceituação, Salinas (2008, p. 47): "Outra possibilidade é o teste num ambiente de ensaio mais natural, em que 'a lei é submetida a uma experiência de aplicação numa situação real, por um determinado período de tempo, durante a fase preparatória.' Nesta situação, a íntegra ou um determinado excerto da lei, com a formulação exata que terá após sua aprovação pelo poder legislativo, é 'experimentada' durante um período determinado".

294 SALINAS, 2008, p. 67.

295 CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.].b.

A *checklist* se trata de um sequenciamento de perguntas que contornam a atividade no seu todo. Ela, portanto, materializa uma análise com uma temporalização lógica de etapas. Para mais, ela é interessante por fazer com que o elaborador ou a elaboradora reflita nas questões a extensão e a profundidade do estudo que deseje.

Ao ser empregada numa avaliação *ex ante*, a *checklist* pretende aglomerar os principais questionamentos e informações necessários à projeção dos efeitos do ato em elaboração. Ao operacionalizar a avaliação *ex post*, traz a legislação vigente (experimental ou não) para a mira de perguntas-chave que cobijam reproduzir o cenário de aplicação e os seus pontos de melhoria.

4.2 EQUIPE E ÓRGÃO DE CONFEÇÃO

Caupers indica três fatores que podem contribuir ou inviabilizar a produção de efeitos de uma lei: a existência de recursos financeiros; a infraestrutura técnica; e a capacitação dos(as) funcionários(as) que os deverão garantir²⁹⁶. É dentro desse contexto que Carlos Blanco de Moraes acrescenta ao campo da Legística, além das ramificações Formal e Material, também a Organizativa²⁹⁷.

A Legística Organizativa, para o autor, está mais concentrada na governança legiferante. Assim, pensar uma produção normativa alinhada às contribuições da Legística demanda também uma estrutura organizativa que ampare administrativa e tecnicamente a atividade, considerando, certamente, as características do sistema de governo e da distribuição de competências²⁹⁸.

Para Moraes, contudo, poderá ser opcional a instituição de uma estrutura ou órgão específico para a introdução da Legística. Analisando a bagagem dos países europeus, o jurista os dispõe entre aqueles que optaram por uma unidade administrativa exclusiva à gestão da qualidade legislativa (gestão institucional) e aqueles que preferiram uma atuação mais descentralizada (gestão não institucional)²⁹⁹.

Nos países com gestão não institucional, a AIL é comumente realizada pelos Ministérios ou parlamentares que propõem as normas, sem um nascedouro típico. Nas nações com experiência de gestão mais centralizada e institucional, as atividades de avaliação são geralmente realizadas sob a coordenação de um órgão de controle central nos Ministérios ou órgãos auxiliares dentro do Parlamento. Haveria ainda, segundo Moraes, os arranjos mistos, onde um modelo

296 CAUPERS, 2003, p. 42-46.

297 MORAIS, 2007, p. 70.

298 *Ibid.*, p. 225.

299 *Ibid.*, p. 225-226.

governamental associa-se a autoridades administrativas independentes ou no qual há uma coexistência de órgãos auxiliares governamentais e parlamentares³⁰⁰.

É exatamente a última opção — a de gestão mista por órgãos auxiliares governamentais e parlamentares — a que mais contempla a hipótese deste trabalho. Tomando como premissa o fato de ser ordinário no Brasil tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo, ambos na esfera federal³⁰¹, apresentarem propostas em matéria criminal, é relevante os dois estarem aptos a realizar a tarefa, e, por conseguinte, a constituírem instâncias dedicadas à AILC em suas estruturas.

Diferente de outros países, no Brasil, o instrumental de qualificação das leis foi majoritariamente forjado dentro do Poder Legislativo³⁰², e ele assume grande protagonismo no calendário de aprovação das leis penais, mesmo que tenham sido encaminhadas pelo Governo num primeiro momento. Nada obstante, o Executivo ainda é consideravelmente atuante na área e exerce forte influência na agenda congressual³⁰³, especialmente se possuir maioria parlamentar ou boas relações dentro das Casas. Os argumentos, por isso, convergem na direção de que ambos os Poderes devem se aparelhar para executar Avaliações de Impacto Legislativo Criminal.

A alternativa atende também a outras considerações de Morais, para quem as melhores práticas no domínio da qualidade da lei na OCDE e na UE advém da: institucionalização de organismos auxiliares de elaboração e controle da qualidade normativa; relativa concentração do controle da gestão na esfera da Administração; programação das políticas públicas de concepção, elaboração, simplificação e controle de qualidade das leis; assunção de que os métodos de Legística são uma realidade em permanente discussão e evolução e, como tal, devem ser progressivamente reajustados³⁰⁴.

Antes de entrar nas particularidades da confecção da AILC em cada Poder, é imprescindível delinear alguns traços comuns. Seja onde for concebida, é recorrente a defesa por especialistas de que a Avaliação de Impacto deve ser elaborada por equipes multidisciplinares.

Como o fenômeno criminal é alimentado por diferentes condicionantes e vetores sociais, nada mais justo reconhecer que legislar com qualidade a respeito dele também demandará uma variedade de perspectivas. A incidência de indicadores econômicos, ambientais, jurídicos, raciais, sociológicos, bioló-

300 MORAIS, 2007, p. 241-243.

301 Lembrando que compete privativamente à União legislar sobre direito penal e processual (Brasil, 1988).

302 COSTA, Cláudia Sampaio. Painel 2: Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística*: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 77.

303 Apenas a título de exemplificação, o chamado *Pacote Anticrime*, que movimentou o Brasil e trouxe inúmeras mudanças legislativas no campo penal, foi gestado como um Anteprojeto do Governo Federal, assinado pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública à época, Sérgio Moro (Moro apresenta [...], 2024).

304 MORAIS, 2007, p. 248.

gicos, geracionais, educacionais, psicológicos, de classe, entre tantos outros, não desmente essa conveniência. As publicações da Câmara dos Deputados³⁰⁵ e de Moraes³⁰⁶, por exemplo, ao assentirem com o ponto, chegam a especificar a composição da equipe, assumindo como indispensável a presença de ao menos uma pessoa jurista e outra economista. Díez Ripollés afirma que profissionais distintos ao universo jurídico são fundamentais para trabalhar sobre as racionalidades pragmática e teleológica³⁰⁷. Deve ser recomendada, ainda, a definição de um(a) Coordenador(a) encarregado(a) pela equipe, preferencialmente especializado(a) no tema em análise.

A previsão de órgãos específicos para a AILC também é uma oportunidade de contornar eventual desconfiança quanto à falta de independência dos seus resultados em relação aos interesses do(a) parlamentar ou do(a) gestor(a). Uma espécie de órgão natural³⁰⁸ poderia tentar diminuir a postura de manipular a AILC como uma via para apenas legitimar conclusões pré-estabelecidas. Mas, claro, há que ser evidente que ela é apenas um auxílio à atividade legislativa e que, em última análise, o seu emprego sempre estará contornado pelos interesses político-criminais de seus/suas entusiastas.

Mesmo que existam autores(as) que defendem a convivência entre equipes internas (estatais) e externas (sociedade civil) responsáveis por realizar a Avaliação de Impacto³⁰⁹, nesta dissertação, se arbitrará apenas pelo próprio Estado, na figura do Governo e do Congresso, como sendo o lócus adequado para a feitura da AILC.

A centralização da análise criminal para as raízes do Estado é importante, sobretudo, pela sensibilidade da matéria. O risco de dispersar essa prerrogativa pode tensionar o monopólio punitivo e desonerar o Estado brasileiro de mergulhar de cabeça na discussão. A ideia aqui, pelo contrário, é fortalecer o Legislativo e o Executivo enquanto produtores de política pública legislativa penal e fazer nascer deles os *standards* desse aperfeiçoamento racional. A sociedade civil e as forças externas, entretanto, sempre deverão ser consultadas e são

305 CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.].b.

306 MORAIS, 2010, p. 20.

307 DíEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 65.

308 Analogia ao princípio do juízo natural.

309 As próprias diretrizes da Câmara dos Deputados ([s.d.].b, p. 4) reconhecem a possibilidade. Meneguim (2010, p. 12) também pontua: “Em ambos os casos, há a possibilidade de convênios com outras instituições que possam colaborar na realização da avaliação, principalmente em tarefas de coleta e análise de dados”.

dotadas de legitimidade para proceder interferências, como é de se esperar de uma democracia constitucional. Com isso, a lógica é tonificar a preponderância estatal sem que se abandone o aprimoramento das formas de participação social nesse processo.

4.2.1 Poder Legislativo

Seguindo o raciocínio, a recomendação é que órgãos auxiliares específicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal realizem a AILC de proposições que tenham entrado em tramitação ou que já se encontrem vigentes. Como se denota, não são propriamente os(as) parlamentares que devem minotá-la. Os(As) avaliadores(as) especialistas não devem se confundir com os(as) legisladores(as)³¹⁰.

O projeto para a chamada Lei de Responsabilidade Político-Criminal estabeleceu a criação do Conselho de Análise de Impacto Social e Orçamentário de Propostas Penais, constituído na Câmara dos Deputados e composto por servidores(as) efetivos(as) e representantes de instituições, como sendo o incumbido por proceder a AILC prevista no texto³¹¹. No entanto, a formação de um novo órgão não parece encontrar razão de ser e acaba por desmerecer instâncias que já existem e funcionam dentro do Parlamento. Pode, ainda, servir como um contraestímulo ao acolhimento de novas sugestões como a que aqui se defende — o risco é que a resistência em aparelhar um novo organismo as leve à obsolescência.

Por seu turno, em atenção aos Regimentos Internos e Resoluções³¹² das Casas Legislativas, parecem ser as Consultorias Legislativas — popularmente

310 Márquez (2005, p. 138, trad. livre) coaduna do pensamento: “o trabalho dos assessores consiste em aconselhar e informar, em comparação com o dos representantes, cuja tarefa é decidir, segundo critérios políticos e não outros tipos (jurídicos, gramaticais), mas precisamente porque as suas decisões são políticas, os conselhos técnicos e as recomendações fornecidas pelos funcionários parlamentares são muito úteis, cuja aceitação normalmente não levanta problemas e resulta numa melhoria substancial da legislação. Original: “*la labor de los asesores consiste en asesorar e informar, frente a la de los representantes, cuya tarea es decidir, con arreglo a criterios políticos y no de otro tipo (jurídicos, gramaticales), pero precisamente porque sus decisiones son políticas les resultan de suma utilidad los consejos y recomendaciones de carácter técnico que les proporcionan los funcionarios parlamentarios, cuya aceptación no suele plantear problemas y redundar en una mejora sustancial de la legislación*”.

311 BRASIL, 2016a.

312 *Id.* Congresso. Senado Federal. Resolução n.º 73, de 14 de dezembro de 1994. Altera a denominação de órgãos da estrutura administrativa do Senado Federal e dá outras providências. Brasília, 1994. Resoluções n.º 48/1993 e n.º 28/1998 na Câmara. In: BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução n.º 48, de 26 de agosto de 1993. Dispõe sobre a Assessoria Legislativa. Brasília, 1993.

designadas como CONLE³¹³ na Câmara e CONLEG³¹⁴ no Senado — as instâncias mais indicadas para manobrar a AILC³¹⁵.

Além de possuírem atribuições regimentais para elaborar estudos e relatórios de subsídio à atividade parlamentar³¹⁶, são compostas por profissionais altamente gabaritados(as) e especializados(as) em eixos temáticos. A CONLE, por exemplo, tem a sua atuação segmentada em Macroáreas, sendo que a primeira delas engloba a Área XVII — Segurança pública e defesa nacional — e a Área XXII — Direito penal, direito processual penal e procedimentos investigatórios parlamentares³¹⁷.

A CONLEG é, por sua vez, partimentalizada em Núcleos Temáticos, em que o de Direito abriga Direito Penal, Processual Penal e Penitenciário e Defesa Nacional e Segurança Pública, e o Social comporta a área de Direitos Humanos e Cidadania³¹⁸. A existência dos Núcleos de Acompanhamento Legislativo, de Estudos e Pesquisas e de Suporte Técnico-Legislativo complementa a praticabilidade da hipótese.

Ambas Consultorias possuem também departamentos responsáveis por prover o trabalho dos consultores e consultoras com dados. Na CONLE, a Coordenação de Apoio Técnico-Legislativo poderá dispor dessas informações; na CONLEG, o Serviço de Apoio Técnico, que integra o Núcleo de Suporte Técnico-Legislativo, possui essa incumbência³¹⁹. Esse tipo de estrutura é fundamental para o abastecimento de qualquer AILC, haja vista a robustez dos dados

313 A CONLE tem como atribuições: “I - sugerir alternativas para a ação parlamentar e legiferante, pertinentes ao assessoramento requerido; II - elaborar minutas de proposições ou adequá-las à técnica legislativa; III - realizar estudos e atender a consultas sobre assuntos estritamente vinculados ao exercício do mandato legislativo, no âmbito do Congresso Nacional; [...] V - atender às necessidades de consultoria ou assessoramento às Comissões; [...] VII - elaborar normas de âmbito interno e recomendações com vistas ao desempenho de suas atividades e ao aperfeiçoamento da técnica legislativa; VIII - desenvolver, integrar ou acessar bases de dados e sistemas de pesquisa e informação relacionados com os Núcleos Temáticos de Consultoria e Assessoramento, obedecidas as normas de informática da Casa; IX - organizar e manter cadastro ou compartilhar arquivos de dados sobre pessoas físicas e jurídicas credenciadas a prestar consultoria especializada, para eventual contratação pela Câmara dos Deputados” (Brasil, 1993, grifos meus).

314 O Regimento do Senado orienta a CONLEG a elaborar estudos e relatórios técnicos que subsidiarão a avaliação de políticas públicas governamentais (Brasil, 1970, grifos meus). Mesmo que a APP não se confunda com AIL, a pertinência da menção é apenas atestar que, segundo o Regimento, a Consultoria tem a princípio expertise similar. Ademais, a Resolução n.º 73/1994 do Senado coloca que “A Consultoria Legislativa compete a prestação de consultoria e assessoramento à Mesa, às Comissões e aos Senadores no desempenho, no âmbito do Congresso Nacional, das suas funções legislativa, parlamentar e fiscalizadora, consistindo na elaboração e divulgação de estudos técnicos opinativos sobre matérias de interesse institucional do Senado Federal e do Congresso Nacional, na preparação, por solicitação dos Senadores, de minutas de proposições, de pronunciamentos e de relatórios, bem ainda na prestação de esclarecimentos técnicos atinentes ao exercício das funções constitucionais do Senado Federal” (Brasil, 1994).

315 Outras publicações também defendem essa competência às Consultorias Legislativas para isso, como a de Meneguín (2010, p. 12) e a da Câmara dos Deputados ([s.d.], p. 6). O art. 96-B do RISN também viabiliza a ideia.

316 Ler notas de rodapé anteriores.

317 CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Consultoria Legislativa*. Brasília, [s.d.].

318 BRASIL. Congresso. Senado. *Ato do Consultor-Geral Legislativo n.º 1, de 21 de junho de 2012*. Define as áreas temáticas dos núcleos da Consultoria Legislativa, indica a área temática em que atuam os Consultores Legislativos lotados no órgão, e dá outras providências. Brasília, 2012.

319 *Id.*, 2012.

que a sustentarem condicionar umbilicalmente a qualidade e a fidedignidade de seus resultados.

O documento com diretrizes da Câmara defende que cada avaliação deva ser coordenada pelo(a) consultor(a) legislativo(a) mais atuante na área do objeto da norma³²⁰. O argumento encontra sentido, tendo em conta que é mais um reforço à especialização e ao aprofundamento da AILC.

A técnica, a autonomia e o apartidarismo dos(as) consultores(as) concursados(as) também fortalecem uma maior independência da AILC. Eles(as) recebem a solicitação de consultoria ou assessoramento, mas podem opinar, inclusive, contrariamente aos interesses do(a) parlamentar requisitante, se condizente com os resultados de sua pesquisa³²¹. Caberá, portanto, ao(à) congressista solicitante a opção pelo aproveitamento ou descarte do parecer.

Merece registro, enfim, a alusão ao que o Regimento da Câmara dos Deputados comunica sobre a participação de outras entidades nos trabalhos da CONLE, a quem caberá avaliar em cada caso “se a complexidade técnico-científica da matéria justifica a celebração de contrato ou convênio com profissional ou instituição especializada”³²². A previsão desafia as posições que sustentam a necessidade de que as avaliações devam também partir da sociedade civil³²³. Nesse ínterim, percebe-se que já há, a depender da complexidade do caso, espaço para uma contribuição externa, sem que, contudo, seja retirada de uma instância estatal a liderança para promovê-la.

4.2.2 Poder Executivo

Como já se esclareceu, também é preciso refletir no Executivo os avanços da Legística e, mais especificamente, os padrões da AILC. Uma parte considerável das proposições que tramitam ou foram aprovadas no Congresso teve os seus embriões gestados dentro dos Governos³²⁴. Ainda que o Legislativo, como

320 CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d]b, p. 6.

321 Exemplo encontrado na Resolução da CONLE: “Art. 6º Aos Consultores e Assessores Legislativos compete realizar os fins institucionais da Assessoria, previstos no art. 2º, incisos I a VII, e, destacadamente: [...] IV - informar, preliminarmente, o solicitante, quando for o caso, da inviabilidade constitucional, jurídica, legal ou regimental, técnica, financeira ou orçamentária de proposição que lhes tenha sido distribuída para relatar ou elaborar” (Brasil, 1993).

322 BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Resolução n.º 17, de 21 de setembro de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, 1989.

323 É necessário pontuar: nada disso obstaculiza o princípio de que a sociedade civil dispõe e deve continuar dispondo dos espaços de participação popular no processo legislativo, como as audiências, consultas, pesquisas de opinião, plebiscitos, referendos, etc. Além do mais, ao momento de ser elaborada a AILC, consultas às pessoas e grupos interessados pode ser do mais alto proveito aos resultados da análise.

324 Para Cláudia Sampaio Costa (2009, p. 78), “Não adianta o Legislativo utilizar o instrumental da Legística, se 70% da legislação significativa de políticas públicas no Estado são oriundas do Executivo”. Ricardo José P. Rodrigues chegou a afirmar em 2007 que “historicamente, entre as proposições que se tornam norma jurídica a qualquer ano, em média 87% são de autoria do Poder Executivo e apenas 13% são do Poder Legislativo”. In: RODRIGUES, Ricardo José P. Entre a Política e o Conhecimento Técnico e Jurídico: Diálogos e Conflitos no Processo de Elaboração de Leis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qua-*

órgão detentor da função típica de legislar, deva invocar para si a distinção para promover uma cultura de prestígio da Avaliação, para Meneguim e Silva:

a efetiva inclusão do Executivo numa agenda política que vise ao aprimoramento do processo decisório é de fundamental importância para a consolidação desse tipo de avaliação no Brasil, tanto por sua competência acumulada como gestor de políticas públicas e detentor de robusta estrutura administrativa, quanto pela sua capacidade de influenciar a pauta do Congresso³²⁵.

Autores(as) como Mader³²⁶, Moraes³²⁷ e Ferreira³²⁸ advogam em prol de um cenário no qual a AIL deva estar concentrada apenas no Executivo, tendo em consideração ser ele o principal motor de políticas públicas. Dos dois primeiros, a contingência é de certa forma condizente à realidade europeia da qual se baseiam. Carolina Ferreira, por seu turno, entende que o melhor ambiente para a realização de Estudo de Impacto Legislativo seria o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e constituído como um dos órgãos da execução penal no país³²⁹.

É, contudo, a proposta de Meneguim a que mais se adequa ao ponto de vista desta pesquisa, qual seja a de que haja órgãos junto ao MJSP e à Casa Civil da Presidência da República que construam, em conjunto com as áreas temáticas, as avaliações a serem posteriormente submetidas ao Congresso Nacional³³⁰.

Estudando a composição e atribuições dos órgãos do MJSP, parece ser na Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos, em específico na Diretoria de Assuntos Legislativos, a esfera propícia para a AILC. Consoante o Decreto 11.348/2023:

Art. 39. À Diretoria de Assuntos Legislativos compete: I – promover estudos que tenham relação com as competências da Secretaria; II – prestar apoio a comissões e grupos especiais de juristas constituídos no âmbito do Ministério; III – manifestar-se sobre os resultados dos trabalhos elaborados

lidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 158.

325 MENEGUIM, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 103.

326 Mata e Braga assim o explicam “Para Mader, não se espera que o parlamento proceda às avaliações, mas, tão somente, certifique-se de que elas foram feitas. O autor esclarece que as avaliações ‘podem ser efetuadas pela administração ou pelo governo ou por especialistas externos autorizados por estes (este é o caso mais frequente)’”. In: MATA, Paula Carolina da; BRAGA, Renê Moraes. Análise de Impacto Legislativo: conteúdo e desafios metodológicos. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kulkamp Eyng (org.). *Estudos em Legística*. Florianópolis: Tribo Ilha, 2019, p. 128-129.

327 MORAIS, 2010, p. 9.

328 FERREIRA, 2021, p. 185.

329 *Ibid.*, p. 185.

330 MENEGUIM, 2010, p. 12.

por comissões e grupos especiais de juristas constituídos no âmbito do Ministério; e IV – realizar e divulgar encontros, palestras, congressos, debates públicos, seminários, pesquisas e estudos em temas legislativos afetos ao Ministério, em articulação com a Consultoria Jurídica³³¹.

Já na Casa Civil, como tradicionalmente as questões de ordem legislativa estiveram concentradas na Subchefia para Assuntos Jurídicos — hoje Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos —, não se defende que a AILC deva acontecer em outro ambiente. Dentro da Secretaria, a AILC pode encontrar na Secretaria Adjunta de Assuntos Ambientais, Sociais e de Justiça maior afinidade temática³³².

Dessa maneira, tanto a Diretoria de Assuntos Legislativos do MJSP quanto a Secretaria Adjunta de Assuntos Ambientais, Sociais e de Justiça da Casa Civil, a depender da realidade do caso concreto, poderão elaborar uma AILC para proposições normativas capitaneadas pelo Executivo federal.

A ideia é que representem órgãos já acostumados a estarem inseridos no âmago e na rotina da produção legiferante penal. Talvez, por isso, órgãos colegiados mais periféricos, como os Conselhos, não sejam, no momento, os locais mais indicados para a missão. Não, pelo menos, tendo-se em mente a busca por incorporar a AILC na prática, sob as condições fáticas hoje imperantes. Ainda assim, como é devido, especialmente o CNPCP, poderá e deverá ser consultado a respeito de temas que cheguem à sua mesa, em particular respeito à sua atribuição para opinar sobre matéria penal, processual penal e execução penal³³³.

O Poder Executivo, assim, estaria participando ativamente da construção da norma penal em suas fases pré e pós-legislativas.

331 BRASIL, *Decreto n.º 11.348, de 1 de janeiro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, 2023b.

332 “Art. 26. A Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos compete: [...] IV - examinar os aspectos jurídicos e a forma dos atos propostos ao Presidente da República, permitida a devolução aos órgãos de origem dos atos que estejam em desacordo com as normas vigentes; [...] VI - proceder à revisão final da redação e da técnica legislativa da proposta de ato normativo, inclusive retificando incorreções de técnica legislativa, inadequações de linguagem, imprecisões e lapsos manifestos; VII - emitir parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a técnica legislativa das propostas de ato normativo, observadas as atribuições do Advogado-Geral da União previstas no art. 4º da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993; VIII - coordenar as atividades de elaboração, de redação e de tramitação de atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República ou determinados, por despacho, pelo Presidente da República; [...] XV - coordenar o processo de sanção e veto de projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional; XVI - elaborar e encaminhar as mensagens do Poder Executivo federal ao Congresso Nacional, incluídos os vetos presidenciais; [...] Art. 28. As Secretarias Adjuntas da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos compete, preferencialmente e sem prejuízo de outras matérias atribuídas pelo Secretário Especial para Assuntos Jurídicos: I - a análise de atos normativos sobre política ambiental e social e sobre assuntos de justiça, por meio da Secretaria Adjunta de Assuntos Ambientais, Sociais e de Justiça” In: BRASIL, *Decreto n.º 11.329, de 1 de janeiro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das Gratificações da Casa Civil da Presidência da República e remaneja cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. Brasília, 2023a, grifos meus.

333 *Id.* Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Portaria n.º 1.107, de 5 de junho de 2008*. Brasília, 2008.

4.3 OBRIGATORIEDADE E MOMENTO DE APRESENTAÇÃO

Uma das disposições essenciais para oportunizar as condições fáticas de aplicabilidade da AILC é raciocinar as hipóteses em que ela se fará necessária. Em outras palavras, quando e se o instrumento será obrigatório. Isso em função de que, dada a sua onerosidade e as exigências ao processo legislativo, é preciso limitar a sua aplicação, sob o risco de não ser empregada em nenhuma situação sequer. São numerosos(as) os(as) especialistas que patrocinam essa premissa³³⁴.

Como não parece apropriado e democrático reprimir a apresentação das proposições em si, muito mais cabível é estabelecer um procedimento mais rigoroso para, em determinadas circunstâncias, possibilitar que sejam tramitadas. Essa é, também, uma forma de aprimorar a seletividade e as prioridades dos(as) gestores(as) e parlamentares³³⁵.

Muitas experiências narradas nos capítulos anteriores utilizam a extensão dos impactos ou do montante financeiro associado como indicadores de imposição da avaliação. Aqui, no que concerne ao modelo de AILC e conforme o já elucidado no item 2.2, o parâmetro mestre será a natureza e a gravidade da postura punitiva. A rigidez da punição deve ser proporcional ao rigor do processo legislativo por onde ela caminha.

Assim, são três as sugestões de hipóteses que devem tornar a AILC — *ex post* e *ex ante* — uma etapa obrigatória ao processo legislativo: (1) para a criação de novos tipos penais; (2) para o aumento de penas já vigentes; e (3) para a exacerbação do cumprimento da pena. Por sinal, são os parâmetros empregados pela Lei de Responsabilidade Político-Criminal³³⁶ e se enquadram perfeitamente aos propósitos deste trabalho. Logo, sempre que uma dessas situações for vislumbrada, a recomendação é que haja necessariamente uma Avaliação de Impacto correlacionada, seja na iniciativa do Executivo ou na do Legislativo.

Em paralelo, é imprescindível conjecturar o momento no qual a AILC se inserirá formalmente no processo legislativo penal. É o que se fará abaixo e, como se notará, as sugestões fortalecem a fase pré-legislativa, tão importante para Díez Ripollés, tentando aproximar minimamente o tempo da política ao tempo da racionalidade legislativa.

334 É o caso, por exemplo, de Carolina Haber (2011, p. 124) e Eduardo Vieira (2017, p. 63).

335 Sobre o assunto: “ainda que não se considere factível a ideia de estabelecer filtros prévios à apresentação de projetos de lei perante o Poder Legislativo, mesmo porque isso teria implicações políticas e jurídicas bastante sensíveis, é possível que se avance em mecanismos que aprimorem a seletividade do Parlamento na definição das matérias mais relevantes por meio de uma análise mais aprofundada e posterior deliberação. A avaliação de impacto legislativo poderia contribuir, portanto, para o aprimoramento dos mecanismos que visam a subsidiar a escolha das propostas prioritárias para a pauta dos colegiados, por meio de critérios que fossem tão objetivos e transparentes quanto possível” (Vieira, 2017, p. 52).

336 BRASIL, 2016a.

4.3.1 Avaliação *ex ante*

Quando o Executivo for o protagonista, a AILC prévia faria parte apenas da fase pré-legislativa da norma penal e, consequentemente, deveria ser apresentada junto e anexada à proposição remetida ao Parlamento.

No Legislativo, o trâmite mais apropriado parece ser o que posiciona a AILC como um pré-requisito para a apresentação de um PL pelos(as) parlamentares e comissões³³⁷. Nesse momento, deveria, portanto, ser acionada a respectiva Consultoria Legislativa e, após o seu retorno, o Relatório de Avaliação e o Sumário Executivo da AILC serem anexados à proposição.

O objetivo é que a Avaliação constitua o processo legislativo desde a sua origem, podendo influenciar a tempo os debates e as deliberações. O(A) proponente, assim, já atuaria consciente dessa condição, aumentando relativamente o custo de apresentação e a necessidade da definição de prioridades. Talvez seja suplementar a isso não permitir a dispensa dessa necessidade mesmo sob a tramitação em regime de urgência (constitucional e regimental).

Em continuidade, ainda dentro da fase legislativa, é justo e pertinente que as comissões temáticas sejam responsáveis por analisar os resultados da AILC inicialmente apresentada, já que, como muitos(as) até dizem, são nelas que a Legística opera propriamente³³⁸. As comissões, tão logo tendo acesso à proposição e à sua avaliação, deveriam decidir sobre o mérito do projeto, com o diferencial de estarem munidas com informações para uma tomada de decisão mais fundamentada e racional.

Quando já tiver sido feita uma AILC pelo Governo, tornar-se-ia dispensável que o Parlamento repita a operação para o mesmo ato normativo. Por essa razão, a sugestão de definir a autoria da Avaliação em quem quer que o proponha, seja Executivo ou Legislativo, é razoável, a fim de se evitar que

337 Alexandre de Castro (2007, p. 14-15), sugerindo inovações em AIL para a realidade da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, também persegue o mesmo tópico: “A proposta consiste na criação de um relatório de avaliação prospectiva padronizado, cuja exigência deverá ser inserida na Resolução nº 1.480, de 7 de dezembro de 1990, que contém o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte, no Título VII, Capítulo I, Seção I, que trata das disposições gerais relativas ao processo legislativo. Esse relatório deverá acompanhar os projetos de lei no momento de sua apresentação, para recebimento, ao Presidente da Casa. Apresentado o projeto, o Presidente da Câmara, ao decidir sobre o recebimento ou não da proposição apresentada, passará a considerar, também, as conclusões do referido relatório. Recebido o projeto, o relatório poderá contribuir para o embasamento das apreciações posteriores pelas comissões, pelo Plenário e pelo Prefeito – neste caso, no momento que precede a sanção ou o veto. O relatório será igualmente exigido no caso de projetos de iniciativa do Poder Executivo, principalmente considerando que tratam, frequentemente, de matérias relativas a políticas públicas, as quais, em geral, repercutem, de forma significativa, sobre os municípios. [...] Assim, a avaliação funcionará como uma preliminar da apreciação da proposição para o autor, que terá a possibilidade de corrigir falhas e estruturar melhor sua proposta, por meio da antecipação das análises e reflexões sobre a viabilidade da proposição para o momento anterior ao da sua tramitação. Desse modo, serão bem menores as chances de a proposição receber das comissões pareceres pela rejeição”.

338 MATA; BRAGA, 2019, p. 131. Na mesma toada, Díez Ripollés (2016, p. 59) sustenta que deve ser reservado “às comissões um bom número de decisões, tais como a formulação de tipos especialmente complexos, a configuração dos aspectos mais técnicos do sistema de responsabilidade e de boa parte do sistema de execução de penas”.

as forças políticas se esquivem da tarefa e fiquem delegando ao outro Poder a função. A recomendação é, portanto, direta: se apresenta, faz.

4.3.2 Avaliação *ex post*

Definir critérios fechados para o momento específico de realização da avaliação retrospectiva é tarefa mais difícil, afinal uma gama de variáveis não previsíveis pode interferir nessa conjuntura. De qualquer forma, em atenção ao sugerido para a prospectiva, a retrospectiva também merece ser obrigatória para as três hipóteses de cabimento elegidas, diferindo apenas no momento em que ela surgirá como devida.

Uma das maneiras mais eficazes de garanti-la é prever já na legislação penal que entrará em vigor uma disposição estipulando quando, como e por quem a avaliação sucessiva será realizada. A medida é condizente com a necessária complementaridade das duas modalidades de Avaliação.

Mesmo assim, é preciso razoar critérios outros que podem acionar a avaliação retrospectiva, principalmente quando for inexistente essa cláusula na lei vigente. Nesse contexto, algumas situações, aqui refletidas mais desafetadamente³³⁹, poderão ser pensadas, como: o alto grau de impacto da norma medido pela ocupação em presídios; o considerável número de condenações específicas ao tipo; o elevado tempo de pena abstrata cominada etc.

Outra referência que merece consideração é o tempo de vigência da legislação criminal. Um exemplo de ajuste interessante é determinar que, após certo período de vigência, a lei, encaixada em pelo menos uma das três hipóteses, seja revisitada e analisada³⁴⁰. Todavia, não há prejuízo algum se estabelecer que se possa adiantar a avaliação caso a oportunidade e a conveniência políticas assim demandem. O importante é garantir que a norma já tenha produzido efeitos e dados o suficiente para poder ser de fato examinada. Medidas como essas são interessantes, inclusive, para denunciar leis penais que podem não estar tendo nenhum impacto na vida de seus/suas destinatários(as) e que, por isso, merecem ser revogadas.

Por fim, a distribuição de trabalho entre o Legislativo e o Executivo para a avaliação *ex post* pode ser balizada por algumas condições. Entre elas, a própria origem da legislação. Ou seja, o Poder ou órgão de nascença da norma se comprometer a realizar esta análise no futuro. Outra opção é contar apenas com o que o dispositivo da norma especifique a respeito do lócus da avaliação retrospectiva. Há, ainda, a alternativa menos indicada de deixar a prerrogativa em aberto, delegando tanto ao Governo quanto ao Congresso a possibilidade de realizá-la, independente de quem tenha idealizado a lei.

339 Apenas para não se incorrer na irresponsabilidade de elencar circunstâncias muito fechadas.

340 O PRC 301/2018, que altera o RICD para dispor sobre a avaliação de impacto da produção legislativa, se utiliza desse parâmetro: “Art. 261-A. A Câmara dos Deputados realizará a avaliação de impacto de todas as proposições legislativas quatro anos após entrarem em vigor” (Brasil, 2018f).

4.4 ETAPAS ANALÍTICAS

Agora se acomodará uma sugestão de *checklist* a ser constituída por etapas ou questionamentos analíticos que coloquem em exame o ato normativo. A meta é oferecer uma análise ampla, ainda que sem perder a praticabilidade da AILC. As perguntas centram-se muito mais na (re)constituição da Legística Material do que Formal, visto que a última já é mais comum de ser atendida na rotina legiferante.

Uma *checklist* pode ser construída de diferentes formas, com diversas profundidades e amplitudes. Afinal, assim como nem toda norma deve ser submetida à avaliação, nem toda avaliação deve ser feita com a mesma extensão e aprofundamento³⁴¹. Neste trabalho, o foco será sugestionar aquelas que se mostram ser as condições mínimas para imprimir racionalidade legislativa penal ao mecanismo. O intuito cardeal é recomendar uma *checklist* possível de ser operada e aceita, mesmo que alguns ajustes possam ser demandados futuramente, bem como garantir que seus passos não sejam estanques ou integralmente inescapáveis. Até porque, como expressa Salvador Coderch, *“La injusticia es el mayor defecto que se puede imputar a una norma jurídica pero, casi inmediatamente, se puede añadir que la inutilidad es el defecto que viene a continuación, pues la ineficacia es, a la larga, incompatible con la justicia”*³⁴².

O balanço geral é poder escrutinar o problema acolhido pela norma, os objetivos da ação legislativa, os meios capazes de enfrentar a situação, os impactos associados ao ato e a sua permanência ou não no ordenamento jurídico brasileiro. Para isso, a *checklist* poderá ser preenchida utilizando-se as mais diversas metodologias de pesquisa, tanto com dados já consolidados como com a produção de outros novos.

É preciso acautelar que a AILC nem sempre poderá ser alimentada com um rigor científico, “havendo situações em que uma intuitiva avaliação de caráter político, assentada no uso sistematizado de conhecimento prático e experiência disponível internamente às instâncias administrativas, se faz suficiente”³⁴³. Convém reconhecer que a avaliação retrata uma visão limitada da realidade, tendo que recorrer a simplificações e recortes das suas condicionantes mais expressivas. Conforme pondera Salinas, estamos diante de uma tarefa complexa que, por envolver fenômenos sociais, nunca se constituirá por conclusões absolutas e inequívocas³⁴⁴.

Como se descortinará, existem etapas analíticas da avaliação *ex ante* e da *ex post* que se comungam, o que, mesmo assim, não impede que haja particularidades para quando a legislação já vigora e produz efeitos e para quando ainda não foi posta para ser testada no mundo real.

341 MESTRINER, 2014, p. 60.

342 SALVADOR CODERCH, 1993 *apud* MÁRQUEZ, 2005, p. 131.

343 SALINAS, 2008, p. 45.

344 *Ibid.*, p. 43.

4.4.1 Avaliação prospectiva

A AILC prospectiva ou *ex ante* deve ser inaugurada pela identificação geral do contexto de intervenção que a justifica e em que se insere o ato normativo em construção. A missão passa por compreender a situação problemática que legitima a postura de se legislar a respeito. Mais ainda: que legitima a ultima ratio da intervenção legislativa penal. Trata-se de problematizar o impulso legislativo. Logo, é pressuposto que haja de fato um problema de ordem criminal e que ele seja conhecido, evitando-se aquilo que Meneguín e Freitas posicionam como uma solução em busca de um problema³⁴⁵.

De forma sucinta, é preciso tentar identificar a natureza, a origem, a extensão, a dinâmica, a evolução, as consequências e os sujeitos mais impactados pelo problema em questão. Deve ser acrescentada também a identificação de um cenário de referência, ou seja, de se alertar os distúrbios ao futuro causados pela não intervenção³⁴⁶. Tudo isso, é claro, o mais discriminado possível à matéria penal.

Para isso, é fundamental que a análise, ainda que breve, possa estar apoiada em evidências claras e que não seja alimentada apenas por alegações inflamadas, apaixonadas ou midiaticamente construídas. Essa é uma recomendação geral que deve estar presente, sempre que possível, em todas as etapas analíticas. Quando não for realizável, pelo menos, deve-se explicar a razão de tal ausência.

Uma boa definição do problema é a base que funda o restante dos estágios da AILC. Esse momento inaugural condiciona, especialmente, a definição dos objetivos e a listagem das alternativas para enfrentar o cenário. Em síntese, é crucial tomar conhecimento de onde se parte e onde se quer chegar.

Essa trajetória passa necessariamente pelo estabelecimento dos objetivos que se busca atingir com a intervenção penal — há vínculo estreito com a racionalidade teleológica de Díez Ripollés. Para tanto, eles devem ser apresentados de forma clara, mensurável e o mais específica possível³⁴⁷, afinal, sem essas condições, é mais difícil compreender se a proposição produzirá os efeitos esperados. A etapa é fundamental até mesmo para alimentar eventual avaliação *ex post*, na medida em que serão os objetivos inicialmente idealizados os principais indicadores de análise de uma lei em vigor.

As diretrizes da Câmara dos Deputados orientam que, para desenvolver um conjunto coerente de objetivos, é importante buscar contemplá-los entre gerais,

345 MENEGUÍN, Fernando B.; FREITAS, Igor Vilas Boas de. Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: metodologia e estudos de caso. *Textos Para Discussão*, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, Brasília, mar. 2013, p. 5.

346 CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.], p. 13.

347 Moraes (2010, p. 31, grifos meus) reafirma a necessidade de que os objetivos sejam fixados de acordo com o acrônimo SMART, de forma que sejam: específicos (*Specific*), mensuráveis (*Measurable*), atingíveis (*Attainable*), realistas (*Realist*) e temporalmente delimitados (*Timely delimited*).

específicos e operacionais.³⁴⁸ Os objetivos gerais possuem maior vínculo com o aspecto macro das políticas existentes e, para ganharem musculatura, podem ser traduzidos nos específicos, que levam em consideração as especificidades do ato e são verdadeiros indicadores de resultados³⁴⁹. Os objetivos operacionais, por sua vez, são definidos em termos dos objetos do ato normativo, devendo ser diretamente conectados com indicadores intermediários e finais de resultados³⁵⁰. Há, como se percebe, certo grau de afunilamento, partindo da generalidade à especificação.

Os objetivos — gerais, específicos e operacionais — simbolizam o núcleo do impulso legislativo penal, mesmo que possam não estar discriminados exatamente dessa maneira na AILC. No campo criminal, essa operação é especialmente significativa, tendo em vista que muitas vezes os objetivos declarados pelos(as) gestores(as) e legisladores(as) não correspondem aos efeitos reais da decisão penal.

Para garantir que haja essa correspondência, é preciso identificar as alternativas potencialmente válidas de atuação, segundo o contexto e os objetivos previamente desenhados. Esse estágio, dentro da dinâmica de construção de uma política pública, é fundamental para a escolha da melhor opção de atuação.³⁵¹ Para as diretrizes da Câmara dos Deputados:

Considerar uma ampla gama de proposições força o autor da AIL a pensar “fora da caixa”, e também proporciona maior transparência ao processo. Possibilita demonstrar aos Parlamentares e partes interessadas que proposições alternativas foram seriamente analisadas, e explicar porque elas não foram adotadas. Isso torna mais fácil, aos Parlamentares e à sociedade em geral, entender a lógica por trás da escolha da melhor proposição e evita discussões desnecessárias sobre alternativas que não contribuam para alcançar os mesmos objetivos³⁵².

O próprio Decreto 9.191/2017 elenca exemplos de instrumentos possíveis, como: trabalhos junto à opinião pública, medidas para aplicação e execução de dispositivos que já existem, programas de incentivo, acordos, investimentos, instauração de processos judiciais e auxílios para que os(as) próprios(as) destinatários(as) contribuam com a resolução do problema³⁵³.

Quando do interesse do campo criminal, a seleção da melhor alternativa perpassa obrigatoriamente por aventar os caminhos de outra natureza, que podem até não ser legislativos. Compreender se as finalidades são ou não possíveis de

348 CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.], p. 11.

349 *Ibid.*, p. 12.

350 *Ibid.*, p. 12.

351 MORAIS, 2010, p. 32.

352 CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.], p. 15.

353 BRASIL, 2017a.

serem alcançadas por outra forma de política pública é o que será examinado em seguida. Entretanto, nesta etapa, é preciso que essa alternativa seja ao menos levantada. Ainda que o recurso ao sistema de justiça criminal prevaleça, devem ser consideradas opções não prisionais.

A chamada opção zero ou opção de não atuação também deve ser discriminada³⁵⁴, afinal, pode ser que a realidade imponha à AILC a percepção de que não há nada de novo a ser promovido. A cautela objetiva evitar leis desnecessárias. No entanto, mais do que isso, em matéria penal, ela pode vir a preservar um tentáculo do *ius puniendi* que não precisaria ser acionado.

Caso haja alternativa que trafegue por mais austeridade através da punição (criação de novo crime, aumento de pena ou agravamento do cumprimento), é preciso que, nesta etapa analítica, os elementos constitutivos da pena estejam descortinados. Como dito em outro momento da dissertação, a lógica retributiva, preventiva ou qualquer outra priorizada deve receber alguma justificação na AILC. Logo, se a opção punitiva foi colocada à mesa, esse ponto deve estar minimamente evidenciado.

O passo lógico seguinte é identificar os impactos de cada alternativa a fim de que possa ser indicada a mais adequada e a que mais se aproxima à ideia de racionalidade pragmática costurada por Díez Ripollés. Talvez comece aqui a etapa mais complexa da AILC e onde, para Carlos Blanco de Moraes, a presença de um(a) economista se mostra mais oportuna³⁵⁵.

Salinas afirma que a tipologia dos efeitos³⁵⁶ da lei propicia a classificação entre: declarados e não declarados; expressos e implícitos; desejados e não desejados; previstos e não previstos; benéficos e prejudiciais; diretos e indireto; imediatos e mediatos etc.³⁵⁷. Muitas dessas categorias apresentarão ressonância na *checklist*.

A atividade de apontar os impactos de cada opção caminha lado a lado àquela de compará-las. A primeira, qual seja a identificação e descrição dos impactos, tem como base, para este trabalho, os seguintes critérios quali e quantitativos: (i) impactos sobre Direitos Humanos e Fundamentais; (ii) impactos para o sistema prisional; (iii) impactos sobre o sistema de justiça criminal; (iv) sujeitos ou grupos afetados; e (v) custos e despesas para o orçamento público.

Para cada um dos cinco critérios é preciso ser trabalhada a relação de causalidade entre a opção de atuação e os seus efeitos positivos/benéficos e negativos/prejudiciais. Também já pode ser ponderado o horizonte temporal de produção desses efeitos a partir de cada parâmetro, os diferenciando, sobretudo, entre os imediatos e os mediatos.

354 MORAIS, 2010, p. 32.

355 *Ibid.*, p. 42.

356 Neste trabalho, efeitos e impactos serão usados como sinônimos. Não se ignora, todavia, autoras como Salinas (2013, p. 238) que os diferenciam.

357 SALINAS, 2013, p. 240.

Compreender os impactos sobre Direitos Humanos³⁵⁸ e Fundamentais é comunicar, de forma geral, se existem desvantagens e benefícios que serão produzidos sobre esses direitos e sobre a racionalidade ética que sustenta o Estado Democrático de Direito. A intrínseca vinculação dessas duas categorias aos fundamentos, objetivos e garantias listadas na CF deverá fazer com que, dentre outras coisas, a decisão legislativa penal esteja em sua conformidade e que, se não estiver, se faça constar a ressalva na AILC. Há, como se deduz, estreita ligação com a dignidade da pessoa humana e demais postulados civilizatórios do Direito Penal e do Direito no todo.

Não apenas, é importante discriminar os direitos e princípios afetos àquela decisão específica para não haver generalização e para que a etapa não se confunda com o próprio juízo de constitucionalidade do processo legislativo regular. O controle ordinário sobre os atos do procedimento legislativo difere-se do exame mais material proposto por uma AILC, caso contrário assim se entendesse o processo legislativo brasileiro há décadas já estaria abraçando essa análise.

Conjeturar se existem impactos diretos e indiretos para o sistema prisional brasileiro é primordial para este modelo. Impactos diretos mais visíveis podem ser mensurados pelo número estimado de vagas necessárias a partir da inovação legislativa³⁵⁹ e pelo contraste, por exemplo, com índices de lotação das unidades. Ainda, pode ser analisado se a norma favorece a permanência de um tipo de perfil de preso(a) e se isso é previsível ou não. A ambivalência entre impactos declarados e não declarados também pode ser explorada, revelando, por exemplo, como o agravamento das condições do cárcere pode favorecer ou prejudicar o bom comportamento dos(as) custodiados(as) e a dinâmica das organizações criminosas. Diversos outros efeitos poderiam ser alvitados.

Os impactos sobre o sistema de justiça criminal devem estar mais conectados aos efeitos de sua operação para se fazer cumprir a nova legislação e se os órgãos de controle formal podem de fato cumpri-la para atingir os seus objetivos. Os impactos podem ser balizados, por exemplo, pelo número estimado de novos processos judiciais associados³⁶⁰ ou pela quantidade de Varas Judiciárias com responsabilidade de processamento dos casos. A necessidade de pessoal também pode ser colocada em teste — a demanda por mais ou menos policiais penais é uma hipótese.

A prevalência de impactos de caráter mais instrumental, entretanto, não prejudica a investigação de outros possíveis. Entre eles, como um efeito mais mediato, também pode ser explorada a racionalidade jurídico-formal da decisão,

358 A lista de Direitos Humanos existentes pode ser extensa, mas ganham destaque os direitos: à igualdade; a viver sem discriminação; à vida; à liberdade; à segurança; à incolumidade física; ao acesso à justiça e à julgamentos justos; a não ser preso(a) arbitrariamente; à presunção de inocência; à propriedade; à educação; à moradia; ao trabalho; entre tantos outros.

359 É, inclusive, parâmetro usado no projeto da Lei de Responsabilidade Político-Criminal.

360 Mesmo parâmetro da Lei de Responsabilidade Político-Criminal, projeto que ainda acrescenta a discriminação entre processos de conhecimento e de execução.

ou seja, se não há inconsistência com outras legislações relacionadas à matéria, até mesmo para que seja garantida certa segurança jurídica no sistema.

É igualmente necessário dimensionar os efeitos sobre sujeitos ou grupos afetados e de que maneira eles são atingidos, afinal qualquer ato legislativo possui um destino, seja ele declarado ou não declarado, real ou irreal. Além do que, os impactos da ordenação penal apresentam ainda maior ofensividade sobre as vidas e os corpos. Para facilitar a atividade, Morais classifica a sociedade em cidadãos(ãs), empresas, setor público e outros agentes e sugere que, sempre que possível, a dimensão humana e institucional de cada setor seja avaliada³⁶¹. O destaque aqui, por certo, são os cidadãos e cidadãs, dada, acima de tudo, a ameaça da perda da liberdade que apenas eles(as) poderão experienciar.

O parâmetro traz a oportunidade de externar como serão distribuídos os impactos da nova lei e se existem variações importantes nesse arranjo.³⁶² Os efeitos sobre diferentes grupos e sujeitos podem revelar como variáveis geográficas, de gênero, de idade, de classe, de raça criam beneficiários(as) e prejudicados(as) para cada legislação penal. É preciso sublinhar: a perda da liberdade daqueles(as) atingidos(a) pela norma é fator de máxima grandeza. Em consequência, existem aqueles(as) que são afetados(as) diretamente, como o indiciado(a), acusado(a) e preso(a), e indiretamente, como familiares, colegas de trabalho e a própria comunidade local.

A identificação de “vencedores e perdedores” também pode facilitar a antecipação dos obstáculos e introduzir medidas para mitigar os impactos negativos³⁶³. Como o sistema penal apresenta vínculo estruturante com as desigualdades sociais brasileiras, há muita importância na AILC poder indicar como e o quanto a norma atinge grupos vulnerabilizados e se agrava, reduz ou nada faz a respeito dessas assimetrias.

Um mínimo prognóstico sobre custos e despesas para o orçamento público arremata a etapa de identificação dos impactos com uma modesta análise quantitativa. Dada a dificuldade de mensurar monetariamente os efeitos da decisão legislativa penal, será usada como medição principalmente a categoria de impacto orçamentário empregada no projeto da Lei de Responsabilidade Político-Criminal. Nele, a referência são os custos estimados pela criação de novas vagas no sistema prisional e a demanda de novos processos para o Judiciário, indicando a fonte dos recursos³⁶⁴. Deve estar conectado ao custo de novas vagas o valor atribuído ao custo mensal do(a) preso(a) no Brasil. Podem, ainda, existir custos mais indiretos, como a futura contratação de novo pessoal ou eventual

361 MORAIS, 2010, p. 36.

362 Para Morais (2010, p. 37): “A identificação dos impactos por grupo ou sector da sociedade afectado constitui o primeiro passo da avaliação no sentido de esclarecer o decisor político quanto à variação de bem-estar social e aos impactos distributivos associados a cada opção de actuação política”.

363 CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.], p. 16.

364 BRASIL, 2016a.

acionamento de polícias ostensivas. Seja qual efeito for reconhecido, a tarefa é essencial para se evitar a perda ou a má gestão de recursos públicos.

A comparação entre as alternativas e os seus impactos pode ser feita a partir de diferentes métodos. Entre alguns dos mais célebres, se tem o custo-benefício³⁶⁵, o custo-eficácia³⁶⁶ e a análise multicritérios. O último é o que será adotado para este modelo de AILC³⁶⁷, pois é o que parecer melhor contemplar a dificuldade em traduzir monetariamente os impactos de uma norma penal, bem como por aliar critérios objetivos com subjetivos³⁶⁸.

A análise multicritérios comunica explicitamente as variáveis consideradas mais relevantes e contempla:

um conjunto muito variado de técnicas que visa abranger num mesmo enquadramento analítico o desempenho das opções de actuação pública com base num conjunto de critérios de natureza diversa — quantitativa (com variáveis de métricas diferentes), qualitativa e sujeita a diferentes graus de incerteza³⁶⁹.

Assim, trata-se de um método que, a partir de certos critérios, combina impactos positivos e negativos em uma única estrutura comparativa³⁷⁰. A Comissão Europeia especifica ainda mais, defendendo que a avaliação social multicritério (*Social multi-criteria evaluation — SMCE*) é a explicitamente concebida para políticas públicas³⁷¹. Para a Comissão Europeia, outra vantagem do método é

365 A análise custo-benefício, dentre tantas coisas, “é caracterizada pela tentativa de medir todos os efeitos de uma opção política em unidades monetárias” (Comissão Europeia, 2023, p. 552, trad. livre). Mesmo assim, existem autores que defendem a sua aplicação para a área penal, como David Abrams (2013) e John Roman (2013). Abrams (2013, p. 965-966, trad. livre), inclusive, emprega a análise para justificar o benefício da libertação para o preso(as) para o sistema: “Das políticas examinadas, a libertação única de prisioneiros parece ser, de longe, a abordagem com melhor relação custo-benefício. Eles podem ser escolhidos em função da gravidade do delito, da idade, do estado de saúde ou da duração restante da pena, características que predizem baixos custos do crime. Os resultados desta análise mostram que os benefícios líquidos aumentam para a maioria dos crimes, incluindo todos os crimes contra a propriedade, quando os crimes de nível mais baixo não conduzem ao encarceramento. Simplificando, encarcerar alguém por roubar um laptop de US\$ 1.000 não é muito econômico”.

366 A ideia da análise custo-eficácia, que deve ser preferencialmente traduzida em termos monetários, é “comparar as opções de actuação pública em termos do custo por unidade de resultado objetivo, sendo a *melhor* opção aquela que apresentar o mais baixo custo por unidade de resultado obtido” (Moraes, 2010, p. 87, grifo no original).

367 Uma cautela deve ser dita: a recomendação deste trabalho foi elaborada de forma modesta, com base especialmente nas orientações da Comissão Europeia e da Câmara dos Deputados. Isso pode vir a refletir um modelo menos técnico e não tão criterioso quanto o de uma pesquisa específica da área de Economia ou de Administração Pública, por exemplo.

368 Salinas, inclusive, ao alertar para os perigos de uma produção normativa puramente racional-instrumental, sustenta que uma das críticas à análise custo-benefício é exatamente a falta de espaço à subjetivação e explicitação de valores na decisão legislativa. In: SALINAS, Natasha Schmitt. *Os perigos de uma produção normativa puramente racional-instrumental*. Consultor Jurídico. São Paulo, 6 dez. 2022.

369 MORAIS, 2010, p. 89.

370 CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.], p. 20.

371 “*Social multi-criteria evaluation* (SMCE), que foi explicitamente concebida para políticas públicas, também permite a captura de consequências distributivas (por exemplo, em termos de tipos de partes interessadas, regiões/países da UE ou tempo) e compromissos entre dimensões (como entre alguns impactos econômicos, sociais ou ambientais, ou entre algumas famílias de critérios)” (Comissão Europeia, 2023, p.552, trad. livre).

o fato de sua aplicação não ser particularmente demorada, tendo em vista que “formaliza de forma consistente e eficiente um processo que muitas vezes já é feito na prática atual do IA [*Impact Assessment*]”³⁷². Contudo, até mesmo como a Câmara dos Deputados adverte, por misturar diferentes tipos de dados (quali- e quantitativos), nem sempre fica nítido quando os benefícios superam os custos³⁷³, o que pode ser interpretado que delega ao(à) decisor(a) político(a) a última palavra a respeito.

Após identificar os objetivos, as opções para alcançá-los e os critérios para comparar as alternativas, é necessário atribuir peso a cada um desses critérios, de forma a refletir a sua importância à decisão³⁷⁴. Um exemplo de artifício pode ser colocar em porcentagem o quanto aquele critério tem relevo em comparação ao total (100%). A Comissão Europeia ressalta que a atribuição de pesos aos critérios pode ser uma questão delicada e, para facilitá-la, deve estar justificada em argumentos éticos, técnicos, institucionais ou jurídicos³⁷⁵. O emprego de técnicas participativas para consultar grupos de interesse e organizações da sociedade civil pode contribuir com a missão. Neste modelo, os pesos dos critérios deverão variar conforme a decisão legislativa do caso concreto.

Em continuidade, passa-se a pontuar os critérios de acordo com cada alternativa de atuação, ou seja, a classificar se e quanto as opções satisfazem os critérios. Essa pontuação, conforme adverte a Comissão Europeia, pode ser qualitativa e quantitativa e a variável da incerteza também pode ser considerada³⁷⁶. Essas avaliações, por consequência, passam a ser apresentadas nos elementos de uma matriz de impacto multicritério, que facilitará a classificação das opções num quadro que combinará os pesos e as pontuações (Tabela 5).

A classificação de todas as alternativas será feita, portanto, com a aplicação de um procedimento matemático³⁷⁷, onde a pontuação que determinada opção recebe é multiplicada pelo peso do critério em análise (Tabela 6). A pontuação, como se falou, pode ser feita qualitativamente e/ou quantitativamente, considerando, por exemplo, uma escala de 1 a 5, onde 1 representa uma avaliação muito ruim, 5 uma muito boa e 3 a da indiferença ou incerteza. Sob esse raciocínio, a opção mais bem avaliada seria a mais recomendada.

372 Original: “*The application of SMCE is not particularly time consuming, since it formalises in a consistent and efficient way a process that often is already done in the current practice of IA*” (Comissão Europeia, 2023, p. 554, trad livre).

373 CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.], p. 20.

374 *Ibid.*, p. 20.

375 COMISSÃO EUROPEIA, 2023, p. 555.

376 *Ibid.*, p. 553.

377 “Do ponto de vista operacional, o suporte de uma ferramenta de software torna todos os cálculos necessários muito rápidos”. Original: “*From an operational point of view, the support of a software tool makes all required computations very quick*” (*Ibid.*, p. 555).

Tabela 5 – Exemplo de matriz de impacto multicritério na AILC

Impactos	Peso	Opção 1	Opção 2	Opção 3
Direitos Humanos e Fundamentais	15%	(pontuação)	(pontuação)	(pontuação)
Sistema Prisional	30%	(pontuação)	(pontuação)	(pontuação)
Sistema de Justiça Criminal	15%	(pontuação)	(pontuação)	(pontuação)
Sujeitos e grupos afetados	30%	(pontuação)	(pontuação)	(pontuação)
Custos e despesas	10%	(pontuação)	(pontuação)	(pontuação)
TOTAL	100%	...	...	...

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6 – Exemplo de matriz de impacto multicritério na AILC com esboço de cálculo

Impactos	Peso	Opção 1	Opção 2	Opção 3
Direitos Humanos e Fundamentais	15%	(ponto × peso)	(ponto × peso)	(ponto × peso)
Sistema Prisional	30%	(ponto × peso)	(ponto × peso)	(ponto × peso)
Sistema de Justiça Criminal	15%	(ponto × peso)	(ponto × peso)	(ponto × peso)
Sujeitos e grupos afetados	30%	(ponto × peso)	(ponto × peso)	(ponto × peso)
Custos e despesas	10%	(ponto × peso)	(ponto × peso)	(ponto × peso)
TOTAL	100%	...	...	...

Fonte: Elaboração própria.

Para finalizar a análise multicritério, a recomendação da Comissão Europeia é que seja realizada uma análise de sensibilidade ou robustez. É uma forma de verificar se a classificação das opções é estável e entender quais foram os parâmetros que mais influenciaram o resultado³⁷⁸. Uma análise de sensibilidade local pode ser feita, uma por vez, pela exclusão ou inclusão de critérios, ou por mudanças nos pesos; a global tem o intuito de examinar todas as combinações possíveis de critérios³⁷⁹.

378 COMISSÃO EUROPEIA, 2023, p. 554.

379 *Ibid.*, p. 554.

Caso a realização da análise multicritério torne-se muito complicada e onerosa, uma versão mais simplificada pode ser pensada. Ela poderia se dar pelo contraste das opções de atuação com indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Todavia, não é esse o caminho mais recomendável, haja vista o risco de ele negligenciar importantes efeitos e considerações da decisão legislativa penal. Além do mais, ele não fornece propriamente uma ferramenta comparativa que indique uma saída preponderante.

A sugestão de análise de impacto simplificada é modesta: fazer constar num quadro de apresentação as alternativas e a motivação de cada uma corresponder ou não a uma opção efetiva³⁸⁰, eficaz³⁸¹ e eficiente³⁸². Um esboço pode ser visualizado abaixo (Tabela 7).

Tabela 7 – Exemplo de quadro analítico das opções por efetividade, eficácia e eficiência

Opção de Atuação	Efetividade	Eficácia	Eficiência
Opção 1	Pode ser cumprida pelos(as) destinatários(as) por [...].	Não atinge os objetivos de [...], pois [...].	Tem um gasto de [...] e um custo para a liberdade de [...] para atingir o nível de impacto [...].
Opção 2	...	...	...
Opção 3	...	...	...

Fonte: Elaboração própria.

Tanto com o auxílio da análise multicritérios quanto com o da análise simplificada, o momento final do processo decisório da AILC culmina na escolha da opção de atuação. Mesmo que não haja uma indicação clara e certa nesse sentido, só o fato das alternativas e dos critérios de qualificação serem esboçados já é um ganho em termos de racionalidade legislativa. Ficam explicitados, portanto, os principais elementos que guiarão a decisão penal.

380 Relativa a como o(as) destinatários(as) se comportam perante a opção, se é possível cumpri-la, se é capaz de atingir os objetivos e se a responsabilização, se cabível, pode ser aplicada. Marta Muñoz de Morales Romero (2010, p. 27-28) destaca que o cumprimento pode estar condicionado a fatores psicológicos individuais, psico-sociológicos e estatais. Referenciando Mader, Marta também menciona fatores, como a estigmatização social, o quanto realmente se conhece por dados do descumprimento, a autoridade moral do(a) legislador(a), a relevância dos fins da lei para os objetivos pessoais dos(as) destinatários(as), a inteligibilidade da legislação, entre tantos outros.

381 Nela, os efeitos atingem ou podem atingir os objetivos estabelecidos. Carolina Haber (2011, p. 117), empregando Mader, aduz que existem diversas dificuldades na tarefa, como “a de se deparar com objetivos formulados de forma vaga e abstrata, a existência de objetivos implícitos ou não revelados, assim como de objetivos que se modificam de acordo com as circunstâncias”.

382 É a capacidade de alcançar os objetivos pretendidos com o mínimo custo, seja de que natureza ele for.

Dada a possibilidade de que a norma se torne danosa, inapta ou obsoleta após a entrada em vigor, a etapa derradeira da AILC prévia já deve levar em conta a necessidade de que, se pertinente, a lei possa ser futuramente revisitada³⁸³. Por isso, a recomendação de que haja uma avaliação *ex post* já deve ser consignada, registrando, se possível, quais serão os parâmetros preponderantes para essa futura análise. As diretrizes da Câmara apontam que, nesse momento, devem estar delineados os indicadores básicos para os principais objetivos³⁸⁴.

A materialização do monitoramento e da avaliação sucessiva pode se dar, por exemplo, por meio de uma cláusula ou dispositivo da legislação aprovada. Outrossim, poderá já estar presente a definição de como acontecerá o monitoramento da aplicação com o intuito de coletar as suas indispensáveis informações³⁸⁵.

A sugestão de *checklist* para a AILC prévia consta ao final do trabalho e possui uma versão extensa (ANEXO F) e outra mais reduzida (ANEXO G). As perguntas tratam-se de um norte, podendo, portanto, ser preenchidas de forma orgânica e condizente com a avaliação caso a caso.

4.4.2 Avaliação retrospectiva

Apesar da AILC retrospectiva ou *ex post* possuir as suas idiossincrasias — uma delas é o fato de operar sobre os dados da realidade e não mais apenas em estimativas e incertezas —, ela apresenta pontos de encontro com a prospectiva, afinal ambas possuem a mesma natureza³⁸⁶. Pelo menos comungam da lógica da estrutura global, que parte desde uma contextualização geral até uma recomendação decisória.

A primeira etapa, qual seja a de identificação das expectativas e da atual situação normativa, busca compreender: primeiro, a racionalidade da legislação ao momento que foi concebida, ou seja, quais eram os objetivos que ela buscava alcançar; segundo, como a norma tem sido aceita, interpretada e aplicada na prática.

Para isso, Moraes complementa a postura de monitoramento com alguns elementos que julga essenciais para dar contorno ao contexto:

notícias de jornais que revelam a repercussão pública de determinados actos legislativos; artigos de opinião acerca do mérito de determinadas soluções legislativas; manifestações que expressem satisfação ou insatisfação com determinados actos legislativos; linhas verdes e livros de reclamações em que podem estar registrados comentários acerca da legislação vigente; sentenças judiciais que, por exemplo, integram uma

383 MORAIS, 2010, p. 58.

384 CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.], b, p. 24.

385 *Ibid.*, p. 58.

386 MORAIS, 2010, p. 61.

lacuna por analogia, assim exprimindo uma avaliação a insuficiência do sistema jurídico num determinado sector, ou que fazem interpretações restritivas ou extensivas, assim exprimindo uma avaliação acerca da amplitude com que foi expresso o pensamento legislativo³⁸⁷.

Talvez, nesta etapa, seja importante registrar o período e a fonte na qual a avaliação estará se baseando.

O momento posterior se aprofunda na avaliação do cenário de aplicação da norma, pois objetiva identificar os impactos reais da legislação. Torna-se importante, portanto, avaliar o grau de sucesso do ato normativo e se ele permanece relevante. Para Morais, a ideia não é colocá-lo em comparação com outras opções de atuação, mas sobretudo ponderar efeitos que não foram equacionados por defeito de previsão³⁸⁸.

A legislação em questão deve ser acareada com indicadores de eficiência, eficácia e efetividade e deve estar, certamente, hasteada por evidências e dados confiáveis sobre a realidade, a fim de que se possa elencar os seus impactos positivos e negativos. Nessa balança, indicadores como efeitos colaterais, disuasores e econômicos são significativos.

Para que os(as) gestores(as) e parlamentares possam decidir pela manutenção, ajuste ou revogação da intervenção penal, é necessário sublinhar se, pela análise, ela ainda se mostra relevante. Para a Comissão Europeia, importa “destacar qualquer incompatibilidade entre os objetivos originais e as necessidades e problemas atuais e futuros (considerando também elementos de previsão) e as razões para isso”³⁸⁹.

Todas as informações coletadas nas etapas anteriores alimentam e instrumentalizam a próxima: a de conclusões e recomendações. Trata-se de um juízo terminativo a respeito da norma penal e de uma apreciação sobre sua manutenção, alteração ou revogação³⁹⁰. É nesse estágio que a avaliação aponta para o(a) decisor(a), de forma mais direta, o que está ou não funcionando, quais as razões para o diagnóstico e, se for o caso, melhorias necessárias. Se existir uma avaliação prévia, os indicadores por ela levantados para apreciação do sucesso da norma no futuro são importantes nesse momento, afinal dão desfecho à racionalidade de construção da norma desde a sua concepção até a sua implementação.

Assim como para a avaliação prospectiva, consta no final do trabalho uma sugestão de *checklist* para a retrospectiva, com uma versão completa (ANEXO H) e outra simplificada (ANEXO I).

387 MORAIS, 2010, p. 62-63.

388 *Ibid.*, p. 63.

389 Original: “The narrative here should highlight any mismatch between the original objectives and current and future needs and problems (also considering elements of foresight) and the reasons for it” (Comissão Europeia, 2023, p. 429, trad. livre).

390 MORAIS, 2010, p. 65.

4.5 RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO E SUMÁRIO EXECUTIVO

Tanto quando se tratar da AILC prévia quanto diante da sucessiva, é imprescindível que o processo seja materializado em dois documentos distintos: o Relatório da Avaliação e o respectivo Sumário Executivo. O Relatório é o documento que estampa todos os passos da avaliação e deve, sempre que possível, incluir todos os documentos relevantes à análise, na forma de anexos ou com referência direta aos endereços eletrônicos de consulta³⁹¹. O Sumário Executivo, por sua vez, traduz, de forma resumida, facilitadora e numa estrutura predefinida, os principais elementos da avaliação³⁹².

É importante que ambos os documentos sejam redigidos de forma clara e compreensível³⁹³, afinal devem ser acessíveis para gestores(as), parlamentares e comunidade em geral. Díez Ripollés sugere evitar ao máximo “o linguajar acadêmico ou administrativo” e “formulações políticas ou profissionalmente agressivas que afastem a atenção dos setores decisórios influentes, embora sem prejuízo, obviamente, de que se evidenciem as realidades descobertas”³⁹⁴.

Sugestões de estrutura ou elementos essenciais para o Relatório da Avaliação e para o Sumário Executivo de uma AILC podem ser consultadas ao final do trabalho (ANEXOS J e K, respectivamente).

4.6 PREVISÃO NORMATIVA

Assim como acontece com os requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, para garantir força e incorporação da AILC, a sugestão é que haja previsões normativas explícitas a seu respeito. A previsão, nesse sentido, materializaria a mudança de cultura política e poderia contribuir com eventual “estabelecimento de mecanismos de controle satisfatórios para aplicação da sanção diante do descumprimento da regulamentação”³⁹⁵.

Por sinal, o Projeto de Resolução 301/2018 objetivou alterar o Regimento da Câmara dos Deputados exatamente sob esse intento³⁹⁶. Para além, como se viu no capítulo inaugural, existem outras legislações que preveem alguma espécie de Análise de Impacto Legislativo, contudo não apresentam força obrigatória, além de não serem específicas à matéria penal. Para Chiavelli Falavigno e Luisa

391 MORAIS, 2010, p. 60.

392 *Ibid.*

393 *Ibid.*

394 DÍEZ RIPOLLÉS, 2016, p. 68.

395 BECERRA MUÑOZ, 2013a, p. 418, trad. livre.

396 BRASIL, 2018f.

Hoffmann, a aprovação da EC 109/2021 tornou possível uma complementação normativa infraconstitucional a respeito do assunto³⁹⁷.

Meneguín e Silva apresentam uma sugestão complementar, a de já constatar nos pareceres das comissões algo atinente a eventual avaliação de impacto realizada, identificando se “(i) essa análise foi apresentada pelo autor; (ii) ela apresenta elementos suficientes para respaldar a proposição; ou (iii) há necessidade de ser realizada sob a coordenação dos trabalhos desenvolvidos pela relatoria designada”³⁹⁸. Para os autores, com esse movimento, o próprio processo legislativo poderia sanear as proposições quando não estiverem instruídas por uma análise de impacto³⁹⁹.

397 FALAVIGNO, Chiavelli Facenda; HOFFMANN, Luisa Tamarín. Propuestas para la implementación de evaluaciones de impacto legislativo en Brasil en materia penal: un análisis a partir de las experiencias político-legislativas europeas. *Confinés*, Monterrey, v. 17, n. 33, p. 60-90, dez. 2021, p. 80-81.

398 MENEGUÍN; SILVA, 2017, p. 106-107.

399 *Ibid.*, p. 107.

5. O ESTUDO DO PL 1.149/2023 COMO VALIDAÇÃO DO MODELO

Para que a aplicabilidade do modelo de AILC possa estar minimamente validada, será realizada uma modesta avaliação *ex ante* exemplificativa. Basicamente, o que estará em averiguação é o emprego da *checklist* da AILC prévia, especialmente por contemplar etapas mais extensas e perguntas mais pormenorizadas. Não será, por ora, realizada uma AILC *ex post*, pois, por questão de tempo e espaço, foi preciso priorizar uma delas, bem como porque grande parte do raciocínio de uma modalidade é partilhada com a outra.

Optou-se pelo estudo do PL 1.149/2023, de autoria do deputado Dagoberto Nogueira (PSDB/MS), que tipifica como crime a prática de importunação sexual cometida de forma verbal. A escolha da proposição se deve às razões de que: (i) mesmo tendo sido apensada a outro PL (767/2023), trata-se de projeto que se encontra no início da tramitação, o que permite que a análise aconteça enquanto ainda foi pouco cimentada; (ii) mobiliza um tema de grande interesse e apelo social, o que poderá tensionar ou, ainda, valorizar a busca por racionalidade através da AILC; (iii) foi apresentada recentemente (14/03/2023), ainda nesta Legislatura, o que a insere em um debate mais contemporâneo; e (iv) movimenta um campo temático com relativa produção de dados a respeito.

O teor de simulação do estudo se deve ao fato de que objetivamente o PL já foi apresentado e que, se tivesse tramitado sob os moldes sugeridos, já teria vindo acompanhado da respectiva avaliação. Na hipótese fática do modelo, dado o impulso de criar o crime, a respectiva Consultoria Legislativa, órgão do MJSP ou da Casa Civil receberia a demanda e a avaliaria, podendo opinar pela permanência ou não da tipificação.

Diante disso, a AILC será realizada a partir das informações que se colocam disponíveis no histórico de tramitação do PL na Câmara dos Deputados. A forma do Relatório também será em simulação e não estará nos padrões da

Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), afinal não é uma exigência para os documentos legislativos.

Outra ressalva é que a análise se apresentará demasiadamente simplificada e modesta, considerando não ter sido realizada por uma equipe multidisciplinar especializada e contemplar uma parte reduzida dos dados a respeito. Certamente existem outros números e informações relevantes ou diversos estudos, como os focados nos processos de vitimização, que não foram empregados. As restrições mais nítidas que esse quadro impõe moram nas análises de cunho econômico ou orçamentário, evidenciando as limitações da autora no que lhe incumbem.

5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

Diariamente, milhares de pessoas, especialmente mulheres, são importunadas em espaços públicos ou coletivos por agentes que, geralmente desconhecidos, proferem palavras ofensivas, desqualificadoras e sexualmente classificadas, com o objetivo de constrangê-las ou intimidá-las.

Para ilustrar o cenário, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) registrou que, em 2022, 41% das brasileiras, em torno de 26,3 milhões de mulheres, afirmaram ter recebido “cantadas” ou comentários desrespeitosos na rua, e 18,6% (11,9 milhões de mulheres) receberam cantadas ou comentários desrespeitosos no ambiente de trabalho⁴⁰⁰. No mesmo sentido, pela pesquisa Chega de Fiu Fiu, foi evidenciado que 99,6% das mulheres brasileiras já sofreram alguma forma de assédio nos espaços públicos⁴⁰¹. Em levantamento dos Institutos Patrícia Galvão e Locomotiva, foi notificado que 97% das entrevistadas afirmaram ter sido vítimas de assédio em meios de transporte e 71% conhecem alguma mulher que já sofreu assédio em espaço público⁴⁰².

Como se denota, a importunação sexual verbal, popularmente conhecida como assédio, é uma das formas de manifestação de violência mais frequentes na realidade brasileira, sendo um dos obstáculos à integridade física e psicológica de suas vítimas, em destaque as mulheres.

400 Dados tirados da pesquisa *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil*, que consignou também que “Além da gravidade dos dados apresentados, considerando sua magnitude, preocupa ainda que a análise da série histórica indique os maiores níveis de prevalência por assédio sexual já relatados ao longo de todas as pesquisas. Comparando a atual pesquisa com os dados de 2021, o crescimento na prevalência de assédio foi de 9 pontos percentuais, passando de 37,9% para 46,7%. Neste período, todas as formas de assédio listadas apresentaram crescimento”. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA. *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil*. 4. ed. São Paulo: FBSP, 2023. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

401 CHEGA DE FIU FIU. *Think Olga*, dez. 2020. Disponível em: <https://thinkolga.com/wp-content/uploads/2020/12/Olga-Projeto-Chega-de-Fiu-Fiu.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

402 EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. *Crime, safety and victims' rights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. Disponível em: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-crime-safety-victims-rights_en.pdf. Acesso em: 14 jan. 2024.

Por estar estruturalmente conectado ao machismo e à misoginia enquanto fenômenos persistentes e generalizados, o problema amargura a sociedade como um todo, extrapolando a esfera dos indivíduos de um caso específico e constituindo-se como mais um vetor da violência de gênero no país. Como 30 milhões de mulheres sofreram pelo menos uma forma de assédio sexual⁴⁰³ no ano de 2022, é nítido como o problema se espalha Brasil afora. Ainda que seja impossível mensurar a sua representação e verdadeira magnitude, não é audacioso afirmar que se trata de um assunto global⁴⁰⁴.

A origem e permanência do problema são justificadas por normas sociais e estereótipos de gênero que normalizam a postura de superioridade do(a) ofensor(a) sobre a vítima, e que validam a segurança com que ele(a) dispõe para intervir no espaço alheio. Nessa estrutura, a importunação verbal é consequência do desempenho de homens e instituições em prol da perpetuação de uma cultura que violenta, sexualiza e põe à livre disposição as mulheres e seus corpos.

Ainda assim, é preciso reconhecer que esse cenário vem sendo encarado e vem apresentando mitigações dentro da sociedade. Por exemplo, campanhas como Não é não!, *Me too*, Chega de Fiu Fiu e Meu Primeiro Assédio comunicam o despertar e a ampla movimentação social a respeito dele.

Entretanto, como ainda não é possível declará-lo como resolvido, o assédio continua a afetar diariamente muitas brasileiras e brasileiros. Não deixando marcas físicas, a conduta afeta diretamente o psicológico, o âmbito profissional e a saúde de suas vítimas, que são objetificadas, inferiorizadas, diminuídas e humilhadas.

Outra consequência desse tipo de violência é o natural afastamento das mulheres dos espaços públicos e comuns, haja vista o receio de serem (re)vitimizadas. Por consequência, vai sendo introjetada no inconsciente coletivo a ideia

403 Segundo a pesquisa do FBSP, assédio sexual é dividido em: cantadas e comentários desrespeitosos na rua; cantadas e comentários desrespeitosos no ambiente de trabalho; assédio físico no transporte público; e abordagem agressiva em uma festa.

404 Pesquisa da *European Union Agency for Fundamental Rights* apontou em 2021 que: “Na UE-27, duas em cada cinco pessoas (41 %) sofreram assédio – desde comentários ofensivos e ameaçadores pessoalmente até gestos ofensivos e ameaçadores e mensagens enviadas em linha, incluindo através das redes sociais – nos cinco anos anteriores ao inquérito. Nos 12 meses anteriores à pesquisa, 29% sofreram assédio. Isto corresponde a quase 110 milhões de pessoas na UE-27 que sofreram assédio num ano [...]. No entanto, as mulheres são mais propensas do que os homens a sofrer assédio que envolve atos de natureza sexual por perpetradores até então desconhecidos: 72% dos incidentes de assédio de natureza sexual contra mulheres foram cometidos por pessoas desconhecidas, em comparação com 40% dos incidentes contra homens. Além disso, 57% das mulheres afirmam que o assédio envolvendo atos de natureza sexual ocorreu em público – na rua, num parque ou noutro local público – em comparação com 30% dos incidentes de natureza sexual vividos por homens”. Original: “In the EU-27, two in five people (41%) experienced harassment – ranging from offensive and threatening comments in person to offensive and threatening gestures and messages sent online, including through social media – in the five years before the survey. In the 12 months before the survey, 29% experienced harassment. This corresponds to almost 110 million people in the EU-27 experiencing harassment in a year [...]. However, women are more likely than men to experience harassment that involves acts of a sexual nature by previously unknown perpetrators: 72 % of incidents of harassment of a sexual nature against women were committed by unknown persons, compared with 40 % of incidents against men. Furthermore, 57 % of women say that harassment involving acts of a sexual nature took place in public – in the street, a park or another public place – compared with 30 % of incidents of a sexual nature experienced by men”. In: EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *op. cit.*

de que esses espaços não estão integralmente à disposição das mulheres. Um estudo da Comissão Europeia sobre políticas de prevenção e combate à violência doméstica e à violência contra a mulher levantou a mesma consideração ao referenciar que “As mulheres são, portanto, mais propensas do que os homens a evitar lugares e situações devido a preocupações, reduzindo a sua capacidade de participar na vida pública”⁴⁰⁵.

Para caminharmos rumo à erradicação do problema, é premente que se intervenha mais. Infelizmente, os esforços existentes para prevenir a violência e proteger as vítimas são ineficientes e não enfrentaram por completo os comportamentos sociais que a normalizaram e ainda a normalizam.

Medidas de prevenção e combate são de fundamental importância e a sociedade brasileira deve se comprometer com essa causa. Nesse contexto, a postura ativa do Estado é crucial para trazer luz, debate e solução, não por outra razão realiza-se a presente AILC.

5.2 OBJETIVOS

O objetivo geral da iniciativa é prevenir a importunação sexual de caráter verbal enquanto manifestação violenta, sobretudo, pela diminuição, constrangimento e objetificação de suas vítimas.

Três são os objetivos específicos:

5.2.1 *Objetivo específico 1*

Garantir, a médio prazo, a prevenção da importação verbal contra as suas vítimas, especialmente mulheres, ocorrida dentro dos espaços públicos ou coletivos.

5.2.2 *Objetivo específico 2*

Garantir, a médio prazo, a conscientização, sensibilização, prestação de informações e formação da sociedade sobre o problema, em especial direcionadas aos potenciais agentes violadores.

405 COMISSÃO EUROPEIA, 2022, p. 15. Original: “Women thus are more likely than men to avoid places and situations due to concerns, reducing their ability to take part in public life”.

5.2.3 Objetivo específico 3

Garantir a proteção imediata das mulheres vitimizadas através da salvaguarda da liberdade pessoal e integridade mental, no intento de construir uma sociedade livre, justa e sem preconceitos de gênero e raça.

5.3 ALTERNATIVAS DE ATUAÇÃO

São vislumbradas as seguintes opções de atuação potencialmente válidas para alcançar os objetivos:

5.3.1 Opção 1: conscientização

Em atenção aos objetivos 2.2.1 e 2.2.2, a promoção pelo Poder Público, mais precisamente pelo Governo Federal, de uma campanha de conscientização e sensibilização nacional a respeito do fenômeno da importunação sexual verbal.

O enfoque seria destacar a seriedade do problema, a responsabilidade dos(as) violadores(as) nessa dinâmica e as consequências para a vida das vítimas, com destaque às mulheres.

5.3.2 Opção 2: criminalização

Em atenção aos objetivos 2.2.1 e 2.2.3, a criminalização da conduta mediante um novo tipo a ser inserido no Código Penal, tendo em vista que, até o momento, ela não é tida como criminosa para o ordenamento jurídico brasileiro.

Considerou-se a opção de criminalização, pois se entende que o fenômeno é estruturalmente estável, protege bens jurídicos relevantes e necessita de alguma regulação. Não se pode desconsiderar também o caráter preventivo (geral e especial) e retributivo da proposta.

A sugestão é que o crime seja definido a partir dos seguintes preceitos primário e secundário:

Art. 215-B. Importunar alguém, de forma verbal, mediante palavras despidoradas e ofensivas à honra e à dignidade da pessoa humana.

Pena – detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

5.3.3 Opção 3: não atuação

A última alternativa é a de não atuação ou de manutenção do próprio cenário de referência. Assim, deve ser considerada a opção de simplesmente não se intervir no momento.

5.4 IMPACTOS DE CADA OPÇÃO DE ATUAÇÃO

5.4.1 Campanha de conscientização

5.4.1.1 Direitos Humanos e Fundamentais

A opção por uma campanha de conscientização e sensibilização impacta positiva e diretamente a perseguição de diversos Direitos Humanos e Fundamentais, em destaque os direitos: a viver sem discriminação, à liberdade de ir e vir, à liberdade sexual, à incolumidade mental, à igualdade (especialmente a de gênero), à honra e à intimidade. É, portanto, uma forma de garantir os preceitos constitucionais.

A promoção de uma campanha a nível nacional é proporcional ao problema e aos objetivos fixados para resolvê-lo. A Educação em Direitos é fundamental. No que tange à sua dimensão, a alternativa é condizente com o caráter estrutural do problema e, ao ser capitaneada pelo Governo Federal, passa-se aos cidadãos e cidadãs a ideia de que se trata de um tema com relevo e gravidade.

A princípio, não se conjectura na opção nenhuma ofensa, direta ou indireta, ao direito de liberdade. Pelo contrário, pode ser um reforço ao direito de liberdade das mulheres brasileiras. Nesse mesmo sentido, o impacto é positivo para os direitos de igualdade dessa parcela da população, já que o intuito é comunicar que elas merecem dispor de seus corpos e dos espaços públicos da mesma forma que seus(suas) ofensores(as).

Não há que se falar nos princípios penais da proporcionalidade, da legalidade, da fragmentariedade, do contraditório, da ampla defesa, da presunção de inocência e acesso à justiça, pois não se trata de uma alternativa de natureza penal, processual ou judicial.

5.4.1.2 Sistema Prisional brasileiro

Não é vislumbrado nenhum impacto ao sistema prisional brasileiro, tendo em vista que a conduta não seria criminalizada e o aparato penal não seria convocado para enfrentar o problema.

5.4.1.3 Sistema de Justiça Criminal

De maneira similar, não há que se falar em impactos significativos ao Sistema de Justiça Criminal.

O único paralelo possível é o de que a conscientização a respeito do problema possa estimular o aumento de denúncias de outras condutas criminosas que, mesmo distintas, guardam alguma relação, como injúria, difamação, ato obsceno, etc. Em 2023, o CNJ registrou 80.558 novos casos de injúria, 34.929 de difamação e 1.565 de ato obsceno⁴⁰⁶. No mesmo ano, foram registrados 221.247 novos casos de tráfico de drogas e 82.069 de homicídios majorados.

5.4.1.4 Sujeitos ou grupos afetados

Pode-se considerar que toda a população brasileira seria de alguma forma afetada pela alternativa. A campanha seria nacionalizada e, a princípio, não seriam privilegiadas regiões ou localidades.

Ainda assim, o grupo social a ser mais beneficiado pela proposta seria o das mulheres, majoritariamente as jovens e negras⁴⁰⁷. Dado o fato do machismo ser socialmente estruturante e estimular o favorecimento de homens em detrimento de mulheres, existe a perspectiva de que a alternativa não prejudicaria, mas, pelo contrário, beneficiaria um grupo historicamente vulnerabilizado.

Em algum grau, a campanha imporia algum prejuízo aos potenciais violadores — geralmente homens —, na medida em que poderia provocar uma ressentida tomada de consciência ou uma mudança de comportamentos antes habituais. O custo ou restrição, portanto, é o de se sentir uma transformação sociocultural.

Um efeito possível, mas não desejável, de uma opção que aposta em campanhas de conscientização é o de não se conseguir observar impactos significativos sobre os sujeitos ou grupos inicialmente alvos, não sendo capaz de alcançar minimamente os objetivos. Iniciativas de informação têm limitações inerentes à modalidade e devem sempre que possível caminhar lado a lado com outros projetos.

406 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Estatísticas do Poder Judiciário*. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 14 jan. 2024.

407 Segundo a pesquisa do FBSP: “Em relação ao perfil das vítimas, o assédio tem maior prevalência entre mulheres jovens. Na faixa etária de 16 a 24 anos, 76,1% foram vitimizadas no último ano. [...] A prevalência por perfil racial indica maiores níveis de vitimização entre mulheres negras (49,1%) do que entre brancas (42,2%). As mulheres pretas foram as mais vulneráveis ao assédio sexual no último ano, mais da metade deste grupo populacional sofreu alguma forma de assédio sexual (52,3%)”.

5.4.1.5 Custos e despesas para o orçamento público

As limitações desta análise referentes à estipulação de dotação orçamentária e despesas para a opção política impossibilitaram a fixação, ainda que aproximada, de um valor de referência.

Em análise ao Portal da Transparência, não foi possível mensurar a discriminação das despesas de uma campanha específica nos moldes da que aqui se analisa para tomar como parâmetro de exame.

Seja como for, apenas para ilustrar, o orçamento atualizado para publicidade de utilidade pública do Governo Federal foi de R\$ 418.749.667,00 no ano de 2023, sendo que, deste montante, R\$ 237.775.209,31 milhões foram efetivamente executados⁴⁰⁸. Para 2024, o orçamento quase duplicou, somando a previsão de R\$ 741.862.440,00 para o ano⁴⁰⁹. Caso se olhe apenas para o Ministério das Mulheres, o orçamento total da pasta, em 2023, foi de R\$ 149.006.993,00, tendo sido empenhados R\$ 147.261.578,69. Em 2024, o orçamento do Ministério praticamente triplicou, totalizando R\$ 480.620.937,00⁴¹⁰.

Ainda que não tenha sido possível mensurar um custo redondo, parece haver previsão orçamentária suficiente para as despesas decorrentes da opção, sobretudo se classificada como ação orçamentária de publicidade de utilidade pública.

Nesse quesito, não existirão custos ao Erário pela criação de vagas prisionais, pela demanda de novos processos judiciais e nem pelo aumento de recursos para as forças policiais/prisionais e outros serviços públicos de garantia de aplicação da norma.

5.4.2 Criminalização

5.4.2.1 Direitos Humanos e Fundamentais

A opção por criminalizar a conduta afeta Direitos Humanos e Fundamentais, tanto positivamente quanto negativamente.

Dentre os efeitos positivos, passe-se a mensagem à sociedade por parte do Estado brasileiro que os direitos das mulheres apresentam relevância, em destaque os de se viver sem discriminação, de liberdade de ir e vir, de liberdade

408 BRASIL. Publicidade de utilidade pública: 2023. *Portal da Transparência*, Programas e Ações, 2023e. Disponível em: <https://portal.datransparencia.gov.br/programas-e-acoaes/acao/4641-publicidade-de-utilidade-publica?ano=2023>. Acesso em: 15 jan. 2024.

409 Id. Publicidade de utilidade pública: 2023. *Portal da Transparência*, Programas e Ações, 2024. Disponível em: <https://portal.datransparencia.gov.br/programas-e-acoaes/acao/4641-publicidade-de-utilidade-publica?ano=2024>. Acesso em: 15 jan. 2024.

410 Id. Destaques dos valores de orçamento e despesas do Governo Federal. *Portal da Transparência*, Ministério das Mulheres, 2024b. Disponível em: <https://portal.datransparencia.gov.br/orgaos-superiores/65000-ministerio-das-mulheres>. Acesso em: 15 jan. 2024.

sexual, de incolumidade mental, de igualdade (especialmente a de gênero), de honra e de intimidade. É, portanto, uma forma de garantir os preceitos constitucionais às mulheres.

Ao mesmo tempo, a alternativa levanta conflitos negativos com outros Direitos Fundamentais.

A princípio, há certa violação ao princípio da proporcionalidade. A pena de 1 (um) a 2 (dois) anos de detenção não está alinhada a outras figuras típicas similares, como os crimes contra a honra. Para exemplificar, a calúnia é punível com 6 (seis) meses a 2 (dois) anos de detenção e multa; a difamação com 3 (três) meses a 1 (um) ano de detenção e multa; e a injúria simples com 1 (um) a 6 (seis) meses de detenção ou multa. Para agravar, a pena da injúria consistente em violência ou vias de fato é menor do que a gradação da reprimenda prevista para a importunação verbal.

Não existem grandes considerações a respeito do princípio da legalidade, haja vista que, em consonância com os padrões do Código Penal, o tipo foi definido de forma clara, objetiva e sem remissão a outras normas de complementação. Mesmo assim, recomenda-se o acréscimo do trecho “violando a liberdade pessoal, a liberdade sexual e a integridade mental da vítima” ao tipo, que teria a seguinte redação: “Art. 215-B. Importunar alguém de forma verbal, mediante palavras despidoradas, ofensivas à honra e dignidade da pessoa humana, violando a liberdade pessoal, a liberdade sexual e a integridade mental da vítima”.

Um tópico sensível é em relação ao princípio da fragmentariedade do Direito Penal. Opina-se nesta Avaliação que o problema pode e merece ser enfrentado por outras alternativas. No que toca ao uso do Direito Penal, é possível afirmar que os crimes existentes, em especial a difamação e a injúria, cobrem parte da conduta denunciada. Há, inclusive, majorante específica para quando esses crimes são cometidos na presença de várias pessoas ou por outro meio que facilite a divulgação (art. 141, III, CP).

Ao tornar a conduta típica, naturalmente, haverá impacto sobre o direito de liberdade dos potenciais sujeitos ativos do crime. A aplicação imediata das restrições à liberdade dos(as) supostos(as) violadores(as) será mobilizada caso a caso. Não apenas isso, mas, pelo menos argumentativamente, é um reforço positivo à liberdade sexual e de locomoção das mulheres brasileiras.

Por ora, não se vislumbra nenhum efeito sobre o postulado da presunção de inocência e sobre os direitos ao contraditório e à ampla defesa, em especial por não envolver matéria mais explicitamente procedimental.

Por fim, existem repercussões diretas e positivas sobre o direito de acesso à justiça das vítimas de importunação verbal, já que, pela primeira vez, poderiam acionar o sistema de justiça criminal para denunciar e demandar auxílio. Seria, portanto, uma forma de materializar uma conduta antes não mensurável para os(as) operadores(as) jurídicos(as). As vítimas teriam, pois, direito a serem atendidas desde a ponta até às instâncias superiores.

5.4.2.2 Sistema Prisional brasileiro

Estima-se que a opção não impacte consideravelmente o sistema prisional. Levando em consideração o quantum de pena abstrata cominada, há grandes chances de eventual agente assediador ser contemplado por benefícios como os da transação penal, suspensão condicional do processo (caso seja alterada a pena mínima do tipo proposto), acordo de não persecução penal, etc.

Por essas razões, não há que se falar em estimativas notáveis o suficiente para o aumento de vagas prisionais, formação de um perfil de preso(a) ou alterações sistemáticas na dinâmica das organizações criminosas.

5.4.2.3 Sistema de Justiça Criminal

O Sistema de Justiça Criminal, por sua vez, seria diretamente impactado pela criminalização da importunação verbal. A persecução estatal da conduta estaria, pela primeira vez, legitimada normativamente.

Se, por exemplo, olhar para os efeitos da criminalização da importunação sexual em 2018, se tem o registro de 3.410 novos casos em 2020, 5.854 em 2021, 8.158 em 2022 e 10.591 em 2023. Leia-se, nos últimos 4 anos, pelo menos, 28 mil novos casos processuais de importunação sexual foram registrados no Brasil⁴¹¹. Em 2023, a importunação sexual representou uma taxa de congestionamento⁴¹² bruta de 75,29% para o Judiciário brasileiro.

Como se viu, o FBSP notificou que, dentre as formas de assédio, 41% das brasileiras afirmaram ter recebido cantadas ou comentários desrespeitosos na rua e 18,6% no trabalho. A proporção para os assédios de caráter físico foi menor: 12,8% foram assediadas fisicamente em transporte público e 11,2% sofreram assédio físico durante uma festa, com abordagem agressiva e não consensual.

É então possível dizer, a grosso modo, que os casos de importação verbal tenderão a ser mais numerosos e ordinários do que os de sexual. Caso a tendência se confirmasse, nos próximos 4 anos, após eventual criminalização, o Brasil poderia registrar mais do que 28 mil novos casos processuais de importação sexual verbal.

Contudo, pondera-se que nem sempre a tipificação ou o aumento de casos no cotidiano das mulheres se reverterão em aumento de denúncias ou processos judiciais, fazendo com que a presunção caia por terra ou seja relativizada.

411 O CNJ apresenta esses registros desde 2020, por isso a conta considerou esse período.

412 A taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal num período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período-base.

Para garantir os efeitos concretos da criminalização, será demandado que o Sistema de Justiça Criminal e as respectivas agências de controle formal promovam o concreto acesso à justiça dessas mulheres e se sensibilizem às nuances da violência de gênero. O legado do Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero do CNJ é relevante nesse sentido⁴¹³.

Não se vislumbra, no curto e longo prazo, a necessidade de novas contratações de pessoal apenas para se fazer cumprir a opção. Todavia, o que poderá ser agravada é a taxa de congestionamento do Sistema de Justiça Criminal.

5.4.2.4 Sujeitos ou grupos afetados

Ainda que por razões diferentes, os(as) destinatários(as) diretos(as) da opção são as vítimas da importação verbal, notadamente as mulheres, e os agentes perpetradores, em sua grande maioria homens.

Numa primeira tomada de olhos, pode-se falar que as mulheres seriam beneficiadas pela norma, afinal contariam com o respaldo do Estado para legitimar o dano e para se ver retribuída uma sanção à conduta. Sob uma perspectiva mais questionadora, se desconhece o nexa probatório que vincule a criminalização à prevenção da conduta. Não há, por ora, indicativo mais concreto de que a proposta vá melhorar os índices de assédio no país. Na prática, o benefício pode ser mais direcionado às eventuais vítimas do que às mulheres num geral.

A criminalização, como é de se esperar, imporia prejuízos aos potenciais violadores, entre eles: a retribuição do delito, o estigma social, a situação financeira (desde os gastos com eventual defesa técnica até a saída do mercado de trabalho para ingresso no cárcere, quando ocorrer) e a potencial fragilização dos vínculos familiares e comunitários. Dado a existência de um perfil majoritário para os(as) indiciados(as), acusados(as) e condenados(as), deve-se levar em conta o risco de que não se estaria punindo todos(as) aqueles(as) que praticaram assédio, mas somente aqueles(as) seletivamente capturados(as) pelo sistema penal — na sua maioria, pessoas já marginalizadas ou vulnerabilizadas.

O grau de restrição imposto à coletividade é o inerente a qualquer processo de criminalização.

5.4.2.5 Custos e despesas para o orçamento público

Não existem custos consideráveis em larga escala para eventual criação de novas vagas no sistema prisional. Mesmo assim, não deve ser esquecido o

413 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero*. Brasília: CNJ; Enfam, 2021b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo--18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2024.

custo médio mensal de cada preso(a) brasileiro(a), estimado, pelo CNJ, em torno de R\$ 1.803,00 em 2021⁴¹⁴.

Pelo cômputo grosseiro do item 2.4.2.3, a demanda potencial de novos processos judiciais pode ser estimada em pelo menos 28 mil novos casos pelos 4 primeiros anos após tornar criminosa a conduta. Isso se, claro, considerar o número dos casos de importunação sexual no período como referência e analogia.

Mensurar o custo exato da demanda, no momento, encontra-se metodologicamente inviabilizado. Todavia, apenas se registrarão alguns dados relevantes da operação do Poder Judiciário no Brasil. Em 2022, por exemplo, o Judiciário registrou uma despesa global de R\$ 116.003.297.535,00, sendo R\$ 62.457.051.687,17 apenas com a Justiça Estadual⁴¹⁵. Também em 2022, foi registrado um saldo de 7.234.081 processos em tramitação na Justiça Estadual e um custo efetivo pelo serviço judiciário de R\$ 540,06 por habitante⁴¹⁶.

No momento, se desconhece se a opção resultaria necessariamente num aumento de recursos das forças policiais ou prisionais e outros serviços públicos de garantia de aplicação.

Crê-se, entretanto, que há previsão orçamentária suficiente para a criminalização, tendo em vista que, no ano de 2022, o Poder Judiciário teve como dotação orçamentária aprovada o montante de R\$ 119,23 bilhões, sendo a maior parcela exatamente para a Justiça Estadual (R\$ 69 bilhões)⁴¹⁷.

5.4.3 Não atuação

5.4.3.1 Direitos Humanos e Fundamentais

No geral, a permanência do cenário problemático descrito no tópico 2.1 mantém uma situação de desprestígio e violação aos direitos de viver sem discriminação, de liberdade de ir e vir, de liberdade sexual, de incolumidade mental, de igualdade (especialmente a de gênero), de honra e de intimidade das vítimas de importunação sexual verbal.

Essa situação não é desejável e desde já previsível.

5.4.3.2 Sistema Prisional brasileiro

Não existem impactos consideráveis.

414 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021a.

415 *Id.*, [2024].

416 *Id.*, 2023a.

417 *Id. Gestão Orçamentária dos Tribunais Brasileiros*. Brasília: CNJ, 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

5.4.3.3 Sistema de Justiça Criminal

O cenário hoje em referência é, de certa forma, conveniente ao Sistema de Justiça Criminal, que não necessitaria receber novas demandas, distribuir novos processos e contratar mais pessoal apenas e exclusivamente pelo aumento de casos oriundos da nova criminalização. Podendo se concentrar, portanto, no que já existe como norma.

Ao mesmo tempo, a opção de não atuação não promove a discussão dentro das instituições do sistema de justiça e facilita com que elas ainda não estejam preparadas para receber a demanda com toda a atenção, capacitação e sensibilidade necessárias.

5.4.3.4 Sujeitos ou grupos afetados

Neste ponto, existem consequências positivas e negativas da manutenção do atual estado de coisas.

Dentre as pertencentes ao primeiro grupo, o destaque vai para o impedimento de impactos negativos oriundos do processo de criminalização, notadamente a estigmatização, a discriminação e a marginalização dos(as) afetados(as).

Dentre as prejudiciais, o grande destaque é certamente a falta de respaldo estatal às vítimas, que, pela inércia, nunca poderão contar que no futuro terão acesso a serviços de apoio especializados e proteção.

No quadro mais amplo, a sociedade no todo é prejudicada. Muitas vezes alienada a respeito do fenômeno, a comunidade brasileira perde a chance de aprofundar o conhecimento a respeito dessa violência e de combatê-la com o amparo de políticas públicas eficazes e nacionalizadas.

5.4.3.5 Custos e despesas para o orçamento público

Não existem impactos negativos consideráveis.

Por sua vez, no que toca aos positivos, a opção de não atuação poupa recursos públicos, que, como se sabe, são escassos e limitados. Qualquer intervenção pública feita a nível nacional demanda um alto montante de verba.

5.5 ANÁLISE COMPARATIVA E ESCOLHA

Para comparar as três opções, será empregado o método de análise multicritério baseado nos cinco critérios estudados. Eles corresponderão às seguintes porcentagens relativas à decisão global (100%): impactos sobre Direitos Humanos e Fundamentais terão 20% de importância por envolver os postulados constitucionais; sobre o Sistema Prisional terão 30%, afinal é o efeito concreto mais ofensivo da punição; sobre o Sistema de Justiça Criminal 10%; para os sujeitos e grupos afetados 30%, pois uma decisão legislativa penal pode apresentar alta lesividade às vidas atingidas; e os custos e despesas 10% de relevo. Os critérios que não envolveram diretamente o valor perda da liberdade são os de menor peso.

Em atenção ao que foi desenvolvido no item anterior, cada opção será pontuada e multiplicada pelo peso do critério. A pontuação será distribuída de 1 a 5, onde 1 representa uma valoração muito negativa, 5 uma muito positiva e 3 a do meio-termo, da indiferença ou da incerteza quanto ao juízo. A pontuação mais alta corresponderá à opção mais recomendada.

Os pontos foram distribuídos e o cálculo realizado de acordo o que consta na Tabela 8.

Tabela 8 – Matriz de avaliação ponderada das opções

Impactos	Peso	Opção 1	Opção 2	Opção 3
Direitos Humanos e Fundamentais	20%	$5 \times 0,2 = 1,0$	$2 \times 0,2 = 0,4$	$1 \times 0,2 = 0,2$
Sistema Prisional	30%	$3 \times 0,3 = 0,9$	$3 \times 0,3 = 0,9$	$3 \times 0,3 = 0,9$
Sistema de Justiça Criminal	10%	$3 \times 0,1 = 0,3$	$4 \times 0,1 = 0,4$	$3 \times 0,1 = 0,3$
Sujeitos e grupos afetados	30%	$4 \times 0,3 = 1,2$	$1 \times 0,3 = 0,3$	$2 \times 0,3 = 0,6$
Custos e despesas	10%	$3 \times 0,1 = 0,3$	$3 \times 0,1 = 0,3$	$4 \times 0,1 = 0,4$
TOTAL	100%	3,7	2,3	2,4

Fonte: Elaboração própria.

Feita a comparação e os cálculos decorrentes, a Opção 1 (Campanha de conscientização) é a mais indicada a ser adotada para enfrentamento do problema. A leitura dos números traduz a ideia de que ela apresenta:

- (a) alto ganho em termos da busca por garantir Direitos Humanos e Fundamentais, especialmente os das mulheres brasileiras;
- (b) pouquíssimo impacto para o Sistema Prisional, sobretudo pela conduta específica não ser criminalizada;
- (c) pouco efeito sobre a realidade do Sistema de Justiça Criminal, que muitas vezes não apresenta condições de materializar a demanda;
- (d) alto impacto positivo à vida das mulheres brasileiras e, em menor grau, relativo prejuízo aos homens que terão de mudar comportamentos e abdicar de privilégios;
- (f) alto custo, mas despesa comum ou esperada para esse tipo de política nacional.

5.6 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SUCESSIVA

Tendo em vista a opção recomendada, se adotada, recomenda-se o monitoramento de seus resultados a partir: das informações, quali e quantitativas, a respeito do alcance, notoriedade e relevo da Campanha ao longo do território

brasileiro; dos dados de assédio sexual verbal no trabalho e na rua (importante o emprego das informações do FBSP); do número das eventuais mensagens e comunicações da sociedade civil ao Governo Federal para dúvidas, parcerias ou reclamações sobre a atuação; e das despesas que vêm sendo efetivamente executadas ao longa da Campanha.

Sugere-se, ainda, que o acompanhamento deva se dar, a princípio, por um período de 18 (dezoito) meses, após o qual os impactos da Campanha deverão ser reavaliados.

5.7 SUMÁRIO EXECUTIVO

Proposição ou Lei objeto da AILC: PL 1.1149/2023

Origem: Câmara dos Deputados, autoria do deputado Dagoberto Nogueira (PSDB/MS)

Ementa: Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para acrescentar o art. 215-B, que tipifica como crime a prática de importunação sexual praticada de forma verbal.

Hipótese(s) de cabimento:

- Criação de novo tipo penal
- Aumento de pena já existente no ordenamento jurídico
- Agravamento das condições de cumprimento de pena

1. Contextualização do problema

Diariamente, milhares de pessoas, especialmente mulheres, são importunadas em espaços públicos ou coletivos por agentes que proferem palavras ofensivas, desqualificadoras e sexualmente classificadas, para constrangê-las ou intimidá-las.

O problema, por estar estruturalmente conectado ao machismo e à misoginia, amargura a sociedade brasileira, extrapolando a esfera dos indivíduos de um caso e constituindo-se como mais um vetor da violência de gênero.

A origem e permanência do problema são justificadas por normas sociais e estereótipos de gênero que normalizam a postura de superioridade do(a) ofensor(a) sobre a vítima e que validam a segurança com que ele(a) dispõe para intervir no espaço alheio.

A conduta afeta diretamente o psicológico, o profissional e a saúde de suas vítimas. Outra consequência é o natural afastamento das mulheres dos espaços públicos e comuns, haja vista o receio de serem (re)vitimizadas.

Assim, medidas de prevenção e combate são de fundamental importância e a sociedade brasileira deve se comprometer com essa causa. Nesse contexto, a postura ativa do Estado é crucial para trazer luz, debate e solução ao tema.

2. Objetivos

- **GERAL:** Prevenir a importunação sexual de caráter verbal enquanto manifestação violenta, sobretudo, pela diminuição e objetificação de suas vítimas.
- **ESPECÍFICO 1:** Garantir, a médio prazo, a prevenção da importação verbal, especialmente contra mulheres, nos espaços públicos ou coletivos;
- **ESPECÍFICO 2:** Garantir, a médio prazo, a conscientização, sensibilização, prestação de informações e formação da sociedade sobre o problema, em especial dos potenciais violadores;
- **ESPECÍFICO 3:** Garantir a proteção imediata das vítimas, sobretudo pela liberdade pessoal e integridade mental das mulheres vitimizadas, no intento de construir uma sociedade livre, justa e sem preconceitos de gênero e raça.

3. Alternativas de atuação

- **OPÇÃO 1:** Em atenção aos objetivos específicos 1 e 2, a promoção pelo Governo Federal de uma campanha de conscientização e sensibilização nacional.
- **OPÇÃO 2:** Em atenção aos objetivos 2 e 3, a criminalização da conduta mediante novo tipo a ser inserido no Código Penal.
- **OPÇÃO 3:** Não atuação.

4. Principais impactos de cada alternativa

	Opção 1	Opção 2	Opção 3
Direitos Humanos e Fundamentais	Altíssimo ganho positivo, especialmente às mulheres.	Efeitos positivos para dar relevância ao tema e ao acesso à justiça das vítimas; negativos à proporcionalidade e à fragmentariedade, bem como à liberdade dos(as) agentes violadores(as).	Manutenção da violação aos direitos das mulheres.
Sistema Prisional	Pouquíssimo impacto, sobretudo pela conduta não ser criminalizada.	Pouquíssimo impacto por conta da baixa pena abstrata cominada.	Não existem impactos consideráveis.
Sistema de Justiça Criminal	Pouco efeito, já que não tem muitas condições de materializar a demanda.	Alto impacto para o aumento da demanda judiciária.	Conveniente por não ter novas demandas e prejudicial por não abraçar a discussão.

4. Principais impactos de cada alternativa (cont.)

	Opção 1	Opção 2	Opção 3
Grupos e sujeitos afetados	Alto impacto positivo às mulheres e, em menor grau, prejuízo aos homens perpetradores.	Pouco impacto positivo às mulheres, pois não há garantia que prevenirá. Prejuízo aos perpetradores, pela retribuição, estigma, situação financeira e fragilização dos vínculos.	Impede impactos negativos de uma nova criminalização, mas deixa as vítimas sem res-paldo e a sociedade sem conscientização.
Custos e despesas	Alto custo, mas despesa comum ou esperada.	Alto custo ao Judiciário, mas não incomum.	Alto impacto positivo por conta da economia de não se atuar.

5. Alternativas de atuação

Opção 1 - Campanha nacional de informação, conscientização e sensibilização sobre o problema

6. Monitoramento e avaliação sucessiva

Monitoramento	Avaliação sucessiva (ex post)
▪ Informações, quali e quantitativas, a respeito do alcance, da notoriedade e do relevo da Campanha ao longo do território brasileiro; ▪ Dados do número de assédio sexual verbal no trabalho e na rua; ▪ Número das eventuais comunicações da sociedade civil ao Governo Federal sobre a atuação; ▪ Despesas que vêm sendo executadas.	Após 18 (dezoito) meses

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o princípio, o objetivo central do trabalho não foi outro além de evidenciar quais seriam os elementos indispensáveis para a construção e viabilidade de um modelo à brasileira de AILC. O esforço foi erguido pela convicção de que apostar na melhoria da qualidade da legislação penal é muito mais do que desejável, é necessário. E assim se fez.

A sistematização de uma proposta de AILC confere mais estabilidade e serventia ao mecanismo e, como possível repercussão, a chance de que a agressiva produção normativa criminal seja racionalizada e moderada. A falta de dispositivos que o contemplem e de uma cultura política que o demande com a urgência que deveria, não impossibilitou, todavia, a construção do modelo.

Com base nas melhores práticas internacionais selecionadas, em normas vigentes, em proposições legislativas e na literatura científica que robustece o campo da política pública criminal, identificou-se fundamentalmente sete pontos vitais à avaliação: (1) a escolha de uma técnica de aplicação para averiguação e registro dos impactos; (2) a antecipação de quais órgãos poderiam ser responsáveis por sua confecção; (3) a seleção de determinados critérios para torná-la obrigatória; (4) a sugestão do momento em que poderia ser instrumentalizada e sua localização dentro do processo legislativo penal; (5) a metodização de uma sequência de etapas analíticas fundamentais; (6) a definição de uma forma de apresentação; e (7) a necessidade de que seja regulamentada.

Entre as diversas técnicas reconhecidas na literatura, como consultas, simulações, modelizações causais, programas de demonstrações, entrevistas e legislações experimentais, a chamada *checklist* foi a escolhida para erigir o modelo de AILC. Trata-se de um sequenciamento lógico de perguntas que materializam os principais aspectos a serem examinados no ato normativo.

Como não há que se defender a solidificação da avaliação sem ao menos um vislumbre de onde ela partiria, entendeu-se adequada a sua confecção em órgãos federais já existentes, seja com similar ou com exata prerrogativa para tal. A aposta é que a centralização mediante uma gestão mista por órgãos governamentais e parlamentares específicos garanta mais infraestrutura administrativa, técnica e financeira para as análises. No Parlamento, as Consultorias Legislativas são as instâncias mais indicadas para manobrar a AILC, dada a sua profissionalização, autonomia, preparo técnico e competência regimental. Já no Executivo, a delegação a setores do MJSP — como a Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos — e da Casa Civil da Presidência da República — como a Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos — é condizente com a atual dinâmica legislativa do Governo.

Outro elemento essencial é raciocinar as hipóteses em que a AILC será necessária, ou seja, quando e se será obrigatória. Um primeiro ponto é: dado seu alto custo e suas exigências, a ferramenta deve possuir uso limitado, estratégico e parcimonioso. Da mesma forma, não merece permanecer sem nenhum critério explícito que lhe confira mais imperatividade. Por essas razões, tomando como parâmetro mestre a natureza e a gravidade da postura punitiva da norma, defende-se que sejam três as hipóteses para tornar a AILC — *ex post* e *ex ante* — obrigatória: (a) para a criação de novos tipos penais; (b) para o aumento de penas já vigentes; e (c) para a exacerbação do cumprimento da pena.

Assim sendo, sempre que uma das três situações for vislumbrada, a recomendação é que haja uma avaliação associada, seja na iniciativa do Executivo ou na do Legislativo. No primeiro caso, a AILC prévia poderia ser apresentada em anexo à proposição remetida ao Parlamento; a sucessiva, por seu turno, poderá ocorrer quando houver expressa indicação na lei em vigor, com a estipulação prévia de um prazo ou com a percepção do extenso e grave impacto da norma penal. No Legislativo, é interessante posicionar a AILC prévia como um pré-requisito para a apresentação de uma proposição por parlamentares ou comissões; e a sucessiva poderá ser promovida nas mesmas hipóteses dadas ao Governo.

A partir da acomodação da *checklist* como um escrutínio do ato normativo penal, cada modalidade de avaliação poderá ser constituída por determinadas etapas analíticas. Na AILC *ex ante*, é pertinente explorar o contexto da intervenção, os objetivos da norma, as alternativas potencialmente válidas de atuação, os impactos de cada alternativa⁴¹⁸, a comparação entre as opções via análise multicritérios, a escolha da melhor opção de atuação e o monitoramento e avaliação do impacto da norma criminal no futuro. Para a *ex post*, identificar as expectativas e a atual situação da legislação, os seus impactos reais em termos

418 A identificação e descrição dos impactos, teve como base, para este trabalho, os seguintes critérios quali e quantitativos: (i) impactos sobre Direitos Humanos e Fundamentais; (ii) impactos para o sistema prisional; (iii) impactos sobre o sistema de justiça criminal; (iv) sujeitos ou grupos afetados; e (v) custos e despesas para o orçamento público.

de eficiência, eficácia e efetividade e as conclusões referentes à sua manutenção, alteração ou revogação é altamente aconselhável.

Para ganhar materialização, a AILC merece ser corporificada no Relatório da Avaliação, documento que estamparia todos os seus passos, e no Sumário Executivo, que a traduziria de forma resumida. A repercussão dos documentos, entretanto, só ganhará força e incorporação à realidade se forem lavrados em previsões normativas explícitas. Essa é, portanto, uma defesa aberta da pesquisa. É fundamental escapar do atual estado de coisas e partir para o reconhecimento de que só haverá abertura real à ferramenta quando, para começo de conversa, ela passar a ser verdadeiramente incorporada ao ordenamento, tornando a própria avaliação de impacto uma política pública criminal.

Para o agrado da hipótese mais otimista deste trabalho, a reflexão sobre os sete elementos somada ao estudo do PL 1.149/2023 evidenciou que é possível traçar uma marcha construtiva e bem-intencionada rumo à AILC no país, mesmo que o modelo sugerido tenha as suas inerentes limitações. Com isso, não parece mais ser justificável posicionar a ferramenta como um presságio de um futuro longínquo onde o Brasil terá alcançado um excepcional patamar de racionalidade e maturidade institucional. Essa discussão, sóbria e realista, já se encontra acesa no presente.

De toda sorte, não se desconhece os desafios existentes no percurso, bem como as deficiências do próprio modelo, haja vista que dificilmente existirá um mecanismo perfeito. A AILC, assim, não objetiva superar todos os entraves à racionalidade na produção legislativa penal. Não há, a bem da verdade, nem como se atingir isso. O processo é eminentemente político, o que o torna sensível a demandas não quantificáveis, metódicas e racionais. Não à toa, Delley afirma que a avaliação fala mais sobre ação política do que sobre ciência⁴¹⁹. É muito mais um termômetro intermediário entre juízos políticos meramente intuitivos e apreciações cientificamente rígidas.

Em vista disso, não há de ser projetada sobre a AILC expectativas superlativizadas sobre seus efeitos, mas sim, a ambição de que seja um mecanismo conveniente à redução de disfunções e incertezas. Se não é possível que a AILC impute à decisão uma extraordinária racionalidade que, pelo menos, funcione como um aparato para auxiliar a escolha de prioridades por parte dos(as) agentes políticos(as).

Ademais, para ser incorporada à rotina, dentre outras prudências plausíveis, é imprescindível haver condições favoráveis para que servidores(as) públicos(as) possam executá-la dentro dos órgãos sugeridos, mormente, sobretudo, a alta quantidade de projetos potencialmente avaliáveis.

É, então, preciso romper ou, ao menos, desestabilizar uma cultura política desvinculada da produção de evidências — tarefa árdua e complexa — e

419 DELLEY, 2009, p. 185.

defender abertamente o maior investimento público para que esses dados sejam produzidos. Paralelamente, convém problematizar o indicador quantitativo como medidor último da qualidade do processo legislativo e a equivalência do tempo de tramitação célere à noção de eficiência⁴²⁰, levando-se em consideração que muitas vezes a maturação da proposição demandará um processo mais prolongado.

Os obstáculos, contudo, não invalidam a pertinência e a necessidade da AIL (AILC), uma vez que “vale mais tentar compreender a realidade, mesmo que seja de maneira muito imperfeita, do que fechar os olhos”⁴²¹ para ela. Ainda que se internalize que a política não se confunde com a técnica e que o político não se equivaie necessariamente ao justo, não deve ser ignorado que, não raras vezes, o trabalho técnico apresenta valor no jogo político. Nem que seja como argumento de autoridade. O primordial para o momento é que as informações estejam, ao menos, disponíveis na arena legislativa.

Em similar raciocínio, ao mesmo tempo que não se deve projetar sobre a AILC expectativas superlativizadas não se deve menosprezar que ela representaria um salto qualitativo considerável para o processo legiferante na matéria. Dada a atual conjuntura da política criminal brasileira, explorada no tópico 2.1.3, qualquer movimento em prol da democratização do instrumento avaliativo já é um ganho tremendo. É um passo a menos rumo ao obscurantismo e isso não é irrelevante. Além do que, ela manifestaria mais aproximação do campo ao acúmulo das políticas públicas e ao amadurecimento do debate público.

Para tentar contornar a barreira de Legística Organizativa, a sugestão de que a AILC seja realizada em órgãos já existentes e bem estruturados tem o condão de afastar a necessidade de mais expansão da estrutura estatal — como se mais uma complicação fosse — e aproveitar os recursos lá presentes. A mudança em termos de cultura organizacional, no entanto, exigiria que a avaliação passasse a disputar a lista de tarefas cotidianas dessas instâncias.

Seja como for, é necessário tomar consciência que a AILC demandará recursos materiais, pessoais e informacionais. Haverá que ter, portanto, uma disposição mínima para superar a noção de que produzir políticas públicas criminais é tarefa simples e barata. Há muito em jogo quando uma norma penal entra em vigor para admitir tamanha desídia.

É, dentre outras coisas, tentando aplacar a cultura quantitativa do processo legislativo que o modelo sugerido estabelece três hipóteses de aplicação da avaliação. Em outras palavras, pelo menos para esses casos, o Legislativo e o Executivo estariam obrigados a desacelerar o processo decisório e a maturar melhor o ato normativo. Todas as outras espécies de proposição poderiam

420 O assunto já foi trabalhado em pesquisa anterior. In: LOPES, Iara Maria Machado; CALIXTO, Glexandre de Souza. A utilização do regime de urgência no processo de criminalização: uma análise dos projetos de lei que incluíram novos tipos ao código penal entre 2010 e 2019. *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, Brasília, v. 18, n. 36, p. 335-357, 3 nov. 2021.

421 DELLEY, 2009, p. 190.

ser apresentadas sob outros termos. Na mesma linha, a AILC construída não representaria um necessário engessamento do processo legislativo nem um aumento excessivo do tempo de tramitação, sobretudo porque estaria muito mais concentrada na fase pré-legislativa.

Ainda que se tenha muito a progredir, não se pode negligenciar todos os avanços que o Brasil vem reunindo nas últimas décadas em termos de transparência orçamentária, acesso à informação e produção de dados. Mesmo que não se tenha o cenário ideal, já se tem um cenário possível. Não obstante, para iniciar a mobilização de confronto à falta de evidências nas políticas legislativas penais, a determinação dos objetivos a serem alcançados pela norma deveriam ser declarados e mereciam tornar-se uma espécie de ponto de referência. Isso, uma AILC, por mais simples que seja, pode entregar.

Muitos outros tópicos podem ser ainda investigados para expandir o debate sobre os impactos da norma penal no país. Dentre eles: a AILC nas proposições em regime de urgência ou em propostas com alta quantidade e diversidade de dispositivos; os custos administrativos associados à política criminal; análises de impacto de emendas parlamentares; como os quóruns de votação podem ser melhor mobilizados; a melhor elaboração de dados no campo criminal e de segurança pública; as condições sociológicas de sucesso ou fracasso da avaliação; e, principalmente, a percepção das atrizes e atores políticos sobre a ferramenta, diagnosticando se ela é referenciada por eles(as), se a desejam e se é uma preocupação para todos(as). Na esteira de outros autores(as) que antecederam este trabalho, o que se fez aqui foi apenas ampliar o diálogo entre a produção legislativa e o campo criminal e endossar o coro para que mecanismos avaliativos ganhem mais apoio político na sociedade.

Assim, visou-se contribuir com a qualidade do debate público e científico no Brasil, detectando disfunções, avaliando boas práticas e viabilizando soluções. Influir na construção de políticas públicas e na agenda criminal é dever também dos(as) juristas, que não apenas cidadãos e cidadãs são também agentes centrais no êxito ou fracasso das políticas criminais. É exatamente dessa percepção que nasceu um dos valores fundamentais desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABRAMS, David. The Prisoner's Dilemma: a cost-benefit approach to incarceration. *Iowa Law Review*, Iowa, n. 553, p. 905-969, 2013. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/553/. Acesso em: 29 nov. 2023.

ALMEIDA, Marta Tavares de. A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Painéis [...]*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 83-102. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/392>. Acesso em: 18 nov. 2023.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Minimalismos, abolucionismos e eficientismo: a crise do sistema penal entre a deslegitimação e a expansão. *Seqüência*, Florianópolis, v. 52, n. 27, p. 163-182, jul. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15205/>. Acesso em: 19 set. 2023.

ATIENZA, Manuel. *Contribución a una teoría de la legislación*. Madri: Civitas, 1997.

ATIENZA, Manuel. Sociología jurídica y ciencia de la legislación. In: BERGALLI, Roberto (org.). *El Derecho y sus realidades: investigación y enseñanza de la sociología jurídica*. Barcelona: Jornadas sobre la investigación y la enseñanza de la sociología jurídica, 1989. p. 41-70.

BECERRA MUÑOZ, José. Institutional redesign proposals for the preparation of criminal policy by the government: the focus on *ex ante* evaluations. In: MARTÍN, Adán Nieto; MORALES ROMERO, Marta Muñoz de (org.). *Towards a rational legislative evaluation in criminal law*. New York: Springer, 2016. p. 107-138.

BECERRA MUÑOZ, José. *La toma de decisiones en Política Criminal: Bases para un análisis multidisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013a.

BECERRA MUÑOZ, José. La toma de decisiones legislativas penales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madri, n. 99, p. 125-158, jul/set 2013b. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4560811>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. Discursos de Emergência e Política Criminal: O Futuro do Direito Penal Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito*, São Paulo, v. 103, p. 411-436, 2008. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67812>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BLANK, Dionis Mauri Penning. Breves notas sobre a avaliação prévia de impacto legislativo no âmbito das políticas públicas no Brasil. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, Bebedouro, v. 6, n. 2, p. 128-152, 2018. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/475>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Consultoria Legislativa*. Brasília, [s.d.].a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/consultoria-geral/consultoria-legislativa>. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Diretrizes para Avaliação de Impacto Legislativo na Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, [s.d.]. b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/arquivos-de-projetos-corporativos/ail/diretrizes-para-avaliacao-do-impacto-legislativo-das-leis>. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Grupo de trabalho para estudo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/64232>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n.º 9, de 18 de fevereiro de 2003*. Altera o art. 4º da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/104512>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n.º 29, de 23 de março de 2011*. Modifica a Lei Complementar n.º 95, de 1998, para tornar obrigatório constarem, de modo circunstanciado, da justificação das normas referidas no art. 59 da Constituição da República, desde que impliquem recursos públicos, o diagnóstico dos fatos e o prognóstico dos efeitos sobre eles da respectiva inovação legislativa, e, da parte final de tais textos legais, cláusula de avaliação periódica do impacto de sua introdução no seu sistema jurídico. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/495805>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n.º 59, de 13 de março de 2019*. Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2193819>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar n.º 487, de 26 de março de 2018*. Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo a avaliação periódica dos impactos econômico-sociais para concessão e alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial do qual decorra renúncia de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2170327>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n.º 3.083, de 22 de dezembro de 2022*. Regulamenta o §16º do art. 37 da Constituição Federal, prevê regras de avaliação das políticas públicas, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2345306>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n.º 4.373/2016, de 15 fevereiro de 2016*. Cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2077166>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução n.º 17, de 21 de setembro de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 7 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução n.º 48, de 26 de agosto de 1993*. Dispõe sobre a Assessoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/1993/resolucaodacamaraodosdeputados-48-26-agosto-1993-321538-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 6 jan. 2024.

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

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

BRASIL. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. *Manual de Redação da Presidência da República*. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2018d.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 3 ago. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 468, de 6 de março de 1992*. Estabelece regras para a redação de atos normativos do Poder Executivo e dispõe sobre a tramitação de documentos sujeitos à aprovação do Presidente da República. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0468.htm. Acesso em: 2 ago. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 1.937, de 21 de junho de 1996*. Estabelece regras para a redação de atos normativos do Poder Executivo sujeitos à aprovação do Presidente da República. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1937.htm. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 2.954, de 29 de janeiro de 1999*. Estabelece regras para a redação de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2954.htm. Acesso em: 2 ago. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 4.176, de 28 de março de 2002*. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm. Acesso em: 2 ago. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 6.062, de 06 de março de 2007*. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6062.htm. Acesso em: 3 ago. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 9.191, de 01 de novembro de 2017*. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm#art59. Acesso em: 2 ago. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 3 ago. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020*. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 3 ago. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 11.329, de 1 de janeiro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das Gratificações da Casa Civil da Presidência da República e remaneja cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. Brasília: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11329.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. *Decreto n.º 11.348, de 1 de janeiro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11348.htm. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. *Decreto n.º 11.558, de 13 de junho de 2023*. Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: Presidência da República, 2023c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11558.htm. Acesso em: 3 ago. 2023.

BRASIL. Destaques dos valores de orçamento e despesas do Governo Federal. *Portal da Transparência*, Ministério das Mulheres, 2024b. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/65000-ministerio-das-mulheres>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998*. 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. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 13 mar 2023.

BRASIL. *Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada n.º 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei n.º 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 3 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Portaria n.º 1.107, de 5 de junho de 2008*. Brasília: MJSP, 2008. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/1361/2/PRT_GM_2008_1107.html. Acesso em: 6 jan. 2024.

BRASIL. *Projeto de Emenda à Constituição n.º 26, de 29 de junho de 2017*. Acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal, para dispor sobre a criação de um sistema de avaliação de políticas públicas. Brasília: Senado Federal, 2017c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129887>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei Complementar n.º 419, de 12 de setembro de 2017*. Acrescenta o Capítulo III-A constituído dos arts. 17-A, 17-B e 17-C à Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, para dispor sobre a obrigatoriedade de elaboração prévia de estudo de impacto social e viabilidade técnica, econômica e financeira, bem como de realização de consultas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2151229>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei Complementar n.º 494, de 10 de abril de 2018*. Altera a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2171931>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei do Senado n.º 185, de 28 de abril de 2016*. Altera o art. 48 e introduz o art. 48-B na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, com vistas a instituir avaliação de projetos e programas de elevado impacto fiscal. Brasília: Senado Federal, 2016b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125641>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. *Projeto de Lei do Senado n.º 488, de 06 de dezembro de 2017*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública. Brasília: Senado Federal, 2017e. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131852>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. *Projeto de Resolução de Alteração do Regimento n.º 234, de 26 de abril de 2017*. Altera o inciso X do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para incluir o requisito de análise dos aspectos financeiros e orçamentários públicos quaisquer proposições legislativas que tratem da criação de novos tipos penais, aumentem a pena cominada ou tornem mais rigorosa a execução da pena, considerando a quantidade de vagas necessárias no sistema prisional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2132498>. Acesso em: 1 dez. 2023.

BRASIL. *Projeto de Resolução de Alteração do Regimento n.º 301, de 05 de março de 2018*. Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n.º 17, de 21 de setembro de 1989, para dispor sobre a avaliação de impacto da produção legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2168837>. Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Publicidade de utilidade pública: 2023. *Portal da Transparência*, Programas e Ações, 2023e. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/4641-publicidade-de-utilidade-publica?ano=2023>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Publicidade de utilidade pública: 2023. *Portal da Transparência*, Programas e Ações, 2024a. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/4641-publicidade-de-utilidade-publica?ano=2024>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário*. Brasília: Senappen, 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisden>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Ato do Consultor-Geral Legislativo n.º 1, de 21 de junho de 2012*. Define as áreas temáticas dos núcleos da Consultoria Legislativa, indica a área temática em que atuam os Consultores Legislativos lotados no órgão, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?2&idNorma=204086>. Acesso em: 6 jan. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal (org.). *Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal*: Proposta de abordagem. Brasília: Senado Federal, 2013.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução n.º 73, de 14 de dezembro de 1994*. Altera a denominação de órgãos da estrutura administrativa do Senado Federal e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1994. Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/normas/ui/pub/normaConsultada?idNorma=214033>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Resolução n.º 93, de 27 de novembro de 1970*. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 28 nov. 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno>. Acesso em: 3 ago. 2023.

BROWN, Darryl K. Cost-benefit analysis in Criminal Law. *California Law Review*, Berkeley, v. 92, n. 2, p. 325-391, 2004. <https://doi.org/10.2307/3481427>

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v. 9, n. 104, out 2009, p. 20-34.

CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de. Legística e modelos de avaliação legislativa: uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Painéis [...]*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2007. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/Legistica-e-Modelos-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-Legislativa.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2016.

CAUPERS, João. Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina de Metodologia da Legislação. *Cadernos de Ciência de Legislação*, Oeiras, n. 35, p. 5-87, out-dez. 2003.

CAUPERS, João; ALMEIDA, Marta Tavares de; GUIBENTIF, Pierre. *Feitura das Leis*: Portugal e a Europa. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.

CHEGA DE FIU FIU. Think Olga, dez. 2020. Disponível em: <https://thinkolga.com/wp-content/uploads/2020/12/Olga-Projeto-Chega-de-Fiu-Fiu.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. *Better Regulation Guidelines*. Bruxelas: European Commission, 2021. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. *Better Regulation Toolbox*. Bruxelas: European Commission, 2023. Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. *Study to support the Impact Assessment on Preventing and Combatting Violence Against Women and Domestic Violence*. Bruxelas: European Commission, 2022. Disponível em: <https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/Study%20to%20support%20the%20impact%20assessment%20on%20preventing%20and%20combatting%20violence%20against%20women%20and%20domestic%20violence.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Calculando custos prisionais: panorama nacional e avanços necessários*. Brasília: CNJ; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Departamento Penitenciário Nacional, 2021a. (Série: Fazendo Justiça. Coleção Gestão e Temas Transversais). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Estatísticas do Poder Judiciário*. Brasília: CNJ, [2024]. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 14 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Gestão Orçamentária dos Tribunais Brasileiros*. Brasília: CNJ, 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2023*. Brasília: CNJ, 2023a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero*. Brasília: CNJ; Enfam, 2021b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo--18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2024.

COSTA, Cláudia Sampaio. Painel 2: Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Painéis [...]*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 69-80. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/392>. Acesso em: 18 nov. 2023.

DE FILIPPO, Thiago Baldani Gomes. Racionalidade legislativa e tráfico de drogas. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, v. 22, n. 57, p. 241-272, mar. 2021. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n57_12_racionalidade%20legislativa.pdf?d=637437207738957216. Acesso em: 18 out. 2021.

DE PAULA, Felipe. *Avaliação Legislativa no Brasil: limites e possibilidades*. 2016. 387 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002792764>. Acesso em: 5 abr. 2023.

DEL PINO, Ana María Prieto. The proportionality principle in a broad sense and its content of rationality: the principle of subsidiarity. In: MARTÍN, Adán Nieto; MORALES ROMERO, Marta Muñoz de (org.). *Towards a rational legislative evaluation in criminal law*. New York: Springer, 2016. p. 263-296.

DELLEY, Jean-Daniel. Lei e políticas públicas: mecanismos de avaliação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Painéis [...]*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 181-191. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/392>. Acesso em: 18 nov. 2023.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais: teoria e prática*. Trad. Luis Régis Prado. São Paulo: 2. ed. Revista dos Tribunais, 2016.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La dimensión inclusión/exclusión social como guía de la política criminal comparada. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 13-12, p. 12:2-12:36, 2011. Disponível em: <https://revistacriminologia.com/13/recpc13-12.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La racionalidad legislativa penal: decisiones en un procedimiento socio-legislativo complejo. In: OLIVER-LALANA, A. Daniel (org.). *La legislación en serio: estudios sobre derecho y jurisprudencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. p. 119-170.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. Presupuestos de un modelo racional de legislación penal. *Revista Doxa*, Alicante, v. 1, n. 24, p. 485-523, 2001. <https://doi.org/10.14198/DOXA2001.24.18>

DUARTE, Erika Nobre Martins Gaia. *Em busca da racionalidade das leis penais: uma perspectiva integrada entre a legística, a argumentação legislativa e o controle de constitucionalidade para moderar o populismo penal e a hipercriminalização*. 2020. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2020. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/92707?locale=pt>. Acesso em: 9 out. 2023.

ESPAÑA. Congreso de los Diputados. *Reglamento del Congreso de Los Diputados, de 10 de febrero de 1982*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1982. Disponível em: https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/reglam_congreso.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

ESPAÑA. Consejo de Ministros. *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*. Madrid: 2009a. Disponível em: https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/gobernanza-publica/simplificacion/impacto-normativo/guia_metodologica_ain.pdf#page=1. Acesso em: 10 jul. 2023.

ESPAÑA. Jefatura del Estado. *Ley n.º 50/1997*. Madrid, 28 nov. 1997. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>. Acesso em: 5 nov. 2023.

ESPAÑA. *Ley 27/2022, de 20 de Diciembre*. Institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Madrid: Ministerio de La Presidencia, 21 dez. 2022. Disponível em: <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Ley.pdf>. Acesso em: 7 out. 2023.

ESPAÑA. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. *Real Decreto n.º 931/2017*. Se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Madrid: Ministerio de La Presidencia, 14 nov. 2017. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-13065>. Acesso em: 5 nov. 2023.

ESPAÑA. *Real Decreto n.º 1083/2009*. Se regula la memoria del análisis de impacto normativo. Madrid: Ministerio de La Presidencia, 2009b. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-11930>. Acesso em: 5 nov. 2023.

ESPAÑA. *Resolución de 15 de Noviembre de 1991*. Se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley. Madrid, 18 nov. 1991. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-27744>. Acesso em: 6 nov. 2023.

ESPAÑA. *Resolución de 28 de julio de 2005*. Se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa. Madrid: Ministerio de La Presidencia, 2005. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2005/07/29/pdfs/A26878-26890.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

FALAVIGNO, Chiavelli Facenda. Ausência de racionalidade na política criminal no Brasil. *Consultor Jurídico*, 28 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-28/chiavelli-falavigno-ausencia-politica-criminal-brasil/>. Acesso em: 5 fev. 2020.

FALAVIGNO, Chiavelli Facenda. En busca de la racionalidad: la necesidad de un nuevo camino para la política legislativa penal de Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 175, p. 19-39, jan. 2021.

FALAVIGNO, Chiavelli Facenda; HOFFMANN, Luisa Tamarín. Propuestas para la implementación de evaluaciones de impacto legislativo en Brasil en materia penal: un análisis a partir de las experiencias político-legislativas europeas. *Confinés*, Monterrey, v. 17, n. 33, p. 60-90, dez. 2021. <https://doi.org/10.46530/cf.vi33/cnfns.n33.p60-90>

FERREIRA, Carolina Costa. *A política criminal no processo legislativo*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

FERREIRA, Carolina Costa. O estudo de impacto legislativo como possível estratégia de contenção do encarceramento em massa no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 25, n. 129, p. 137-180, 2017.

FERREIRA, Carolina Cutrupi. *Legislar pela exclusão social: um estudo da atividade legislativa sobre cumprimento da pena de 1984 a 2011*. 2011. 182 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/0be4a3bb-e0d6-4c53-aa6a-68eeffddda40a/content>. Acesso em: 10 mar. 2023.

FIGUEIREDO, Isabel (org.). *A Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal*. São Paulo: ILANUD, 2005.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA. *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil*. 4. ed. 2023. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

FRANÇA, Ana Beatriz Machado de. *O custo do preso provisório para o estado do Rio de Janeiro*. 2018. 60 f. TCC (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/4681>. Acesso em: 10 nov. 2023.

GAZOTO, Luís Wanderley. *Justificativas do congresso nacional brasileiro ao rigor penal legislativo: o estabelecimento do populismo penal no Brasil contemporâneo*. (2010). Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília. Brasília. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6661/3/2010_LuisWanderleyGazoto.pdf. Acesso: 10 ago. 2020.

HABER, Carolina Dzimidas. *A Relação entre o Direito e a Política no Processo Legislativo Penal*. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-24042012-114628/pt-br.php>. Acesso em: 10 out. 2022.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 1 v.

HOMMERDING, Adalberto Narciso; LYRA, João Francisco Dias da Costa. *Racionalidade das Leis Penais e Legislação Penal Simbólica*. São Paulo: GZ, 2014.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. *Segurança das mulheres no transporte*. São Paulo: Instituto Patrícia Galvão; Locomotiva, 2019. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/seguranca-das-mulheres-no-transporte-instituto-patricia-galvao-locomotiva-2019/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

INSTITUTO SOU DA PAZ. *Vale a pena? Custos e alternativas à prisão provisória na cidade de São Paulo*. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://soudapaz.org/documentos/vale-a-pena-infografico-da-pesquisa/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

KARPEN, Ulrich. La implantación de la evaluación legislativa en Europa: modelos y tendencias actuales. In: FALCÓN, Javier; VALL, Francesc Pau I (org.). *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos, 2006. p. 57-88.

KARPEN, Ulrich. Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, n. 1, p. 5-32, 1986.

KARPEN, Ulrich; XANTHAKI, Helen (org.). *Legislation in Europe: a comprehensive guide for scholars and practitioners*. Portland: Hart Publishing, 2017.

KÄSSMAYER, Karin. Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo. In: *Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017. p. 24-45. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535244>. Acesso em: 17 set. 2023.

LEAL, Vítor Nunes. Problema de técnica legislativa. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 429-447, jul. 1945. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8211/>. Acesso em: 10 out. 2021.

LEMGRUBER, Julita (coord.). *Tiros no futuro: impactos da guerra às drogas na rede municipal de educação do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2022. Disponível em: https://cesecseguranca.com.br/wp-content/uploads/2022/02/Tiros-no-futuro_relatorioFINAL.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

LOPES, Iara Maria Machado; CALIXTO, Glexandre de Souza. A utilização do regime de urgência no processo de criminalização: uma análise dos projetos de lei que incluíram novos tipos ao código penal entre 2010 e 2019. *E-Legis*, Brasília, v. 18, n. 36, p. 335-357, 3 nov. 2021. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/685>. Acesso em: 17 mar. 2024.

MADER, Luzius. Avaliação dos efeitos da legislação – a situação actual na Suíça. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, n. 33-34, p. 135-155, 2003.

MADER, Luzius. Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation. *Statute Law Review*, v. 22, n. 2, p. 119-131, 2001. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/85212314.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2023.

MADER, Luzius. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Painéis [...]*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, p. 43-54, 2009. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/392>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MANDELKERN GROUP. Conselho Europeu. *Better Regulation Final Report*. Lisboa: Mandelkern Group, 2001. Disponível em: <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

MARAVÉ, Noelia Corral. Datos y conocimiento empírico en la legislación penal de la Unión Europea: una guía para el legislador español. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Granada, v. 22, n. 18, p. 1-50, 2020. Disponível em: <http://criminnet.ugr.es/recpc/20/recpc22-18.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

MARCILLA CÓRDOBA, Gema. Razón práctica, creación de normas y principio democrático: una reflexión sobre los ámbitos de la argumentación legislativa. *Anales de La Cátedra Francisco Suárez*, Granada, v. 47, p. 43-83, 2013. <https://doi.org/10.30827/acfs.v47i0.2158>

MÁRQUEZ, Piedad García-Escudero. Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario. *Asamblea*, Madrid, n. 13, p. 121-164, 2005. Disponível em: <https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.13.%20Piedad%20Garcia%20Escudero%20Marquez.pdf/40b36af5-f64e-57e7-f551-beaaeb491bad>. Acesso em: 30 ago. 2023.

MATA, Paula Carolina da; BRAGA, Renê Moraes. Análise de Impacto Legislativo: conteúdo e desafios metodológicos. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kulkamp Eyng (org.). *Estudos em Legística*. Florianópolis: Tribo Ilha, 2019.

MENEGUIN, Fernando B.; FREITAS, Igor Vilas Boas de. *Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: metodologia e estudos de caso*. Textos Para Discussão, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, Brasília, mar. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-123-aplicacoes-em-avaliacao-de-politicas-publicas-metodologia-e-estudos-de-caso>. Acesso em: 15 nov. 2022.

MENEGUIN, Fernando B.; RIBEIRO, Henrique Marques. Introdução. In: *Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017. p. 46-69. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535244>. Acesso em: 17 set. 2021.

MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. *Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535244>. Acesso em: 17 set. 2021.

MENEGUIN, Fernando. *Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado (Textos para discussão, 70). Brasília: Senado Federal, 2010.

MESTRINER, Melissa. *Legística, Ciência Jurídica e Políticas Públicas: conexões e fundamentos para uma avaliação legislativa no congresso nacional*. 2014. 93 f. Monografia (Especialização) – Curso de Direito Legislativo, Instituto Legislativo Brasileiro (Senado Federal), Brasília, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/509663>. Acesso em: 29 jan. 2023.

MINAS GERAIS. Antonio Barbosa da Silveira (org.). *Manual de Redação Parlamentar*. 3. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/5229/5/Manual%20de%20reda%C3%A7%C3%A3o%20parlamentar%20-%203%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Lei Complementar n.º 78, de 09 de julho de 2004*. Dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis do Estado, conforme o previsto no parágrafo único do art. 63 da Constituição do Estado. Belo Horizonte, 10 jul. 2004. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/78/2004/?cons=1>. Acesso em: 3 ago. 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos Legislativos. *O papel da pesquisa política legislativa: metodologia e relato de experiências do projeto Pensando o Direito*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. (Série Pensando o Direito n.º 50).

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES. Gobierno de España. *Homepage*. Madrid: [2023]. Disponível em: <https://www.mjjusticia.gob.es/en>. Acesso em: 10 out. 2023.

MORAIS, Carlos Blanco de (org.). *Guia de Avaliação de Impacto Normativo*. Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça. Coimbra: Almedina, 2010.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de Legística: Critérios Científicos Técnicos para Legislar Melhor*. Lisboa: Verbo, 2007.

MORALES ROMERO, Marta Muñoz de. Evaluación legislativa y racionalidad en el ámbito penal europeo (y nacional). *Revista General de Derecho Penal*, Madrid, n. 14, p. 1-48, nov. 2010. Disponível em: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=409726. Acesso em: 22 out. 2023.

MORAND, Charles Albert. Éléments de légistique formelle et matérielle. In: *Légistique formelle et matérielle: Formal and material legistic*. Aix-en-Provence: Presses Universitaires D'Aix-Marseille, 1999, p. 17-45.

MORO APRESENTA Pacote Anticrime, principal aposta de sua gestão: veja a íntegra da proposta. *Congresso em Foco*, Brasília, 4 fev. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/moro-apresenta-pacote-anticrime-principal-aposta-de-sua-gestao-veja-a-integra-da-proposta/>. Acesso em: 5 fev. 2024.

MUÑOZ ARENAS, Alberto. Aspectos teóricos y procedimentales de la evaluación de políticas públicas. In: MARTÍN, Adán Nieto; MORALES ROMERO, Marta Muñoz de; MUÑOZ, José Becerra (org.). *Hacia una evaluación racional de las leyes penales*. Madrid: Marcial Pons, 2016. p. 25-48.

NAVARRO FRÍAS, Irene. Técnica legislativa y Derecho penal. *Estudios Penales y Criminológicos*, Santiago de Compostela, v. 30, p. 219-267, jul. 2010. Disponível em: <https://minerva.usc.gal/rest/api/core/bitstreams/e3f17263-f6cc-49e9-90a6-241a86b7dca3/content>. Acesso em: 15 mar. 2024.

NEVES, Marcelo da Costa Marques. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. A política legislativa e a racionalidade das leis penais no Brasil. In: PASCHOAL, Janaína Conceição; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge (org.). *Livro em Homenagem a Miguel Reale Júnior*. Rio de Janeiro: G/Z, 2014.

PERPÉTUO, Ricardo Menezes. *Legística: uma perspectiva inovadora para legislar*. 2009. 86 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/39079>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PIRES, Álvaro. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 68, p. 39-60, 2004. Disponível em: <https://novos estudos.com.br/produto/edicao-68>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Painéis [...]*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 119-155. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/392>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PORTUGAL. Assembleia da República. *Guia de Legística para a elaboração de atos normativos*. Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República, 2020a. Disponível em: https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/AR_Regras_Legistica.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

PORTUGAL. Assembleia da República. *Regimento n.º 01/2020*. Regimento da Assembleia da República. Lisboa, 31 ago. 2020b. Disponível em: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

PORTUGAL. *Despacho n.º 12.017/2003*. Presidência do Conselho dos Ministros. Lisboa, 25 jun. 2003. Disponível em: <https://files.dre.pt/2s/2003/06/144000000/0941309413.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

PORTUGAL. *Lei n.º 4/2018*. Regime jurídico da avaliação de impacto de género de atos normativos. Lisboa, 9 fev. 2018. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2844&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=. Acesso em: 5 nov. 2023.

PORTUGAL. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 198/2008*. Lisboa, 30 dez. 2008. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2008/12/25100/0916909186.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

PORTUGAL. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2001, de 9 de março*. Cria a Comissão para a Simplificação Legislativa. Lisboa, 2001. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/29-2001-401734>. Acesso em: 5 nov. 2023.

PORTUGAL. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 63/2006*. Lisboa, 18 maio 2006. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2006/05/096b00/34083411.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

PORTUGAL. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010*. Lisboa, 11 out. 2010. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2010/10/19700/0442104433.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

QUENTA FERNÁNDEZ, Javier. El populismo del derecho penal: la necesidad de racionalizar las leyes punitivas populares. *Revista Jurídica Derecho*, v. 5, n. 6, p. 133-152, jan. 2017. Disponível em: http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v5n6/v5n6_a09.pdf. Acesso em: 15 dez. 2023.

RAMOS, Marcelo Buttelli. A política (pública) criminal como instrumento de fomento de uma relação de interdisciplinaridade construtiva entre direito penal e criminologias. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 272-291, 2023. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v13i1.8822>

REYDER, Carina Angélica Brito. *Avaliação de Impacto Legislativo: a tradição histórica de justificação das decisões legislativas nos estados unidos e as iniciativas incipientes no brasil*. 2016. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-ASJFDU>. Acesso em: 1 mar. 2023.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Entre a política e o conhecimento técnico e jurídico: diálogos e conflitos no processo de elaboração de leis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Painéis [...]*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 157-166. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/392>. Acesso em: 18 nov. 2023.

RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, Samuel. Efectividad, eficacia y eficiencia de la ley penal. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, v. 6, n. 7, p. 134-144, 2016a. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5661838>. Acesso em: 1 mar. 2023.

RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, Samuel. La ¿evaluación? de las normas penales en España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Granada, n. 15, art. 7, 2013. Disponível em: <http://criminet.ugr.es/recpc/15/recpc15-07.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, Samuel. *La evaluación de las normas penales*. Madrid: Dykinson, 2017.

RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, Samuel. Legislative evaluation in Spain: its necessary application in the approval of criminal law reforms. In: MARTÍN, Adán Nieto; MORALES ROMERO, Marta Muñoz de (org.). *Towards a rational legislative evaluation in Criminal Law*. New York: Springer, 2016b. p. 77-106.

ROMAN, John. Cost-benefit analysis of criminal justice reforms. *National Institute of Justice*, Washington, n. 272, p. 31-38, 26 fev. 2013. Disponível em: <https://nij.ojp.gov/topics/articles/cost-benefit-analysis-criminal-justice-reforms>. Acesso em: 20 jul. 2023.

RUIVO, Marcelo Almeida. Legislação penal e ciências criminais: por uma teoria orientadora dos interesses político-criminais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 147, nov. 2018, p. 587-614.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (org.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SAINZ MORENO, Fernando. Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa. In: LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES: JORNADAS DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LETRADOS DE PARLAMENTOS, XII. Javier Pardo Falcón; Francesc Pau i Vall (org.). Sevilla: Tecnos, 2006, p. 19-36.

SALINAS, Natasha Schmitt. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 229-249, dez. 2013. <http://doi.org/10.5102/rbpp.v3i2.2219>

SALINAS, Natasha Schmitt. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. <https://doi.org/10.11606/D.2.2008.tde-31032009-153959>

SALINAS, Natasha Schmitt. Os perigos de uma produção normativa puramente racional-instrumental. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 dez. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-06/fabrica-leis-perigos-producao-normativa-puramente-racional-instrumental/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SCALCON, Raquel Lima. Avaliação de impacto legislativo: A prática européia e suas lições para o Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 54, n. 214, p. 113-130, 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113. Acesso em: 20 set. 2022.

SENADO DE ESPAÑA. *Reglamento del Senado*. Madrid, 3 maio 1994. Disponível em: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/index.html>. Acesso em: 5 nov. 2023.

SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. O diálogo entre ciência e política no processo de formação das leis penais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 186, p. 7-28, jun. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198671>. Acesso em: 20 ago. 2023.

SILVEIRA, João Tiago Valente da. Técnicas Inovadoras na Avaliação Legislativa. In: MARINS, Camila; PIRES, Ieda; BARBOSA, Maria Nazaré (org.). *Estudos em homenagem ao Professor Carlos Blanco de Moraes*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 179-196.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 7-34, jan/dez 2007. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1278>. Acesso em: 15 maio 2023.

SOARES, Hugo Henry Martins de Assis. Sobre a (ir)racionalidade decisória: reflexões críticas para uma revalorização do legislar. In: SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng (org.). *Estudos em Legística*. Florianópolis: Tribo Ilha, 2019. p. 93-120.

SOTO NAVARRO, Susana. *La protección penal de los bienes jurídicos colectivos en la sociedad moderna*. Granada: Comares, 2003.

SOUZA, Strauss Vidrich de; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Política criminal: uma política pública relativa à matéria criminal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 13, n. 1, p. 296-308, abr. 2023. <http://doi.org/10.5102/rbpp.v13i1.8840>

VIEIRA, Eduardo S. S. Desafios e estratégias para a implantação 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, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. p. 46-69. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/535244>. Acesso em: 17 set. 2021.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La ingeniería institucional criminal: sobre la necesaria interdisciplinaridad constructiva entre derecho penal y politología. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 29, p. 247-253, 2000.

ANEXO A - Anexos I e II do Decreto 468/1992

**Anexo I ao decreto que estabelece regras para redação
de atos normativos do Poder Executivo (...)**

**Questões que devem ser analisadas na elaboração
de atos normativos no âmbito do Poder Executivo**

Devem ser examinadas sobretudo as seguintes questões:

1. Deve ser tomada alguma providência?
2. Quais as alternativas disponíveis?
3. Deve a União tomar alguma providência? Dispõe ela de competência constitucional ou legal para fazê-lo?
4. Deve ser proposta uma lei?
5. Deve ser tomada alguma providência neste momento?
6. Deve a lei ter o prazo de vigência limitado?
7. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?
8. O ato normativo é exequível?
9. Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?

Anexo I ao decreto que estabelece regras para redação de atos normativos do Poder Executivo (...)

Questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo

Devem ser examinadas sobretudo as seguintes questões:

1. Deve ser tomada alguma providência?
2. Quais as alternativas disponíveis?
3. Deve a União tomar alguma providência? Dispõe ela de competência constitucional ou legal para fazê-lo?
4. Deve ser proposta uma lei?
5. Deve ser tomada alguma providência neste momento?
6. Deve a lei ter o prazo de vigência limitado?
7. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?
8. O ato normativo é exequível?
9. Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?

Anexo II ao Decreto que estabelece regras para a redação de atos normativos do Poder Executivo (...)

Anexo à exposição de motivos do (indicar nome do Ministério ou da Secretaria da Presidência da República), n.º, DE // .

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências:
2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:
3. Alternativas existentes às medidas ou atos propostos:
Mencionar:
 - se há outro projeto do Executivo sobre a matéria;
 - se há projetos sobre a matéria no Legislativo;
 - outras possibilidades de resolução do problema.

4. Custos:

- se a despesa decorrente da medida está prevista na lei orçamentária anual; se não, quais as alternativas para custeá-la;
- se é o caso de solicitar-se abertura de crédito extraordinário, especial ou suplementar;
- valor a ser despendido em moeda corrente;
- se a medida não implicará despesa de espécie alguma.

5. Razões que justificam a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for Medida Provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência):

Mencionar:

- se o problema configura calamidade pública;
- por que é indispensável a vigência imediata;
- se se trata de problema cuja causa ou agravamento não tenham sido previstos;
- se se trata de desenvolvimento extraordinário de situação já prevista.

6. Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo):

- fazer avaliação circunstanciada sobre a extensão dos efeitos (positivos ou negativos) sobre o meio ambiente.

7. Síntese do parecer do órgão jurídicos:

Com base em avaliação do ato normativo ou da medida proposta à luz das “questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo” (Anexo I) mencionar:

- se foram atendidos todos os quesitos;
- se não, quais não foram satisfeitos e por quê,

Ao final, deve constar a identificação do consultor jurídico responsável pelo parecer.

Respostas às “questões que devem ser analisadas (...)” que forem julgadas insuficientes ou incompletas poderão acarretar, a critério da Secretaria-Geral da Presidência da República e após oitiva de sua Assessoria Jurídica, a devolução do projeto de ato normativo para que se complete o exame ou se reformule o ato proposto.

ANEXO B - Anexo I do Decreto 2.954/1999

Questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo

1. Deve ser tomada alguma providência?
 - 1.1. Qual o objetivo pretendido?
 - 1.2. Quais as razões que determinaram a iniciativa?
 - 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
 - 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, ciência, técnica e jurisprudência?
 - 1.6. Qual é o número de atingidos pelo problema, e qual o número de casos a resolver?
 - 1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (e.g. O problema tornar-se-á mais grave? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)

2. Quais as alternativas disponíveis?
 - 2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende?
 - 2.2. Quais os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (e.g. Medidas destinadas à aplicação e execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios atingidos pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema)
 - 2.3. Quais os instrumentos de ação que parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:
 - desgaste e encargos para os cidadãos e a economia;
 - eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);
 - custos e despesas para o orçamento público;
 - efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre metas já estabelecidas;
 - efeitos colaterais e outras conseqüências;
 - entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução;
 - possibilidade de impugnação no Judiciário.
3. Deve a União tomar alguma providência? Dispõe ela de competência constitucional ou legal para fazê-lo?
 - 3.1. Trata-se de competência privativa?
 - 3.2. Tem-se um caso de competência concorrente?
 - 3.3. Na hipótese de competência concorrente, está a proposta formulada de modo a assegurar a competência substancial do Estado-membro?
 - 3.4. A proposta não apresenta uma formulação extremamente detalhada que acaba por exaurir a competência estadual?

- 3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Executivo? Ou estaria ela afeta à iniciativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores ou do Procurador-Geral da República?
4. Deve ser proposta uma lei?
 - 4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?
 - 4.2. Por que deve a matéria ser regulada pelo Congresso Nacional?
 - 4.3. Se não for o caso de se propor uma lei: deve a matéria ser disciplinada por um regulamento? Por que não seriam suficientes portarias?
 - 4.4. Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?
 - 4.5. Destina-se a regra a atingir objetivo previsto na Constituição?
 - 4.6. A disciplina proposta é adequada para consecução desses fins?
 - 4.7. A regra proposta é necessária ou seria suficiente fórmula menos gravosa?
 - 4.8. A disciplina proposta não produz resultados intoleráveis ou insuportáveis para o atingido?
5. Deve a lei ter prazo de vigência limitado?
 - 5.1. É a lei necessária apenas por período limitado?
 - 5.2. Não seria o caso de editar-se uma lei temporária, submetida a um período probatório?
6. Deve ser editada uma medida provisória?
 - 6.1. Em se tratando de proposta de medida provisória, há justificativas plausíveis para a sua edição?
 - 6.2. O que acontecerá se nada for feito? A proposta não poderia ser submetida ao Congresso em regime de urgência?

- 6.3. Trata-se de matéria que pode ser objeto de medida provisória?
- 6.4. A medida provisória estaria regulamentando artigo da Constituição Federal cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada a partir de 1995 (o que é vedado pelo art. 246 da Constituição Federal)?
- 6.5. Estão caracterizadas a urgência e relevância necessárias para ser editada medida provisória?
- 6.6. No caso de reedição, a alteração proposta é necessária e guarda relação de pertinência com a matéria objeto da medida provisória?
- 6.7. Trata-se de matéria relativa ao direito penal e ao direito processual penal?
- 6.8. Trata-se de matéria reservada à lei complementar?
- 6.9. Trata-se de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional?

7. Deve ser tomada alguma providência neste momento?
 - 7.1. Quais as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?
 - 7.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

8. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada?
 - 8.1. O projeto de ato normativo está isento de disposições programáticas?
 - 8.2. Pode a densidade da norma (a diferenciação e o detalhamento) ser limitada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos amplos e de cláusulas gerais ou atribuição de competência discricionária)?
 - 8.3. Podem os detalhes ou eventuais alterações ser confiados ao poder regulamentador do Estado ou da União?

8.4. A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:

- tratado devidamente aprovado pelo Congresso Nacional;
- lei federal (em relação a regulamento);
- regulamento (em relação a portaria).

8.5. Quais as regras já existentes que serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?

9. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias institucionais?

9.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?

- Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?
- Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?
- O âmbito de proteção sofre restrição?
- A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?
- Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?
- Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?
- Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei (v.g. regulação de colisão de direitos)?
- A proposta não abusa de formulações genéricas (conceitos jurídicos indeterminados)?
- A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?
- Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?
- Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou encargos que lhe poderão advir?
- As normas previstas preservam o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo judicial e administrativo?

9.2. Os direitos de igualdade foram afetados?

- Observaram-se os direitos de igualdade especiais (proibição absoluta de diferenciação)?
- O princípio geral de igualdade foi observado?
- Quais são os pares de comparação?
- Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?
- Existem razões que justifiquem as diferenças decorrentes ou da natureza das coisas ou de outros fundamentos de índole objetiva?
- As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

9.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?

- Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?
- A proposta pode afetar o ato jurídico perfeito?
- A proposta contém possível afronta à coisa julgada?
- Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança – institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais?
- Não seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?

9.4. Trata-se de norma de caráter penal?

- A pena proposta é compatível com outras figuras penais existentes no ordenamento jurídico?
- Tem-se um agravamento ou uma melhoria da situação do atingido?
- Trata-se de uma pena mais grave?
- Trata-se de norma que propicia a despenalização da conduta?
- Eleva-se o prazo de prescrição do crime?
- A proposta ressalva expressamente a aplicação da lei nova somente aos fatos supervenientes a partir de sua entrada em vigor?

9.5. Pretende-se instituir ou aumentar tributo? Qual é o fundamento constitucional?

- A lei não afeta fatos geradores ocorridos antes de sua vigência (lei retroativa)?
- A cobrança de tributos vai-se realizar no mesmo exercício financeiro da publicação da lei?
- O princípio da imunidade recíproca está sendo observado?
- As demais imunidades tributárias foram observadas?
- O projeto que institui contribuição social contém disposição que assegura o princípio da anterioridade especial (cobrança apenas após noventa dias a contar da publicação)?
- O tributo que se pretende instituir não tem caráter confiscatório?
- Em se tratando de taxa, cuida-se de exação a ser cobrada em razão do exercício de poder de polícia ou da prestação de serviço público específico e divisível prestados ou postos à disposição do contribuinte? Há equivalência razoável entre o custo da atividade estatal e a prestação cobrada?

10. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?

10.1. O novo ato normativo será entendido e aceito pelos cidadãos?

10.2. As limitações à liberdade individual e demais restrições impostas são indispensáveis? Por exemplo:

- proibições, necessidades de autorizações;
- comparecimento obrigatório perante autoridade;
- indispensabilidade de requerimento;
- dever de prestar informações;
- imposição de multas e penas;
- outras sanções.

- 10.3. Podem as medidas restritivas ser substituídas por outras?
 - 10.4. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades poderia ser reduzido a um mínimo aceitável?
 - 10.5. Podem os atingidos pela regra entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?
11. O ato normativo é exequível?
 - 11.1. Por que não se renuncia a um novo sistema de controle por parte da administração?
 - 11.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?
 - 11.3. Podem as disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas ser aplicadas com os meios existentes?
 - 11.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?
 - 11.5. Por que não podem ser dispensadas:
 - as regras sobre competência e organização?
 - a criação de novos órgãos e comissões consultivas?
 - a intervenção da autoridade?
 - exigências relativas à elaboração de relatórios?
 - outras exigências burocráticas?
 - 11.6. Quais os órgãos ou instituições que devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?
 - 11.7. Com que conflitos de interesse pode-se prever que o executor das medidas ver-se-á confrontado?
 - 11.8. Dispõe o executor das medidas da necessária discricionariedade?
 - 11.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?
 - 11.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?

12. Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?
 - 12.1. Qual o ônus a ser imposto aos atingidos pela norma? (calcular ou, ao menos, avaliar a dimensão desses custos).
 - 12.2. Podem os atingidos pela norma, em particular as pequenas e médias empresas, suportar esses custos adicionais?
 - 12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados e dos Municípios? Quais as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?
 - 12.4. Procedeu-se a uma análise da relação custo-benefício? A que conclusão se chegou?
 - 12.5. De que forma serão avaliados a eficácia, o desgaste e os eventuais efeitos colaterais do novo ato normativo após sua entrada em vigor?

Fonte: Brasil (1999).

ANEXO C - Anexo do Decreto 9.191/2017

Questões a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal

Diagnóstico

1. Alguma providência deve ser tomada?
 - 1.1. Qual é o objetivo pretendido?
 - 1.2. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
 - 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
 - 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
 - 1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema e qual é o número de casos a resolver?
 - 1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)

Alternativas

2. Quais são as alternativas disponíveis?
 - 2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?
 - 2.2. Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema.)
 - 2.3. Quais instrumentos de ação parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:
 - 2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;
 - 2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);
 - 2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;
 - 2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas já estabelecidas;
 - 2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;
 - 2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e
 - 2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.

Competência legislativa

3. A União deve tomar alguma providência? A União dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo?
 - 3.1. Trata-se de competência privativa?
 - 3.2. Trata-se de caso de competência concorrente?
 - 3.3. Na hipótese de competência concorrente, a proposta está formulada de modo que assegure a competência substancial do Estado-membro?

- 3.4. A proposta não apresenta formulação extremamente detalhada que acaba por exaurir a competência estadual?
- 3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Executivo federal? Ou estaria ela afeta à iniciativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República ou do Defensor-Geral da União?

Necessidade de lei

- 4. Deve ser proposta edição de lei?
 - 4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?
 - 4.2. Por que a matéria deve ser submetida ao Congresso Nacional?
 - 4.3. Se não for o caso de se propor edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto? Por que não seria suficiente portaria?
 - 4.4. Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?

Reserva legal

- 5. Estão sendo utilizadas fórmulas legais excessivamente genéricas?
 - 5.1. Configura-se violação ao princípio da legalidade?
 - 5.2. Há conteúdo abdicatório ou demissionário na norma proposta?
 - 5.3. Configura-se violação ao princípio da legalidade?
 - 5.4. Está havendo indevida delegação legislativa?

Norma temporária

- 6. A norma deve ter prazo de vigência limitado?
 - 6.1. Seria o caso de editar norma temporária?

Medida provisória

7. Deve ser proposta a edição de medida provisória?
 - 7.1. O que acontecerá se nada for feito de imediato?
 - 7.2. A proposta pode ser submetida ao Congresso Nacional sob a forma de projeto de lei em regime de urgência (art. 64, § 1º, da Constituição)?
 - 7.3. Trata-se de matéria que pode ser objeto de medida provisória, tendo em vista as vedações estabelecidas no § 1º do art. 62 e no art. 246 da Constituição ?
 - 7.4. Estão caracterizadas a relevância e a urgência necessárias?
 - 7.5. Em se tratando da abertura de crédito extraordinário, está atendido o requisito da imprevisibilidade?

Oportunidade do ato normativo

8. O momento é oportuno?
 - 8.1. Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?
 - 8.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

Densidade do ato normativo

9. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada?
 - 9.1. A proposta de ato normativo está isenta de disposições programáticas, simbólicas, discursivas ou expletivas?
 - 9.2. É possível e conveniente que a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) seja flexibilizada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos jurídicos indeterminados ou atribuição de competência discricionária)?
 - 9.3. Os detalhes ou eventuais alterações podem ser confiados ao poder regulamentar da União ou de outros entes federativos?

9.4. A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:

9.4.1. tratado aprovado pelo Congresso Nacional;

9.4.2. lei federal, em relação a regulamento; ou

9.4.3. regulamento, em relação a portaria.

9.5. Quais são as regras já existentes que serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?

Direitos fundamentais

10. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?

10.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?

10.1.1. Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?

10.1.2. Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?

10.1.3. O âmbito de proteção sofre restrição?

10.1.4. A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?

10.1.5. Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?

10.1.6. Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?

10.1.7. Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei? (Exemplo: regulação de colisão de direitos.)

10.1.8. A proposta não abusa de formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados.)

10.1.9. A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?

10.1.10. Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?

10.1.11. Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?

10.1.12. As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?

10.2. Os direitos de igualdade foram afetados?

10.2.1. Observaram-se os direitos de igualdade especiais?
(Exemplo: proibição absoluta de diferenciação)

10.2.2. O princípio geral de igualdade foi observado?

10.2.3. Quais são os pares de comparação?

10.2.4. Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?

10.2.5. Existem razões que justifiquem as diferenças decorrentes ou da natureza das coisas ou de outros fundamentos de índole objetiva?

10.2.6. As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

10.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?

10.3.1. Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?

10.3.2. A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?

10.3.3. A proposta contém possível afronta à coisa julgada?

10.3.4. Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança?
(Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais.)

10.3.5. Seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?

Norma penal

11.1. Trata-se de norma de caráter penal?

11.1.1. O tipo penal está definido de forma clara e objetiva?

11.1.2. A norma penal é necessária? Não seria mais adequado e eficaz a previsão da conduta apenas como ilícito administrativo?

11.1.3. A proposta respeita a irretroatividade?

- 11.1.4. A pena proposta é compatível com outras figuras penais existentes no ordenamento jurídico?
- 11.1.5. Tem-se agravamento ou melhoria da situação do destinatário da norma?
- 11.1.6. Trata-se de pena mais grave?
- 11.1.7. Trata-se de norma que gera a despenalização da conduta?
- 11.1.8. Eleva-se ou reduz-se o prazo de prescrição do crime?

Norma tributária

- 12. Pretende-se instituir ou aumentar tributo? Qual é o fundamento constitucional?
 - 12.1. Está sendo respeitado a estrita legalidade tributária de que trata o art. 150, *caput*, inciso I, da Constituição ?
 - 12.2. Há definição clara de todos os elementos da obrigação tributária? Qual a hipótese de incidência, a base de cálculo, o sujeito passivo e as consequências no caso de não pagamento ou de pagamento em atraso?
 - 12.3. A lei afeta fatos geradores ocorridos antes de sua vigência (lei retroativa)?
 - 12.4. A cobrança de tributos será realizada no mesmo exercício financeiro da publicação da lei?
 - 12.5. O princípio da imunidade recíproca está sendo observado?
 - 12.6. As demais imunidades tributárias foram observadas?
 - 12.7. Há disposição que assegure o princípio da anterioridade (cobrança somente a partir do exercício financeiro seguinte ao da publicação) e o princípio da anterioridade especial (cobrança apenas após noventa dias, contados da data da publicação)?
 - 12.8. No caso de imposto instituído ou majorado por medida provisória, foi observado que o ato só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se aprovada a medida provisória até o último dia daquele exercício em que foi editada?
 - 12.9. O tributo que se pretende instituir tem caráter confiscatório?

- 12.10. No caso de taxa, cuida-se de exação a ser cobrada em razão do exercício de poder de polícia ou da prestação de serviço público específico e divisível prestados ou postos à disposição do contribuinte? Há equivalência razoável entre o custo da atividade estatal e a prestação cobrada?

Norma de regulação profissional

13. Existe necessidade social da regulação profissional?
- 13.1. Quais danos concretos para a vida, a saúde ou a ordem social podem advir da ausência de regulação profissional?
- 13.2. A limitação para o “livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão” (art. 5º, inciso XIII, da Constituição), é realmente necessária?
- 13.3. As exigências de qualificação profissional ou de registro em conselho profissional decorrem de necessidade da sociedade ou são tentativa de fechar o mercado?
- 13.4. É necessária a inscrição em conselho profissional?
- 13.4.1. Precisa-se criar novo conselho profissional? Não bastaria aproveitar a estrutura de conselho profissional já existente?
- 13.4.2. O conselho profissional exercerá efetiva fiscalização do trabalho prestado pelos inscritos ou se limitará ao controle formal do registro?
- 13.5. Há clareza na delimitação da área de atuação privativa da profissão regulamentada? Não se está incluindo atividades que podem ser exercidas por outras profissões regulamentadas ou por qualquer pessoa?
- 13.6. Com quais outras profissões, regulamentadas ou não, há possibilidade de conflito de área de atuação? Esse conflito poderá causar dano ao restante da sociedade?

Compreensão do ato normativo

14. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?
- 14.1. O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?

- 14.2. Os destinatários da norma podem entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?

Exequibilidade

15. O ato normativo é exequível?
- 15.1. Por que não se renuncia a novo sistema de controle por parte da administração pública federal?
 - 15.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?
 - 15.3. As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?
 - 15.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?
 - 15.5. Por que não podem ser dispensadas:
 - 15.5.1. as regras sobre competência e organização;
 - 15.5.2. a criação de novos órgãos e comissões consultivas;
 - 15.5.3. a intervenção da autoridade;
 - 15.5.4. as exigências relativas à elaboração de relatórios; ou
 - 15.5.5. outras exigências burocráticas?
 - 15.6. Quais órgãos ou instituições devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?
 - 15.7. Quais conflitos de interesse o executor da medida terá de administrar?
 - 15.8. O executor das medidas dispõe da necessária discricionariedade?
 - 15.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?
 - 15.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?

Análise de custos envolvidos

16. Existe relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se a análise?
 - 16.1. Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma?
 - 16.1.1. Que gastos diretos terão os destinatários?
 - 16.1.2. Que gastos com procedimentos burocráticos serão acrescidos? (Exemplo: calcular, ou, ao menos, avaliar os gastos diretos e os gastos com procedimentos burocráticos, incluindo verificação do tempo despendido pelo destinatário com atendimento das exigências formais)
 - 16.2. Os destinatários da norma, em particular as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, podem suportar esses custos adicionais?
 - 16.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios? Quais são as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?
 - 16.4. Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a medida? Quantos servidores públicos terão de ser alocados para atender as novas exigências e qual é o custo estimado com eles? Qual o acréscimo previsto para a despesa de custeio?
 - 16.5. Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas? Qual é o custo potencial com condenações judiciais e com a estrutura administrativa necessária para fazer face ao contencioso judicial e ao contencioso administrativo?
 - 16.6. Há previsão orçamentária suficiente e específica para a despesa? É necessária a alteração prévia da legislação orçamentária?
 - 16.7. Há compatibilidade entre a proposta e os limites individualizados para as despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

Simplificação administrativa

17. O ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais?
 - 17.1. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificados?
 - 17.2. Qual a necessidade das exigências formuladas? Qual o dano concreto no caso da dispensa?
 - 17.3. Quais os custos que os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas?
 - 17.4. Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir o tempo despendido?
 - 17.5. As exigências formuladas são facilmente compreensíveis pelos atingidos?
 - 17.6. Foram observadas as garantias legais de:
 - 17.6.1. não reconhecer firma e não autenticar documentos em cartório (art. 22 da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999)?
 - 17.6.2. não apresentar prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes (Lei n.º 7.115, de 29 de agosto de 1983)?
 - 17.6.3. não apresentar documentos já existentes no âmbito da administração pública federal ou apresentar nova prova sobre fato já comprovado perante o ente público (art. 37 da Lei n.º 9.784, de 1999 , e inciso XV do *caput* do art. 5º da Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017)?
 - 17.7. obter decisão final a respeito do requerimento no prazo de trinta dias (art. 49 da Lei n.º 9.784, de 1999)?
 - 17.8. O interessado poderá cumprir as exigências por meio eletrônico?
 - 17.8.1. Os sistemas eletrônicos utilizados atendem os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da ICP-Brasil?

- 17.8.2. Na hipótese de dificuldade no uso ou de os meios eletrônicos não atenderem os requisitos da ICP-Brasil, está garantida a possibilidade de realização das formalidades por meio físico?

Prazo de vigência e de adaptação

18. Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?
- 18.1. Qual o prazo necessário para:
- 18.1.1. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos?
 - 18.1.2. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma?
 - 18.1.3. a administração pública adaptar-se às medidas?
 - 18.1.4. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços que serão atingidos?
 - 18.1.5. a adaptação dos sistemas de informática utilizados pela administração pública ou por particulares?
- 18.2. Qual a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem ampliados?
- 18.3. Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?
- 18.4. Para o cumprimento da nova obrigação, foi especificado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido ou prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte, observado o disposto nos § 3º ao § 6º do art. 1º da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006?

Avaliação de resultados

19. Como serão avaliados os efeitos do ato normativo?
- 19.1. Qual a periodicidade da avaliação de resultados do ato normativo?
 - 19.2. Como ocorrerá a reversão das medidas em caso de resultados negativos ou insuficientes?

Fonte: Brasil (2017a).

ANEXO D - Elementos do relatório de AIR do Decreto n.º 10.411/2020

Art. 6º A AIR 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 regulatório 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 do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório 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 regulatórios;

VII-A - os impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte;

VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;

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

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

XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório 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 regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XII - 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.

§ 1º O conteúdo do relatório de AIR deverá ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, a abrangência e a repercussão da matéria em análise.

§ 2º Em observância ao disposto no inciso VII-A do caput, o relatório de AIR incluirá a análise dos impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte e preverá as medidas que poderão ser adotadas para minimizar esses impactos.

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 n.º 13.874, de 2019:

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.

§ 1º A escolha da metodologia específica de que trata o caput deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas.

§ 2º O órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas no caput, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto.

Art. 8º O relatório de AIR poderá ser objeto de participação social específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo a ser editado.

Fonte: Brasil (2020).

ANEXO E - Elementos do questionário de referência da ALEMG

Questionário de referência para a preparação da lei (*checklist*)

Definição do problema

1. Qual é o problema que se pretende solucionar?
2. Quais são as alternativas para enfrentá-lo (uma medida administrativa, a realização de uma campanha informativa, uma ação de fiscalização, a instauração de um processo judicial)?
3. Há experiências anteriores a serem observadas? Que procedimentos e medidas foram adotados na situação comparada?
4. A edição de um ato normativo é realmente a melhor forma de solucionar o problema, tendo em vista a natureza deste, seu alcance, os benefícios que se pretende obter e a possibilidade de adoção de medidas alternativas?

Possibilidade jurídica de legislar

1. Há amparo jurídico para legislar? A matéria é de competência do Estado? O proponente tem poder de iniciativa para o ato?

A proposta é constitucional? A matéria traz inovação ao ordenamento jurídico?

2. Qual é o instrumento normativo adequado para tratar da matéria? É matéria para a Constituição, para lei ou para resolução do Poder Legislativo? Sendo matéria de lei, cabe lei ordinária ou complementar?
3. Foi feito um levantamento exaustivo da legislação existente sobre a matéria?
4. Foi feita uma pesquisa sobre a legislação similar em outras unidades da Federação?

Impacto da norma proposta

1. Quais são os objetivos do novo ato? Ele é exequível?
2. Foi realizado um estudo de impacto detalhado a fim de antecipar os efeitos favoráveis e desfavoráveis da nova norma?
3. Quais são os efeitos prováveis do ato proposto, quantitativa e qualitativamente, nos planos social, econômico, cultural, político, ambiental, etc.? Foram consultados especialistas em cada área específica?
4. A medida proposta impõe despesas ao orçamento do Estado? De onde virão os recursos para a aplicação da lei? As normas financeiras e orçamentárias do Estado foram atendidas?
5. Os benefícios estimados da medida justificam os custos?
6. O ato normativo terá repercussões específicas sobre algum segmento ou grupo social (uma categoria de servidores públicos ou de consumidores, por exemplo), um setor econômico (empresas de determinada dimensão, por exemplo) ou uma região do Estado?
7. Os setores da sociedade envolvidos com a matéria foram consultados? Esses grupos tiveram acesso a informações suficientes para respaldar sua avaliação? Como os representantes desses setores avaliam a norma?
8. Todos os órgãos e entidades do poder público envolvidos com a norma foram consultados? Que avaliação eles fazem da medida proposta?
9. Do ponto de vista histórico, como o objeto da norma vem sendo tratado pelo poder público?

10. Os resultados das consultas foram efetivamente considerados na elaboração do ato normativo? Há algum acordo estabelecido em negociação pública?
11. Que órgãos, instituições ou autoridades devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas propostas? Eles detêm de fato competência para fazê-lo? Qual é a opinião das autoridades encarregadas a respeito da possibilidade de execução dessas medidas?
12. É necessário o estabelecimento de sanções?
13. O prazo estabelecido para a entrada em vigor do ato normativo é suficiente para a adoção das medidas necessárias à aplicação da norma? É preciso prever algum período de adaptação?
14. É necessário fazer um trabalho de monitoramento de execução da norma, para avaliar os seus resultados?
15. Seria conveniente preparar um procedimento-piloto para a implantação da norma, em caráter experimental, antes da sua adoção definitiva?

Inserção da norma no ordenamento

1. Qual é a legislação existente sobre a matéria? Como ela está organizada? Qual a melhor forma de inserir a nova norma no sistema existente? Que normas serão afetadas com a entrada em vigor do novo ato?
2. É possível a edição de lei modificativa ou é necessária a edição de lei autônoma?
3. Em caso de lei modificativa, é necessário reorganizar o texto de normas existentes?
4. A edição do ato normativo implica a revogação de outras normas? Foi feito um levantamento de dispositivos e atos normativos a serem revogados expressamente?
5. A matéria foi tratada de forma abrangente, de modo a não deixar lacunas?
6. Que grau de detalhamento deve ser conferido ao ato normativo?
7. Há necessidade de normas de transição entre o regime vigente e o novo?

8. As remissões a dispositivos da própria norma e a outros atos normativos foram feitas de forma clara e completa?
9. As disposições do ato podem ser aplicadas diretamente ou precisam de regulamentação?

O texto da norma

1. O objeto da norma, seu âmbito de aplicação e seus destinatários estão definidos com clareza?
2. A estruturação do texto, sua divisão em partes e os dispositivos foram articulados de forma lógica e coerente?
3. Há compatibilidade entre todos os preceitos instituídos?
4. Há uniformidade entre as divisões do texto? Há uniformidade entre os dispositivos?
5. A terminologia adotada é precisa e uniforme ao longo de todo o texto?
6. É necessária a introdução de dispositivos que contenham a definição de termos utilizados?
7. O texto é claro, consistente e de fácil compreensão?
8. O texto está padronizado de acordo com as convenções em vigor?

Fonte: Minas Gerais (2013, p. 37-39).

ANEXO F - Sugestão de *checklist* para AILC *ex ante* (versão completa)

Contextualização do problema

1. Em que consiste o problema e por que é um problema de ordem criminal? Existem relatórios ou estudos científicos que o descrevem?
2. Qual o tamanho ou escala do problema?
 - a. É um conflito social grave, persistente e generalizado para o sistema social como um todo?
3. Como ele varia no território brasileiro?
4. Em que condições ele se originou?
5. Como ele vem evoluindo ao longo do tempo? Existem ciclos? Há regularidade? É temporário? Existe agravamento?
6. Quais são as principais consequências danosas do problema?
7. Quem são os sujeitos ou grupos afetados pela situação problemática e de que forma e em que medida – direta ou indiretamente – são atingidos?
8. Por que intervir e por que é o momento apropriado para isso? O que poderá acontecer se nada for feito?

Objetivos

1. Qual é o objetivo geral ou fim da proposição penal?
2. Quais são seus objetivos específicos e/ou operacionais pretendidos? Podem ser traduzidos em metas concretas, definidas, mensuráveis e temporalmente delimitadas?
3. Como os objetivos específicos e/ou operacionais se ligam ao problema descrito?
4. São eles condizentes de alguma forma com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil?

Alternativas de atuação

1. Quais são as opções de atuação potencialmente válidas para alcançar os objetivos?
2. Existem opções não normativas?
3. Caso tenha se considerado este caminho, por que se optou por uma intervenção criminal? Ainda que acionando o sistema penal, existem alternativas compensatórias não prisionalizantes que podem ser incluídas?
4. Na hipótese de criação de novo crime:
 - a. O objeto de tutela, o grau de proteção desejável e os níveis de exigência de responsabilidade e sanção estão minimamente definidos?
 - b. O comportamento não é punível pelas atuais normas?
5. A opção de não atuação foi considerada?
6. Existem proposições já apensadas e outras existentes nas Casas Legislativas, mesmo que arquivadas, contendo o mesmo problema de fundo e similares objetivos?

Impactos de cada opção de atuação

1. A alternativa afeta Direitos Humanos e Fundamentais?
 - a. Quais os impactos diretos e indiretos nesse sentido?
 - b. Ela conflita ou se contrapõe aos Direitos Fundamentais e demais garantias previstas na Constituição Federal?
 - c. A opção observa o princípio da proporcionalidade?

- i. Garante a devida proporção entre o ilícito e a pena abstrata?
 - ii. Eventual pena ou aumento de pena é compatível com outras figuras típicas similares?
 - d. Em atenção ao princípio da legalidade:
 - i. A alternativa não abusa de formulações genéricas?
 - ii. O tipo penal está definido de forma clara e objetiva?
 - iii. Trata-se de norma penal em branco?
 - e. Com relação ao princípio da fragmentariedade do Direito Penal:
 - i. O problema não pode ser enfrentado por opções de natureza não penal?
 - ii. Foi cogitada alguma saída de caráter administrativo, cível, assistencial, educacional, sanitário, informacional, habitacional, distributivo, etc.?
 - f. O direito de liberdade de alguém pode ser afetado? De que maneira?
 - g. Os direitos de igualdade podem ser afetados negativamente?
 - h. Há efeito negativo sobre o postulado da presunção de inocência?
 - i. O projeto preserva o direito ao contraditório e à ampla defesa?
 - j. Existem repercussões sobre o direito de acesso à justiça?
 - k. Existe alguma outra espécie de direito implicada na decisão?
2. Quais são os impactos, diretos e indiretos, para o sistema prisional brasileiro?
- a. Qual o número estimado de vagas prisionais necessárias à aplicação da opção? Há contraste com os atuais índices de lotação nas unidades?
 - b. A alternativa favorece a ocupação dos estabelecimentos prisionais por algum perfil específico de preso(a)? Existem perfis previsíveis e imprevisíveis?
 - c. Existem impactos, positivos e negativos, decorrentes do aumento do tempo de aprisionamento?

- d. Eventual agravamento das condições de cumprimento de pena (provisória ou definitiva) favorece ou prejudica o comportamento dos(as) custodiados(as)?
 - e. Existem efeitos sobre o funcionamento das organizações criminosas nos presídios? Se sim, quais?
 - f. Existe algum outro efeito possível para o sistema prisional brasileiro?
3. Quais são os impactos sobre o sistema de justiça criminal?
- a. Qual o número estimado de novos processos judiciais associados à alternativa?
 - b. Qual o número aproximado de Varas Judiciárias com competência de processamento desses casos?
 - c. No curto e longo prazo, haverá necessidade de novas contratações de pessoal para se fazer cumprida a opção?
 - d. A proposta pode afetar situações jurídico-criminais consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?
4. Quem são os sujeitos ou grupos afetados e de que maneira assim o são?
- a. Quem são os(as) destinatários(as) diretos(as) da opção? Eles(as) serão favorecidos(as) ou prejudicados(as) por ela?
 - b. A situação financeira, familiar, profissional e/ou comunitária é ou poderá ser afetada? De que forma? Existem custos decorrentes da dessocialização oriunda do cárcere?
 - c. Existe a perspectiva de que a alternativa prejudique sujeitos ou grupos já vulnerabilizados? Ela favorece a manutenção ou o agravamento de alguma desigualdade social existente?
 - d. Existem sujeitos ou grupos afetados indiretamente?
 - e. Existem sujeitos ou grupos que serão beneficiados, direta ou indiretamente, pela norma? São pessoas comuns de serem criminalizadas?
 - f. Existe algum grau de restrição imposto à coletividade por conta da alternativa? Ele é benéfico ou maléfico?

5. Quais são os custos e despesas para o orçamento público?
 - a. Quais são os custos estimados ao erário pela eventual criação de novas vagas no sistema prisional brasileiro?
 - b. Como pode ser aproximadamente quantificada a demanda potencial de novos processos para o Poder Judiciário?
 - c. Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a alternativa?
 - d. A opção resulta num aumento de recursos das forças policiais ou prisionais e outros serviços públicos de garantia de aplicação das normas?
 - e. Há previsão orçamentária suficiente e específica para as despesas? É necessária alteração prévia da legislação orçamentária?
6. Existem outros aspectos da realidade que serão impactados e não foram contemplados pelos itens acima? Se sim, quais?

Análise comparativa e escolha

1. O método de análise multicritério foi ou será utilizado para comparar as opções? Em caso afirmativo, as cinco formas de impactos acima foram empregadas como critérios da análise?
2. Foi ou será realizada uma análise de sensibilidade ou robustez?
3. Feita a comparação entre as alternativas através da análise multicritérios, qual se mostra ser a mais indicada e por quê?
4. Existem escolhas entre opções conflitantes?
5. Caso não se opte pelo método multicriterial, como se comparam as opções em termos do potencial de efetividade, eficiência e eficácia no alcance dos objetivos da norma? Qual se mostra ser a mais recomendada?

Monitoramento e avaliação sucessiva

1. A aplicação da proposta será monitorada? Como? Por quem?
2. Há ou haverá previsão de avaliação sucessiva do ato? Quando e por quem deverá ser feita?

3. Quais são os principais indicadores usados para analisar se a norma está a cumprir os seus objetivos?
4. Qual a periodicidade da avaliação dos resultados do ato normativo?
5. As considerações acima já estarão presentes nas disposições da norma?

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO G - Sugestão de *checklist* para AILC *ex ante* (versão simplificada)

Contextualização do problema

1. Em que consiste o problema e por que é um problema de ordem criminal?
2. O problema é um conflito social grave, persistente e generalizado para o sistema social como um todo?
3. Quais são as suas principais consequências danosas?

Objetivos

1. Qual é o objetivo geral ou fim da proposição penal?
2. Quais são seus objetivos específicos? Podem ser traduzidos em metas concretas, definidas, mensuráveis e temporalmente delimitadas (mediatas e imediatas)?

Alternativas de atuação

1. Quais são as opções de atuação potencialmente válidas para alcançar os objetivos?

2. Caso tenha se considerado este caminho, por que se decidiu por uma alternativa criminal? Existem alternativas compensatórias não prisionalizantes que podem ser incluídas?
3. Na hipótese de criação de novo crime, o objeto de tutela, o grau de proteção desejável e os níveis de exigência de responsabilidade e sanção estão minimamente definidos?
4. A opção de não atuação foi considerada?

Impactos de cada opção de atuação

1. A alternativa afeta Direitos Humanos e Fundamentais?
 - a. Quais os impactos diretos e indiretos nesse sentido?
 - b. Ela conflita ou se contrapõe aos Direitos Fundamentais e demais garantias previstas na Constituição Federal?
 - c. A opção garante a devida proporção entre o ilícito e a pena abstrata?
 - d. Eventual pena ou aumento de pena é compatível com outras figuras típicas similares?
 - e. A alternativa não abusa de formulações genéricas? Sendo o caso, o tipo penal está definido de forma clara e objetiva?
 - f. O problema não pode ser enfrentado por opções de natureza não penal?
2. Quais são os impactos, diretos e indiretos, para o sistema prisional brasileiro?
 - a. Qual o número estimado de vagas prisionais necessárias à aplicação da opção?
 - b. Existem impactos, positivos e negativos, decorrentes do aumento do tempo de aprisionamento?
3. Quais são os impactos sobre o sistema de justiça criminal?
 - a. Qual o número estimado de novos processos judiciais associados à alternativa?
 - b. A proposta pode afetar situações jurídico-criminais consolidadas? Há ameaça ao princípio de segurança jurídica?

4. Quem são os sujeitos ou grupos afetados e de que maneira assim o são?
 - a. Quem são os(as) destinatários(as) diretos(as) da opção? Eles(as) serão favorecidos(as) ou prejudicados(as) por ela?
 - b. Existe a perspectiva que a alternativa prejudique sujeitos ou grupos já vulnerabilizados? Ela favorece a manutenção ou agravamento de alguma desigualdade social existente?
 - c. Existem sujeitos ou grupos afetados indiretamente?
5. Quais são os custos e despesas para o orçamento público?
 - a. Quais os custos estimados ao erário pela eventual criação de novas vagas no sistema prisional?
 - b. Como pode ser aproximadamente quantificada a demanda potencial de novos processos para o Judiciário?
 - c. Há previsão orçamentária suficiente e específica para as despesas?

Análise comparativa e escolha

1. O método de análise multicritério foi ou será utilizado para comparar as opções?
2. Feita a comparação, qual se mostra ser a mais indicada e por quê?
3. Caso não se opte pelo método multicriterial, como se comparam as opções em termos do potencial de efetividade, eficiência e eficácia no alcance dos objetivos da norma? Qual se mostra ser a mais recomendada?

Monitoramento e avaliação sucessiva

1. A aplicação da proposta será monitorada? Como? Por quem?
2. Há ou haverá previsão de avaliação sucessiva do ato? Quando e por quem deverá ser feita?

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO H - Sugestão de *checklist* para AILC *ex post* (versão completa)

Identificação das expectativas e da atual situação normativa

1. Quais eram os objetivos esperados pela intervenção penal?
2. Como a norma tem sido aceita, interpretada e aplicada na prática?
 - a. Existem relevantes notícias, artigos, pesquisas, manifestações e decisões judiciais que contextualizam esse cenário?
3. Como a situação normativa vem evoluindo no período de análise?
4. Houve a realização de análise prévia?

Identificação dos impactos

Efetividade

1. A legislação penal está redigida de maneira que a mensagem é razoavelmente precisa e compreensível a todos e todas?
2. Como os(as) destinatários(as) da norma penal se comportam perante ela? Eles(as) cumprem as suas diretivas de conduta?
3. A responsabilização criminal, se cabível, pôde e veio sendo aplicada pelos órgãos de controle?

Eficácia

1. A norma penal conseguiu atingir ou progredir na direção dos seus objetivos? Em que medida as metas esperadas foram alcançadas?
2. Uma intervenção não penal teria sido suficiente?
3. Os objetivos inicialmente pretendidos consideraram ou especificaram o objeto de tutela, o seu grau de proteção desejável e os níveis de exigência de responsabilidade e sanção no caso de descumprimento?
4. Sendo o caso, quais foram os critérios empregados na análise prévia para averiguação da eficácia posterior da norma?
5. Quais foram os efeitos quantitativos e qualitativos advindos da intervenção criminal? Eles eram esperados quando a legislação foi concebida? Existem outros inesperados ou não intencionais?
6. Existem fatores externos que afetaram o progresso no alcance dos objetivos?

Eficiência

1. Quais foram os termos escolhidos ou que serão utilizados para analisar os impactos da norma penal?
2. Quais foram os efeitos benéficos e prejudiciais para os diferentes sujeitos e grupos afetados pela norma penal, direta e indiretamente?
3. A legislação foi capaz de alcançar os objetivos pretendidos com a menor ou menos agressiva intervenção penal possível?
 - a. O princípio da proporcionalidade foi observado?
 - b. O alcance de seus objetivos e o seu custo em termos de privação de liberdade originaram uma relação positiva ou desejável?
4. Foi identificada alguma ineficiência? A intervenção penal poderia ter sido feita de forma mais eficiente?

Relevância

1. O problema que originou a lei penal continua sendo um conflito social grave, estável e generalizado para o sistema social como um todo?
2. Sendo o caso, por que não é possível suprimir as restrições da liberdade previstas? Não poderiam ser substituídas por sanções menores ou desprisionalizantes?
3. Até que ponto o âmbito e os objetivos da intervenção penal permanecem relevantes? Continuarão sendo no futuro próximo?
4. Quão bem adaptada está a intervenção penal às mudanças ou desenvolvimentos políticos, sociais, tecnológicos, jurídicos, econômicos e ambientais?

Conclusões e recomendações

1. Qual é a avaliação do desempenho geral da norma penal?
 - a. Ela atingiu os seus objetivos? Correspondeu às expectativas?
 - b. A intervenção penal gerou efeitos inesperados, indesejados ou não declarados inicialmente? Foram positivos ou negativos e para quem?
 - c. O problema e as necessidades para resolvê-lo continuam presentes?
 - d. A intervenção penal foi mais ou menos dispendiosa do que o esperado e, em caso afirmativo, por quê?
2. Se foi feita avaliação prévia de impacto legislativo, quais foram os indicadores que ela apontou para a análise dos resultados? Foram positivos?
3. Há motivo para reformulação da legislação criminal? Por quê?
4. A norma deverá ser mantida, alterada ou revogada?
5. Sendo o caso, existem alternativas caso a norma seja revogada? Elas são penais?
6. Existem outras recomendações de melhorias?

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO I - Sugestão de *checklist* para AILC *ex post* (versão simplificada)

Identificação das expectativas e da atual situação normativa

1. Quais eram os objetivos esperados pela intervenção penal?
2. Como a norma tem sido aceita, interpretada e aplicada na prática?

Identificação dos impactos

Efetividade

1. Como os(as) destinatários(as) da norma penal se comportam perante ela? Eles(as) cumprem as suas diretivas de conduta?

Eficácia

1. A norma penal conseguiu atingir ou progredir na direção dos seus objetivos? Em que medida as metas esperadas foram alcançadas?
2. Existem efeitos inesperados ou não intencionais?

Eficiência

1. Quais foram os efeitos benéficos e prejudiciais para os diferentes sujeitos e grupos afetados pela norma penal, direta e indiretamente?
2. A legislação foi capaz de alcançar os objetivos pretendidos com a menor ou menos agressiva intervenção penal possível?

Relevância

1. Até que ponto o âmbito e os objetivos da intervenção penal permanecem relevantes? Continuarão sendo no futuro próximo?

Conclusões e recomendações

1. Qual é a avaliação do desempenho geral da norma penal?
2. Há motivo para reformulação da legislação criminal? Por quê?
3. A norma deverá ser mantida, alterada ou revogada?

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO J - Sugestão de Relatório de Avaliação (*ex ante* e *ex post*)

Relatório de Avaliação Prévia de Impacto Legislativo Criminal

Proposição ou Lei objeto da AILC:

Origem:

Ementa:

Hipótese(s) de cabimento:

- Criação de novo tipo penal
- Aumento de pena já existente no ordenamento jurídico
- Agravamento das condições de cumprimento de pena

1. Contextualização do problema

[...]

2. Objetivos

[...]

3. Alternativas de atuação

[...]

4. Impactos de cada opção de atuação

[...]

5. Análise comparativa e escolha

[...]

6. Monitoramento e avaliação sucessiva

[...]

ANEXOS/REFERÊNCIAS

Fonte: Elaboração própria.

Relatório de Avaliação Sucessiva de Impacto Legislativo Criminal

Proposição ou Lei objeto da AILC:

Origem:

Ementa:

Hipótese(s) de cabimento material:

- Criou de novo tipo penal
- Aumentou pena antes existente no ordenamento jurídico
- Agravou condições de cumprimento de pena

Hipótese(s) de cabimento formal:

- Previsão normativa
- Alto grau de impacto por ocupações em presídios
- Tempo de vigência da legislação
- Alto número de condenações registradas
- Outra: _____

1. Identificação das expectativas e da atual situação normativa
[...]

2. Identificação dos impactos

Efetividade

[...]

Eficácia

[...]

Eficiência

[...]

Relevância

[...]

3. Conclusões e recomendações

[...]

ANEXOS/REFERÊNCIAS

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO K - Sugestão de Sumário Executivo (*ex ante* e *ex post*)

Sumário Executivo **Avaliação Prévia de Impacto Legislativo Criminal**

Proposição ou Lei objeto da AILC:

Origem:

Ementa:

Hipótese(s) de cabimento:

- Criação de novo tipo penal
- Aumento de pena já existente no ordenamento jurídico
- Agravamento das condições de cumprimento de pena

1. Contextualização do problema

[...]

2. Objetivos

- [...]
- [...]

3. Alternativas de atuação

- [...]
- [...]
- [...]

4. Principais impactos de cada alternativa

	Opção 1	Opção 2	Opção 3
Direitos Humanos e Fundamentais	[...]	[...]	[...]
Sistema Prisional	[...]	[...]	[...]
Sistema de Justiça Criminal	[...]	[...]	[...]
Grupos e sujeitos afetados	[...]	[...]	[...]
Custos e despesas	[...]	[...]	[...]

5. Escolha da opção de atuação

[...]

6. Monitoramento e avaliação sucessiva

Monitoramento	Avaliação sucessiva (<i>ex post</i>)
[...]	[...]

Fonte: Elaboração própria.

Sumário Executivo

Avaliação Sucessiva de Impacto Legislativo Criminal

Proposição ou Lei objeto da AILC:

Origem:

Ementa:

Hipótese(s) de cabimento material:

- Criação de novo tipo penal
- Aumento de pena já existente no ordenamento jurídico
- Agravamento das condições de cumprimento de pena

Hipótese(s) de cabimento formal:

- Previsão normativa
- Alto grau de impacto por ocupações em presídios
- Tempo de vigência da legislação
- Alto número de condenações registradas
- Outra: _____

1. Identificação das expectativas e da atual situação normativa

Objetivos esperados	Aplicação na prática
▪ [...] ▪ [...] ▪ [...]	[...]

2. Identificação dos impactos

Monitoramento	
Efetividade	▪ [...]
Eficácia	▪ [...]
Eficiência	▪ [...]
Relevância	▪ [...]

3. Conclusões e recomendações

A norma penal correspondeu às expectativas e objetivos buscados?

■ SIM ■ NÃO

Há motivo para reformulação da legislação criminal?

■ SIM ■ NÃO

Em caso afirmativo, a norma deverá ser mantida, alterada ou revogada?

■ Mantida ■ Alterada ■ Revogada

Existem outras recomendações de melhorias?

[...]

Fonte: Elaboração própria.

Relação das Monografias Publicadas

Monografias

1. *Uma Pequena História das Medidas de Segurança*
 - RUI CARLOS MACHADO ALVIM
2. *A Condição Estratégica das Normas*
 - JUAN FÉLIX MARTEAU
3. *Direito Penal, Estado e Constituição*
 - MAURÍCIO ANTONIO RIBEIRO LOPES
4. *Conversações Abolicionistas – Uma Crítica do Sistema Penal e da Sociedade Punitiva*
 - ORGANIZADORES: EDSON PASSETTI E ROBERTO B. DIAS DA SILVA
5. *O Estado e o Crime Organizado*
 - GUARACY MINGARDI
6. *Manipulação Genética e Direito Penal*
 - STELLA MARIS MARTINEZ
7. *Criminologia Analítica – Conceitos de Psicologia Analítica para uma Hipótese Etiológica em Criminologia*
 - JOE TENNYSON VELO
8. *Corrupção: Ilegalidade Intolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a Luta contra a Corrupção no Brasil (1980-1992)*
 - FLÁVIA SCHILLING
9. *Do Gene ao Direito*
 - CARLOS MARIA ROMEO CASABONA
10. *Habeas-Corpus, Prática Judicial e Controle Social no Brasil (1841-1920)*
 - ANDREI KOEMER
11. *A Posição Jurídica do Recluso na Execução da Pena Privativa de Liberdade*
 - ANABELA MIRANDA RODRIGUES
12. *Crimes Sexuais e Sistema de Justiça*
 - JOANA DOMINGUES VARGAS
13. *Informatização da Justiça e Controle Social*
 - RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO
14. *Policimento Comunitário e Controle sobre a Polícia: A Experiência Norte-Americana*
 - THEODOMIRO DIAS NETO
15. *Liberdade de Expressão e Direito Penal no Estado Democrático de Direito*
 - TADEU ANTONIO DIX SILVA

16. *Correlação entre Acusação e Sentença no Processo Penal Brasileiro*
 - BENEDITO ROBERTO GARCIA POZZER
17. *Os Filhos do Mundo – A Face Oculta da Menoridade (1964-1979)*
 - GUTEMBERG ALEXANDRINO RODRIGUES
18. *Aspectos Jurídico-Penais da Eutanásia*
 - GISELE MENDES DE CARVALHO
19. *O Mundo do Crime – A Ordem pelo Averso*
 - JOSÉ RICARDO RAMALHO
20. *Os Justicadores e sua Justiça – Linchamentos, Costume e Conflito*
 - JACQUELINE SINHORETTO
21. *Bem Jurídico-Penal – Um Debate sobre a Descriminalização*
 - EVANDRO PELARIN
22. *Espaço Urbano e Criminalidade – Lições de Escola de Chicago*
 - WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS
23. *Ensaaios Criminológicos*
 - ADOLFO CERETTI, ALFREDO VERDE
 - ERNESTO CALVANESE, GIANLUIGI PONTI
 - GRAZIA ARENA, MASSIMO PAVARINI
 - SILVIO CIAPPI
 - VINCENZO RUGGIERO
24. *Princípios Penais – Da Legalidade à Culpabilidade*
 - CLÁUDIO DO PRADO AMARAL
25. *Bacharéis, Criminologistas e Juristas – Saber Jurídico e Nova Escola Penal no Brasil*
 - MARCOS CÉSAR ALVAREZ
26. *Iniciativa Popular*
 - LEONARDO BARROS SOUZA
27. *Cultura do Medo – Reflexões sobre Violência Criminal, Controle Social e Cidadania no Brasil*
 - DÉBORA REGINA PASTANA
28. *(Des)continuidade no Envolvimento com o Crime – Construção de Identidade Narrativa de Ex-Infratores*
 - ANA PAULA SOARES DA SILVA
29. *Sortilégio de Saberes: Curandeiros e Juízes nos Tribunais Brasileiros (1900-1990)*
 - ANA LÚCIA PASTORE SCHRITZMEYER

30. *Controle de Armas: Um Estudo Comparativo de Políticas Públicas entre Grã-Bretanha, EUA, Canadá, Austrália e Brasil*
- LUCIANO BUENO
31. *A Mulher Encarcerada em Face do Poder Punitivo*
- OLGA ESPINOZA
32. *Perspectivas de Controle ao Crime Organizado e Crítica à Flexibilização dos Garantias*
- FRANCIS RAFAEL BECK
33. *Punição, Encarceramento e Construção de Identidade Profissional entre Agentes Penitenciários*
- PEDRO RODOLFO BODÊ DE MORAES
34. *Sociedade do Risco e Direito Penal – Uma Avaliação de Novas Tendências Político-Criminais*
- MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO
35. *A Violência do Sistema Penitenciário Brasileiro Contemporâneo – O Caso RDD (Regime Disciplinar Diferenciado)*
- CHRISTIANE RUSSOMANO FREIRE
36. *Efeitos da Internação sobre a Psicodinâmica de Adolescentes Autores de Ato Infracional*
- SIRLEI FÁTIMA TAVARES ALVES
37. *Confisco Penal: Alternativa à Prisão e Aplicação aos Delitos Econômicos*
- ALCEU CORRÊA JUNIOR
38. *A Ponderação de Interesses em Matéria de Prova no Processo Penal*
- FABIANA LEMES ZAMALLOA DO PRADO
39. *O Trabalho Policial: Estudo da Polícia Civil no Estado do Rio Grande do Sul*
- ACÁCIA MARIA MADURO HAGEN
40. *História da Justiça Penal no Brasil: Pesquisas e Análises*
- ORGANIZADOR: ANDREI KOEMER
41. *Formação da Prova no Jogo Processo Penal: O Atuar dos Sujeitos e a Construção da Sentença*
- NATALIE RIBEIRO PLETSCH
42. *Flagrante e Prisão Provisória em Casos de Furto: Da Presunção de Inocência à Antecipação de Pena*
- FABIANA COSTA OLIVEIRA BARRETO
43. *O Discurso do Telejornalismo de Referência: Criminalidade Violenta e Controle Punitivo*
- MARCO ANTONIO CARVALHO NATALINO
44. *Bases Teóricas da Ciência Penal Contemporânea – Dogmática, Missão do Direito Penal e Polícia Criminal na Sociedade de Risco*
- CLÁUDIO DO PRADO AMARAL

45. *A Seletividade do Sistema Penal na Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: O Trancamento da Criminalização Secundária por Decisões em Habeas Corpus*
- MARINA QUEZADO GROSNER
46. *A Capitalização do Tempo Social na Prisão: A Remição no Contexto das Lutas de Temporalização na Pena Privativa de Liberdade*
- LUIZ ANTÔNIO BOGO CHIES
47. *Crimes ambientais à luz do conceito de bem jurídico-penal: (des) criminalização, redação típica e (in)ofensividade*
- GUILHERME GOUVÊA DE FIGUEIREDO
48. *Um estudo dialógico sobre institucionalização e subjetivação de adolescentes em uma casa de semiliberdade*
- TATIANA YOKOY DE SOUZA
49. *Policiando a Polícia: A Corregedoria-Geral de Polícia Civil do Rio Grande do Sul (1999-2004)*
- SAULO BUENO MARIMON
50. *Repressão Penal da Greve – Uma experiência antidemocrática*
- CHRISTIANO FRAGOSO
51. *O caos ressurgirá da ordem*
- MARCOS PAULO PEDROSA COSTA
52. *Justiça Restaurativa: da Teoria à Prática*
- RAFFAELLA DA PORCIUNCULA PALLAMOLLA
53. *Lei, Cotidiano e Cidade*
- LUÍS ANTÔNIO FRANCISCO DE SOUZA
54. *A Recusa das grades*
- EDA MARIA GÓES
55. *O Crime de Tortura e a Justiça Criminal*
- MARIA GORETE MARQUES DE JESUS
56. *Súmula Vinculante em Matéria Criminal*
- DIOGO TEBET
57. *Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006*
- MARCELO DA SILVEIRA CAMPOS
58. *Delito y pobreza: espacios de intersección entre la política criminal y la política social argentina en la primera década del nuevo siglo*
- EMILIO JORGE AYOS

59. *Criminalização e Seleção no Sistema Judiciário Penal*
- OSCAR MELLIM FILHO
60. *Solidariedade e Gregarismo nas Facções Criminosas*
- BRUNO SHIMIZU
61. *Concurso de agentes nos delitos especiais*
- MARIANA TRANCHESI ORTIZ
62. *Entre as Leis da Ciência, do Estado e de Deus*
- BRUNA ANGOTTI
63. *A luta e a lida: estudo do controle social do MST nos acampamentos e assentamentos de reforma agrária*
- FRANCIELE SILVA CARDOSO
64. *Entre bens jurídicos e deveres normativos: um estudo sobre os fundamentos do Direito Penal contemporâneo*
- YURI CORRÊA DA LUZ
65. *Hassemer e o Direito Penal Brasileiro: Direito de Intervenção, Sanção Penal e Administrativa*
- ANA CAROLINA CARLOS DE OLIVEIRA
66. *Drogas: uma nova perspectiva*
- Organizador: SÉRGIO SALOMÃO SHECAIRA
67. *Vidas em jogo: um estudo sobre mulheres envolvidas com o tráfico de drogas*
- SINTIA SOARES HELPES
68. *Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro*
- VINICIUS GOMES DE VASCONCELLOS
69. *No banco dos réus, um índio: Criminalização de indígenas no Brasil*
- TÉDNEY MOREIRA DA SILVA
70. *Crimigração: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil*
- ANA LUISA ZAGO DE MORAES
71. *Vítimas encarceradas: Histórias de vidas marcadas pela violência doméstica e pela criminalidade feminina*
- PAULA CARVALHO PEIXOTO
72. *Humanizar e expandir: Uma genealogia da segurança pública em São Paulo*
- ADALTON MARQUES

73. *O pior dos dois mundos? A construção legítima da punição de adolescentes no Superior Tribunal de Justiça*
- EDUARDO GUTIERREZ CORNELIUS
74. *“Não cause, concilie”: os sentidos das práticas de conciliação em um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania em Campinas-SP*
- ELIZABETE PELLEGRINI
75. *“Pessoa afeita ao crime”: criminalização de travestis e os discursos do Tribunal de Justiça de São Paulo*
- VICTOR SIQUEIRA SERRA
76. *“O flagrante ganha voz? Os significados da presença da pessoa presa nas audiências de custódia no estado de São Paulo*
- FABIO LOPES TOLEDO
77. *Caminhos da criminalização da LGBTfobia: racionalidade criminalizante, neoliberalismo e democratização*
- ALEXANDRE NOGUEIRA MARTINS
78. *Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística*
- CAROLINA CUTRUPI FERREIRA
79. *Prevenções às violações de direitos humanos no âmbito corporativo: perspectivas do criminal compliance e da responsabilidade penal da pessoa jurídica*
- LOUISE DE BARROS IBARRA PAPA
80. *Política Criminal e Avaliação de Impacto Legislativo*
- IARA MARIA MACHADO LOPES

Coleção de Monografias Digitais

A desconstrução da criminalidade feminina

- KARLA TAYUMI ISHIY

A política criminal brasileira no Governo Lula (2003-2010): diretrizes, reformas legais e impacto carcerário

- ANA CLAUDIA CIFALI

A defesa na cooperação jurídica internacional penal: o auxílio direto e a atuação por meio de redes

- VIVIANE CEOLIN DALLASTA DEL GROSSI

Neurociências, liberdade e direito penal: a propósito do conceito de culpa

- DIOGO FILIPE DA FONSECA SANTOS

Lei Maria da Penha e violência conjugal: Análise discursiva dos efeitos de sentido nas instituições e nos sujeitos envolvidos

- MÁRCIA CRISTIANE NUNES SCARDUELI

O sofrimento, o cárcere e o retorno: A mediação, o sofrimento e a catarse

- KARINA NOGUEIRA VASCONCELOS

Legitimação do uso privado da força e o caso do complexo penitenciário de ribeirão das Neves: Capitalismo, Estado e Sociedade Civil

- ANDRÉ VAZ PORTO SILVA

Lei Maria da Penha e princípio da subsidiariedade: diálogo entre um direito penal mínimo e as demandas de proteção contra a violência de gênero no Brasil

- MARIA CLÁUDIA GIROTTO DO COUTO

O direito produto da notícia: a morte estampada nos jornais

- LUANA MAGALHÃES DE ARAÚJO CUNHA

O problema carcerário brasileiro e o judiciário: juízes/as são agentes de segurança pública? Reflexões sobre (in)coerência e alteridade

- FERNANDO OLIVEIRA SAMUEL

Criminologia e movimentos sociais: a participação da sociedade civil nas políticas de segurança e de direitos humanos dos conselhos nacionais

- FERNANDO LUÍS COELHO ANTUNES

(In) justiça de segurança nacional: a criminalização do comunismo no Brasil entre 1935-1945

- ADRIANA DE OLIVEIRA GONZAGA BISI

A desconstrução da criminalidade feminina

- KARLA TAYUMI ISHIY

A política criminal brasileira no Governo Lula (2003-2010): diretrizes, reformas legais e impacto carcerário

- ANA CLAUDIA CIFALI

A defesa na cooperação jurídica internacional penal: o auxílio direto e a atuação por meio de redes

- VIVIANE CEOLIN DALLASTA DEL GROSSI

Neurociências, liberdade e direito penal: a propósito do conceito de culpa

- DIOGO FILIPE DA FONSECA SANTOS

Lei Maria da Penha e violência conjugal: Análise discursiva dos efeitos de sentido nas instituições e nos sujeitos envolvidos

- MÁRCIA CRISTIANE NUNES SCARDUELI

O sofrimento, o cárcere e o retorno: A mediação, o sofrimento e a catarse

- KARINA NOGUEIRA VASCONCELOS

Legitimação do uso privado da força e o caso do complexo penitenciário de ribeirão das neves: Capitalismo, Estado e Sociedade Civil

- ANDRÉ VAZ PORTO SILVA

Lei Maria da Penha e princípio da subsidiariedade: diálogo entre um direito penal mínimo e as demandas de proteção contra a violência de gênero no Brasil

- MARIA CLÁUDIA GIROTTI DO COUTO

O direito produto da notícia: a morte estampada nos jornais

- LUANA MAGALHÃES DE ARAÚJO CUNHA

O problema carcerário brasileiro e o judiciário: juízes/as são agentes de segurança pública? Reflexões sobre (in)coerência e alteridade

- FERNANDO OLIVEIRA SAMUEL

Criminologia e movimentos sociais: a participação da sociedade civil nas políticas de segurança e de direitos humanos dos conselhos nacionais

- FERNANDO LUÍS COELHO ANTUNES

(In)justiça de segurança nacional: a criminalização do comunismo no Brasil entre 1935-1945

- ADRIANA DE OLIVEIRA GONZAGA BISI

Entre leis, práticas e discursos: justiça juvenil e recrudescimento penal

- FLORA SARTORELLI VENÂNCIO SOUZA

Delação premiada: limites constitucionais à confiabilidade e corroboração

- JAMILLA MONTEIRO SARKIS

Mulheres Encarceradas: cruzamentos entre redes familiares e redes prisionais

- NATÁLIA CRISTINA COSTA MARTINO

Imagens da ideologia punitiva: Uma análise de discurso crítica do movimento Brasil Livre

- SAMUEL SILVA BORGES

Oralidade e contraditório no Processo Penal brasileiro: Em busca da superação da tradição inquisitorial

- MARCO EUGÊNIO VIEIRA MELO

As investigações internas no âmbito do Criminal Compliance e os direitos dos trabalhadores: Considerações sobre a possibilidade de investigar e a transferência de informações para o processo penal

- ANNA CAROLINA CANESTRARO

Como Juízas Julgam Mulheres pelo Tráfico de Drogas: discursos criminológicos reforçando privilégios e silenciamentos na cidade do Rio de Janeiro

- LUCIANA COSTA FERNANDES

A Justiça da Polícia: As mortes civis em operações policiais na perspectiva da Polícia Militar da Bahia

- FREDERICO FAGUNDES SOARES

Concurso de crimes, de normas e autolavagem no Direito Penal Brasileiro

- JOÃO CARLOS KRAKAUER

O ensino entre pedras e grades: Percepções sobre a educação escolar na Penitenciária Lemos Brito

- DANIEL FONSECA FERNANDES

“Puxar cadeia junto”: Significados do protagonismo de mulheres familiares de pessoas presas

- MARIANA LINS DE CARLI SILVA

Prevenção às violações de direitos humanos no âmbito corporativo: Perspectivas do criminal compliance e da responsabilidade penal da pessoa jurídica

- LOUISE DE BARROS IBARRA PAPA

Política Criminal e Avaliação de Impacto Legislativo

- IARA MARIA MACHADO LOPES

Para apresentação e publicação de textos de Monografias – IBCCRIM

Com o objetivo de difundir amplamente o conhecimento no campo das ciências criminais, o IBCCRIM tem como projeto permanente, desde 1997, a publicação de monografias científicas, com obras de reconhecido valor, muitas delas fruto de dissertações de mestrado e teses de doutorado, produzidas em renomadas universidades brasileiras e estrangeiras.

Com a iniciativa, busca-se divulgar e publicizar trabalhos destacadamente interdisciplinares de inegável qualidade científica, que encontram nessa coleção o espaço merecido, muitas vezes não proporcionado pelo mercado editorial.

O Concurso de Monografias de Ciências Criminais é realizado anualmente há mais de 20 anos. Nesse concurso, os trabalhos recebidos pela Comissão Julgadora serão exclusivamente aqueles resultantes de dissertações de mestrado e teses de doutorado, ou produzidos para concursos de carreira docente (livre-docência, titularidade etc.), cuja temática se inscreva nas áreas relacionadas às ciências criminais (direito, criminologia, sociologia, antropologia, ciência política, psicologia, história, serviço social, entre outras). Os trabalhos resultantes de monografias de conclusão de cursos de extensão, de graduação e de pós-graduação lato sensu não serão aceitos. Os(as) autores(as) que desejarem submeter seus trabalhos à avaliação deverão fazê-lo no período regular de inscrições do concurso anual, a ser divulgado em nosso site e redes sociais em momento oportuno, observadas as normas do edital do certame. São premiadas duas monografias a cada ano, todas elas publicadas ao longo do segundo semestre do ano, sendo a primeira colocada do concurso publicada em versão impressa e a segunda em versão digital. Os(as) interessados(as) poderão obter mais informações por meio do endereço eletrônico: concursodemonografia@ibccrim.org.br.

O processo de seleção dos trabalhos para publicação, adota o sistema de avaliação *double-blind peer review*, por pareceristas independentes.

