



**SENADO FEDERAL**

**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**EDUARDO SIMÃO DE SOUZA VIEIRA**

**INSTITUTOS LEGISLATIVOS A SERVIÇO DA QUALIDADE DAS  
LEIS: uma análise comparada dos parlamentos brasileiro e britânico**

Brasília

2016

**EDUARDO SIMÃO DE SOUZA VIEIRA**

**INSTITUTOS LEGISLATIVOS A SERVIÇO DA QUALIDADE DAS LEIS: uma  
análise comparada dos parlamentos brasileiro e britânico**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Processo Legislativo/Legística.

Orientadora: Dr.<sup>a</sup> Karin Käsmayer

Brasília

2016

**Eduardo Simão de Souza Vieira**

**INSTITUTOS LEGISLATIVOS A SERVIÇO DA QUALIDADE DAS LEIS: uma  
análise comparada dos parlamentos brasileiro e britânico**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Legislativo.

Orientadora: Dr.<sup>a</sup> Karin Kässmayer

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

**Banca Examinadora**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karin Kässmayer

---

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

## RESUMO

O presente trabalho faz uma análise dos mecanismos existentes nos processos legislativos britânico e brasileiro que tenham entre suas finalidades a obtenção de melhor qualidade regulatória dos textos normativos em elaboração. Para a consecução desse objetivo, o trabalho faz uma sucinta revisão bibliográfica acerca de tópicos da legística e da análise econômica do direito, com a finalidade de explorar alguns elementos teóricos que tratam do conceito de qualidade regulatória. Para contextualizar os mecanismos de aplicação prática dos conceitos de qualidade regulatória, é feita uma concisa abordagem sobre o relatório da OCDE intitulado Panorama da Política Regulatória de 2015, que categoriza os instrumentos de política regulatória enquanto avaliações *ex ante*, consultas públicas e avaliações *ex post*. Em seguida, são feitas algumas observações sobre as instituições políticas britânicas e brasileira, de forma a possibilitar a contextualização dos institutos comparados com respeito às particularidades de cada sistema. Por fim, busca-se traçar um perfil descritivo dos mecanismos institucionalizados (institutos) asseguratórios da qualidade regulatória no âmbito dos parlamentos britânico e brasileiro, buscando, sempre que possível, estabelecer um paralelo entre os institutos existentes nos dois parlamentos.

**Palavras-chave:** Legística; análise econômica do direito; qualidade regulatória; análise comparada dos parlamentos britânico e brasileiro; processo legislativo.

## ABSTRACT

This paper analyzes the mechanisms in the British and Brazilian legislative processes that have among their aims the obtaining of a better regulatory quality of the normative texts in preparation. In order to achieve this objective, the paper makes a short review about topics on logistics as well as law and economics, in order to explore some theoretical elements that deal with the concept of regulatory quality. In order to contextualize the mechanisms for the practical application of the concepts of regulatory quality, a concise approach is made on the OECD report entitled Regulatory Policy Outlook 2015, which categorizes the regulatory policy instruments as *ex ante* evaluations, public consultations and *ex post* evaluations. Next, some observations are made about the British and Brazilian political institutions, in order to allow the contextualization of the compared institutes with respect to the particularities of each system. Finally, is drafted a descriptive profile of the institutionalized mechanisms (institutes) of regulatory quality within the British and Brazilian parliaments, seeking, whenever possible, to establish a parallel between the institutes existing in both parliaments.

**Palavras-chave:** Logistics; law and economics; regulatory quality; comparative analysis of British and Brazilian parliaments; legislative process.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>06</b>
<b>2. LEGÍSTICA E QUALIDADE DAS LEIS: BREVE ABORDAGEM.....</b>	<b>11</b>
2.1 Ramos da Legística .....	13
2.2 Política de Qualidade Regulatória.....	17
<b>3. COMENTÁRIOS SOBRE ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO .....</b>	<b>20</b>
3.1 Critério Normativo da Análise Econômica do Direito .....	22
<b>4. PANORAMA DA QUALIDADE REGULATÓRIA NOS PAÍSES MEMBROS DA OCDE.....</b>	<b>24</b>
4.1 Avaliação de impacto regulatório <i>ex ante</i> .....	26
4.2 Órgãos de supervisão.....	28
4.3 Engajamento das partes interessadas .....	29
4.4 Implementação e coercitividade .....	30
4.5 Avaliações <i>ex post</i> .....	31
4.6 Conclusões gerais do relatório da OCDE .....	31
<b>5. CONTEXTO INSTITUCIONAL DO REINO UNIDO E DO BRASIL .....</b>	<b>34</b>
<b>5.1 O contexto da produção de leis no Reino Unido .....</b>	<b>34</b>
5.1.1 Características institucionais do estado no Reino Unido .....	34
5.1.2 Sistema de governo britânico .....	36
5.1.3 Estrutura do parlamento britânico .....	37
5.1.4 As comissões parlamentares de Westminster .....	38
5.1.5 O monarca e o poder executivo .....	40
<b>5.2 O processo legislativo no Reino Unido.....</b>	<b>41</b>
5.2.1 Antecedentes do trâmite parlamentar no Reino Unido .....	42
5.2.2 Estágios do trâmite parlamentar britânico .....	44
5.2.3 O bicameralismo britânico .....	47
<b>5.3 Produção de leis no Brasil.....</b>	<b>50</b>
<b>5.4 O processo legislativo no Brasil .....</b>	<b>51</b>
5.4.1 Antecedentes do trâmite parlamentar no Brasil.....	52
5.4.2 Trâmite parlamentar no Brasil.....	53
5.4.3 O bicameralismo brasileiro .....	56
<b>6. INSTITUTOS COMPARADOS DE QUALIDADE LEGISLATIVA .....</b>	<b>59</b>
6.1 Sistematização da avaliação de impacto legislativo .....	60
6.2 Avaliação de impacto legislativo <i>ex ante</i> .....	64
6.3 Consulta às partes interessadas .....	67
6.4 Avaliação de impacto legislativo <i>ex post</i> .....	69
<b>7. CONCLUSÃO.....</b>	<b>73</b>
<b>8. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A vida cotidiana está permeada por normas jurídicas que, com a finalidade de disciplinar as relações entre os cidadãos e entre esses e o estado, regem praticamente todas ações de natureza econômica ou atos que, independentemente de sua natureza, tenham alguma repercussão diante de terceiros. Essas normas, quando mal redigidas, podem ser pouco efetivas ou completamente ineptas quanto ao alcance dos objetivos pretendidos pelo legislador e, além disso, impor custos desnecessários aos contribuintes quando mal elaboradas.

É justamente desse aspecto da atuação estatal, ainda relativamente inexplorado, que se ocupa a Legística material, cujo foco é o estudo dos efeitos da legislação para a sociedade, ou seja, sua eficácia e sua efetividade, com o instrumental teórico da análise econômica do direito.

A partir da década de 1950, estudiosos e formuladores de políticas públicas de nações mais desenvolvidas têm envidado esforços para avaliar e aprimorar a qualidade da atuação regulatória do estado. Na academia, esse debate ganhou ênfase com o surgimento da disciplina chamada *Law and Economics*, ou análise econômica do direito, que se debruçou sobre os efeitos das normas jurídicas na realidade social e econômica.

Lastreadas na premissa da teoria econômica neoclássica de que a intervenção estatal deve provocar mínima distorção possível no funcionamento dos mercados, as ideias geradas no âmbito do debate acadêmico da *Law and Economics* exerceram influência significativa na implementação da agenda neoliberal da década de 1980 e no consequente desmonte do Estado de Bem-estar Social dos anos de ouro do pós-guerra.

Mais recentemente, a crise do *subprime* norte-americano<sup>1</sup> provocou enormes danos à maioria das grandes economias mundiais, que apresentaram retração e lenta

---

<sup>1</sup> A crise do *subprime* foi caracterizada pela falência (liquidação ou operações de saneamento) de grandes fundos de investimento que tiveram seus ativos “derretidos” em razão do arrefecimento do mercado imobiliário norte-americano (estouro da bolha especulativa) e em razão da alta alavancagem financeira do setor, associada à concessão de créditos de baixa qualidade mediante prestação de garantia real hipotecária. Os primeiros sinais da

recuperação. Também na primeira década do século atual, diversas economias europeias viram seus gastos fiscais comprometidos em razão da crescente dívida pública (como nos casos de Grécia, Chipre, Portugal, Irlanda e Espanha), situação que foi acentuada pela estagnação econômica.

Nesse contexto, o estrangulamento da capacidade arrecadatória dos estados evidencia a limitação do seu papel enquanto promotor do desenvolvimento socioeconômico mediante atuação calcada exclusivamente nas políticas fiscal, monetária e cambial<sup>2</sup>, colocando a melhoria da qualidade da regulação estatal como alternativa para a promoção do desenvolvimento mediante ações que visem a melhorar a interação entre os agentes econômicos e que não demandem significativo dispêndio orçamentário.

Os parlamentos, por sua vez, têm papel central a ser desempenhado quanto à melhoria da atuação regulatória do estado, tanto pela sua necessária atuação para a aprovação das leis de iniciativa do poder executivo, como pela ampla iniciativa legislativa parlamentar apresentada em alguns sistemas, além das competências concernentes à fiscalização das respectivas administrações.

O esforço sistematizado para a melhoria da qualidade das leis nos parlamentos depende da existência de mecanismos procedimentais que visem a assegurar que as decisões políticas sejam tomadas diante de informações tão completas quanto possível acerca da capacidade de o texto normativo submetido à deliberação produzir os efeitos explicitamente desejados, dos custos e riscos de sua implementação, dos impactos redistributivos, das consequências para o meio ambiente, entre tantos outros aspectos relevantes.

As informações podem ser trazidas ao âmbito do legislativo sob várias formas, como, por exemplo, mediante a realização de audiências públicas no âmbito das comissões temáticas dos parlamentos ou por meio da produção de documentos técnicos que visem a

---

crise deram-se ao longo do ano de 2007, com a falência da New Century Financial Corporation, o segundo maior credor de hipotecas do tipo *subprime* nos Estados Unidos da América (EUA). O ápice da crise ocorreu, porém, a partir do segundo semestre de 2008, quando a crise de liquidez do setor se estendeu às agências privadas garantidas pelo governo norte-americano, Fannie Mae e Freddie Mac, que, em conjunto, administravam cerca de 40% de todo o mercado de hipoteca dos EUA, com carteiras que concentravam cerca de US\$ 5 trilhões em ativos. (BORÇA JÚNIOR e TORRES FILHO, 2008)

<sup>2</sup> Lembrando que os países da zona do euro não contam, individualmente, com as políticas monetária e cambial.



responder perguntas específicas quanto às proposições em tramitação. Importante ressaltar que tais mecanismos não precisam estar diretamente associados ao processo de elaboração das leis, e podem ser instituídos mediante procedimentos específicos, como aqueles relativos ao exercício da função fiscalizatória do parlamento<sup>3</sup>.

O presente trabalho tem como objetivo, portanto, realizar uma análise dos institutos assecuratórios da qualidade regulatória presentes no processo legislativo federal no Brasil, com foco nas atividades do Congresso Nacional, mediante uma análise comparada dos processos legislativos brasileiro e britânico, a partir de três categorias principais de institutos, que seguem a metodologia utilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE – a sigla em inglês é OECD)<sup>4</sup> para distinguir as diferentes fases do ciclo das políticas públicas, o que vale para quaisquer atos normativos que tenham impacto sobre a realidade fática: a) avaliação de impacto regulatório (*ex ante*); b) engajamento das partes interessadas; e c) avaliação *ex post*.

Vale destacar que não é objetivo deste estudo tecer quaisquer juízos a respeito da origem, natureza ou função precípua dos institutos legislativos estudados. Dessa forma, ao tratarmos, por exemplo, da realização de consultas públicas no âmbito do parlamento, não se pretende averiguar se esse instituto foi instituído com uma finalidade de conceder legitimidade política às deliberações parlamentares ou se ele tem, na prática, cumprido essa finalidade, mas apenas avaliar sua potencial contribuição à qualificação do teor das decisões políticas do parlamento, bem como a sua efetividade quanto a este último aspecto.

A escolha do Reino Unido<sup>5</sup> enquanto paradigma para essa análise tem como motivação principal o avanço institucional obtido por esse estado quanto às três fases do ciclo

---

<sup>3</sup> Como exemplo disso, pode-se citar o procedimento de Avaliação de Políticas Públicas no âmbito das comissões permanentes do Senado Federal instituído pela Resolução do Senado Federal (RSF) nº 44, de 2013, que se trata de procedimento não atrelado ao trâmite de qualquer proposição legislativa *stricto sensu*. Apesar disso, o teor dos relatórios resultantes dessas atividades pode motivar a apresentação de proposições que visem a adequar o ordenamento jurídico com base nas evidências obtidas por meio dessa avaliação.

<sup>4</sup> OECD. **OECD Regulatory Policy Outlook 2015**. OECD Publishing. Paris: 2015. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015\\_9789264238770-en#.V-Qp1p1v-M8](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#.V-Qp1p1v-M8). Acessado em: 22/9/2016.

<sup>5</sup> Muito embora no Reino Unido esteja compreendida, além da Grã-Bretanha (Inglaterra, Escócia e País de Gales), a Irlanda do Norte, o qualificativo ‘britânico’ será usado neste trabalho para designar o conjunto dos países que formam o Reino Unido.

das políticas públicas, especialmente no que concerne aos institutos relacionados à aprovação das leis<sup>6</sup>, em que o Reino Unido foi o país da OCDE melhor avaliado quanto à avaliação de impacto regulatório *ex ante*, e o segundo e terceiro melhor avaliado no que se refere à avaliação *ex post* e ao engajamento das partes interessadas, respectivamente.

Para alcançar o objetivo proposto, os três primeiros capítulos após a introdução cuidam de explorar informações acerca da fundamentação teórica e da implementação prática de conceitos relativos à qualidade das leis. O Capítulo 2 será dedicado à realização de uma breve abordagem da legística, do seu desenvolvimento histórico, dos seus ramos de estudo e da política de qualidade regulatória. A análise econômica do direito será abordada no Capítulo 3, com um breve apanhado sobre o seu desenvolvimento teórico. No Capítulo 4, são feitas algumas observações acerca do panorama das políticas de qualidade regulatória no âmbito da OCDE, com o fim principal de compreender a classificação dos mecanismos de qualidade legislativa utilizados na prática daquele organismo.

Os últimos três capítulos objetivam realizar uma análise sobre o processo legislativo e sobre os institutos de qualidade legislativa implementados em ambos parlamentos analisados. Para tanto, o Capítulo 5 contextualiza o processo legislativo no âmbito dos parlamentos britânico e brasileiro, levando em consideração as peculiares características institucionais do estado e do governo nesses dois lugares. O Capítulo 6 trata especificamente da análise dos grupos de instrumentos selecionados para análise, quais sejam: i) avaliação de impacto legislativo *ex ante*; ii) envolvimento (consulta) de interessados; iii) avaliação de impacto legislativo *ex post*. No Capítulo 7, por fim, registram-se as considerações finais e a conclusão.

No que se refere à metodologia para a realização do presente trabalho, foi procedida à revisão narrativa da literatura correlata, envolvendo livros, artigos, periódicos, apresentações em congressos, etc. Além disso, foram realizadas consultas a dados e documentos oficiais produzidos no âmbito dos parlamentos estudados, bem como no âmbito

---

<sup>6</sup> *Primary laws*, em inglês, referem-se àquelas normas que devem ser aprovadas pelo parlamento. A análise da OCDE sobre a implementação das políticas de qualidade regulatória foi segmentada entre a implementação dessas políticas no âmbito da legislação primária e da legislação subordinada, que diz respeito aos atos infralegais de competência dos respectivos poderes executivos.

dos respectivos governos. Em seguida, foi realizada a análise exploratória do material coletado e a sistematização das informações obtidas.

## 2. LEGÍSTICA E QUALIDADE DAS LEIS: BREVE ABORDAGEM

Apesar do desenvolvimento substancialmente recente da legística (a partir de 1950), a qualidade das leis não é uma preocupação exclusivamente contemporânea. Mader (2009) destaca que essa temática já foi enfrentada por autores como Montesquieu, Bentham e Savigny, nos séculos XVIII e XIX, por meio de uma abordagem eminentemente jurídica, mais focada em aspectos concernentes à redação legislativa.

Depois de um período de relativo esquecimento, a legística voltou a ser trabalhada enfaticamente a partir da década de 1960. Para Mader (2009), a obra de Peter Noll<sup>7</sup> é decisiva nessa retomada dos estudos da legislação, pois inovou ao superar a abordagem meramente jurídica ou formal para introduzir elementos de outras ciências, como a psicologia e a economia, para enfatizar os conteúdos normativos e, também, a metodologia de preparação das decisões legislativas.

O termo “legística” tem se destacado no Brasil para designar essa área do conhecimento. Conforme destaca Soares (2007), em que pese a existência de termos como “legisprudência”, “legislação” e “ciência da legislação” para nomear o estudo da legislação, a palavra legística se consagrou pelo uso tanto em países de tradição jurídica romano-franco-germânica (*civil law*) quanto do direito consuetudinário (*common law*), através do termo “*Legistics*”.

Guimarães e Braga (2011) relacionam definições de diversos autores a respeito do conceito de Legística, dentre os quais destacamos três:

Legística é o interesse científico pela legislação, com ênfase nos impactos das leis na sociedade, expandindo-se a perspectiva jurídica do tema para incorporar outras áreas, como a ciência política, a ciência administrativa, a economia, a linguística, a psicologia, entre outras. (MADER, 2009, *apud* GUIMARÃES e BRAGA, 2011, p. 87)

[...] a Legística é uma ‘ciência’ (ciência aplicada) da legislação, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, redação, edição e

---

<sup>7</sup> A referência a Peter Noll deve-se à sua obra intitulada *Gesetzgebungslehre*, de 1973, que Mader traduz como *legisprudência*. GUIMARÃES e BRAGA (2011) assinalam que a tradução literal corresponderia a *doutrina do Direito*. Consideramos, contudo, que a tradução literal mais aproximada ao seu real significado seria: doutrina (ou estudo) da legislação.

aplicação das normas”. (CHEVALIER, 1995, *apud* GUIMARÃES e BRAGA, 2011, p. 87)

[...] área do conhecimento que estuda e se ocupa de como fazer normas, envolvendo sua concepção e redação, de forma metódica e sistemática, consubstanciada num conjunto de regras que visam a contribuir com a adequada elaboração e o aprimoramento da qualidade de atos normativos. (SOUZA, 2009, *apud* GUIMARÃES e BRAGA, 2011, p. 87)

Com base nesses e outros conceitos arrolados por Guimarães e Braga (2011), sem a pretensão de exaurir o tema, podemos compreender algumas delimitações da Legística quanto ao seu objeto, seu método e suas finalidades:

- i) Quanto ao objeto de estudo da Legística, os autores, majoritariamente, consideram a legislação em si, bem como o processo legislativo;
- ii) Quanto ao método, a grande maioria dos autores assinalam o método científico como parte do conceito de Legística, o que pressupõe a possibilidade de verificação empírica de hipóteses formuladas – ciência aplicada –, sendo que alguns autores ressaltam a sua interdisciplinaridade;
- iii) Quanto à finalidade, alguns autores formulam conceitos que tratam a Legística como uma ciência ou técnica meramente descritiva, enquanto a maioria assinala o fim de contribuir para a melhoria do processo legislativo ou das próprias leis.

Em vista do exposto, no presente trabalho, adota-se um conceito bastante abrangente de Legística, a qual corresponde ao estudo científico interdisciplinar dedicado às leis e ao processo legislativo com vistas a melhorar a qualidade do processo legislativo e do arcabouço regulatório da sociedade.

Importante registrar que a Legística tem papel subsidiário de informar o processo legislativo, uma vez que as deliberações nessa seara são influenciadas precipuamente por razões de ordem política. Mesmo assim, a importância da Legística não deve ser minimizada, uma vez que pode contribuir de forma decisiva para que as deliberações

políticas sejam tomadas diante de informações mais robustas quanto aos benefícios e custos das alternativas cogitadas.

Dessa forma, o acúmulo de conhecimento a respeito da produção das leis não visa a substituir a vontade política nas deliberações de cunho legislativo, pois o próprio conceito de qualidade legislativa está vinculado à efetividade prática da vontade política traduzida em leis. Em outras palavras, a Legística pode contribuir para trazer ao debate político questões que seriam ignoradas na falta de uma avaliação sistemática, contribuindo para a qualificação das decisões do parlamento e para a legitimação de suas decisões<sup>8</sup>.

## **2.1 Ramos da Legística**

Os temas de interesse no âmbito do estudo da legislação não comportam, a nosso ver, divisões estanques e bem delimitadas, pois o processo de produção das normas legais está encadeado por atos, institutos, procedimentos e métodos que se influenciam mutuamente, de forma que não é possível considerá-los de forma completamente isolada.

Nesse sentido, a redação de um texto legal volta-se à obtenção de maior clareza e coerência dos dispositivos sob o ponto de vista linguístico, mas as escolhas feitas na elaboração do texto legislativo, muito provavelmente, produzirão efeitos que vão além da mera transmissão de informação. Por isso, na redação do texto legal, é necessário levar em conta outros aspectos, como os constitucionais, afeitos ao processo legislativo e à matéria abordada na proposição, para que o texto não padeça, por exemplo, de vícios quanto à iniciativa ou sua constitucionalidade sob o ponto de vista material.

Apesar das ressalvas apresentadas quanto à compartimentalização dessa área do conhecimento, é útil distinguir os temas de maior interesse, com fins didáticos. Para Mader (2009), os campos de interesse da Legística podem ser divididos em oito áreas principais, quais sejam:

---

<sup>8</sup> Nesse mesmo sentido: Meneguín (2010, p. 18), com base em Garoupa, ao tratar da avaliação de impacto legislativo: "... as políticas e a legislação são, por natureza, ideológicas porque correspondem a um conjunto de ideais sobre a organização da sociedade. A avaliação de impacto legislativo é uma metodologia que pretende apoiar a escolha fundamentada de políticas legislativas."

- i) metodologia legislativa ou Legística material: propõe metodologias para a elaboração das leis com vistas ao aprimoramento do seu teor normativo;
- ii) técnica legislativa ou Legística formal: trata dos aspectos formais, como eleição da espécie legislativa mais adequada, estruturação dos textos legais, entre outros;
- iii) redação legislativa: cuida da forma de expressar o teor normativo das leis relativamente ao aspecto linguístico;
- iv) comunicação legislativa: tem relação com a publicação das leis e a disseminação de informações a respeito da legislação;
- v) procedimento legislativo: tem foco no rito de aprovação das leis e na avaliação dos procedimentos legislativos quanto à influência exercida por esses procedimentos na qualidade formal e material das leis;
- vi) gestão de projetos legislativos: consiste na incorporação das ferramentas de gestão de projetos na preparação da legislação, com participação de várias pessoas, de diferentes especialidades e de diversas unidades administrativas;
- vii) sociologia jurídica empírica: tem como foco o processo político que antecede a aplicação e a execução da lei;
- viii) teoria da legislação: busca reflexões críticas a respeito do papel da legislação e sobre seu impacto transformador na sociedade.

Todas essas áreas de concentração, ainda segundo Mader (2009), têm como objetivo obter uma melhor compreensão do fenômeno legislativo, mas, também, uma orientação prática no sentido de aprimorar o conteúdo da produção legislativa, tanto com relação ao seu aspecto material, quanto formal.

Essa divisão não é, todavia, estanque ou uniforme na doutrina. Para Soares (2007), a doutrina consolidada da Legística aponta para cinco linhas de investigação:

- i) teoria ou doutrina da legislação: que consiste na reflexão sobre os limites e possibilidades de aplicação do conhecimento científico no âmbito da legislação;
- ii) analítica da legislação: que trabalha conceitos e ideias fundamentais da norma, lei e legislação;
- iii) tática da legislação: que estuda órgãos e procedimentos e sua influência na produção legislativa;
- iv) metódica da legislação: que envolve a problematização das dimensões político-jurídicas e teórico-decisórias da legislação, procurando avaliar questões relativas à adequação, razoabilidade e efetividade das leis;
- v) técnica legislativa: que se preocupa com as regras gerais de elaboração do texto legal, suas categorias, sistemática e linguagem.

Para Soares (2007), independentemente da linha de investigação escolhida, a legística atua em duas dimensões: a material e a formal. Enquanto a material tem como preocupação a facticidade e a efetividade da norma, a formal atua na melhoria da compreensão e do acesso aos textos legislativos.

Enquanto as divisões apresentadas por Mader (2009) parecem mais didáticas, ao isolar o interesse na legística material como uma das áreas específicas de estudo, a proposta de Soares (2007) está mais próxima da realidade prática, uma vez que, independentemente do tema focado no estudo da legística, haverá sempre uma preocupação subjacente de compreensão ou aprimoramento de aspectos formais e materiais das leis, de forma que essas dimensões são transversais aos temas de estudo.

Os autores citados arrolam como preocupação da legística formal, por exemplo, aspectos relacionados à comunicação legislativa e ao acesso aos textos legais, à



estrutura formal dos atos normativos, às espécies normativas, entre outros. São exemplos típicos em que regras de caráter formal, relativas à publicidade e racionalidade na articulação das normas, têm por finalidade atingir um objetivo de natureza material, que consiste na influência sobre o comportamento do cidadão com base na disseminação do conhecimento a respeito da norma da forma mais clara e célere possível.

A legística material, conforme visto anteriormente, tem como objeto precípua de seu estudo o conteúdo material das leis ou, em outras palavras, a análise dos impactos, efetivos e potenciais, da lei na realidade, seja sob a ótica social, econômica, cultural, ambiental, ou de qualquer outro recorte que possibilite a categorização de informações úteis à tomada de decisão.

Segundo Soares, a respeito da Legística material:

[...] seu escopo é atuar no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação, em como o processo de regulação pode ser projetado, através da avaliação do seu possível impacto sobre o sistema jurídico, por meio da utilização de técnicas (como por exemplo *check list*, modelização causal, reconstrução da cadeia de fontes) que permitam tanto realizar, diagnósticos, prognósticos, mas também verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e dos resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor. (SOARES, 2007, pp. 125-126)

Mader (2009), de forma muito semelhante, destaca a atuação da Legística material no processo decisório com vistas a influenciar o teor normativo da legislação, propondo uma forma metódica de elaborar a legislação. Nesse sentido, a legística material propõe o desenvolvimento de ferramentas de uso prático que auxiliem nas diversas etapas do processo decisório, como análises prospectivas de projetos e de soluções alternativas, consultas públicas, bem como o monitoramento e a avaliação retrospectiva dos efeitos das leis já adotadas.

Soares (2007), destaca a existência de diversas técnicas que permitem realizar tais prognósticos e diagnóstico, a exemplo do *check list*, modelização causal<sup>9</sup>, reconstrução da

---

<sup>9</sup> “O gráfico de modelização causal é uma técnica de representação do problema. Ele permite visualizar o problema decompondo-o em diferentes fatores, estabelecendo os elos (relações de causa e efeito) entre esses fatores e a natureza desses elos (fortalecimento e enfraquecimento). A vantagem dessa modelização, puramente

cadeia de fontes<sup>10</sup>. Propõe, ainda, que a avaliação legislativa sob a ótica da Legística material deva investigar o seguinte: i) exposição da situação; ii) leis existentes; iii) soluções possíveis; iv) vantagens e desvantagens de cada solução; v) impacto financeiro; vi) relações intergovernamentais; vii) consulta entre ministérios envolvidos; e viii) consulta e informação aos interessados, grupos e população atendida.

Dentre as ferramentas colocadas à disposição da Legística para a avaliação substantiva das leis já editadas ou em tramitação destaca-se o instrumental teórico da análise econômica do direito (*Law and Economics*).

## 2.2 Política de Qualidade Regulatória

A noção de qualidade dos atos regulatórios, conceito que se aplica às leis e aos atos normativos infralegais, abrange o processo de elaboração das normas e a forma com que estas são desenvolvidas e aplicadas. Além do processo, a noção de qualidade dos atos regulatórios também considera os seus resultados: as normas editadas são efetivas para atingir seus objetivos; eficientes (não impõem custos desnecessários); coerentes (quando analisadas sistematicamente); e simples (são claras e fáceis de entender para o usuário). (OCDE, 2015)

Meneguín e Bijos (2015) pontuam que, para a OCDE, uma boa regulação deve:

- *Servir claramente aos objetivos definidos na política governamental;*
- *Ser clara, simples e de fácil cumprimento pelos cidadãos;*
- *Ter base legal e empírica;*
- *Ser consistente com outras regulações e políticas governamentais;*
- *Produzir benefícios que compensem os custos, considerando os efeitos econômicos, sociais e ambientais disseminados por toda a sociedade;*
- *Ser implementada de maneira justa, transparente e de forma proporcional;*
- *Minimizar os custos e as distorções de mercado;*
- *Promover inovação por meio de incentivos de mercado; e*
- *Ser compatível com os princípios que promovam o comércio e o investimento, tanto em nível nacional quanto internacional.* (MENEGUÍN e BIJOS, 2015, p. 3)

---

qualitativa, é facilitar a vista panorâmica do problema e de seus diferentes elementos sob uma perspectiva dinâmica, o que não é possível com a mera verbalização do problema.” (DELLEY, 2004, p. 113)

<sup>10</sup> Consiste no levantamento de normas jurídicas afetadas pela introdução no sistema jurídico da proposição analisada.

A OCDE é uma organização supranacional que tem por objetivo a promoção de políticas públicas que melhorem o bem-estar econômico e social das pessoas ao redor do mundo mediante a instituição de um foro para compartilhamento de experiências e para busca de soluções para problemas comuns aos países membros. Tem como foco a atuação sobre aspectos econômicos, sociais e ambientais e, com base em evidências, realiza recomendações a respeito do desenvolvimento de políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Estabelecida em 1961 e sediada em Paris, conta, atualmente, com 35 países membros, que se destacam pelo alto índice de desenvolvimento humano, sendo a maioria de nações europeias.<sup>11</sup>

Os esforços realizados no âmbito da OCDE para assegurar a qualidade dos atos regulatórios dos seus países membros levaram ao desenvolvimento de uma série de instrumentos e recomendações que tiveram início com o documento intitulado “*1995 Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*”, cujo apêndice traz uma proposta de *checklist* a ser respondido acerca da necessidade de desenvolvimento e implementação de novos regulamentos.

As questões a serem respondidas no *checklist* procuravam assegurar, em resumo, que: a) houve adequado diagnóstico e delimitação do problema a ser atacado; b) a ação do governo é justificada em razão da natureza do problema, da relação custo-benefício e das alternativas disponíveis; c) o ente governamental é competente e é adequada a regulação enquanto meio para a solução do problema, havendo base legal e constitucional para a ação; d) os benefícios superam os custos; e) são transparentes os efeitos distributivos; f) a norma é clara, consistente, compreensível e acessível aos interessados; g) todas as partes interessadas tiveram a oportunidade de apresentar seus pontos de vista; e h) a norma tem mecanismos que garantam sua efetividade.

Em 2005 houve um aprofundamento com o documento intitulado “*2005 APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform*”, produzido pela OCDE em parceria com

---

<sup>11</sup> Informações disponíveis em: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/#d.en.194378>. Acessado em 16/11/2016.

a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC)<sup>12</sup>. O documento compreende um *checklist* que abrange quatro questionários que abordam o nível de implementação: a) da reforma regulatória; b) das políticas regulatórias; c) das políticas de concorrência; e d) políticas de abertura de mercado.

Posteriormente, em 2012, o Conselho sobre Política Regulatória da OCDE expediu recomendação aos países membros para que adotassem diversas ações relacionadas à implementação de uma política de qualidade regulatória que, entre outras, inclui: a) o comprometimento do corpo político no nível mais elevado para com uma política de qualidade regulatória no âmbito do governo como um todo; b) aderência a princípios de governo aberto, incluindo transparência e participação no processo regulatório para assegurar que a regulação atenda ao interesse público e seja orientada ao atendimento de necessidades legítimas daqueles interessados e afetados pela regulação; c) estabelecimento de mecanismos e instituições para a efetiva supervisão dos procedimentos e metas da política regulatória; d) integração da avaliação de impacto regulatório nos estágios iniciais do processo político de formulação de novas propostas regulatórias; e) publicação regular de relatórios sobre a performance da política regulatória, de programas de reforma regulatória e da aplicação das normas. (OECD, 2012)

Em 2015, por fim, a OCDE realizou uma pesquisa com os países membro sobre o nível de implementação dessas recomendações, que deu origem ao relatório intitulado Panorama da Política Regulatória (*Regulatory Policy Outlook*, em inglês), cujos resultados serão abordados no capítulo 4 deste trabalho.

O aprofundamento dos trabalhos realizados pela OCDE quanto ao aperfeiçoamento das políticas regulatórias no decorrer das últimas duas décadas evidencia que esse aspecto da atuação estatal tem ganhado a atenção dos formuladores de políticas públicas e apresenta um amplo campo de aperfeiçoamento da atuação estatal com vistas à melhora da qualidade de vida das pessoas.

---

<sup>12</sup> Sigla em inglês: *Asia-Pacific Economic Cooperation*.

### 3. COMENTÁRIOS SOBRE ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

Segundo Macedo (2012, pp. 216-219), o marco inaugural da análise econômica do direito (*Law and Economics*) é a publicação do trabalho denominado “*The Problem of Social Cost*”, de Ronald Coase, em 1960, que serviu de inspiração tanto à vertente neoclássica da *Law and Economics* (Escola de Chicago), quanto à vertente neoinstitucionalista.

A Escola de Chicago propugnava a construção de um sistema legal que tivesse como objetivo obter eficiência alocativa no sentido de Pareto<sup>13</sup>, ou seja, situação na qual não é possível aumentar a utilidade de um agente sem reduzir a de outro. A adoção do ótimo de Pareto enquanto critério normativo tem por pressuposto a ideia de que não é possível comparar diretamente os níveis de utilidade subjetiva dos agentes. Em outras palavras, quando uma intervenção estatal aumenta a riqueza de A e diminui a de B, não há como garantir que houve um ganho social, ainda que a riqueza de A tenha aumentado mais que proporcionalmente à queda da riqueza de B.

Uma vez que as utilidades dos agentes são consideradas incomparáveis entre si, o mercado é o único meio pelo qual é possível confrontar as respectivas utilidades, ou seja, por meio de suas escolhas no mercado é que estes revelam suas preferências. Portanto, com vistas a atingir o ótimo paretiano, a aplicação da teoria econômica neoclássica prescreve que o arcabouço regulatório deve permitir que os agentes econômicos funcionem, o mais próximo possível, em uma estrutura de mercado de concorrência perfeita, em outras palavras, o estado deve atuar somente com o objetivo de corrigir as chamadas falhas de mercado<sup>14</sup>. Por outro lado, o ceticismo dos economistas neoclássicos quanto à capacidade do poder público de intervir de forma positiva para corrigir essas falhas termina por limitar a influência dessa escola ao receituário da desregulamentação da economia, notadamente nas décadas de 1970 e 1980, no contexto da desconstrução do chamado Estado de Bem-estar Social.

---

<sup>13</sup> Vilfredo Pareto (1848-1923), economista italiano notável pela contribuição ao desenvolvimento da teoria microeconômica.

<sup>14</sup> Falhas de mercado ocorrem quando os mercados não se comportam de maneira eficiente, como esperado pela teoria econômica neoclássica. São vários os fatores que podem explicar o funcionamento imperfeito dos mercados e que constituem falhas de mercado, por exemplo: as externalidades, a existência de bens públicos, as assimetrias de informação e a existência dos monopólios naturais.

Em contraposição, uma visão mais equilibrada da relação entre economia e direito avança com a análise econômica do direito sob o enfoque da economia neoinstitucionalista, que, diferentemente da teoria neoclássica, percebe que na realidade os mercados não têm uma tendência natural ao equilíbrio competitivo devido à existência dos custos de transação<sup>15</sup>. Oliver Williamson, um dos expoentes da nova economia institucional, propunha, portanto, um modelo que reconhece limitações à racionalidade maximizadora de utilidade da escola neoclássica, por meio de uma dicotomia analítica de relações negociais que obedecem a uma lógica de mercado e de hierarquias. (MACEDO, 2012, pp. 216-222)

Nesse sentido, quando uma grande empresa opta por verticalizar os elos da cadeia produtiva, acaba por substituir relações de mercado com seus fornecedores e clientes por relações hierárquicas. O contrato, por sua vez, seria um meio termo entre a relação de mercado e a relação hierárquica, e é justamente sobre esse instituto que a economia neoinstitucional concentra sua atenção, enxergando a existência das instituições legais e mecanismos de *enforcement* como uma decorrência necessária da existência dos contratos, para que os conflitos possam ser dirimidos e para que as partes cumpram efetivamente as condições estipuladas. (MACEDO, 2012, pp. 216-222)

Macedo (2012) destaca, ainda, o enfoque evolucionário da vertente neoinstitucionalista, que adota modelos neoschumpeterianos<sup>16</sup> e coloca o direito num papel de maior relevância. Para esta vertente institucionalista, as firmas atuam num mercado oligopolizado e permeado pela política pública, dessa forma, embora as firmas se movam em busca de maior eficiência, essa eficiência não tem relação com o ótimo de Pareto. Essa abordagem institucionalista nega a possibilidade de se estabelecer um equilíbrio estável para os setores de elevada densidade tecnológica, onde há reforços positivos de escala, em razão de

---

<sup>15</sup> Custos de transação podem ser definidos como recursos dispendidos na obtenção de informações necessárias à atuação de um agente num determinado mercado, de modo a mitigar a incerteza que permeia as decisões econômicas numa organização produtiva complexa. (SILVA FILHO, 2011)

<sup>16</sup> A respeito do institucionalismo neoschumpeteriano ver: CONCEIÇÃO, Octavio Augusto C. **A Contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições**. Artigo: Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 23 n° 1, p. 77-106, 2002. - pág. 95-99: “5-As instituições e os evolucionários” - Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/2029/2410>. Acessado em 4/10/2016.

um componente do modelo denominado *path dependence*<sup>17</sup>, onde firmas que tiveram alguma vantagem competitiva randômica, em algum momento, tendem a aumentar a distância em relação às demais com o passar do tempo, ampliando a vantagem aleatoriamente obtida. Nesse contexto, não caberia à economia um caráter normativo, mas, tão somente, a avaliação do impacto das deliberações do campo do direito em termos de custos e benefícios.

Dessa forma, é importante observar que, muito embora a economia neoclássica supra com a parte mais relevante do instrumental teórico para as análises quantitativas do impacto das normas jurídicas, os enfoques institucionalistas são extremamente relevantes para uma abordagem mais pragmática e coerente com a historicidade das relações sociais e jurídicas que permeiam o mundo econômico real.

### 3.1 O critério normativo da Análise Econômica do Direito

Segundo Copetti Neto e Morais (2011), a aceitação da eficiência no sentido de Pareto como critério normativo limitador da ação estatal num primeiro momento do desenvolvimento da *Law and Economics* representa um esforço de “asepsia” metodológico-científica promovida por Milton Friedman e pelos positivistas da Escola de Chicago, *sob o pressuposto da erradicação da moral e da ética na economia*. Esse critério, ao negar legitimidade a qualquer ação estatal que reduzisse a utilidade de qualquer agente, independentemente dos benefícios que pudessem ser aproveitados pelos demais, suscita críticas, seja em razão do exacerbado conservadorismo implícito nesse critério, seja em razão da fragilidade dos pressupostos teóricos que sustentariam a capacidade de o mercado promover um equilíbrio eficiente no sentido de Pareto.

De um ponto de vista pragmático, como pontua Meneguín (2010), a utilização da eficiência sob a ótica de Pareto como critério de avaliação das mudanças legislativas tenderia a inviabilizar qualquer mudança, a menos que houvesse compensação aos perdedores pelos ganhadores. Para superar essa dificuldade, Posner propôs a adoção da eficiência de Kaldor-Hicks, em que, embora se reconheça a existência de ganhadores e perdedores a partir

---

<sup>17</sup> Sobre *Path dependence*, ver: BERNAR, Bruno Boti. **O Conceito de Dependência da Trajetória (*Path dependence*): definições e controvérsias teóricas**. Artigo: *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978/4434>. Acessado em 4/10/2016.

das intervenções do estado, o critério é considerado atendido se a modificação proposta promover a um ganho total. Em outras palavras, o critério Kaldor-Hicks busca promover a maximização do bem-estar social.

É importante registrar que, mesmo se considerado uma evolução em relação à eficiência de Pareto, a adoção da eficiência de Kaldor-Hicks enquanto critério de valoração das decisões legislativas sob o prisma da economia política não é isento de críticas. Conforme destaca Nied (2012), Amartya Sen<sup>18</sup> critica ambos critérios por entender que possuem forte viés anti-distributivo. Busca-se, assim, reaproximar a economia da ética e da filosofia e demonstrar que a eficiência econômica seria apenas um dos aspectos a serem considerados pelo legislador, que deve ter como temas centrais o direito e a liberdade.

Muito embora essa crítica não ofereça critérios instrumentais de valoração objetiva das opções legislativas, é uma abordagem importante e, até mesmo, indispensável à análise econômica do direito, por expor as limitações das avaliações quantitativas quanto à apreciação dos efeitos distributivos das alterações legislativas, bem como quanto ao impacto em variáveis subjetivas, como aquelas relativas às liberdades formais dos cidadãos.

---

<sup>18</sup> Economista indiano, ganhador do prêmio Nobel de economia no ano de 1998 e reconhecido por trabalhos na área do bem-estar social. A referência feita por Nied (2012) diz respeito, especificamente, à obra intitulada “Sobre ética e economia”, publicada pela editora Companhia das Letras, em 1999.



#### 4. PANORAMA DA QUALIDADE REGULATÓRIA NOS PAÍSES DA OCDE

A análise do relatório Panorama da Política Regulatória de 2015, da OCDE, que é realizada no presente Capítulo, tem por objetivo compreender os conceitos utilizados pela OCDE para categorizar os mecanismos de qualidade regulatória instituídos pelos países membros, ou seja, a forma como são conceitualmente agrupados os mecanismos de qualidade regulatória existentes nos diversos países, para fins de comparação entre eles. Além disso, relaciona alguns números e constatações presentes no relatório da OCDE, para uma breve contextualização do cenário mundial de implementação de políticas de qualidade regulatória.

O relatório fornece uma análise baseada em pesquisa realizada junto aos países membros da OCDE, acerca do progresso realizado por esses países quanto ao aprimoramento da maneira pela qual seus regulamentos são elaborados e implementados. Provê, ainda, uma visão acerca das configurações organizacionais e institucionais nos países para o desenho, implementação e revisão da regulação e do uso de instrumentos de políticas regulatórias, como as avaliações de impacto regulatório<sup>19</sup>, engajamento das partes interessadas<sup>20</sup> e avaliações *ex post*<sup>21</sup>.

Segundo o relatório, a forma pela qual a política regulatória é introduzida no processo político difere substancialmente de país para país. Enquanto a maioria possui uma política regulatória explicitada em algum documento (muitas vezes um conjunto de diversos documentos<sup>22</sup>), não há um modelo bem determinado para a institucionalização dessa política. As evidências indicam que a política regulatória raramente é expressa num único documento.

---

<sup>19</sup> *Regulatory Impact Assessment* (RIA), em inglês, que consiste numa abordagem sistemática com vistas a mensurar de maneira crítica os impactos, potenciais e efetivos, e riscos de atos regulatórios e não-regulatórios propostos e suas alternativas. Conforme OCDE: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>. Acessado em: 16/11/2016.

<sup>20</sup> *Stakeholder engagement*, em inglês, consiste em proporcionar e incentivar sistematicamente a participação, no processo de elaboração de atos regulatórios ou não regulatórios, das partes diretamente interessadas em seus efeitos. Normalmente envolvem a publicação de um esboço da medida pretendida, ou apenas a comunicação em termos genéricos sobre a intenção de realizar determinada medida, para o subsequente recebimento de sugestões e críticas escritas, realização de reuniões, audiências públicas, pesquisas de opinião, etc. Esse mecanismo pode estar associado às avaliações de impacto regulatório *ex ante* ou *ex post*.

<sup>21</sup> *Ex post evaluation*, em inglês, designa os mecanismos voltados a avaliar e fornecer subsídios para o aprimoramento das medidas regulatórias ou não regulatórias em andamento.

<sup>22</sup> Que podem tomar diversas formas, como: leis, manuais, guias ou programas de governo. (OECD, 2015, p. 27)

Em vez disso, os países apresentam uma ampla gama de documentos, desde abordagens amplas da política regulatória, em documentos expedidos por autoridades de elevado nível político, até documento focados relativos a ferramentas específicas, como as avaliações de impacto regulatório, simplificação administrativa e avaliações *ex post*.

Em que pese as análises empreendidas pelo referido relatório terem sido focadas no processo nacional de desenvolvimento de regulamentos (envolvendo normas primárias e subordinadas) conduzidas pelos poderes executivos dos respectivos países<sup>23</sup>, aplicando-se às diversas políticas públicas sob a responsabilidade desses poderes, os instrumentos adotados para o aprimoramento da qualidade regulatória são, em grande parte, aplicáveis à atuação dos poderes legislativos.

Conforme dados do relatório, a grande maioria das normas legais são originárias do executivo nos países da OCDE, com exceção dos Estados Unidos da América (EUA), onde as leis são iniciadas pelo poder legislativo e, em menor medida, do México e Coreia, com menor participação relativa do executivo na iniciativa das matérias (4% para 2009-2012 e 30% para 2013 no México e 16% na Coreia).

Acerca das tendências das políticas regulatórias nos países membro da OCDE, o relatório, que considera os 34 países membros da OCDE à época (não incluindo a Letônia) e a União Europeia, aponta que:

- 33 adotaram uma política regulatória explícita;
- 29 designaram um ministro ou funcionário de alto nível para a promoção do aperfeiçoamento da política regulatória no governo como um todo;
- 33 estabeleceram um órgão permanente encarregado da supervisão regulatória;
- Exceto em um deles, a Avaliação de Impacto Regulatório (*Regulatory Impact Assessment – RIA*) e consulta públicas são requisitos formais para a elaboração de novas regulamentações pelo Poder Executivo;
- Apenas um terço dos membros da OCDE têm uma política explícita de cooperação internacional em política regulatória.

---

<sup>23</sup> Exceto no que tange às avaliações *ex post*, que foram consideradas independentemente da iniciativa do executivo ou do parlamento.

No que concerne ao nível de implementação da política regulatória, segundo Lodge (2015 *apud* OCDE, 2015), com base nas evidências coletadas na Pesquisa de Indicadores Regulatórios (*Regulatory Indicators Survey*), são identificados quatro déficits da regulação, que compreendem os seguintes aspectos: a) déficit de supervisão, relacionado à falta de consistência e continuidade da regulação, bem como da inadequada coerção, que gera incertezas e custos para o regulado; b) déficit de participação, relacionado ao desafio de engajar as partes interessadas no processo regulatório; c) déficit de efetividade, relacionado à natureza prescritiva da regulação que pode falhar em obter as respostas esperadas do regulado e do público em geral; d) déficit de avaliação *ex post* da eficiência da regulação. (OCDE, 2015, pp. 42-43)

Com relação aos déficits apontados por Lodge (2015), observa-se que deixa de citar apenas a avaliação de impacto regulatório *ex ante*, que, dentre os cinco aspectos avaliados no relatório da OCDE, é o que apresenta melhor desenvolvimento entre seus membros. Os tópicos seguintes trazem algumas observações constantes do relatório de 2015 da OCDE sobre esses cinco aspectos.

#### **4.1 Avaliação de impacto regulatório *ex ante***

O guia para gestores de políticas públicas da OCDE para a construção de um quadro institucional para análise de impacto regulatório, de 2008, afirma que a avaliação de impacto regulatório é uma ferramenta política fundamental para fornecer informações detalhadas sobre os potenciais efeitos das medidas regulatórias em termos de custos e benefícios. Esse processo sistemático de questionamento no início do ciclo das políticas públicas facilita a reflexão sobre uma gama importante de detalhes a serem considerados na concepção e implementação dos atos regulatórios. Como exemplo, um elemento importante é a determinação das responsabilidades que serão atribuídas aos diferentes órgãos governamentais de execução e de fiscalização do seu cumprimento. (OCDE, 2008, p. 7)

O uso da avaliação de impacto regulatório se expandiu nos últimos trinta anos, tornando-se universal entre os membros da OCDE e, embora isso denote uma tendência de elaboração de políticas públicas baseadas em fatos, há um potencial ainda inexplorado para

aprimorar a contribuição da avaliação de impacto regulatório por meio de análises de custo-benefício (OCDE, 2015).

Assim como o engajamento de partes interessadas, a realização de avaliação de impacto regulatório é um requisito formal imposto legalmente para o desenvolvimento de novas propostas regulatórias na maioria dos países da OCDE, sendo que um número significativo de países estabeleceu condições de implementação desse requisito, por meio, inclusive, da edição de guias de boas práticas e do monitoramento do seu uso, por exemplo.

Todavia, conforme o relatório da OCDE, um número limitado de países utiliza a avaliação de impacto regulatório para sustentar uma análise completa da relação custo-benefício ou para engajar as partes interessadas no processo de produção da norma. Além disso, não foi verificada a qualidade do processo de avaliação de impacto na maioria dos países.

Embora não haja um modelo único para esse instrumento de política regulatória, uma vez que seu desenho e evolução depende do contexto institucional, social, cultural e legal no qual está inserido, o relatório aponta que, a despeito de singularidades de propósito, escopo e métodos, os sistemas de avaliação de impacto regulatório tendem a apresentar uma estrutura similar que envolve os seguintes passos básicos: definição do problema; identificação de alternativas regulatórias; coleta de dados; avaliação das possíveis alternativas; identificação da alternativa preferida; e o estabelecimento de disposições acerca do monitoramento e avaliação *ex post*.

O relatório identifica boas práticas associadas à efetividade da avaliação de impacto regulatório, como a existência de um apropriado quadro institucional relacionado ao controle de qualidade e à supervisão do processo de avaliação e a aplicação da avaliação de impacto regulatório a intervenções com notáveis impactos econômicos. A avaliação de impacto econômico deve fornecer, ainda, uma visão integrada de custos e benefícios, cobrindo um amplo espectro de questões, desde as econômicas e sociais às ambientais, mas se observa, na prática, que as avaliações carecem de um balanço que pondere de forma integrada os resultados setoriais.

Consultas públicas são, normalmente, requisitos formais da avaliação de impacto regulatório, mas seu nível de implementação prática diverge significativamente de país para país. Geralmente, não há forte correlação entre a consulta e o nível de abertura do governo à participação dos cidadãos<sup>24</sup>.

A OCDE reconhece que o aprofundamento da aplicação da avaliação de impacto regulatório não é uma tarefa fácil e faz recomendações relativas à realização de investimentos para reforçar a análise econômica de propostas regulatórias em contextos normalmente dominados por juristas. Outro aspecto relevante para o sucesso da avaliação de impacto regulatório diz respeito ao comprometimento das lideranças políticas, que deve estar ligado ao apoio das partes interessadas, o que constitui uma fonte chave de motivação para que os governos invistam na adoção da avaliação de impacto regulatório. Por fim, é destacada a necessária adesão do corpo técnico para o sucesso da política.

## 4.2 Órgãos de supervisão

O relatório destaca que o contexto institucional e a maturidade dos sistemas regulatórios diferem substancialmente entre os membros da OCDE e que é necessário entender quais arranjos institucionais sustentam a política regulatória melhor e por quais razões. Particularmente, órgãos de supervisão têm um papel crítico no apoio à política regulatória.

O resultado da pesquisa conduzida pela OCDE apontou que a maioria dos países têm ao menos um órgão de supervisão regulatória alocado na estrutura central do governo. Muitos países também contam um órgão de supervisão no âmbito dos respectivos ministérios da fazenda<sup>25</sup>.

Os países pesquisados relataram a existência de diversos tipos de órgãos de supervisão com um amplo leque de responsabilidades, destacando a necessidade de clara distribuição de tarefas e efetiva coordenação. Enquanto algum nível de especialização é

---

<sup>24</sup> *Open government.*

<sup>25</sup> *Ministry of Economy, Finance or Business.*

necessário, em exagero pode resultar em fragmentação e fragilizar a abordagem “conjunto do governo”, especificada nas recomendações de 2012 da própria OCDE.

Renda e Castro (2015 *apud* OCDE, 2015), apontam para evidências de que a localização, na estrutura do estado, dos órgãos de supervisão regulatória segue uma racionalidade que deve levar em conta a natureza técnica do órgão responsável pela supervisão, a matéria a ser focada, características das partes interessadas e o contexto institucional em que se insere o governo. Dessa forma, por exemplo, quando a supervisão é desempenhada pelos ministérios da justiça, tende a ter foco em assegurar a adequada redação dos textos normativos sob o ponto de vista jurídico, por outro lado, quando o objetivo é controlar a qualidade do gasto público, faz mais sentido conceder essa função ao órgão de controle ou ao tribunal de contas. Em países de sistema parlamentarista, faz sentido a alocação de um órgão de supervisão no âmbito do parlamento para fortalecer a capacidade de a assembleia acompanhar a política regulatória infralegal do governo; quando o objetivo é supervisionar o arcabouço regulatório que afeta a atividade de um grupo particular de interessados, suficientemente concentrados, faz sentido estabelecer um órgão híbrido ou totalmente externo com mandato limitado, tais como as agências reguladoras em determinadas atividades econômicas.

### **4.3 Engajamento das partes interessadas**

Outro ponto é a necessidade de maior engajamento dos atores – *stakeholders* – na elaboração das normas, principalmente em estágios em que possam efetivamente contribuir para a sua formatação.

Muito embora a maioria dos países membros da OCDE condicione o desenvolvimento de novas propostas regulatórias à audiência de partes interessadas, verifica-se na prática que, muitas vezes, os interessados, principalmente aqueles que estão fora do governo, têm exercido um papel meramente legitimador da decisão já tomada pelo governo, sem efetiva possibilidade de escolha. Segundo o relatório, menos de um terço dos países membros da OCDE reportaram engajamento com as partes interessadas (em todos casos ou na maioria dos atos regulatórios) antes que estivessem prontos os respectivos anteprojetos.

A principal recomendação trazida pela OCDE no relatório em análise para o equacionamento dessa questão é a de que a participação dos interessados se dê nos estágios iniciais de concepção e elaboração das normas, onde suas opiniões podem ser efetivamente levadas em considerações nas diversas escolhas que envolve o processo de redação de uma norma acabada. Dessa forma, os interessados poderiam contribuir não apenas para opinar sobre se a norma é adequada ou não, mas também para determinar um desenho regulatório que atenda o máximo possível o sentido de otimização da regulação.

#### **4.4 Implementação e coercitividade**

Muito embora a implementação das regulações e a sua aplicação sejam tarefas precípua do poder executivo, são questões que podem ser abordadas nas avaliações *ex post* atinentes à função fiscalizatória do poder legislativo, bem como suas conclusões podem e devem retroalimentar as avaliações prospectivas que, por sua vez, devem levar em consideração os custos de implementação e potencial coercitividade das normas a serem editadas.

Com relação a esse aspecto, o relatório da OCDE conclui que a implementação das regulações e sua aplicação permanecem sendo alguns dos elementos mais frágeis da governança regulatória, arrolando como exemplo o fato de que um terço dos membros da OCDE carecem de uma política de conformidade e de aplicação regulatória<sup>26</sup>. Para corrigir essas falhas, a OCDE sugere que as inspeções devem ser mais transparentes, responsáveis<sup>27</sup>, proporcionais e baseadas em evidências.

O relatório sugere, ainda, como oportunidade de melhoria, a possibilidade de aprofundamento de novas abordagens para o desenho regulatório e sua implementação, como aquelas baseadas na economia comportamental, que podem contribuir para maior eficácia das ferramentas regulatórias.

---

<sup>26</sup> *Regulatory compliance and enforcement policy.*

<sup>27</sup> *Responsive.*

#### **4.5 Avaliações *ex post***

A avaliação *ex post* de políticas públicas tornou-se uma prática institucionalizada no século XX, mas a avaliação dos marcos regulatórios é realizada principalmente *ex ante*, por meio da avaliação de impacto regulatório, enquanto a avaliação *ex post* permanece sendo a ferramenta de política regulatória menos desenvolvida, contando apenas com aplicação esporádica. (OCDE, 2015)

A importância da avaliação *ex post* reside, principalmente, na riqueza dos dados que podem ser produzidos a respeito da efetividade de uma determinada política após ela já estar efetivamente em curso, havendo, inclusive, a possibilidade de se detectarem efeitos colaterais não previstos por eventual avaliação *ex ante*.

O relatório da OCDE aponta que a cultura da avaliação não está disseminada de forma nivelada entre os diversos países, bem como setores e campos da política pública. Muito embora a avaliação *ex post* seja relativamente bem desenvolvida no âmbito da fiscalização administrativa, que tem como foco a qualidade dos gastos e dos serviços públicos, no que se refere à política regulatória, a avaliação é levada a efeito, principalmente, *ex ante*.

Entre 2012 e 2014, apenas sete dos países membros da OCDE promoveram avaliações *ex post* de normativos legais e infralegais. O relatório identifica, por conseguinte, possibilidades de avanços institucionais, de forma a internalizar a qualidade da regulamentação como um objetivo das instituições estatais, como o parlamento e agências reguladoras, e melhorando a articulação entre elas.

#### **4.6 Conclusões gerais do relatório da OCDE**

O relatório conclui que entre os desafios enfrentados encontra-se a falta de abordagem estratégica e o foco excessivo em processos em detrimento do cuidado com a qualidade do impacto regulatório. As políticas regulatórias – tipicamente as consultas, avaliações de impacto regulatório e as iniciativas de desoneração – são largamente utilizadas



de forma meramente procedimental após as decisões políticas de regulação já terem sido tomadas.

Embora os parlamentos e os níveis de governo subnacionais tenham, em geral, um substancial papel regulatório, essas instituições, no âmbito dos países membros da OCDE, têm ficado à margem dos avanços obtidos em termos de política regulatória, devendo ser encorajados a estabelecer procedimentos que garantam a qualidade da legislação.

Especificamente no que concerne aos parlamentos, o relatório da OCDE destaca a necessidade de que essas instituições criem procedimentos para a garantia da qualidade da legislação, com a necessária adaptação às suas realidades:

A despeito de sua proeminente função enquanto elaborador das leis, há ainda um número de jurisdições onde os parlamentos ainda não têm adotado explicitamente práticas de gestão regulatória. Os parlamentos devem ser encorajados a estabelecer seus próprios procedimentos para garantir a qualidade da legislação, como consultas públicas, avaliações de impacto regulatório, e avaliações *ex post*. [...] De fato, práticas regulatórias não podem ser “copiadas e coladas” do executivo e precisam ser cuidadosamente elaboradas para que se encaixem dentro das especificidades do legislativo.<sup>28</sup> [OCDE, 2015, p. 52]

Quanto à fiscalização do cumprimento das normas regulatórias, cabe também envolver atores com potencial de aprimorar seu papel regulatório, como as agências reguladoras e instituições superiores de auditoria. Quanto a esse último ponto, o relatório afirma que, consideradas a importância econômica e social da regulação e a especialização das instituições superiores de auditoria na área de avaliação, há um potencial inexplorado no uso dessas instituições no fomento à cultura da avaliação e das decisões baseadas em evidências no processo legislativo.

Os três indicadores desenvolvidos relacionados ao engajamento das partes interessadas, avaliação de impacto regulatório e avaliações *ex post* confirmam que os países membros da OCDE têm empreendido esforços para estabelecer e implementar suas práticas nessas três áreas, havendo, contudo, espaço para aprimoramentos em todos os países. No que se refere ao engajamento das partes interessadas e à avaliação de impacto regulatório *ex ante*,

---

<sup>28</sup> Tradução do autor.

por exemplo onde os países encontram-se, geralmente, mais avançados, eles alcançaram, em média, cerca de metade do potencial estimado dessas ferramentas, baseado no conhecimento atual acerca de boas práticas de política regulatória. Na área de avaliação *ex post*, a média é inferior, com pior desempenho em termos de implementação sistemática e desenvolvimento de metodologias concretas e manuais, havendo significativo potencial de desenvolvimento. (OCDE, 2015)

O relatório aponta, também, que os resultados para as normas primárias (notadamente as leis) e regulamentos subordinados (atos infralegais) são bastante similares. Os países pesquisados geralmente reportaram, contudo, haver menores exigências para a aprovação dos regulamentos subordinados em relação às leis, particularmente no que se refere ao engajamento das partes interessadas.

Por fim, outra observação importante trazida pelo relatório da OCDE diz respeito à importância da informação sobre a performance dos programas de reforma regulatória com o fim de identificar e avaliar se a política regulatória está sendo efetivamente implementada e se as reformas atingem o objetivo pretendido. A maioria dos países da OCDE fizeram apenas esforços limitados, ou nenhum esforço, na tentativa de avaliar sistematicamente a implementação e o funcionamento das ferramentas regulatórias e seus processos. Isso significa que a maioria dos países não sabem se a política regulatória foi apropriadamente implementada nem se teve algum impacto nas tomadas de decisão.

Diante das observações contidas no relatório da OCDE a respeito do estado atual da política regulatória no âmbito dos seus membros, a análise das práticas de melhoria da qualidade regulatória adotadas no âmbito dos parlamentos do Reino Unido e do Brasil pressupõe uma breve contextualização acerca do ambiente institucional político-jurídico no qual se inserem esses estados, que será objeto do próximo capítulo.

## **5. CONTEXTO INSTITUCIONAL DO REINO UNIDO E DO BRASIL**

O contexto institucional no qual se insere o Reino Unido é significativamente diferente daquele que é vivenciado no Brasil. Há distinções significativas de caráter histórico, social, político e jurídico que resultam num ambiente institucional de produção de leis em que determinados institutos existentes em ambos os estados podem ter significados distintos, mesmo que sejam formalmente semelhantes.

Um exemplo marcante de como o contexto é relevante para a interpretação das instituições é a forma com que, no sistema britânico, em contraposição à realidade brasileira, determinadas práticas ou prerrogativas tradicionais, ainda que não asseguradas por qualquer instrumento legal, passam a constituir elemento normativo do sistema jurídico-político, gerando uma expectativa de todas as partes de que as tradições serão mantidas. Essas expectativas concedem à tradição um elevado grau de coercibilidade, que decorre da possibilidade de ocorrência de crises institucionais caso tais expectativas não sejam atendidas.

Busca-se no presente capítulo, portanto, estabelecer um panorama geral das instituições que permeiam o processo legislativo no Reino Unido e no Brasil, de forma que se torne possível realizar uma adequada contextualização dos institutos analisados em vista das peculiaridades de ambos os estados.

### **5.1 O contexto da produção de leis no Reino Unido**

Para uma adequada compreensão do processo legislativo britânico é necessário, primeiramente, analisar o contexto das instituições políticas no qual ele se insere. A partir daí, é possível anotar as suas características, notadamente naquilo que ele se difere do brasileiro, com foco em estabelecer as condições que são relevantes para análise ora pretendida.

#### *5.1.1 Características institucionais do estado no Reino Unido*

Convencionalmente designado Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, o Reino Unido é formado pela união da Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte que, embora sejam considerados países, com traços distintivos de caráter histórico, social e cultural, não têm soberania, que é exercida somente no âmbito do Reino Unido.

Entre os países que compõem o Reino Unido, Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales possuem seus respectivos parlamentos, que legislam, por meio de delegação do parlamento britânico, acerca dos assuntos locais. Não há, todavia, um parlamento exclusivamente inglês<sup>29</sup>.

O parlamento de Westminster, sediado em Londres, por sua vez, edita as leis aplicáveis no âmbito do Reino Unido, além das normas aplicáveis no âmbito territorial inglês. Todos os países do Reino Unido indicam representantes para o parlamento britânico (Westminster).

Trata-se, ademais, de uma associação de países *sui generis*, pois não recebe as tradicionais classificações de federação ou confederação, constituindo-se em estado unitário<sup>30</sup>, sob a ótica da tradicional classificação quanto às formas de estado. Muito embora a condução das políticas públicas seja bastante descentralizada, é importante lembrar que, segundo Bonavides (2006), a descentralização administrativa é de todo compatível com o estado unitário:

O poder central apenas transmite determinada parcela de poderes às coletividades territoriais, conservando porém intacta e permanente a tutela sobre os quadros locais de competência. Traço por conseguinte definidor da descentralização administrativa vem a ser essa ausência precisa de autonomia ou independência. (BONAVIDES, 2006, pp. 166-167)

A respeito desse assunto, alguns autores especulam sobre a possibilidade de se repensar a classificação do Reino Unido enquanto estado federal ou sugerir alguma classificação intermediária<sup>31</sup>, discussão que ganhou algum fôlego após a delegação de

---

<sup>29</sup> A respeito do assunto, ganhou notoriedade a chamada *West Lothian question*, proposta por Tam Dalyell, membro do parlamento pelo distrito de West Lothian, em 1977. Colocada em termos simplificados, a questão é saber por que escoceses, galeses e norte-irlandeses teriam o mesmo direito de votar em Westminster tal qual qualquer parlamentar inglês, caso determinadas matérias viessem a ser delegadas aos parlamentos locais, como saúde, habitação, educação e segurança pública. Resumindo, defende a ideia de que se os parlamentos locais da Escócia, Irlanda do Norte e do País de Gales recebessem delegação, as leis de âmbito restrito à Inglaterra deveriam ser votadas apenas por parlamentares ingleses, no contexto do debate sobre a possível delegação de poderes ao parlamento de Edimburgo, que foi frustrada naquela ocasião. A questão voltou à pauta após a delegação de 1998, havendo pouca disposição dos parlamentares ingleses, no entanto, de buscar uma reformulação do modelo, notadamente, em razão de as soluções propostas terem potencial de ensejar discursos em prol da secessão no âmbito do Reino Unido (CARRELL, 2014).

<sup>30</sup> Nesse sentido Arretche (2002, p. 29).

<sup>31</sup> Nesse sentido Horgan (1999).

competências promovida pelo governo trabalhista em 1998, com a promulgação do *Scotland Act 1998*, por meio do qual, após referendo, determinadas matérias foram delegadas ao parlamento escocês<sup>32</sup>; a assinatura do Acordo de Belfast (*Belfast Agreement*, ou, ainda, *Good Friday Agreement*<sup>33</sup>), que serviu de base para a o exercício de competências delegadas pela Irlanda do Norte; e a promulgação do *Government of Wales Act 1998*, que constituiu a base para o exercício de competências delegadas pelo País de Gales<sup>34</sup>.

Tais especulações carecem, contudo, de fundamentos sólidos, pois, apesar de a Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales possuírem um certo nível de autonomia administrativa e até mesmo a competência para a edição de leis (que, aliás, não é uniforme entre eles), tais competências foram apenas delegadas e o parlamento britânico ainda é considerado a autoridade suprema e o titular, em última instância, desses poderes. Não há, portanto, proteção constitucional das prerrogativas políticas dos membros da União, traço característico fundamental dos estados federais.

### 5.1.2 Sistema de governo britânico

No que tange à forma e ao sistema de governo, o Reino Unido é classificado como uma monarquia parlamentarista. O parlamentarismo pode ser definido como “o regime político em que o governo (Conselho de Ministros), que exerce o poder em nome de um chefe de estado irresponsável, é politicamente responsável frente a uma Assembleia Nacional sujeita à dissolução.” (BRAUD, 1998, p. 171, *apud* GROFF, 2003, p. 138).

Segundo Groff (2003), o traço característico do parlamentarismo é o equilíbrio de forças existente entre o parlamento e o chefe de estado, onde o parlamento pode obter a demissão do ministério (governo), mas também pode ser dissolvido pelo chefe de estado

<sup>32</sup> Resultando na sua reativação, depois de quase três séculos de sua dissolução decorrente da assinatura do tratado (*The Treaty of The Union*) que resultou na criação do Reino Unido e na centralização política sob o parlamento de Westminster em 1707. Informações disponíveis no sítio do Parlamento Escocês: <http://www.parliament.scot/visitandlearn/history.aspx>. Acessado em 6/11/2016.

<sup>33</sup> Informações disponíveis no sítio da Assembleia da Irlanda do Norte (Northern Ireland Assembly) na internet: <http://www.niassembly.gov.uk/about-the-assembly/general-information/history-of-the-assembly/>. Acessado em 7/11/2016.

<sup>34</sup> WALES. **Key Events in the Development of the National Assembly for Wales**. National Assembly for Wales, 2012. Disponível em: <http://www.assembly.wales/NAfW%20Documents/ke-1997-2003.pdf%20-%2023052011/ke-1997-2003-English.pdf>. Acessado em 6/11/2016.

(monarca, no caso da Inglaterra), que simboliza a unidade nacional, acima das crises e divergências políticas, assegurando a continuidade do estado e das instituições.

Nos regimes parlamentaristas contemporâneos, o poder executivo tem preponderância sobre o legislativo, inclusive no Reino Unido, em razão de dois fatores principais: a existência de partidos disciplinados, que compõem a base de apoio ao primeiro-ministro e o aumento da necessidade de governar. Quanto a esse último aspecto, as atuações administrativa e legislativa estão hipertrofiadas em função da necessidade de mediar questões de caráter cada vez mais técnico. O legislativo, todavia, encontra-se menos aparelhado que o poder executivo, o que resulta numa situação em que o executivo legisla por decretos e o legislativo tem sua atuação restrita à votação de projetos de lei de iniciativa do poder executivo. (GROFF, 2003, p. 139)

Outras características comuns dos sistemas de governo parlamentaristas são a preponderância política da câmara baixa em relação à câmara alta, ampla iniciativa legislativa concedida aos governos, mandato do governo sem duração fixa e Câmara Baixa sujeita à dissolução pelo chefe de estado. (GROFF, 2003, pp. 139-140)

Groff (2003) atribui a estabilidade do parlamentarismo britânico à fusão existente entre o Legislativo e o Executivo e ao fato de existirem dois partidos fortes, o conservador e o trabalhista, organizados com base numa rígida disciplina partidária, o que garante excelentes oportunidades de aprovação aos projetos de lei depositados pelos governos. (Ibidem, pp. 140-141)

### *5.1.3 Estrutura do parlamento britânico*

Tal como no Brasil, o parlamento britânico é dividido em duas casas legislativas, a Câmara dos Lordes, que é a câmara alta, e a Câmara dos Comuns<sup>35</sup>, que é a câmara baixa, se aproximando do que representam, respectivamente, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados no Brasil.

---

<sup>35</sup> *House of Lords e House of Commons*, respectivamente.

A Câmara dos Comuns, que tem maior preponderância no processo de elaboração das leis, conta com 650 deputados.<sup>36</sup> Seus membros são escolhidos por meio de eleições realizadas em sistema distrital de voto majoritário, com interstício máximo de cinco anos.<sup>37</sup>

A Câmara dos Lordes, por sua vez, é atualmente composta por cerca de 800 membros elegíveis a tomarem parte nos trabalhos conduzidos pela Câmara. Os membros são nomeados pela Rainha, por sugestão do primeiro ministro ou de uma comissão específica da Casa, no caso de membros apartidários, a maioria deles para mandato vitalício.<sup>38</sup>

Até 1911 a Câmara dos Lordes tinha as mesmas atribuições da Câmara dos Comuns, no que se refere ao processo de elaboração das leis. Depois dessa data, em função do chamado *Parliament Act*, a Câmara dos Lordes ficou somente com o poder de veto sobre as leis, com valor suspensivo por um ano (um mês para matérias financeiras), podendo, por meio desse mecanismo, retardar a execução de uma lei. O papel dessa Câmara tem-se qualificado nos últimos tempos, em virtude da nomeação de membros vitalícios reconhecidos pelas suas competências. (BURDEAU, 1993, p. 203-204 *apud* GROFF, 2003)

#### 5.1.4 As comissões parlamentares de Westminster<sup>39</sup>

As comissões consistem em grupamentos de menor número de membros da Câmara dos Comuns ou da Câmara dos Lordes<sup>40</sup>, geralmente entre dez e cinquenta, que apreciam projetos de leis e questões relativas a políticas públicas na área de sua especialidade. As funções das comissões variam e vão desde o oferecimento de sugestões ao governo à produção de relatórios ou alteração da legislação.

<sup>36</sup> Utilizaremos doravante o termo deputado para designar o membro da Câmara dos Comuns.

<sup>37</sup> Informações disponíveis no sítio do Parlamento Britânico na internet: <http://www.parliament.uk/business/commons/>. Acessado em 7/11/2016.

<sup>38</sup> Informações disponíveis no sítio do Parlamento Britânico na internet: <https://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/how-members-are-appointed/#jump-link-1>. Acessado em 9/11/2016.

<sup>39</sup> Tópico escrito com base em informações obtidas no sítio do parlamento britânico na internet: <https://www.parliament.uk/business/commons/>. Acessado em 9/11/2016.

<sup>40</sup> Podem, ainda, ter composição mista, sendo neste caso denominadas *Joint Committees*.

As comissões da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes desempenham um importante papel no processo legislativo britânico, pois é no âmbito das comissões que as proposições legislativas são analisadas com maior riqueza de detalhes, havendo considerável oportunidade de os parlamentares contribuírem para a formação do texto definitivo da lei.

A Câmara dos Comuns tem comissões com o mínimo de onze membros, cujas especialidades espelham a divisão ministerial do governo e que têm o objetivo de promover a análise dos gastos públicos, da administração e das políticas públicas a cargo de cada ministério. Essas comissões cotejam evidências escritas e orais e, em seguida, os achados são comunicados ao plenário, impressos e publicados no sítio do Parlamento.

Algumas comissões, no entanto, em razão da natureza de sua especialização, têm um escopo de competência que se estende para além de um ministério específico, como as comissões de contabilidade pública e de auditoria ambiental. Dependendo da questão sob consideração, elas podem analisar atos sob a responsabilidade de qualquer um dos ministérios.

Há, ainda, comissões da Câmara dos Comuns que não se dedicam às matérias de competência do governo e tratam de questões relativas à administração interna da Casa e a eventuais apurações sobre a conduta dos seus membros.

As comissões têm a prerrogativa de designar consultores especialistas, que não são servidores da Casa, mas profissionais sem vínculo, remunerados por dia trabalhado. São, geralmente, oriundos do meio acadêmico e são designados para assessorar em questões específicas. Além disso, as comissões realizam sabatina com candidatos a determinados cargos públicos considerados chaves na administração, mas sem caráter vinculativo.

A maioria dos membros das comissões na Câmara dos Comuns é eleita entre seus pares. Isso se aplica às comissões especializadas nas áreas homólogas à composição ministerial do governo e às comissões de auditoria ambiental, reforma política e constitucional, de procedimentos, administração pública e contabilidade pública.

As comissões da Câmara dos Lordes, por sua vez, promovem investigações e produzem relatórios sobre questões de suas áreas específicas, subdivididas em: União



Europeia<sup>41</sup>, ciência e tecnologia, economia, comunicações, constituição do Reino Unido e relações internacionais.

As duas Câmaras têm comissões temporárias e permanentes, havendo, ainda, comissões conjuntas.

O governo responde a maioria dos relatórios das comissões, seja publicando ele mesmo a resposta, ou por meio de memorando encaminhado à comissão solicitante, que publica a resposta, com ou sem réplicas. Embora o governo tenha se comprometido a responder às comissões dentro de um período de dois meses da publicação dos referidos relatórios, pode eventualmente solicitar a dilação desse prazo para as comissões.

#### *5.1.5 O monarca e o poder executivo*

A Coroa possui um restrito rol de prerrogativas, que inclui a nomeação de membros para a Câmara dos Lordes e para um número considerável de cargos públicos, a concessão de títulos honoríficos e de condecorações, assinatura de tratados e acordos internacionais, apresentação de projetos de lei na abertura da sessão legislativa, sanção a projetos de lei aprovados pelo parlamento, convocação e dissolução do parlamento, declaração de guerra e assinatura de acordos de paz, etc.

O exercício dessas competências, no entanto, possui um caráter meramente simbólico na maioria das vezes, pois trata-se apenas de cancelar decisões que foram tomadas no âmbito do Parlamento ou do Poder Executivo.

Diferentemente do que ocorre na maioria das democracias modernas, em que os poderes do governo são estabelecidos por meio de uma constituição escrita ou pela legislação, o governo britânico exerce um rol de competências que não são atribuídas por uma constituição escrita e nem pelo parlamento, mas que constituem prerrogativas tradicionais da Coroa britânica, como: a) prerrogativas legais, por meio das quais o Poder Executivo não é

---

<sup>41</sup> O Reino Unido vive atualmente um impasse a respeito de sua adesão à União Europeia. Em junho do ano corrente, foi realizado um plebiscito acerca da permanência ou não do Reino Unido no Bloco, que teve como resultado uma maioria (51,8%) apoiando a saída. O desfecho do plebiscito resultou na renúncia do primeiro-ministro britânico, David Cameron, e num impasse a respeito do procedimento interno a ser adotado pelo Reino Unido para iniciar o processo de saída do Bloco em conformidade com o art. 50 do Tratado de Lisboa, que define o procedimento a ser seguido para a saída de um membro da União Europeia.

limitado por uma lei a menos que esta faça referência explícita a tal fato; b) o apontamento de nomes para o recebimento da maioria dos títulos honoríficos; c) prerrogativas do Poder Executivo, como a mobilização e uso das forças armadas, assinatura e ratificação de tratados, aquisição e cessão territorial, condução da diplomacia, etc. (BRITAIN, 2007, p. 16)

O primeiro-ministro é o ator mais importante para o governo, exercendo, além das prerrogativas tradicionais da Coroa supra referidas, os poderes próprios do Poder Executivo, tais como a produção de legislação delegada pelo Parlamento, a gestão administrativa e a condução das políticas públicas.

É a Rainha que nomeia o primeiro-ministro, juntamente com os principais ministros que compõem o governo, sendo que os demais ministros e secretários são da livre nomeação do primeiro-ministro. A liberdade de escolha da Coroa é, todavia, bastante limitada, e é condição necessária, na prática, que o primeiro-ministro escolhido seja capaz de articular a maioria no parlamento. Os ministros devem pertencer ao Parlamento, ficando a cargo do primeiro-ministro verificar a proporção entre membros da Câmara dos Lordes e membros da Câmara dos Comuns. (BURDEAU, 1993, p. 207 *apud* GROFF, 2003, p. 141)

Outro órgão que ocupa papel relevante no sistema de governo britânico é o Gabinete, que, por sua vez, funciona como uma espécie de órgão executivo de apoio da maioria parlamentar. (GROFF, 2003, p. 141)

## **5.2 O processo legislativo no Reino Unido**

Não é o objetivo do presente trabalho analisar minuciosamente as regras para o trâmite parlamentar dos projetos de lei no Reino Unido, mas é necessária uma visão geral sobre o processo para que se possa compreender o contexto em que se inserem os institutos legislativos que visam a garantir a qualidade substantiva das leis e que são objeto do presente trabalho.

### 5.2.1 Antecedentes do trâmite parlamentar no Reino Unido

Membros do parlamento britânico, pertencentes a qualquer uma das casas, podem iniciar um projeto de lei<sup>42</sup>. Todavia, o governo tem a iniciativa da maioria dos projetos de lei que tramitam no parlamento, sendo muitos deles (até trinta por sessão<sup>43</sup>) incluídos no pronunciamento da Rainha na abertura de cada sessão do Parlamento.

**Tabela 1 - Projetos apresentados (por sessão parlamentar)**

Sessão Parlamentar	Projetos apresentados						
	Câmara dos Comuns		Câmara dos Lordes		Parlamento		
	Government Bills	Private Members' Bills	Government Bills	Private Members' Bills	Government Bills	Private Members' Bills	Total
2010/2012	32	6	11	31	43	37	<b>80</b>
2012/2013	20	10	8	33	28	43	<b>71</b>
2013/2014	17	6	8	31	25	37	<b>62</b>
2014/2015	22	8	4	34	26	42	<b>68</b>
2015/2016	16	6	8	48	24	54	<b>78</b>

Fonte: UNITED KINGDOM PARLIAMENT. Public Bills statistics (2010/2016). Elaboração própria.

Disponível em: <http://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/records-of-activities-and-membership/public-bills-statistics/>. Acessado em 14/11/2016

Diferentemente do que acontece no parlamento brasileiro, onde em um ano podem ser protocolados mais de cinco mil projetos de lei<sup>44</sup>, no parlamento britânico o volume

<sup>42</sup> *Private Member's Bills* ou, na Câmara dos Lordes, também pode receber a denominação de *private peer's Bills*. É importante observar, todavia, que essas duas espécies citadas de projetos de lei não se confundem com a chamada *Private Bill*, sendo consideradas, portanto, espécies do gênero *Public Bills*, que são projetos que mudam ou criam leis que se aplicam à população de uma forma geral e podem ser propostas tanto pelo governo como pelos membros do parlamento. As chamadas *Private Bills*, por sua vez, são propostas por pessoas ou organizações, como autoridades locais ou companhias privadas, para conceder-lhes poderes que vão além, ou até mesmo contra, a lei geral. Aplicam-se, dessa forma, somente a esses proponentes em particular. Grupos e quaisquer indivíduos potencialmente afetados pelas mudanças propostas por uma *Private Bill* podem peticionar ao parlamento contra esse tipo de projeto e apresentar suas objeções às comissões das respectivas Câmaras. O trâmite de uma *Private Bill* é, de forma geral, semelhante ao das *Public Bills*, contendo, todavia, algumas especificidades exigidas pelas peculiaridades desses projetos. Embora no século XIX constituíssem a maior parte dos projetos em trâmite no parlamento, hoje as *Private Bills* são pouco usadas. Kelly (2014) estima que são aproximadamente dois projetos de *Private Bills* introduzidos no Parlamento ao ano e, como esses projetos levam várias sessões parlamentares para serem aprovados, haveria algo entre seis e dez projetos em tramitação simultânea no parlamento. Informações disponíveis em: (<https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>; <http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/public/>; e <http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/private/>).

<sup>43</sup> O número exato depende do tempo que cada um deles levaria, em tese, para tramitar.

<sup>44</sup> No ano de 2015 foram protocolados 5275 projetos de lei (798 no Senado Federal e 4.477 na Câmara dos Deputados). Foram considerados apenas os Projetos de Lei do Senado (PLS) que englobam os projetos de lei ordinária e complementar iniciadas naquela Casa e os Projetos de Lei (PL) e Projetos de Lei Complementar

de proposições apresentadas anualmente não passa de uma centena, variando normalmente entre sessenta a oitenta por sessão parlamentar, conforme visto na Tabela 1.

As leis de iniciativa do governo (*Government Bills*) estão relacionadas a um programa legislativo planejado para cada sessão parlamentar, que geralmente dura cerca de um ano, mas outras leis poderão tramitar mesmo que não façam parte do programa legislativo, como aquelas que visam a tratar de questões emergenciais supervenientes.

Antes de os projetos de lei serem introduzidos no parlamento, há, geralmente, uma consulta ou discussão com partes interessadas, como corporações profissionais, organizações não governamentais e grupos de pressão.

As proposições de mudanças legislativas devem estar contidas num documento governamental denominado *White Papers*<sup>45</sup>, que, por sua vez, deve ser precedido documentos submetidos a consulta, eventualmente denominados *Green Papers*, que estabelecem as propostas do governo que ainda estão tomando forma e buscam a contribuição do público antes de se tornarem projetos acabados. Não é, todavia, requisito a existência dos *White Papers* e *Green Papers* antes de um projeto de lei ser introduzido no parlamento.

Diferentemente do que acontece no Brasil, antes de os projetos serem protocolados pelo governo, há uma rodada de negociações com o Comitê de Assuntos Parlamentares e Legislação (*Parliamentary Business and Legislation Committee – PBL*<sup>46</sup>), para que os projetos sejam encaixados na pauta do parlamento. Somente após a avaliação desse comitê, os projetos devem ser incluídos no pronunciamento a ser lido pela Rainha na abertura da sessão parlamentar. (BRITAIN, 2015, pp. 9-10)

---

(PLP), que englobam os projetos de lei ordinária e complementar iniciados na Câmara dos Deputados. Não foram consideradas outras proposições como Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Medidas Provisórias (MPV) ou Projetos de Decreto Legislativo.

<sup>45</sup> *White Papers* são espécies do gênero *Command Papers*. Os *Command Papers* podem tratar de tratados e acordos internacionais (*State Papers*); propostas legislativas relativas às políticas de governo (*White Papers*); propostas para consultas ao público (*Green Papers*); etc. Enquanto os *Green Papers* dizem respeito aos documentos que são colocados para consulta pública em procedimento inteiramente conduzido pelo poder executivo, os *White Papers* dão ensejo ao início do procedimento de exame pré-legislativo, que é conduzido no âmbito do parlamento britânico.

<sup>46</sup> Embora trate-se de um órgão da estrutura do poder executivo britânico (Gabinete), é presidido pelo líder do governo na Câmara dos Comuns e é composto, basicamente, por parlamentares, a maioria deputados. Dessa forma, funciona, na prática, como uma instância de interlocução com o parlamento.

Se um departamento governamental tem uma proposta para um projeto de lei para ser incluído no programa legislativo para a sessão parlamentar, deve submetê-lo a uma seleção conduzida pelo PBL, que é geralmente realizada um ano antes do início da sessão em questão. Ao considerar se deve ou não ser dada recomendação para que um projeto de lei receba espaço na pauta do parlamento, o PBL considera fatores como a necessidade do projeto e possível existência de alternativas que não dependam de legislação, as prioridades políticas do governo, o progresso já feito com relação ao texto da futura norma e se o anteprojeto já foi publicado para consulta.

Quando um projeto de lei é protocolado no parlamento, antes de começar a tramitar de fato, pode haver um procedimento denominado exame pré-legislativo<sup>47</sup>, em que esse anteprojeto é publicado para consulta e avaliação, antes da sua introdução formal no parlamento. Esse processo é conduzido, geralmente, por uma comissão ministerial na Câmara dos Comuns ou por uma comissão mista de lordes e de deputados. Isso possibilita que esses parlamentares tenham influência sobre o texto do projeto de lei antes mesmo do início de seu trâmite.

### *5.2.2 Estágios do trâmite parlamentar britânico*

Quando introduzidos no parlamento, os projetos de lei podem ser iniciados tanto na Câmara dos Lordes, como na Câmara dos Comuns, sendo que os projetos com relevante repercussão fiscal (tanto do lado da receita como da despesa) terão sua tramitação sempre iniciada pela Câmara dos Comuns<sup>48</sup>.

São cinco os estágios a serem percorridos pelos projetos de lei:

- i) Primeira leitura: apresentação formal do projeto;
- ii) Segunda leitura: debate sobre princípios gerais do projeto;
- iii) Comissão: exame detalhado linha a linha do projeto com possível oferecimento de emendas e colhimento de evidências;
- iv) Relatório: apreciação das emendas feitas na comissão e possibilidade de apresentação de novas emendas ao projeto;

---

<sup>47</sup> *Pre-Legislative Scrutiny*.

<sup>48</sup> Informação disponível em: <http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/public/>. Acessado em 11/11/2016.

v) Terceira leitura: apreciação final do projeto. (BRITAIN, 2015, p. 16)

Para simplificação, consideraremos a seguir o procedimento legislativo aplicável a um projeto de lei que tem sua tramitação iniciada na Câmara dos Comuns. Não há, contudo, alterações relevantes em razão da alteração da ordem das casas parlamentares na tramitação, pois os projetos iniciados pela Câmara dos Lordes deverão, também, percorrer os mesmos estágios.

A Primeira Leitura é a apresentação formal do projeto de lei no parlamento. O Secretário da Mesa<sup>49</sup> lê somente o título do projeto. Em seguida, o projeto é publicado pela Câmara dos Comuns pela primeira vez. (UNITED KINGDOM, 2016)

O ministério que elaborou a proposta de legislação é diretamente responsável pela publicação de uma avaliação de impacto e por assegurar a disponibilidade de outros documentos de suporte.

Na Segunda Leitura ocorre o primeiro debate sobre princípios gerais do projeto. Há uma convenção no sentido de que esse debate não ocorra até que se passem duas semanas da publicação do projeto.

A partir da semana subsequente à Segunda Leitura, o projeto é encaminhado à Comissão, que constitui o principal estágio para o exame detalhado e para o oferecimento de emendas e onde poderão ser ouvidos especialistas e grupos interessados, incluindo ministros e funcionários públicos, antes de o projeto ser analisado artigo por artigo. As sessões das comissões são filmadas e transmitidas ao vivo.

No caso dos projetos que foram objeto do exame pré-legislativo, ou daqueles que começaram na Câmara dos Lordes, a comissão poderá prosseguir sem a realização das audiências.

A fase da Comissão também pode ocorrer no Plenário, em substituição à Comissão, que é usualmente responsável pela apreciação de projetos de natureza financeira ou

---

<sup>49</sup> *The Clerk at the Table.*

constitucional e, ainda, por legislações de emergências que estejam tramitando em procedimento de rito sumário. (BRITAIN, 2015, p. 17)

As emendas ao projeto podem ser propostas pelo governo, pela oposição ou por deputados sem assento na comissão.

Na fase do Relatório, que acontece no Plenário e pode ser iniciada a qualquer tempo depois de uma semana de o projeto passar pela Comissão (às vezes até mesmo antes disso), há chance adicional de oferecimento de emendas ao projeto. O debate é limitado às emendas selecionadas, sendo a última oportunidade de oferecimento de emendas na Câmara dos Comuns.

A Terceira Leitura normalmente ocorre na sequência do estágio do Relatório e consiste numa chance adicional de decidir se o projeto como um todo, considerando as emendas realizadas, deve ser aprovado. Nesta fase não é mais permitido o oferecimento de emendas, com exceção das emendas de redação, que são extremamente raras.

Quando um projeto aprovado pela Câmara dos Comuns é introduzido na Câmara dos Lordes, a Primeira Leitura transcorre sem debates. As notas explicativas e a avaliação de impacto devem ser revisadas pelo governo para levar em conta as alterações realizadas na primeira casa parlamentar e, em seguida, disponibilizada aos parlamentares.

De forma semelhante ao que ocorre na Câmara dos Comuns, a Segunda Leitura será realizada a partir de duas semanas depois da Primeira, não havendo alterações substanciais com relação ao procedimento adotado na casa anterior. Da mesma forma, os demais estágios têm procedimentos semelhantes àqueles adotados pela Câmara dos Comuns, com alterações de menor relevância.

Caso o projeto seja aprovado com novas emendas, deverá retornar à câmara de início para apreciação das emendas. A casa iniciadora poderá aceitar, rejeitar, emendar ou sugerir alternativas às emendas propostas, as quais a segunda casa deverá também apreciar. A

matéria deverá ir e voltar até que haja consenso sobre o texto final do projeto ou então até que haja um impasse e o projeto seja arquivado<sup>50</sup>.

Depois de aprovado, o projeto é encaminhado para receber o consentimento da Coroa<sup>51</sup>.

### 5.2.3 O bicameralismo britânico

Muito embora o procedimento descrito no tópico acima passe uma ideia de igualdade nas relações existentes entre a Câmara dos Comuns e a Câmara dos Lordes, há, na verdade, uma preponderância bastante relevante (quase absoluta) da Câmara dos Comuns. Um dos fatores que revela essa preponderância é a quantidade de projetos de iniciativa dos deputados que são aprovados em comparação com aqueles de iniciativa dos lordes<sup>52</sup>.

**Tabela 2 - Projetos que se tornaram leis (por sessão parlamentar)**

Sessão Parlamentar	Projetos que receberam a chancela Real						
	Câmara dos Comuns		Câmara dos Lordes		Parlamento		
	Government Bills	Private Members' Bills	Government Bills	Private Members' Bills	Government Bills	Private Members' Bills	Total
2010/2012	32	6	10	1	42	7	<b>49</b>
2012/2013	20	10	8	0	28	10	<b>38</b>
2013/2014	17	5	8	0	25	5	<b>30</b>
2014/2015	22	8	4	2	26	10	<b>36</b>
2015/2016	15	6	8	0	23	6	<b>29</b>

Fonte: UNITED KINGDOM PARLIAMENT. Public Bills statistics (2010/2016). Elaboração própria.

Disponível em: <http://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/records-of-activities-and-membership/public-bills-statistics/>. Acessado em 14/11/2016

Outro fator que denota a ascendência de uma câmara sobre a outra é a preferência do governo em iniciar a tramitação dos projetos de sua iniciativa pela Câmara dos

<sup>50</sup> É considerado um impasse, para o qual é utilizado o termo '*double insistence*', em língua inglesa, uma situação onde uma Casa insiste numa emenda que a outra discorda e, ao retornar o projeto para a apreciação da Casa que rejeitou a emenda, esta a rejeita pela segunda vez, sem propor uma alternativa. Nesse ponto o projeto deve ser arquivado.

<sup>51</sup> *Royal Assent*, em inglês. O termo costuma ser traduzido de diversas formas na literatura, tais como: sanção ou consentimento ou assentimento Real. De qualquer forma, cabe ressaltar que, diferentemente do que ocorre no Brasil, trata-se de uma etapa meramente formal e simbólica, sem a ocorrência de vetos nessa fase.

<sup>52</sup> Lembrando que, no caso das *Private Members' Bills*, a Casa de início da tramitação corresponde à do parlamentar.



Comuns, o que dá a essa casa parlamentar maior poder de influência nas decisões, por apresentar em primeiro lugar emendas aos projetos analisados.

Esse domínio pode ser atribuído, principalmente, aos chamados *Parliament Acts*, que limitaram significativamente o poder de veto da Câmara dos Lordes. Até o início do século XX, a Câmara dos Lordes tinha poder de veto na elaboração da legislação, mas em 1909, em razão de um impasse no qual a Câmara dos Lordes se recusou a aprovar o orçamento proposto pelo governo liberal<sup>53</sup>, houve uma crise institucional que resultou na promulgação do *Parliament Act* de 1911, por meio do qual os lordes perderam seu poder de veto. (BBC, 2014)

A partir de então, desde que determinados requisitos relativos ao trâmite fossem atendidos, um projeto pode tornar-se lei independentemente da aprovação pela Câmara dos Lordes, que teria dois anos no máximo para se manifestar sobre um projeto. Excetua-se apenas eventuais projetos que tenham por finalidade prorrogar o mandato de um parlamento, que não podem ser aprovados sem o consentimento dos lordes. O *Parliament Act* de 1911 também reduziu o tempo de mandato dos deputados de sete para cinco anos.

Posteriormente, houve a promulgação do *Parliament Act* de 1949 que limita a um ano o prazo máximo de retenção de um projeto para análise pela Câmara dos Lordes e estabelece disposições específicas com relação a matérias que tratem de finanças públicas, que devem receber o consentimento da Coroa no máximo em um mês após a aprovação na Câmara dos Comuns, independentemente de haver aprovação dos lordes, ou até mesmo a apreciação da matéria.

Além dos projetos que tenham por objetivo estender o mandato do parlamento, também não se aplicam as disposições do *Parliament Act* aos projetos privados<sup>54</sup>, aos projetos encaminhados para a Câmara dos Lordes com menos de um mês para o encerramento da sessão parlamentar e aos projetos iniciados pela Câmara dos Lordes.

---

<sup>53</sup> O orçamento elaborado sob a gestão de David Lloyd George no ministério das finanças britânico e que ficou conhecido como 'orçamento do povo' (*people's budget*, em inglês) é histórico pelo seu teor progressista, prevendo o financiamento de gastos de seguridade social por meio de receitas oriundas de impostos sobre a renda e a terra.

<sup>54</sup> *Private Bills*.

Na prática, tais prerrogativas são utilizadas como um recurso de última instância. Até hoje, a Câmara dos Comuns invocou esse dispositivo apenas dez vezes. Em três situações, não foi levado a efeito pois os lordes acabaram por aprovar os projetos na sua segunda sessão<sup>55</sup>. Em outras sete, os atos foram aprovados sem o consentimento dos lordes, fazendo valer as prerrogativas estabelecidas no *Parliament Act: Government of Ireland Act 1914*; *Welsh Church Act 1914*; *Parliament Act 1949*; *War Crimes Act 1991*; *European Parliament Elections Act 1999*; *Sexual Offences (Amendment) Act 2000*; e *Hunting Act 2004*<sup>56</sup>.

Tem, também, papel decisivo para assegurar a supremacia da Câmara dos Comuns no processo legislativo britânico a chamada Convenção de Salisbury (*Salisbury Convention*<sup>57</sup>), que, por sua vez, assegura que os projetos de lei de iniciativa do governo possam passar pela Câmara dos Lordes mesmo quando o governo não tenha a maioria na Casa, significando, na prática, que os lordes não votam contra projetos do governo mencionados em seu programa<sup>58</sup>. Há, além disso, o compromisso por parte da Câmara dos Lordes de não apresentar emendas que desfigurem o intento original do projeto.

Ademais, para uma adequada compreensão da preponderância exercida pela Câmara dos Comuns no sistema bicameral inglês, é necessário ter em conta que a política britânica é fundada em instituições construídas historicamente, muitas vezes sem a produção de normas escritas que formalizem a real correlação de forças existentes entre os diversos atores. Ao traçar o contexto histórico da gênese da doutrina de Salisbury, Dymond e Deadman

---

<sup>55</sup> *Temperance (Scotland) Bill 1913*; *Trade Union and Labour Relations Bill 1975-76*; e *Aircraft and Shipbuilding Industries Bill 1976-77*.

<sup>56</sup> Informações disponíveis no sítio do Parlamento do Reino Unido na internet: <http://www.parliament.uk/about/how/laws/parliamentacts/>. Acessado em 12/11/2016.

<sup>57</sup> *The Salisbury Convention* ou *The Salisbury doctrine*. Trata-se de uma doutrina que tem suas origens no fim do século XIX e que foi desenvolvida pelo terceiro Marquês de Salisbury num contexto de ampliação do voto popular, segundo a qual a Câmara dos Lordes teria a obrigação de rejeitar os projetos encaminhados pela Câmara dos Comuns quando a decisão daquela casa não coincidir com a vontade do eleitorado. A partir de 1945, com a crescente animosidade entre uma Câmara dos Comuns amplamente progressistas e uma Câmara dos Lordes conservadora, essa doutrina foi retomada e serviu de base para um acordo entre o líder do governo, Visconde de Addison e o líder da oposição, Visconde de Cranborne (quinto Marquês de Salisbury a partir de 1947), ambos da Câmara dos Lordes, desta vez para garantir que os projetos renunciados no programa eleitoral do partido governante e que tivessem sido aprovados pela Câmara dos Comuns fossem também aprovados pelos lordes. (DYMOND e DEADMAN, 2006)

<sup>58</sup> *Election manifesto*.

(2006) relacionam diversas análises e debates históricos que evidenciam a crise institucional vivenciada pela Câmara dos Lordes a partir de 1832, por ocasião do *Reform Act*, que, apesar da ampla oposição dos lordes, foi aprovado devido à pressão popular.

Uma passagem que sintetiza esse espírito institucional em que determinados atores mantêm prerrogativas formais das quais fazem pouco ou nenhum uso é encontrada em uma análise de Le May (1979) acerca da aprovação pela Câmara dos Lordes do *Reform Act* 1832, onde afirma:

A maior sabedoria foi aprovar [o *Reform Act*] de uma vez, embora isso pareça ser contra seus [dos lordes] interesses imediatos. Isso pode, de um ponto de vista limitado, parecer o equivalente a dizer que os lordes podem apenas manter seu poder se não fizerem uso dele; mas o argumento pode ser desenvolvido além desse ponto. A Câmara dos Lordes prosseguiu sendo a guardiã de última instância da constituição. Deve preservar, portanto, seus poderes intactos para o dia em que precise utilizá-los em alguma grande ocasião<sup>59</sup>. (LE MAY, 1979, p. 129-130 *apud* DYMOND e DEADMAN, 2006, p. 2)

Um exemplo da utilização desses poderes pela Câmara dos Lordes terá lugar em breve, uma vez que a Câmara dos Lordes conheceu o recurso do governo contra decisão da Corte Superior britânica que entendeu que o governo não tem os poderes necessários, sob o fundamento das prerrogativas Reais do Poder Executivo, para notificar a União Europeia nos termos do artigo 50 do Tratado de Lisboa. O julgamento da apelação deverá ocorrer no início de dezembro de 2016. (WATTS, 2016)

Mas, independentemente do possível desfecho desse caso e do eventual protagonismo dos lordes, é certo que os poderes da Câmara dos Lordes, no que concerne à influência exercida no processo legislativo britânico, é bastante limitado em vista da preponderância da Câmara dos Comuns.

### **5.3 Produção de leis no Brasil**

Não é objetivo deste tópico expor de forma pormenorizada as instituições legislativas brasileiras, diferentemente do propósito referente à análise das instituições

---

<sup>59</sup> Tradução do autor.

britânicas, mas apenas ressaltar alguns traços distintivos em relação ao sistema inglês, naquilo que for relevante para a análise a ser empreendida no presente trabalho.

Sob o ponto de vista institucional, as distinções mais relevantes dizem respeito à forma de estado e ao sistema de governo adotado por cada um desses países. Enquanto o Reino Unido é um estado unitário, o Brasil constitui-se em estado federal, onde as competências e a autonomia política dos entes subnacionais são garantidas constitucionalmente.

Além disso, o sistema presidencialista de governo guarda significativas distinções com relação ao parlamentarismo britânico. Talvez a característica mais relevante para os fins da análise empreendida neste trabalho diga respeito à proximidade que o Poder Executivo tem com o Parlamento no modelo britânico. Enquanto no Brasil a separação institucional entre o Executivo e o Legislativo é bastante clara e delimitada, no modelo britânico observa-se uma ingerência muito mais relevante da maioria parlamentar nos negócios do governo e vice-versa.

Sob o ponto de vista da tradição jurídica, enquanto o Reino Unido adota o sistema de precedentes da *Common Law*, o Brasil segue a tradição romano germânica do direito codificado. Além disso, a ancianidade do sistema jurídico-político britânico, aliada a inexistência de uma constituição escrita rígida e o apego às tradições, geraram um sistema em que as normas não escritas são bastante relevantes e providas de significativa coercitividade, situação que difere bastante da brasileira, onde mesmo as garantias formalmente consignadas na legislação devem, às vezes, serem vistas com alguma relativização.

#### **5.4 O processo legislativo no Brasil**

Assim como no Reino Unido, o Poder Executivo exerce no Brasil certa predominância sobre a agenda legislativa. São diversos os meios pelos quais o governo pode pressionar o Congresso a aderir à agenda do executivo, como as medidas provisórias, os pedidos de urgência constitucional e uso da ‘máquina’ pública.

Para fins de comparação dos institutos aplicáveis aos processos legislativos brasileiro e britânico, de forma a equipararmos ao máximo com a contextualização feita para a

situação do Reino Unido, vamos tratar, principalmente, dos projetos de lei ordinária oriundos do Poder Executivo.

Notadamente no que diz respeito às medidas provisórias<sup>60</sup>, muito embora as análises realizadas no presente trabalho tenham por foco o processo legislativo ordinário, é importante considerar que tais medidas constituem um importante instrumento legislativo, seja pela relevância das matérias de que costuma tratar, seja pelo alto índice de conversão em lei<sup>61</sup>.

#### 5.4.1 Antecedentes do trâmite parlamentar no Brasil

No Brasil, o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, *que 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*, dispõe em seu art. 37 que as propostas de projetos de ato normativo serão encaminhadas à Casa Civil acompanhadas de notas explicativas e justificativas da proposição que contenham:

- i) Síntese do problema ou da situação que reclama providências;
- ii) Soluções e providências contidas no ato normativo proposto;
- iii) Alternativas existentes às medidas propostas;
- iv) Custos;
- v) Razões que justifiquem a urgência no caso de medida provisória;
- vi) Impacto sobre o meio ambiente;
- vii) Alterações propostas;
- viii) Síntese do parecer do órgão jurídico.

A respeito do assunto, Meneguim (2010, p. 14), em estudo que analisa a Medida Provisória (MPV) nº 475, de 23 de dezembro de 2009, avalia que “está incipiente o desenvolvimento da avaliação legislativa no Brasil, com prejuízo para a transparência no que toca à adoção de certas medidas e para a melhor aplicação dos recursos públicos” e que,

<sup>60</sup> Instrumento utilizado pelo Presidente da República para medidas relevantes e urgentes que devam entrar em vigor imediatamente e que tratem de assunto de lei ordinária previsto no art. 62 da Constituição de 1988.

<sup>61</sup> Em 2015, por exemplo, das 43 medidas provisórias apresentadas, 34 (79%) foram convertidas em lei, sete (16%) tiveram seu prazo de vigência expirado, uma (2%) foi rejeitada e uma (2%) foi revogada pelo próprio poder executivo.

apesar da exigência constante do decreto supracitado, o governo entende que não há obrigatoriedade de que seja integralmente seguido.

A situação não costuma ser diferente com relação aos projetos de lei ordinária encaminhados pelo Poder Executivo. A título de exemplo, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00033/2016 MEC MP, de 10 de maio de 2016<sup>62</sup>, que acompanha o Projeto de Lei (PL) nº 5.271, de 2016, que cria a Universidade Federal de Catalão, não traz informações básicas sobre a demanda existente para o serviço público ofertado (síntese do problema ou da situação que reclama providências) ou sobre a existência de alternativas à medida proposta.

Não há, portanto, qualquer avaliação sistematizada no âmbito do Poder Executivo Federal quanto ao impacto dos atos normativos propostos. As orientações constantes do Decreto nº 4.176, de 2002, não têm sido consideradas obrigatórias, mas meras liberalidades.

#### *5.4.2 Trâmite parlamentar no Brasil*

No Brasil, membros ou comissões de qualquer uma das casas parlamentares podem iniciar a tramitação de um projeto de lei, ressalvadas as reservas de iniciativa do Presidente da República previstas no § 1º do art. 61<sup>63</sup> da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), além da reserva relativa às leis orçamentárias, conforme art. 165 da CRFB, que limita à iniciativa do Poder Executivo as leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

---

<sup>62</sup> Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1457314&filename=PL+5271/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1457314&filename=PL+5271/2016). Acessado em 13/11/2016.

<sup>63</sup> “Art. 61 (...) § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.”

Não existe no Brasil instituto que se assemelhe às *Private Bills* britânicas, mas tal como no Reino Unido, há previsões específicas para iniciativa de projetos de lei por outros atores que não o governo ou os membros do parlamento. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal (STF) e os tribunais superiores, por força do art. 96, II, da CRFB, podem propor projetos de lei que tratem da sua respectiva organização interna, como a alteração do número de membros dos tribunais inferiores, a criação e extinção de cargos e respectivas remunerações, criação e extinção de tribunais inferiores e alteração da organização judiciária. Aplica-se, ainda, ao Ministério Público e à Defensoria Pública a iniciativa de lei que trate de suas respectivas organizações internas, em razão do que dispõe o § 2º do art. 127 e o § 4º do art. 134 da CRFB.

Ademais, existe, ainda, a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei<sup>64</sup>, que *pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles*, nos termos do § 2º do art. 61 da CRFB. Apesar de o requisito quanto ao número de subscrições ser significativamente restritivo, já foram promulgadas quatro leis cujos projetos tiveram sua tramitação iniciada na forma desse dispositivo: a Lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994, que considera crime hediondo homicídios por motivo fútil ou com crueldade; a Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999, que tipifica o crime de compra de votos; a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que criou o Fundo Nacional de Habitação Popular; e a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa. (BELTRÃO e VIDIGAL, 2013)

As comissões permanentes no parlamento brasileiro também representam um importante foro de discussão, assim como ocorre no parlamento britânico. Existem aqui, porém, uma série de mecanismos capazes de deslocar o foro de decisão das comissões para o plenário das respectivas casas. Dessa forma, embora as comissões representem um esforço de especialização e de qualificação da tomada de decisão legislativa no Brasil, nos projetos de

---

<sup>64</sup> Cabe registrar o papel desempenhado pela Comissão de Participação Legislativa no âmbito da Câmara dos Deputados e pela Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa do Senado Federal, que visam a facilitar a participação do cidadão no processo de elaboração das leis. Do ponto de vista constitucional, todavia, tais comissões valem-se das competências a elas atribuídas no *caput* do art. 61 para dar efetividade a esse mecanismo.

maior relevância, onde há maior probabilidade de se suscitarem divergências entre os membros da respectiva casa, normalmente o plenário acaba por suplantar a competência terminativa<sup>65</sup> das comissões.

Tomando como exemplo o caso de um projeto de lei ordinária hipotético proposto pelo Poder Executivo, assim como foi feito para o caso britânico, e tendo como premissa que não se trata de um projeto de lei de natureza orçamentária (aqueles previstos no art. 165 da CRFB) ou de código, devido ao rito peculiar de cada um desses tipos de projeto, a casa iniciadora será sempre a Câmara dos Deputados, conforme determina o *caput* do art. 64 da CRFB.

A depender da matéria, o projeto poderá ser distribuído, na Câmara dos Deputados, às comissões permanentes com pertinência temática ao assunto para apreciação conclusiva nas comissões. Todavia, a matéria será apreciada pelo plenário caso receba pareceres divergentes nas comissões, caso passe a tramitar em regime de urgência ou caso haja recurso de um décimo dos membros da Casa no prazo de cinco sessões, conforme dispõem o art. 24, inciso II, alíneas *g* e *h*, e o art. 132, § 2º, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). É possível, ainda, a constituição de comissão especial quando a proposição versar sobre matéria de competência de mais de três comissões que devam se pronunciar quanto ao mérito, por força do art. 34, II, do RICD.

Nas comissões, qualquer deputado poderá apresentar emendas a partir da designação do Relator, no prazo de cinco sessões, nos termos do art. 119, inciso I e § 1º do RICD.

Depois de aprovado, o projeto é encaminhado ao Senado Federal, onde a matéria será distribuída para apreciação das comissões temáticas pertinentes, mas estará sujeita à deliberação do Plenário, por falta de previsão no art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), de dispensa da competência do Plenário para apreciação de projetos de lei da Câmara de iniciativa do Poder Executivo. Nas comissões, poderão ser realizadas

---

<sup>65</sup> Competência terminativa das comissões diz respeito à prerrogativa que as comissões permanentes têm para, em determinados casos, especificados pelo Regimento Interno das casas, decidir sobre a matéria de sua especialidade sem a necessidade de apreciação pelo plenário da respectiva casa. Na Câmara dos Deputados utiliza-se o termo competência conclusiva para nomear tal prerrogativa.



audiências públicas com grupos interessados, especialistas na matéria e autoridades governamentais para a instrução do projeto. Após instrução da matéria, a comissão votará o relatório apresentado pelo Relator, que, se aprovado, passará a constituir o parecer da respectiva comissão.

Mesmo nos casos em que cabe a apreciação terminativa no âmbito de suas comissões<sup>66</sup>, existe no Senado uma série de dispositivos regimentais que permitem o deslocamento de uma matéria para o plenário. Mais recentemente houve, inclusive, redistribuição de matérias inicialmente distribuídas às comissões permanentes do Senado Federal para uma comissão temporária denominada Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), que nem mesmo possui previsão regimental, criada por meio do Requerimento nº 935, de 2015.

A matéria aprovada no Senado Federal com emendas deve retornar à Câmara dos Deputados para que aprecie as emendas oferecidas pelo Senado, podendo rejeitá-las ou aprová-las, encaminhando o projeto, em seguida, à sanção presidencial. Caso o Senado aprove o projeto sem emendas, encaminhá-lo-á diretamente à sanção presidencial. O projeto rejeitado pelo Senado será arquivado.

#### *5.4.3 O bicameralismo brasileiro*

Um traço característico da estrutura bicameral do Poder Legislativo brasileiro é a importância do papel desenvolvido pelo Senado Federal no processo legislativo, em contraste com o que acontece com o paradigma britânico.

Com base em referencial teórico de Tsebelis e Money, que trata das funções desempenhadas pelos sistemas bicamerais, e de Lijphart, que avalia a força do bicameralismo quanto às dimensões da simetria e da congruência, Araújo (2012), realizou uma análise das características do sistema bicameral brasileiro e de como isso contribui para o posicionamento institucional do Senado Federal.

---

<sup>66</sup> Projeto de lei ordinária de iniciativa de senador, ressalvado projeto de código, ou de iniciativa de deputado que tenha sido aprovado conclusivamente nas comissões daquela casa.

A partir da perspectiva da função de eficiência e a da função política, separa em duas categorias distintas a natureza da contribuição dada pelo sistema bicameral ao processo de produção das leis. Enquanto a função de eficiência representa os esforços convergentes das duas câmaras para formular políticas adequadas à solução dos problemas em foco, a função política representa o aspecto conflitivo da relação entre as duas casas, com ênfase no seu papel redistributivo.

A capacidade de as diferentes casas parlamentares contribuírem para a melhoria da qualidade da legislação produzida e de se fazerem representar politicamente depende, no entanto, do poder de cada uma delas para influenciar o processo legislativo e do quanto elas representam pontos de vistas políticos distintos. Colocando em termos simplificados, há tendência de pouca efetividade do sistema bicameral quanto às funções de eficiência e política quando uma das câmaras não gozar de influência no processo legislativo ou quando, mesmo que tenha poder determinante, não expressar ponto de vista distinto da outra casa parlamentar. Os conceitos que expressam essas duas características são a simetria e a congruência, respectivamente.

A simetria expressa, portanto, uma relação de força entre as casas parlamentares e pode ser aferida por meio do cotejamento de variáveis como: a) controle sobre o tempo de tramitação dos projetos por cada uma das casas; b) número de idas e voltas dos projetos; c) iniciativa e distribuição das matérias; d) regras para comissões e sessões conjuntas que respeitem o poder de veto das casas. A congruência, por sua vez, tem relação com a disposição de cada uma das casas de contribuir de forma diferenciada no processo legislativo, e pode ser aferida, entre outras, por meio das seguintes variáveis: a) requisitos de acesso para os candidatos ao parlamento; b) regras eleitorais; c) tamanhos das casas; d) tempo de duração do mandato; e) padrão de renovação dos mandatos. (ARAÚJO, 2012, pp. 90-92)

Com base na análise dessas e de outras variáveis, Araújo (2012) concluiu que o Senado Federal se equipara à Câmara dos Deputados em termos de extensão de suas atribuições, ressalvando que a Câmara possui maior controle sobre as deliberações, notadamente a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 1998, que alterou as regras de tramitação das medidas provisórias. Quanto à congruência, ficou evidenciada a

divergência do perfil político-partidário de deputados e senadores. Diante disso, segundo o autor, o bicameralismo simétrico e incongruente do Brasil são as características mais adequadas para que esse sistema cumpra suas funções política e de eficiência.

## 6. INSTITUTOS COMPARADOS DE QUALIDADE LEGISLATIVA

Para fins da análise empreendida neste trabalho, os instrumentos de política regulatória a serviço da qualidade das leis são agrupados em três categorias principais, optando-se pela metodologia utilizada pela OCDE para distinguir as diferentes fases do ciclo das políticas públicas<sup>67</sup>: a) avaliação de impacto regulatório (*ex ante*); b) engajamento das partes interessadas; e c) avaliação *ex post*.

Serão considerados os instrumentos estabelecidos no âmbito dos parlamentos de ambos os países como requisitos formais ou informais<sup>68</sup> para o trâmite ou para aprovação de atos primários de competência de ambos os parlamentos, levando-se em conta aqueles que, embora não sejam necessariamente executados no âmbito do trâmite legislativo parlamentar, sejam exigidos como requisitos pelas casas parlamentares, como é o caso dos atos preparatórios no âmbito do poder executivo.

Quanto à forma de incorporação do instrumento de política regulatória ao processo legislativo, serão considerados todos os que possuam algum grau de coercitividade, mesmo que não sejam estabelecidos por lei ou algum outro ato normativo obrigatório, desde que a prática demonstre que sua observação recorrente gere uma expectativa razoável de seu atendimento em ocasiões futuras.

No caso específico da avaliação *ex-post*, serão consideradas aquelas avaliações que tenham por escopo a avaliação do texto normativo que orienta uma determinada política pública ou política de estado, que sejam realizadas mediante procedimentos, critérios e periodicidades sistematizadas e cujos procedimentos de avaliação dos resultados necessariamente envolvam a participação de membros do parlamento.

---

<sup>67</sup> Não são objeto do presente trabalho a os mecanismos de supervisão e de implementação regulatórias, também utilizados pela OCDE.

<sup>68</sup> Podem ser considerados requisitos informais aqueles preceitos que, a despeito da inexistência de norma que o estabeleça, o processo legislativo conceda incentivos à sua observação, de forma que, na prática, verifique-se a existência de uma tendência ao seu cumprimento.

## 6.1 Sistematização da avaliação de impacto legislativo

No Brasil, conforme visto anteriormente, o documento que mais se aproxima de estabelecer uma metodologia para avaliação de impacto legislativo, é o Decreto nº 4.176, de 2002, ao estabelecer que as propostas de projetos de ato normativo encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República deverão estar acompanhadas de notas explicativas e justificativas da proposição que contenham, entre outros, a síntese do problema, soluções contidas no ato normativo proposto, alternativas, custos e impacto sobre o meio ambiente.

Todavia, trata-se apenas de um *check-list* que não estabelece critérios mínimos de padronização acerca de como essas informações serão fornecidas, o que impede de caracterizá-lo como um manual. Além disso, conforme abordado anteriormente, é notório que esse documento não tem apresentado coercitividade.

No Reino Unido, a avaliação de impacto regulatório foi implementada por meio de manuais de uso do governo e vem sendo utilizada para aquelas medidas que implicam aumento da regulação e afetem o setor privado, organizações da sociedade civil ou serviços públicos<sup>69</sup>.

O Panorama da Política Regulatória de 2015 da OCDE aponta para o fato de que a noção e a prática de abordagens baseadas em evidências para a tomada de decisão estão profundamente arraigadas no processo legislativo britânico, tendo sido consolidado nas últimas décadas o compromisso governamental em realizar avaliações *ex ante* e *ex post*. O Reino Unido adota, portanto, avaliações robustas como um elemento central do seu processo político, com destaque para o engajamento do governo em reduzir os encargos regulatórios incidentes sobre as pequenas e médias empresas. (OECD, 2015, p. 125)

Como a realização de avaliação também envolve gastos, para que seja engatilhado o processo de avaliação de impacto legislativo, os custos anuais estimados da

---

<sup>69</sup> Como exemplo: <http://www.bis.gov.uk/assets/BISCore/better-regulation/docs/I/11-1111-impact-assessm-ent-guidance.pdf> e [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220541/green\\_book\\_complete.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf)

medida proposta devem ser superiores £1 milhão<sup>70</sup>, caso contrário, a elaboração do anteprojeto de lei segue o fluxo sumário<sup>71</sup>, com um procedimento simplificado de avaliação.

O manual de qualidade regulatória utilizado pelo governo britânico define avaliação de impacto como:

Um processo contínuo que subsidia a reflexão acerca das razões para a intervenção governamental, a avaliação das várias opções para atingir um objetivo e o esclarecimento das consequências de uma intervenção proposta; e uma ferramenta a ser utilizada para ajudar a desenvolver políticas públicas avaliando e estimando os prováveis custos e benefícios, bem como riscos associados, de uma proposta que pode ter impacto no setor público, empresas, organizações da sociedade civil, no meio ambiente e na sociedade como um todo, no longo prazo<sup>72</sup>. (UNITED KINGDOM, 2015, p. 56)

A avaliação de impacto regulatório, ainda segundo o manual, deve permitir que se compreenda: a) o motivo pelo qual o governo está propondo uma intervenção; b) as alternativas que o governo considera e qual delas é a preferível; c) como e em que amplitude as ações propostas podem impactar nos diferentes interessados; e d) os custos e benefícios estimados da medida proposta. (p. 57)

Os estágios da avaliação de impacto são consistentes com os dos ciclos de avaliação das políticas públicas, que consistem: na análise do problema (*rationale*), estabelecimento dos objetivos (*objectives*), avaliação prospectiva (*appraisal*), implementação e monitoramento (*monitoring and implementation*), avaliação ex post (*evaluation*) e feedback.

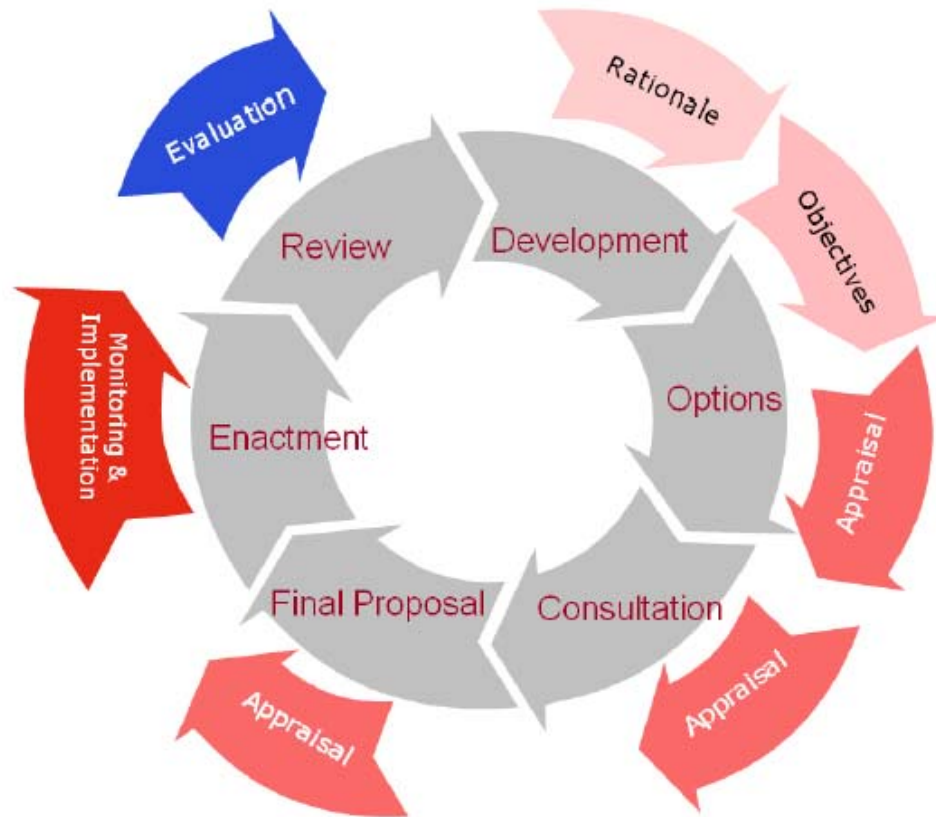
---

<sup>70</sup> Esse valor pode variar em algumas situações específicas.

<sup>71</sup> *Fast track*.

<sup>72</sup> Tradução do autor.

**Figura 1 - Ciclo da Avaliação de Impacto (ROAMEF)**



Fonte: UNITED KINGDOM (2015)

Os estágios da avaliação de impacto regulatório consistem, por sua vez, nas seguintes tarefas (UNITED KINGDOM, 2015, pp. 57-58):

- Desenvolvimento (*development*): definição do problema a que se dirige a política pública, a razão para a intervenção governamental, a identificação dos objetivos e a coleta de evidências;
- Alternativas (*options*): identificação, desenvolvimento e teste das alternativas por meio do engajamento com as partes interessadas, antes mesmo da consulta formal. Deve haver uma estimativa inicial de custos e benefícios;
- Consultas (*consultation*): tem início com a publicação da consulta pública formal e deve focar em validar as alternativas escolhidas, assegurando a adequação da quantificação de custos e benefícios. Deve-se utilizar o processo de consultas para confrontar a visão dos interessados sobre os custos e benefícios estimados e quanto aos pressupostos básicos que contribuíram para a análise;

- Proposta final (*final proposal*): diz respeito ao fechamento da proposta e, por exemplo, seu encaminhamento para o parlamento. Deve estabelecer um plano de avaliação pós-implementação;
- Promulgação (*enactment*): requer que a revisão da avaliação de impacto feita sobre o projeto original, considerando as eventuais alterações decorrentes de emendamentos durante o trâmite parlamentar;
- Revisão (*review*): consiste na revisão da avaliação de impacto regulatório com dados históricos, considerado o que foi de fato realizado com a política pública implementada e avaliar eventuais recomendações de modificação quanto aos objetivos ou quanto à execução da política pública.

A avaliação de impacto é, portanto, entendida como um processo contínuo e deve ser publicada a cada um dos seguintes estágios: a) consulta pública; b) proposta final; c) promulgação; e d) revisão.

O manual preconiza, ainda, que a análise deverá obedecer a um sentido de proporcionalidade relacionada ao apropriado nível de recursos a serem investidos na coleta e análise de dados para avaliações prospectivas e *ex post* e que deve levar em conta: o nível de interesse e sensibilidade em torno da política pública; o quanto a política pública é original, contenciosa ou irreversível; seu estágio de implementação; escala, duração e distribuição do impacto esperado; nível de incerteza sobre seus prováveis impactos; dados disponíveis e recursos necessários para coletar mais dados; tempo disponível para o desenvolvimento da política pública. (UNITED KINGDOM, 2015, p. 59)

São estipulados quatro níveis de análise: o nível 1 envolve a descrição de quem será afetado pela proposta, sendo que os principais grupos afetados devem incluir os negócios, o setor público e consumidores; o nível 2 envolve a descrição completa dos impactos, positivos ou negativos para quaisquer grupos e qualquer ordem de magnitude; o nível 3 pressupõe a quantificação dos efeitos, como quantidades físicas, indicadores, etc; o nível quatro, por sua vez, consiste na completa monetização dos custos e benefícios estimados. (Ibidem, p. 59)

Aliado ao manual de avaliação de impacto, o governo do Reino Unido publicou, também, um documento intitulado *The Green Book*, que tem por objetivo assegurar que nenhuma política pública, programa ou projeto seja adotado sem que antes sejam respondidas as seguintes questões (HM TREASURY, 2003, p. 1):



- Há melhores alternativas para atingir esse objetivo?
- Há melhores usos para esses recursos?

De maneira geral, a publicação, além de estabelecer parâmetros padronizados para a realização da avaliação prospectiva e *ex post* de políticas públicas, busca dar racionalidade à alocação de recursos no âmbito do governo do Reino Unido mediante a identificação de alternativas, atribuição de valores monetários a todos os impactos analisados e avaliação de custos e benefícios para as alternativas relevantes, funcionando como uma espécie de manual de melhores práticas no âmbito de toda a administração e envolve não apenas práticas regulatórias, abrangendo quaisquer atos com efeitos econômicos, sociais ou ambientais.

## **6.2 Avaliação de impacto legislativo *ex ante***

No Brasil, conforme visto, apesar dos requisitos que estabelece o Decreto nº 4.176, de 2002, quanto à instrução dos projetos de lei originados no âmbito do Poder Executivo, não há implementação prática de qualquer avaliação sistemática pelo Executivo quanto aos efeitos dos projetos encaminhados ao Congresso, e nem cobrança por parte do Poder Legislativo quanto a esses requisitos.

É possível considerar, ainda, a exigência estabelecida pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, em seus arts. 14 e 16, estabelece a necessidade de que os projetos de lei que impliquem renúncia de receitas ou aumentem a despesa sejam acompanhados de estimativa de impacto orçamentário.

A avaliação de impacto orçamentário é apenas um dos aspectos da avaliação de impacto legislativo e, ainda assim, verifica-se, na prática, que mesmo essa disposição da lei complementar não tem sido cumprida. Como exemplo, a Exposição de Motivos nº 00084/2016 MF, de 14 de junho de 2016, que acompanha a MPV nº 733, de 14 de junho de 2016, que “autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural”, ao se referir ao cumprimento dos requisitos da LRF, limita-se a declarar que “o Poder Executivo atentará para o limite orçamentário e financeiro no momento de estabelecer as condições para adesão e

ressarcimento, por ocasião da edição dos decretos de regulamentação (...).” Ou seja, o Poder Legislativo apreciou a referida Medida Provisória sem qualquer respaldo quanto ao cumprimento da LRF, demonstrando que mesmo disposição constante de lei complementar não tem apresentado coercitividade no que se refere ao estabelecimento de critérios mínimos de avaliação de impacto dos atos normativos elaborados no âmbito do Poder Executivo e encaminhados para a aprovação do Congresso Nacional.

No Reino Unido, a avaliação de impacto legislativo *ex ante*, realizada pelo governo, deve ser entregue, nos casos em que é considerada requisito obrigatório de acordo com o manual de qualidade regulatória.

A avaliação de impacto legislativo nos seus estágios de desenvolvimento, consideração de alternativas e consulta pública deve, quando for o caso, acompanhar a proposta legislativa com o fim de integrar o programa legislativo do governo para a sessão legislativa subsequente. A avaliação final, por sua vez, deve ser publicada quando da publicação do anteprojeto de lei para o exame pré-legislativo ou quando da introdução do projeto no parlamento, quando não houver a etapa prévia. (BRITAIN, 2015, p. 107)

Entre 2008 e 2016 foram realizadas mais de 3.500 avaliações de impacto legislativo, entre medidas que envolviam a aprovação de legislação perante o parlamento ou apenas a edição de regulamentos de competência do Poder Executivo<sup>73</sup>.

Além disso, o parlamento britânico, por meio de comissões da Câmara dos Comuns ou de comissões mistas, realiza atividades de exame pré-legislativo consistentes em obter evidências para subsidiar uma decisão qualificada sobre o projeto que tramitará futuramente no parlamento e para possibilitar a sugestão de melhorias antes mesmo do início de sua tramitação, o que pode facilitar seu curso dentro do parlamento.

A obtenção dessas evidências pode ser feita tanto por meio de audiências com o público, como pelo recebimento de documentos encaminhados por terceiros ou pela análise de documentos oficiais do governo. Embora não haja uma sistematização do roteiro a ser seguido

---

<sup>73</sup> Pesquisa realizada no sítio: <http://www.legislation.gov.uk/ukia>. Acessado em 15/11/2016.

nesse processo, esse instrumento pode servir como um elemento de crítica aos aspectos materiais dos anteprojetos objeto de análise.

O governo formado pelo parlamento de 2010 a 2015<sup>74</sup> publicou 35 anteprojetos de lei<sup>75</sup> (excluídos os que tratam de matérias relacionadas às finanças públicas) antes que fossem protocolados no parlamento para que fosse realizado o exame pré-legislativo. Nos três parlamentos anteriores, entre 1997 e 2010, foram 75 anteprojetos publicados (17 no parlamento de 1997, 33 no de 2001 e 25 no de 2005). (KELLY, 2015, p. 3)

Kelly (2015) ressalta que o programa de governo da Coalizão não se comprometeu expressamente com o exame pré-legislativo dos projetos. Não havia, portanto, um acordo do governo no sentido de publicar com antecedência anteprojetos de quaisquer proposições legislativas para prévia discussão antes do início de sua tramitação no parlamento, sendo o único compromisso assumido pelos líderes do governo o de fazer isso quando “apropriado” ou quando “possível”. Além disso, o governo foi criticado por introduzir três projetos de lei no parlamento nas sessões legislativas de 2010 e 2011 sem antes submetê-los ao exame pré-legislativo. (p. 4)

**Tabela 3 - Projetos com exame pré-legislativo (por sessão parlamentar)**

Sessão Parlamentar	Projetos Apresentados		Anteprojetos	
	Government Bills	Private Members' Bills	Publicados	Com Exame pré-legislativo realizado
2010/2012	43	37	11	8
2012/2013	28	43	15	17
2013/2014	25	37	5	4
2014/2015	26	42	4	2

\* Dois relatórios de 2010/2012 publicados na sessão subsequente.

Fonte: UNITED KINGDOM PARLIAMENT, Public Bills statistics (2010/2016) e KELLY (2015)  
Disponível em: <http://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/records-of-activities-and-membership/public-bills-statistics/>. Acessado em 14/11/2016.

<sup>74</sup> Conhecido como *Coalition Government* em razão da coalizão heterodoxa entre conservadores e liberais, o que não ocorria desde a Segunda Guerra Mundial.

<sup>75</sup> Aqui são considerados apenas os anteprojetos mais relevantes: *draft bills or substantial sets of clauses*. Os números podem divergir de estatísticas oficiais, pois, em determinados casos, anteprojetos publicados em documentos distintos foram considerados como apenas um projeto de lei, por tratarem do mesmo assunto.

Verifica-se, assim, que, embora o exame pré-legislativo seja uma prática adotada com certa regularidade pelo parlamento britânico, sua realização não abrange a totalidade dos projetos de lei protocolados no parlamento, sendo que esse exame foi realizado em apenas 25% dos projetos apresentados pelo governo de 2010 a 2015 e, considerada a totalidade dos projetos que tiveram seu trâmite iniciado no período, apenas 11% passaram por essa etapa.

Ainda assim, a Comissão de Ligação<sup>76</sup> da Câmara dos Comuns, que o trabalho de exame pré-legislativo deixou importantes legados ao fim da legislatura 2010/2015, citando especificamente o fato de que, no caso do projeto de lei que trata do *Recall* de deputados, a aceitação pelo governo de quase todas as recomendações resultou num projeto substancialmente melhorado a ser introduzido no parlamento, bem como citou mudanças relevantes realizadas nas chamadas *Water Bill* e *Energy Bill*. A maior preocupação externada pela Comissão diz respeito aos prazos exíguos que têm sido dados em alguns casos para que se proceda a esse exame. Em alguns casos, esse prazo foi de pouco mais de um mês, quando o que se recomenda é que seja de, pelo menos, três meses. (KELLY, 2015, pp. 14-15)

De qualquer forma, essa prática parece estar se consolidando no parlamento britânico, pois, enquanto no período 1997/2010 foram publicados uma média anual de, aproximadamente, cinco anteprojetos e examinados algo em torno de quatro, no parlamento 2010/2015 a média anual foi de sete anteprojetos publicados e seis examinados. (KELLY, 2015, p. 16)

### **6.3 Consulta às partes interessadas**

No Brasil, não existe um procedimento sistematizado de consulta às partes interessadas dentro do processo de elaboração de leis, além disso, no âmbito do Poder Executivo, também não há qualquer prática nesse sentido.

---

<sup>76</sup> *Liaison Committee*, composta pelos presidentes de cada uma das comissões temáticas, que se dedicam à análise das matérias relativas às políticas públicas dos ministérios britânicos. Informação disponível em: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/liaison-committee/role/>. Acessado em 15/11/2016.

No âmbito do Congresso, todavia, embora também não haja um procedimento sistematizado de consulta pública, essa é uma prerrogativa protegida constitucionalmente. O art. 50 da CRFB estabelece a possibilidade de a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões:

(...) convocar Ministro de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificitação adequada. (CRFB, art. 50, *caput*)

Além disso, os incisos do § 2º do art. 58 da CRFB, estabelecem competência às comissões permanentes e temporárias das Casas do Congresso Nacional para: realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; convocar ministros de estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; e solicitar depoimento de qualquer cidadão.

Tais prerrogativas também são contempladas nos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional. No RISF, encontra-se previsão, no art. 90, incisos II e III, de competências às comissões para realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil e convocar ministros de estado ou quaisquer titulares de órgãos subordinados à Presidência da República. No RICD, a realização de audiências públicas pelas comissões é normatizada nos arts. 256 a 258 e a convocação de ministros de estado é prevista no art. 24, inciso IV.

A prática legislativa no Brasil evidencia que, embora não haja uma sistematização do uso desse recurso, é comum a realização de audiências públicas, notadamente, naqueles projetos em que polarização dos interesses tende a gerar maior repercussão pública.

Na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal (CRA), por exemplo, quase a totalidade das reuniões semanais ocorridas nas sessões legislativas de 2015 e 2016 contaram com a realização de audiência pública de interessados nas matérias de competência da comissão, de autoridades do governo federal ou de especialistas na área. Em algumas situações as audiências públicas estavam vinculadas à apreciação de matérias constantes na pauta da Comissão, em outras estão relacionadas à avaliação de políticas

públicas ou, ainda, à discussão de situações emergentes do setor agropecuário nacional, mesmo que não relacionadas a matérias em pauta ou à política pública objeto de avaliação no exercício<sup>77</sup>.

No âmbito do parlamento do Reino Unido, tampouco há um procedimento sistemático de consulta às partes interessadas. O que existe é a prerrogativa das comissões encarregadas de avaliar os projetos em tramitação de consultar especialistas ou outros convidados, interessados no projeto em apreciação.

Além disso, há a possibilidade de que essas audiências ocorram no processo de exame pré-legislativo, antes mesmo de o projeto iniciar seu trâmite. Entretanto, como visto anteriormente, não têm sido muito frequentes esses exames, que abrangem apenas 11% das leis que tramitam no parlamento.

Na Câmara dos Lordes, a *Law Commission* vem promovendo de forma mais frequente a realização de consultas voltadas ao exame das matérias objeto de apreciação da Comissão. Há um programa de consulta para definição dos estatutos que serão objeto de análise da comissão. Após selecionado o diploma objeto de avaliação, são realizados estudos e, subsequentemente, consultas públicas a partir de textos para discussão. Como resultado dos trabalhos podem ser geradas recomendações, que podem, inclusive, vir acompanhadas de anteprojeto de lei e de avaliações de impacto legislativo. (ABREU, 2010, p. 21)

#### **6.4 Avaliação de impacto legislativo *ex post***

No que concerne à avaliação de impacto legislativo realizada *ex post*, assim como acontece com os outros mecanismos de qualidade das leis, o Brasil ainda não possui uma tradição. Muito embora o Tribunal de Contas da União possua uma vasta experiência na avaliação de políticas públicas, os trabalhos realizados por aquela instituição têm seu foco, na maioria das vezes, voltado para aspectos relacionados ao gasto público ou à execução operacional das políticas públicas.

---

<sup>77</sup> Vale registrar, também, a existência de iniciativas (Ideia Legislativa, Evento Interativo e Consulta Pública) no âmbito do Senado Federal com vistas a incentivar a participação popular no processo legislativo, por meio do portal e-Cidadania. Para maiores informações vide: <http://www12.senado.leg.br/ecidadania>. Acessado em 18/11/2016.

Mais recentemente, o Senado Federal editou a Resolução nº 44, de 2013, que estabelece, no âmbito de suas comissões permanentes, procedimento anual de avaliação e discussão de políticas públicas, por meio de uma visão sistêmica acerca de seus efeitos sobre o conjunto da sociedade brasileira.

O procedimento, que tem por fundamento a competência do Congresso Nacional estabelecida no inciso X do art. 49 da CRFB, para fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta, visa a contribuir para aprimorar o debate sobre questões relativas às políticas públicas de escolha das comissões permanentes da Casa, de forma a qualificar a atuação parlamentar no âmbito do processo legislativo, obtendo e compilando informações que possam subsidiar a iniciativa legislativa parlamentar e fundamentar seu posicionamento frente aos projetos de lei trazidos à sua apreciação.

O objeto da avaliação pode ser a estrutura de uma política pública, como a adequação dos recursos físicos disponibilizados para o alcance dos objetivos pretendidos, o processo, que engloba a adequação do conjunto de regras e procedimentos que norteiam a execução do programa, e os resultados, que evidenciam se a política atingiu seu objetivo de alterar a realidade social. (FREITAS, TANCREDI, CAVALCANTE FILHO et al, 2013, pp. 17-18)

A avaliação, embora não tenha por foco um projeto de lei específico, ou mesmo o marco legal, *per se*, de uma determinada política pública, visa a compreender como a intervenção estatal, do ponto de vista do legislador, contribuiu para o alcance dos resultados esperados, proporcionando uma crítica que pode sinalizar para a necessidade de atuação do legislador com vistas a corrigir os rumos das políticas avaliadas por meio da adequação da legislação que a rege.

Muito embora o procedimento seja recente, contando com apenas dois períodos avaliativos completos, o que dificultaria uma análise adequada sobre seu nível de implementação, diversas comissões do Senado Federal têm procedido anualmente tais avaliações, que podem gerar resultados diversos, como: a) requerimentos de audiências

públicas para dirimir pontos não esclarecidos; b) requerimentos de tramitação em conjunto, audiência de comissões, etc.; c) subsídios para o posicionamento das comissões com relação a projetos de lei que se encontram na pauta; d) novas proposições legislativas<sup>78</sup>.

No Reino Unido, o procedimento atual de avaliação *ex post* conduzido pelo parlamento teve origem depois que, em 2004, a Comissão de Constituição da Câmara dos Lordes, recomendou ao governo que a maioria das leis deveriam ser objeto de revisão após três anos de sua implementação ou após seis anos de sua vigência, o que acontecesse primeiro. Além disso, para que não houvesse sobrecarga dos limitados recursos das comissões parlamentares, recomendou-se que os ministérios devessem ficar responsáveis pela revisão, que seria submetida por meio de relatório ou memorando à comissão apropriada. (KELLY e EVERETT, 2013, p. 3)

A partir dessa recomendação, seguiu-se uma série de interações entre o parlamento e o governo, que resultou no estabelecimento de uma rotina sistemática de revisão legislativa pelo governo, entre três a cinco anos da promulgação da lei, de forma a complementar a avaliação realizada pelas comissões do parlamento, principalmente da Câmara dos Comuns. Em seguida, a partir de março de 2008, foram estabelecidos manuais para os ministérios, que deveriam realizar a revisão das leis que entraram em vigor a partir de 2005. (Ibidem, p. 5-7)

Entre dezembro de 2008 e abril de 2010, quando foi dissolvido o parlamento de 2005, foram publicados memorandos relativos a sete leis revisadas. Com a formação do governo da Coalizão, os memorandos continuaram a ser publicados, totalizando 58 até janeiro de 2013. Apesar disso, até aquela data apenas três memorandos haviam sido objeto de relatório por parte das comissões responsáveis no parlamento.

Atualmente, o ministério responsável no governo deve encaminhar, entre três a cinco anos a partir do consentimento Real dado a uma lei aprovada pelo parlamento, um

---

<sup>78</sup> Como foi o caso do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 326, de 2016, que institui a Política Nacional de Defesa Agropecuária, cuja apresentação foi motivada pela realização da avaliação da política de defesa agropecuária no âmbito da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal no exercício de 2015, conforme se depreende da justificção do referido PLS. Documento disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126819>. Acessado em 15/11/2016.



memorando à comissão responsável com uma avaliação de impacto preliminar sobre como a lei avaliada tem funcionado na prática, além de notas explicativas sobre os objetivos da lei, para subsidiar a decisão da comissão acerca da oportunidade de realizar uma efetiva avaliação de impacto legislativo pós-implementação. (BRITAIN, 2015, p. 79)

Embora não haja uma lista exaustiva das avaliações pós-implementação procedidas pelo parlamento<sup>79</sup>, o número não deve ser grande. Kelly e Everett (2013) citam apenas quatro procedimentos realizados pela Câmara dos Comuns e um pela Câmara dos Lordes, embora façam referência a diversas outras avaliações que não estariam ligadas à sistemática implementada a partir de 2008.

Nos primeiros anos de implementação do procedimento de avaliação de impacto legislativo *ex post* no âmbito do parlamento britânico, verificou-se a existência de um interesse limitado por parte das comissões na realização desse procedimento. O que explica essa falta de interesse é o fato de que os parlamentares preferem priorizar na sua agenda ações que possam influenciar decisões políticas futuras, além disso, existem diversas atividades que já fazem parte da rotina no âmbito do parlamento que implicam a análise e revisão do arcabouço legislativo existente. (SHAW, 2016, p. 10)

O relatório da comissão designada no âmbito da Câmara dos Lordes para avaliar a implementação pós-legislativa da lei intitulada *The Inquiries Act 2005*, considera, também, que é necessário monitoramento das recomendações após publicação dos relatórios relativos aos exames pós-legislativos. Muito embora as recomendações não sejam de implementação obrigatória, o que acontece é que muitas vezes o Poder Executivo inicialmente acata determinadas recomendação mas acaba não implementando. (HOUSE OF LORDS, 2014, p. 83)

---

<sup>79</sup> Conforme CAYGILL, Thomas. Post-Legislative scrutiny in the UK Parliament: Identifying a research agenda. *Parliaments and Legislatures*, 17 June 2015. Disponível em: <https://parliamentsandlegislatures.wordpress.com/2015/06/17/post-legislative-scrutiny-in-the-uk-parliament-identifying-a-research-agenda/>. Acessado em 15/11/2016.

## 7. CONCLUSÃO

Na última metade do Século XX e no início do atual, houve significativo desenvolvimento teórico no âmbito da legística e da análise econômica do direito. *Pari passu*, cada vez mais os agentes responsáveis pela elaboração das políticas públicas e os parlamentares responsáveis pela aprovação das leis que viabilizam a implementação dessas políticas têm se comprometido com a melhoria do processo por meio do qual as iniciativas estatais são concebidas, selecionadas e implementadas.

O principal repositório de evidências dessa crescente preocupação com a qualidade substantiva da produção legislativa encontra-se no trabalho desenvolvido pela OCDE nessa área a partir da década de 1980. Desde então, os registros desse organismo internacional demonstram que o desenvolvimento e implementação de boas práticas legislativas no âmbito de seus países membros têm aumentado significativamente, reservando, todavia, notáveis espaços para avanços.

O recente panorama da política regulatória traçado pela OCDE em 2015 demonstra que o Reino Unido se encontra entre os estados com melhor conceito no que tange à política de avaliação de impacto regulatório. Sua escolha enquanto parâmetro de comparação com o Brasil quanto à implementação de mecanismos assecuratórios da qualidade material das leis, tem finalidade mais profícua que apenas situar o nível de desenvolvimento desses institutos em um país em relação ao outro. A comparação pode ser tomada enquanto coleta de evidências que possam vir a subsidiar o delineamento de uma estratégia para o desenvolvimento de uma política de qualidade legislativa no Brasil.

É verdade que existem barreiras de ordem institucional que impedem a comparação direta entre situações vivenciadas em ambos os sistemas. Talvez a maior dessas barreiras tenha a ver com o sistema parlamentarista adotado pelo Reino Unido, o que coloca o parlamento, notadamente a Câmara dos Comuns, numa situação em que sua atuação quase se confunde com a do próprio governo.

Mesmo considerando o fato de que o governo presidencialista no Brasil também precisa compor uma base de apoio majoritária para governar no Brasil, o parlamento

brasileiro parece ser uma arena de muito maior conflituosidade que o parlamento britânico, onde praticamente todas as medidas propostas pelo governo são aprovadas. Até mesmo a Câmara dos Lordes, que tem uma composição política que a torna mais independente da influência do governo, acaba por não opor dificuldades à tramitação dos projetos prioritários do governo em razão das questões históricas apontadas neste trabalho.

Essa maior independência do parlamento brasileiro em relação ao governo, típica do sistema presidencialista adotado pelo Brasil, bem como as características de simetria e incongruência do sistema bicameral tupiniquim, abre espaço para a existência de uma arena de embate mais franco entre forças políticas do governo e da oposição, o que favorece o desenvolvimento de um debate mais aberto e amplo e reforça a necessidade da instituição de mecanismos de qualidade legislativa no âmbito do Congresso Nacional, para que esse debate possa ser melhor qualificado.

Os mecanismos adotados pelo parlamento não precisam ser estanques, ou seja, não é necessário que estejam completamente circunscritos à atuação do poder legislativo. A experiência britânica de atribuir a elaboração dos documentos técnicos de avaliação de impacto legislativo, tanto *ex ante* quanto *ex post*, ao governo é uma saída viável diante da magnitude dos recursos humanos e materiais necessários à elaboração desses estudos, frente à limitação da estrutura do parlamento. É necessário, porém, que o poder legislativo tenha aparato técnico suficiente para poder criticar detalhadamente os subsídios técnicos produzidos pelo Poder Executivo, sob pena de ter comprometida sua capacidade de contribuir para a melhoria da qualidade das leis.

No que concerne especificamente à avaliação de impacto legislativo realizada *ex ante*, verifica-se que o Reino Unido obteve sucesso em implementar um processo sistemático de realização de avaliações para as medidas legislativas que, de forma geral, se enquadrem nos critérios de relevância e criticidade estabelecidos pelo manual do governo. Verifica-se, a partir das análises, porém, a dificuldade de se mobilizar o parlamento para a realização dos exames pré-legislativos, de forma a potencializar a contribuição dos seus membros aos anteprojetos publicados.

Essa dificuldade, como visto, decorre da exiguidade de prazo entre a publicação do anteprojeto e o protocolo do projeto de lei no parlamento. Além disso, o governo acaba publicando uma quantidade de anteprojetos bem inferior ao total de projetos protocolados em cada sessão parlamentar.

Parte da dificuldade do sistema britânico decorre do fato de que os projetos de lei que tramitam em cada sessão parlamentar devem ser aprovados na mesma sessão parlamentar, pois, caso contrário, serão, via de regra, arquivados. Esse limite temporal acaba por limitar a capacidade de o parlamento reter para análise, até mesmo a análise pré-legislativa, um determinado projeto de lei.

No Brasil, essa questão não é tão premente no processo legislativo ordinário, mas a prática demonstra que o governo tem formas de suprimir o debate mais aprofundado no âmbito do parlamento sempre que isso não lhe pareça conveniente, seja por meio da edição de medidas provisórias, seja pela solicitação de urgência constitucional nos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo.

Além disso, as poucas diretrizes relacionadas ao que seria uma aproximação ou esboço da avaliação de impacto legislativo instituídas na LRF e no Decreto nº 4.176, de 2002, conforme abordado no capítulo antecedente, carecem de efetiva coercitividade, não sendo, portanto, observadas na prática legislativa.

Quanto ao procedimento de consulta às partes interessadas, verifica-se que a prática é comum no legislativo brasileiro, todavia não sistematizado, não diferindo substancialmente da existente no parlamento britânico que, embora usual, também não é realizada de forma sistemática. A diferença encontra-se no processo de elaboração dos anteprojetos de lei ainda no âmbito do Poder Executivo, onde a prática britânica encontra-se bastante avançada, sendo comum a realização de consultas públicas e audiências, que são tecnicamente direcionadas à elucidação de questões levantadas no decorrer da avaliação de impacto legislativo procedida pelo corpo técnico.

Avanços podem ser obtidos pelo Brasil por meio da maior sistematização desse mecanismo, como o estabelecimento de requisitos relativos à realização de audiências no

âmbito do Poder Executivo para a proposição de atos normativos de sua iniciativa ou, até mesmo, estabelecimento de procedimentos regimentais, no âmbito do Congresso Nacional, que tornem *default* a realização desse procedimento na tramitação de projetos de lei nas Casas do Congresso Nacional. Essa última opção talvez seja pouco viável atualmente em razão da grande quantidade de projetos anualmente protocolados em ambas as Casas.

Quanto à realização de avaliações *ex post*, verifica-se que nos últimos dez anos o Reino Unido realizou substanciais avanços no sentido de institucionalizar esse instrumento, produzindo, aliás, uma quantidade razoável de documentos técnicos no âmbito do Poder Executivo. Todavia, há certa dificuldade em sensibilizar os parlamentares para a importância de dedicar tempo à análise baseada em dados e documentos técnicos de leis que já estão em implementação. Dessa forma, a menos que haja grande mobilização política em torno da revisão de uma determinada lei provocada pela insatisfação de setores da sociedade, dificilmente o parlamentar se sentirá incentivado a se dedicar ao trabalho de revisão legislativa enquanto há, no parlamento, uma agenda de elaboração legislativa em andamento.

No Brasil, embora não exista uma tradição quanto à realização de avaliações sobre leis já implementadas, há um esforço recente de sistematização desse mecanismo no âmbito do Senado Federal, que resultou na edição da Resolução nº 44, de 2013. Apesar de recente, a prática de avaliação de políticas públicas já teve como resultado, inclusive, a elaboração de proposição legislativa que fosse ao encontro de sanar problemas encontrados no decorrer de tais avaliações.

Fazendo um balanço geral sobre as diferentes práticas analisadas, os avanços obtidos na institucionalização de mecanismos de controle da qualidade substantiva de documentos normativos em elaboração e de revisão desses diplomas, bem como as dificuldades encontradas para a plena efetivação desses mecanismos, é possível vislumbrar um amplo caminho para o avanço desses institutos no Brasil por meio da análise comparada das práticas adotadas em outros países que possuam maior tradição nessa seara.

Além disso, tais análises podem contribuir para sedimentar a percepção de que o incremento da cientificidade na análise de proposições legislativas não tem a propensão a

substituir o mandatário eleito por um corpo tecnocrático enquanto titular do poder decisório no processo político, mas apenas de qualificar o debate e incrementar a qualidade da decisão política tomada pelos mandatários, que será feita com base numa visão mais realista sobre o que de fato está em jogo em cada proposição legislativa.

## 8. REFERÊNCIAS

ABREU, Cintia Costa de Abreu. **Regulatory Quality and the Regulatory System in the UK**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acessado em 15/11/2016.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal**. Política & Sociedade: Florianópolis. Volume 11, nº 21, Julho de 2012.

ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educ. Soc. vol.23 no.80 Campinas Sept. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302002008000003#back](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000003#back). Acessado em 5/11/2016.

BBC. **History: Historic Figures: David Lloyd George (1863-1945)**. Apresenta informações sobre a história britânica, 2014. Conteúdo disponível na internet por meio do endereço: [http://www.bbc.co.uk/history/historic\\_figures/george\\_david\\_lloyd.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/george_david_lloyd.shtml). Acessado em 12/11/2016.

BELTRÃO, Tatiana e VIDIGAL, Fernanda. **Constituição: apesar das dificuldades, projetos de iniciativa popular ganham fôlego**. Matéria jornalística. Senado Federal: Brasília, 2013. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/25/constituicao-apesar-das-dificuldades-projetos-de-iniciativa-popular-ganham-folego/>. Acessado em 13/11/2016.

BERNAR, Bruno Boti. **O Conceito de Dependência da Trajetória (Path dependence): definições e controvérsias teóricas**. Artigo: Perspectivas, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978/4434>. Acessado em 4/10/2016.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda.: 2006.

BORÇA JUNIOR, Gilberto Rodrigues e TORRES FILHO, Ernani Teixeira. **Analisando a Crise do Subprime**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 15, N. 30, pp. 129-159, Dez.2008. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXIII%20CAD/Economia/Ernani%20Torres/Torres%20e%20Bor%C3%A7a%20Entendendo%20a%20Crise%20do%20Subprime.pdf>. Consulta realizada em 17/11/2016.

BRAUD, Philippe. **Sociologie politique**. 3e éd. Paris: L.G.D.J., 1996. 577p. *apud* GROFF, Paulo Vargas. **Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 40 n. 160 out./dez. 2003.

BRITAIN. **The Governance of Britain.** Report presented to Parliament by the Secretary of State for Justice and Lord Chancellor by Command of Her Majesty. July, 2007. Disponível em:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228834/7170.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228834/7170.pdf). Acessado em 9/11/2016.

BRITAIN. **Guide to Making Legislation.** Cabinet Office, July 2015.

CARREL, Severin. **What is the West Lothian question and why does it matter?** The Guardian, 19/9/2014. Disponível em:

<https://www.theguardian.com/politics/2012/jan/17/what-is-west-lothian-question>. Acessado em 7/11/2016.

CAYGILL, Thomas. **Post-Legislative scrutiny in the UK Parliament: Identifying a research agenda.** Parliaments and Legislatures, 17 June 2015. Disponível em: <https://parliamentsandlegislatures.wordpress.com/2015/06/17/post-legislative-scrutiny-in-the-uk-parliament-identifying-a-research-agenda/>. Acessado em 15/11/2016.

CHEVALIER, Jacques. **L'évaluation législative: un enjeu politique.** In: DELCAMP, Alain; BERGEL, Jean-Louis; DUPAS, Alain. **Contrôle parlementaire et evaluation.** Paris: La Documentation Française, 1995, *apud* GUIMARÃES, André Sathler e BRAGA, Ricardo de João. **Legística – Inventário semântico e teste de estresse do conceito.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 48, n. 191 jul/set. 2011.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto C. **A Contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições.** Artigo: Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 23 nº 1, p. 77-106, 2002. - pág. 95-99: “5-As instituições e os evolucionários” - Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/2029/2410>. Acessado em 4/10/2016.

COPETTI NETO, Alfredo e MORAIS, José Luis Bolzan de. **O segundo movimento *Law and Economics*, a eficiência e o consenso do modelo neoclássico ordenalista subjetivista a partir de Richard Posner: ruptura ou (re)aproximação ao (Estado de) Direito contemporâneo.** Artigo: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2011, n. 4, Jan-Jun. p. 56-76. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista5/neto.pdf>. Acessado em 29/10/2016.

DELLEY, Jean-Daniel. **Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico.** Trad. Léo Noronha. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 101-143, jan./jun.2004.

DYMOND, Glenn *and* DEADMAN, Hugo. **The Salisbury Doctrine.** House of Lords Library, 2006. Disponível em: <http://www.parliament.uk/documents/lords-library/hllsalisburydoctrine.pdf>. Acessado em 12/11/2016.



FREITAS, Igor Vilas Boas de, TANCREDI, Márcio, CAVALCANTE FILHO, João Trindade, et al. **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: proposta de abordagem.** Senado Federal: Brasília, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/avppsf/avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-1>. Acessado em 15/11/2016.

GROFF, Paulo Vargas. **Modelos de parlamentarismo: inglês, alemão e francês.** Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 40 n. 160 out./dez. 2003. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/910/R160-11.pdf?sequence=4>. Acessado em 5/11/2016.

GUIMARÃES, André Sathler e BRAGA, Ricardo de João. **Legística – Inventário semântico e teste de estresse do conceito.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 48, n. 191 jul/set. 2011.

HORGAN, Gerard. **The United Kingdom as a Quasi-Federal State.** Working Papers, Queen's University, 1999. Disponível em: <http://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/WorkingPapers/Archive/1999/1999-3GerardHorgan.pdf>. Acessado em 5/11/2016.

HM TREASURY. **The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government.** HM Treasury: London, 2003. Disponível em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220541/green\\_book\\_complete.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf). Acessado em 15/11/2016.

HOUSE OF LORDS. **The Inquiries Act 2005: post-legislative scrutiny.** Select Committee on the Inquiries Act 2005. Report of Session 2013-2014. Authority of the House of Lords: London, 2014. Disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldinquiries/143/143.pdf>. Acessado em 15/11/2016.

KELLY, Richard. **Private Bills in Parliament: House of Commons Background Paper.** House of Commons Library, 7 January 2014.

KELLY, Richard. **Pre-legislative scrutiny under the Coalition Government: 2010-2015.** House of Commons Library. Briefing Paper Number 05859, 13 August 2015.

KELLY, Richard and EVERETT, Michael. **Post-Legislative Scrutiny.** House of Commons Library, 23 May 2013. Disponível em: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05232/SN05232.pdf>. Acessado em 15/11/2016.

LE MAY, Godfrey H. L.. **The Victorian Constitution: Conventions, Usages and Contingencies,** (1979) apud DYMOND, Glenn and DEADMAN, Hugo. **The Salisbury Doctrine.** House of Lords Library, 2006. Disponível em:

<http://www.parliament.uk/documents/lords-library/hllsalisburydoctrine.pdf>. Acessado em 12/11/2016.

LODGE, M. **Trends and Challenges in Regulation and Regulatory Policy in Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015**. OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>. *Apud* OECD. **OECD Regulatory Policy Outlook 2015**. OECD Publishing, Paris: 2015. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015\\_9789264238770-en#.V-Qp1p1v-M8](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#.V-Qp1p1v-M8). Acessado em: 22/9/2016.

MACEDO, Bernardo Gouthier. **Direito e economia: uma complexa relação**. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua, Coordenadora. **Agenda contemporânea: direito e economia: trinta anos de Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MADER, Luzius. **Legística: história e objeto; fronteiras e perspectivas**. In: Congresso Internacional de Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 43-54, *apud* GUIMARÃES, André Sathler e BRAGA, Ricardo de João. **Legística – Inventário semântico e teste de estresse do conceito**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 48, n. 191 jul/set. 2011.

MENEGUIN, Fernando B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil**. Textos para Discussão n° 70. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>. Último acesso em: 13/10/2016.

MENEGUIN, Fernando B e BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Avaliação de impacto regulatório – como melhorar a qualidade das normas**. Textos para Discussão n° 193. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD193/at\\_download/file](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD193/at_download/file). Último acesso em: 13/10/2016.

NIED, Paulo Sergio. **O Conceito de Eficiência Econômica e a Ruptura do Contrato de Sociedade**. Artigo: XXI Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI): Uberlândia-MG, junho/2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=21be9a4bd4f81549>. Acessado em 29/10/2016.

NORTHERN IRELAND ASSEMBLY. **About the Assembly: General Information: History of Assembly**. Disponível em: <http://www.niassembly.gov.uk/about-the-assembly/general-information/history-of-the-assembly/>. Acessado em 7/11/2016.

OECD. **OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation**. Paris, 1995. Disponível em: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>. Acesso em 30/10/2016.

OECD. **Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers.** Version 1.1. Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>. Acessado em 16/11/2016.

OECD. **2012 Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.** Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>. Acessado em 3/11/2016.

OECD. **OECD Regulatory Policy Outlook 2015.** OECD Publishing. Paris: 2015. Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015\\_9789264238770-en#.V-Qp1p1v-M8](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#.V-Qp1p1v-M8). Acessado em: 22/9/2016.

OECD-APEC. **2005 APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform.** Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/34989455.pdf>. Acesso em 3/11/2016.

RENDA *and* CASTRO. **Regulatory oversight and co-ordination: Selected national experiences.** OECD, *unpublished paper*, 2015, *apud* OECD. **OECD Regulatory Policy Outlook 2015.** OECD Publishing. Paris: 2015.

SILVA FILHO, Edison Benedito da. **Institucionalismo Econômico, Modelos Mentais e Conformidade Institucional.** Tese de doutoramento. Campinas: Unicamp, 2011.

SCOTTISH PARLIAMENT, The. **Visit & Learn: History.** Disponível em: <http://www.parliament.scot/visitandlearn/history.aspx>. Acessado em 6/11/2016.

SHAW, Chris. **Post-Legislative Scrutiny in UK House of Commons.** Apresentação disponível em: <https://www.oecd.org/about/parliamentarians/50141779.pdf>. Acessado em 15/11/2016.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan. – jul., 2007.

SOUZA, Ricardo da Silva. **A ciência da legislação: os elementos da legística aplicados à elaboração de normas.** Brasília: Lunix Consultoria, 2009, *apud* GUIMARÃES, André Sathler e BRAGA, Ricardo de João. **Legística – Inventário semântico e teste de estresse do conceito.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 48, n. 191 jul/set. 2011.

UNITED KINGDOM. **Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials.** March 2015. Disponível em: <http://www.bis.gov.uk/assets/BISCore/better-regulation/docs/I/11-1111-impact-assessment-guidance.pdf>. Acessado em 15/11/2016.

UNITED KINGDOM. **Passage of a Bill.** Página do parlamento britânico na internet: <http://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/>. Consulta realizada em 17/11/2016.

WALES. **Key Events in the Development of the National Assembly for Wales.** National Assembly for Wales, 2012. Disponível em: <http://www.assembly.wales/NAfW%20Documents/ke-1997-2003.pdf%20-%2023052011/ke-1997-2003-English.pdf>. Acessado em 6/11/2016.

WATTS, Joe. **Brexit latest: Supreme Court gives Theresa May permission to appeal Article 50 ruling.** Independent: UK Politics. Tuesday 8 November 2016. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-latest-news-legal-challenge-live-supreme-court-theresa-may-permission-article-50-ruling-a7404971.html>. Acessado em 12/11/2016.