

Avaliação de impacto legislativo

A prática europeia e suas lições para o Brasil

RAQUEL LIMA SCALCON

Resumo: O presente artigo objetiva investigar a utilização de mecanismos de avaliação *ex ante* e *ex post* no processo legislativo, comparando-se o grau de institucionalização desse instrumento no Brasil com o grau de sua assimilação em determinados países da Europa. Para proceder ao exame, utilizar-se-á a doutrina comparada europeia, especialmente as de origem alemã, portuguesa e suíça. Após a apresentação das práticas de avaliação *ex ante* e *ex post* de impacto legislativo em tais países, sugere-se o seu emprego também no processo legislativo brasileiro. Tal incorporação seria fundamental para a construção de uma cultura de maior racionalidade e eficácia na elaboração de soluções legais para problemas concretos.

Palavras-chave: Avaliação de impacto legislativo. Experiência europeia. Processo Legislativo brasileiro. Racionalização.

Introdução

Conforme a compreensão atual da Ciência da Legislação (*Legisprudence*), as leis tornaram-se cada vez mais instrumentos de intervenção e de conformação da realidade social. Noutras palavras, a maioria das leis é (ou deveria ser) elaborada à luz de um programa de ação voltado à persecução de certas finalidades públicas; a lei que institui a política de cotas nas universidades públicas federais, por exemplo, estava orientada à promoção de uma série de fins constitucionalmente reconhecidos (igualdade, em especial).

Não há dúvida de que tal política apresentou, na prática, dificuldades possivelmente não previstas, mas que poderiam ser, em parte, previsíveis a partir do exame *ex ante* dos seus eventuais impactos na realidade concreta. Ademais, exames *ex post* poderiam indicar os principais pro-

Recebido em 20/9/16
Aprovado em 14/11/16

blemas concretos gerados por uma política em questão e tornariam oportuna a sua correção com base em mudanças pontuais nas normativas envolvidas.

Nesse contexto, a realização de tais estudos torna-se fundamental para o próprio sucesso – ou para um *maior e mais rápido sucesso* – da política perseguida pela inovação legislativa. Daí a importância social e atual do presente estudo. Quer-se perquirir a utilização de mecanismos de avaliação *ex ante* e *ex post* no processo legislativo brasileiro (seja no Executivo, seja no Legislativo), comparando-se o grau de institucionalização desse instrumento no Brasil com o grau de sua assimilação em alguns países na Europa.

Para proceder ao exame, utilizar-se-á, sobretudo, a doutrina comparada, especialmente a alemã, a portuguesa e a suíça. Como hipótese provisória do problema, sustenta-se que é muito rara a utilização de avaliações *ex ante* e *ex post* no processo legislativo no Brasil, ao contrário do que se observa na Europa. Tal déficit gera relevantes dificuldades na construção de uma cultura de maior *racionalidade* na elaboração de soluções legais para problemas concretos.

Quanto ao plano de trabalho, serão inicialmente apresentadas as características principais da *Legisprudence*. Em seguida, será analisado o nível de assimilação das suas recomendações nos processos legislativos de países europeus, sobretudo Alemanha, Portugal e Suíça. Logo após serão indicados os aspectos principais de avaliações de impacto legislativo *ex ante* e *ex post*, fazendo-se menção a exemplos concretos de seu emprego na prática europeia. Finalmente, será estudado o grau de institucionalização de tais instrumentos no Brasil e questionar-se-á a importância da sua adoção no contexto do País, bem como serão indicadas medidas adequadas a tanto.

1. O desenvolvimento da *Legisprudence* ou da teoria da legislação

1.1. Percurso histórico, objeto de estudo, método e consequências jurídicas

Qual é atualmente o grau de racionalidade do processo legislativo de dado país? Na maioria dos casos, não é muito elevado. A razão é clara: vive-se um tempo de desenfreada proliferação ou “enchente de normas” (VOERMANS, 2011, p. 47). Descrevendo a realidade da Alemanha, por exemplo, Karpen (2003, p. 42) afirma que um cidadão daquele país está submetido, apenas no âmbito federal, a mais de 6.000 leis. Nesse sentido, é flagrantemente inviável para o cidadão buscar informar-se sobre as condutas que o Direito lhe proíbe, permite ou exige. Ademais, esse notório aumento quantitativo de leis tem conduzido, paralelamente, a um forte decréscimo da sua qualidade formal e material.

Situação ainda mais grave vive o Brasil, onde sequer é possível afirmar quantos e quais dispositivos estão em vigor. A confusão aumenta em virtude da larga competência normativa do Poder Executivo, bem como a existência de três esferas de produção legislativa (federal, estadual e municipal). Segundo Fabiana Soares (2009, p. 57), haveria mais de “5 mil entes legiferantes em três ordens normativas distintas – União, Estados e Municípios –, muitas vezes com competências concorrentes”. Trata-se, em termos metafóricos, de uma verdadeira Babel, pois os produtos legislativos “não dialogam” entre si, são incoerentes e, muitas vezes, incompreensíveis para o cidadão comum.

Importa ressaltar, todavia, que tal inchaço legislativo não é um drama pontual, verificado em poucos ordenamentos do *Civil Law*, mas um problema compartilhado por vários

deles, o qual se revela com mais agudeza em países como o Brasil, dada sua peculiar divisão de competências. Ademais, conquanto essa realidade comum seja fruto, em parte, do surgimento de novas áreas de intervenção do Direito (e das próprias tarefas do *Welfare State*), deve-se convir que ela também foi estimulada pela ausência de controle sobre o processo de tomada de decisão pelo legislador.

Em tal contexto, é natural que o *processo legislativo* se tenha tornado campo de crescente interesse científico ao longo das últimas décadas. E a razão é muito simples: desejava-se construir um caminho de *racionalização* do “padrão e do ritmo” da atividade legiferante (SOARES, 2007, p. 124). Assim, conveniou-se que o conjunto de saberes desenvolvido para tal objetivo seria denominado *Legisprudence* ou *Legistics* – em português, “Legística”.¹ A Legística, portanto, pretende produzir recomendações cientificamente fundadas sobre como *bem legislar*. Intenta-se melhorar a qualidade do ato legislativo em termos materiais (reforço na produção dos efeitos pretendidos) e em termos formais (compreensibilidade do comando normativo, técnica adequada etc.) (FLÜCKIGER, 2009a, p. 215; MADER, 2001, p. 1).

Desse modo, a Legística ocupa-se dos *resultados concretos* da aplicação de uma lei em dado contexto social. Ela quer antecipar (avaliar preventivamente) ou elucidar (avaliar retrospectivamente) as possíveis razões de um déficit de realização dos fins intencionados, ou seja, da não confirmação da *prognose* do legislador sobre os reais efeitos da lei. Noutras palavras, intenta-se analisar os atos legislativos

à luz da sua capacidade de produzir ambiciosas mudanças na realidade social, as quais teriam servido de justificativa para a própria emanação da lei.

Tem o propósito, ainda, de adaptar o processo legislativo de modo a reduzir essa quebração recorrente entre efeitos esperados (*prognose* do legislador) e efeitos obtidos com a aplicação da lei. Para tanto, foram desenvolvidos vários métodos orientadores da produção e da avaliação da lei (Metódica Legislativa ou Legística Material), os quais são unânimes em exigir, previamente ao impulso legislativo, no mínimo (i) a identificação clara do problema sobre o qual se pretende atuar (diagnose), (ii) a formulação precisa do objetivo que se deseja alcançar e (iii) a seleção ampla de meios possíveis a tanto (jurídicos ou não) (KARPEN, 2003, p. 44; MADER, 2001, p. 1; SOARES, 2007, p. 126-127).

Nesse contexto, a avaliação legislativa (do Projeto de Lei) desenvolvida e recomendada pela Legística tornaria a deliberação do Parlamento mais complexa e responsável, aumentando o grau de fundamentação da medida tomada, bem como de clareza sobre o problema verificado. Ademais, a população em geral estaria devidamente ciente das reais possibilidades de o ato normativo produzir os resultados práticos desejados. Evitar-se-ia, assim, não apenas a criação de falsas expectativas, mas também o manejo de medidas jurídicas graves (penais, por exemplo) claramente inócuas em relação ao problema identificado.

Não há dúvida de que todo o instrumental da Legística, se aceito e bem empregado, pode gerar consequências *fundamentais* no plano da aplicação e da interpretação do Direito. De acordo com Mader, sob o ponto de vista jurídico a produção de conhecimento acerca dos efeitos concretos da legislação poderia conferir um novo sentido “a princípios gerais legais

¹ Opta-se pelo emprego do termo “Legística”, já consagrado na doutrina brasileira especializada. Todavia, é possível encontrar outros termos empregados em idêntico sentido, tais como *Teoria da Legislação*, *Ciência da Legislação* e *Legisprudência*.

ou constitucionais, tais como o princípio da igualdade perante a lei, a proteção contra a arbitrariedade e, em particular, o princípio da proporcionalidade”² (MADER, 2001, p. 8, tradução nossa). Como os direitos fundamentais reconhecidos não podem ser ilusórios, devendo ser efetivos (e efetivados), a justificação do impulso legislativo, antes excluída de um controle constitucional, deve ressoar na própria *validade* do Direito produzido.

1.2. A experiência europeia na implementação das recomendações da Legística

No plano internacional, sobretudo europeu, pode-se afirmar com segurança que a Confederação Suíça é o país no qual as recomendações da *Legisprudence* apresentam maior grau de institucionalização e juridicidade. Não por acaso, a primeira obra sistemática sobre a Teoria da Legislação pertence a um advogado criminalista dessa nacionalidade: Peter Noll (1973). Desde então, as pesquisas não cessaram. Tamanho desenvolvimento acadêmico, acompanhado do seu reconhecimento pelos agentes políticos, fez com que o problema da avaliação legislativa – e da sua eficácia – adquirisse caráter *constitucional*.

Em 1999, a Constituição da Suíça sofreu amplo processo de reforma, momento em que se optou por inserir, no artigo 170, a exigência de avaliação da eficácia (*Wirksamkeit*)³ das medidas estatais. Eis a redação do dispositivo: “o Parlamento Federal deve assegurar que a eficácia das medidas tomadas pela Confederação seja avaliada” (*Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden*).⁴

Conforme relata Mader (2003, p. 83), trata-se de norma que obriga o Parlamento a averiguar a eficácia das *medidas estatais*, o que também inclui, por razões lógicas, o exame das suas próprias medidas (leis). Além disso, costuma-se interpretar tal dispositivo da maneira mais *ampla* possível, englobando não apenas a obrigatoriedade de avaliações *ex ante* (prospectivas), como também a de avaliações *ex post* (retrospectivas). Finalmente, é interessante ressaltar que são pouquíssimas as leis suíças aprovadas sem cuidadoso processo de avaliação (no caso, *pros-*

²No original: “to general legal or constitutional principles such as the principle of equality before the law, protection against arbitrariness and, in particular, the principle of proportionality”.

³Considera-se que o termo *eficácia* seja o que mais corresponde à expressão alemã *Wirksamkeit*. Ademais, um dos principais autores suíços da área da *Legisprudence*, Luzius Mader, emprega o termo *efficacy* em seus escritos em língua inglesa como sinônimo de *Wirksamkeit* (MADER, 2003, p. 82).

⁴Constituição da Confederação Suíça (SUÍÇA, 1998).

pectiva). Tamanho rigor justifica-se, em parte, pelas grandes limitações à possibilidade de controle constitucional material de leis federais e de atos normativos (AESCHLIMANN, 2008, p. 9; MADER, 2009, p. 188).

No plano supranacional, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organization for Economic Cooperation and Development*, OECD) tem-se ocupado do problema da avaliação da qualidade da lei, bem como do seu aprimoramento. A OECD publicou, ainda na década de 90 do séc. XX, as primeiras recomendações internacionais sobre avaliação da qualidade da lei (OECD, 1995, 1997). Essas normativas ressoaram intensamente na União Europeia, que então buscava definir uma política de regulação legislativa clara.

Com esse desiderato, criou-se o “Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade Legislativa” (*Grupo Mandelkern*). As pesquisas realizadas foram indiscutivelmente impulsionadas pelo ingresso na União Europeia de países do Leste, cujas legislações necessitavam de ampla adaptação e de melhoria em termos de legitimidade democrática e eficácia (SOARES, 2007, p. 139). Suas recomendações, dirigidas à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento da União Europeia, foram publicadas no conhecido “Relatório Mandelkern” (MANDELKERN GROUP, 2001). A partir delas, firmou-se ainda o Acordo Interinstitucional “Legislar Melhor” (*Interinstitutional Agreement Better Lawmaking*, 2003/C 321/01)⁵, cuja tarefa era a de *reformular* práticas legislativas anacrônicas de Estados-Membros (VOERMANS, 2011, p. 52; ALMEIDA, 2009, p. 95-96).

No âmbito interno, inúmeros países europeus também apresentam práticas importantes em prol do controle da qualidade e da eficácia da legislação – caso, por exemplo, de várias leis alemãs, especialmente as de grande impacto, que são submetidas a diversas técnicas de avaliação *prospectiva* e também *retrospectivas* (monitoramento sistemático dos efeitos) (KARPEN, 2003, p. 44-47). Ademais, é requisito plenamente institucionalizado na Alemanha o preenchimento de *checklist* referente à identificação do problema, à seleção das medidas cabíveis e aos objetivos da norma.

Em países com duas ou mais línguas oficiais, como a Bélgica, a Suíça e o Canadá, as avaliações (especialmente as *prospectivas*) também são etapas necessárias do processo legislativo. Todavia, nesse específico contexto, elas estão incumbidas de uma tarefa a mais: a reprodução de comandos normativos em línguas diferentes. Em tais nações, houve

⁵ O conteúdo do Acordo *Better Lawmaking* pode ser encontrado, em língua inglesa (UNIÃO EUROPEIA, 2003). É importante salientar que um novo pacote de recomendações no âmbito do programa foi recentemente publicado (maio de 2015), com a denominação *Better Regulation Package* (UNIÃO EUROPEIA, 2015).

franco desenvolvimento de técnicas para assegurar que o teor dos dispositivos seja sempre o mais similar possível, superando-se tal dificuldade linguística (BERGESON, 2009, p. 88).

2. Características da avaliação de impacto legislativo na experiência europeia

2.1. Aspectos materiais

Inegavelmente, quando teoriza um método de exame das leis, a *Legística* procura averiguar a capacidade de elas produzirem os efeitos desejados (e prometidos) pelo legislador. Logo, ocupa-se primordialmente (mas não só) da *eficácia* do ato legislativo. Todavia, deve-se bem situar essa questão no contexto da ordem constitucional. Em primeiro lugar, é evidente que atribuir validade a um ato estatal com base apenas na sua capacidade de fomento de dado objetivo seria algo constitucionalmente vedado. Basta pensar no exame de proporcionalidade para concluir, de início, que determinados meios, por mais eficazes que sejam em relação ao fim ambicionado, estão excluídos do raio de ação legítima do Estado.

Em realidade, a avaliação da eficácia da lei, seja *ex ante* (avaliação da prognose), seja *ex post* (constatação dos seus efeitos concretos), poderia ser concebida como critério subsidiário para fins de exame da constitucionalidade – mais um requisito ao lado dos já tradicionalmente aplicados (proporcionalidade, igualdade, proibição do excesso, proibição de insuficiência, razoabilidade etc.) (FLÜCKGER, 2009b, p. 190). Logo, haveria um *agravamento* de tal juízo, o qual ganharia em *rigor*, uma vez que mais um elemento passaria a integrá-lo.

Isso esclarecido, procede-se a uma necessária precisão conceitual. Empregou-se al-

gumas vezes, ao longo do texto, a expressão “avaliação da eficácia da lei”. Contudo, de que *eficácia* se está a falar? Por certo, não se trata do tradicional conceito de eficácia *jurídica*, o qual forma uma tríade juntamente às noções de existência e de validade jurídica.⁶ Está-se a empregar o termo com sentido muito preciso e particular, assim formulado: eficácia é a “natureza de algo que produz o efeito esperado” (FLÜCKGER, 2009b, p. 186, tradução nossa).⁷ No plano legislativo, uma lei pode ser considerada *eficaz* sempre que os efeitos de sua aplicação representarem uma suficiente promoção dos fins concretos objetivados pelo legislador (FLÜCKGER, 2009b, p. 186; KARPEN, 2003, p. 34-35; MADER, 2001, p. 5).

Tal termo costuma ser usado junto com *efetividade* e *eficiência*. A efetividade da lei é definida, nos limites deste estudo, como o grau de congruência entre o comando normativo e o comportamento dos seus destinatários (FLÜCKGER, 2009b, p. 186; KARPEN, 2003, p. 34-35; MADER, 2001, p. 5). Ilustrativamente, pode-se questionar o quanto uma proibição é respeitada ou cumprida, um mandado é executado e uma permissão (um direito) é utilizada.

Importante perceber, nesse contexto, a *inexistência* de uma relação necessária entre *efetividade* e *eficácia* da lei. Noutras palavras, é possível que um comando normativo seja

⁶Consoante Guastini, na linguagem jurídica, o vocábulo *eficácia* é utilizado em dois sentidos principais: “(a) em um primeiro sentido, ‘eficácia’ significa capacidade de produzir efeitos jurídicos [...]”; (b) em um segundo sentido, ‘eficácia’ significa aplicabilidade” (GUASTINI, 2011, p. 257-258).

⁷Uma advertência é necessária aqui: no longo do artigo de Alexandre Flückiger, há um equívoco de tradução do francês para o inglês: traduziu-se o termo “*efficacité*” como “*effectiveness*”, quando o correto seria “*efficacy*”. Naquele texto, a expressão “*effectiveness*” deve ser compreendida como “*efficacy*” e vice-versa. Tal equívoco aparece inclusive no título, o qual seria assim reformulado: “*Efficacy: a new Constitutional principle*”.

plenamente respeitado pelos destinatários, mas os objetivos concretos do legislador não sejam promovidos, porque, conforme Mader, “a efetividade é uma condição, mas não necessariamente uma garantia para a eficácia da legislação” (MADER, 2001, p. 5, tradução nossa).⁸ O cumprimento da norma somente gerará *também* sua eficácia quando, de fato, houver uma relação causal entre o seu comando e o objetivo buscado.

Ainda em relação à efetividade, nem sempre é possível afirmar, com segurança, que os comportamentos examinados são decorrência do dispositivo que os determina. Por exemplo, o uso do cinto de segurança, obrigatório por lei. É bem possível que, durante um período inicial, a adoção da conduta devida (utilização do cinto) tenha sido influenciada pelo mandado jurídico. Todavia, caso tal lei fosse revogada, é plausível pensar que esse comportamento não sofreria grande mudança, uma vez que incorporado à prática social. Se assim ocorresse, poder-se-ia afirmar que os cidadãos usavam o cinto por motivos já independentes da norma que os obrigava a tanto. Trata-se, no entanto, de situação fática de difícil aferição ou demonstração. Entre as variáveis envolvidas, como identificar as responsáveis pelos efeitos observados? (DELLEY, 2009, p. 184).

Por fim, o critério da eficiência trata da relação entre os *custos* e os *benefícios* do ato legislativo (KARPEN, 2003, p. 35; MADER, 2001, p. 5). Com ele, examina-se a proporção entre os recursos investidos em uma lei ou política pública e os correlatos resultados concretos obtidos. Por recursos ou custos, devem-se compreender não apenas os valores econômicos empregados, mas também elementos *imateriais*, como inconvenientes emocionais

ou psicológicos eventualmente causados aos destinatários (MADER, 2001, p. 5). Quanto aos benefícios, não apenas aqueles pretendidos pelo legislador devem ser considerados, mas também os que, conquanto não previstos, sejam positivos e importantes (MADER, 2001, p. 5).

Esses são, pois, os conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. Para os objetivos do presente estudo, relevante é a avaliação da lei à luz, fundamentalmente, do critério da sua *eficácia*, pois, ao se questionar o quanto uma legislação poderá vir a ser eficaz (*exame prospectivo*) ou o quanto já é eficaz (*exame retrospectivo*), na verdade se questiona a racionalidade e o acerto da prognose do legislador. O exame da eficácia representa, pois, justamente o exame da própria validade da previsão legislativa que subjaz à lei.

A título de síntese, as ideias até aqui expostas podem ser assim reformuladas: (i) a necessidade da análise da *eficácia* da lei pode ser deduzida do próprio conteúdo normativo do postulado da proporcionalidade e (ii) tal critério de avaliação legislativa deve ser entendido como uma pergunta acerca das possibilidades de a lei produzir os efeitos esperados (avaliação *prospectiva* durante o processo legislativo) ou de já estar, de fato, produzindo-os (avaliação *retrospectiva* da lei em vigor).

2.2. Aspectos formais

Em termos formais, a avaliação deve ser o mais metódica possível, de modo a dar credibilidade aos seus resultados. Ademais, os fundamentos de suas conclusões precisam estar plenamente acessíveis a todos para que sejam confrontados. O exame deve ser sistemático e abranger a análise dos efeitos relevantes da maneira mais completa possível (MADER, 2003, p. 76). Finalmente, deve-se prezar pela

⁸No original: “Effectiveness is a condition, but not necessarily a guarantee for the efficacy of legislation”.

objetividade e pela imparcialidade. Logo, as assertivas apresentadas não devem decorrer de visões parciais, nem estar contaminadas por interesses particulares.

Por tais motivos, os exames costumam ser apresentados sob a forma de relatório ou memorando, e elaborados por terceiros *especialistas* na temática. Conforme Mader (2003, p. 77), avaliações que cumpram os pressupostos antes elencados serão muito mais do que meras manifestações subjetivas ou intuitivas. Ao mesmo tempo, o jurista admite que elas ainda não estão aptas a cumprir, de maneira plenamente satisfatória, todas as exigências mais estritas do campo científico (MADER, 2003, p. 77).

Trata-se, pois, de um limite qualitativo do exame. Nesse contexto, é preciso admitir que as avaliações legislativas se situam nesses dois extremos. Entretanto, esforços não faltam para que elas caminhem, mais e mais, rumo à utilização de uma abordagem tão cientificamente rigorosa quanto praticável e possível for.

2.3. Critérios de exame

2.3.1. Avaliação *ex ante*: exame predominantemente hipotético-normativo

As avaliações *ex ante* ou *prospectivas* são realizadas durante o processo legislativo e, portanto, antes de a lei ingressar no ordenamento jurídico. Trata-se de exame que tem por objetivo antecipar, na medida do possível, os eventuais efeitos concretos que advirão da futura aplicação da lei na realidade social. Com tais informações, a escolha do legislador é mais consciente, tornando-o politicamente mais responsável.

Entre os instrumentos utilizados para a realização de avaliações *prospectivas*, destacam-se *checklists*, testes práticos, programa de demonstrações, simulações etc. (KARPEN, 2003, p. 44-45; MADER, 2001, p. 9). Com o intuito de esclarecer a sua funcionalidade, serão agora mencionados alguns exemplos de sua utilização na experiência estrangeira, notadamente na alemã e na portuguesa. Trata-se dos seguintes casos: (i) na Alemanha, a Lei das Catástrofes Naturais do Estado de Nordrhein-Westfalen e o novo Código de Processo Civil (*Zivilprozessordnung*); e (ii) em Portugal, a Lei do Rendimento Mínimo Garantido.

A respeito da prática alemã, Ulrich Karpen (2003, p. 44) afirma que o projeto de lei que deu origem à Lei das Catástrofes Naturais do Estado de Nordrhein-Westfalen (NRW) foi submetido a interessante exame *prospectivo*, a partir da técnica da “simulação *in vitro*” (*in vitro simulation*). O Ministério do Interior teria colocado em um tabuleiro

todas as instituições públicas que entrariam em ação no caso de uma tragédia natural (polícia, bombeiros, exército, autoridades locais, regionais, federais etc.) (KARPEN, 2003, p. 44). Simularam-se alguns desastres e tais instituições foram chamadas a opinar. Esses testes foram fundamentais para a identificação de uma série de falhas, bem como para sua adequada correção antes do ingresso da lei no ordenamento.

Uma segunda técnica de avaliação *ex ante* relatada por Karpen (2003, p. 45) consiste na distribuição da minuta da futura lei àqueles que serão os principais responsáveis por aplicá-la. Exemplificativamente: um projeto de nova lei social relativa ao auxílio a crianças e a adolescentes foi entregue às instâncias administrativas competentes; pediu-se que os administradores indicassem, à luz de novos casos reais que iam surgindo, como decidiriam se a lei já estivesse em vigor; tais respostas foram apresentadas sob a forma de relatórios, com base nos quais foi possível identificar inúmeros problemas, bem como corrigi-los já *a priori*.

A mesma técnica foi utilizada em relação ao novo Código de Processo Civil alemão (*Zivilprozessordnung*). Novamente, a ação partiu do Estado de Nordrhein-Westfalen. O seu Ministério da Justiça submeteu o projeto de novo Código a juízes das mais variadas esferas, pedindo que informassem como decidiriam determinados casos à luz das normas atuais e à luz das inovações trazidas (KARPEN, 2003, p. 45). A ideia era justamente comparar o *ex ante* (Código atual) e o *ex post* (novo Código). A partir disso, observou-se uma diferença importante em termos, sobretudo, de *tempo* e de *custo* do processo.

Na experiência portuguesa, por sua vez, muito interessante é o caso da Lei do Rendimento Mínimo Garantido (PORTUGAL, 1996), que instituiu um regime não contributivo de seguridade social e um programa de integração social (ALMEIDA, 2003, p. 150). A nova política pública, contudo, somente entrou em vigor um ano depois, em julho de 1997. Durante tal período, vários projetos pilotos foram examinados pelo Comitê Nacional para o Rendimento Mínimo Garantido. Tal órgão foi criado pela lei em questão justamente para monitorá-la, estando comissionado pelo Centro de Pesquisa e Estudos Sociais (Universidade de Coimbra, Portugal) (ALMEIDA, 2003, p. 150-151).

Os estudos desenvolvidos permitiram uma caracterização clara do fenômeno da *exclusão social*, bem como da maneira como a política pública deveria intervir nessa realidade, além de apontar as falhas e os méritos dos projetos pilotos existentes (CAPUCHA, 1998). As recomendações e conclusões de tal estudo foram fundamentais para a redação do Decreto-Lei 196 (PORTUGAL, 1997), depois emendado pelo Decreto-Lei 84 (PORTUGAL, 2000), os quais vieram a regulamentar a Lei do Rendimento Mínimo Garantido (ALMEIDA, 2003, p. 150). Quando

em vigor, ela passou novamente por avaliações, desta vez *retrospectivas*. Naquele momento, era fundamental averiguar se a prognose construída de forma tão cuidadosa efetivamente se mostrou acertada.

2.3.2. Avaliação *ex post*: exame predominantemente empírico-estatístico

As avaliações *ex post* ou *retrospectivas* são realizadas quando a lei já está em pleno vigor ou, no caso de legislações com prazo de vigência determinado (como as chamadas *leis experimentais*), imediatamente antes ou após o término da sua eficácia jurídica (RANCHORDÁS, 2014, p. 7). Trata-se de exame que tem por objetivo investigar, de forma razoavelmente precisa, os reais efeitos concretos do ato legislativo. Com tais informações, o legislador poderá tanto *emendar* ou *corrigir* a lei, quanto terá reforçados subsídios para *bem* elaborar novas legislações.

Entre os instrumentos utilizados para realizar avaliações *retrospectivas*, destacam-se métodos quantitativos e qualitativos típicos do campo das ciências sociais, tais como entrevistas, observações, estatísticas, monitoramento, comparação entre população atingida e população não atingida pela inovação legal etc. (KARPEN, 2003, p. 46-47; MADER, 2001, p. 6). Com o intuito de esclarecer a sua funcionalidade, serão agora mencionados alguns exemplos de sua utilização na experiência estrangeira, nomeadamente na suíça e na portuguesa.

Trata-se dos seguintes casos: (i) na Suíça, as obrigações de revisão periódicas previstas em determinadas legislações e o Regulamento da Promoção de Pesquisas Científicas Paralelas e da Melhoria da Condição de Vida de Viciados em Drogas (*Ordinance on the Promotion of Parallel Scientific Research and Improving the Living Conditions of Drug Addicts*) e (ii) em Portugal, o Código da Estrada (PORTUGAL, 1994).

Sem dúvida, uma das formas mais eficazes de institucionalizar avaliações *retrospectivas* é torná-las obrigatórias por meio da sua previsão em dispositivos integrantes da própria legislação que será submetida a exame. O artigo 44 da Lei de Proteção Ambiental (*Umweltschutzgesetz*) da Suíça, por exemplo, determina que a Confederação promova estudos para identificar o grau de sucesso das medidas previstas naquele ato normativo (MADER, 2003, p. 85). Semelhante dispositivo está presente na Lei da Energia (*Energiegesetz*, art. 20), o qual prevê a realização de avaliações *periódicas*, a partir de sistemático monitoramento dos efeitos da norma em vigor (MADER, 2003, p. 86).

Notória é a Lei da Promoção de Pesquisas Científicas Paralelas e da Melhoria da Condição de Vida de Viciados em Drogas (*Ordinance on the Promotion of Parallel Scientific Research and Improving the Living*

Conditions of Drug Addicts, 1992) (MADER, 2003, p. 87). Trata-se de paradigmático exemplo de *lei experimental* aprovada na Suíça. Tais legislações identificam-se, sobretudo, pelo fato de vigorarem por tempo limitado, estabelecido antes mesmo do seu ingresso no ordenamento. A peculiaridade tem por função propiciar o exame da adequação da medida legislativa à realização dos objetivos almejados. Com base em tais dados, pode-se então formular, com redobrada segurança, uma legislação mais duradoura para a temática.⁹

Nesse sentido, relevante é a advertência de Mader (2001, p. 4) e Ranchordás (2014, p. 7-8): toda lei tem uma natureza de *experimento*, na medida em que é parte de um processo de aprendizado amparado em uma lógica de tentativa e erro. Entretanto, não é esse o sentido usualmente conferido à expressão “lei experimental”. Num *conceito estrito*, legislações experimentais são aquelas que apresentam como características fundamentais (i) a limitação da sua eficácia no tempo; (ii) a descrição clara dos seus propósitos; (iii) a indicação precisa dos instrumentos que serão utilizados para avaliar os resultados concretos da sua aplicação e (iv) a previsão de intervalos de tempo em que haverá a coleta de tais dados, com a designação dos órgãos competentes a tanto (submissão a monitoramento sistemático) (MADER, 2001, p. 4).

Desse modo, legislações experimentais apresentam, no seu corpo, a chamada *sunset clause* ou *provision*. Trata-se justamente de disposição que autolimita seu período de vigência (KARPEN, 2003, p. 47; RANCHORDÁS, 2014, p. 8). Elas expirarão após o decurso do

⁹Conforme Sofia Ranchordás, uma vez avaliada a legislação experimental e tendo ela gerado resultados satisfatórios, pode-se, a partir de tais dados, adaptá-la com o intuito de finalmente emitir um texto legal permanente (2014, p. 7).

prazo previsto, a menos que o Parlamento renove o ato ou emita nova legislação em seu lugar. Seu emprego justifica-se, como regra, em contextos nos quais os resultados de avaliações prospectivas são fortemente incertos e inconclusivos (DELLEY, 2009, p. 143). As informações recolhidas durante o intervalo de “teste” permitem, pois, uma deliberação legislativa muito mais segura, consciente e efetiva ao enfrentamento do problema.

No que refere à lei experimental suíça, estava em questão a autorização de propostas – cientificamente fundadas – de desenvolvimento de programa de prevenção e do tratamento para reduzir danos causados pelo uso de drogas (MADER, 2001, p. 4; 2003, p. 87). Conquanto se estivesse lidando com delicado problema – e com temática altamente controversa –, os resultados dos experimentos foram promissores. Permitiu-se, por um curto período de tempo em 1998, que, sob condições, médicos legalmente prescrevessem *heroína* para pacientes. Tal legislação experimental foi renovada em seus efeitos, até a sua inserção no projeto de Reforma da Lei de Narcóticos (*Betäubungsmittelgesetz*), o qual entraria em vigor em 2009 (MADER, 2001, p. 4, 2003, p. 88).

3. A legística na experiência brasileira. Razões e medidas para uma maior institucionalização de avaliações de impacto legislativo.

Apresentados alguns exemplos concretos de avaliação *ex ante* e *ex post* de leis em alguns países europeus, quer-se agora propor uma reflexão sobre o seu papel para o aprimoramento do processo de elaboração legislativo. Por que razão, afinal, deveria o Brasil institucionalizá-las? Muitas são as razões. Ao produzirem

dados úteis para comparações e analogias, avaliações *retrospectivas* constroem bases consistentes para novas avaliações *prospectivas*, possibilitando a emissão de prognoses muito mais acuradas sobre os futuros efeitos de uma dada lei (MADER, 2001, p. 3). Nesse sentido, tais valorações são etapas necessárias de uma metodologia de elaboração legislativa *mais* consciente em suas deliberações e politicamente *mais* responsável.

Há, pois, um caminho analítico a ser seguido: (i) identificação clara do problema sobre o qual se pretende atuar (*diagnóstico*); (ii) formulação precisa do objetivo que se deseja alcançar; (iii) ampla seleção de meios *a priori* adequados a tanto (jurídicos ou não); (iv) avaliação *prospectiva* dos efeitos hipotéticos das principais medidas em discussão (*prognóstico*); (v) redação do projeto; (vi) aprovação da legislação e entrada em vigor; (vii) avaliação *retrospectiva* dos seus efeitos; e, finalmente, (viii) correção ou emenda da lei, se o caso, para adequá-la à luz dos resultados do exame *ex post* (MADER, 2001, p. 2; SOARES, 2007, p. 126; ALMEIDA, 2003, p. 155).

O longo percurso legislativo sugerido tem por pano de fundo uma nova concepção acerca da atividade do legislador. Uma compreensão que vê o ato de legislar como um incessante “processo de aprendizagem” (*learning process*), no qual a avaliação dos efeitos da legislação “é um dos pré-requisitos fundamentais [...] para aprender; um processo no qual também a responsabilidade do legislador pela realidade social e pela adequação social da ação legislativa deve ser garantida”¹⁰ (MADER, 2001, p. 2, tradução nossa).

¹⁰No original: “a process in which the evaluation of the effects of legislation is one of the fundamental prerequisites – and tools – for learning; a process, too, in which the responsiveness of the legislator to social reality and the social adequacy of legislative action should be guaranteed”.

Tem-se, pois, uma mudança fundamental: admite-se que a lei não é mais capaz de dar solução *definitiva* a problemas complexos e em *constante mutação*. Nesse contexto, se antes a publicação da nova lei era a etapa *final* da atividade do legislador, hoje ela é etapa tão somente *inicial* (FLÜCKIGER, 2009, p. 20). O seu papel e a sua responsabilidade não se encerram nesse ponto, senão que dele recomeçam, com reforçada intensidade.

À luz de tais ponderações, ingressa-se finalmente no exame do grau de *institucionalização*, na realidade jurídica brasileira, dos ideais e dos métodos da Legística. Costuma-se apontar o final da década de 90 do século XX como o marco inicial do processo de desenvolvimento desse campo do saber no País (SOARES, 2007, p. 139). São dessa época tanto a Lei Complementar nº 95 (BRASIL, 1998), que cumpre o comando do art. 59, parágrafo único, da Constituição¹¹, como sua norma regulamentadora, o Decreto nº 2.954 (BRASIL, 1999), depois integralmente substituído pelo Decreto nº 4.176 (BRASIL, 2002).

Durante as discussões parlamentares acerca do conteúdo da Lei Complementar nº 95 (BRASIL, 1998), havia certo consenso sobre a necessidade de racionalizar o ordenamento jurídico brasileiro. Tencionava-se promover uma consolidação dos atos normativos, de modo a diminuir o número de textos em circulação. Todavia, a redação final dos dispositivos da lei em questão revelou-se bastante tímida frente a tal objetivo – timidez que, no entanto, não foi reproduzida no Decreto nº 4.176 (BRASIL, 2002), o qual veio a regulamentá-la.

Tal decreto, elaborado durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, teve sua redação *decididamente* influenciada pelo

¹¹“Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis” (BRASIL, 1988).

advogado-geral da União à época – hoje ministro do Supremo Tribunal Federal – Gilmar Ferreira Mendes. Ressalte-se que o Decreto se limita a disciplinar a elaboração de projetos de atos normativos de competência do Poder Executivo Federal (medidas provisórias e decretos) ou, ao menos, projetos por ele elaborados para posterior envio ao Congresso Nacional (projetos de lei).

Da sua leitura atenta, pode-se afirmar, *com segurança*, que o Decreto nº 4.176 (BRASIL, 2002) introduziu, no ordenamento brasileiro, uma série de questões próprias da Legística formal e material. Nesse sentido, seus Anexos I e II apresentam um longo e analítico formulário, de preenchimento “obrigatório” para toda proposta de ato normativo, conforme determina o seu art. 37.¹² Tal questionário nada mais é do que um *sofisticado* modelo de avaliação legislativa *ex ante* ou *prospectiva*. Com ele, pretende-se tanto identificar o problema concreto objeto da lei (diagnose), quanto as medidas eleitas (meio) supostamente capazes de solvê-lo (prognose) e, ainda, os objetivos almejados (fins).

Entre as perguntas da avaliação legislativa (Anexo I), destacam-se as seguintes, a título meramente ilustrativo:

ANEXO I – QUESTÕES QUE DEVEM SER ANALISADAS NA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO

1. Deve ser tomada alguma providência? 1.1. Qual o objetivo pretendido? [...] 2. Quais as alternativas disponíveis? [...] 9. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais? 9.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados? Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado? O âmbito de proteção sofre restrição? A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados? [...] 9.4. Trata-se de norma de caráter penal? A pena proposta é compatível com outras figuras penais existentes no ordenamento jurídico? Tem-se agravamento ou melhoria da situação do destinatário da norma? Trata-se de pena mais grave? Trata-se de norma que propicia a despenalização da conduta? Eleva-se o prazo de prescrição do crime? A proposta ressalva expressamente a aplicação da lei nova somente aos fatos supervenientes a partir de sua entrada em vigor?

Não restam dúvidas de que o devido cumprimento das exigências previstas em tal instrumento de avaliação legislativa demandaria uma

¹² Eis a íntegra do art. 37 do Decreto nº 4.276: “As propostas de projetos de ato normativo serão encaminhadas à Casa Civil por meio eletrônico, *com observância do disposto no Anexo I*, mediante exposição de motivos do titular do órgão proponente, à qual se anexarão: I – as notas explicativas e justificativas da proposição, em consonância com o Anexo II; [...]” (BRASIL, 2002, grifo nosso).

profunda mudança de postura do Poder Executivo.¹³ Não por acaso, até o presente momento, ele tem sido solenemente ignorado na prática quotidiana, inclusive sob o argumento de que não haveria obrigatoriedade em seu preenchimento.¹⁴ Trata-se, pois, de uma “conduta não internalizada pela Administração Pública” (SOARES, 2007, p. 141), realidade que, por ironia, representa exatamente aquilo que a Legística pretende evitar.

Apesar dessa resistência, a temática tem ganhado, de forma lenta, maior institucionalização noutros campos. Nesse sentido, muito significativa é a recente Resolução 44/2013 do Senado, a qual alterou o Regimento Interno daquela Casa, ao criar um procedimento de avaliação sistemática e periódica de políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo (BRASIL, 2013). Nesse sentido, as Comissões Permanentes do Senado deverão selecionar, até o mês de março de cada ano, políticas de sua área de competência, monitorando-as ao longo da sessão legislativa, para, ao final, apresentar relatório avaliativo de seus resultados. Importante salientar que, embora tal Resolução tenha entrado em vigor na data da sua publicação, apenas a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática cumpriu-a em 2014, ao investigar os impactos do “Programa Nacional de Banda Larga” (BRASIL, 2014).

Ademais, verifica-se que também o Executivo Federal seleciona determinadas políticas por ele gestadas e submete-as a (auto)avaliações retrospectivas, atribuição conferida à Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil.¹⁵ No âmbito de tal poder, merece menção, ainda, uma iniciativa inovadora da Secretaria de Assuntos Legislativos, órgão do Ministério da Justiça. Trata-se do Projeto “Pensando o Direito”, elaborado com o intuito de promover a “democratização do processo legislativo no Brasil”.¹⁶ Sua funcionalidade é simples: lançam-se editais convocatórios da comunidade acadêmica para a realização de pesquisa em tema de interesse da Secretaria em questão, cujos resultados são

¹³ Consoante diagnosticam Felipe de Paula e Guilherme de Almeida, “não é possível derivar da previsão normativa uma prática efetiva ou um programa de avaliação de impacto legislativo” (PAULA; ALMEIDA, 2013, p. 31).

¹⁴ Nesse sentido, o advogado da União, Jandyr Maya Faillace Neto, então assessor especial da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, sustentou que “o envio das propostas ‘com observância do disposto no Anexo I’; não é e nunca foi necessário – não seria sequer viável [...]” (FAILLACE NETO, 2009, p. 204).

¹⁵ Nos termos do art. 17 do Anexo I do Decreto 5.135 (BRASIL, 2004), “À Subchefia de Articulação e Monitoramento compete: [...] II – coordenar, monitorar e avaliar os resultados dos programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República; [...]”.

¹⁶ Ver Projeto Pensando o Direito. Secretaria de Assuntos Legislativos. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/o-que-e/>>. Acesso em 4 out. 2015.

posteriormente publicados.¹⁷ A investigação deve ser eminentemente *aplicada*, isto é, de caráter empírico (“quali-quantitativo”), uma vez que a intenção é, justamente, a de “conferir maior efetividade às normas perante a realidade social”.¹⁸ As conclusões apresentadas pelos pesquisadores serão, assim, utilizadas para informar e qualificar a elaboração normativa no País.

Conclusão

Diante do exposto, verifica-se que o problema do aprimoramento do processo legislativo, em sentido amplo, tornou-se objeto de interesse de pesquisadores estrangeiros e, mais timidamente, de pesquisadores brasileiros. No âmbito interno, iniciativas difusas de avaliação de impacto já podem ser observadas. Todavia, elas ainda não integram necessariamente o procedimento legislativo brasileiro, em intensa oposição ao observado na prática legislativa de alguns países europeus. Nesse contexto, é fundamental desenvolver um *modelo* de avaliação que, uma vez adequado às *peculiaridades brasileiras*, seja inserido como elemento *obrigatório* para a elaboração normativa nacional, seja no Poder Executivo, seja no Poder Legislativo. De qualquer modo, acredita-se que a falta de maior vinculação entre *avaliação da qualidade da lei* e *controle da validade da lei* ainda comprometa bastante a repercussão prática de iniciativas e de estudos já realizados. A construção no discurso jurídico de uma mútua implicação entre tais categorias seria, sem dúvida, um excelente começo.

Sobre a autora

Raquel Lima Scalcon é doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil; mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, RS, Brasil; professora na graduação em Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter), Porto Alegre, RS, Brasil.

E-mail: raquelscalcon@gmail.com

¹⁷ As publicações já realizadas então disponíveis em: <<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/publicacoes/>>. Acesso em 04 set. 2015.

¹⁸ Ver Projeto Pensando o Direito. Secretaria de Assuntos Legislativos. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/o-que-e/>>. Acesso em 4 out. 2015.

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹⁹

LEGISLATIVE IMPACT ASSESSMENT: THE EUROPEAN LESSONS FOR BRAZIL

ABSTRACT: This paper aims at investigating the use of ex ante and ex post evaluation instruments in the legislative process, in order to compare their standard of institutionalization in Brazil and the standard in some European countries. For such purpose, the European doctrine is studied, specially the German, the Portuguese and the Swiss ones. After presenting the practice of legislative impact assessment in these countries, it is suggested that the Brazilian legislative process also incorporates some kind of evaluative instrument. This attitude would contribute to the construction of a new legislative culture, in which the statute capacity of solving concrete problems would guide the political decision rationally.

KEYWORDS: LEGISLATIVE IMPACT ASSESSMENT. THE EUROPEAN EXPERIENCE. THE BRAZILIAN LEGISLATIVE PROCESS. RATIONALIZATION.

Como citar este artigo

(ABNT)

SCALCON, Raquel Lima. Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 214, p. 113-130, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113>.

(APA)

Scalcon, R. L. (2017). Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(214), 113-130. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113

Referências

AESCHLIMANN, Arthur. O sistema de controle de constitucionalidade na Suíça. *Supremo Tribunal Federal*, 22 fev. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/portaStfSobreCorte_pt_br/anexo/O_sistema_de_controle_de_constitucionalidade_na_Suica.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

ALMEIDA, Marta Tavares de. Evaluation of legislation: the portuguese experience. In: PITARCH, Ismael E. (Org.). *Legislador i tècnica legislativa*. Barcelona: Publicacions del Parlament de Catalunya, 2003.

_____. A contribuição da legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2009. Belo Horizonte, MG. *Anais...* Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

BERGESON, Robert. The bilingual and bijural learning in Canada. In: CONGRESS OF EUROPEAN ASSOCIATION OF LEGISLATION, 7., 2006, Baden-Baden. *Proceedings...* Baden-Baden: Nomos, 2009.

¹⁹ Sem revisão do editor.

BRASIL. *Constituição da república federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

_____. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. *Diário Oficial da União*, 27 fev. 1998.

_____. Decreto-Lei nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999. *Diário Oficial da União*. Brasília, 29 jan. 1999.

_____. Decreto-Lei nº 4.176, de 28 de março de 2002. *Diário Oficial da União*. Brasília, 1ª abr. 2002.

_____. Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 jul. 2004.

_____. Senado Federal. Resolução n. 44, de 17 de setembro de 2013. *Diário Oficial da União*, 18 set. 2013.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. *Relatório de atividades CMMC 2014*. Brasília: Senado Federal, 2014.

CAPUCHA, Luis Manuel (Coord.). *Rendimento Mínimo Garantido: avaliação da fase experimental*. Coimbra: Centre for Research and Sociological Studies, 1998.

DELLEY, Jean-Daniel. Lei e políticas públicas: mecanismo de avaliação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2009. Belo Horizonte, MG. *Anais...* Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

FAILLACE NETO, Jandyr Maya. Lei e políticas públicas: mecanismos de avaliação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2009. Belo Horizonte, MG. *Anais...* Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

FLÜCKIGER, Alexandre. A obrigação jurisprudencial da avaliação legislativa: uma aplicação do princípio da precaução aos direitos fundamentais. *Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*, v. 07, n. 1, p. 14-23, jul. 2009a.

_____. Effectiveness: a new constitutional principle. *Legislação: cadernos de Ciência da Legislação*, n. 50, p. 183-198, 2009b. Disponível em: <<http://archive-ouverte.unige.ch/unige:5417>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

GUASTINI, Riccardo. *La sintassi del diritto*. Turim: G. Giappichelli, 2011.

KARPEN, Ulrich. The evolution of legislation. In: PITARCH, Ismael E. (Org.). *Legislador i tècnica legislativa*. Barcelona: Publicacions del Parlament de Catalunya, 2003.

MADER, Luzius. Evaluation of legislation: contribution to the quality of legislation. *Legislationline*, 2001. Disponível em: <<http://www.legislationline.org/documents/id/15216>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Improving legislation by evaluating its effects: the swiss experience. In: PITARCH, Ismael E. (Org.). *Legislador i tècnica legislativa*. Barcelona: Publicacions del Parlament de Catalunya, 2003.

_____. The drafting procedure for laws and ordinances in Switzerland. In: CONGRESS OF EUROPEAN ASSOCIATION OF LEGISLATION, 7., 2006, Baden-Baden. *Proceedings...* Baden-Baden: Nomos, 2009.

MANDELKERN GROUP. Better regulation: final report. *European commission*, 13 nov. 2001. Disponível em: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2017.

NOLL, Peter. *Gesetzgebungslehre*. Hamburg: rowohlt taschenbuch verlag, 1973. Disponível em: <<https://www.helveticaarchives.ch/detail.aspx?ID=184855>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

OECD. *Recommendation of the council of the OECD on improving the quality of government regulation*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and

Development, 1995. Disponível em: <<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD%2895%2995>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

_____. *The OECD report on regulatory reform synthesis*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1997. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

PAULA, Felipe de; ALMEIDA, Guilherme Alberto Almeida de. Avaliação legislativa e projeto pensando o direito: uma afortunada aproximação. In: BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de assuntos legislativos. *O papel da pesquisa na política legislativa: metodologia e relato de experiências do projeto pensando o direito*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2013. (Série Pensando o Direito, n. 50).

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 114, de 3 de maio de 1994. Código da estrada. *Diário da República*, 3 maio 1994.

_____. Lei nº 19-A, de 29 de Junho de 1996. Cria o Rendimento Mínimo Garantido, instituindo uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social. *Diário da República*, 29 jun. 1996.

_____. Decreto-Lei nº 196, de 31 de Julho de 1997. *Diário da República*, 31 jun. 1997.

_____. Decreto-Lei nº 84, de 11 de maio de 2000. *Diário da República*, 11 maio 2000.

RANCHORDÁS, Sofia. *Constitutional sunsets and experimental legislation: a comparative Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma legislação melhor. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 50, p. 124-142, jan./jun. 2007.

_____. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2009. Belo Horizonte, MG. *Anais...* Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

SUÍÇA. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1998. *Das Portal der Schweizer Regierung*, 1º jan. 2016. Disponível em: <<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Acordo interinstitucional legislar melhor 2003/C 321/01. *Jornal Oficial da União Europeia*, 31 dez. 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:EN:PDF>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. *Better regulation package*. Estrasburgo: European commission, 2015.

VOERMANS, Wim. Quality of EU legislation under scrutiny: what kind of problem, by what kind of standards?. In: MADER, Luzius; ALMEIDA, Marta Tavares de (Orgs.). *Quality of Legislation: principles and instruments: proceedings of the ninth Congress of the International Association of Legislation*. Baden-Baden: Nomos, 2011.