

HÁ ESPERANÇA PARA UMA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO CRIMINAL NO BRASIL?

IS THERE HOPE FOR A CRIMINAL LEGISLATIVE IMPACT ASSESSMENT IN BRAZIL?

Iara Maria Machado Lopes¹  

Defensoria Pública de Santa Catarina, DPESC, Florianópolis/SC
Centro Universitário Cesusuc, Unicesuc, Florianópolis/SC
mmlopesiara@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13629557>

Resumo: Dada a atual conjuntura, racionalizar o processo legislativo é postura necessária e deve ter na Avaliação de Impacto Legislativo Criminal (AILC) uma poderosa aliada. Ainda que em crescente popularização, a ferramenta está distante da incorporação à realidade e apresenta uma série de desafios para isso. Reconhecê-los, todavia, não inviabiliza perspectivas mais auspiciosas sobre ela. Esse exercício de ponderação é o que o problema central do texto buscará empreender. A partir de reflexões que têm como origem uma abordagem dedutiva, evidenciaram-se indicativos para certo otimismo: algum grau de abertura dos Poderes à ferramenta; o País desenvolvendo outras condições propícias; o fato de pequenos passos já serem bem-vindos; um jogo de passes entre o saber técnico e o político que muitas vezes lhe é favorável; e a existência de saídas para lidar com o tempo e a medição da atividade legislativa. Os desafios, portanto, não podem invalidar o instrumento.

Palavras-chave: avaliação de impacto legislativo; política legislativa penal; política criminal; desafios.

Abstract: Given the current situation, rationalizing the legislative process is a necessary stance and should have the Criminal Legislative Impact Assessment as a powerful ally. Although increasingly popular, the tool is far from being incorporated into reality and presents a series of challenges in doing so. Recognizing them, however, does not make more auspicious perspectives impossible. This weighting exercise is what the central problem of the paper will seek to undertake. Based on reflections that originate from a deductive approach, indications for a certain optimism were evident: some degree of openness of the branches of power to the tool; the country developing other favorable conditions; the fact that small steps are already welcome; a passing game between technical and political knowledge that is often favorable; and the existence of outlets for dealing with the timing and measurement of legislative activity. The challenges, therefore, cannot invalidate the instrument.

Keywords: legislative impact assessment; criminal legislative policy; criminal policy; challenges.

1. Introdução

Alta proliferação, falta de evidências, improvisação, oportunismo, moralização, recrudescimento, populismo e opacidade. Essas são algumas qualificadoras que matizam a política pública criminal brasileira. Nesse cenário, racionalizar o processo legislativo é postura necessária e equilibrada e tem na Avaliação de Impacto Legislativo Criminal (AILC) uma poderosa aliada. Em modesta síntese, a AILC promete conferir mais transparência, justificação e legitimidade à decisão legislativa penal.

Ainda que mecanismos avaliativos estejam em constante demanda e que o tema esteja em crescente popularização, é sensata a impressão de que estamos distantes de ver a avaliação realmente incorporada à produção legiferante brasileira. Diversas razões podem explicar esse deslocamento. O que, por ora, assumir-se-á enquanto problema norteador deste artigo, é compreender se os obstáculos para a concretização da ferramenta não a invalidam, não pelo menos por completo. Com isso, o objetivo é ponderar se há elementos para esperar a viabilidade de uma AILC no Brasil.

2. A ferramenta

A Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) *lato sensu*, para **Carlos Blanco de Moraes** (2010), é o processo analítico de gestão da qualidade das normas direcionado à identificação dos seus efeitos e ao compartilhamento das

melhores opções de atuação pública. **Mader** (2001) e **Meneguim** (2010), por sua vez, situam na AIL o exame quanto à eficácia, à eficiência e à efetividade da norma. A AILC, nesse contexto, seria a espécie de AIL voltada à norma penal, podendo a primeira receber como empréstimo da segunda a conceituação no que lhe é genérico.

Portanto, a AILC nada mais é do que um instrumento de Legística Material que promete conferir mais transparência, justificação e legitimidade à decisão legislativa penal. Para **Morais** (2007), o campo da Legística é decomposto em: Legística Organizativa, ligada aos modelos de gestão da qualidade dos programas normativos; Legística Formal, vinculada ao estudo, sobretudo, dos critérios formais de comunicação legislativa; e Legística Material, mais condizente com as reflexões sobre como garantir que a lei seja válida e de boa qualidade para assegurar o alcance de seus objetivos. Na última, portanto, é que se pode localizar a AIL, e por consequência, a AILC.

Muito menos uma pormenorização absoluta de todos os impactos da tomada de decisão criminal, ela é mais um mecanismo de compreensão de parte de seus efeitos, tornando mais acessíveis os dados que são ou que foram relevantes a ela. Pode ser elaborada quando a norma está sendo construída — *ex ante* ou prévia — ou quando ela já existe no mundo real — *ex post* ou sucessiva.

¹ Mestra (2024) e Bacharela (2019) em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Assessora para Assuntos Jurídicos na Defensoria Pública de Santa Catarina (DPESC). Professora da Graduação em Direito do Centro Universitário CESUSUC (UNICESUSUC). Coordenadora Estadual do IBCCRIM em Santa Catarina e Coordenadora Adjunta do Departamento de Política Legislativa Penal do IBCCRIM. Pós-graduada *lato sensu* (2022) em Direito e Processo Penal pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3953681658816799>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0169-6436>.

3. Ponderando desafios com auspiciosidades

Uma marcha de defesa da AILC, por precaução e responsabilidade, deve pontuar ou pressupor alguns de seus desafios. Reconhecê-los, todavia, como de certa forma adiantado, não impede que se notabilize outras perspectivas mais otimistas e auspiciosas.

No processo de identificação das adversidades, primeiro, deve-se considerar que não há nenhuma espécie de AILC estruturada no País. Conseqüentemente, não há que se falar na existência de norma ou orientação específica que padronize a sua aplicação ou que sequer a preveja enquanto necessidade.

Por outro lado, existem iniciativas nacionais que defendem alguma espécie de avaliação de impacto lato sensu ou que, pelo menos, evidenciam um conhecimento superficial a respeito do tema. Em outras palavras, ao menos se sabe o que é e se tem dimensão de algumas de suas referências básicas, embora não se tenha a matéria penal como foco. Isso sem falar, por óbvio, das produções científicas no âmbito acadêmico¹, algumas que, por sinal, trazem interlocuções diretas com o universo criminal².

Exemplos podem ser extraídos da Lei Complementar 95/1998, do Decreto 9.191/2017³, do Decreto 9.203/2017, da Lei 13.874/2019, do Decreto 10.411/2020, do Decreto 11.558/2023, do artigo 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, dos artigos 37, §16, e 166, §3º, da Constituição Federal e do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Existem ainda proposições que estão ou estiveram em tramitação no Congresso Nacional, como o Projeto de Lei (PL) 4.373/2016, o Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados (PRC) 234/2017, o PL 185/2016, a Proposta de Emenda à Constituição 26/2017, o PL 29/2011, o PL 419/2017, o PL 488/2017, o PRC 301/2018 e o PL 3.083/2022. Algumas publicações oficiais também são relevantes como os Guias Práticos da Casa Civil da Presidência da República, o Guia de Diretrizes para Avaliação de Impacto Legislativo na Câmara de Deputados, o Guia de Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal e o Manual de Redação da Presidência da República.

É certo que não podem ser criadas expectativas superlativizadas sobre os efeitos da avaliação, afinal ela não imprimirá excepcional racionalidade à produção legislativa penal e, a bem da verdade, não há como se atingir isso. Contudo dificilmente existirá uma ferramenta perfeita, hermética aos padrões científicos e políticos simultaneamente. Assim, ao mesmo tempo que a AILC não desatará todos os nós da política criminal, é muito conveniente à redução de incertezas e desvios. E, no Brasil, qualquer movimentação nesse sentido seria um salto qualitativo ou um passo a menos rumo ao obscurantismo.

Outro desafio para a Avaliação é o fato que o processo legislativo é eminentemente político, o que o torna sensível a demandas que não são quantificáveis, metódicas ou racionais. Por outra via, mesmo que se assuma que a política não se confunde com a técnica e que o político não é necessariamente o justo, não raras vezes o trabalho técnico apresenta valor no jogo político⁴ — nem que seja como argumento de autoridade. O que se prospecta, contudo, é que as informações para um possível aprimoramento da norma penal ao menos estejam disponíveis na arena legislativa.

É também imprescindível garantir condições para que a avaliação possa ser de fato executada, seja no Executivo ou no Legislativo⁵, sobretudo dada a alta quantidade de projetos potencialmente avaliáveis. Para tentar contornar essa barreira de Legística Organizativa, é preciso cogitar que já existem órgãos, concretos e estruturados, que poderiam tomar a AILC como sua responsabilidade. No Parlamento, as Consultorias Legislativas podem ser indicadas e, no Governo, a Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

A aposta é que a delegação a órgãos que já existem, seja com similar ou exata prerrogativa para isso, emprestaria mais estrutura administrativa, técnica e financeira para as análises. Aproveitar-se-ia, com isso, os recursos que a eles já são destinados e afastar-se-ia a necessidade de mais expansão da estrutura estatal. A mudança em termos de cultura organizacional, no entanto, certamente exigiria que a AILC passasse a disputar a lista de tarefas cotidianas dessas instâncias.

Outro obstáculo — muito complexo, por sinal — é nos depararmos com uma cultura política ainda muito desvinculada da produção baseada em evidências. Entretanto, sob outro ângulo, ainda que haja muito a se avançar, não se pode negligenciar os avanços que o Brasil vem reunindo nas últimas décadas em termos de transparência orçamentária, acesso à informação e produção de dados⁶. Mesmo que não se esteja diante do cenário ideal, já se tem um cenário possível.

Ainda assim, para iniciar o confronto à falta de evidências nas políticas legislativas penais, a determinação dos objetivos a serem alcançados pela norma deveria ser declarada e merecia tornar-se uma espécie de ponto de referência. Isso, uma avaliação de impacto, por mais simples que seja, pode entregar.

Ademais, muitas vezes é vulgarizada a equivalência da celeridade do tempo de tramitação à noção de que, por isso, o processo legislativo foi eficiente. Aqui, o confronto ao argumento merece ser frontal. Primeiro, deve-se assumir que, não raras vezes, a lapidação da proposição criminal naturalmente demandará um processo mais alongado — e que não há nada de errado ou de ingênuo nisso. No mais, caso se tema que a ferramenta implique no engessamento do trâmite, pode ser investida na perspectiva de que a AILC esteja mais concentrada na fase pré-legislativa⁷, e não na legislativa. Por fim, o indicador quantitativo, como medidor último da qualidade do processo legislativo e de prestação de contas da atividade parlamentar, também é um desafio para a penetração da AILC à realidade. Em contraste, é necessário tomar consciência de que, em maior ou menor grau, a avaliação sempre demandará recursos. Há que se ter, portanto, uma disposição mínima das partes envolvidas para superar a noção de que produzir políticas criminais é tarefa simples e barata. Para isso, a determinação de critérios de aplicação contorna as seletas hipóteses que forçariam o Legislativo e o Executivo a desacelerar o processo e a maturar o ato normativo penal. Sistematizando as ponderações e esse jogo de ambivalências, o Quadro 1 condensa os argumentos.

Quadro 1 – Análise comparativa e exercício de ponderação

Desafio	Auspiciosidade
Não há nenhuma espécie de AILC viável e estruturada no Brasil.	Existem iniciativas — normas, proposições e publicações — que sustentam algum tipo de AIL <i>lato sensu</i> .
As expectativas superlativizadas da ferramenta, como se fosse a solução para os desafios da política criminal brasileira.	Nunca existirá um mecanismo avaliativo perfeito, mas qualquer passo é conveniente à redução de disfunções e de distanciamento do obscurantismo.
O processo legislativo é eminentemente político.	Não raras vezes, o trabalho técnico apresenta valor no jogo político.
Legística Organizativa: condições favoráveis para que a AILC possa ser executada.	Elaboração por órgãos já estruturados, sem a necessidade de mais expansão da estrutura.
Cultura política desvinculada da produção de evidências.	Há avanços em transparência, acesso à informação e produção de dados. Ainda, os objetivos da norma como referência.
Tempo de tramitação célere como sinônimo de eficiência.	Assunção de que maturação exige tempo e que haja enfoque na fase pré-legislativa.
Indicador quantitativo como medidor último da qualidade do processo legislativo.	Superação mínima da noção de que produzir política criminal é simples e barato.

Fonte: elaboração própria.

4. Considerações finais

O retorno à pergunta que promove o título e ao problema é direto: há esperança para uma AILC no Brasil. Não se sabe quando ou sob que termos ela será traduzida na realidade, mas, por enquanto, os indicativos para certo otimismo evidenciam que: (a) há algum conhecimento e alguma abertura dos Poderes a respeito da ferramenta; (b) o País vem desenvolvendo outros terrenos que são caros a ela; (c) diante da atual conjuntura, pequenas passadas e avanços são bem-vindos; (d) existe um jogo de passes entre o saber técnico e o político que muitas vezes lhe é favorável; (e) alternativas para lidar com o tempo e com a medição da atividade legislativa são possíveis.

Reconhecer esses indicativos, contudo, não basta. Tomar a AILC enquanto horizonte (utópico ou não) demanda o compromisso contínuo de vociferar o seu apoio político, popularizar as suas vantagens, incidir sobre a construção dela enquanto demanda e produzir pesquisas e dados que a enalteçam sem a romantizar. Principalmente nos árdios momentos em que tudo parece conspirar contra ela.

Seja como for, a discussão sobre a AILC não é apenas coisa de futuro, é também de presente, e este texto é uma defesa aberta do instrumento. Uma defesa, é preciso registrar, que não confunde otimismo com ingenuidade, mas que não padece ao pessimismo e à dramática situação da política criminal brasileira — não, pelo menos, até a própria avaliação tornar-se uma política pública criminal, uma metapolítica penal.

Informações adicionais e declarações da autora (integridade científica)

Declaração de conflito de interesses: a autora confirma que não há conflitos de interesses na condução desta pesquisa e na redação deste artigo. **Declaração de autoria:** somente a pesquisadora que cumpre o requisito de autoria deste artigo é listada como autora. **Declaração de**

originalidade: a autora garante que o texto aqui publicado não foi publicado anteriormente em nenhum outro recurso e que futuras republicações somente ocorrerão com a indicação expressa da referência desta publicação original; ela também atesta que não há plágio de terceiros ou autoplágio.

Como citar (ABNT Brasil)

LOPES, Lara Maria Machado. Há esperança para uma Avaliação de Impacto Legislativo Criminal no Brasil? **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 32, n. 383, p. 28-30, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13629557>. Disponível

em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1146. Acesso em: 1 out. 2024.

Notas

- 1 Destacam-se, por exemplo, os trabalhos de Raquel Scalcon (2017) e Natasha Salinas (2008).
- 2 Destacam-se, por exemplo, os trabalhos de Carolina Ferreira (2021) e Chiavelli Falavigno (2021).
- 3 Foi precedido pelos Decretos 468/1992, 1.937/1996, 2.954/1999 e 4.176/2002, todos com similar escopo.
- 4 Apenas para ilustrar, muito descompromissadamente, em 2019, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados produziu mais de 35.000 trabalhos, atendendo a 90% dos(as) parlamentares da Casa (Brasil, 2022). No Senado, em 2016, a Consultoria produziu 11.698 trabalhos, sendo 4.022 notas informativas e estudos (Brasil, 2016).
- 5 Mesmo que existam autores(as) que defendem a convivência entre órgãos estatais e externos (sociedade civil) para elaborar a avaliação de impacto,

aqui, por enquanto, defende-se a primeira opção, ou seja pelo Executivo e pelo Legislativo, ambos na esfera federal.

- 6 Alguns exemplos: Portal da Transparência, Lei de Acesso à Informação, políticas de dados abertos, pesquisas acadêmicas, relatórios de organizações da sociedade civil, como Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Instituto Sou da Paz, Instituto Igarapé, e tantos outros.
- 7 Díez Ripollés (2016) concebe o processo legislativo diferenciado em três fases: pré-legislativa (inaugurada pela problematização de determinada questão social e findada com a elaboração de uma proposição normativa), parlamentar/legislativa (contempla a atividade parlamentar propriamente dita, desde a apresentação do projeto até a aprovação, promulgação e entrada em vigor) e pós-legislativa (constituída pela avaliação dos efeitos da legislação após a entrada em vigor).

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. *Meio século de soluções técnicas para os desafios nacionais*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-htm15/50-anos-consultoria-legislativa/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Consultoria Legislativa. *Relatório Anual*. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/SF/OAS/CONLEG/arquivos/relatorios-de-gestao/relatorio-anual-de-gestao-2016>. Acesso em: 19 ago. 2024.

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

FALAVIGNO, Chiavelli Facenda. En busca de la racionalidad: la necesidad de un nuevo camino para la política legislativa penal de Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 29, n. 175, p. 19-39, jan. 2021.

FERREIRA, Carolina Costa. *A política criminal no processo legislativo*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

MADER, Luzius. Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation. *Statute Law Review*, v. 22, n. 2, p. 119-131, 2001. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/85212314.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2024.

MENEGUIN, Fernando B. *Avaliação de impacto legislativo no Brasil*. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. (Textos para discussão, 70). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>. Acesso em: 19 ago. 2024.

MORAIS, Carlos Blanco de (Org.). *Guia de avaliação de impacto normativo*. Coimbra: Almedina, 2010.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de legística: critérios científicos técnicos para legislar melhor*. Lisboa: Verbo, 2007.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. <https://doi.org/10.11606/D.2.2008.tde-31032009-153959>

SCALCON, Raquel Lima. Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 54, n. 214, p. 113-130, 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113. Acesso em: 19 ago. 2024.

Recebido em 29.04.2024. Aprovado em: 19.08.2024. Última versão dos autores: 21.08.2024.