

## Introdução

A criação das leis penais é influenciada por uma série de fatores sociais, políticos e morais. Não se observa, por outro lado, a preocupação do legislador com as consequências econômicas que um aumento de pena ou a criação de um novo tipo penal pode gerar. Há um clamor público por penas mais severas, pela tipificação de novos crimes, mas não se encontra na justificativa da grande maioria dos projetos de leis a análise de custos e benefícios da adoção de determinada decisão política, nem estudos sobre os efeitos práticos da adoção de uma política penal específica em vez de uma eventual alternativa<sup>1</sup>. É possível arguir que a escolha do legislador por não avaliar os custos atrelados ao aumento de penas decorre do populismo penal, em que práticas de endurecimento penal (criação de crimes e aumento de penas), supostamente atendem ao desejo da população, mas vem desacompanhadas da análise do custo econômico que pesará sobre essa mesma população<sup>2</sup>.

Com efeito, se o sistema repressivo puder ser entendido como destinado a definir, individualizar e reprimir o desvio penal, o conjunto de políticas públicas e o aparato estatal destinado a implementá-las trará um custo socioeconômico cuja justificção deve ser racionalmente fundamentada.

A ausência dessa avaliação nos parece problemática. Afinal, os custos relacionados ao sistema penal e à criminalidade são altos. O Relatório de Conjuntura nº 4 de Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil<sup>3</sup>, de 2018, referente ao período de 1996 a 2015, constatou que os custos econômicos da criminalidade cresceram de forma substancial nesse intervalo, de cerca de 113 bilhões de reais para 285 bilhões de reais. Isso equivale a um incremento real médio de cerca de 4,5% ao ano. Em 2015, os principais gastos, em ordem de relevância eram: segurança pública (1,35% do produto interno bruto - PIB); segurança privada (0,94% do PIB); seguros e perdas materiais (0,8% do PIB); custos judiciais (0,58% do PIB); perda de capacidade produtiva (0,40% do PIB); encarceramento (0,26% do PIB); e custos dos serviços médicos e terapêuticos (0,05% do PIB), alcançando um total de 4,38% do PIB nacional.

---

<sup>1</sup> MENDES, André Pacheco Teixeira. Por que o legislador quer aumentar penas? Populismo Penal na Câmara dos Deputados. Análise das Justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014. Ed. Del Rey, 2019.

<sup>2</sup> SHIKIDA, Pery Francisco Assis, BOTTINO, Thiago. Análise Econômica do crime. In TIMM< Luciano Benetti: Direito e Economia no Brasil. São Paulo: Atlas, 2012.

<sup>3</sup> BRASIL. Relatório de Conjuntura nº4 de Custos Econômicos da Criminalidade. Disponível em: <https://download.uol.com.br/noticias/2018/relatorio/custos-economicos-da-criminalidade-no-brasil-06-2018.pdf>. Acesso em 12 de julho de 2024.

O mesmo relatório aponta que as duas décadas entre 1996-2015 foram um período de forte incremento dos gastos reais do setor público relacionados à questão criminal, com um aumento cumulativo de cerca de 170%. Os custos do setor privado também tiveram forte crescimento, embora levemente menor, chegando a 135% de aumento real no período. Apesar desses substantivos aumentos reais dos gastos públicos em segurança pública, o retorno social de tal aumento foi limitado. No mesmo período, o número total de homicídios no país subiu de 35 mil a 54 mil por ano, ainda segundo o referido Relatório.

A primeira parte do presente estudo traz o conceito da AIL como ferramenta da legística, relaciona as iniciativas legislativas (aprovadas ou em tramitação) que buscam incorporar regras de estudo de impacto ao processo legislativo, contribuindo assim para o aumento da racionalidade do processo decisório governamental atinente às políticas públicas em geral.

Em seguida, o presente trabalho, busca apontar a necessidade de se avaliar o custo-benefício das políticas públicas em matéria penal abordando, como estudo de caso, a Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006). De acordo com o Levantamento de Informações Penitenciárias (Infopen), o tráfico de drogas é o crime com a mais alta taxa de aprisionamento<sup>4</sup>. Com isso em vista, justifica-se a escolha da Lei nº 11.343/2006 como estudo de caso para entender a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) como instrumento fundamental no processo legislativo penal brasileiro, verificando quais os tipos de intervenções estatais e as repercussões econômicas de cada uma delas antes da sua adoção em definitivo.

## **1. Conceito e amparo normativo da Avaliação de Impacto Legislativo (AIL)**

Todo ato normativo deverá ser acompanhado de uma justificativa pública, e essa justificativa deverá apresentar, necessariamente, razões e informações sobre três temas específicos: (i) o problema que a iniciativa legislativa pretende enfrentar, (ii) os impactos esperados pela medida proposta e (iii) os custos dessa medida<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Correio Braziliense, n. 19329, 2016. Brasil, p. 7. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521762/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 12 de julho de 2024.

<sup>5</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *Os direitos fundamentais e o direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. Tese de titularidade apresentada na Faculdade de Direito da UERJ, 2015, p. 150.

A Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) é considerada uma ferramenta da legística<sup>6</sup>, área do conhecimento que se ocupa de como fazer as leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos e orientar a criação de leis necessárias e adequadas aos fins a que se destinam.

Dentre as ferramentas da legística, Meneguim<sup>7</sup> destaca: (1) as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o fim de antecipar o seu impacto ou verificar sua efetividade; (2) as consultas à sociedade, realizadas com o objetivo de assegurar a transparência do processo e a ampliação da participação, em benefício da eficácia e da efetividade da lei; e, (3) a utilização de técnicas aprimoradas de redação legislativa, desenvolvidas com o fim de garantir a clareza e a coerência da norma<sup>8</sup>.

São diversos os diplomas legais que buscam orientar o sistema político na tarefa de elaboração legislativa a fim de que sejam considerados aspectos econômicos e sociais. A Lei Complementar nº 95/98 (dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis - LC 95/98), por exemplo, prevê a adoção da Avaliação do Impacto Legislativo como parte do processo legislativo, enquanto o art. 13, do Decreto nº 9.191/2017 (que regulamenta a LC 95/98 e substituiu o Decreto nº 4.176/2002) determina que os projetos de atos normativos elaborados no âmbito do Poder Executivo federal sejam acompanhados de um diagnóstico que compreende, dentre outros aspectos, respostas a diversos questionamentos relacionados ao estudo prévio do impacto legislativo<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> SOUZA, Ricardo da Silva. A ciência da legislação: os elementos da legística aplicados à elaboração de normas. Brasília: Linux Consultoria, 2009. No mesmo sentido: “Legística ou ciência da legislação é a área de conhecimento que se ocupa do planejamento, da concepção, da elaboração e da avaliação das leis, de forma metódica e sistemática, valendo-se de premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar e das soluções regulativas; da função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos; e das ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei.” PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: Congresso Internacional de Legística: Qualidade Da Lei E Desenvolvimento, 2007, Belo Horizonte. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 119.

<sup>7</sup> MENEGUIM, Fernando. Avaliação de Impacto legislativo no país. Imprensa: Brasília, Senado Federal / Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010.

<sup>8</sup> Segundo Salinas, a legística pode ser material ou formal. A primeira corresponde a um ramo da ciência da legislação que se propõe a desenvolver os preceitos metodológicos para cada uma das etapas do processo de elaboração do conteúdo das normas jurídicas e a segunda trata da sistematização, redação e comunicação legislativa. (SALINAS, Natasha. “Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor”. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito/Universidade de São Paulo).

<sup>9</sup> “Quais são as alternativas disponíveis? Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar? Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte, considerando-se os seguintes aspectos: 1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia; 2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido); 3. custos e despesas para o orçamento público; 4. efeitos sobre o ordenamento

Da mesma forma, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), estabeleceu nos artigos 14 e 16 a necessidade de que os projetos de lei que impliquem renúncia de receitas ou aumentem a despesa sejam acompanhados de estimativa de impacto orçamentário. Contudo, ao desconsiderar os aspectos econômicos na elaboração de leis penais, o Congresso Nacional acaba por subtrair do debate público no âmbito do Parlamento um aspecto decisivo da tomada de decisão política: o seu custo para a sociedade.

## **2. Principais passos na elaboração de uma AIL**

Meneguim e Silveira, em obra referência sobre a AIL<sup>10</sup>, utilizaram o documento publicado pela Comissão Europeia denominado *Impact Assessment Guidelines* e construíram um roteiro básico para avaliação de impacto, com as devidas adaptações para o caso brasileiro. Para os autores, são esses os principais passos para a AIL: i) identificação do problema, ii) definição dos objetivos, iii) levantamento de alternativas, iv) verificação do arcabouço jurídico; v) análise de impacto das alternativas, e a vi) comparação das alternativas. A seguir, analisaremos cada uma dessas fases, à luz do arcabouço procedimental organizado pelos autores.

É inerente ao processo de intervenção do Estado, a consciência de que ela só se justifica em razão de uma demanda da sociedade. Na regulação, o governo deve estar presente, por exemplo, para defender o interesse público, para solucionar falhas de mercado – garantir o direito à propriedade privada e o cumprimento dos contratos; eliminar restrições à competição; restringir externalidades negativas e promover as positivas; oferecer maneiras de diminuir assimetrias informacionais que dificultem os negócios; promover a estabilidade macroeconômica e uma melhor distribuição de renda, dentre outros.

Com isso, quando se elabora a avaliação de impacto legislativo de uma potencial norma, o primeiro tópico a se considerar é o que motivou aquela intervenção. É necessário que haja uma perfeita ciência de qual problema da sociedade se está querendo atacar com a intervenção. É fundamental conhecer as causas do problema, pois elas devem ser o foco da intervenção, e não os sintomas. Para tanto, fundamental se faz conhecer em detalhes o problema, sua natureza, sua escala e quem são os atores envolvidos.

---

jurídico e sobre as metas já estabelecidas; 5. efeitos colaterais e outras consequências; 6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e 7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.”

<sup>10</sup> MENEGUIN, Fernando. B. SILVEIRA, Rafael. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação, Brasília, Senado Federal, 2017.

Em seguida, é preciso deixar claro onde se pretende chegar com a norma ou a política pública que será implementada, fixando, portanto, os objetivos que se pretende alcançar com a norma. Nessa etapa, é útil que haja algum tipo de indicador que permita a verificação do sucesso ou do fracasso da potencial norma, bem como a comparação com outras alternativas.

Ao se estabelecer o problema a ser atacado e os objetivos que se pretende alcançar com a norma, é preciso realizar o levantamento de alternativas para que se possa aumentar a probabilidade de se escolher a melhor solução, aquela que é mais eficiente do ponto de vista do bem-estar social, que possa garantir também mais transparência à escolha pública, diminuindo as chances de viés para atender determinados grupos de interesse.

Tendo o rol de opções, deve-se verificar o ferramental jurídico que envolve o tema e cada uma das soluções pensadas. Para esse objetivo, há que se conhecer a legislação relevante associada, assim como os limites legais para a nova proposição. Algumas opções podem suscitar vícios jurídicos, o que dificultaria ou impediria a perfeita implementação dos dispositivos aprovados, além de contribuir para a insegurança jurídica na sociedade. Por exemplo, é ineficiente uma norma que, ao entrar em vigor, tenha sua constitucionalidade questionada no Poder Judiciário e que seja posteriormente eliminada do ordenamento jurídico.

A etapa seguinte, dedicada à análise de impacto das alternativas, tem por finalidade prover informações claras sobre o impacto das soluções propostas, comparando-as entre si e também fazendo a comparação com o *status quo*. Em alguns casos, talvez a melhor solução seja manter o estado vigente. Essa constatação vem da avaliação do benefício social líquido da mudança proposta. Para tanto, deve-se tentar identificar os impactos econômicos e sociais das mudanças qualitativa e quantitativamente, como esses impactos acontecerão e quem serão os agentes afetados. Algumas das consequências das alterações propostas são intencionais e podem ser inclusive o próprio objetivo da potencial norma, mas há que se frisar que se deve estar atento também a possíveis efeitos inesperados ou externalidades causadas pela mudança.

Quanto aos agentes afetados, Meneguim e Silveira<sup>11</sup> ponderam que, considerando que o Brasil tem uma das piores distribuições de renda do mundo, é fundamental que se conheça quem são os grupos mais beneficiados pela política pública proposta. Uma vez que o Estado possui uma forte restrição orçamentária, o ideal é que os recursos sejam aplicados à parcela da população que mais precisa da atuação estatal. Importante também estar atento aos custos

---

<sup>11</sup> MENEGUIN, Fernando. B. SILVEIRA, Rafael. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação, Brasília, Senado Federal, 2017, p. 88.

administrativos, entendidos como aqueles impostos aos destinatários da lei para cumprirem alguma obrigação acessória, como prestar informação às autoridades públicas sobre sua atividade ou produção.

É comum a existência de proposições ou leis em vigor que abordam diversos problemas simultaneamente, portanto, na elaboração de uma AIL prévia, inicialmente, busca-se identificar o contexto de atuação da norma analisada, ou seja, identificar os objetivos a serem atingidos pela norma projetada, e os problemas que a norma pretende equacionar, assim como levantar dados relativos aos efeitos econômicos, sociais e ambientais decorrentes dos problemas identificados.

Em seguida, devem ser elencadas proposições alternativas que possibilitem atingir cada objetivo estabelecido, ou seja, devem ser estabelecidos diferentes textos normativos que definam diferentes opções de ações com a finalidade de bloquear as causas principais dos problemas identificados, de forma que tais problemas não voltem a ocorrer.

Portanto, é imprescindível determinar a abrangência e o nível das análises a serem realizadas. Essa definição deve ocorrer na fase de planejamento da AIL, mas pode ser revista ao longo do desenvolvimento da AIL, tendo em vista que a avaliação inicial da abrangência do trabalho, assim como do que é o “nível apropriado de detalhamento das análises” pode mudar à medida que o trabalho evolui e o conhecimento sobre os possíveis reflexos da norma analisada se ampliam.

A análise custo-benefício deve ser usada quando a parte mais significativa dos custos e dos benefícios decorrentes da proposição podem ser quantificados monetariamente, e quando há certo grau de escolha com respeito à medida que os objetivos devem ser satisfeitos (como uma função dos custos associados com as medidas propostas). Ela envolve a identificação e avaliação dos custos e benefícios ambientais, econômicos e sociais esperados da proposta de iniciativa pública. A proposição é considerada justificada quando podem ser esperados benefícios líquidos em sua decorrência.

Afinal, seria fundamental analisar o custo da penalização em relação ao custo da tolerância do delito, pois a criminalização/punição podem se tornar fatos ineficientes. Manter em vigor determinados crimes pode ter um custo econômico superior ao custo da tolerância, como parecia ser o caso do crime de adultério (que vigorou até 2005, mas há muito tempo já havia “caído em desuso”). Outro dado importante que merece ser considerado é o custo das penas, sendo preferível a aplicação de penas que gerem a mesma eficiência com menor custo,

o qual é mais reduzido nas penas pecuniárias e extremamente elevado nas penas de prisão, muito embora o grau de intimidação destas últimas seja maior que o das primeiras.

### **3. A ausência de avaliação de impacto legislativo no direito penal.**

Segundo Campos<sup>12</sup>, algumas das principais pesquisas no Brasil produzidas a respeito da política penal adotada pelo Estado brasileiro pós-1988 trabalharam com as ideias e conceitos de estado de exceção, legislação penal de emergência ou estado penal.

Essas categorias e tendências, foram utilizadas para designar parte significativa das políticas penais no Brasil adotadas pós-1988. Revisitando tais trabalhos, o autor os divide em duas correntes: i) os que enfatizaram a política de segurança pública e justiça criminal formulada como sendo exclusivamente recrudescedora e punitivista; ii) os que pensam a coexistência entre uma política “mais dura” combinada com uma política mais garantista dos direitos e garantias fundamentais dos acusados.

A análise da legislação aprovada ano-a-ano em segurança pública e justiça criminal por ano feita por Campos aponta que, de 1989 a 2006, o maior número de aprovações ocorreu nos primeiros anos em que governos diferentes assumiram o poder. Após o período de estabilização democrática, das reformas políticas e flexibilização da economia (1988 a 1994), vê-se que no primeiro ano do governo FHC (1995) foram aprovadas 11 leis de toda legislação na área pesquisada. No segundo ano do governo FHC (1996), foram sancionadas oito leis. Esses números são próximos ao número de leis aprovadas no primeiro ano do governo Lula (2003), no qual foram aprovadas 10 leis.

A hipótese sustentada é a de que os primeiros anos das legislaturas são os de maior número de propostas aprovadas na área penal, tendo em vista que, no contexto político, é comum que, nos primeiros anos de uma legislatura, haja maior produção legislativa, uma vez que os parlamentares recentemente eleitos possuam uma maior disposição para a apresentação de novos projetos de leis, coincidindo também com um momento marcado por expectativa de mudanças. Esses resultados, ou seja, o maior número de aprovações depende também do partido majoritário que esteve no poder, já que o processo legislativo é essencialmente favorável ao partido majoritário que têm seus projetos aprovados mais facilmente de acordo com os seus

---

<sup>12</sup> CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. Revista Brasileira de Ciência Política, nº15. Brasília, setembro - dezembro de 2014, pp. 315-347.

interesses e esse usualmente exerce maior controle sobre a pauta legislativa, composição de comissões e a alocação de recursos para impulsão de projetos. Ademais, conta, na maioria dos casos, com uma base de apoio mais ampla.

Por outro lado, a aprovação de propostas legislativas na esfera penal também fica sujeita a diversos outros fatores, tendo em vista a influência do contexto social, demandas sociais, o debate público, pressões internacionais, levando-se em consideração o embasamento do populismo penal na produção legislativa.

Os dados apresentados por Campos referentes aos estados e regiões indicam que deputados e senadores de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo representam 60% da produção legislativa na área de segurança pública e justiça criminal no período de 1989 a 2006. Nesse período, a região Sudeste possuía alguns dos maiores índices de criminalidade, principalmente, no que se refere à violência letal no Brasil (capitais e estados), e também abrigava algumas das regiões mais urbanizadas (Cano, 2006) do país, como as capitais e regiões metropolitanas de Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Vitória.

Nesses locais, principalmente nas capitais do Rio de Janeiro e São Paulo, o autor sustenta que a mídia tem exercido a função de colossal publicidade dos crimes como instrumento importante para “despertar” a opinião pública para os crimes ocorridos nessas capitais, provocando uma grande repercussão pública e reivindicando, desse modo, mais punição por meios dos meios de comunicação de massa e refletindo no Parlamento. No mesmo sentido é a avaliação de MENDES:

As televisões focalizam o crime, lhe emprestam enorme atenção, nacionalizam as notícias, permitem a representação das vítimas que “sofreram nas mãos dos delinquentes” e foram “abandonadas por um sistema insensível e ineficaz”. Isso vai engendrar uma transformação na percepção do delito, diminuindo a distância da sociedade (principalmente a classe média) em relação ao problema da criminalidade. Conferências de imprensa, entrevistas televisionadas, choros, dramatizações, imagens de vítimas, criminosos e do trabalho da polícia vão tornar mais difícil a blindagem do sistema penal quanto à força emocional da opinião popular. A televisão, bem como atualmente as redes sociais, mudam as regras do discurso político<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> MENDES, André Pacheco Teixeira. Por que o legislador quer aumentar penas? Populismo Penal na Câmara dos Deputados. Análise das Justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014. Ed. Del Rey, 2019. P. 81.

Por exemplo, o projeto de lei que tornou hediondo o crime de homicídio simples no Brasil – Projeto de Lei nº 4.146 de 1993 – fez parte das proposições que o próprio Legislativo denominou “Iniciativa Daniela Perez”. O projeto deu origem à Lei nº 8.930, de 1994, que deu nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal. Na exposição de motivos<sup>14</sup> do projeto “Iniciativa Daniela Perez”, o legislativo justifica a apresentação da proposta com base no aumento da criminalidade de delitos tidos como essencialmente torpes, daí a necessidade de um tratamento mais rigoroso na execução da pena para os autores daqueles crimes. Também é feita menção a chacinas envolvendo crianças e adolescentes nos grandes centros urbanos do país. Mas nada se falou relativamente aos enormes impactos econômicos do aumento de penas ou dos regimes de execução mais prolongados e, portanto, mais onerosos economicamente.

Relativamente à Lei nº 11.343/2006, eleita para nosso estudo de caso, e que começou a tramitar no Legislativo no início dos anos 2000, o mesmo se repetiu. O Projeto de Lei do Senado nº 115, de 2002, foi de autoria da Comissão Mista de Segurança Pública, criada pelo Legislativo brasileiro em 2002, em um contexto histórico-político muito peculiar, como se vê da justificativa dada para a implementação dessa Comissão:

“A criação da Comissão Parlamentar Mista Especial de Segurança Pública deveu-se a motivos que a todos ainda ressoam bem vibrantes. Nasceu no bojo da escalada da violência no início deste janeiro, mais especificamente por ocasião do desate de ondas intermináveis de sequestros. O Congresso Nacional viu-se, então, na obrigação de mobilizar todas as forças partidárias em prol da superação de tão grave problema. Composta por vinte Senadores e vinte Deputados (e igual número de suplentes), a Comissão prontificou-se, num prazo exíguo de sessenta dias, a apresentar em textos consolidados não somente projetos de lei, mas também propostas de emenda à Constituição (...). Modificações substanciais no Código de Processo Penal brasileiro são adotadas com o propósito de reduzir tanto o número de recursos quanto a duração dos processos criminais, tentando extinguir de vez o problema da morosidade da Justiça. Além disso, a Comissão determina punições mais rigorosas para crimes de grande potencial ofensivo, tráfico de armas, narcotráfico e o crime organizado. Nessas condições, a punição para o crime de sequestro será agravada, bem como os crimes de terrorismo e de lavagem de dinheiro serão finalmente enquadrados na legislação penal. Novas tipificações criminais foram reconhecidas, tais como sequestro-relâmpago (extorsão mediante privação de

---

14

Disponível

em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=DED5F350D92AC6E2B51050F02B143254.proposicoesWebExterno1?codteor=1138635&filename=Dossie+-PL+4146/1993](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DED5F350D92AC6E2B51050F02B143254.proposicoesWebExterno1?codteor=1138635&filename=Dossie+-PL+4146/1993). Acesso em 12 de julho de 2024.

liberdade), extorsão mediante sequestro por meio de transporte coletivo, clonagem de cartão e celular, pedofilia na internet e, por fim, roubo e receptação de carga.”

Observe-se que o clamor público e o aumento de criminalidade foram fundamentais para justificar a criação dessa Comissão, mas, em nenhum momento, menciona-se a necessidade de realização de uma análise de custo-benefício como uma ação inerente às atribuições dessa Comissão.

Em tese de doutorado sobre o assunto, Ferreira<sup>15</sup> destaca em sua pesquisa que um fato interessante ocorreu durante a discussão, no Senado Federal, do PL que originou a Lei nº 11.942/2009, que estabelece o dever do Estado em promover assistência às mães encarceradas e seus filhos/suas filhas. O Senador Fernando Bezerra propôs, por meio do Requerimento nº 812, de 2004, a inconstitucionalidade da proposição, pois,

(...) embora a União possua atribuições executivas em matéria penitenciária (presídios federais), a maior parte das penas restritivas de liberdade são cumpridas em penitenciárias estaduais ou do Distrito Federal. Nesse sentido, não deve a lei federal onerar os Estados, sem proporcionar-lhes as condições financeiras adequadas para novos encargos. Importa observar que a Emenda nº 2-CCJ, de autoria do Senador Nei Suassuna, que condiciona a implementação da lei à observância das normas de finanças públicas aplicáveis, não supre a inconstitucionalidade do novo inciso I do art. 89 da Lei de Execução Penal, por violação do art. 62 da Constituição Federal, combinado com o art. 61, §1º, inciso II letra c do Texto Federal. Além disso cabe verificar mais amiúde a juridicidade da proposição, cotejando-a com o dispositivo nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (BRASIL, 2009b, DCD, 24/6/04, p. 19.356). (grifos nossos)

Em seguida, Ferreira destaca que a proposição foi à Comissão de Constituição e Justiça para análise da Relatora, a Senadora Serys Slhessarenko, que proferiu o Parecer nº 488/2005, do qual se destaca o seguinte trecho:

“A LRF seria flagrantemente inconstitucional se atasse as mãos do Congresso Nacional, se restringisse a sua competência de produção das leis do País devido a questões orçamentário-financeiras, se simplesmente usurpasse o Poder Legislativo de sua independência, em

---

<sup>15</sup> FERREIRA, Carolina Costa. Tese de Doutorado.0 Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016\\_CarolinaCostaFerreira.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016_CarolinaCostaFerreira.pdf). Acesso em 12 de julho de 2024.

clara afronta ao art. 2º. Todas as leis, direta ou indiretamente, envolvem questões orçamentário-financeiras”.

De fato, conforme pontuado pela Senadora, a criação de novas leis pelo Poder Legislativo possui um aspecto orçamentário-financeiro. Por outro lado, ainda que se entenda a disponibilidade do Legislativo de buscar aprovar projetos de lei, tendo em vista aspectos demandados pela sociedade, o presente trabalho denota que seria mais qualitativo se, na esfera penal, também fosse observadas as diretrizes da AIL, trazendo mais benefícios ao processo de construção da justiça penal.

Infelizmente, iniciativas que determinam a análise prévia de impacto orçamentário na produção legislativa penal ainda caminham a passos lentos, sendo importante destacar o pioneiro projeto de Lei de Responsabilidade Político-Criminal proposto pelo Deputado Wadih Damous (PT) em 2016, o qual foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, mas que atualmente, encontra-se aguardando deliberação de recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados<sup>16</sup>.

O principal argumento para a iniciativa tomada foi a suposta falta de conhecimento específico necessário para avaliar projetos de lei relacionados ao direito penal. O Projeto de Lei 4373/2016 propõe a criação do Conselho de Análise de Impacto Social e Orçamentário de Propostas Penais na Câmara dos Deputados, com o objetivo de emitir pareceres sobre projetos de lei que envolvam questões penais. No entanto, o projeto se limita a casos em que são criados novos tipos penais, aumentadas as penas ou tornada mais rigorosa a execução penal. O projeto não aborda modificações na parte processual penal, nem situações em que são extintos ou reduzidos tipos penais, nem a criação de novas causas de diminuição de pena.

Passa-se agora a avaliar de que forma uma análise prévia pode beneficiar legislações penais, tendo em vista a aprovação e possíveis reformulações futuras da Lei de Drogas.

#### **4. O caso da Lei de Drogas**

Tomando como exemplo a Lei de Drogas (nº 11.343, de 2006), sendo esse o crime que mais encarcera no Brasil, apresenta-se como a realização de uma AIL traria benefícios, ao se considerar os custos derivados da aprovação do documento legislativo, uma vez que implementação da proibição requer a mobilização de extensos recursos públicos no âmbito do sistema de justiça criminal. Isso envolve investimentos na criação e atualização de leis, no

---

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2077166>.

financiamento e equipamento das forças policiais responsáveis pela fiscalização dessas leis, na manutenção de unidades especializadas em perícia de drogas, na formação e remuneração de especialistas para análise dessas substâncias, na construção e manutenção de prisões e instituições socioeducativas, no financiamento de tribunais e no pagamento dos salários de juízes, promotores, defensores e outros funcionários do Judiciário, além de uma série de outros custos associados<sup>17</sup>.

O projeto "Drogas: Quanto custa proibir?" estimou que, apenas nas regiões do Rio de Janeiro e de São Paulo, foram gastos pelo menos R\$ 5,2 bilhões no combate às drogas. Esses valores foram direcionados para instituições como a Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunais de Justiça, sistema penitenciário e socioeducativo<sup>18</sup>. O relatório do projeto ressaltou a falta de transparência e a escassez de informações sobre esses gastos, evidenciando a necessidade de uma análise mais aprofundada do impacto financeiro da execução da Lei de Drogas nos cofres públicos. O estudo também apontou a ineficiência da abordagem atual, que não reduziu o consumo de drogas, aumentou o encarceramento e favoreceu a corrupção. Além dos aspectos financeiros, o relatório destacou a seletividade e a discriminação racial no sistema de justiça criminal brasileiro. Portanto, além do custo financeiro, a proibição das drogas no Brasil tem impactos profundos no aspecto social, contribuindo para a desigualdade, o racismo estrutural e a violência policial contra minorias raciais e populações periféricas.

Para avaliar a eficácia e eficiência de uma política governamental, é necessário comparar os recursos alocados, os resultados alcançados e o potencial de aplicação desses recursos em outras áreas. Os orçamentos demandam escolhas e devem ser embasados em avaliações de custo-benefício de políticas anteriores. Entretanto, essa não é a realidade das políticas públicas relacionadas à segurança e à justiça. Entre 2015 e 2019, houve um aumento real de 20% nos gastos com a função "segurança pública" em 26 estados brasileiros, representando um crescimento de 110,6% em relação às despesas totais estaduais<sup>19</sup>.

Além das despesas realizadas pelos Estados, a União também arca com os custos de manutenção de órgãos como as polícias e os presídios federais, e os municípios também

---

<sup>17</sup> LEMGRUBER, Julita (coord.) et al. Um tiro no pé: Impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo. Relatório da primeira etapa do projeto "Drogas: Quanto custa proibir". Rio de Janeiro: CESeC, março de 2021. P. 13.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/03/pouco-eficiente-lei-de-drogas-consome-r-52-bi-num-ano-em-sp-e-no-rio.shtml>. Acesso em 12 de julho de 2024.

<sup>19</sup> Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em 12 de julho de 2024.

realizam gastos nessa área (com as Guardas Municipais, por exemplo). Embora esses valores não tenham sido incluídos nos cálculos dos custos da proibição das drogas, eles representam quantias consideráveis. Somente em 2017, o governo federal gastou R\$ 12,2 bilhões em segurança pública, enquanto os municípios gastaram R\$ 6,2 bilhões<sup>20</sup>.

As recentes mudanças no campo da segurança pública têm fortalecido um discurso político democrático. No entanto, contraditoriamente, esse mesmo discurso ainda não conseguiu efetivar reformas estruturais mais significativas que transformem um modelo direcionado à defesa do Estado em um modelo dedicado à proteção da sociedade e dos direitos dos cidadãos. A materialização desse discurso em ações governamentais ainda enfrenta obstáculos consideráveis e, em algumas situações, até mesmo retrocessos. Sem mudanças legislativas mais substanciais, os esforços correm o risco de abordar apenas uma parte dos problemas, e os canais e espaços de coordenação e articulação podem se enfraquecer<sup>21</sup>.

A abordagem da política de proibição visa a fortalecer as instituições de segurança pública, incluindo as forças policiais, o sistema judiciário e o sistema carcerário, com ênfase no controle das fronteiras, no combate ao tráfico e na imposição da abstinência forçada aos usuários de drogas<sup>22</sup>. Acredita-se que a proibição legal, ameaçando com punições, seja capaz de induzir indivíduos a mudar seus comportamentos, preferências e escolhas, levando-os a deixar de consumir substâncias específicas devido à sua ilegalidade<sup>23</sup>. A abordagem proibicionista estabeleceu uma distinção entre "drogas legais e ilegais" e defendeu a ideia de que a única forma eficaz de combater os danos causados pelas drogas ilícitas é por meio da repressão penal. As restrições impostas aos prazeres são uma limitação à autonomia individual, resultando em um "efeito tangível do processo moralizador", que foi implementado de forma mais intensa no âmbito das drogas<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> LEMGRUBER, Julita (coord.) et al. Um tiro no pé: Impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo. Relatório da primeira etapa do projeto "Drogas: Quanto custa proibir". Rio de Janeiro: CESeC, março de 2021. P. 34.

<sup>21</sup> PERES, U. D.; BUENO, S.; LEITE, C. K. da S.; DE LIMA, R. S. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S.l.], v.8, n.1, 2021, p.150. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/361>. Acesso em 12 de julho de 2024.

<sup>22</sup> WORM, Naíma. Política nacional de enfrentamento às drogas no Brasil: novas estratégias a partir da análise dos pontos de desarticulação do programa Crack, é possível vencer. Tese. Universidade Presbiteriana Mackenzie, Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, São Paulo, 2016. P. 24.

<sup>23</sup> WEIGERT, Mariana de Assis Brasil e. O uso de drogas e sistema penal: entre o proibicionismo e a redução de danos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. P. 32.

<sup>24</sup> WEIGERT, Mariana de Assis Brasil e. O uso de drogas e sistema penal: entre o proibicionismo e a redução de danos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. P. 31.

A legislação atual não estabelece critérios claros para distinguir usuários de traficantes, o que tem levado a um aumento do número de pessoas encarceradas no Brasil desde a sua implementação<sup>25</sup>. De acordo com estudos, a falta de critérios quantitativos na lei resulta em situações em que agentes policiais classificam frequentemente usuários como traficantes ao efetuarem prisões em flagrante.

Ao examinar dados policiais, Alba Zaluar já observara, desde antes da nova lei, que a indefinição entre usuário e traficante favorece a inflação do poder policial: “A quantidade apreendida não é o critério diferenciador, pois encontram-se casos classificados como ‘posse e uso’ com 1 860 gramas de maconha apreendida e casos classificados como ‘tráfico’ com apenas 2 gramas. Essa indefinição, que está na legislação, mas principalmente na prática policial, só vai favorecer a inflação do poder policial, o que, por sua vez, vai inflacionar a corrupção” (ZALUAR, 1999, p. 113)<sup>26</sup>.

O advogado criminalista Pierpaolo Bottini, autor do livro "Porte de Drogas para Uso Próprio e o STF", ressalta essa problemática. Atualmente, não há segurança em afirmar se alguém que é preso com um pequeno quantidade de maconha é usuário ou traficante, e não existe uma investigação adequada sobre o assunto. É fundamental estabelecer critérios objetivos que regulamentem o uso pessoal de drogas. Uma pesquisa recente realizada pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada), com base em mais de 5.000 processos nos tribunais de Justiça do país, revelou que se fossem adotados critérios quantitativos para determinar o uso pessoal, como até 25 g de maconha e 10 g de cocaína, cerca de 30% dos réus seriam presumivelmente usuários<sup>27</sup>.

Recentemente, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 635.659, com repercussão geral, enfrentou a compatibilidade do crime de o porte de drogas para consumo pessoal, com os princípios constitucionais da intimidade e da vida privada previstos no art. 5º, X, da Constituição Federal, e decidiu pela inconstitucionalidade da criminalização das condutas (adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo) relacionadas ao consumo pessoal da substância *cannabis sativa*. O STF estabeleceu, ainda, que para fins de aplicação do § 2º do artigo 28 da Lei 11.343/2006,

---

25 Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/explicado/2017/01/14/Lei-de-Drogas-a-distinção-entre-usuário-e-trafficante-o-impacto-nas-prisões-e-o-debate-no-pa%C3%ADs>. Acesso em 12 de julho de 2024.

26 GRILLO, Carolina Christoph, POLICARPO, Frederico, et VERÍSSIMO, Marcos. A "dura" e o "desenrolo": efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. *Revista de Sociologia e Política*, 2011, vol. 19, p. 141.

27 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/05/saiba-o-que-pode-mudar-caso-o-stf-decida-descriminalizar-o-porte-de-drogas.shtml>. Acesso em 12 de julho de 2024.

será presumido usuário quem, para consumo próprio, adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, até 40 gramas de *cannabis sativa* ou seis plantas-fêmeas, até que o Congresso Nacional venha a legislar a respeito.

Nesse ponto, fundamental destacar que os Ministros do Supremo Tribunal Federal basearam suas decisões em inúmeros estudos que trouxeram dados empíricos muito semelhantes aos que seriam produzidos em uma Avaliação de Impacto Legislativo, privilegiando argumentos capazes de responder algumas das perguntas constantes no Decreto nº 4.176/2002: “Quais são as alternativas disponíveis? Onde se situam as causas do problema? Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte, considerando-se os seguintes aspectos: 1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia; 2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido); 3. custos e despesas para o orçamento público; 4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas já estabelecidas; 5. efeitos colaterais e outras consequências; 6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e 7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.”

É contraditório que o sistema criado para aplicar sentenças penais condenatórias ou manter os detentos provisórios afastados da sociedade como medida cautelar acabe praticando injustiça devido aos altos custos envolvidos. A obrigação de reparação do dano causado por um crime é compreendida pela Análise Econômica do Direito como uma equação irracional, de difícil solução e sem garantia de que o encarceramento do autor resulte na reparação desejada, o que está de acordo com a teoria do custo social de Coase. Roxin argumenta que a pena privativa de liberdade de curta duração, ao invés de prevenir crimes, na verdade os incentiva<sup>28</sup>.

No que diz respeito ao crime de tráfico, que é um dos principais fatores da superlotação carcerária, a redação original do parágrafo 4º do artigo 33 da Lei de Drogas, embora permitisse uma redução de até dois terços da pena para réus primários, de bons antecedentes e sem envolvimento com o crime organizado, ela proibia a substituição da pena privativa de liberdade para esse crime, mesmo quando a pena fosse inferior a quatro anos. Somente por decisão do Supremo Tribunal Federal, essa restrição foi considerada inconstitucional, permitindo a substituição da pena<sup>29</sup>. Diante das condições insalubres da maioria das prisões e do fato de que

---

<sup>28</sup> FERREIRA, Carlos Lélío Lauria et SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O custo do encarceramento no Brasil sob a ótica da análise econômica do Direito. *Revista digital constituição e garantia de direitos*, 2018, vol. 11, no 1, p. 208.

<sup>29</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 97.256-RS. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22HC%2097256%22&base=acordaos&s>

a maioria dos detentos são pessoas pertencentes aos estratos mais desfavorecidos da sociedade, além da estimativa de que a maioria dos presos por tráfico sejam pequenos traficantes sem importância na cadeia comercial de drogas ilícitas, percebe-se que uma grande quantidade de dinheiro está sendo desperdiçada. Esse dinheiro poderia ser direcionado para investimentos em saúde, educação e infraestrutura, em vez de ser usado para manter pessoas que sairão das prisões em condições piores do que quando entraram, conforme apontam diversos estudos sobre o sistema prisional, tanto no Brasil quanto internacionalmente<sup>30</sup>.

Dessa forma, apresenta-se, mediante o exemplo da Lei de Drogas, a imperiosidade de realização de uma análise prévia orçamentária, conforme proposto pela AIL. Questões relativas aos impactos sociais levados em consideração na produção de leis já são vislumbrados por inúmeros autores, bem como por partidos políticos considerados mais progressistas. Por outro lado, o impacto financeiro que a criação, reformulação ou anulação de uma lei, como proposto pela descriminalização ou até legalização das drogas, não é vislumbrado de forma adequada por parte dos parlamentares. Esses deveriam verificar que a implementação (ou não) de uma lei na esfera penal implica em custos para a segurança pública, conforme supracitado, os custos de manter alguém preso, entre outros, sendo, por exemplo, possível efetuar uma análise acerca da possibilidade de métodos alternativos de solução de conflitos criminais.

### **Considerações Finais.**

A Avaliação de Impacto Legislativo não é uma fórmula mágica e milagrosa, que irá resolver todos os problemas da regulação no âmbito da justiça penal do Brasil, mas acreditamos que poderá auxiliar a edificar o caminho para padrões decisórios de maior qualidade e, em especial, contribuir para uma análise mais racional de custos e benefícios envolvendo a criação de crimes, recrudescimento de penas e os seus impactos no sistema carcerário brasileiro.

Observamos, também que a AIL pode garantir um processo legislativo mais participativo, com uma integração mais vívida entre a análise clássica do Direito e as contribuições fenomenais da Economia, já que a monovisão certamente reprime a evolução e um debate mais efetivo sobre as proposições legislativas.

---

[inonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](#). Acesso em 12 de julho de 2024.

<sup>30</sup> BOITEUX, Luciana et PADUA, João. P. A desproporcionalidade da Lei de Drogas: os custos humanos e econômicos da atual política no Brasil. *Rio de Janeiro: TNI, Rio de Janeiro*, 2013. P. 15-16.

A Avaliação de Impacto Legislativo é uma ferramenta fundamental para a construção de padrões decisórios de maior qualidade e para uma análise mais objetiva dos custos e benefícios envolvidos na formulação de leis, especialmente quando se trata da política de drogas. Embora não seja uma solução infalível para resolver todos os desafios da regulação, a AIL pode contribuir significativamente para o entendimento dos impactos das leis no sistema carcerário brasileiro e para a adoção de medidas mais efetivas.

No contexto da regulação de substâncias psicoativas no Brasil, a implementação de uma AIL torna-se ainda mais crucial. A legislação vigente sobre drogas, que resulta no encarceramento de um grande número de pessoas no país, evidencia claramente a necessidade de uma análise aprofundada dos custos e consequências dessa abordagem. A proibição das substâncias demanda a alocação de recursos públicos consideráveis, que envolvem desde a elaboração e atualização de leis até o financiamento das forças de segurança, a construção e manutenção de prisões e instituições de reabilitação, e os salários de juízes, promotores e outros profissionais do sistema judiciário.

Além dos aspectos financeiros, a proibição das drogas acarreta impactos significativos no aspecto social, contribuindo para a desigualdade, o racismo estrutural e a violência policial contra minorias étnicas e populações marginalizadas. Esses fatores ressaltam a importância de uma análise de impacto legislativo abrangente, que leve em consideração os aspectos financeiros de segurança pública, mas também os impactos sociais da Lei de Drogas

Por fim, a implementação da AIL no campo da regulação de substâncias psicoativas ilícitas pode garantir um processo legislativo mais participativo, com a integração da análise jurídica tradicional e das contribuições da Economia. A visão limitada, que restringe a análise a apenas uma perspectiva, certamente inibe o progresso e a inovação no campo da regulação das drogas. A AIL pode fornecer uma base sólida para a tomada de decisões informadas, levando em consideração os impactos multidimensionais e promovendo políticas mais eficientes e equilibradas nesse cenário complexo.

#### **Referências bibliográficas.**

1. BARCELLOS, Ana Paula de. *Os direitos fundamentais e o direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. Tese de titularidade apresentada na Faculdade de Direito da UERJ, 2015, p. 150.
2. BOITEUX, Luciana et PADUA, João. P. A desproporcionalidade da Lei de Drogas: os custos humanos e econômicos da atual política no Brasil. *Rio de Janeiro: TNI, Rio de Janeiro*, 2013. P. 15-16.

3. BRASIL. Relatório de Conjuntura nº4 de Custos Econômicos da Criminalidade. Disponível em: <https://download.uol.com.br/noticias/2018/relatorio/custos-economicos-da-criminalidade-no-brasil-06-2018.pdf>. Acesso em 12 de julho de 2024.
4. BRASIL. Relatório de Conjuntura nº4 de Custos Econômicos da Criminalidade. Disponível em: <https://download.uol.com.br/noticias/2018/relatorio/custos-economicos-da-criminalidade-no-brasil-06-2018.pdf>. Acesso em 12 de julho de 2024.
5. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 97.256-RS. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22HC%2097256%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22HC%2097256%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em 12 de julho de 2024
6. CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. Revista Brasileira de Ciência Política, nº15. Brasília, setembro - dezembro de 2014.
7. CARNEIRO, Leandro Piquet. Mercados ilícitos, crime e segurança pública: temas emergentes na política brasileira. *CLP Papers*, 2010, vol. 5.
8. Correio Braziliense, n. 19329, 2016. Brasil, p. 7. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521762/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 12 de julho de 2024.
9. DE BARCELLOS, Ana Paula. *Os direitos fundamentais e o direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. Tese de titularidade apresentada na Faculdade de Direito da UERJ, 2015, p. 150.
10. DE CARVALHO, Salo. Substitutivos penais na era do grande encarceramento. *Res Severa Verum Gaudium*, 2010, vol. 2, no 1.
11. FERREIRA, Carlos Lélío Lauria et SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O custo do encarceramento no Brasil sob a ótica da análise econômica do Direito. *Revista digital constituição e garantia de direitos*, 2018, vol. 11, no 1.
12. FERREIRA, Carolina Costa. Tese de Doutorado.0 Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016\\_CarolinaCostaFerreira.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016_CarolinaCostaFerreira.pdf). Acesso em 12 de julho de 2024
13. GRILLO, Carolina Christoph, POLICARPO, Frederico, et VERÍSSIMO, Marcos. A "dura" e o "desenrolô": efeitos práticos da nova lei de drogas no Rio de Janeiro. *Revista de Sociologia e Política*, 2011, vol. 19.
14. LEMGRUBER, Julita (coord.) et al. Um tiro no pé: Impactos da proibição das drogas no orçamento do sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro e São Paulo. Relatório da primeira etapa do projeto "Drogas: Quanto custa proibir". Rio de Janeiro: CESeC, março de 2021. P. 13.
15. MENDES, André Pacheco Teixeira. Por que o legislador quer aumentar penas? Populismo Penal na Câmara dos Deputados. Análise das Justificativas das proposições legislativas no período de 2006 a 2014. Ed. Del Rey, 2019.
16. MENEGUIN, Fernando. Avaliação de Impacto legislativo no país. Imprensa: Brasília, Senado Federal / Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010.
17. MENEGUIN, Fernando. B. SILVEIRA, Rafael. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação, Brasília, Senado Federal, 2017.

18. OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Relatório sobre a Reforma Regulatória. Brasil: fortalecendo a governança para o crescimento, 2008. Disponível em: <http://docplayer.com.br/7871319-Ocde-relatorio-sobre-a-reforma-regulatoria-brasil-fortalecendo-a-governanca-para-o-crescimento.html>. Acesso em 12 de julho de 2024.
19. OECD Regulatory Policy Outlook 2015. OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/about/directorates/directorate-for-public-governance.html>. Acesso em 3jul. 2021.
20. PERES, U. D.; BUENO, S.; LEITE, C. K. da S.; DE LIMA, R. S. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S.l.],v.8,n.1,2021.p.150. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/361>. Acesso em 12 de julho de 2024.
21. PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: Congresso Internacional de Legística: Qualidade Da Lei E Desenvolvimento, 2007, Belo Horizonte. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.
22. SALINAS, Natasha. “Avaliação Legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor”. Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito/Universidade de São Paulo.
23. SHIKIDA, Pery Francisco Assis, BOTTINO, Thiago. Análise Econômica do crime. In TIMM, Luciano Benetti: Direito e Economia no Brasil. São Paulo: Atlas, 2012.
24. SOUZA, Ricardo da Silva. A ciência da legislação: os elementos da legística aplicados à elaboração de normas. Brasília: Lunix Consultoria, 2009.
25. VIEIRA, E. S. de S. Institutos legislativos a serviço da qualidade das leis: uma análise comparada dos parlamentos brasileiro e britânico. 2016. 83 f. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) – Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Brasília, 2016.
26. WEIGERT, Mariana de Assis Brasil e. O uso de drogas e sistema penal: entre o proibicionismo e a redução de danos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
27. WORM, Naíma. Política nacional de enfrentamento às drogas no Brasil: novas estratégias a partir da análise dos pontos de desarticulação do programa Crack, é possível vencer. Tese. Universidade Presbiteriana Mackenzie, Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, São Paulo, 2016. P. 24.