I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

ANTONIO CELSO BAETA MINHOTO

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

LUCAS CATIB DE LAURENTIIS

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara Lucas Catib De laurentiis Antonio Celso Baeta Minhoto – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-027-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I durante o Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 23 a 30 de junho de 2020, sob o tema geral "Constituição, Cidades e Crises". O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ. Trata-se da primeira experiência de encontro virtual do CONPEDI em quase três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde os direitos fundamentais constitucionalizados, passando pelo controle de constitucionalidade e as experiências diversas de exercício da democracia. Teoria e hermenêutica constitucionais, bem como a história do Direito Constitucional e a filosofia a ela relacionada, como não poderia deixar de ser, também estão presentes nos artigos.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Prof. Dr. Antonio Celso Baeta Minhoto - Universidade Cruzeiro do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA Business School/Faculdade Arnaldo/Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Lucas Catib de Laurentiis – Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO COMO EXPRESSÃO DA LEGALIDADE E DA LEGITIMIDADE NA FORMAÇÃO DAS LEIS

LEGISLATIVE IMPACT ASSESSMENT AS AN EXPRESSION OF LEGALITY AND LEGITIMACY IN THE FORMATION OF LAWS

Robert Bonifácio da Silva
Victor Hugo Gomes Lopes
Lucas Cavalcanti Velasco

Resumo

Discute-se teoricamente como a inclusão da avaliação de impacto legislativo no processo de formação das leis reforça os princípios constitucionais de legalidade e de legitimidade. A mitigação da competência legislativa do Parlamento e a chamada crise da lei resultaram na capacidade de outros órgãos, como o Poder Executivo, para edição de atos normativos. A análise ex ante aprimora o processo decisório, atenuando a banalização da atividade legislativa e resgatando a credibilidade das leis mediante decisões políticas que, potencialmente, produzam maior aceitação coletiva como expressão da legitimidade e da legalidade em sua formação.

Palavras-chave: Processo legislativo, Legística material, Avaliação de impacto legislativo, Legitimidade, Legalidade

Abstract/Resumen/Résumé

It is theoretically discussed how the inclusion of legislative impact assessment in the process of forming laws reinforces the constitutional principles of legality and legitimacy. The mitigation of Parliament's legislative competence and the so-called crisis of the law resulted in the capacity of other bodies, such as the Executive Branch, to issue normative acts. The ex ante analysis improves the decision-making process, attenuating the trivialization of legislative activity and rescuing the credibility of laws through political decisions that, potentially, produce greater collective acceptance as an expression of legitimacy and legality in their formation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Due law process, Material logistics, Legislative impact assessment, Legitimacy, Legality

INTRODUÇÃO

Há uma discussão relevante, no campo do Direito, que aponta que a lei, em sua formulação clássica, atravessa um momento crítico. A percepção da supremacia da lei no ordenamento jurídico passou a ser relativizada por meio acentuado processo de constitucionalização do ordenamento jurídico, especialmente a partir de meados do século XX. As leis absorveram e incorporaram os comandos constitucionais, tornando cada vez mais evidentes as diferenças entre os poderes constituinte e legislativo. O Parlamento, por sua vez, teve a sua competência legislativa cada vez mais esvaziada com a descentralização da função de produção normativa em abstrato, que passou a ser exercida por outros órgãos, especialmente o Poder Executivo. Ao mesmo tempo, houve uma gradual banalização da lei, observado por meio de fenômenos como a inflação legislativa e a aprovação de legislação simbólica. Nesse contexto, surge o que a literatura especializada identifica como "crise da lei".

Ferreira Filho (2012) avalia que a lei está em crise, apesar de sua onipresença e multiplicação. O autor, apesar de considerar universal o fenômeno da expansão legislativa, compreende como fenômeno inédito a aprovação de volumosa quantidade de leis em relativo curto espaço de tempo, a partir de meados do século XX, em decorrência da extensão do domínio em que o governante se intromete, em razão das novas concepções de Estado. Já Waldron (2003) identifica que, no campo da filosofia jurídica e política, a legislação e as legislaturas adquiriram "má fama", sendo consideradas objeto de política sem princípios e escrúpulos. Em sua concepção, a crise da lei é consequência das transformações do mundo contemporâneo, com evidentes reflexos no mundo legal, e seriam desencadeadas por causas exógenas e endógenas ao ordenamento jurídico.

As transformações sociais, políticas, econômicas e jurídicas impactaram a compreensão da lei em um sentido unidimensional (MARTIN, 2000; OTERO, 2003; FERREIRA FILHO, 2012; SILVA, 2017; CARVALHO, 2020). A própria percepção de legitimidade da lei deslocou-se do campo da atuação específica do Parlamento, nos moldes do pensamento liberal clássico, em direção à descentralização de competência exclusiva, com maior envolvimento de outros atores políticos na formulação dos atos normativos. Nesse sentido, o processo de decisão política passou a demandar maior embasamento técnico, jurídico e científico na produção das normas.

O objetivo deste artigo é discutir como a inclusão da avaliação de impacto legislativo no processo de formulação dos atos normativos pode reforçar a legalidade na tomada de decisão e, ao mesmo tempo, torná-la mais legítima. Por meio de discussão teórica, estabelece-se uma

conexão entre mecanismos de análise *ex ante* típicos da ciência política e uma perspectiva jurídico-normativa no escopo do devido processo legislativo.

O artigo está estruturado em cinco tópicos. O primeiro discute os conceitos de legitimidade e de legalidade dentro de uma perspectiva teórica que busca abordagens conexas do Direito e da Ciência Política. O segundo ponto reflete sobre a lei no contexto das transformações do Estado de Direito, esboçando a transição do modelo liberal clássico para a consolidação do constitucionalismo. O terceiro tópico sintetiza como a crise da lei se expressa no âmbito do constitucionalismo contemporâneo e é seguido, no quarto tópico, pela abordagem da avaliação de impacto legislativo como instrumento qualificador do processo legislativo, tanto por sua absorção enquanto procedimento necessário para a elaboração do ato normativo quanto por sua possibilidade de orientador a tomada de decisão política. Por fim, nas considerações finais, discute-se como essa avaliação de impacto pode reforçar a legitimidade e a legalidade no processo de elaboração das normas em abstrato.

1. UMA BREVE SÍNTESE DOS CONCEITOS DE LEGITIMIDADE E DE LEGALIDADE

A legalidade e a legitimidade são, essencialmente, atributos de Poder. Para Bobbio (2016, p.675), legitimidade é um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parte significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. Essa característica integradora é que leva o poder a buscar uma atuação consensual ao converter obediência em adesão, tornando-o legítimo. Os comportamentos dos indivíduos são reconhecidos como legítimos em duas situações: (1) quando visa à manutenção dos aspectos elementares da vida política e (2) quando os fundamentos e os fins do poder são considerados compatíveis ou harmônicos ao sistema de crenças que o sustenta.

Partindo de uma perspectiva weberiana, Luhmann (1980, p.30) define a legitimidade como uma disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo ainda não definido, dentro de certos limites de tolerância. Há, no raciocínio luhmanniano, uma distinção entre a aceitação de premissas de decisão e aceitação da própria decisão, no sentido de que a positivação do direito pressupõe as decisões como obrigatórias (LUHMANN, 1980, p.32).

A partir das contribuições destacadas acima, pode-se conceber que a legitimidade pressupõe consenso ou, pelo menos, aceitação, no sentido em que os indivíduos reconheçam

decisões como premissas de seu próprio comportamento e estruturem as suas expectativas de acordo com isso (LUHMANN, 1980, p.33). Considerando que a legitimidade do Estado nunca é plena, salvo como ideal a ser aspirado, ele torna-se mais legítimo "na medida em que torna real o valor de um consenso livremente manifestado por parte de uma comunidade de homens autônomos e conscientes" (BOBBIO, 2016, p. 679).

A legalidade, por sua vez, dá-se quando o poder "é exercido no âmbito ou de conformidade com as leis estabelecidas ou pelo menos aceitas" (BOBBIO, 2016, p.674). Nesse sentido, a legalidade se relaciona com a ação do poder público no âmbito das leis, salvo quando houver excepcionalidade, que deve também ser prevista em lei. Dessa forma, legalidade é o contraponto da arbitrariedade.

Bobbio reconhece a legalidade no pensamento weberiano como uma forma de exercício do poder legal e racional pelo Estado moderno, cuja própria legitimidade reside "no fato de ser definido por leis e exercido de conformidade com as leis que definem", diferentemente das formas de poder tradicional e carismática (BOBBIO, 2016, p.674). Ferraz Júnior (2018, p.142) também reforça essa perspectiva weberiana ao correlacionar "o aparecimento do Estado com o desenvolvimento da burocracia ocidental, enquanto forma de dominação baseada na crença da legalidade, isto é, na organização racional de competência com base na lei, tendo em vista o princípio da eficiência".

Na perspectiva do Direito, o "fenômeno da positivação" do ordenamento significou tanto o reconhecimento da "institucionalização da mutabilidade do direito" quanto na "contingência de todo e qualquer direito que não é apenas *posto* por decisão, mas também *vale* por decisão" (FERRAZ JÚNIOR, 2018, p.143). Portanto, a legalidade implicaria na concretização dos valores da igualdade formal e da certeza (de sua aplicação). A produção do Direito através das leis permitiria antever as consequências das ações previstas em normas abstratas e gerais, estabelecendo limites e evitando inseguranças de uma ordem arbitrária. Em suma, reduziria o risco de casuísmo no conjunto da coletividade.

Para Bobbio (2015) a legitimidade seria título que justifica o poder, enquanto a legalidade seria o modo de seu exercício. Assim, "o poder legítimo é um poder cujo título é justo; um poder legal é um poder cujo exercício é justo. A legitimidade é a perspectiva a partir da qual se coloca habitualmente o titular do poder; a legalidade é a perspectiva a partir da qual se coloca habitualmente o súdito" (BOBBIO, 2015, p.78-79). Segundo o autor, há paralelismo entre requisitos do poder (legitimidade e legalidade) e requisitos da norma jurídica (justiça e validade), pois "tal como a justiça é a legitimação da norma, da mesma forma, inversamente, a

validade é a sua legalidade; tal como a legitimação é a justiça do poder, a legalidade, é, inversamente, a sua validade" (BOBBIO, 2015, p.81).

O torna a lei legítima não é a mera manifestação do reconhecimento de uma vontade geral, abstrata, pelo Parlamento no plano concreto, mas a observância do devido processo de sua formação, considerando o princípio da legalidade em sua elaboração, apreciação e ingresso no ordenamento jurídico (MARTIN, 2000; JAMPAULO JÚNIOR, 2008; BARBOSA, 2010; PEREIRA, 2012; FERREIRA FILHO, 2012; SILVA, 2017; TRINDADE, 2016; OLIVEIRA, 2016; CARVALHO, 2020). Nesses termos, pode-se considerar que a proposta de lei que se pretende transformar em ato normativo deve ser, ao mesmo tempo, resultado do processo de tomada de decisão política e de previsibilidade procedimental, o que, em tese, reduziria a arbitrariedade decisória.

A avaliação de impacto de uma lei conecta a intenção de inserir no ordenamento jurídico uma nova norma por meio da racionalidade do processo decisório mediante análise prévia de sua viabilidade. Esse estudo *ex ante* deve estabelecer uma relação de causa e consequência em diferentes dimensões: política, social, econômica, jurídica, cultural, financeiro-orçamentária e cultural. Além disso, a proposta deve oferecer opções ao decisor político (VOLDEN *et al*, 2009; SALINAS, 2013; SOARES *et al*, 2016; de Paula, 2016; MENEGUIN, 2017). Não se trata, evidentemente, do controle jurisdicional dessas leis, mas sobre a possibilidade de o estudo prévio das proposituras reforçar a legitimidade e legalidade das normas vigentes e vindouras.

2. A LEI NO CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO DE DIREITO

Os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, cristalizados no imaginário coletivo após a Revolução Francesa, repercutiram profundamente nas ordens econômica, social, política e jurídica. Nesse contexto, a ideia de liberdade emanava da compreensão da norma enquanto lei formal e a ideia de igualdade do entendimento da norma enquanto lei geral. (MARTIN, 2000, p.27). Em outras palavras, a formalidade da lei asseguraria a liberdade ao limitar a ação do Estado enquanto sua generalidade implicaria em seu alcance a todos.

Para Martin (2000, p.28), do ponto de vista político, diferentes formações sociais produzem efeitos distintos, mediante a correspondência entre a unidade ou a dualidade dos princípios políticos. As etapas de desenvolvimento que diferenciam as formações sociais, em seus correspondentes níveis jurídicos-políticos, permitiriam apreciar a variedade de

formulações de uma determinada categoria, como a lei. Desse modo seria possível alcançar uma capacidade explicativa sem as limitações características de critérios idealistas, considerando que inicialmente o Legislativo se sobressaia em relação aos demais Poderes (JAMPAULO JÚNIOR, 2008, p.21).

Martin (2000, p.28) distingue conceitos de lei por meio da oposição entre o dualismo germânico, no qual há a separação conceitual entre lei formal e material, e o monismo francês, no qual há uma maior unidade da lei, com natureza formal. Mas o autor alerta que se trata de uma simplificação, pois a defesa do dualismo não está limitada à doutrina germânica (a lei é e não é, ao mesmo tempo, norma jurídica). As divisões e discrepâncias também existem nas demais doutrinas, de modo que o direito, antes de ser meramente norma, é a organização pela qual surgem a instituição, o ordenamento e atos normativos.

Silva (2017, p.29) reforça essa observação ao indicar que nem todas as normas jurídicas são leis. No sentido material, a lei consiste num ato normativo de caráter geral, abstrato e obrigatório tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva, no sentido de trazer certeza, precisão e garantia às relações jurídicas. Para o autor, a lei em sentido formal somente existe nos regimes constitucionais onde há separação das funções de Estado, ou seja, pelo órgão que tenha a competência legal para seu processamento mediante o devido processo legislativo.

A suposição da superioridade da lei aprovada pelo Parlamento relacionava-se com a própria noção de liberdade – desde que o objetivo e a função dessa norma sejam a defesa da liberdade ao impor limites à atuação do Estado. Por isso, somente em virtude da lei se poderia exigir obediência e, consequentemente, a nova legitimidade na aurora do pensamento liberal clássico seria a legalidade (MARTIN, 2000, p.31-32). Nesse sentido, “as leis representariam o produto final da razão, um corpo (normativo) dotado de racionalidade” (TAVARES, 2019, p.48).

A generalidade é vista por Martin (2000, p.47) como uma qualidade da lei em virtude da qual seus destinatários estão genericamente determinados e as condições a que se aplica estão abstratamente consideradas. Quando se rompe o direcionamento da lei, há uma imediata repercussão na própria concepção da lei. O direcionamento pode ser de natureza socioeconômica – como lei geral e livre concorrência por meio de marco de igualdade entre sujeitos – ou de natureza jurídico-constitucional – como configuração definitiva do caráter normativo da constituição do ponto de vista formal, enquanto garantia técnica do ordenamento e do ponto de vista material, enquanto valor de igualdade. Se a generalidade é dirigida aos destinatários, a abstração se dá quanto às previsões fáticas.

O caráter geral da lei é próprio do Estado Liberal de Direito Já a atuação intervencionista do Estado Social utiliza o argumento da necessidade técnica da intervenção concreta e da necessidade política para a legitimação democrática. Portanto, há o surgimento de uma imensa maioria socialmente homogênea em relação processo produtivo que demandam a garantia de seus interesses e direitos enquanto garantia real do princípio da igualdade – uma generalidade da lei.

A percepção de supremacia da lei aprovada pelo Legislativo, seja qualquer matéria sobre a qual recaia, é criticada por colocar em risco o equilíbrio entre os poderes. Nesse sentido, argumenta Martin (2000, p.34), o Estado Legislativo se converteria em absolutista, se observado apenas o aspecto formal, e a legalidade se sobreporia à legitimidade.

3. A CRISE DA LEI NO CONSTITUCION ALISMO CONTEMPORÂNEO

A crise legislativa exigiu que se buscasse uma nova compreensão da lei no contexto do constitucionalismo contemporâneo. Os atos normativos ganharam dimensões mais amplas dentro de um sistema cada vez mais complexo e diferenciado, no qual a legalidade e a legitimidade tornam-se valores cada vez mais relevantes na formação das normas. Há, evidentemente, limites da capacidade da lei para apreender e antever a realidade concreta, o que não a torna menos relevante.

Para Bastitt (2010, p.456), a lei é menos rica que a realidade que a envolve. A abstração praticada pelo legislador e a combinação de conceitos dela resultante atinge muito legitimamente uma parte da realidade, sua parte formal, mas fica imperfeita em comparação da totalidade do ato de ser da coisa. Uma vez que há certo distanciamento em relação à realidade na abstração produtora dos conceitos usados pelo legislador, assevera o autor, encontra-se essa distância quando se trata de aplicar a lei a realidades que são mais do que abstrações.

O sentido e a relevância da lei refletem o tipo de Estado em análise. A lei pode, inclusive, ser critério para distinguir formas de governo. Ao citar Montesquieu, Otero (2003, p.47) identifica três formas elementares de governo: despotismo, no qual a vontade de uma única pessoa orienta todo o ordenamento jurídico; monarquia, no qual uma pessoa governa, mas se submete à lei; e a república, em que o povo, soberano, tem competência para elaborar as próprias leis. A própria tripartição dos poderes do Estado é consequência prática do princípio da legalidade e condição de defesa da liberdade, assevera o autor. A cooperação mútua entre os órgãos visa impedir que um prevaleça sobre o outro, por meio do sistema de freios e

contrapesos. Nesse sentido, há a possibilidade de existir uma legalidade vinculada, na qual o Legislativo elabora as leis e a Executivo expressa sua concordância via sanção ou veto. Assim, o Parlamento Legislativo é identificado com a vontade geral do Estado – e a Administração Pública se traduz na execução dessa vontade

Em sua forma tradicional, Martin (2000) diz que o princípio da legalidade equivale à primazia da lei, enquanto fonte primária do Direito, que limita e vincula os atos públicos do Estado. Por isso, o autor sugere que esse fundamento é consequência de uma concepção democrática da lei. Do mesmo modo, também se relacionada ao modo estabelecido de produção jurídica, sendo, ao mesmo tempo, mecanismo de segurança e a própria garantia do ordenamento jurídico. Logo, enquanto instrumento garantista, há uma submissão da vontade individual à vontade geral.

O declínio da supremacia do Parlamento na elaboração dos atos normativos resultou no fortalecimento do Poder Executivo, que passou a interferir cada vez mais no processo legislativo (JAMPAULO JÚNIOR, 2008, p.23). O Executivo passou a ter competência para iniciar o processo de formação das leis e a última palavra para aperfeiçoá-lo, por meio de sanção e veto (JAMPAULO JÚNIOR, 2008; MENDES *et al*, 2015; TRINDADE, 2016; SILVA, 2017). Barroso (2019, p.240) argumenta que essa forma de Estado, assentada sobre o monopólio estatal da produção jurídica e sobre o princípio da legalidade, tinha a norma legislada como fator de unidade e estabilidade do Direito, cuja justificação passa a ser de natureza positivista. Com a transformação da jurisprudência como função técnica de conhecimento – e não de produção do Direito – abre-se o caminho para o surgimento de uma nova forma de Estado.

Em meados do século XX, o Estado constitucional de direito começa a se consolidar no contexto jurídico-político. Sua principal característica passa a ser a subordinação da legalidade a uma Constituição rígida, o que significa que as leis dependem tanto de sua forma de produção quanto da efetiva compatibilidade de seu conteúdo com as normas constitucionais (BARROSO, 2019, p.240). No contexto do Estado de Direito constitucional, a visão pós-positivista busca ir "além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral da Constituição e das leis, mas sem recorrer a categorias metafísicas" (BARROSO, 2019, p.244). Há, portanto, espaço para um enfoque mais empírico e material sobre o processo de formação das leis.

A literatura associa a crise da lei ao contexto de inflação legislativa, de fragmentação jurídica, de descentralização da iniciativa legislativa e da ascensão de novos grupos e sujeitos políticos. Neves reconhece que essa proliferação desordenada de normas favorece o surgimento

de uma legislação simbólica enquanto "(...) produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico" (NEVES, 2018, p.30).

Uma das consequências da crise legislativa foi o fortalecimento de gradual e constante processo de constitucionalização do ordenamento jurídico. Esse processo tem se aprofundado de forma mais acentuada nas últimas décadas, reflete Barroso (2019, p.342). Já para Martin (2010, p.74-76), a lei, enquanto expressão da vontade geral e máxima encarnação da racionalidade, tem experimentado progressiva perda de relevância em relação às fontes formais do Direito. A quebra de pressupostos instrumentais implica na tendência de fugir das instituições, da solução legal ou institucional, o que conduz ao esvaziamento progressivo da democracia e um enfraquecimento do princípio majoritário. Segundo o autor, cada vez menos se depende do subsistema político para a tomada de decisões, o que induz uma indiferença política generalizada.

Para Dias *et al* (2017, p.52) "a falta de legitimidade do Estado e seu distanciamento dos cidadãos, assim como o excesso de regulamentação, foi o que ocasionou inflação legislativa têm sido apontados como causas para a crise da legalidade". A mencionada inflação legislativa é um indicativo da "extensão do domínio em que o governante se intromete, em razão das novas concepções sobre a missão do Estado" (FERREIRA FILHO, 2012).

A crise legislativa estimulou uma reação institucional através meio da legística material, que passou a se preocupar cada vez mais com a qualidade da legislação aprovada no país (DIAS; SILVA, 2017). A lei em seu sentido formal (OTERO, 2003; MARTIN, 2010) deixou de ser meramente compreendida como a representação da vontade geral por meio da ação do Parlamento para ser assimilada, em sua legitimidade, por meio do devido processo legislativo (PEREIRA, 2012; OLIVEIRA, 2016).

Portanto, a formação dos atos normativos em abstrato não poderia prescindir de uma análise prévia sobre sua real necessidade e sobre seus possíveis efeitos. O processo legislativo constitucionalmente ordenado combinaria simultaneamente a forma jurídica moderna com os princípios democráticos (OLIVEIRA, 2016, p.22-23). A observância procedimental pressuporia a legalidade do ato normativo, pois se trata de determinação constitucional obrigatória para a validade das normas em abstrato, e de legitimidade, pois a soberania popular também se expressa por meio do procedimento formal (BARBOSA, 2010, p.70-73).

4. A AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO COMO INSTRUMENTO QUALIFICADOR DO PROCESSO LEGISLATIVO

4.1. Sobre o processo legislativo

Entende-se que o processo legislativo tem por objeto a produção de leis, seja em sentido formal, seja em sentido material, destaca Trindade (2016, p.37). Barroso (2010, p.75) compreende esse processo pelo viés da teoria discursiva habermasiana, atribuindo a ele o modelo de política deliberativa, cuja legitimidade ampara-se na legalidade de sua forma. Oliveira (2016, p.23), também ancorado em Habermas, considera que o Direito é dotado de uma natureza de complementariedade entre "moralidade pós-convencional" e "eticidade substancial", que se estabelece, na prática, com o processo legislativo, pois este possibilita a união da forma jurídica moderna e do princípio democrático.

A regularidade do devido processo legislativo torna a formação da norma uma expressão da legalidade, ao menos no plano formal (MORAES, 2017, p.677). Os requisitos formais são condições processuais elementares para garantir que o processo legislativo possa ser democrático, mediante o contraditório (BARBOSA, 2010, p.83) e o exercício da autonomia jurídica pelos cidadãos (OLIVEIRA, 2016, p.32).

Por analogia à discussão que Luhmann (1980, p.40-47) estabelece sobre o processo judicial, o processo legislativo também pode ser compreendido como um sistema social, cuja estrutura é delimitada por normas jurídicas prévias. Essas regras antecedentes não constituem o procedimento em si e nem a sua legitimação por mera justificação referenciada a essas normas. A aceitação do processo legislativo como requisito de validade da lei fundamenta sua legitimidade. Desse modo, o devido processo legislativo reduziria a complexidade de suas infinitas possibilidades, dando-lhe sentido e encadeamento, mas ao mesmo tempo guardando relativa autonomia por meio de suas partes na formação da lei em abstrato a partir de uma dada realidade.

O desrespeito às normas de processo legislativo constitucionalmente previstas acarreta a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido (MORAES, 2017, p.678), de tal forma que a manutenção das condições da atividade legislativa significa a defesa da garantia do pluralismo no processo de produção legislativa, a defesa da própria democracia enquanto respeito às regras do jogo, da possibilidade de que a minoria de hoje possa vir a se tornar a maioria de amanhã. (OLIVEIRA, 2016, p.32).

Do ponto de vista material e formal, as leis estão sujeitas ao controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, seja por vícios de iniciativa e competência, seja por incompatibilidade constitucional de normas *interna corporis* no processo legislativo (PEREIRA, 2012 p.107). Além disso, "é fundamental que o funcionamento do processo legislativo não se restrinja ao cumprimento formal das regras, mas que elas tenham serventia para dotar as decisões de maior qualidade e efetividade" (MENEGUIN et al, 2017, p.15). É nesse sentido que se faz premente discutir a avaliação de impacto legislativo, no âmbito do processo legislativo.

4.2. A avaliação de impacto legislativo

A percepção de que o processo legislativo deve estimular que as decisões tenham mais qualidade e sejam mais efetivas tem ganhado força no Brasil na última década. O mero cumprimento formal das regras de elaboração e aprovação dos atos normativos não parecia o suficiente para amoldar a legislação face à complexidade do mundo contemporâneo. Estudos isolados começaram a discutir alternativas para se buscar caminhos que tornassem a lei o resultado de um processo mais estável e técnico, menos suscetível ao humor político.

Morais (2010) coordenou a elaboração do primeiro guia de avaliação de impacto normativo em língua portuguesa. O trabalho aproveitou a experiência europeia a partir do modelo proposto de análise de impacto regulatório pela Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), que havia condensado as melhores práticas existentes em países europeus. No Brasil, houve esforços para adaptar a avaliação *ex ante* das leis para a realidade de algumas casas legislativas, como o Senado Federal e a Assembleia de Minas Gerais.

Embora países como Estados Unidos e Canadá avaliem suas Casas Legislativas há algum tempo (VOLDEN e WISEMAN, 2009; KÄSSMEYER, 2017), a aferição de impacto nos parlamentos brasileiros tem sido realizada de maneira sistematizada apenas recentemente (MENEGUIN, 2017; DANTAS *et al.*, 2013). O estudo mais conhecido no Brasil foi realizado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, que indica cenários e perspectivas para a aplicação da avaliação de impacto legislativo no país.

As primeiras pesquisas científicas sobre o tema na academia começaram a ganhar espaço nos últimos cinco anos. Desde os estudos iniciais de Fabiana Soares (2004; 2007; 2016), Natasha Salinas (2013) e Felipe de Paula (2016), começou a surgir núcleos mais focados no

tema, como o Observatório para a Qualidade da Lei, vinculado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Morais (2010, p.17-18) conceitua a avaliação de impacto normativo como "um processo analítico de gestão da qualidade das normas jurídicas", com objetivo de quantificar e antecipar "os efeitos potenciais e reais dos actos normativos" em busca de "melhores opções de atuação pública". Segundo o autor, essa análise pode ser tanto prévia, ou seja, anterior à aprovação do ato normativo (avaliação *ex ante*), quanto após sua vigência (avaliação sucessiva).

Morais (2010, p.18-19) indica que a avaliação prévia de um ato normativo poderia indicar se a proposta é realmente necessária para solucionar um dado problema, esclarecer como se dará a atuação estatal para resolver a questão, identificar quais as opções possíveis para a Administração Pública e antecipar possíveis distorções na distribuição do impacto entre os destinatários da futura norma.

Se avaliação de impacto normativo é o gênero, a análise *ex ante* das leis é a espécie. Houve no Brasil duas tentativas de regulamentá-la por meio de decreto. Embora a Lei Complementar federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, disponha sobre técnica legislativa, não há nenhum dispositivo que faça menção direta ao estudo prévio das proposituras. O primeiro passo normativo nesse sentindo surgiu com o Decreto federal nº 4.176, de 28 de março de 2002, o qual estabelece questões a serem observadas na elaboração de atos normativos.

O referido decreto seria revogado pelo Decreto federal nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Nesse diploma, há dispositivos que fazem referência indireta à avaliação de impacto legislativo, por meio de critérios claros a serem observados na exposição de motivos, entre os quais a proposta em si, o parecer jurídico e o parecer de mérito. Trata-se de um passo importante, mas ainda limitado aos atos normativos elaborados pelo Poder Executivo.

Para Meneguin *et al* (2017, p.16), somente pela avaliação é possível saber se os atores políticos pautaram suas ações pelo melhor interesse dos cidadãos, ou se agiram orientados por seus próprios interesses, averiguando-se as escolhas dos meios, dos métodos, das alternativas foram pautadas por critérios técnicos, e se levaram em conta um conjunto de possibilidades concretas, se fizeram o melhor que podiam ou apenas se limitaram a cumprir meros compromissos eleitorais.

Tais premissas levantadas por Meneguin são é ainda mais evidentes na formulação de políticas públicas. Boa parte delas é organizada no plano infralegal, ainda que autorizadas por lei. A avaliação de impacto das leis tem o potencial de contribuir na previsibilidade do ciclo de políticas públicas, compreendido como o "processo segundo o qual a formação do programa de

ação governamental em geral percorre um caminho em estágios, comumente na seguinte sequência: estabelecimento da agenda, formulação das alternativas, implementação e avaliação" (BUCCI e COUTINHO, 2017, p.319).

Geralmente, as políticas públicas resultam de arranjos político-institucionais, de modo a compreender os intrincados processos de construção institucional e a promoção de uma avaliação integrada dos aspectos e dimensões jurídicas. Portanto, a visão jurídica tradicional "não dá conta de etapas de implementação sem as quais promessas legislativas e constitucionais não passam de declarações voluntariosas de boas intenções" (BUCCI *et al*, 2017). Assim,

> Essa avaliação, de natureza *ex ante*, abarcaria desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pelas quais será regida, até a fundamental avaliação de seus possíveis impactos. Dada a natureza da intervenção e a experiência internacional já acumulada nos aspectos acima citados, conceituamos essa perspectiva de avaliação *ex ante* como Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), e como Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) quando se trata, no caso brasileiro1, da esfera normativa infralegal e regulamentadora.

A avaliação de impacto legislativo integra a Legística Material e deve ser aplicada para analisar os possíveis impactos de uma futura lei (MENEGUIN *et al*, 2017, p.19). Em síntese, o instrumento permite aferir a qualidade da lei enquanto expressão de sua efetividade. O ato normativo estaria assim calibrado de modo a conseguir alcançar os objetivos que justificaram a sua existência no ordenamento jurídico.

5. AVALIAÇÃO DE IMPACTO ENQUANTO EXPRESSÃO DA LEGALIDADE E DA LEGITIMIDADE

A inclusão da avaliação *ex ante* das proposituras normativas ao devido processo legislativo permite "o desenho das ações governamentais com base em critérios sólidos, fundamentados em evidências concretas, voltadas para solucionar as reais demandas da sociedade" (MENEGUIN et al, 2017, p.22). Hoje, não há nenhuma determinação legal que

imponha a análise prévia da lei como requisito de sua validade – quanto muito, ela apenas desempenha um papel de natureza acessória à decisão.

A concretização da decisão política, no tocante às políticas públicas, é o resultado do esforço intencional e consciente pelo qual normas, processos, atores e instituições jurídicas desempenham um papel mais relevante, segundo Bucci e Coutinho (2017). Nesse sentido, "o processo legislativo, processo eleitoral, processo de planejamento e o processo governamental tornam-se proveitosos para a análise das políticas públicas sob o enfoque do direito" (VALENTE, 2018, p.34).

As oportunidades de decisão não são atos individualizados e realizados a qualquer momento, mas sequências encadeadas de decisões tomadas por diferentes atores e circunstâncias institucionais. Nem toda política pública é criada ou regulada por lei, mas por atos normativos infralegais do Executivo (JORGE, 2018, p.88). Apesar disso, "no Poder Legislativo se concentra o foco da decisão, especialmente no que tange aos resultados futuros que advirão da aprovação das proposições" (VIEIRA, 2017, p.68).

Após a definição do problema, dos objetivos da legislação e de possíveis cenários alternativos, o administrador público ou legislador deve considerar circunstâncias hipotéticas, mediante mecanismos de avaliação prospectiva. A avaliação prospectiva visa garantir que a edição da norma considere "todas as informações pertinentes e conselhos de grande qualidade" e envolve "o estudo de todas as opções de aplicação das políticas em questão, a realização de uma avaliação de impacto normativo e a organização de consultas apropriadas" (JORGE, 2018, p.113).

Bucci e Coutinho (2017) indicam que o aspecto processual (a participação das decisões que formam o texto normativo) e o aspecto formal (a sequência de atos processuais que resultam na criação da norma) são pontos relevantes do modo como as normas são construídas. Por isso, as categorias normativas devem ser simples e claras, de modo que sejam compreendidas pelos destinatários leigos, reduzindo disputas de sentido entre aplicadores "especializados" e "técnicos".

Para Jorge (2018, p.98), a legitimação da norma está atrelada não apenas ao cumprimento dos requisitos formais, mas à concretização de seu conteúdo. A eficácia tem relação com a definição clara dos objetivos da lei; a efetividade diz respeito às atitudes observáveis e os comportamentos da população-alvo, podendo ser por meios coercitivos ou indutivos; e a eficiência demanda que os meios previstos na lei sejam proporcionais ao objetivo estipulado, podendo ser expressa como produtividade.

Assim, incorporada ao processo legislativo, a avaliação de impacto legislativo torna o processo decisório mais consistente, pelo menos embasado, na formulação de novas leis. Portanto, há uma evidente correlação entre a legitimidade do processo de formação da norma, que decorre de sua constitucionalidade, e a legalidade, estabelecida no respeito ao encadeamento procedimental dos atos que resultam na nova lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da legística material nas últimas décadas como resposta à chamada "crise da lei" trouxe contribuições relevantes para o aprimoramento do devido processo legislativo. Os estudos sobre avaliação de impacto normativo, especialmente em sua espécie legislativa, trouxeram nova dinâmica à compreensão do processo de tomada de decisão política no contexto de formação na norma jurídica.

O devido processo legislativo no contexto do constitucionalismo contemporâneo deve assegurar que as leis sejam justas e válidas, o que, em paralelismo explicitado por Bobbio, implica necessariamente na observância de sua legitimidade e legalidade. O modelo habermasiano de política deliberativa associado à percepção luhmanniana do processo como sistema social, estruturado em normas orientadoras previamente estabelecidas, vincula a diferenciação procedimental de formação das leis ao processo decisório como expressão de legitimidade e de legalidade.

Mais do que antecipar a efetividade da lei no plano concreto e sua harmonia com o ordenamento jurídico, a avaliação de impacto legislativo tornaria o ato normativo em formação mais legítimo e legal. Se o devido processo legislativo unifica a formalidade jurídica moderna com o princípio democrático, a análise *ex ante* alcança a materialidade do conteúdo e seus aspectos normativos-jurídicos, vinculando-os ao processo de decisão política. Essa conexão entre a elaboração normativa em abstrato e sua prospecção na realidade encontra amparo na aceitação daqueles que serão subordinados à nova norma.

Mais do que mera formalidade processual, a avaliação de impacto legislativo forma o consenso político quanto à necessidade do ato normativo em sua origem, tornando-o legítimo, e, simultaneamente, expressa como se deu o processo decisório, tornando-o legal. Como a observância do devido processo legislativo é requisito constitucional para validade das leis, enquanto contraponto à arbitrariedade, a análise *ex ante* das proposituras normativas incorporada como etapa obrigatória da formação normativa em abstrato implica em maior

segurança decisória, reforçando a legitimidade e legalidade procedimental. Desse modo, poder-se-ia evitar a proliferação desordenada de leis inócuas, simbólicas, inúteis, injustas ou conflitantes com o ordenamento jurídico.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo e democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BASTIT, Michel. **Nascimento da lei moderna**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Volume 2, 13ª edição, 5ª reimpressão. Brasília: Editora UnB, 2016.

_____. **Estudos por uma Teoria Geral do Direito**. Barueri: Manole, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari . O conceito de política pública em direito. In **Políticas Públicas**: Reflexões sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

_____; COUTINHO, Diogo R.; "Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas", p. 313 -340. In: **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017.

DE PAULA, Felipe. **Avaliação Legislativa no Brasil**: limites e possibilidades. Tese de doutorado. Faculdade de Direito USP, 2016, pp. 58-66; 178-198

DIAS, Maria Tereza Fonseca; SILVA, Samira Souza. A crise da lei no estado democrático de direito e o papel da legística no restabelecimento da racionalidade jurídica. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 3, n. 2, p. 36-55, julho/dezembro de 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012 (versão Kindle).

JAMPAULO JÚNIOR, João. **O processo legislativo**: sanção e vício de iniciativa. São Paulo: Malheiros, 2008.

JORGE, Ighor Rafael de. **A dimensão normativa das políticas públicas**: a política de formação de professores no Brasil. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito USP, 2018, pp. 83-122.

KÄSSMAYER, Karin. Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo. In: MENEGUIN, Fernando B. et al. **Avaliação de impacto legislativo**: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, 2017.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MARTÍN, Carlos de Cabo. **Sobre el concepto de ley**. Madrid: Ediorial Trotta, 2000. (p.27-97)

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENEGUIN, Fernando B. Balizas para uma metodologia e estudos de caso. In: MENEGUIN, Fernando B. *et al*. **Avaliação de impacto legislativo**: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, 2017.

_____; INÁCIO, M. **Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014. Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 26 de junho de 2019.

_____; VIEIRA, Rafael Silveira e (Org.). **Avaliação de impacto legislativo**: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

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

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

OCDE. **Law evaluation and better regulation**: the role for parliaments. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/conference-on-role-of-parliaments.htm. Acesso em: 11 fev. 2020.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo**: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 3ª ed., rev. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003 (p.45-90 e 137-192).

PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. **Jurisdição constitucional do processo legislativo**: legitimidade, reinterpretação e remodelagem do sistema no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil**: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 3, n2, jul-dez 2013.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Teoria da Legislação**: Formação e Conhecimento da Lei na Idade Tecnológica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

_____. **Legística e desenvolvimento**: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jan./jul. 2007. Disponível em: https://www.direito.ufmg.br/revista/articles/31.pdf. Acesso em: 22 jan. 2019.

_____; SANTOS, Flávia Pessôa. Avaliação de impacto da lei como instrumento de legística. In: BEDÊ, Júlio Cadaval; COELHO, Daniel Caria Braga. **Avaliação de impacto da Lei do ICMS Solidário**: Lei nº 18.030, de 2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

_____. **Processo constitucional de formação das leis**. São Paulo: Malheiros, 2017.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 24ª ed., 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**. 2ª ed. rev. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. **Políticas públicas e a visão jurídico-institucional**: o caso do saneamento básico no Brasil. 2018. 149 p. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, pp. 25-54

VIEIRA, Eduardo S. S. Desafios e estratégias para a implantação da avaliação de impacto legislativo. In: MENEGUIN, Fernando B. *et al*. **Avaliação de impacto legislativo**: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, 2017.

VOLDEN, C. e WISEMAN, A. E., **Legislative Effectiveness in Congress**, working paper, Vanderbilt University, (2009) Acessível em: https://my.vanderbilt.edu/alanwiseman/files/2011/08/LEP_webpage_090710.pdf. Ultimo acesso em: 27 dez. 2019.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.