

Organização:
Fernando B. Meneguim
Rafael Silveira e Silva

Avaliação de **impacto** legislativo

*cenários e perspectivas
para sua aplicação*

Autores:
Eduardo S. S. Vieira
Fernando B. Meneguim
Henrique Marques Ribeiro
Karin Kässmayer

SENADO FEDERAL



Avaliação
de
impacto
legislativo

*cenários e perspectivas
para sua aplicação*

SENADO FEDERAL

Mesa

Biênio 2017 – 2018

Senador Eunício Oliveira

PRESIDENTE

Senador Cássio Cunha Lima

PRIMEIRO-VICE-PRESIDENTE

Senador João Alberto Souza

SEGUNDO-VICE-PRESIDENTE

Senador José Pimentel

PRIMEIRO-SECRETÁRIO

Senador Gladson Cameli

SEGUNDO-SECRETÁRIO

Senador Antonio Carlos Valadares

TERCEIRO-SECRETÁRIO

Senador Zeze Perrella

QUARTO-SECRETÁRIO

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

Senador Eduardo Amorim

Senador Sérgio Petecão

Senador Davi Alcolumbre

Senador Cidinho Santos

Organização:
Fernando B. Meneguim
Rafael Silveira e Silva

Avaliação de **impacto** legislativo

*cenários e perspectivas
para sua aplicação*

Autores:
Eduardo S. S. Vieira
Fernando B. Meneguim
Henrique Marques Ribeiro
Karin Kässmayer

Brasília – 2017

SENADO FEDERAL



Expediente

Impressão
Secretaria de Editoração e Publicações

Edição
Coordenação de Edições Técnicas

Organização
Fernando B. Meneguim e Rafael Silveira e Silva

Revisão
Vilma de Sousa

Projeto gráfico e diagramação
Raphael Melleiro e Rejane Campos

Capa
Angelina Almeida

Avaliação de impacto legislativo : cenários e perspectivas para sua aplicação / Eduardo S. S. Vieira ... [et al.] ; organizadores: Fernando B. Meneguim, Rafael Silveira e Silva. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.
123 p.

ISBN: 978-85-7018-888-5

1. Processo legislativo, direito comparado. 2. Elaboração legislativa, avaliação, Brasil. 3. Poder Legislativo, análise, Brasil. 4. Vieira, Eduardo S. S., aut. 5. Meneguim, Fernando B., org. 6. Silva, Rafael Silveira e, org.

CDDir 340.328

Coordenação de Edições Técnicas
Senado Federal, Bloco 08, Mezanino, Setor 011
CEP: 70165-900 – Brasília, DF
E-mail: livros@senado.leg.br
Alô Senado: 0800 61 2211

SENADO FEDERAL

Diretoria-Geral

Diretora-Geral: Ilana Trombka

Secretaria-Geral da Mesa

Secretário-Geral da Mesa: Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Consultoria Legislativa

Consultor-Geral: Danilo Augusto Barboza de Aguiar

Núcleo de Estudos e Pesquisas

Coordenador: Rafael Silveira e Silva

Secretaria de Editoração e Publicações

Diretor: Fabrício Ferrão Araújo

Coordenação de Edições Técnicas

Coordenador: Aloysio de Brito Vieira

Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa

Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

Sumário

10 Apresentação

12 Prefácio

14 Introdução

por Fernando B. Meneguim
e Rafael Silveira e Silva

24 Capítulo 1

Referências e experiências internacionais sobre
avaliação de impacto legislativo

por Karin Kässmayer

1. Introdução 24
2. O modelo do Canadá 26
 - 2.1. Contextualização do país e do processo legislativo 26
 - 2.2. A avaliação de impacto legislativo no Canadá 29
3. O modelo do Reino Unido 37
 - 3.1. Contextualização do país e do processo legislativo 37
 - 3.2. A avaliação de impacto legislativo no Reino Unido 39
4. Conclusões 45

46 Capítulo 2

Desafios e estratégias para a implantação
da avaliação de impacto legislativo

por Eduardo S. S. Vieira

1. Introdução 46
2. Cultura política e agenda legislativa 48
 - 2.1. Cultura da quantidade e poder de iniciativa 49
 - 2.2. Tempo de tramitação 52

- 2.3. Medidas provisórias e regime de urgência 55
- 2.4. Bicameralismo 56
- 2.5. Transparência e observância das normas 57
- 3. AIL e racionalização do processo legislativo brasileiro 60
 - 3.1. Assessoria das Casas Legislativas 61
 - 3.2. Delimitação das proposições relevantes quanto a seus impactos 63
 - 3.3. Tramitação em conjunto de proposições legislativas 65
 - 3.4. Consolidação de leis 66
- 4. Desafios: por onde começar? 68

70

Capítulo 3

A avaliação de impacto legislativo como instrumento de equilíbrio do pacto federativo

por Henrique Marques Ribeiro

- 1. Introdução 70
- 2. Panorama dos conflitos federativos no Brasil 74
- 3. Experiência norte-americana nos conflitos federativos causados pela agenda legislativa 80
- 4. A AIL como instrumento de equilíbrio federativo no Brasil 86

88

Capítulo 4

Balizas para uma metodologia e estudos de caso

por Fernando B. Meneguim

- 1. Introdução 88
- 2. Roteiro para uma Avaliação de Impacto Legislativo 88
 - 2.1. Identificação do problema 89
 - 2.2. Definição dos objetivos 90
 - 2.3. Levantamento de alternativas 90
 - 2.4. Verificação do arcabouço jurídico 90

	2.5. Análise de impacto das alternativas	91
	2.6. Comparação das alternativas	92
	3. Estudo de casos de aplicação de avaliação de impacto legislativo	93
	3.1. Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2016	93
	3.2. Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2012	97
102	Conclusão	
110	Referências bibliográficas	
120	Sobre os organizadores	
122	Sobre os autores	

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal. É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Apresentação

A atividade de legislar requer zelo, atenção e profundo respeito aos cidadãos. Analisar a necessidade da criação de novas regras ou de qualquer mudança no ordenamento normativo e jurídico impõe aos parlamentares profundo espírito republicano e grande senso de responsabilidade.

O Poder Legislativo é, por natureza, inclusivo e plural, refletindo a diversidade de nosso País. Seus processos de tomada de decisão, além de serem mais transparentes e menos insulados do que nos demais poderes da República, permitem a mediação entre as instituições estatais e a sociedade, assegurando que nossa democracia seja dinamicamente renovadora. O amadurecimento das instituições exige permanente avaliação sobre os termos em que nós, representantes da nação, realizamos nossas funções.

O principal instrumento que consubstancia essa prática é o processo legislativo. Já são passados quase trinta anos da Constituição Federal e, mesmo com inúmeras experiências acumuladas, o Congresso Nacional continua desafiado por uma agenda legislativa cada vez mais complexa e que precisa ser analisada com espírito público e respeito a todos os setores sociais interessados. São os desafios que dão a tônica do exercício da representação.

O Poder Legislativo detém sensibilidade política, capacidade técnica e autonomia jurídica para produzir diagnósticos adequados sobre a situação brasileira, bem como para propor mudanças no rumo de políticas que garantam o incremento de bem-estar para a população. Daí a importância de um exercício deliberativo que seja rico e bem orientado para produzir legislação de qualidade, certificando a sociedade de que foi a melhor decisão para operar positivamente sobre a realidade.

A presente publicação, coordenada pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, tem por objetivo lançar as bases para a consolidação da cultura da avaliação de impacto legislativo, consubstanciando o debate e a deliberação como práticas que representam a essência do parlamento.

Eunício Oliveira
Presidente do Senado Federal

Prefácio

A experiência parlamentar de países de democracias mais maduras distingue-se pelo exercício do debate exaustivo de cada proposição legislativa, tanto em relação à efetiva necessidade de criação normativa, quanto em relação às alternativas e aos possíveis resultados desejados.

No caso brasileiro, essa missão se torna bastante desafiadora, uma vez que nossa agenda legislativa é, comparativamente a outras nações, muito mais vasta quantitativa e qualitativamente, inclusive para dar conta da complexidade de nossa sociedade e respeitar sua pluralidade. Além da participação dos parlamentares, nosso sistema político confere ao Presidente da República ampla iniciativa legislativa, o que resulta numa sempre assoberbada pauta de atividades no Parlamento.

Preocupados com esse cenário e com a perspectiva de aproximar nosso Legislativo das experiências parlamentares bem-sucedidas, a Mesa Diretora desta Casa estabeleceu como uma das diretrizes estratégicas para o atual biênio o estudo e a implementação da avaliação de impacto legislativo. O Senado Federal entende que a incorporação dessa prática à rotina dos trabalhos legislativos trará elementos enriquecedores para o aprimoramento do exercício democrático da representação, tornando-o cada vez mais relevante e perceptível aos cidadãos.

Coube à Consultoria Legislativa a condução deste projeto estratégico, e esta obra consubstancia uma de suas etapas. É importante destacar que, além do trabalho dos organizadores e autores, a contribuição de outros setores da Casa foi fundamental: o estímulo da Coordenação de Educação Superior do Instituto Legislativo Brasileiro, o acompanhamento do projeto pelo Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, e a criação de um moderno projeto gráfico, idealizado e concretizado pela Secretaria de Editoração e Publicações.

Esta obra representa os primeiros passos. Trabalhem para que o Senado Federal continue sendo referência de aprimoramento das nossas instituições representativas.

Ilana Trombka
Diretora-Geral

Danilo Augusto Barboza de Aguiar
Consultor-Geral Legislativo

A materialização da intervenção estatal ocorre por meio das políticas e ações que buscam regular situações que necessitam ser resolvidas no interior das coletividades. Seus limites, formas, conteúdos decorrem de processos decisórios que expressam relações e arranjos de poder que devem necessariamente obedecer a critérios essencialmente republicanos e democráticos. Na observância desses critérios, o grande desafio é tornar o exercício de elaboração e de implementação das ações estatais um processo efetivo de atendimento de demandas e solução de problemas sociais.

Tais demandas, aliadas a um processo de amadurecimento da sociedade, exigem do Estado melhoria permanente no desempenho de suas funções, assim como uma maior efetividade de suas ações com o intuito de transformar a realidade brasileira. O que resulta da sua atuação, positivamente ou negativamente, produz impactos relevantes no cotidiano da sociedade, a qual, em um ambiente democrático, deve ter a seu dispor mecanismos institucionais que lhe permitam conhecer as alternativas disponíveis de políticas, bem como as escolhas de seus represen-

tantes e governantes. Dessa forma, os mecanismos democráticos possibilitam um exercício mais ativo da representação que deve, por sua vez, ser cada vez mais responsiva e responsável.

Sabemos, no entanto, que as democracias representativas são imperfeitas e demandam permanentemente atenção para seu aprimoramento, uma vez que seus mecanismos constitutivos ainda permitem que a vontade dos cidadãos seja passível de distorções. Para uma parceria mais estreita entre a atividade parlamentar e o exercício da cidadania nos interstícios eleitorais, 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.

Recorrendo a Przeworski (1996), responsivos seriam os governos que promovem os interesses dos cidadãos, levando em consideração a manifestação de suas necessidades. De forma complementar, o mecanismo de responsabilização ocorre quando os cidadãos têm possibilidade de discernir os representantes que agem em seu benefício e podem aplicar-lhes sanções apropriadas quando agem no sentido contrário, ou seja, recusando-lhes a reeleição. Assim, pode-se afirmar que os institutos democráticos têm por objetivo a construção de um vínculo de representação responsável ao interesse público e responsável perante o público; passível, portanto, de controle público.

Desse modo, verifica-se que o exercício da representação política requer grande habilidade na definição, no planejamento e na implementação de ações que dão concretude à ação estatal, já que não apenas a percepção do benefício, mas também sua qualidade e efetividade estarão sendo aferidas, direta ou indiretamente. É por essa razão que a ação de avaliar torna-se uma das mais importantes na esfera da relação democrática entre governantes e cidadãos.

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. Com a avaliação abre-se a possibilidade de averiguar se as escolhas dos meios, dos métodos, das alternativas foram pautadas por critérios técnicos, se levaram em conta um conjunto de possibilidades concretas, se fizeram o melhor que podiam ou apenas se limitaram a cumprir meros compromissos eleitorais.

Resalta-se também que a avaliação de políticas deve ser balizada pelo conhecimento das condições em que operam os governantes. Assim, para que seja possível verificar se, dadas as condições vigentes, os representantes agiram no melhor interesse dos cidadãos, um elemento torna-se essencial: informação. E, claro, todos os fatores que propiciam o acesso à informação, sua transparência e credibilidade.

Porém, como avaliar? Essa pergunta torna-se bastante pertinente porque se deseja enfatizar que a avaliação apresenta muitas dimensões.

A política pública, desde a sua concepção até a análise de seus resultados, é composta por um conjunto articulado de diversas etapas chamado de ciclo das políticas públicas. Há uma grande variedade de abordagens para descrever esse ciclo. Uma delas é o modelo construído sob a lógica de resolução de problemas, já que o objeto das políticas públicas são “problemas ou demandas públicas”. O referido modelo, constituído por cinco estágios, é ilustrado por Howlett, Ramesh e Perl (2013), conforme apresentado na tabela a seguir:

Quadro 1: Cinco estágios do ciclo de políticas públicas

Resolução aplicada a problemas	Estágios do ciclo da política pública
1. Reconhecimento do problema	1. Formação de agenda
2. Propostas de solução	2. Formulação da política
3. Escolha da solução	3. Tomada de decisão política
4. Efetivação da solução	4. Implementação da política
5. Monitoramento dos resultados	5. Avaliação da política

Fonte: Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 16)

Em ambas as abordagens, o ciclo das políticas públicas termina com a avaliação. Ala-Haria e Helgason (2000 apud TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 536) explicam a importância da avaliação no ciclo das políticas públicas:

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas.

16 17

Podemos chamar essa abordagem de “clássica”, pois vincula-se à aferição da responsabilização da administração pública e é exercida tanto pelo próprio Poder Executivo, no que concerne aos seus mecanismos de controle interno (de desempenho e controle formal), quanto pelo Legislativo, na sua atividade constitucionalmente estabelecida no inciso X, do art. 49 da Carta Magna:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (BRASIL, 1988).

Trata-se do conhecido controle parlamentar, o qual se define como *accountability* horizontal (O’Donnell, 1998), ou seja, o controle exercido entre instituições estatais entre as quais não há uma relação de subordinação. Tal conceito é aplicado às relações entre poderes, com base na concepção do Sistema de Freios e Contrapesos, segundo o qual cada Poder cumpre uma função específica como prioridade, ainda que possa exercer também funções dos outros poderes dentro de sua própria administração. Trata-se de uma arquitetura institucional que procura mitigar a supremacia de qualquer um dos Poderes, conferindo maior equilíbrio à relação entre eles.

Esse controle “clássico” ocorre frequentemente de forma *ex post*, ou seja, após a implementação da política para, em essência, verificar a efetividade dos programas e das sugestões de modificação ou, durante a implantação de um programa, com o propósito de subsidiar sua gestão e aperfeiçoar sua aplicação.

Não obstante a relevância e a constante necessidade de aprimoramento dessas avaliações, existe ainda uma dimensão muito pouco explorada na experiência brasileira, que é o controle de qualidade prévio da intervenção estatal, o que incluiria qualquer tipo de ação proveniente de atores políticos, desde o estudo e o planejamento de programas e projetos de políticas apresentados pelo Executivo até - e talvez principalmente - proposições legislativas tanto dos chefes do Poder Executivo, como dos parlamentares.

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.

O estudo da AIL integra a área de conhecimento conhecida como Legística Material. Segundo Soares (2007, p. 125), o escopo da Legística Material compreende

atuar no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação, em como o processo de regulação pode ser projetado, através da avaliação do seu possível impacto sobre o sistema jurídico, por meio da utilização de técnicas (como por exemplo *check list*, modelização causal, reconstrução da cadeia

¹ Nos capítulos seguintes, veremos que a AIR se aplica à discussão normativa também no âmbito dos Parlamentares.

de fontes) que permitam tanto realizar diagnósticos, prognósticos, mas também verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e dos resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor.

De forma sintética, esse tipo de avaliação deve ser empreendido para analisar impactos decorrentes da aplicação de uma nova lei. Existem alguns critérios para o exame desses impactos. Pode-se observar se a legislação será efetiva, ou seja, se o comportamento adotado pelos destinatários da norma está de acordo com o esperado; eficaz, no sentido de que o texto legal deve estar formulado para que os objetivos sejam alcançados; e eficiente, isto é, se os benefícios oriundos da lei compensam os custos impostos por ela, além de serem os menores possíveis (MENEQUIN, 2010).

Conforme Morais (2010), a AIL, a que o autor se refere como avaliação de impacto normativo, seria um processo analítico de gestão da qualidade das normas jurídicas, que consistiria na identificação e no estudo dos efeitos potenciais e reais dos atos normativos, com o objetivo de se alcançar a melhor opção de atuação do Poder Público.

O primeiro ponto a ser discutido é o motivo que torna necessário um cuidado especial com a construção de novas normas. Cabe ressaltar que o funcionamento das instituições, no qual se inclui a legislação, precisa estar corretamente calibrado de forma a contribuir com uma eficiente coordenação do sistema econômico. A definição de North (1990, p. 3), renomado autor institucionalista, deixa clara essa importância: “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, seja ele político, social ou econômico”.

O fato é que as leis, destinadas a corrigir falhas, coibir comportamentos errados, regular e estabelecer políticas públicas, têm diversos graus de qualidade. Tanto podem ser eficazes na redução dos problemas, quanto podem introduzir distorções adicionais na economia e na sociedade, prejudicando a eficiência do sistema (BUGARIN; MENEQUIN, 2016).

A avaliação de impacto legislativo permite que a potencial legislação esteja corretamente calibrada de forma a contribuir com uma eficiente coordenação dos incentivos postos à sociedade e com o atingimento de objetivos que promovam aumento de bem-estar social.

Garoupa (2006) resume bem quais os propósitos da avaliação de impacto legislativo ou da análise econômica da legislação:

- Contextualização jurídica e análise jurídica da legislação;
- Análise custo-benefício;
- Análise econômica complementar com implicações para equidade e justiça social.

O estudo jurídico é importante para evitar uma avaliação espúria e desprovida de contexto institucional e constitucional. Normalmente, as análises que vêm sendo feitas atualmente abarcam somente essa faceta.

A análise custo-benefício é o processo usado para a determinação da eficiência econômica global. Comparam-se os custos com os benefícios sociais que provavelmente resultarão da proposição legislativa e estes com o resultado de alternativas, de forma a escolher o projeto que apresenta a maior diferença positiva entre os benefícios globais (econômicos e sociais) e os custos globais².

A análise econômica complementar é necessária porque a avaliação do custo-benefício sozinha é neutra com relação à distribuição dos recursos, isto é, reconhece-se que há grupos que ganham e grupos que perdem, mas a transferência de um grupo para outro é economicamente neutra. Conforme ressalta Garoupa (2006), um dos aspectos mais importantes da análise econômica complementar é verificar o grau de concentração dos custos e benefícios, em particular se os custos são disseminados e os benefícios concentrados.

Não há um único formato para a realização de uma avaliação de impacto legislativo, como também existem diversos níveis de

² Para mais considerações sobre eficiência e análise custo-benefício, ver Meneguín (2010).

profundidade para a análise. Apesar de não existir um padrão, é recomendável que existam procedimentos sustentáveis tecnicamente e que estejam presentes tanto nas avaliações mais simples, quanto nas mais complexas.

A preocupação com a melhoria da legislação já é uma realidade em diversas nações. Conforme discutido em Meneguim e Bijos (2016), o Poder Legislativo, em muitos casos, toma a dianteira nessa missão de produzir melhores normas regulatórias. Normalmente, isso é feito por meio de comissão legislativa ou órgão técnico que se responsabilize pela análise constante das políticas regulatórias, apreciando a qualidade dessas proposições, bem como da legislação correlata, e avaliando critérios específicos para cada tema em discussão.

No Brasil houve uma tentativa de aplicação de Avaliação de Impacto Legislativo. A Lei Complementar nº 95, de 1998, que institui regras para a “elaboração, redação, alteração e consolidação das leis” (BRASIL, 1998), trouxe algumas novidades quanto à padronização das leis, um requisito mais vinculado ao cumprimento de regras de Legística Formal. Não apresenta, no entanto, metodologia para se analisar o conteúdo da proposição, bem como prever os potenciais efeitos de sua aplicação, caso entre em vigência.

O Decreto nº 4.176, de 2002, que regulamenta a Lei Complementar nº 95, de 1998, tentou suprir essa lacuna. O art. 37 desse Decreto dispõe que as propostas de projetos de ato normativo serão encaminhadas à Casa Civil por meio eletrônico, contendo “notas explicativas e justificativas da proposição, em consonância com o Anexo II” (BRASIL, 2002).

Tal anexo exige que a exposição de motivos informe os seguintes quesitos:

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências;
2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta;
3. Alternativas existentes às medidas propostas;
4. Custos;

5. Razões que justifiquem a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência);
6. Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo);
7. Alterações propostas;
8. Síntese do parecer do órgão jurídico.

Infelizmente esse Decreto não vem sendo cumprido pela Administração Pública. Salinas (2008, p. 67) constata que

os órgãos especializados em elaboração legislativa no âmbito do Poder Executivo não preveem em sua estrutura regimental a observância das regras de Metodologia da Legislação, tampouco se preocupam em instituir equipes interdisciplinares com competências específicas para realização de avaliação legislativa. Não obstante as novas diretrizes impostas pela regulamentação da LC nº 95, de 1998, a ênfase dos trabalhos de produção das leis parece centrar-se no trabalho de profissionais com formação estritamente jurídica.

Este é o desafio que temos à nossa frente: incorporar ao processo legislativo ferramentas permitam o desenho das ações governamentais com base em critérios sólidos, fundamentados em evidências concretas, voltadas para solucionar as reais demandas da sociedade.

É também para isso que se torna cada vez mais relevante que as Casas Legislativas possam adaptar-se e elevar sua capacidade de inovação institucional para permitir o efetivo funcionamento da democracia também ao longo dos mandatos, e não apenas no período eleitoral.

Os capítulos deste trabalho foram elaborados nesse sentido.

O Capítulo 1 descreve a governança e a prática da análise de impacto legislativo e regulatório das duas nações que mais se destacam na atividade: o Canadá e o Reino Unido. Os modelos desenvolvidos em cada uma delas são fruto de um longo processo de amadurecimento institucional e cultural de seus atores políti-

cos, demonstrando que a prática da análise de impacto tem plenas condições de realmente colaborar nos contornos decisórios que a sociedade demanda.

O Capítulo 2 pretende trazer algumas reflexões sobre idiosincrasias da realidade brasileira e como elas devem ser interpretadas para criar condições de estabelecer, em bases sólidas e contínuas, a prática da análise de impacto legislativo.

O Capítulo 3 traz uma contribuição também relevante neste debate na medida em que discute como a preocupação acerca do Federativo deve ser compreendida em um debate que leve em consideração a necessidade de avaliação de impacto de proposições. Para tanto, o texto usa do recurso comparativo com os Estados Unidos, cuja prática de avaliação de impacto se mostra bastante desenvolvida no que diz respeito à defesa do equilíbrio federativo.

A obra se encerra com breves considerações sobre o futuro e possíveis passos a serem seguidos em iniciativas que levem à adoção da avaliação de impacto legislativo. Portanto, como se observa, o propósito deste trabalho é trazer debates, a nosso ver, relevantes para a elucidação da melhor forma de aplicação da avaliação de impacto legislativo e dos desafios que o nosso sistema político impõe para sua efetivação, na prática, e para a criação de uma nova cultura que valorize a necessidade e a qualidade das leis.

Capítulo 1

Referências e experiências internacionais sobre avaliação de impacto legislativo

Karin Kässmayer

1. Introdução

Na introdução desta obra, desenvolveu-se a concepção de que as políticas públicas, como instrumentos de atuação do Estado, devem ser legitimadas pelo Congresso Nacional e carecem, portanto, de uma avaliação criteriosa, podendo ocorrer temporalmente: i) de forma antecipatória à vigência da lei que introduz a política pública no País – avaliação *ex ante*; ou ii) posteriormente à vigência da lei, de modo a averiguar a efetividade da produção dos seus efeitos – avaliação *ex post*.

O recorte temático deste Capítulo visa a analisar, especificamente, alguns modelos de avaliação *ex ante* estabelecidos de modo formal no Canadá e no Reino Unido para que, com base nessas experiências estrangeiras, possamos discutir modelos, procedimentos, atores responsáveis, além de sintetizar os desafios enfrentados no processo de implementação dos instrumentos para, quiçá, propor um modelo nacional.

Optou-se, assim, por estudo comparativo que, de acordo com Silva (2004, p. 11), “é um

método de pesquisa que define a sua estrutura e a organização de suas ideias. Nessa modalidade de estudo, a eleição dos objetos de pesquisa a serem comparados é essencial para a delimitação da estrutura lógica do trabalho comparativo”. Avaliaremos um mesmo instituto em países distintos, a fim de antecipar e aprofundar, nos capítulos seguintes e estudos futuros, os desafios que o país poderá enfrentar e os modelos nos quais poderá se inspirar para elaborar seu instrumento próprio de avaliação de impacto legislativo *ex ante*, dadas as particularidades de nossos regimes de governo e democracia.

No Brasil, o Decreto Federal nº 4.176, de 2002, ainda que estabeleça que as propostas de projetos de atos normativos encaminhados à Casa Civil da Presidência da República devam estar acompanhadas de notas explicativas e justificativas que contemplem a síntese do problema, soluções propostas no ato normativo, alternativas, custos e impacto sobre o meio ambiente, “não estabelece critérios mínimos de padronização acerca de como essas informações serão fornecidas, o que impede de caracterizá-lo como uma manual”, além de tal documento não apresentar coercitividade, conforme conclui Vieira (2016, p. 60). Ainda segundo o autor, a avaliação de impacto orçamentário, como um dos aspectos da avaliação de impacto legislativo, apesar de prevista no Brasil pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (BRASIL, 2000) não vem sendo cumprida.

Carecemos, portanto, de um instrumento efetivo de avaliação de impacto legislativo em decorrência de uma série de fatores, como a inexistência de uma cultura de avaliação legislativa no País e o não reconhecimento, pelos próprios juristas, da importância da fase pré-legislativa. Além disso, Soares (2005, p. 116)

opina que o Brasil é um país cuja vivência da teoria e da técnica da Ciência da Legislação é incipiente, e os reflexos desse atraso são nocivos ao nosso ordenamento jurídico. Por fim, há uma forte tendência ao excesso de produção legislativa com um baixo número de projetos que efetivamente se tornam normas jurídicas.¹

Escolhemos dois modelos estrangeiros para análise comparada - o do Canadá e o do Reino Unido - devido ao fato de ambos os países possuírem experiência consolidada e reconhecida pela *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) em avaliação de impacto legislativo (AIL)², o que pode dar início ao debate de como esses instrumentos se consolidaram no processo legislativo desses países, sem a pretensão de transpô-los, integralmente, à realidade brasileira, mas sim de compreendê-los, analisá-los e identificar as dificuldades enfrentadas em sua implementação.

2. O modelo do Canadá

2.1. Contextualização do país e do processo legislativo

De forma introdutória, antes de examinar o instrumento de análise de impacto regulatório canadense, faremos breves considerações sobre aspectos institucionais e sobre o processo legislativo do Canadá, com o intuito de contextualizar as características do país em análise.

Segundo Moreira (2009), o Canadá, quanto à estrutura de governo, tem o Soberano (Sua Majestade, a Rainha Elizabeth II - Chefe de Estado), representado pelo Governador Geral; o Primeiro-Ministro (Chefe do Poder Executivo); o Gabinete dos

¹ No Capítulo 2 desta obra, serão avaliadas as estatísticas para o caso brasileiro, seja sob o aspecto do tempo de tramitação, seja do número de proposições convertidas em lei.

² Segundo Volkery (2004, p. 2), a OECD designou o Canadá como um líder pioneiro e consistente na área da reforma regulatória nos últimos 25 anos. No ano de 1977, já se exigia de agências a avaliação periódica de programas.

Ministros e os Ministérios; o Parlamento, composto pelo Senado e pela Câmara dos Comuns; a Suprema Corte do Canadá; o Tribunal Federal do Canadá e o Tribunal Eleitoral. Por se tratar de uma monarquia constitucional federal parlamentar democrática, preserva algumas tradições herdadas do Parlamento Britânico. O Senado (ou Câmara Alta) segue o modelo da Câmara dos Lordes inglesa. Compreende 104 membros não eleitos, mas nomeados entre personalidades notáveis. A Câmara dos Comuns é composta por 308 membros, oriunda de cada distrito eleitoral do país e renovada a cada quatro anos, com mandatos que podem ser mais curtos se o Parlamento for dissolvido ou se tiver um voto de confiança.

O Gabinete dos Ministros desempenha papel essencial no funcionamento do sistema parlamentarista canadense, já que o poder é centralizado nesse órgão, cujo número de ministros varia a cada governo. Como é próprio de um regime de governo parlamentarista, os Ministros do Gabinete e o Primeiro-Ministro provêm do Parlamento, o que determina uma fusão entre os poderes Executivo e Legislativo, e explica o fato de o Gabinete iniciar a maior parte do processo legislativo. Assim, “as leis e políticas propostas pelo Governo serão aprovadas pelo Parlamento, garantindo-se a estabilidade institucional”, segundo Gonçalves (2008, apud Moreira. 2009, p. 64).

O processo legislativo canadense inclui, nos limites constitucionais, a criação ou alteração de leis por meio de estatutos aprovados pelo Parlamento ou pelos legislativos das Províncias ou dos Territórios. Especificamente quanto ao processo legislativo federal, os membros do Parlamento detêm o poder de iniciativa legislativa, mas a maioria dos projetos é formulada pelo Governo. As proposições são classificadas em i) *públicas*, que afetarão o público em geral, introduzidas majoritariamente pelos Ministros; e ii) *privadas*, limitadas em seu objetivo, pois estão atreladas a interesses de um grupo ou de indivíduos específicos. Um aspecto interessante, quando da declaração de inconstitucionalidade das leis pelo Judiciário, é o fato de esse órgão comumente conceder

um prazo para que o Legislativo reestruture ou reescreva a legislação, fenômeno conhecido como diálogo institucional.

As propostas de políticas públicas são submetidas pelos Ministros ao Gabinete, sendo destinadas a uma comissão apropriada, que apresentará recomendações. Se o Gabinete aprova uma proposta, o Ministro responsável a encaminha para a Seção Legislativa do Departamento de Justiça, que redigirá a minuta do projeto de lei, que, posteriormente, seguirá para a aprovação do Gabinete e, na sequência, será encaminhada ao Parlamento.

No Parlamento, haverá três sessões de leitura, e em todas podem ocorrer alterações no projeto. O debate e a votação são realizados na segunda leitura, havendo então a decisão sobre o encaminhamento do projeto a uma comissão especial ou geral, com análise minuciosa do texto e sugestão de emendas. Na terceira leitura, o relatório é aprovado ou rejeitado. Se aprovado, é remetido à outra Casa. Depois disso, é encaminhado ao Governador Geral, que irá consentir em parte, em sua totalidade ou rejeitar a proposição em nome da Rainha. Transforma-se em lei nesta última etapa caso haja o consentimento, e então entra em vigor³.

Por fim, é oportuno explicar que as propostas podem ser encaminhadas para a Câmara ou para o Senado. A maioria é introduzida na Câmara, embora seja permitido que a Casa iniciadora seja tanto a Câmara quanto o Senado. De qualquer forma, a primeira leitura ocorrerá sempre na Casa onde a proposição teve o seu início. Todos os projetos devem passar pelas etapas acima descritas (primeira, segunda e terceira leitura) na Casa onde se iniciou a sua apresentação. Após essas três fases, a proposição será encaminhada à Casa revisora, na qual passará pelas mesmas três leituras. O Senado, tradicionalmente casa revisora, costuma aprovar a maioria das proposições. As emendas realizadas pela Casa revisora deverão, obrigatoriamente, retornar à Casa iniciadora para votação⁴.

³ Para mais detalhes, consultar: <<http://guides.library.queensu.ca/gov/canada/federal/how-a-bill-becomes-a-law>>. Acesso em: 27 out. 2017.

⁴ Ibidem.

2.2. A avaliação de impacto legislativo no Canadá

O Canadá desenvolveu, ao longo das últimas décadas, uma importante cultura jurídica para a produção de leis de boa qualidade. Para Menezes Soares (2005), há algumas razões para confirmar essa assertiva, dentre as quais: i) disciplinas obrigatórias na área de Legística no curso de Direito; ii) existência de um corpo de legistas que compõe os quadros da Administração Pública e das funções legislativas em diversos níveis; iii) preocupação com o planejamento legislativo e integração entre os vários setores do governo afetados pela futura legislação; iv) o país se deparou com o desafio de produzir leis dotadas de precisão conceitual e clareza nos termos, devido à obrigatoriedade de publicar as normas em duas línguas oficiais; e v) há no país uma tendência a harmonizar a legislação existente e realizar a consolidação do Direito pátrio.

De acordo com a OECD (2015, p. 148), o Canadá possui diferenças significativas entre os processos e requisitos para o desenvolvimento de leis primárias (*Acts*) e a regulamentação subordinada (*Regulations*). O processo para o desenvolvimento de leis primárias é traçado pela *Cabinet Directive on Law-Making*, de 1999. O governo canadense, baseado nessa diretriz, elaborou um manual (CANADA, 2001) que informa que o processo legislativo é um esforço conjunto de um grupo que inclui planejamento e boa gestão, sendo a produção de leis, sem dúvida, a atividade mais importante do Governo. Além disso, essa diretriz estabelece um princípio: *o de que a lei apenas deve ser formulada quando esse for o modo mais apropriado para alcançar o objetivo proposto*. Assim, o Ministro responsável pela proposição deverá demonstrar que seu desiderato cumpre tal requisito, e que não há outros meios de alcançar os objetivos da política de modo efetivo.

Antes, portanto, de considerar o instrumento de avaliação de impacto legislativo (AIL) no Canadá, consideramos oportuno delinear, ainda que brevemente, alguns aspectos do planejamento legislativo desse país, pois a avaliação não é um instrumento desassociado de uma série de etapas prévias que debatem tanto a necessidade quanto a oportunidade da elaboração da futura nor-

ma. Assim, ao demandar a atenção do Governo, uma dada situação deve ser avaliada para que o Governo determine o que fazer para resolvê-la. No desenvolvimento de elaboração da política, devem-se responder, o mais cedo possível, às seguintes questões: i) qual é a situação?; ii) quais são os objetivos esperados ao encaminhar a situação e quais resultados particulares são esperados?; iii) há um papel a ser desempenhado pelo Governo do Canadá?; iv) quais instrumentos estão disponíveis para acompanhar os resultados almejados?; v) o que envolve implementar os instrumentos?; vi) quais efeitos terão os instrumentos?; vii) como serão medidos os seus êxitos?; e viii) qual(is) instrumento(s) serão escolhidos?

Os Ministros interessados em propor um projeto de lei ou o desenvolvimento de uma política pública devem encaminhar ao Gabinete um documento formal denominado “Memorando”, cujo conteúdo possibilite o debate sobre o tema proposto. Ainda, as Orientações de Boa Governança (*Good Governance Guidelines*) – que são um conjunto de critérios analíticos usados pelos departamentos e ministérios na avaliação e no desenvolvimento de políticas públicas, a fim de garantir maior qualidade nas discussões e aprimorar sua elaboração no governo federal – contém itens que devem ser observados nessa fase de planejamento: i) exame básico da política, para verificar se o problema foi adequadamente identificado e se os objetivos e metas estão claramente definidos; ii) exame de interesse público, que analisa como a proposta atenderá as necessidades dos canadenses; iii) exame de temas governamentais, para analisar se a proposta contribui ou não para as prioridades do Governo, inclusive análise orçamentária; iv) exame do envolvimento federativo, para identificar os interesses federativos da proposta; v) exame da questão da prestação de contas; vi) parcerias e participação necessárias, como os estados e sociedade civil; vi) exame de eficiência, que analisa o custo-benefício da proposta (CANADA, 2001, p. 72-73).

Na elaboração das leis primárias, uma avaliação dos impactos é apresentada ao Gabinete, mas seus elementos e sua apreciação

não estão disponíveis publicamente antes de a matéria ser encaminhada ao Parlamento (OECD, 2015, p. 148).

Por sua vez, os processos de elaboração de regulamentos, considerados “instrumentos-chave da política pública”, são mais detalhados e transparentes, e uma avaliação de impacto regulatório (AIR) (*Regulatory Impact Assessment*) é obrigatória, além de estar disponível publicamente em um registro central. Por tais razões, faz-se necessária a análise do *Cabinet Directive on Regulatory Management* (CDRM), de 2012, que é aplicável a todos os departamentos federais, agências e entidades, pois estabelece os papéis e responsabilidades dos órgãos reguladores federais no desenvolvimento de regulamentos (*subordinate regulations*) e estabelece uma abordagem do ciclo de vida do regulamento (*The Life Cycle Approach to Regulating*), que reconhece que a atenção deve ocorrer não apenas no desenvolvimento do regulamento, mas também na sua implementação, avaliação e revisão, visando ao aprimoramento da sua efetividade, da sua eficiência e da prestação de contas.

Os objetivos do Governo do Canadá, na atividade regulatória, são proteger e promover o interesse público; promover a eficiência e a efetividade do regulamento, de modo que os benefícios da norma justifiquem seus custos; realizar a tomada de decisões com base em evidências concretas e no melhor conhecimento disponível no Canadá e no mundo (reconhecendo a aplicação do princípio da precaução quando houver ausência de absoluta certeza científica e risco de dano irreversível ou sério); impulsionar uma economia de mercado justa e competitiva; monitorar e controlar o ônus administrativo do regulamento (burocracia); criar regulamentos acessíveis, compreensíveis e adequados por meio da garantia de transparência, prestação de contas, participação popular; exigir tempestividade, coerência na política pública, mínima duplicidade do processo regulatório por intermédio da consulta e cooperação no governo federal e com outros governos e jurisdições no Canadá e externamente, bem como com os canadenses e empresas.

Os requisitos para a AIR canadense não estão prescritos em lei, mas nessas diretrizes, o que por um lado permite ajustes e mudanças rápidas, mas por outro tem a desvantagem de atenuar ou negligenciar os compromissos dos atores (VOLKERY, 2004, p. 3).

A análise do impacto regulatório é realizada, no momento inicial, pelos departamentos ou agências que desenvolvem a própria norma com o apoio do Setor de Assuntos Regulatórios do Secretariado do *Treasury Board* para determinar onde os processos podem ser aperfeiçoados e onde os recursos devem ser alocados. Os departamentos gozam de certo grau de liberdade para elaborar e conduzir a avaliação de impacto, ou seja, para escolher quais impactos e indicadores serão utilizados, mas a AIR depende de uma aprovação formal do Ministro da pasta, e o *Treasury Board* detém a competência de rejeitar a avaliação realizada ou refutar a sua submissão ao Gabinete, no caso de ausência do cumprimento de requisitos ou de falhas no AIR. Caso seja aprovada, é submetida à publicação oficial.

Quanto ao conteúdo da AIR, não há limites específicos, e sim requisitos gerais que moldarão a análise de cada proposição de acordo com seu teor, de modo que as avaliações podem variar muito (VOLKERY, 2004, p. 7). Podemos citar, entretanto, os seguintes elementos extraídos do *Cabinet Directive on Regulatory Management* que, de forma abrangente, designam o conteúdo da avaliação:

- Potenciais impactos da norma na saúde, segurança, meio ambiente e bem-estar econômico e social dos canadenses;
- Custos e economias para o governo, os negócios, a população, e o potencial impacto da norma na economia canadense e na sua competitividade internacional;
- Impacto potencial em outros órgãos e agências federais, outras instâncias de governo e nas relações exteriores do Canadá;
- Nível de interesse, suporte e controvérsia entre as partes afetadas e entre os canadenses;
- Impacto geral esperado: em obediência ao princípio da proporcionalidade, a análise deve focar onde ela é mais neces-

sária. Assim, no estágio inicial de elaboração da norma, com o apoio do Setor de Assuntos Regulatórios do Secretariado do *Treasury Board*, determina-se o impacto geral esperado.

Os princípios de publicidade e transparência são plenamente atendidos na elaboração e divulgação das avaliações, na medida em que um relatório de avaliação de impacto regulatório (RIAS⁵), que sumariza a análise, é publicado no Diário Oficial (*Canada Gazette*). Além disso, a Secretaria do *Treasury Board* é responsável por periodicamente elaborar relatórios públicos sobre o avanço dos regulamentos.

As fases e o procedimento da elaboração do RIAS consistem em:

- *Consulta*: os órgãos elaboradores da norma são responsáveis por identificar as partes interessadas e afetadas, de modo a possibilitar consultas públicas em todo o processo de desenvolvimento da norma, com informações sobre as implicações da política pública, calendário e prazos para que as partes possam participar do debate, além de fornecer um *feedback* a elas. Tais consultas incluem as populações tradicionais, organizações aborígenes e são disponibilizadas na *Canada Gazette* para consulta pública, em um período mínimo de 30 (trinta) dias;
- *Identificação e avaliação de questões de políticas públicas*: os órgãos são responsáveis por avaliar as políticas públicas, incluindo riscos potenciais e demonstrando, por meio da melhor avaliação e do conhecimento disponível, que a intervenção do governo é necessária. Analisa-se, assim, a política pública, suas causas, contexto, impactos a longo-prazo, importância da intervenção do governo, incertezas, considerações éticas, pontos de vista da sociedade sobre o tema e evidências científicas e empíricas;
- *Definição dos objetivos da política pública e seus resultados esperados*: nesta fase os órgãos devem fixar objetivos mensuráveis que abordem a política pública e suas causas, além de

⁵ *Regulatory Impact Assessment Statement (RIAS)*.

estabelecer conexões para possibilitar que a legislação e as prioridades do governo garantam a relevância e a consistência da norma;

- *Seleção dos instrumentos governamentais apropriados*: objetiva-se assegurar a efetividade e o uso dos instrumentos apropriados (normativos e não normativos) para alcançar os objetivos da política. Incluem-se nesta fase a análise das possíveis alternativas, e a comprovação de que a resposta regulatória atende aos objetivos da política, é proporcional aos riscos e não afetará indevidamente outras áreas;
- *Avaliação das implicações legais e outras diretivas do Gabinete*: com a assistência do Departamento de Justiça, os órgãos são responsáveis por avaliar as implicações legais da proposta e sua juridicidade;
- *Conformidade com obrigações internacionais*: avalia-se a norma sob o aspecto da conformidade com as obrigações internacionais assumidas pelo Canadá, em áreas como direitos humanos, saúde, segurança, comércio internacional e meio-ambiente. Nesta etapa são realizadas consultas a órgãos do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior e do Departamento de Justiça;
- *Análise dos custos e benefícios da norma*: a análise inclui custos e benefícios da regulação, inclusive a inércia do Estado. Esta etapa inclui a identificação e a avaliação dos impactos positivos e negativos sob os aspectos econômico, social e ambiental, nos negócios (incluindo pequenos negócios) e no governo. Os impactos positivos e negativos podem ser distribuídos entre as várias partes afetadas, setores da economia e regiões do Canadá;
- *Recomendação de opções*: ao desenvolver a opção que maximiza os benefícios líquidos, os órgãos devem demonstrar que a opção escolhida beneficia a economia e a sociedade;
- *Coordenação*: visando ao trabalho conjunto para desenvolver e implementar regulamentos que maximizem a efetividade e minimizem os impactos cumulativos e não inten-

cionais na vida dos canadenses e na economia, os órgãos devem consultar outras agências e departamentos federais interessados na proposta, outros regulamentos similares solicitados ou já existentes, além de evitar duplicidade e complexidade da norma;

- *Cooperação*: os órgãos são responsáveis pela cooperação e articulação com governos das províncias e territórios na implementação do regulamento, além de identificar oportunidades de cooperação junto à comunidade internacional;
- *Planejamento para a implementação, compliance e cumprimento da norma*: os órgãos são responsáveis por implementar os processos para executar os programas regulatórios e gerir de forma efetiva os recursos humanos e financeiros, além de estratégias voltadas ao cumprimento da norma e implementação de *compliance*;
- *Medidas, avaliação e revisão da regulamentação*: os órgãos são responsáveis por assegurar que o regulamento, de forma contínua, atinja os objetivos propostos e avalie os resultados, a fim de identificar a necessidade de sua revisão.

Diante de um procedimento tão detalhado e do seu pioneirismo em determinar a governança na área regulatória, o Canadá conta hoje com um sistema maduro e em bom funcionamento no tocante à avaliação de impacto regulatório, com princípios bem definidos e instituições atuantes nesse processo, como o *Treasury Board*, além do atendimento ao princípio da publicidade (VOLKERY, 2004, p. 2).

Com base no estudo sobre o Canadá, podemos concluir que a avaliação de impacto legislativo é um instrumento consolidado naquele país, que advém de um longo processo de maturação. Desde 1979 o governo inseriu a reforma regulatória como um de seus objetivos principais, determinando ao *Treasury Board* a responsabilidade em analisar a consistência das avaliações realizadas. Em 1986, com a adoção de uma nova reforma, aprovaram-se princípios essenciais à avaliação de impactos, como o de que os benefícios devem superar os custos e o da consulta pública,

que consolidaram o direito de os cidadãos serem consultados nos processos de elaboração da norma. Em 1992, com a instituição da meta geral de que os canadenses deviam ter os benefícios maximizados, iniciou-se um novo período de reformas regulatórias, com a introdução da análise do custo-benefício e do custo-efetividade, além de o Governo ter analisado novamente cada regulamento existente, o que resultou em 1994 numa ação para modificar ou revogar 835 das 2800 normas existentes (VOLKERY, 2004, p. 3). No ano de 1997, exigiu-se que dois relatórios anuais fossem enviados ao Parlamento para conhecimento.

Além disso, com a consolidação do instrumento, em cada agência e departamento, capacitaram-se gestores responsáveis pela condução da avaliação com um alto comprometimento político com a AIR, em razão da necessária aprovação pelo Ministro como pré-condição para que haja a submissão da proposição ao Gabinete. Ainda, devido à possibilidade de não aprovação da AIR pelo *Treasury Board*, os atores envolvidos na sua elaboração atuam em elevada conformidade com os requisitos exigidos (VOLKERY, 2004, p. 7). Por fim, o intenso processo de consulta pública, na fase inicial, de elaboração e de publicações resultou no reconhecimento, pela OECD, de que o Canadá possui, provavelmente, o sistema de regulação mais transparente do mundo.

Outro aspecto relevante da AIR canadense diz respeito à importância da elaboração do RIAS em decisões das cortes e ações do Governo. Ou seja, a elaboração do RIAS e o seu conteúdo não apenas conferem transparência e viabilizam a produção de leis com maior qualidade, mas também são importantes mecanismos para ações futuras do governo e decisões das cortes. Diana Kusztra, da Agência de Serviços da Fronteira do Governo do Canadá, esclarece que, não raro, em sua atuação profissional, utiliza o RIAS na resolução de dúvidas e interpretação das normas referentes ao tema de imigração.⁶

⁶ A entrevistada cita o RIAS publicado na *Canada Gazette* em 2002. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/gazette/archives/p2/2002/2002-06-14-x/pdf/g2-136x9.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2017. Ainda, há jurisprudência da Corte sobre o RIAS de Imigração, ressaltando sua importância para a interpretação da norma.

Por fim, acerca dos necessários aprimoramentos e fragilidades do instrumento, Volkery (2004, p. 8-9) aponta: i) o alto grau de variação de qualidade de cada uma das AIR dos vários departamentos e agências; ii) a falta de integração entre os assuntos de sustentabilidade no AIR; iii) os *deficits* de coordenação no tocante à regulamentação federal e estadual; e iv) o problema da capacitação dos agentes e do esgotamento das consultas públicas.

3. O modelo do Reino Unido

3.1. Contextualização do país e do processo legislativo

36 37

Tal como na seção anterior, inicialmente faremos breves considerações sobre aspectos institucionais e sobre o processo legislativo inglês, com o intuito de contextualizar as características do Reino Unido.

Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte compõem o Reino Unido, este último o país dotado de soberania; os demais, países constituintes, têm governo próprio e competências delegadas, ou seja, têm autonomia⁷. Excetuando a Inglaterra, que não tem Parlamento próprio, os demais países – Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte – editam leis em seus Parlamentos nas temáticas da saúde, educação, meio-ambiente, jurisdição local e questões locais. Os temas de cunho nacional e internacional, como segurança nacional e comércio exterior, são tratados no Parlamento de Westminster, composto por representantes de todos os países.

O Reino Unido classifica-se como uma monarquia parlamentarista, em que o primeiro-ministro ocupa a posição de chefe de governo do Reino Unido, é membro do Parlamento e líder do partido político na Câmara dos Comuns. Assim como ocorre no

⁷ A delegação de competências para a Escócia ocorreu em 1998, com a promulgação do *Scotland Act*; para a Irlanda do Norte, com o *Belfast Agreement*; e para o País de Gales, com o *Government of Wales Act*.

Canadá, há a formação de um Gabinete, nomeado formalmente pelo Monarca, para compor o Governo.

Quanto à estrutura, o Parlamento britânico é composto por duas casas legislativas: a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns. A composição desta última é de 650 deputados (*Members of Parliament* – MPs), correspondente a um representante de cada círculo eleitoral (*constituencies*), eleito pelo sistema distrital de voto majoritário. A Câmara dos Lordes é composta por quase 800 membros, a maior parte deles nomeados pela Rainha com indicação do primeiro-ministro⁸. As principais funções do Parlamento são o escrutínio do Governo, a produção de leis, o debate de matérias importantes na ordem do dia, e a aprovação e o controle orçamentários.

Quanto ao processo legislativo, Vieira (2016, p. 42) esclarece que qualquer membro do Parlamento, pertencente a qualquer casa, pode iniciar um projeto de lei, mas grande parte das iniciativas é do governo. Em uma sessão parlamentar, são apresentados em média menos de 100 projetos; na sessão de 2015/2016, dos 78 projetos apresentados, 24 eram originários do Executivo.

Ainda segundo Vieira (2016, p. 43) – e fazendo um paralelo comparativo com o Canadá –, as leis de iniciativa do Governo (*Government Bills*) derivam de um planejamento legislativo, com consultas às partes interessadas, além de uma rodada de negociações com o Comitê de Assuntos Parlamentares e Legislação (*Parliamentary Business and Legislation Committee* – PBL).

Quanto à tramitação, os projetos de lei podem ser iniciados em ambas as Casas Legislativas, mas devem passar pelos mesmos estágios em cada Casa para se tornarem, futuramente, *Acts of Parliament*, havendo cinco etapas obrigatórias a serem percorridas pelos projetos: i) Primeira Leitura: apresentação formal do projeto; ii) Segunda Leitura: debates sobre princípios gerais do

⁸ Conforme informações do *site* do parlamento britânico, a Câmara dos Lordes é composta por 700 membros nomeados pela Rainha com indicação do Primeiro-Ministro; por 26 bispos e arcebispos da Igreja anglicana; e, atualmente, por 92 membros por direito hereditário (nobres). Em 1999, o *House of Lords Act* extinguiu esta última modalidade de nomeação.

projeto; iii) Comissão: exame minucioso do projeto com possível oferecimento de emendas e momento no qual poderão ser ouvidos especialistas e grupos interessados; iv) Relatório: apreciação de emendas e de novas emendas; v) Terceira Leitura: apreciação final do projeto. Após a aprovação, o projeto deve receber o consentimento da Coroa (*Royal Assent*).

A maioria das proposições pode iniciar-se tanto na Câmara dos Comuns (*House of Commons*) quanto na Casa dos Lordes (*House of Lords*). O Governo toma essa decisão com base em um planejamento equilibrado das sessões das duas Casas. Há, entretanto, matérias com iniciativa privativa, como é o caso do Projeto de Lei Orçamentária, que tem início na Casa dos Comuns. Geralmente, as proposições de maior repercussão iniciam-se nessa casa.

Independentemente de seu início, pelo processo bicameral as proposições devem passar pelos estágios acima descritos em ambas as Casas, com sua aprovação. Na Casa revisora, caso haja emendas, estas deverão ser avaliadas pela Casa iniciadora, que detém a palavra final para rejeitá-las ou alterá-las. Há a possibilidade de sugerir alternativas. No procedimento inglês, o projeto pode retornar à Casa revisora, até que haja um acordo final entre as Casas, em um estágio denominado “ping-pong”. Por fim, há que se apontar que a duração da tramitação do projeto pode variar a depender de seu tamanho e de quão controverso ele seja. Há, igualmente, previsão do regime de tramitação urgente (*Legislative Process Taking a Bill through Parliament*, 2017).

3.2. A avaliação de impacto legislativo no Reino Unido

Valente (2010, p. 64) afirma que, em 1985, durante a administração do Partido Conservador, com a primeira-ministra Margaret Thatcher, teve início uma reforma administrativa que adotou a desregulamentação de setores da economia no intuito de eliminar o custo regulatório sobre a iniciativa privada oriundo da burocracia estatal. Informa a autora que houve a introdução do *Compliance Cost Assessment*, com o objetivo de identificar custos regulatórios que afetam a iniciativa privada, e a revisão

de mais de 35.000 medidas regulatórias. Em 1997, com o Partido dos Trabalhadores no poder, houve a mudança da concepção de “desregulação” para “regulação melhor”, voltada à proteção dos consumidores e da coletividade. Em 1999, houve a criação do *Regulatory Impact Assessment Unit*; em 2001, a aprovação do *Regulatory Reform Act* pelo Parlamento.

Pode-se, assim, fracionar a experiência do Reino Unido no uso da avaliação de impacto regulatório em três períodos-chave, de acordo com Starkey ([201-], p. 1): i) *início da agenda de desregulamentação (anos 80 a 90)*, com a introdução da AIR dotada de análise estruturada dos custos, benefícios e alternativas de regulação; ii) *formalização da AIR e criação da regulação melhor (Better Regulation Agenda) a partir de 1997*, com a exigência da elaboração de AIR para todas as novas regulamentações, que foram avaliadas pela *Regulatory Impact Unit* do Governo central; a partir de 2005, transformação desta unidade na *Better Regulation Executive*, com foco nos efeitos das normas no mercado e em como minimizar os encargos; além disso, destaca-se o papel de uma instituição assemelhada ao Tribunal de Contas no Brasil, o *UK National Audit Office*, no tocante às auditorias dos relatórios nos aspectos qualitativos e de consistência; iii) *foco na desregulação, desde 2010*, com ênfase na promessa governamental de minimizar a burocracia para os negócios e indivíduos. A AIR ainda permanece uma ferramenta essencial na avaliação de novas normas e é um instrumento-chave para a implementação, com sucesso, de políticas desregulatórias. Houve a publicação de manuais para esclarecer e dar publicidade ao instrumento.

Observa-se que a institucionalização da exigência de uma avaliação de impacto regulatório para todas as agências ocorre no segundo período, com o apoio do *Cabinet Office Regulatory Impact Unit* (RIU), que traçou as orientações para a confecção das avaliações, sob as premissas do menor custo, identificação de alternativas para o alcance dos objetivos, compreensão dos efeitos da regulação nos negócios, facilitação do escrutínio ministerial e parlamentar da regulação, aumento da transparência, responsabilização das atividades regulatórias estatais e aplicação dos

princípios da boa regulação: transparência, proporcionalidade, objetivos, consistência e *accountability*.

Ainda segundo Valente (2010, p. 66), a unidade de impacto regulatório substituída pela *Better Regulation Executive*, inserida na estrutura do Gabinete do Primeiro-Ministro, derivou da necessidade de coordenar os trabalhos, pois cada departamento apresentava um certo grau de liberdade em conduzir a sua AIR. Observou-se tal fragilidade na análise apresentada sobre o Canadá. Outro aspecto apontado por Valente (2010) diz respeito ao aprimoramento contínuo do processo de treinamento oferecido pelo governo. Isso porque o aumento da qualidade das análises de impacto regulatório não representa uma curva ascendente, mas um gráfico em forma de U. Tal observação é relevante, sobretudo para se pensar em um modelo nacional, já que no início poucas avaliações são realizadas e, à medida que o instrumento se consolida no processo de tomada de decisão, a produção torna-se mais frequente e a qualidade tende a cair. Daí advém a necessidade de intenso treinamento e aprimoramento de instrumentos de controle de qualidade.

No Reino Unido, as AIR são exigidas para todos os processos de tomada de decisão, o que inclui questões relativas à política regulatória e à elaboração de políticas públicas pelo parlamento por meio de leis. Sua exigência tem como foco os impactos da norma na imposição ou redução de custos para os setores econômicos (terceiro setor e empresas) e as propostas que afetem o setor público e cujos custos ultrapassem 5 milhões de libras.

Segundo o Panorama da Política Regulatória da OECD (2015, p. 208), o Reino Unido enfatiza a elaboração de políticas públicas e a tomada de decisão baseadas em evidências e dados. Antes de introduzir qualquer nova norma, uma avaliação de impacto regulatório é elaborada e contém a análise do problema considerando a possibilidade de criação da norma ou de soluções não regulatórias. Além disso, há participação dos atores envolvidos na análise da AIR. E na sua versão final há uma análise detalhada do custo-benefício da proposta. A OECD informa que tanto as proposições iniciadas pelos parlamentares (*Private Members' Bills*)

que recebem apoio do Governo quanto as iniciadas pelo próprio Governo passam por essa tramitação.

O Reino Unido também introduziu, em 2011, estratégias para reduzir o excessivo número de normas existentes e diminuir a burocracia. Segundo a OECD, tais medidas geraram economia de cerca de 10 bilhões de libras nos negócios. Há um engajamento significativo do governo em reduzir encargos regulatórios, sobretudo sobre pequenas e médias empresas.

Quanto ao conteúdo da AIR e seus objetivos, o Reino Unido utiliza um Manual de Qualidade Regulatória que traz como escopo da avaliação: i) a compreensão do motivo pelo qual o governo propõe a intervenção; ii) as alternativas existentes e quais delas são viáveis; iii) como e em que amplitude as ações propostas podem impactar as partes interessadas; e iv) os custos e benefícios da medida proposta. Já os estágios da avaliação de impacto consistem na análise do problema, estabelecimento de objetivos, avaliação prospectiva, implementação e monitoramento, avaliação *ex post* e *feedback* (UNITED KINGDOM, 2015, p. 17, apud VIEIRA, 2016, p. 61).

As fases e o procedimento da elaboração do AIR assemelham-se aos do Canadá, na medida em que há, inicialmente, a definição do problema e a identificação da necessidade da ação estatal, somada à identificação de objetivos e coleta de evidências. Na sequência, a identificação de alternativas e consultas públicas, desde a fase inicial, para validar as alternativas escolhidas e confrontar a visão dos interessados; em seguida, a elaboração da proposta final, seu encaminhamento ao Parlamento e, posteriormente, a promulgação, que consiste na revisão da avaliação de impacto considerando as alterações via emendas, no trâmite parlamentar; por fim, a revisão, que consiste na revisão da avaliação de impacto regulatório, considerando que houve a implementação da política pública e com o intuito de realizar uma avaliação prospectiva (VIEIRA, 2016, p. 63).

Dado que a maioria das proposições é originária do Executivo, a avaliação de impacto legislativo é realizada pelo governo e é considerada requisito obrigatório para o início da tramitação da

proposição. Portanto, o Parlamento recorre a esse instrumento para debater e analisar a matéria. Informa Vieira (2016, p. 65) que, entre 2008 e 2016, foram realizadas mais de 3.500 avaliações de impacto legislativo, envolvendo proposições encaminhadas ao Parlamento ou edição de normas pelo Executivo.

É interessante apontar as recentes iniciativas políticas adotadas pelo Reino Unido voltadas ao aperfeiçoamento da AIR. Starkey ([201-], p. 1-2) enumera as seguintes:

- *One-in, two-out*: para cada nova regulamentação, deve-se remover uma antiga norma que custe o dobro para os negócios. Tal política de 2010 já resultou em remover mais de 836 milhões de libras em custos adicionais. Toda AIR elaborada é examinada por uma organização independente denominada Comitê de Política Regulatória que assegure que a AIR não esteja subestimando custos e superestimando benefícios;
- *Desafio da Burocracia (Red Tape Challenge)*: trata-se de uma medida criada em 2011, voltada para a redução da carga regulatória no Reino Unido, cujo método utiliza a consulta pública para arguir os empresários e outras organizações para justificar a redução das normas existentes. Se os ministérios decidem por manter a norma, devem justificar tal medida ao Comitê do Gabinete de Redução de Regulação para convencê-lo acerca da necessidade da norma. Tal medida vem economizando 155 milhões de libras anuais aos custos dos negócios;
- *Revisão da implementação*: desde 2012, o Governo tomou a iniciativa de focar a implementação das normas, setor por setor. As diversas avaliações de impacto regulatório demonstraram que muitos dos custos da regulação advêm do preparo para as inspeções de diversos órgãos do Governo;
- *Alternativas à norma*: a política no Reino Unido visa a tornar a norma a última alternativa, ou seja, todas as demais alternativas devem ser consideradas no processo: não fazer

nada; aprimorar a educação ou a informação; autorregulação; instituir instrumentos econômicos;

- *Reduzir regulação em pequenas empresas*: desde 2011 o Governo introduziu um congelamento de criação de novas normas que venham a afetar pequenas empresas, com menos de 10 empregados;
- *Reduzir o custo da legislação da União Europeia*: trata-se de uma medida voltada a reduzir os custos da nova legislação introduzida pela UE.

Por fim, ressaltamos que no Reino Unido há uma robusta governança nas iniciativas regulatórias, o que inclui a elaboração de manuais sobre a AIR, o escrutínio independente das avaliações realizadas, bem como decisões coletivas dos ministérios acerca das proposições. Afirma Starkey ([201-], p. 3) que o Governo do Reino Unido produz manuais de elaboração e modelos padronizados de AIR, além de manter uma unidade com 60 servidores públicos (*Better Regulation Executive*) que trabalha focada em desenvolver, implementar e fazer cumprir a política regulatória, inclusive a AIR e as consultas públicas. Conta, ainda, com três comitês: o *Regulatory Policy Committee*, que provê escrutínio independente das medidas de propostas regulatórias, analisa as evidências e presta apoio tanto às decisões ministeriais quanto a novas propostas regulatórias; o *Reducing Regulation Cabinet Committee*, do Gabinete do Governo, que aprova todas as propostas regulatórias; e o *European Affairs Cabinet Committee*, que aprova as propostas normativas da União Europeia.

Pela experiência do Reino Unido, conclui-se que a AIR deve ser elaborada logo no início da concepção da política pública, de modo a não se tornar um instrumento que justifique retrospectivamente a política. Não obstante, as AIRs devem ser documentos simples, com informações consistentes e sem informações desnecessárias. Atualmente, o modelo contém apenas três páginas e foca em custos, benefícios, riscos e objetivos da política (STARKEY, [201-], p. 5).

4. Conclusões

A perspectiva comparada permite uma análise acurada dos elementos necessários para que um país implemente, de modo robusto e adequado, instrumentos de avaliação de impacto legislativo. Tanto o Canadá quanto o Reino Unido iniciaram, há mais de duas décadas, as discussões sobre a relevância desse instrumento, desenvolvendo, no decorrer de reformas políticas, aprimoramentos em termos de seu escopo, modelo, procedimento e, principalmente, qualidade.

Em ambos os casos, há diferenças cruciais em relação ao Brasil: seja pelo sistema de governo, seja pela cultura política, Canadá e Reino Unido destacam-se pelo alto grau de comprometimento com o planejamento legislativo e pela preponderância do Executivo na elaboração das políticas públicas, normas infralegais ou leis encaminhadas aos parlamentos.

Nos dois países, são fatores relevantes para o sucesso da implementação da AIL a presença de um forte compromisso político, a definição de responsabilidades dos atores, o treinamento de agentes que elaboram os instrumentos, a transparência e a preocupação em garantir a participação popular na tomada de decisão, a seriedade com que se tratam os reais benefícios e custos da política pública a ser implementada, e a real necessidade de criação da norma.

Como instrumento que visa a melhorar a qualidade da norma (em sentido amplo), a implementação da AIR no Brasil requer mudanças na cultura política, aprimoramento de capacidades organizacionais e de sistemas de informação (PECI, 2011). Sem dúvida, não obstante os desafios inerentes a essa tarefa, essa implementação repercute em benefícios, como o fortalecimento da governança regulatória, a melhoria na competitividade, a redução de burocracia e de custos para o desenvolvimento de negócios, a participação ativa da sociedade e de todos os setores econômicos nas tomadas de decisões políticas.

Capítulo 2

Desafios e estratégias para a implantação da avaliação de impacto legislativo

1. Introdução

Do ponto de vista da sociedade, é desejável que as leis votadas e aprovadas pelo Parlamento sejam transparentes quanto aos seus custos e benefícios, bem como quanto aos seus efeitos redistributivos. A disponibilidade dessas informações permite que os cidadãos acompanhem os trabalhos legislativos e se posicionem, fundamentadamente, de acordo com seus legítimos interesses.

Normas relativas ao processo legislativo, instituídas pelos regimentos das Casas do Congresso Nacional – tais como a existência de interstícios entre a publicação dos avulsos e o início da discussão, a realização de audiências públicas, o oferecimento de emendas e a apresentação de voto em separado –, buscam em geral garantir que haja espaço para o amplo debate das proposições legislativas no processo de elaboração das leis. Além da função de legitimação política das decisões adotadas pelos representantes, tais institutos contribuem, em certa medida, para assegurar a qualidade das leis produzi-

das, muito embora este último aspecto ainda seja bastante incipiente no Brasil.

Na prática legislativa brasileira, o recurso aos institutos que visam a assegurar o amplo debate público das proposições legislativas no Congresso Nacional não tem sido suficiente para garantir a qualidade das leis produzidas. De um lado, tais institutos, quando de natureza regimental, podem ser suprimidos em razão da conveniência política¹ ou a pretexto de urgência² e, de outro, sua utilização, desacompanhada de uma análise sistemática dos projetos de lei, não garante que aspectos relevantes sejam efetivamente abordados e debatidos no processo de discussão e de votação das proposições.

É justamente a essa necessidade de aperfeiçoamento do debate legislativo quanto ao levantamento sistemático das implicações relevantes das proposições que a avaliação de impacto legislativo (AIL) visa a atender. No entanto, entre a constatação de que há espaços para aperfeiçoamento do processo legislativo quanto ao seu papel de assegurar a qualidade das normas produzidas e a implantação de uma efetiva AIL no país, uma série de questões de ordem prática devem ser consideradas.

¹ Como exemplo, a previsão constante do inciso III do art. 412 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF): “Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos: [...] III – impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto *quando tomada por unanimidade mediante voto nominal*, resguardado o *quorum* mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa” (BRASIL, 1970, grifo nosso).

² Conforme dispõe o art. 337 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF): “Art. 337. A urgência regimental dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, *quorum* para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal”.

As seções precedentes forneceram uma visão abrangente do conceito de AIL, das experiências internacionais na área e de sua importância para a busca do equilíbrio nas relações federativas. O presente capítulo, por sua vez, discute – sem a pretensão de esgotar o assunto – algumas especificidades do processo legislativo brasileiro e de como elas se relacionam com a implantação de uma prática sistemática de avaliação *ex ante* dos instrumentos normativos legais.

Busca-se identificar aspectos que desafiam a implantação da AIL no contexto das disposições legais e constitucionais relativas ao processo legislativo brasileiro, aspectos culturais que permeiam a política nacional, e a disponibilidade de informações e de recursos técnicos para a consecução dessa tarefa.

2. Cultura política e agenda legislativa

A combinação de um arcabouço normativo, constitucional e legal que garante um amplo poder de iniciativa aos membros individuais do Legislativo com uma cultura política que ainda mensura a qualidade do mandato parlamentar com base em aspectos quantitativos da sua produção legislativa favorece a introdução de um número significativo de proposições na pauta do Congresso Nacional.

Além disso, o controle da agenda legislativa pelo Poder Executivo costuma ser exercido, fundamentalmente, por meio da edição de medidas provisórias e dos pedidos de urgência em projetos de lei de sua autoria, o que tem relevante impacto no processo legislativo em razão do rito sumário a que se sujeitam essas proposições.

O contexto em que se insere a produção legislativa no país apresenta desafios substanciais para a implementação de uma metodologia de avaliação de impacto legislativo apta a fornecer informações tempestivas e úteis à instrução de uma grande quantidade de proposições legislativas, que muitas vezes possuem um rito célere de apreciação.

2.1. Cultura da quantidade e poder de iniciativa

A proliferação das leis é uma temática já amplamente debatida no âmbito internacional, tendo sido, de forma geral, associada a um processo de maior tecnificação da economia e à consequente demanda por uma atuação mais especializada do Estado como agente regulador. Há, todavia, no Brasil, fatores que vão além desse processo comum, em larga escala, aos Estados contemporâneos. Martins (2013) considera três espécies de condicionantes para o processo de proliferação das normas: jurídicas, associadas à tradição jurídica romano-germânica e ao estado federativo; políticas, relacionadas, entre outros fatores, à ampliação do âmbito da regulamentação estatal inerente ao estado pós-social, ao crescimento da legislação simbólica, a transformações decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico; e procedimentais, que dizem respeito à baixa restrição à iniciativa individual para a apresentação de projetos e emendas, à falta de rigor e técnica legislativa e à alta tolerância com relação às demandas por legislação simbólica.

Dessas condicionantes, aquela que, a nosso ver, se relaciona de maneira mais estreita com o processo legislativo constitucional brasileiro é o grande número de agentes com poderes para iniciar a tramitação de projetos de lei nas Casas do Congresso Nacional e a relativa facilidade para isso³. O art. 61 da Constituição Federal (CF) atribui essa prerrogativa a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal (STF), aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República (PGR)⁴ e aos cidadãos. Além disso, com a promulga-

³ Mais adiante, no tópico relacionado aos aspectos políticos, culturais e estruturais, serão abordadas outras condicionantes da proliferação legislativa.

⁴ Com relação ao Ministério Público, o art. 127, § 2º, da CRFB estabelece a competência do Órgão para propor a criação e extinção de cargos, a sua política remuneratória e os seus planos de carreira, enquanto o art. 128, § 5º, faculta aos respectivos Procuradores-Gerais a iniciativa de projeto de lei que estabeleça sua organização, suas atribuições e seu estatuto (BRASIL, 1988).

ção da Emenda Constitucional (EC) nº 80, de 2014, a Defensoria Pública da União passou a ter a iniciativa de projetos de lei que tratem de sua organização e funcionamento, nos termos do art. 134, § 4º, combinado com o art. 96 da CRFB (BRASIL, 2014a).

O conteúdo material das leis de iniciativa do STF, dos Tribunais Superiores, da PGR e da Defensoria Pública tem um escopo limitado a questões relativas a sua organização, seu funcionamento, suas garantias e suas respectivas políticas remuneratórias, ao passo que o presidente da República e os membros do Congresso Nacional, individualmente, bem como os cidadãos, podem apresentar proposições que tratam de um amplo espectro de matérias⁵, ainda que os projetos de iniciativa popular sejam pouco significativos em termos quantitativos⁶. Como resultado disso, há uma profusão de proposições legislativas a serem analisadas pelo Poder Legislativo. Somente no ano de 2016⁷, por exemplo, foram apresentadas 3.257 proposições legislativas nas Casas do Congresso Nacional⁸.

Ao mesmo tempo, o grande número de proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional tem, em alguma medida,

⁵ Quanto à faculdade de membros do Poder Legislativo de propor projetos de lei que tratem de políticas públicas, embora haja quem defenda que tais projetos estejam circunscritos à reserva de iniciativa do Presidente da República, entendemos que inexistente tal vedação, em razão da ausência de disposição expressa nesse sentido e pela excepcionalidade das restrições à iniciativa do Poder Legislativo. Para mais detalhes sobre o assunto, ver Trindade (2016. p. 61-66).

⁶ Isso em razão das dificuldades inerentes à implementação de mecanismo de democracia semidireta, ainda que iniciativas de legislação participativa no âmbito das Casas do Congresso Nacional busquem soluções mais flexíveis para esse tema. Para um panorama da questão, ver Trindade, (2016. p. 69-73).

⁷ Que, aliás, foi considerado um ano de baixa produção legislativa em razão do processo de *impeachment* da então presidente Dilma Roussef e das eleições municipais, que tomaram significativo espaço na agenda dos parlamentares.

⁸ Do total de proposições, 2.551 referem-se a projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados, 469 a projetos de lei no Senado Federal, 107 a propostas de emenda à Constituição na Câmara dos Deputados, 74 a propostas de emenda à Constituição no Senado e 56 a medidas provisórias. O levantamento – que computou apenas a apresentação na Casa de origem, para evitar dupla contagem – foi realizado por meio dos sites das Casas Legislativas na internet e considerou medidas provisórias, projetos de lei ordinária e complementar, e propostas de emenda à Constituição.

relação com uma cultura política que tende a estabelecer o sucesso do parlamentar em razão dos resultados quantitativos atingidos em termos de projetos de lei elaborados, emendas apresentadas, projetos de lei aprovados.

Miranda (2015) realiza uma análise acerca de diversas iniciativas que se propõem a estabelecer *rankings* de parlamentares de acordo com critérios próprios. As iniciativas analisadas foram: 1) *Ranking* do Progresso; 2) *Ranking* dos Políticos; 3) Atlas Político – *Ranking* 5D; 4) avaliação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar; 5) Movimento Voto Consciente; e 6) Congresso em Foco. Apesar da subjetividade inerente a cada um dos modelos de avaliação, que buscam incorporar algum critério valorativo ligado ao conteúdo dos votos dos parlamentares, a análise da autora revela que a maioria das iniciativas que visam a avaliar os membros do parlamento utiliza, em alguma medida, indicadores quantitativos de produção legislativa como: a) proposições legislativas iniciadas; b) pareceres em relatoria; c) emendas apresentadas; d) proposições aprovadas.

A combinação, portanto, do baixo custo da introdução de um novo projeto de lei na pauta do Congresso Nacional, em razão da ampla gama de agentes políticos com poderes para iniciar sua tramitação, e de uma cultura política que valoriza elementos quantitativos da atuação parlamentar, não parece constituir, à primeira vista, o ambiente mais propício à implantação de uma avaliação rigorosa das proposições legislativas. Apesar disso, o Congresso Nacional tem funcionado como um filtro bastante seletivo para as proposições legislativas em trâmite, se considerarmos que o índice de conversão de proposições em normas jurídicas tem-se situado ao redor de 5%, ou seja, apenas uma em cada vinte proposições apresentadas é convertida em norma jurídica.

O amplo poder de iniciativa é resultado das disposições constitucionais que regem o processo legislativo e constituem característica imanente da nossa instituição política. Contudo, a superação da cultura política que valoriza aspectos quantitativos da atuação parlamentar pode contribuir para um maior rigor na

apreciação das proposições. Ou seja, ainda que não se considere factível a ideia de estabelecer filtros prévios à apresentação de projetos de lei perante o Poder Legislativo, mesmo porque isso teria implicações políticas e jurídicas bastante sensíveis, é possível que se avance em mecanismos que aprimorem a seletividade do Parlamento na definição das matérias mais relevantes por meio de uma análise mais aprofundada e posterior deliberação.

A avaliação de impacto legislativo poderia contribuir, portanto, para o aprimoramento dos mecanismos que visam a subsidiar a escolha das propostas prioritárias para a pauta dos colegiados, por meio de critérios que fossem tão objetivos e transparentes quanto possível. Para isso, é relevante a sensibilização de agentes políticos, corpo técnico e cidadãos quanto à importância da busca por uma produção legislativa de qualidade e quanto à utilidade das ferramentas propostas pela AIL para o alcance desse objetivo.

2.2. Tempo de tramitação

No que concerne ao impacto da implantação da AIL no tempo de tramitação das propostas legislativas, em um primeiro momento, é possível supor que, do ponto de vista procedimental, um escrutínio mais rigoroso promovido pela avaliação sistemática de impacto legislativo torne ainda mais lenta a tramitação dos projetos no Congresso Nacional. Essa afirmação parte, todavia, de um lugar comum relativamente à valoração que se faz do processo legislativo no Brasil, no sentido de que a morosidade no trâmite de um projeto de lei seria uma demonstração de ineficiência do sistema.

É importante que se façam ressalvas quanto ao tempo de tramitação como medida de eficiência. Em primeiro lugar, porque essa visão pode, em última instância, levar à defesa de mecanismos que terminam por suprimir o debate democrático do processo de elaboração das leis. Em segundo lugar, porque, da forma como se estrutura o processo legislativo no Congresso Nacional, o ritmo de análise de um determinado projeto obedece mais a condicionantes políticas do que procedimentais. Dito em outras

palavras, não pautar um projeto para votação no Plenário ou em uma das comissões das Casas Legislativas não significa necessariamente que falta espaço na agenda para sua análise, mas que o referido projeto não tem apoio político para que seu andamento seja considerado algo prioritário para seu relator ou para os membros do respectivo colegiado.

Com base na análise dos dados acerca da tramitação de projetos de lei nas Casas do Congresso Nacional no período de 2002 a 2015⁹, pode-se constatar que é baixo o número de projetos convertidos em norma jurídica¹⁰ e que, embora o tempo médio de tramitação das proposições que se transformaram em norma jurídica seja relativamente alto, a média é fortemente influenciada por uma quantidade relativamente pequena de projetos cuja tramitação permaneceu estacionada por anos e que foram colocados em votação em momento político oportuno. Assim, a mediana histórica dos prazos de tramitação tem sido recorrentemente menor que a média¹¹, o que significa, grosso modo, que a maioria das proposições que se transformam em norma jurídica tramitam num prazo inferior à média. Os dados sugerem, ainda, que o tempo de tramitação de um projeto – desde sua apresentação perante o Congresso até sua conversão em lei – tem relação com a força política de seu autor.

Nesse sentido, o Poder Executivo, que em razão de seu poder de agenda logra maior eficácia quanto à aprovação de projetos de sua iniciativa, obteve índice de conversão em lei superior a 50%

⁹ Dados obtidos por meio do sítio da Câmara dos Deputados na internet: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo>>. Acesso em: 2 maio 2017.

¹⁰ Foram convertidas 1.857 proposições de um total de 35.784 proposições apresentadas, ou cerca de 5%. O número não considera as proposições apresentadas perante o Senado Federal e que não chegaram a ser aprovadas nessa Casa.

¹¹ A diferença entre a média e a mediana tende a ser maior à medida que consideramos os projetos apresentados há mais tempo. Por exemplo: considerando os projetos que foram apresentados no ano de 2002 e convertidos em norma até 2016, o tempo médio de tramitação foi de 963 dias, ao passo que a mediana do tempo de tramitação foi de apenas 194 dias. Ao considerar os projetos apresentados em 2015, o tempo médio de tramitação foi de 147 dias, e a mediana foi de 135 dias.

dos projetos apresentados em todos os anos entre 2002 e 2015. Por sua vez, outros atores políticos, notadamente parlamentares individuais, obtiveram no mesmo período índices de conversão sempre inferiores a 5%.

A diferença na capacidade dos atores políticos de fazer com que sejam aprovados os projetos de sua autoria reflete-se, também, no tempo médio de tramitação das matérias. No período entre 2002 e 2015, com exceção do ano de 2014, o tempo de tramitação¹² dos projetos de iniciativa do Poder Executivo foi menor que o daqueles apresentados por outros atores e, em mais da metade dos anos, o tempo médio de tramitação dos projetos de iniciativa do Executivo foi inferior à metade do tempo médio dos demais.

Os dados confirmam a hipótese de que o tempo de tramitação de um projeto no Congresso Nacional depende, em larga medida, da força política daqueles que pretendem aprová-lo. Por consequência, o Poder Executivo, que exerce forte domínio sobre a agenda legislativa, obtém melhores índices de aprovação de seus projetos, bem como menor prazo médio de tramitação.

Ainda com base nos dados de tramitação de proposições no Congresso Nacional, outra constatação diz respeito à grande disparidade no tempo de tramitação de matérias. No mesmo período, houve projetos que tramitaram e foram convertidos em lei dentro de apenas 15 dias¹³, ao passo que outros levaram mais de dez anos entre seu protocolo e conversão em norma jurídica¹⁴.

Em vista do exposto, verifica-se que o tempo médio de tramitação das proposições transformadas em normas jurídicas não é uma medida adequada de eficiência do Poder Legislativo e que a implantação de um sistema de avaliação de impacto legislativo teria como maior desafio viabilizar a instrução célere de projetos que sejam considerados prioritários.

¹² As medidas provisórias não foram consideradas para o cálculo do tempo médio e do tempo mediano de tramitação.

¹³ Projetos de Lei nº 382, de 2011, e nº 2.441, de 2003.

¹⁴ Como exemplo, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 276, de 2002.

2.3. Medidas provisórias e regime de urgência

Limongi e Figueiredo (2009) ressaltam que a edição de medidas provisórias¹⁵ e o recurso ao pedido de urgência constitucional¹⁶ para a tramitação de projetos de lei são mecanismos fundamentais para que o Poder Executivo exerça o seu poder de agenda, que consiste na capacidade de influenciar a pauta de proposições que o Poder Legislativo aprecia no decorrer de cada sessão legislativa.

Em 2015, foram apresentadas 43 medidas provisórias, das quais 34 (79%) foram convertidas em lei; sete (16%) tiveram seu prazo de vigência expirado; uma (2%) foi rejeitada; e uma (2%) foi revogada pelo próprio Poder Executivo (VIEIRA, 2016, p. 52). Além do mais, o histórico recente e as vantagens de ordem prática da medida provisória como espécie legislativa - a vigência imediata, o trâmite expedito¹⁷ e o alto índice de conversão - sugerem que o instrumento seguirá, ao menos no médio prazo, sendo amplamente utilizado.

Assim, visto que parte significativa das inovações legislativas mais substanciais em termos de seus impactos para a sociedade tem sido veiculada por meio de medidas provisórias, cujo exíguo prazo de tramitação torna desafiante a tarefa de realizar uma avaliação pormenorizada de seus efeitos, é fundamental que uma estratégia de implementação da AIL leve em consideração as especificidades de tramitação das medidas provisórias.

Entre as soluções possíveis, pode ser destacada a realização pelo Poder Executivo da avaliação previamente à edição da medida provisória, de tal forma que a proposição esteja devidamente instruída assim que começar a tramitar no Congresso Nacional, dando suporte às deliberações já na fase da comissão mista de que trata o § 9º do art. 62 da CRFB.

¹⁵ Art. 62, da CRFB.

¹⁶ §§ 1º e 2º do art. 64 da CRFB.

¹⁷ Conforme §§ 3º e 7º do art. 62 da CRFB.

Ainda assim, a adequada instrução de uma medida provisória com uma avaliação pormenorizada de seus efeitos continuaria a ser uma tarefa bastante difícil, pois tais análises devem ser realizadas levando em consideração, além do texto original, eventuais emendas propostas durante seu trâmite. A complexidade das matérias tratadas nessas medidas aliada à grande quantidade de emendas normalmente apresentadas pode limitar a profundidade das análises acerca das modificações trazidas pelos parlamentares.

2.4. Bicameralismo

As características institucionais que moldam o bicameralismo brasileiro fazem com que o Poder Legislativo se constitua em foro privilegiado para o debate público e aberto das proposições legislativas, por meio de uma apreciação crítica e apta à promoção de aperfeiçoamentos dos projetos de lei de autoria do Poder Executivo.

Araújo (2012) realizou uma análise com base em referencial teórico de Tsebelis e Money, buscando avaliar a força do bicameralismo brasileiro quanto às dimensões da simetria e da congruência¹⁸ e na perspectiva da função de eficiência e da função política, que separam em duas categorias distintas a natureza da contribuição dada pelo sistema bicameral ao processo de produção das leis. A função de eficiência representa os esforços convergentes das duas câmaras para formular políticas adequadas à solução dos problemas em foco, ao passo que a função política re-

¹⁸ A simetria expressa uma relação de força entre as Casas parlamentares e pode ser aferida por meio do cotejamento de variáveis como: a) controle sobre o tempo de tramitação dos projetos em cada uma das Casas; b) número de idas e voltas dos projetos; c) iniciativa e distribuição das matérias; d) regras para comissões e sessões conjuntas que respeitem o poder de veto das Casas. A congruência, por sua vez, tem relação com a disposição de cada uma das Casas de contribuir de forma diferenciada no processo legislativo, e pode ser aferida, entre outras, por meio das seguintes variáveis: a) requisitos de acesso para os candidatos ao parlamento; b) regras eleitorais; c) tamanhos das Casas; d) tempo de duração do mandato; e) padrão de renovação dos mandatos (ARAÚJO, 2012, p. 90-92).

presenta o aspecto conflitivo da relação entre as duas casas, com ênfase no seu papel redistributivo.

A capacidade de as diferentes Casas parlamentares contribuírem para a melhoria da qualidade da legislação produzida e de se fazerem representar politicamente depende, no entanto, do poder de cada uma delas de influenciar o processo legislativo e do quanto elas representam pontos de vista políticos distintos. Os conceitos que expressam essas duas características são a simetria e a incongruência, respectivamente.

Com base na análise dessas e de outras variáveis, Araújo (2012) concluiu que o Senado Federal se equipara à Câmara dos Deputados em termos de extensão de suas atribuições, apesar de a Câmara dos Deputados ter maior controle sobre as deliberações. Quanto à congruência, ficou evidenciada a divergência do perfil político-partidário de deputados e senadores.

Diante disso, segundo o autor, o bicameralismo brasileiro apresenta as características mais adequadas para que esse sistema cumpra suas funções política e de eficiência, pois é simétrico e incongruente. O resultado evidencia a posição privilegiada do Congresso Nacional como *locus* do debate político e reforça a necessidade da instituição de mecanismos de qualidade legislativa no âmbito do Congresso Nacional, para que esse debate possa ser mais qualificado.

2.5. Transparência e observância das normas

A transparência com relação às informações de posse da Administração Pública é uma das questões fundamentais para o desenvolvimento de um ambiente institucional propício à consolidação da AIL e de uma cultura organizacional orientada para resultados. A existência de dados sistematizados possibilita um melhor conhecimento da realidade que se deseja alterar por meio da regulação estatal. E a disponibilidade desses dados ao público contribui para a participação e o maior engajamento dos cidadãos no debate político.

Conforme o relatório da *The World Wide Web Foundation* (2017), *Open Data Barometer*, de maio de 2017, o Brasil ocupa a 18ª posição no *ranking* de 114 países avaliados quanto à transparência de informações relevantes tanto para o Governo como para a sociedade em geral, à frente de países como Suíça, Itália e Finlândia. O relatório utiliza uma metodologia que busca avaliar aspectos como existência dos dados, disponibilidade, acessibilidade, impactos políticos e sociais, entre outros.

No que diz respeito especificamente à questão orçamentária, a avaliação do País também tem sido satisfatória. Pesquisa realizada em 2015 pela Organização Não Governamental (ONG) *International Budget Partnership* (IBP)¹⁹ concluiu que as peças consideradas essenciais à transparência do processo orçamentário foram disponibilizadas ao público em tempo adequado: o governo brasileiro disponibiliza substanciais informações orçamentárias ao público; o cidadão tem substanciais oportunidades de participação no processo orçamentário; a supervisão do processo orçamentário pelo Legislativo é considerada satisfatória; e a supervisão orçamentária pela instituição superior de auditoria é adequada. Foram apontadas recomendações de melhorias no que concerne à compreensão das peças orçamentárias e à obediência aos prazos previstos na legislação para aprovação desses documentos.

A despeito de a transparência no País ser relativamente bem avaliada, a prática legislativa tem demonstrado limitações quanto à disponibilidade de informações relevantes, bem como necessidade de aprimoramento quanto ao acesso e ao uso delas para a avaliação prospectiva do impacto de proposições legislativas.

Apesar de os arts. 14 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecerem a necessidade de que os projetos de lei que impliquem renúncia de receitas ou aumentem a despesa sejam

¹⁹ Informações disponíveis em: <<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=br>>. Acesso em: 27 out. 2017.

acompanhados de estimativa de impacto orçamentário, tal condição não tem sido rigorosamente observada. A título de exemplo, a Exposição de Motivos nº 00084/2016 MF, de 14 de junho de 2016, que acompanha a MPV (Medida Provisória) nº 733, de 14 de junho de 2016, que “autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural (BRASIL, 2016b), ao se referir ao cumprimento dos requisitos da LRF, limita-se a declarar que “o Poder Executivo atentará para o limite orçamentário e financeiro no momento de estabelecer as condições para adesão e ressarcimento, por ocasião da edição dos decretos de regulamentação” (BRASIL, 2016a, p. [2]). Ou seja, o Poder Legislativo apreciou a referida Medida Provisória sem qualquer respaldo quanto ao cumprimento da LRF, demonstrando que, mesmo disposição constante de lei complementar, não tem apresentado coercitividade no que se refere ao estabelecimento de critérios mínimos de avaliação de impacto dos atos normativos elaborados no âmbito do Poder Executivo e encaminhados para a aprovação do Congresso Nacional (VIEIRA, 2016, p. 64-65).

Nessa situação, além do descumprimento da LRF e de outras disposições legais, o Congresso Nacional acaba por passar um “cheque em branco” ao Poder Executivo, o que representa um fator de *deficit* democrático²⁰ na atuação do Poder Legislativo, ao subtrair do debate público no âmbito do Parlamento um aspecto decisivo da tomada de decisão política: o seu custo para a sociedade.

No caso específico da MPV nº 733, de 2016, as dificuldades com relação à obtenção das informações necessárias à mensuração do impacto orçamentário estão relacionadas ao seu conteúdo, pois, por se tratar de detalhamento relativo a operações

²⁰ De acordo com o *Collins English Dictionary* (c2017), o termo *deficit* democrático [*democratic deficit*] pode ser definido como “situação na qual se acredita haver uma falta de transparência e controle democrático sobre o processo decisório”. Embora tenha sido cunhado no contexto do estabelecimento de instituições supranacionais, notadamente a União Europeia, o termo *deficit* democrático tem sido usado para denotar a falta ou o inadequado funcionamento das instituições democráticas. Para mais detalhes sobre o termo, ver <<https://www.britannica.com/topic/democratic-deficit>>. Acesso em: 27 out. 2017.

de crédito tomadas junto ao mercado financeiro, tal conteúdo estaria protegido pelo sigilo bancário nos termos do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001²¹, “que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências” (BRASIL, 2001). Com relação ao assunto, Távora (2014, p. 18-20) chama a atenção para a insuficiência de informações para um debate técnico e racional acerca dos projetos de lei que tratam de renegociação de dívidas rurais, uma vez que os dados controlados pelo Banco Central do Brasil (BACEN) não são suficientes para instruir adequadamente as proposições em tramitação no Congresso Nacional.

A carência de dados também prejudica a realização da avaliação *ex post* da política pública. Tomando como exemplo o Relatório da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal (CRA) publicado em 2014, avaliou o planejamento, a execução e o controle da política pública de crédito rural no Brasil, concluiu-se que a falta de informações detalhadas acerca das operações realizadas, do perfil produtivo e socioeconômico dos tomadores, da condução das operações – como a existência de atrasos, recomposições, rebates ou inadimplência – impossibilita a avaliação da efetividade da referida política (BRASIL, 2014b).

3. AIL e racionalização do processo legislativo brasileiro

A implementação de um processo de avaliação sistemática do impacto das normas em elaboração no âmbito do Congresso Nacional requer o necessário equacionamento entre a capacidade de produção dos recursos técnicos e humanos a serviço das Casas Legislativas e a demanda proveniente da referida atividade.

A relevância dessa questão é acentuada em razão do grande número de proposições legislativas em trâmite e de um cenário em que grande parte das propostas de conteúdo relevante para

²¹ *In verbis*: “Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados” (BRASIL, 2001).

os fins da AIL tramitam sob o regime de urgência ou sob o rito aplicado às medidas provisórias, o que torna especialmente desafiador o fornecimento de respostas tempestivas.

Há, contudo, espaços para a otimização dos recursos que o Congresso Nacional já emprega na atividade de instrução e análise dessas proposições, seja por meio do aperfeiçoamento de normas regimentais, seja por meio da efetiva utilização de instrumentos legais já disponíveis, como a consolidação da legislação de que trata a Lei Complementar nº 95, de 1998.

3.1. Assessoria das Casas Legislativas

O Congresso Nacional dispõe de uma estrutura robusta para avaliação das proposições legislativas sujeitas à sua deliberação. É importante destacar que o fato de não haver, atualmente, uma avaliação sistemática de impacto legislativo implantada no País não significa que os projetos de lei apreciados pelo Poder Legislativo estejam dispensados de uma análise minimamente criteriosa.

Além dos quesitos estabelecidos pelo art. 37 do Decreto nº 4.176, de 2002, conforme anotado na Introdução deste trabalho, há disposições legais que exigem a realização de estimativas de impacto orçamentário das proposições legislativas, como é o caso dos artigos 14 e 16 da LRF²² e o art. 117 da Lei nº 13.408, de

²² “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. [...] Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes” (BRASIL, 2000).

26 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017²³.

Além disso, as análises não se circunscrevem apenas ao aspecto orçamentário. Os demais efeitos das leis em trâmite no Congresso Nacional já são objeto de atento escrutínio por iniciativa individual dos parlamentares. Conforme consta do Relatório Anual da Consultoria Legislativa do Senado Federal (CONLEG) relativo ao exercício de 2015²⁴, foram elaborados mais de 15 mil trabalhos técnicos por esse órgão somente naquele ano (BRASIL, 2015a). Desses trabalhos, mais de 5,5 mil referem-se a notas técnicas e informativas, estudos e consultas presenciais, tarefas que estão, em sua maioria, diretamente ligadas ao esclarecimento de proposições legislativas em trâmite no Senado Federal.

Esse número registra apenas uma fração dos trabalhos técnicos demandados no âmbito do Poder Legislativo, pois há, ainda, outros órgãos de assessoramento legislativo no Congresso Nacional, como a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (CONLE), a Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF) e os próprios gabinetes parlamentares, que também contam com colaboradores capacitados e especializados nas mais diversas áreas. O próprio Tribunal de Contas da União (TCU) pode fornecer subsídios à atuação parlamentar por meio da realização de fiscalizações de iniciativa parlamentar, nos termos do inciso II do art. 1º da Lei nº 8.443, de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU e de

²³ “Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria” (BRASIL, 2016d).

²⁴ Relatórios disponíveis em: <<https://www12.senado.leg.br/senado/documentos/institucional/SF/OAS/CONLEG/arquivos/relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

outras auditorias que fazem parte dos planejamentos periódicos daquele órgão (BRASIL, 1992).

Ademais, um mérito a ser destacado com relação à AIL é o fato de que ela contribui para a racionalização dos recursos de apoio técnico especializado de que dispõem ambas as Casas do Poder Legislativo. Por exemplo, um sistema de avaliação que contemple a realização das avaliações de ofício pelos órgãos técnicos das Casas e sua publicação por *default*, em espaço dedicado aos documentos de instrução do respectivo projeto, pode contribuir para a redução de trabalhos redundantes e para o maior aproveitamento das informações, uma vez que os trabalhos, quando fornecidos individualmente aos parlamentares, podem não ser adequadamente aproveitados quando a informação técnica não ratificar uma posição política assumida anteriormente.

62 63

3.2. Delimitação das proposições relevantes quanto a seus impactos

A análise prospectiva minuciosa acerca do impacto de projetos de lei acarreta custos e exige tempo para a coleta de dados, realização das devidas consultas e avaliação das informações disponíveis. Uma estratégia de implementação da AIL deve levar em consideração, portanto, mecanismos de racionalização do esforço de avaliação.

Em razão disso, é comum, nos países que adotam sistematicamente a avaliação de impacto legislativo, o estabelecimento de parâmetros para a definição dos projetos que merecem uma análise mais aprofundada, com base em critérios que envolvam, por exemplo, o impacto econômico estimado – em termos monetários – e a natureza do projeto.

Há leis que, pela sua natureza simbólica, dispensam a realização de uma análise *ex ante* pormenorizada quanto aos seus efeitos²⁵. Carneiro (2009) analisa as leis de iniciativa do Poder

²⁵ O que não significa a total ausência de impactos. A alteração do nome de um logradouro no âmbito municipal, por exemplo, pode gerar custos à administra-

Executivo²⁶ e do Poder Legislativo no período de 1988 a 2007 e verifica que, de um total de 1.176 leis²⁷, 152 (13%) são consideradas leis meramente simbólicas²⁸.

Além disso, mesmo nos projetos cujas disposições produzam efeitos concretos, é possível que sejam estabelecidos critérios para a escolha das proposições que merecem avaliação, tais como aquelas “que imponham ou reduzam custos à iniciativa privada, ao terceiro setor ou ao próprio setor público acima de um determinado valor a ser fixado pelos parlamentares ou pelos governantes” (MENEQUIN, 2010, p. 10).

Há casos, como acontece no Reino Unido, em que o processo de avaliação de impacto legislativo é aplicado caso os custos anuais estimados da medida proposta sejam superiores a um determinado valor; caso contrário, a elaboração da norma segue um fluxo sumário, com um procedimento simplificado de avaliação (VIEIRA, 2016, p. 60-61).

Existem diversas soluções para a questão, como a elaboração de metodologias de avaliação simplificadas para os projetos de menor impacto ou específicas, a depender da natureza do projeto avaliado. Mas é fato que a adequada seleção do nível de profundidade da avaliação é um passo essencial para a racionalização dos esforços da AIL.

ção com a atualização de placas e a agentes privados com a atualização de mapas e referências a endereços.

²⁶ Excluídas aquelas de iniciativa do Ministério Público.

²⁷ Excluídas desse cômputo as leis de natureza orçamentária e aquelas oriundas de medidas provisórias.

²⁸ O conceito de legislação simbólica pode comportar definições mais abrangentes ou restritivas a depender do autor. Nas definições mais abrangentes, podem ser consideradas simbólicas quaisquer normas que, pela falta de coercitividade, produzirão efeitos diminutos, ou bem aquém do esperado, na realidade fática. No caso citado, o autor trabalha com uma definição restritiva, segundo a qual são consideradas simbólicas apenas aquelas leis que tratam de assuntos tais como: instituição de anos, semanas ou dias comemorativos, inscrição de personalidade no livro de heróis da pátria, feriados e designação ou alteração de nome de bens públicos.

3.3. Tramitação em conjunto de proposições legislativas

Outro instrumento que pode cumprir um papel relevante na racionalização dos esforços para a realização das avaliações *ex ante* de proposições legislativas é a tramitação em conjunto de proposições que regulam a mesma matéria, tratada nos arts. 258 a 260 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e nos arts. 139, I, 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (BRASIL, 1970, 1989).

Apesar de se tratar de instituto já amplamente utilizado, há espaço para avanços na sua efetividade. A título de exemplo, conforme levantamento da Consultoria Legislativa do Senado Federal (CONLEG) realizado em abril de 2017 e consultas complementares ao sítio do Senado Federal na internet, tramitam no âmbito dessa Casa legislativa ao menos 20 projetos de lei que tratam do tema “licenciamento ambiental”, mas apenas quatro deles tramitam em conjunto com outra proposição: o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 66, de 2014, com o PLS nº 408, de 2012; e o PLS nº 726, de 2011, com o PLS nº 232, de 2011. Ainda que os projetos abordem o tema com diferentes enfoques e níveis de profundidade, é bastante provável a existência de um determinado nível de sobreposição das propostas, o que recomendaria a análise conjunta dos projetos, tanto para a garantia da sua coerência normativa, quanto para a racionalização dos esforços de análise.

Para enfrentar essa questão, uma medida possível é a inserção de dispositivo no RISF que determine a verificação da existência de matéria análoga ou conexa previamente à distribuição da matéria, de forma similar ao que dispõe o inciso I do art. 139 do RICD:

Art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em [*sic*] duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas: I – antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a

sua apensação, após ser numerada, aplicando-se à hipótese o que prescreve o parágrafo único do art. 142 (BRASIL, 1989).

A realização, de ofício, da pesquisa de proposições em trâmite que tratem de matéria análoga ou conexa, previamente à distribuição, pode contribuir para a maior efetividade desse mecanismo regimental no âmbito do Senado Federal, pois, atualmente, a tramitação em conjunto de proposições depende de requerimento de comissão ou de Senador.

Na Câmara dos Deputados, onde a verificação de matérias passíveis de tramitação em conjunto ocorre de ofício, o percentual de matérias apensadas é relativamente elevado, o que é uma necessidade imperiosa em razão do grande número de projetos que tramitam nessa Casa. Conforme Hosaka (2007, p. 20), levantamento realizado em 2007 apontou que 54% dos projetos de lei ativos na Câmara dos Deputados tramitavam em conjunto.

Entretanto, apesar de se tratar de um mecanismo de economia processual, a autora ressalva que o excesso de apensamentos pode ter efeitos contraproducentes e resultar na morosidade da tramitação legislativa. Dessa forma, a solução não pode ser vista como panaceia para a otimização da pauta legislativa, encontrando limites de eficiência no excessivo número de proposições em trâmite.

3.4. Consolidação de leis

A consolidação da legislação conexa ou afim, nos termos dos arts. 13, 14 e 15 da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona” (BRASIL, 1998), também pode contribuir para a racionalização do esforço de análise das proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional.

Levantamento da legislação federal brasileira não expressamente revogada, promulgada até 26 de agosto de 1998, realizado pela Casa Civil da Presidência da República, detectou um conjunto de 27.471 leis (11.508 decretos-lei, 10.014 leis, 83 leis complementares, 10 leis delegadas, 5.812 decretos do Poder Legislativo e 44 decretos do Governo Provisório). Desse total, 17.350 leis foram consideradas de caráter pessoal (concessão de pensões, prêmios, promoções, etc.), orçamentário (concessão de créditos, etc.) ou temporário (prazo fixo de vigência), de modo que o número de leis passíveis de consolidação era de 10.121 até aquela data. (BRASIL, 2000, apud TÁVORA et al., 2011, p. 7).

No entanto, nenhum projeto de consolidação legislativa foi aprovado no âmbito federal após a edição da lei complementar de 1998. Até o momento, foram apresentados 28 projetos de lei de consolidação. No Senado Federal, foram protocolados quatro projetos, todos aprovados nessa Casa e enviados à Câmara dos Deputados, onde atualmente tramitam. Na Câmara dos Deputados foram protocolados 24 projetos de consolidação, dez dos quais se encontram arquivados e os demais encontram-se em tramitação²⁹.

Apesar dos esforços realizados pelos Poderes Executivo e Legislativo a partir de 1998, com o envolvimento de mais de uma centena de profissionais, o trabalho se revelou demasiadamente complexo (TÁVORA et al, 2011, p. 6-9) e pouco efetivo até o momento, apesar dos projetos apresentados. É importante ressaltar, contudo, que a efetiva utilização desse instrumento pode contribuir para a menor fragmentação da legislação e para a redução da ocorrência de dispositivos aparentemente contraditórios, com resultados positivos para a consistência das análises de projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, com efeito de longo prazo, à medida que os diplomas legais atualmente vigentes passem a ser consolidados.

²⁹ Dados obtidos por meio de pesquisa realizada nos sítios do Senado Federal e da Câmara dos Deputados na internet em 20/6/2017.

4. Desafios: por onde começar?

Conforme visto nos tópicos precedentes deste Capítulo, no processo de elaboração das leis no Brasil, há peculiaridades que representam desafios à implantação da AIL, como o grande número de proposições e ritos de apreciação sumária. Por outro lado, o país já apresenta amadurecimento em aspectos importantes, como a disponibilidade de informações relevantes e a transparência orçamentária, o que sugere a existência de condições para que sejam promovidas melhorias quanto ao processo decisório estatal.

Embora a ordem constitucional que rege o processo legislativo garanta a diversos atores a prerrogativa para a iniciativa de projetos de lei, a faculdade de aprová-los ou não é do Congresso Nacional. Desse modo, no Poder Legislativo se concentra o foco da decisão, especialmente no que tange aos resultados futuros que advirão da aprovação das proposições. Para que tal decisão seja bem instruída, é fundamental o aprimoramento no nível informacional a fim de que os parlamentares tenham condições efetivas de debater e opinar.

Por fim, é importante registrar que, para a consolidação da AIL, é necessária uma mudança de postura de agentes políticos e da burocracia – notadamente no âmbito do Poder Executivo – compatível com a adoção de um novo modelo de gestão pública em que as decisões sejam transparentes quanto aos seus pressupostos e resultados, bem como fundamentadas em evidências. Ao discorrer sobre as experiências na implantação da avaliação de impacto regulatório pelos Estados Unidos, pelo Reino Unido e pela União Europeia, Renda (2006), referindo-se às oportunidades de melhoria no âmbito da União Europeia, destaca a importância das mudanças culturais no seio da administração pública para a emergência da ênfase na melhoria da qualidade regulatória.

Mudanças culturais são lentas, mas, uma vez estabelecidas, tornam-se fortes e sustentáveis intertemporalmente. Mas toda mudança demanda uma ação inicial e entendemos que é chegada

a hora de dar os passos preparatórios para a conversão rumo à maior qualidade das decisões da nossa democracia.

Capítulo 3

A avaliação de impacto legislativo como instrumento de equilíbrio do pacto federativo

1. Introdução

A Constituição dos Estados Unidos é considerada pela literatura o marco de criação do federalismo moderno. A partir de sua promulgação, em 1787, ex-colônias inglesas abriram mão de parte de sua independência recém conquistada e criaram uma nova esfera de governo, a União, tornando-se estados constituintes de uma só nação. Nesse contexto, um dos maiores desafios enfrentados pelos constituintes foi definir o quanto de poder dos estados seria transferido ao governo central (ANDERS; SHOOK, 2003).

Tal preocupação se mantém relevante à medida que o ponto de equilíbrio entre os poderes central e dos estados tem variado a depender dos desafios enfrentados em cada época. Por exemplo, houve uma tendência à maior concentração de poder pelo governo central na primeira metade do século XX, quando foi necessário enfrentar os desafios apresentados por uma aguda crise econômica e pelas guerras mundiais. Por outro lado, a partir da década de 1970, tal tendência se reverteu, uma vez que a descentralização da

prestação dos serviços públicos passou a ser vista como a forma mais efetiva de atender às demandas da população por maior bem-estar social (WALKER, 1991).

No Brasil, que, nas primeiras sete décadas de sua história como país independente, foi um Império bastante centralizado, o processo de constituição da Federação apresentou caminho diverso: resultou de um processo de transferência do poder então concentrado no governo central para os governos estaduais. A despeito de tal diferença, a divisão de poder entre governo central e governos subnacionais foi, também, sempre uma questão central na sua constituição federativa.

As constituições vigentes em períodos autoritários, como o Estado Novo e o Regime Militar, tenderam a concentrar poderes no governo central, ao passo que aquelas vigentes em períodos democráticos tenderam a conceder maiores poderes aos entes subnacionais. A atual Constituição, promulgada em 1988, concedeu até aos governos locais, os municípios, o *status* de entes constituintes da Federação, modelo federativo peculiar, apenas adotado, além do Brasil, por Índia e Bélgica. Contudo, a despeito dessas diferenças, as principais estruturas institucionais federativas adotadas pelo Brasil se assemelham às adotadas pelos Estados Unidos, quais sejam, uma Constituição Federal escrita, um espaço de representação nacional dos estados, o Senado Federal, e um Tribunal Superior responsável por julgar conflitos federativos e zelar pelo cumprimento da Constituição (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Cumpre salientar que, a despeito de tais estruturas institucionais, a relação entre os entes de uma Federação nem sempre é harmoniosa. Pelo contrário, costuma ser marcada por uma série de conflitos, os quais, da perspectiva econômica, poderiam ser

explicados pela limitação espacial da incidência dos benefícios proporcionados por bens e serviços públicos.

Como afirmam Musgrave e Musgrave (1989), a incidência dos benefícios de alguns bens e serviços públicos se dá em todo o país, como no caso da defesa nacional ou da pesquisa sobre câncer, ao passo que outros são geograficamente limitados - por exemplo, a aquisição de um veículo de combate a incêndio ou a iluminação de uma via pública. Com base em tal constatação, a teoria da alocação aplicada ao setor público conclui que os serviços públicos, idealmente, devem ser fornecidos de acordo com as preferências dos residentes da região e seus custos compartilhados pelos beneficiados. Essas preferências devem ser definidas por intermédio de um processo político.

Contudo, surgem conflitos devido à tendência de determinada unidade regional - ou ente subnacional - buscar aumentar sua capacidade de melhorar a condição de seus residentes, impondo custos aos residentes de outros entes subnacionais, pela apropriação desproporcional de impostos, pela imposição de regulamentos a serem suportados por residentes fora da unidade, pela concessão de incentivos fiscais ou pelo fornecimento de serviços públicos especiais para atrair investimentos, mesmo que isso reduza os benefícios à população exterior àquela região (ROSE-ACKERMAN, 1981).

Os governos subnacionais, com vistas a ganhar popularidade aos olhos de seus eleitores, tendem a se preocupar apenas em buscar benefícios limitados à sua região geográfica, mesmo que em detrimento do interesse nacional ou às custas de outros entes subnacionais. Entretanto, embora desejem manter sua autonomia em relação ao governo central, podem estar dispostos a transferir autoridade reguladora a este último se isso permitir que alcancem objetivos que não poderiam alcançar de forma independente (KELEMEN, 2004). Contudo, essa autoridade reguladora superior concedida ao governo central, se, por um lado, pode servir como mecanismo de mediação entre interesses conflitantes de distintos entes subnacionais, por outro, tem o potencial de ensejar tensões entre o governo central e os governos subnacionais.

Uma das principais fontes de tensões entre governo central e governos subnacionais está relacionada à capacidade de promulgação, no âmbito federal, de legislação que imponha obrigações a serem arcadas pelos governos estaduais ou locais, ou ainda que reduza a quantidade de recursos disponíveis para financiamento do cumprimento tanto das obrigações já existentes quanto de novas obrigações impostas.

Isso pode ensejar a busca desses entes subnacionais por instrumentos para limitar a capacidade de o governo central impor legislações ou regulamentações com impactos intergovernamentais. Tal limitação se tornou central na agenda legislativa dos Estados Unidos nas décadas de 1980 e 1990, e teve por consequência a instituição de procedimentos com vistas a estimar o impacto de legislações e regulamentos editados pelo governo central nos governos estaduais e locais (GULLO, 2004).

No Brasil, o impacto da legislação federal nos governos estaduais e municipais também tem ocupado a agenda legislativa recente. Além de questões relacionadas à defesa de interesses diversos, as tensões relacionam-se com o desafio imposto aos governos subnacionais de atender a demandas por vezes conflitantes: expandir a capacidade de prestar serviços públicos pelos quais passaram a ser responsáveis, e manter os gastos orçamentários em patamares adequados a uma política de responsabilidade fiscal.

Como reflexo da consciência de tal desafio, é possível apontar a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 84, de 2015, que, em atendimento a reivindicações de governadores e prefeitos por um novo pacto federativo, visa a proibir a União de criar despesas a serem arcadas por governos estaduais e municipais sem que haja a previsão de transferência dos recursos necessários para cobrir tais encargos (BRASIL, 2015b).

Diante de tais considerações, é latente a demanda pela implementação de um processo de avaliação dos impactos da legislação federal nos estados e municípios como instrumento para um melhor equilíbrio na relação entre os entes federativos no Brasil. Com vistas a apontar diretrizes para sua instituição no âmbito do processo legislativo brasileiro, será traçado um panorama dos

conflitos federativos brasileiros nos últimos anos, bem como da experiência dos Estados Unidos, onde se exige, desde os anos 1980, a estimativa dos impactos de normas federais em governos estaduais e locais.

2. Panorama dos conflitos federativos no Brasil

Em uma federação, muitas das decisões tomadas por um determinado governo, seja ele central ou subnacional, têm o potencial de impactar, direta ou indiretamente, de forma mais ou menos aguda, outros entes subnacionais autônomos. Por exemplo, a decisão de um determinado município em implantar um distrito industrial às margens de um rio pode impactar outros municípios ou mesmo estados que utilizem suas águas para abastecer com água potável a sua população. Da mesma forma, a promulgação de uma legislação federal que imponha padrões de qualidade mais rígidos na prestação de serviços públicos - a exigência de disponibilização de atendimento ininterrupto de uma determinada especialidade médica, por exemplo - pode impactar negativamente, em especial, municípios menores.

Dessa forma, em razão de seus impactos, as decisões de determinado governo podem ensejar apoios ou resistências de outros governos ao seu processo de implementação que, muitas vezes, inicia-se com a alteração do marco normativo vigente. No Brasil, muitos dos conflitos federativos que ocupam a agenda governamental nos dias atuais é reflexo da agenda reformista da década de 1990, marcada pelo processo de municipalização das políticas sociais na esteira da promulgação da Constituição de 1988, bem como pela restrição da expansão dos orçamentos dos governos subnacionais.

Como afirma Arretche (1996), o processo de redemocratização, na década de 1980, na esteira de uma tendência verificada no mundo ocidental, foi marcado por um grande consenso em torno da descentralização, baseado na concepção de que a prestação de serviços públicos de forma descentralizada seria mais democrática, equânime e socialmente justa, bem como tornaria a atuação

estatal mais eficiente, o que ensejaria, por consequência, o aumento da capacidade do Estado em atuar para a elevação do bem-estar da população.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 deu ênfase a ideais de descentralização da ação governamental e estabeleceu competências concorrentes entre os entes da federação, isto é, União, estados e municípios, para a maior parte das políticas sociais brasileiras (ARRETCHE, 2004).

Como consequência, a década de 1990 foi marcada por um profundo redesenho da estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro, em que, com exceção da área de previdência, as políticas sociais – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular – passaram, mediante distintas estratégias encampadas pela União, por processos de descentralização que transferiram um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo (ARRETCHE, 2002).

Contudo, em um país tão heterogêneo e desigual como o Brasil, a ampliação e a transferência de impostos e atribuições para os entes subnacionais deparou-se, em geral, com situações de baixas capacidades técnica, gerencial e financeira para atender às novas demandas trazidas pela descentralização, principalmente no que diz respeito à capacidade de formular estratégias próprias de médio e longo prazo (ARRETCHE, 1996).

Diante dessa realidade, o redesenho dos processos de proteção social se utilizou de estratégias deliberadas de incentivo e indução à adesão a programas federais com modelos gerais de implementação com vistas a minimizar os custos financeiros e administrativos da gestão desses serviços públicos descentralizados. Portanto, no âmbito da reforma, o governo federal passou a assumir um novo papel, de “forte regulação de políticas nacionais, de correção das desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais” (ARRETCHE, 1996, p. 17).

Na área de saúde, por exemplo, a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), previsto pela Constituição de 1988, teve por marco legal a promulgação da Lei nº 8.080, de 1990, que regulamentou

a estrutura e os papéis a serem desempenhados por cada ente dentro do sistema. Em conformidade com esse ato legislativo e com os atos normativos infralegais que o sucederam, o município é elevado a figura-chave de todo o sistema, sendo responsável pela prestação dos serviços de saúde. À União, por sua vez, coube tarefas de coordenação do sistema e de formulação de políticas nacionais, que são levadas a cabo mediante o estabelecimento de regras para transferência de recursos da União aos municípios, cujo principal instrumento é o Piso de Atenção Básica (PAB), uma vez condicionado seu repasse à adesão a diretrizes nacionalmente impostas (SILVA, 2010).

No âmbito das políticas da área de educação, como afirma Arretche (2002), também por iniciativa do governo central, promoveu-se uma grande estratégia de redistribuição das matrículas no nível fundamental de ensino, com relevante transferência das matrículas, então oferecidas principalmente pelos governos estaduais, para os governos municipais. Isso foi efetivado mediante promulgação da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela Lei nº 9.424, de 1996 (BRASIL, 1996a, 1996b).

Assim, a despeito da forte oposição dos governos municipais em ter que transferir recursos próprios para um fundo gerido pelo Estado, a única alternativa possível para que os municípios preservassem seus recursos, e potencialmente recebessem recursos adicionais provenientes das receitas de estados e da União, foi a expansão de sua oferta de matrículas na rede de ensino fundamental (ARRETCHE, 2002).

No que diz respeito à disponibilização dos recursos necessários ao financiamento desses e de outros serviços públicos, a promulgação da Constituição ensejou uma mudança na distribuição das receitas entre os três níveis de governo, tendo havido a redução das receitas próprias da União e o crescimento das receitas disponibilizadas a estados e, principalmente, a municípios, onde a arrecadação quase dobrou em relação aos níveis históricos (VARSANO et al., 1998).

Contudo, embora o novo cenário de distribuição tributária tenha sido fruto de negociação política realizada à época da elaboração da Constituição de 1988, ele não refletiu um casamento adequado entre recursos e encargos. Como consequência, o governo federal, com vistas a lidar com o desequilíbrio financeiro, criou novos tributos e elevou as alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios. Por sua vez, os estados e os municípios, mesmo com o fortalecimento financeiro verificado, não foram capazes de atender à ampliação de suas atribuições, principalmente na área social (VARSANO et al., 1998).

Ademais, a redução de repasses da União aos outros entes federativos ocorreu ainda por intermédio da instituição do chamado Fundo Social de Emergência, hoje Desvinculação das Receitas da União (DRU), que promoveu a desvinculação de receitas que deveriam ser transferidas obrigatoriamente às áreas da educação e da saúde, cujas políticas são executadas pelos entes subnacionais (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Além disso, como parte de uma política de ajuste das finanças intergovernamentais, foi promulgada pelo Governo Federal, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com vistas a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que, prevendo graves penalidades ao gestor que não cumprisse seus dispositivos, passou a restringir a possibilidade de endividamento público dos estados e dos municípios, bem como a estabelecer limites ao percentual de recursos empenhados em determinados tipos de gastos, como o pagamento de pessoal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Assim, na década de 1990, o governo central logrou êxito em implementar uma agenda de descentralização da execução de políticas sociais, que passou a ser responsabilidade, principalmente, dos municípios. Contudo, seja em razão da alta carga tributária vigente, seja pela implantação de uma política de responsabilidade fiscal que restringiu sua capacidade de endividamento, os entes subnacionais têm enfrentado maiores desafios em obter os recursos necessários à assunção dessas novas atribuições. Tal situação

tem ensejado a permanência de conflitos federativos ainda nos dias atuais.

Conforme aponta pesquisa realizada pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas¹, houve, entre os anos 2000 e 2014, um grande incremento dos gastos anuais *per capita* com servidores municipais, que subiram 210,5%, aumento muito superior ao verificado no âmbito dos gastos anuais *per capita* dos brasileiros com servidores estaduais e federais, da ordem de 85,7% e 74,2%, respectivamente. De acordo com a Confederação Nacional de Municípios, esse aumento foi resultado da municipalização da prestação de serviços públicos e da imposição de gastos por legislações aprovadas nacionalmente que, combinadas com a restrição de aumento de gastos públicos municipais, têm levado à condenação por irregularidade de muitos governos municipais com base nos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que tal lei estabelece limites rígidos para aumento de gastos com pessoal (DURTE, 2016).

Como ilustração desse cenário, é possível citar o impacto nas contas municipais das políticas de valorização salarial empreendidas pela União nos últimos anos. A política de aumento do valor do salário mínimo, por exemplo, tem causado o incremento de despesas municipais com pagamento de salários tanto de funcionários ativos quanto de aposentados, especialmente na Região Nordeste (CNM, 2016b).

O mesmo efeito tem tido a política de valorização salarial de profissionais da educação básica, instituída pela promulgação da Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008), que obriga todos os municípios a pagar um piso salarial profissional único e assegurar que um terço da carga horária semanal de trabalho do professor seja dedicado a atividades extraclasse (ABREU, 2013). Nesse cenário, as prefeituras, por intermédio da Confederação Nacional de Municípios, defendem a necessidade de instituição de uma forma de compensação financeira desses impactos.

¹ Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/gastos-per-capita-com-servidores-municipais-triplicam-desde-2000/>>. Acesso em: 26 out. 2017.

Além dos conflitos relacionados às decisões da União, que têm por efeito o aumento de gastos municipais sem uma contrapartida em aporte de recursos, as prefeituras ainda têm chamado a atenção para a redução de recursos disponíveis, tanto em razão dos efeitos da crise na redução da atividade econômica, quanto em razão dos efeitos das distintas medidas tomadas pela União para enfrentamento da crise.

Por um lado, a política com vistas ao enfrentamento da crise mediante incentivo ao crescimento da economia utilizando-se da desoneração de impostos cobrados de certos ramos empresariais reduziram, entre 2008 e 2012, em R\$ 77 bilhões os recursos que seriam destinados ao Fundo de Participação de Municípios no período (CNM, 2016c). Por outro lado, a política de austeridade fiscal que a sucedeu teve por consequência a redução e o contingenciamento de recursos transferidos pela União aos municípios, impactando negativamente as finanças municipais já prejudicadas pela recessão (CNM, 2016a).

A análise dos impactos de decisões do governo central na gestão dos estados brasileiros traz também questões relacionadas a gastos impostos pela legislação federal, como no caso do piso nacional de professores (CONSAD, 2015). Cumpre salientar ainda a emergência de questões relacionadas à atuação da União na mediação de conflitos entre as posições de diferentes estados, como na discussão das novas regras de distribuição de *royalties* por exploração de petróleo, ou na estipulação de regras com vistas a acabar com a denominada guerra fiscal entre os estados.

No caso da alteração de regras de distribuição de *royalties* entre os entes da Federação em função da exploração do petróleo, realizada por intermédio da promulgação da Lei nº 12.734, de 2012 (BRASIL, 2012b), verificou-se o embate entre as posições de estados produtores e não produtores. Isso porque, a partir do incremento substancial de recursos de *royalties* que adviriam da exploração de reservas descobertas na área do pré-sal, estados não produtores reivindicavam uma parcela maior na distribuição desses recursos, ao passo que os estados produtores, como Rio de Janeiro e Espírito Santo, pretendiam manter as parcelas de distri-

buição em patamares semelhantes aos então vigentes (SILVA et al., 2013).

No que diz respeito à questão das medidas com vistas a colocar fim à “guerra fiscal”, as diferenças entre as posições dos estados estão relacionadas ao fato de que ela não necessariamente redundava em perdas para os estados que a praticam, mas sim para o conjunto do país, tendo em vista o constrangimento imposto para criar novos investimentos sob a perspectiva nacional, ao mesmo tempo em que maximiza o custo fiscal de subsídio de projetos privados (PRADO, 2016).

Diante de tal cenário, é possível concluir sobre a necessidade de serem aprimorados os mecanismos de resolução de conflitos federativos no Brasil, o que passa pelo aumento da capacidade de avaliar os impactos da legislação e da regulamentação federal sobre os entes subnacionais.

Com vistas a traçar as diretrizes para a implantação de tal instrumento no âmbito do processo legislativo brasileiro, o próximo tópico traçará um panorama da experiência norte-americana desde a década de 1980, quando foram implantados mecanismos de avaliação de impactos de regulamentos e legislações federais nos governos estaduais e locais como forma de mitigar conflitos federativos.

3. Experiência norte-americana nos conflitos federativos causados pela agenda legislativa

Os Estados Unidos foram pioneiros em adotar um modelo de avaliação de impacto regulatório. A primeira regra que exigiu, no âmbito do Poder Executivo, que as agências governamentais realizassem o cálculo de custos e benefícios dos novos regulamentos remonta à administração Nixon. Em resposta às queixas de empresas norte-americanas acerca dos custos da regulamentação e do “controle regulatório” descontrolado em consequência da legislação ambiental então recentemente aprovada, foi editado, em 1971, o chamado “*Quality of Life Review*”. Esse dispositivo exigia

a realização de um cálculo preliminar dos custos com que as empresas arcariam com vistas ao cumprimento de novas regras ambientais (RENDA, 2006).

Essa mudança da natureza do federalismo nos Estados Unidos, denominada pela literatura “Novo Federalismo”, deu-se a partir de uma reforma implementada, na década de 1970, pelo governo Nixon (ANDERS; SHOOK, 2003). Tal reforma ocorreu como resposta a mudanças na natureza dos programas intergovernamentais, bem como ao aumento da regulamentação federal com impactos sobre governos estaduais e locais. Além da discussão acerca do impacto das decisões governamentais federais nos negócios privados, também a partir da década de 1970 a discussão acerca das imposições de custos ou de restrição de obtenção de receitas pelo governo federal aos governos subnacionais passou a ocupar uma posição de destaque na agenda nacional.

No âmbito de tal reforma, em lugar da estratégia de incentivar a atuação dos entes subnacionais na consecução de objetivos nacionalmente definidos mediante concessão de subsídios, o governo federal passou a se utilizar, cada vez mais, de programas e regulamentações que impunham obrigações aos governos subnacionais sob ameaça de penalidades civis ou criminais. O governo federal passou a impor, portanto, sanções fiscais federais caso os governos subnacionais falhassem no cumprimento dos requisitos de programas com objetivos nacionalmente definidos (DILGER, 2017).

Nesse contexto, no governo Ford, houve um maior interesse em promover o uso da análise custo-benefício na avaliação do impacto econômico das regulamentações feitas pelas agências federais também em governos estaduais e locais, o que passou a ser exigido a partir da edição da Ordem Executiva 11.821, em 1974. Contudo, foi o governo Reagan que, a partir da edição da Ordem Executiva 12.291, em 1981, passou a exigir que as agências federais adotassem uma real avaliação de impacto regulatório de seus atos. Tal avaliação seria exigida nos casos em que o impacto econômico anual da medida ultrapassasse US\$ 100 milhões, ou que majorasse os custos incorridos por consumidores, indústrias,

agências governamentais federais, estaduais ou locais (RENDA, 2006).

A avaliação e a supervisão do cumprimento dessas determinações pelas agências passaram a ser exercidas pelo *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), integrante do *Office of Management and Budget* (OMB). Ao OIRA foi concedida a prerrogativa de suspender os regulamentos, enviando-os de volta para a agência patrocinadora até que uma análise custo-benefício satisfatória fosse realizada (RENDA, 2006).

No âmbito do Congresso, com vistas a prever e mitigar problemas relacionados ao impacto intergovernamental da legislação federal, foi editado *The State and Local Government Cost Estimate Act of 1981*, que passou a exigir que toda legislação com potencial impacto intergovernamental demandaria a elaboração de uma estimativa dos custos em que os governos estaduais e locais incorreriam para o seu cumprimento. Essa exigência ensejou, entre 1982 e 1995, a elaboração, pelo *Congressional Budget Office*, de mais de 7.000 estimativas com esse fim (GULLO, 2004).

Contudo, a despeito dessas iniciativas levadas a cabo pelos Poderes Executivo e Legislativo, relatório emitido em 1994 pela *U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR) (UNITED STATES, 1994), comissão independente formada para estudar as relações entre o governo federal e os governos subnacionais, trouxe a conclusão de que ainda havia muitos tipos de ações do governo federal que criavam custos, em montante substancial e crescente, que eram pagos pelos governos estaduais e locais usando seus próprios fundos.

Tais custos por vezes se mostravam maiores do que o necessário devido a exigências inflexíveis e que acabavam por deslocar as prioridades estaduais e locais para o uso de seus próprios fundos. Muitas das estimativas produzidas não eram confiáveis, nem particularmente úteis no processo de promulgação de novas legislações ou regras administrativas. Além disso, não havia critérios acordados para decidir quais iniciativas intergovernamentais deveriam ser reembolsadas, a extensão e a forma como o reembolso

deveria ser feito, nem estava disponível uma estimativa confiável da magnitude total dos custos induzidos pelo governo federal.

Diante de tal diagnóstico, foi editado, pelo Congresso, o *Unfunded Mandates Reform Act of 1995* (UMRA), que, por um lado, reduziu os tipos de impactos intergovernamentais que demandariam a elaboração de declarações com suas estimativas e, por outro, previu a realização de análises mais aprofundadas. Determinou ainda que as agências federais deveriam analisar os impactos de sua atuação regulatória na implementação das leis federais nos governos subnacionais. Além disso, estabeleceu a revisão dos custos e benefícios da legislação e regulação vigentes, com vistas a sua simplificação (GULLO, 2004).

O UMRA foi considerado um marco histórico no âmbito das relações intergovernamentais americanas, pois conseguiu prevenir que a legislação e os regulamentos federais impusessem custos às empresas e governos estaduais e locais sem que houvesse uma avaliação criteriosa dos benefícios compensatórios. Dessa forma, a promulgação do UMRA, em 1995, culminou anos de esforços por parte de funcionários de governos estaduais e locais para controlar, se não eliminar, a imposição de custos ou de restrições orçamentárias por legislações e regulações federais sem a previsão da transferência dos recursos necessários ao seu financiamento. Além disso, exigiu-se que os governos subnacionais, especialmente das localidades menores, deveriam ser consultados no âmbito dos processos regulatórios e legislativos que os impactassem (DILGER, 2017).

De acordo com os dispositivos do UMRA, o *Congressional Budget Office* (CBO) deve elaborar declaração com estimativas nos casos em que o total de custos diretos em consequência da nova legislação, em qualquer um dos cinco primeiros anos fiscais, for de US\$ 50 milhões, no caso de impactos intergovernamentais, e de US\$ 100 milhões no caso do setor privado, em dólares de 1996 ajustados anualmente pela inflação. Esses limites, no ano de 2017, remontam aos valores de US\$ 78 milhões e US\$ 156 milhões, respectivamente (DILGER, 2017).

A declaração elaborada pelo CBO também deve avaliar se o projeto de lei autoriza ou fornece fontes de financiamento para cobrir os custos desses impactos por até 10 anos após sua entrada em vigor, no caso das legislações com impactos intergovernamentais. Tais declarações devem constar dos relatórios das proposições elaborados pelas comissões especializadas ou devem constar no Registro do Congresso antes de a proposição ser considerada apta a ser analisada no plenário da Câmara ou do Senado (GULLO, 2004).

Além disso, a pedido de um senador, o CBO deve estimar os custos intergovernamentais contidos em emenda que deseje oferecer, bem como o Congresso também pode convidar o CBO a preparar análises em outras etapas do processo legislativo. Se solicitado pelo presidente ou membro autorizado de uma comissão, o CBO ainda poderá realizar estudos especiais de propostas legislativas, ou poderá comparar a estimativa de uma agência federal acerca dos custos dos regulamentos por ela propostos para implementar uma legislação com a estimativa emitida pelo CBO à época da promulgação da lei que ensejou tal regulamentação (GULLO, 2004).

O UMRA abrange qualquer disposição em legislação, estatuto ou regulamento que imponha um dever exigível aos governos subnacionais, excetuando-se condições impostas para assistência federal ou decorrentes da participação em um programa federal voluntário. No caso de programas de concessão de direitos, pode abranger também uma nova condição ou uma redução na assistência financeira federal, mas apenas nos casos em que os estados não tiverem flexibilidade para compensar os novos custos ou a perda de financiamento federal com reduções em outros gastos do programa. Não está no âmbito da abrangência do UMRA proposições legislativas que: (i) imponham direitos constitucionais individuais; (ii) tratem sobre questões de natureza discriminatória; (iii) exijam a conformidade a sistemas de informações contábeis ou de auditoria no que diz respeito aos recursos recebidos em assistência ou relacionados com a Segurança Social (GULLO; KELLY, 1998), dadas as características do federalismo norte-ame-

ricano. Tocar nesses faria com que o UMRA fugisse do seu principal escopo que é a manutenção de relações federativas equilibradas financeiramente.

Como exemplo de proposição com geração de custos a serem arcados pelos governos subnacionais, é possível citar o *Hunger-Free Kids Act of 2010*, que exigia que escolas que forneciam ou mesmo comercializavam alimentação para seus alunos deveriam atender a novos requisitos nutricionais. De acordo com estimativa emitida pelo CBO, à época de sua tramitação, verificou-se que impunha aos governos subnacionais custos superiores aos limites previstos no UMRA, exigindo-se, então, para a continuidade de sua tramitação, a previsão de repasse de recursos federais que os compensassem (DILGER, 2017).

Outro exemplo de utilização dos dispositivos do UMRA, desta vez no âmbito de proposição que reduzia fontes de financiamento de obrigações vigentes, deu-se na tramitação do *Agricultural Research, Extension, and Education Reform Act of 1998*, que estabelecia uma redução na transferência de recursos federais para administração do programa de assistência à nutrição suplementar, cujo custo estimado aos estados foi de US\$ 200 a US\$ 300 milhões de dólares por ano (DILGER, 2017).

Cumpre salientar que, desde sua promulgação, o UMRA sofreu críticas no que diz respeito à sua capacidade de dissuadir o Congresso de impor novos deveres aos governos estaduais e locais a longo prazo. Isso porque, de acordo com seus críticos, deixava de abranger outros tipos de atos com potenciais impactos nas contas dos governos subnacionais, a exemplo das condições para obtenção de subsídios federais. Além disso, afirmava-se que o fato de o mecanismo de objeção à tramitação das proposições que impusessem custos intergovernamentais acima dos limites previstos poder ser vencido por maioria simples reduzia a efetividade do mecanismo (GULLO; KELLY, 1998).

Contudo, apesar dessas possíveis fraquezas, a promulgação do UMRA logrou êxito em sensibilizar o Congresso aos custos potenciais de leis com impactos intergovernamentais, pelo menos dentro dos parâmetros estabelecidos no ato. O UMRA aumentou

tanto a quantidade quanto a qualidade das informações sobre tais impactos, e essa informação tem desempenhado um papel proeminente no debate do Congresso, permitindo que as leis sejam alteradas de forma a minimizar os custos impostos aos governos estaduais e locais. Portanto, a promulgação do UMRA promoveu mudanças importantes na forma como a informação sobre o impacto orçamentário da legislação é fornecida e utilizada pelo Congresso. Isso porque, embora o CBO tenha preparado estimativas de custos a serem arcados por governos estaduais e locais desde 1982, antes da promulgação do UMRA essas estimativas eram apenas consultivas e raramente desempenhavam algum papel relevante no debate do Congresso (GULLO; KELLY, 1998).

Ademais, o estabelecimento de um mecanismo processual que permite ao Congresso recusar a consideração de propostas cujos custos sem compensação impostos aos governos subnacionais ultrapassem determinados limites representou o compromisso do Congresso em transformar as relações intergovernamentais nos Estados Unidos, mediante o fortalecimento da parceria entre o governo central e os governos subnacionais. Embora em apenas três ocasiões a verificação da superação de tais limites tenha ensejado a rejeição da proposição, a maior parte dos representantes dos governos subnacionais afirma que, desde sua vigência, o UMRA ensejou a redução das proposições legislativas federais com imposição de custos a serem arcados por esses governos subnacionais sem a previsão de transferência de recursos ou de meios para sua compensação (DILGER, 2017).

4. A AIL como instrumento de equilíbrio federativo no Brasil

Conforme discutido, em uma Federação, decisões tomadas por um de seus entes constituintes ou pelo governo central têm o potencial de impactar os demais entes. No Brasil, o processo de descentralização da execução das políticas sociais ocorrido na década de 1990, na esteira da promulgação da Constituição de 1988, tem ensejado grandes desafios aos governos subnacio-

nais no que diz respeito à obtenção dos recursos necessários à assunção dessas novas responsabilidades, especialmente no caso dos municípios. Isso porque a municipalização da prestação de serviços públicos tem acarretado a necessidade de aumentar os gastos públicos municipais, mas os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela crise econômica por que passa o País constituem impeditivos para tal aumento. Esse cenário tem gerado conflitos federativos no âmbito da agenda legislativa federal quando da proposição e aprovação de leis com impactos intergovernamentais, como a imposição de um piso salarial para os professores.

Além dos casos em que a legislação federal impõe custos a serem arcados por governos estaduais e municipais, as diferenças entre os diversos entes subnacionais também têm marcado a agenda legislativa federal nos últimos tempos, cabendo à União, nesse último caso, atuar como mediadora desses conflitos, como na discussão das novas regras de distribuição de *royalties* por exploração de petróleo, ou na estipulação de regras com vistas a acabar com a denominada guerra fiscal entre os estados.

Diante de tais desafios, é preciso implantar ou aprimorar os mecanismos de mitigação de conflitos federativos no Brasil, o que, conforme aponta a experiência iniciada ainda na década de 1980 pelos Estados Unidos, passa pelo aumento da capacidade de avaliar os impactos da legislação e regulamentação federal sobre os entes subnacionais.

O êxito do exemplo americano permite afirmar que a implantação de um processo de avaliação de impacto legislativo no âmbito federal poderia servir de mecanismo de resolução de conflitos federativos no Brasil.

1. Introdução

Nos capítulos anteriores, ficaram bastante evidentes os desafios a serem enfrentados pelo Brasil no que concerne à adoção, implementação e, por que não dizer, incorporação de uma nova cultura para os tomadores de decisão.

Neste tópico, desejamos discutir, com um pouco mais de detalhes, aspectos importantes para a elaboração de uma metodologia de avaliação de impacto dos projetos de lei, ou como estamos convencendo chamar - Avaliação de Impacto Legislativo (AIL). Nosso objetivo é apresentar noções fundamentais que podem norteá-la, bem como trazer alguns estudos de casos que permitam ilustrar a aplicação de tais princípios

2. Roteiro para uma Avaliação de Impacto Legislativo

A rica experiência internacional na prática de AIL nos permite inferir que não há um formato único para a realização de uma

avaliação de impacto legislativo, como também existem diversos níveis de profundidade para a análise. Apesar de não existir um padrão, é recomendável que alguns aspectos sejam abordados desde as avaliações mais simples até as mais complexas.

Para a elaboração desses aspectos, tomamos como referência o documento publicado pela Comissão Europeia denominado *Impact Assessment Guidelines* (EUROPEAN COMMISSION, 2009). Inspirados nele, construímos um roteiro básico para avaliação de impacto, com as devidas adaptações para o caso brasileiro.

2.1. Identificação do problema

88 89

Todo gestor público deve ter em mente que as intervenções do Estado só se justificam por uma real necessidade da sociedade. O governo deve fazer-se presente, por exemplo, para solucionar falhas de mercado – garantir o direito à propriedade privada e o cumprimento dos contratos; eliminar restrições à competição; prover bens que não teriam oferta satisfatória pelas regras de mercado; 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.

Assim, quando se elabora a avaliação de impacto legislativo de uma potencial norma, o primeiro tópico a se considerar é o que gerou aquela intervenção.

É necessário que haja uma perfeita ciência de qual problema da sociedade se está querendo atacar com a intervenção. Note-se a importância de 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.

2.2. Definição dos objetivos

Os objetivos devem deixar claro onde se pretende chegar com a norma ou a política pública que será implementada. Para tanto, 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.

Obrigatoriamente os objetivos devem estar relacionados com as raízes do problema que se quer atacar.

2.3. Levantamento de alternativas

Tendo claro o problema a ser atacado e o objetivo a ser atingido, chega-se à fase de pensar possíveis maneiras de se alcançar o objetivo.

Pensar em alternativas, além de aumentar a probabilidade de se escolher a melhor solução, aquela que é mais eficiente do ponto de vista do bem-estar social, garante também mais transparência à escolha pública, diminuindo as chances de viés para atender determinados grupos de interesse.

2.4. Verificação do arcabouço jurídico

Tendo o rol de opções, deve-se verificar o arcabouço jurídico que envolve o tema e cada uma das soluções pensadas. Para tanto, 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 prejudicial ao país uma norma que, apesar de estar vigente, tenha sua constitucionalidade questionada no Poder Judiciário e que possa ser eliminada posteriormente do ordenamento jurídico.

2.5. Análise de impacto das alternativas

Esta etapa tem como objetivo prover informações claras sobre o impacto das soluções propostas, comparando-as entre si e também fazendo a comparação com o *status quo*.

Note-se que, em determinadas situações, 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, 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 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.

Como exemplo, no exame de um projeto legislativo que promova a inclusão social de um grupo particular da sociedade, é natural que surjam algumas questões como: a opção adotada afeta o acesso ao mercado de trabalho? Há geração direta ou indireta de desigualdade? As medidas prejudicam o acesso igualitário a bens e serviços? Há consequências para a conjuntura econômica de forma geral? A burocracia envolvida na política está exagerada? Grupos específicos de indivíduos ou determinadas regiões do País são mais influenciados que outros?

Um último tópico relativo aos impactos econômicos e sociais diz respeito às suas consequências no curto e no longo prazo. Para

saber se uma norma trará benefícios maiores que custos, é necessário computar essas variáveis numa perspectiva intertemporal. Por exemplo, algumas mudanças regulatórias podem acarretar perdas de bem-estar num primeiro momento, mas essas perdas podem ser compensadas por um maior crescimento econômico no médio e no longo prazos. Esse é o caso, por exemplo, do direito de propriedade intelectual (MENEGUIN; BUGARIN, 2017), que, por ser um monopólio jurídico, gera ineficiências no curto prazo, mas propicia inovação e crescimento econômico num prazo maior.

2.6. Comparação das alternativas

Para todas as opções analisadas, deve-se considerar todos os aspectos positivos e negativos da possível solução. Esses aspectos podem ser discutidos em termos qualitativos, quantitativos ou financeiros, a depender do caso avaliado ou do grau de detalhe pretendido. Existem algumas técnicas que podem ser utilizadas para se fazer a comparação.

No caso de uma análise de custo-benefício, todos os aspectos devem estar quantificados em valores monetários presentes. Cabe enfatizar que, em várias situações, essa informação não está disponível ou é difícil de ser coletada.

Numa análise de custo-efetividade, há que se ter o valor que será despendido com cada alternativa e quanto se conseguirá atingir em termos de objetivos propostos. Nesse caso, não há a preocupação de se quantificar benefícios.

Há ainda uma análise para comparação feita com base em critérios múltiplos¹. Nesse caso, estudam-se os possíveis impactos positivos e negativos combinando informações diversas de forma a gerar uma matriz para pesar os cenários acarretados por cada uma das alternativas.

O fato é que, após esses passos básicos, haverá informação consolidada, o que aumenta a probabilidade de uma norma ou

¹ *Cost benefit thinking through multi-criteria analysis.*

política pública ser mais eficiente, efetiva e eficaz, propiciando um maior bem-estar para a sociedade.

3. Estudo de casos de aplicação de avaliação de impacto legislativo

Para fins de exemplificação do procedimento explicitado anteriormente, realizamos a avaliação de impacto legislativo de duas proposições: Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2016 (PLC nº 49, de 2016)² e Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2012 (PLS nº 63, de 2012)³.

Preliminarmente, cabe ressaltar que se trata de uma avaliação de impacto simplificada. Note que a completa aplicação do procedimento exigiria uma metodologia bastante complexa, que demandaria tempo e a atuação de equipes interdisciplinares. No entanto, as aplicações seguintes demonstram que mesmo o exercício simplificado agrega qualidade à discussão e permite fazer inferências interessantes sobre o conteúdo das proposições.

Cabe frisar também que as avaliações seguintes são exercícios acadêmicos e não representam a posição das instituições sobre as proposições, tampouco qualquer posicionamento político dos autores desta obra.

3.1. Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2016

Em síntese, a citada proposição objetiva incentivar a produção literária nacional, obrigando os livreiros a dar ampla divulgação a obras brasileiras em seus estabelecimentos. Isso acontecerá com a reserva, para os produtos literários de autores nacionais, de pelo

² Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126653>>. Acesso em: 27 out. 2017.

³ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=104682>. Acesso em: 27 out. 2017.

menos 30% do espaço em livrarias, postos de vendas e sítios na internet.

À primeira vista, o objeto da proposição parece ser interessante; afinal, ninguém seria contra criar incentivos para que a produção literária nacional se desenvolvesse com mais força. Mas vamos seguir com a análise.

Para dar cumprimento à obrigação, o PLC nº 49, de 2016, define livreiro como a pessoa jurídica ou o representante comercial autônomo que se dedica à venda de livros, bem como todo e qualquer estabelecimento que comercialize livros, obras literárias e assemelhados (BRASIL, 2016c).

Assim, todas as firmas que se enquadrassem na definição de livreiro acima deveriam reservar pelo menos 30% de seu espaço para obras nacionais. Ficariam isentos da obrigação apenas os estabelecimentos especializados em literatura, títulos técnicos e títulos científicos estrangeiros, além de pequenos postos de vendas de jornais, revistas, livros e demais periódicos.

Caso a firma enquadrada como livreiro descumpra o estabelecido, há a previsão de que a empresa pague multa de dez salários mínimos, aplicada em dobro em caso de reincidência.

Apresentadas essas informações sobre a proposição, podemos dar prosseguimento à nossa avaliação de impacto. O primeiro item que deve ser analisado na AIL é a identificação do problema. Para tanto, nós nos socorremos da motivação constante do projeto original apresentado na Câmara dos Deputados:

O hábito de leitura certamente ainda é um grande desafio a ser alcançado no Brasil, em particular a leitura de autores brasileiros. Este recorte específico das obras literárias é ainda mais desafiador em nosso País, pois comumente é objeto de obrigação escolar e não de opção voluntária de lazer, ao contrário de obras estrangeiras, sobretudo *best-sellers*, não importando para quais idades e públicos sejam direcionados. [...] Observa-se, portanto, o quanto é necessária uma proteção do mercado de autores brasileiros. A constituição do mercado editorial de livros é caracterizada por perfil tipicamente oligopolista, no qual poucos grupos controlam parcela maciça das editoras existentes (BRASIL, 2015c, p. 3-4).

Pela justificação do projeto, parece-nos que o problema é a falta de interesse nos livros nacionais e a falta de proteção do mercado nacional de livros. Depreende-se também que os agentes econômicos envolvidos são os leitores brasileiros, editores e livreiros.

O segundo passo da AIL é a definição dos objetivos, que devem estar relacionados diretamente com o problema definido e suas raízes. O objetivo da proposição está explícito na sua justificação: “reservar espaço nas vitrines e sítios da internet para as obras literárias brasileiras” (BRASIL, 2015c, p.3).

A pergunta inicial a se fazer é se objetivo e problema estão conectados. Para sabermos se existe essa relação, deveríamos ter dados que demonstrassem claramente o problema, isto é, a falta de interesse nos livros brasileiros e a falta de proteção para o mercado literário no país. Só com dados concretos estaria claro que o objetivo - reservar espaço para produtos brasileiros - resolveria o problema.

Uma vez que a justificação da proposição não apresentou informações empíricas, realizamos pesquisa para conhecer melhor o cenário relacionado ao tema. O trabalho “Produção e vendas do setor editorial brasileiro”⁴, com ano-base de 2015, apresenta os dados mais recentes sobre as vendas de livros no Brasil, bem como a participação dos autores nacionais. A tabela a seguir foi elaborada com base nesse trabalho.

Títulos editados e exemplares produzidos

Produção	Títulos		Exemplares	
	2015	%	2015	%
Traduzidos	4.781	9,1	19.877.367	4,4
Autores nacionais	47.646	90,9	426.971.204	95,6
Total	52.427	100,0	446.848.571	100,0

Fonte: Câmara Brasileira do Livro (2015).

⁴ Disponível em: <http://www.snel.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Apresentacao-pesquisa-2015-Imprensa_OK.pdf>. Acesso em: 27 out. 2017.

Pelos dados do setor editorial, fica demonstrado que os autores brasileiros não estão em desvantagem em relação ao percentual de títulos editados anualmente. Muito pelo contrário, os títulos nacionais representam a maioria absoluta dos títulos editados e exemplares produzidos.

Lembramos que a aprovação de uma norma é uma intervenção do Estado na sociedade e que toda intervenção deveria estar fundamentada numa demanda ou num problema dos cidadãos. Com os números apresentados, percebemos que a proposição em pauta seria uma intervenção sem problema a ser resolvido; portanto, desnecessária.

A próxima fase da AIL seria o levantamento das alternativas. Em relação a essa etapa, a proposição em pauta não apresentou discussão sobre outras maneiras de se atacar o problema. No entanto, mesmo que tivesse apresentado, não seria de grande valia, pois a construção do projeto partiu de uma premissa equivocada sobre a realidade.

Quanto ao arcabouço jurídico, sabemos que, conforme o inciso IV do art. 1º da CFRB, o valor social da livre iniciativa apresenta-se como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Ademais, o art. 170 da Constituição afirma estar a ordem econômica fundada na livre iniciativa (BRASIL, 1988).

Assim, a constitucionalidade desse projeto poderia vir a ser questionada, pois as determinações do texto interferem nos negócios privados, limitando a liberdade de escolha das estratégias de vendas, constituindo, portanto, uma afronta ao fundamento da livre iniciativa (BRASIL, 1988).

Outro problema de ordem jurídica é a indexação da multa em número de salários mínimos, o que é vedado pela Constituição Federal em seu art. 7º, inciso IV.

Relativamente à análise dos impactos econômicos e sociais da proposta, podemos tecer alguns comentários, ressaltando alguns efeitos adversos da proposição.

O projeto não indica como seria efetivada a regulação dessa atividade, pois não determina quem a fiscalizaria. Essa é uma lacuna que deveria ser preenchida e, ao fazê-lo, deve-se consi-

derar o custo regulatório da medida que seria diluído por toda a sociedade. A análise a ser realizada consistiria em avaliar se os custos da medida compensariam os benefícios gerados por ela.

Acerca da penalidade estipulada (multa de dez salários mínimos), note-se que ela afetaria economicamente apenas os pequenos livreiros, podendo levá-los a sérias dificuldades financeiras em caso de descumprimento. Os grandes varejistas (Amazon, Livraria Cultura e Saraiva, por exemplo) poderiam descumprir a norma, pagar a multa, e continuar com suas estratégias de vendas. Ou seja, a medida em pauta, além de atacar um problema que não existe, estaria promovendo uma concentração de mercado, com malefícios para toda a sociedade.

Por todo o exposto, a comparação das alternativas, última fase da AIL, ficou completamente prejudicada, principalmente pelo fato de se ter partido de uma premissa equivocada, fazendo parecer que havia um problema, quando na verdade ele não existia.

Em síntese, a avaliação de impacto legislativo do PLC nº 49, de 2016, nos permite concluir que a não identificação correta do problema prejudica o estabelecimento dos objetivos acertados, bem como o levantamento de alternativas. A perspectiva é que, caso fosse aprovada, a proposição geraria consequências graves, pois haveria uma intervenção pública sem haver real necessidade para tanto e, pior ainda, uma intervenção pública que geraria mais malefícios do que benefícios, acarretando perda de bem-estar social.

3.2. Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2012

A presente proposição tem apenas quatro artigos e consiste num caso bem interessante para a avaliação de impacto.

Conforme o enunciado do PLS nº 63, de 2012 (art. 1º), juntamente com seu art. 2º, tem-se o cerne do que o projeto pretendia fazer caso fosse aprovado: criar um adicional por tempo de serviço para o empregado da iniciativa privada que recebesse até dois salários mínimos (BRASIL, 2012a).

A proporção estabelecida na proposição é de um acréscimo de 5% a cada três anos, até o limite de 50%. Em outras palavras, após 30 anos na mesma empresa, o empregado faria jus a um adicional referente à metade do seu salário.

O art. 3º do PLS nº 63, de 2012, dispõe que esse adicional seria aplicado a todos os contratos em curso na data em que a lei entrasse em vigor. Por fim, o art. 4º da proposição trazia a informação de que a vigência começaria cento e oitenta dias após a publicação oficial da norma (BRASIL, 2012a).

Vamos então proceder a uma avaliação de impacto desse projeto, lembrando que os itens que deverão aparecer, conforme a metodologia estudada, são os seguintes:

1. Identificação do problema
2. Definição dos objetivos
3. Levantamento de alternativas
4. Verificação do arcabouço jurídico
5. Análise de impacto das alternativas
6. Comparação das alternativas

Em relação à identificação do problema que se quer atacar com essa intervenção estatal, podemos achar uma pista do que o autor queria olhando a justificção da proposição. O seguinte trecho foi retirado de lá:

Muitas críticas são feitas no sentido de que os sistemas jurídico, social e econômico brasileiros privilegiaram apenas os indivíduos que, de certa forma, já gozavam de garantias, seja por fazerem parte de classe social dominante ou por integrarem corporações com poder de reivindicação, deixando à margem parcela significativa da população brasileira. Essa parcela, quando muito, passou a usufruir, com a Constituição Federal de 1988, de uma rede de proteção universal precária – seja de natureza previdenciária, de assistência social ou de direitos trabalhistas *lato sensu* –, com limitações de valores dos benefícios e que estigmatiza os beneficiários (BRASIL, 2012a, p. 7.831).

O que parece é que a proposição visa tirar da marginalidade uma parcela da população que recebe atenção precária do Estado.

Sabemos que os objetivos devem estar relacionados diretamente com o problema definido e suas respectivas raízes. A justificação da proposição deixa explícito qual é o objetivo. Vejamos:

O objetivo do presente projeto é garantir ao empregado celetista de baixa remuneração um ganho extra em seu salário, através do recebimento de um adicional de 5% (cinco por cento), calculado sobre seu salário básico, para cada período de três anos de trabalhos prestados à mesma pessoa física ou jurídica. O projeto visa a proteger os assalariados com baixa remuneração (BRASIL, 2012a, p. 7830).

98 99

Em suma, o objetivo do projeto é garantir um aumento de renda para o assalariado menos favorecido que possua carteira de trabalho assinada.

Neste ponto, já podemos perceber uma incoerência entre o problema e o objetivo, pois o primeiro fala de pessoas marginalizadas na sociedade e, pelo objetivo, os esforços estão focados nos trabalhadores formais do mercado de trabalho que ganham até dois salários mínimos.

Será que trabalhadores registrados são as pessoas que menos recebem assistência do Estado? Sabemos que cerca de 50% da força de trabalho brasileira está no mercado informal, e isso significa que quem tem carteira de trabalho assinada, mesmo que ganhe pouco, não pode ser considerado parte de uma parcela marginalizada da população.

Portanto, o objetivo da proposição foca um público-alvo distinto daquele que integra o problema a ser atacado.

De qualquer forma, vamos continuar com nossa avaliação. Dado o objetivo de se garantir um ganho extra ao assalariado de baixa remuneração, devemos tentar levantar alternativas para atingir esse objetivo.

A primeira opção, amplamente balizada por estudos acadêmicos, é fazer uso de transferências de renda para as pessoas mais carentes, como ocorre no Programa Bolsa Família, pois haveria

uma melhora desse estrato da sociedade, sem haver intervenção no mercado de trabalho. Para exemplificar, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Bolsa Família reduziu a extrema pobreza em 28% entre 2002 e 2012.

A outra alternativa, mais de longo prazo, é incrementar a produtividade da população com baixa remuneração, por meio, por exemplo, de educação ou de programas de qualificação, uma vez que a teoria econômica demonstra que o aumento da produtividade se reflete automaticamente em maiores salários.

O próximo passo da avaliação de impacto legislativo é a verificação do arcabouço jurídico que envolve o tema. Nesse ponto, temos que ressaltar o art. 3º da proposição, que estipula que as mudanças se aplicam aos contratos em curso na data de sua entrada em vigor (BRASIL, 2012a).

Note-se que, ao alterar um contrato de trabalho que está vigente, altera-se um ato jurídico perfeito, e isso pode facilmente gerar questionamentos judiciais, o que aumentaria o custo de resolução dos conflitos.

Na concepção de uma nova norma ou novo regulamento, há que se ter muito cuidado para que a questão não seja judicializada, pois isso faz crescer a insegurança jurídica do país, com reflexo negativo no desenvolvimento econômico.

Sobre os impactos socioeconômicos que esse projeto geraria caso fosse aprovado, podemos apontar alguns efeitos adversos, não desejados.

Primeiramente, sabe-se que a livre negociação entre as partes tende a gerar mais eficiência nas relações trabalhistas. Não defendemos o fim dos direitos trabalhistas - até porque a maior parte deles integra a Constituição Federal -, mas consideramos que intervir diretamente nos contratos de trabalho, conforme explica a teoria econômica, gera distorções e efeitos colaterais indesejados.

No caso em pauta, o custo extra agregado aos trabalhadores que tenham mais tempo de casa gerará um incentivo para que as empresas contratem empregados novos constantemente. Tal sistemática acarreta perdas na produtividade, pois não há acúmulo de experiência nem perspectivas para a qualificação do trabalhador.

Além do mais, lembremos que o projeto concede o adicional para quem percebe até dois salários mínimos. Nessa faixa, o nível de qualificação é baixo, de forma que a substituição é muito fácil. A medida agravará a rotatividade no mercado de trabalho acompanhada novamente de consequência grave, a queda da produtividade.

Ao tentar melhorar a vida das pessoas de baixa renda, o projeto criaria uma situação em que elas seriam afetadas negativamente, pois dificultaria a fixação desses trabalhadores nos seus empregos. Ou seja, as medidas propostas na proposição vão no sentido contrário do que se pretendia.

É evidente como, mesmo por meio de uma análise simples, a metodologia da avaliação de impacto legislativo permite construir uma visão crítica sobre a potencial norma, possibilitando correção de rumos e escolhas mais acertadas de políticas públicas.

Este livro teve por objetivo contextualizar e estudar a avaliação de impacto legislativo como um instrumento útil para prover melhores leis e, conseqüentemente, fazer com que as ações governamentais sejam mais focadas nas necessidades da população.

Para tanto, começamos discutindo algumas experiências estrangeiras, em especial os modelos de avaliação *ex ante* estabelecidos de modo formal no Canadá e no Reino Unido. Essas nações possuem metodologia consolidada sobre o tema, reconhecida e difundida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. O motivo de estudar os modelos de outros países não é fazer uma transposição integral para o caso brasileiro, mas compreender, analisar e identificar as dificuldades enfrentadas em sua implementação.

Das lições que aprendemos com aqueles países, destacamos que o sucesso da implementação depende de um forte compromisso político, da definição de responsabilidades entre os atores, do treinamento de agentes que elaboram os instrumentos, da preocupação em garantir a transparência e a participação popular na tomada de decisão, da seriedade com que se tratam os

reais benefícios e custos da política pública a ser implementada e da necessidade concreta da criação da norma.

Há diversos desafios a serem superados para se aplicar a Avaliação de Impacto Legislativo (AIL) no Brasil.

Uma das dificuldades diz respeito ao controle da agenda legislativa pelo Poder Executivo, que faz com que uma parcela relevante das proposições legislativas – notadamente aquelas convertidas em lei – tenha sua origem nos órgãos daquele Poder. A despeito da possibilidade de protagonismo do Legislativo para o início de uma cultura de avaliação de impacto no País, a efetiva inclusão do Executivo numa agenda política que vise ao aprimoramento do processo decisório é de fundamental importância para a consolidação desse tipo de avaliação no Brasil, tanto por sua competência acumulada como gestor de políticas públicas e detentor de robusta estrutura administrativa, quanto pela sua capacidade de influenciar a pauta do Congresso.

Parte significativa das matérias iniciadas pelo Presidente da República tramita sob os ritos sumários das medidas provisórias e da urgência constitucional. Diante do efeito indutor de uma eventual ação do Poder Legislativo para implementação da AIL e da relevância da produção legislativa encaminhada pelo Presidente da República, uma tendência desejável seria a adoção de uma etapa pré-legislativa de avaliação de impacto no âmbito do Executivo, como acontece nos países que já implementaram a AIL. Isso reduziria a sobrecarga das Casas do Congresso Nacional na realização dessas avaliações, cabendo-lhes a condução do processo legislativo com maiores possibilidades de exercício crítico sobre a qualidade das avaliações enviadas pelo Executivo nos projetos de sua iniciativa, bem como na instrução dos projetos de autoria de parlamentares.

A inclusão do Executivo nesse processo dependerá de muita interação e negociação entre os atores políticos que já integram ou desejam integrar os quadros daquele Poder. Sabe-se que o que mais almeja a Presidência da República é aprovar e implementar sua agenda de governo, ou seja, deixar sua marca perante a opinião pública e os cidadãos. Nesse sentido, surge talvez o maior desafio para a implementação da avaliação de impacto, que é o discernimento em realizar a boa representação política.

Percebe-se que, na prática legislativa brasileira, o recurso aos institutos que visam a assegurar o amplo debate público das proposições legislativas no Congresso Nacional não tem sido suficiente para garantir a quantidade e a qualidade das leis produzidas. Está difundida, na sociedade e entre seus representantes, a ideia de que os problemas são resolvidos somente por meio das normas, incentivando-se, dessa maneira, a proliferação de projetos de leis no país. Trata-se de uma questão que se explica não só pelo expressivo número de autores que têm poder de iniciativa no processo legislativo - o que na verdade daria o tom democrático para a representação -, mas também pelo uso que vem sendo feito desse canal institucional.

Nesse contexto, a avaliação de impacto poderia contribuir para o aprimoramento dos mecanismos que visam a subsidiar a escolha das propostas prioritárias para a pauta dos colegiados. Em outras palavras, é possível estabelecer procedimentos e novas práticas que fortaleçam as instituições e regras do próprio processo legislativo, convertendo-o em um procedimento cada vez mais racional e democrático. Para tanto, como pontos de partida, lançamos algumas sugestões para a implementação da avaliação de impacto.

Como já mencionamos, deve-se verificar se a criação ou alteração legal/normativa é a resposta certa para a intervenção estatal. Uma das ações mais importantes do Legislativo é a promoção de um debate qualificado que propicie, inclusive, considerar todas as alternativas fora do âmbito da elaboração legal que possam corrigir o problema em questão. Ou, por outro lado, que o processo deliberativo no parlamento seja suficiente para que se

avaliar a razão pela qual as alternativas “não legislativas” se mostram inviáveis.

Adicionalmente a essa postura mais crítica, o debate parlamentar deveria ser utilizado para averiguar se foi considerado um amplo conjunto de opções ou se, eventualmente, alguma solução promissora estaria sendo potencialmente excluída das discussões.

Outro elemento importante é saber se as decisões majoritárias dentro do processo legislativo estão amparadas em evidências, factuais e técnicas, que sustentem a escolha deliberativa. Além disso, não apenas a existência, mas a qualidade e o detalhamento dessas evidências deve ser algo perseguido e exigido pelos parlamentares. Ainda que exista um consenso de ordem política em torno das soluções apresentadas, tal consenso deve estar muito bem respaldado, de maneira que fique evidente que as escolhas da representação não são apenas responsivas, mas responsáveis.

Frequentemente o Congresso Nacional se sente pressionado a mostrar respostas. Talvez o grande paradigma a ser quebrado é o de que nem sempre as que são oferecidas rapidamente são as melhores e que a realização de um trabalho sério de tomada de decisões é o que melhor define a aprovação deste ou daquele projeto. O debate legislativo deve ser capaz de explicar à sociedade o teor de suas decisões, de modo a destacar quem serão os beneficiários das opções aprovadas e quais as repercussões almejadas socialmente.

Também foi possível observar neste trabalho que o modelo federativo brasileiro frequentemente impõe custos a serem arcados por governos estaduais e municipais, gerando conflitos entre as posições da União e os entes subnacionais, bem como conflitos entre os próprios entes subnacionais, como geralmente se observa nas chamadas “guerras fiscais”. Assim, é preciso aprimorar os mecanismos de mitigação de conflitos federativos no Brasil. A implantação de um processo de avaliação de impacto legislativo no âmbito federal, com a adoção de alguns critérios, poderia servir como um mecanismo efetivo de resolução de conflitos federativos no Brasil.

A rica experiência internacional com a avaliação de impacto legislativo nos permite afirmar que não há um formato único para realizá-la; contudo, alguns itens são básicos e podem, mesmo numa avaliação simples, oferecer análises que contribuam para melhorar a qualidade das normas jurídicas e das políticas públicas. A questão que se coloca é que, mesmo para adotar mecanismos básicos, a resistência da cultura política brasileira sobre a prática de legislar pode impor barreiras importantes.

Qual seria a solução a ser aplicada ao Brasil? Da mesma forma que a própria legislação, os mecanismos formais a serem adotados também demandarão debates. No entanto, além dos princípios abordados nesta obra, possíveis encaminhamentos podem ser inicialmente adotados no sentido da implementação da AIL. O espírito norteador dessas sugestões se assenta no fortalecimento e no maior controle do próprio processo legislativo. Significa dizer que não haveria necessidade de uma transformação ou de uma ampla revisão das regras do processo legislativo, mas de alguns ajustes que incentivem a mudança das práticas e da cultura estabelecida sobre o ato de legislar.

Inicialmente valeria analisar se a AIL seria aplicável a todos os casos. Acreditamos que tal questão nos traz duas formas de ver essa atividade. Como postura e cultura, a AIL deveria ser frequente em todas as deliberações, pois nela se pode encontrar respaldo e fundamentação para o real significado de uma boa norma, uma boa legislação. Por outro lado, como técnica e mecanismo formal de processo legislativo, talvez valha a pena algumas definições.

Para que seja efetivamente aplicada, seria importante uma previsão mais expressa como requisito obrigatório no processo decisório, tal como ocorre com a deliberação sobre constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições. Assim, para que ficasse registrada como requisito de qualquer comissão que decida de forma terminativa a proposição, a avaliação de impacto poderia ser incorporada, explícita e obrigatoriamente, na atribuição das comissões. Outra medida possível seria fazer constar no conteúdo dos pareceres a análise sobre a avaliação

de impacto, verificando se (i) essa análise foi apresentada pelo autor; (ii) ela apresenta elementos suficientes para respaldar a proposição; ou (iii) há necessidade de ser realizada sob a coordenação dos trabalhos desenvolvidos pela relatoria designada.

Nesse caso, o próprio processo legislativo poderá ter a capacidade de “sanear” as proposições, caso não venham instruídas com os elementos de impacto pretendidos. Significa dizer que caberia aos participantes do processo legislativo, especialmente aos parlamentares, conduzir os debates para trazer elementos suficientes para justificar ou não a adoção de determinada proposição. Isso valeria para qualquer tema, seja orçamentário e financeiro, seja educacional, relativo à segurança, à saúde, de caráter regulatório, entre outros.

Além das assessorias, os parlamentares poderiam contar com a diversidade de opiniões e de apoio técnico de universidades, órgãos técnicos do governo, ou da sociedade civil, para ajudar na instrução sobre a avaliação de impacto, bem como na verificação de alternativas existentes. Chamamos a atenção para que os instrumentos das audiências públicas sejam observados com mais atenção pelos parlamentares, de modo a se configurar efetivamente como instrumento democrático e garantidor da pluralidade de opiniões em cada uma das reuniões. Observar quem são as partes interessadas e sua representatividade também faz parte do processo de instrução que deve estar presente em todas as fases do processo legislativo. Isso tudo parece óbvio quando se analisa o campo de possibilidades já presentes nos estatutos regimentais do Congresso. A questão que se põe é: está sendo feito?

Outro mecanismo possível é, se eventualmente a avaliação de impacto não for objeto de discussão no âmbito das comissões ou se se essa discussão for considerada insuficiente, possibilitar que ela seja novamente requerida por meio de requerimento específico, podendo depender de votação simples ou qualificada dos membros da Casa Legislativa.

Além da própria fundamentação da avaliação de impacto, outras circunstâncias práticas já pressionam o Legislativo a formular seus procedimentos para a implementação da ideia. Por

exemplo, pelo prisma dos impactos orçamentários e financeiros nas contas governamentais, já existem regras que incentivam a adoção de mecanismos de aferição de propostas legislativas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Ambos os normativos procuram estabelecer, para projetos de lei que visem criar ou alterar despesa obrigatória ou estabelecer renúncias de receitas, a obrigatoriedade de virem acompanhados da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Na maior parte das vezes, trata-se de algo que envolve levantamentos complexos que geram importantes constrangimentos no ato de legislar nesse campo temático. Talvez seja por isso que, apesar de claras, até hoje não se conseguiu concretizar tais regras, deixando que a esfera da negociação política predomine sobre o resultado legislativo. Infelizmente, nem mesmo o Poder Executivo, com sua vasta estrutura técnica, tem mostrado disposição em apresentar informações que evidenciem o cumprimento das regras acima mencionadas. No entanto, vivemos momentos de inflexão que diminuem de forma relevante o espaço de discricionariedade até hoje explorado pela negociação para a concordância majoritária em detrimento da norma mais adequada.

Observa-se, assim, que a ideia de formalizar e de institucionalizar a prática da análise de impacto não se esgota tão somente na colocação ou alteração de dispositivos regimentais ou mesmo legais. A aplicação e a observância dessas regras é que serão o objeto da atenção sobre as práticas de representação. Ainda assim, vemos com otimismo o mecanismo indutor que a inserção da AIL no texto dos regimentos das Casas Legislativas pode gerar na mudança das práticas ao longo dos anos.

Sabemos que a institucionalização do instrumento de avaliação de impacto legislativo não é trivial. Exigirá grande mudança de postura de agentes políticos e a dedicação do corpo técnico dos Poderes Executivo e Legislativo. E, como toda mudança cultural, é necessário tempo para que um novo modelo de gestão seja incorporado pelas instituições. Com esse material, acredi-

tamos oferecer um passo a mais para ajudar nessa mudança que propiciará um ordenamento jurídico com mais qualidade.

ABREU, M. Desafios da valorização do magistério: pagar o piso nacional e assegurar as horas-atividade. In: CNM. *Revista técnica*. Brasília: CNM, 2013. p. 81-114. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Revista%20T%C3%A9cnica%20\(2013\).pdf](http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Revista%20T%C3%A9cnica%20(2013).pdf)>. Acesso em: 19 out. 2017.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M.; BEIRA, L. (Org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.

ANDERS, K. K.; SHOOK, C. A. New federalism: impact on state and local governments. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, [S.l.], v. 15, n. 3, p. 466-498, 2003.

ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2012v11n21p83/22663>>. Acesso em: 17 out. 2017.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [S.l.], v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 27 de novembro de 1970 [Regimento Interno do Senado Federal]. *Diário do Congresso Nacional*, seção 2, p. 5098, 28 nov. 1970.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

_____. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989 [Regimento Interno da Câmara dos Deputados]. *Diário Oficial da União*, seção 1, p. 3, 22 set. 1989.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. *Diário Oficial da União*, 17 jul. 1992.

_____. Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. *Diário Oficial da União*, 13 set. 1996a.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, 26 dez. 1996b.

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

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da União*, 5 maio 2000.

_____. Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. *Diário Oficial Eletrônico*, 11 jan. 2001.

_____. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. *Diário Oficial da União*, 1º abr. 2002.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. *Diário Oficial da União*, 17 jul. 2008.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 63, de 2012. Tramitação encerrada. *Diário do Senado Federal*, n. 32, p. 7830, 22 mar. 2012a.

_____. Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. *Diário Oficial da União – Edição Extra*, 30 nov. 2012b.

_____. Emenda constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*, 5 jun. 2014a.

_____. Senado Federal. *Relatório de avaliação de políticas públicas: planejamento, execução e controle do crédito rural no Brasil: da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, em atendimento ao que dispõe a Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013*. Brasília: Senado Federal, 2014b. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/6b66fcd5-60c7-4dfd-81a2-e56ba4cad012>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

_____. Senado Federal. *Relatório anual 2015*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2015a. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/senado/documentos/institucional/SF/OAS/CONLEG/arquivos/relatorios-de-gestao/relatorio-anual-de-gestao-2015>>. Acesso em: 26 out. 2017.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 84, de 2015. *Diário do Senado Federal*, n. 101, p. 161, 1º jul. 2015b.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.942-B, de 2015*. Autor: Deputado Veneziano Vital do Rêgo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1468297.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2017.

_____. *Exposição de motivos nº 00084, de 14 de junho de 2016*. [S.l.: s.n.], 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-733-16.pdf>. Acesso em: 26 out. 2017.

_____. Medida Provisória nº 733, de 14 de junho de 2016 [convertida na Lei 13.340/2016]. *Diário Oficial da União*, 15 jun. 2016b.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2016 [nº 1.942/2015, na Câmara dos Deputados]. Em tramitação. *Diário do Senado Federal*, n. 127, p. 57, 12 ago. 2016c.

_____. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. *Diário Oficial da União*, 27 dez. 2016d.

BUGARIN, M.; MENEGUIN, F. B. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: uma análise de desenho de mecanismos. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 46, n. 1, p. 43-89, mar. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v46n1/0101-4161-ee-46-01-0043.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2017.

CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO. *Produção e vendas do setor editorial brasileiro*. [S.l.]: Câmara Brasileira do Livro, Sindicato Nacional dos Editores de Livros, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2015. Disponível em: <http://www.snel.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Apresentacao-pesquisa-2015-Imprensa_OK.pdf>. Acesso em: 27 out. 2017.

CANADA. Privy Council Office. *Guide to making federal acts and regulations*. 2. ed. [S.l.]: Privy Council Office, 2001. Disponível em: <<http://www.pco.gc.ca/docs/information/publications/legislation/pdf-eng.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

CARNEIRO, A. C. de S. *Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional*. 2009. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5807#>>. Acesso em: 5 maio 2017.

COLLINS ENGLISH DICTIONARY. Democratic déficit. In: COLLINS English Dictionary. [S.l.]: HarperCollins Publishers, c2017. Disponível em: <<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/democratic-deficit>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

CNM. A Crise pela ótica dos municípios brasileiros. _____. *Estudos técnicos*. Brasília: CNM, 2016a. v. 8, p. 102-112.

_____. O impacto da valorização do salário mínimo nas finanças municipais. _____. *Estudos técnicos*. Brasília: CNM, 2016b. v. 8, p. 22-35.

_____. Os impactos das desonerações do IPI e do IR no FPM. _____. *Estudos técnicos*. Brasília: CNM, 2016c. v. 8, p. 42-45.

CONSAD. Em debate, a situação fiscal e financeira dos estados brasileiros. CONSAD, [S.l.], 17 nov. 2015. Disponível em: <<http://consad.org.br/noticias-consad/em-debate-a-situacao-fiscal-e-financeira-dos-estados-brasileiros/>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

DILGER, R. J. *Unfunded Mandates Reform Act: history, impact, and issues*. [S.l.]: Congressional Research Service, 2017. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R40957.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2017.

DURTE, A. Gastos *per capita* com servidores municipais subiram 210,5% desde 2000. *O Globo*, Rio de Janeiro, 6 set. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/gastos-per-capita-com-servidores-municipais-subiram-2105-desde-2000-20052468>>. Acesso em: 26 out. 2017.

ELECTIONS in Canada. [S.l.: s.n.], 2017. Disponível em: <<http://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=faq&document=faquelec&lang=e#a10>>. Acesso em: 1º jul. 2017.

EUROPEAN COMISSION. *Impact assessment guidelines*. [S.l.: European Comission, 2009. Disponível em: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2017.

GAROUPA, N. Limites ideológicos e morais à avaliação econômica da legislação. *Legislação: Cadernos de Ciência de Legislação*, [S.l.], n. 42/43, p. 83-102, jan./jun. 2006.

GOVERNO do Canadá. [S.l.: s.n.], 2017. Disponível em: <http://www.canadainternational.gc.ca/brazil-bresil/about_a-propos/overview-apercu.aspx?lang=por>. Acesso em: 15 jun. 2017.

GULLO, T. A.; KELLY, J. M. Federal Unfunded Mandate Reform: a first-year retrospective. *Public Administration Review*, [S.l.], v. 58, n. 5, p. 379-387, sept./oct. 1998.

GULLO, T. History and evaluation of the Unfunded Mandates Reform Act. *National Tax Journal*, [S.l.], v. 57, n. 3, p. 559-570, sept. 2004.

HOSAKA, N. H. *Tramitação em conjunto de proposições na Câmara dos Deputados: uma avaliação*. 2007. 45 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP), Brasília, 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5864#>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. *Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KELEMEN, R. D. *The rules of federalism: institutions and regulatory politics in the EU and beyond*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNO, L. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 77-104.

MARTINS, D. H. R. *Fatores que contribuem para a proliferação legislativa no ordenamento jurídico brasileiro*. 2013. 38 f. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) – Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Brasília, 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15824>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

MENEGUIN, F. B. *Avaliação de impacto legislativo no Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, CONLEG, Senado Federal, 2010.

(Texto para discussão, n. 70). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>>.

MENEGUIN, F. B.; BIJOS, P. R. S. *Avaliação de impacto regulatório – como melhorar a qualidade das normas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, CONLEG, Senado Federal, 2016. (Texto para discussão, n. 193). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD193>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, T. T. S. O dilema entre a eficiência de curto e de longo prazo no ordenamento jurídico e o impacto no crescimento econômico. *Revista Direito Público*, Porto Alegre, v. 13, n. 74, p. 9-29, mar./abr. 2017.

MIRANDA, J. P. *Uma análise dos modelos de avaliação de desempenho parlamentar*. 2015. 51 f. Monografia (Especialização em Ciência Política) – Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Brasília, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/517010/TCC_Juliana%20Paula%20Miranda.pdf?sequence=1>. Acesso em: 23 out. 2017.

MORAIS, C. B. *Guia de avaliação de impacto normativo*. Coimbra: Edições Almedina, 2010.

MOREIRA, K. A. R. F. *Regulamentação da política de segurança da informação do governo eletrônico federal: estudo comparado Brasil e Canadá*. 2009. 163 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/325/2/FJP05-000169.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Public finance in theory and practice*. 5. ed. New York: McGraw Hill Higher Education, 1989.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1990.

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: 30 jan. 2016.

_____. *OECD regulatory policy outlook 2015*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-97892?64238770-en.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

OPEN BUDGET PARTNERSHIP. *Brazil: open budget survey document availability tracker*. [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=br>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

PECI, A. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 51, n. 4, p. 336-348, jul./ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902011000400003&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 26 jun. 2017.

PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade*, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 1-40, jan. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643141>>. Acesso em: 23 out. 2017.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 18-40, 1996.

RENDA, A. *Impact assessment in the EU: the state of the art and the art of the state*. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2006.

ROSE-ACKERMAN, S. Does federalism matter? Political choice in a federal republic. *Journal of Political Economy*, [S.l.], v. 89, n. 1, p. 152-165, 1981.

SALINAS, N. S. C. *Avaliação legislativa no Brasil: um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor*. 2008. 247 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-31032009-153959/pt-br.php>>. Acesso em: 25 out. 2017.

SENADO NOTÍCIAS. Vai à Câmara PEC que proíbe União de criar despesas para estados e municípios sem fonte de receita. *Senado Notícias*, Brasília, 26 ago. 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/26/senado-aprova-pec-que-proibe-uniao-de-criar-despesas-para-estados-e-municipios-sem-fonte-de-receita>>. Acesso em: 23 out. 2017.

SILVA, C. O. P. da. A pesquisa científica na Graduação em Direito. *Universitas Jus: Revista da Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais do Centro Universitário de Brasília*, Brasília, v. 6, n. 11, p. 25-43, dez. 2004.

SILVA, N. D. da et al. O global, o nacional, o local e suas tensões: os discursos sobre os *royalties* nas capas dos jornais Meio Norte e O Globo. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUL, 14., 2013, Santa Cruz do Sul. *Anais...* Santa Cruz do Sul: INTERCOM Sul, 2013. Não paginado. Disponível em: <<http://portalintercom.org.br/anais/sul2013/resumos/R35-1116-1.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2017.

SILVA, V. A. da. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). *Administração pública: coletânea*. Brasília: Editora Unesp, 2010.

SOARES, F. de M. O papel da legística nos processos de integração: o caso Canadá/Brasil em sede de planejamento legislativo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 46, p. 111-133, 2005. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/1316/1248>>. Acesso em: 25 out. 2017.

_____. 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: 25 out. 2017.

STARKEY, K. *Experience of the United Kingdom in using Regulatory Impact Assessments on the EU Level*. [S.l.: s.n., 201-]. Disponível em: <http://www.sigmaxweb.org/events/DEL_PO_14886_JA_78680_KStarkey_14Jun13_KJ4501_Croatia.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

TÁVORA, F. L. et al. *Notas sobre proposta de consolidação das leis de defesa agropecuária*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, CONLEG, Senado Federal, 2011. (Texto para discussão, n. 98). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-98-notas-sobre-proposta-de-consolidacao-das-leis-de-defesa-agropecuaria/at_download/file>. Acesso em: 20 jun. 2017.

TÁVORA, F. L. *Renegociação de dívida rural: reflexões sobre o financiamento da agricultura brasileira*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, CONLEG, Senado Federal, 2014. (Texto para discussão, n.146). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-146->

renegociacao-de-divida-rural-reflexoes-sobre-o-financiamento-da-agricultura-brasileira>. Acesso em: 14 jun. 2017.

THE WORLD WIDE WEB FOUNDATION. *Open data barometer: global report*. 4. ed. [S.l.]: The World Wide Web Foundation, 2017. Disponível em: <<http://opendatabarometer.org/doc/4thEdition/ODB-4thEdition-GlobalReport.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2017.

TRINDADE, J. *Processo legislativo constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

UNITED STATES. Advisory Commission on Intergovernmental Relations [ACIR]. *Federally induced costs affecting state and local governments*. Washington, DC: ACIR, 1994. Disponível em: <<http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/information/m-193.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2017.

VALENTE, P. R. P. Avaliação de impacto regulatório: uma ferramenta à disposição do Estado. 2010. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-092844/pt-br.php>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

VARSANO, R. et al. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n. 583). Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/biblioteca-federativa/estudos/td_0583.pdf/@download/file/td_0583.pdf>. Acesso em: 26 out. 2017.

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.

VOLKERY, A. *Regulatory impact analysis in Canada*. Berlin: Environmental Policy Research Centre, Freie Universitaet Berlin, 2004. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g2NAn2mC0tMJ:www.errada.gov.eg/download.php%3Ffile_name%3Derrada_docs/2011-10/f925e44c9bcb1c527b2880c1b1acbfe21317811091.pdf%26org_file_name%3DCanada%26type%3Dpdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari>. Acesso em: 25 jun. 2017.

WALKER, D. B. Decentralization: recent trends and prospects from a comparative governmental perspective. *International Review of Administrative Sciences*, [S.l.], v. 57, n. 1, p. 113-129, 1991. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/002085239105700110>>. Acesso em: 26 out. 2017.

Sobre os organizadores

Fernando Boarato Meneguim

Graduado em Matemática e Direito. Mestre em Economia do Setor Público e doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Pós-doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisador visitante na Faculdade de Direito da Universidade da Califórnia em Berkeley (UC-Berkeley), no Programa de Análise Econômica do Direito (2015/16). Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Economia desde 2002. Atualmente é também pesquisador colaborador sênior da pós-graduação em Economia da Universidade de Brasília, professor do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e do American College of Brazilian Studies (AMBRA).

120 121

Rafael Silveira e Silva

Graduado em Ciências Econômicas, mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública. Atuou como gestor governamental no Ministério da Previdência, foi Analista do Banco Central na área de Normas do Sistema Financeiro e atualmente é Consultor Legislativo do Senado Federal, ocupando a função de Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal. É também professor no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e pesquisador associado do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Sobre os autores

Eduardo Simão de Souza Vieira

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná e em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário IESB. Especialista em Gestão de Assuntos Públicos pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e em Direito Legislativo pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB). Atualmente é Consultor Legislativo no Núcleo de Economia da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Fernando Boarato Meneguim

Ver seção *Sobre os organizadores*.

122 123

Henrique Marques Ribeiro

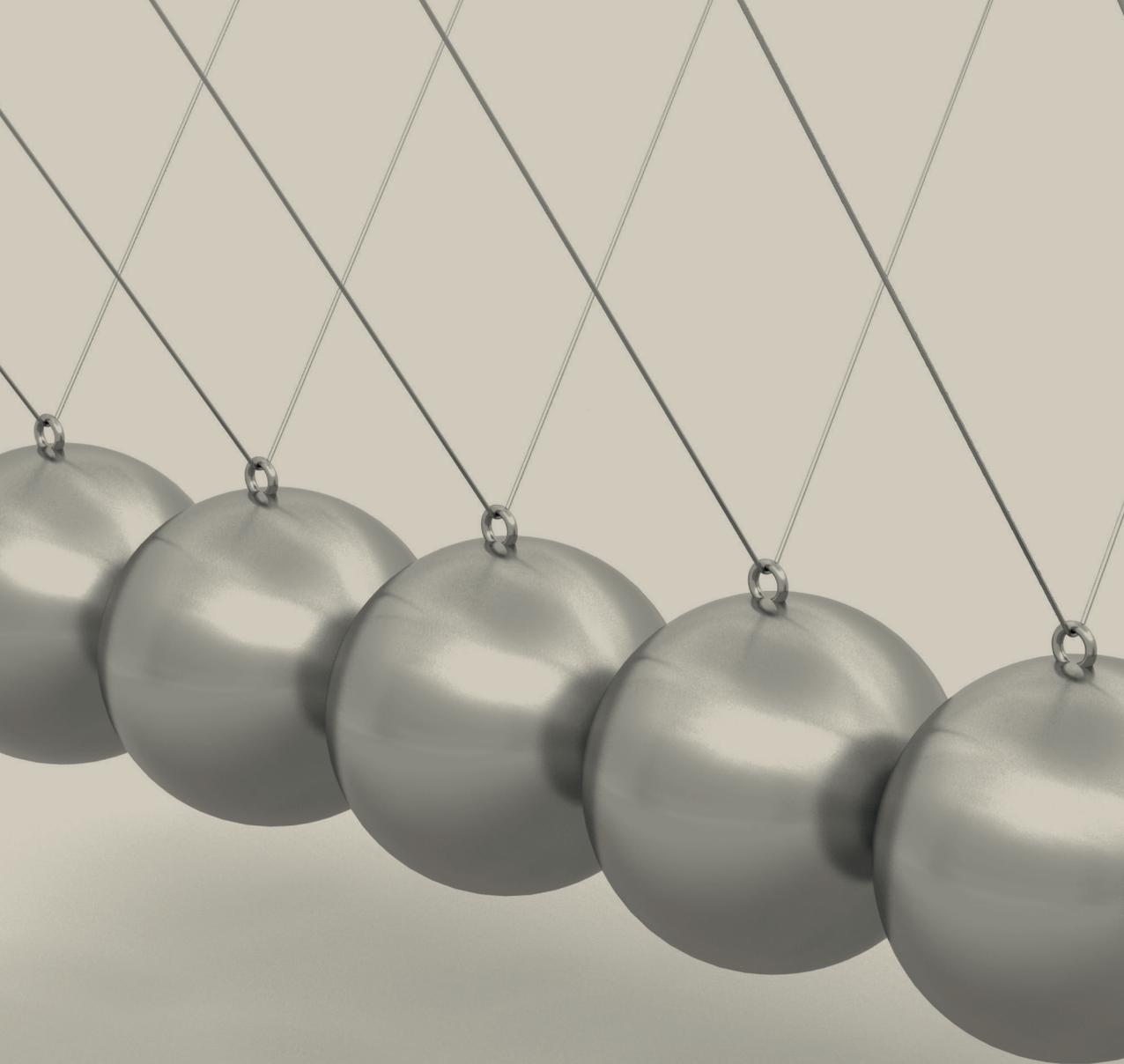
Especialista em Orçamento Público e em Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal. É Analista Legislativo do Senado Federal e chefe do Serviço de Gerenciamento de Sistemas do Instituto de Pesquisa DataSenado. Com base na experiência de implantação e funcionamento do Observatório da Mulher contra a Violência, vem atuando no aprimoramento da capacidade da Instituição de avaliar políticas públicas.

Karin Kässmayer

Advogada e mestra em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) na linha de pesquisa de Direito Socioambiental. Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com doutorado sanduíche de um ano realizado na Universidade de Tübingen, Alemanha, como bolsista DAAD/CAPES. Atualmente é Consultora Legislativa do Senado Federal na área de Meio Ambiente e professora do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Ex-professora adjunta de Direito Ambiental da UFPR, do mestrado e do doutorado em Gestão Urbana da PUCPR, da FAE Centro Universitário, da Universidade Positivo e da Escola de Magistratura do Paraná.

Conheça outras obras publicadas pela
Coordenação de Edições Técnicas

www.senado.leg.br/livraria



Nesta obra, partindo do pressuposto de que a democracia representativa deve tornar-se, cada vez mais, tanto responsiva quanto responsável, os autores procedem a uma reflexão sobre o desafio de incorporar ao processo legislativo brasileiro mecanismos de avaliação que possibilitem a intervenção do Estado fundamentada em critérios sólidos e dotada de efetividade na solução das reais demandas dos cidadãos.

