



AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO

MINUTA DE RESOLUÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

**(DISCIPLINA A ELABORAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE AVALIAÇÕES DE
IMPACTO LEGISLATIVO DE PROPOSIÇÕES NA CASA.)**

ESTUDO

AGOSTO/2012



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO DA PROPOSIÇÃO	3
2. IDENTIFICAÇÃO DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA PROPOSIÇÃO.....	4
3. OPÇÕES DE PROPOSIÇÕES	7
4. IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS INERENTES A CADA OPÇÃO	7
5. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS OPÇÕES.....	11
6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO	12

©2012 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO DA MINUTA DE RESOLUÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE DISCIPLINA A ELABORAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE AVALIAÇÕES DE IMPACTO LEGISLATIVO DE PROPOSIÇÕES NA CASA

1. APRESENTAÇÃO DA PROPOSIÇÃO

A proposição objeto da presente avaliação de impacto legislativo é a minuta de Resolução, de autoria da Mesa, que apresenta o seguinte texto:

“PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº _____, DE 2012

Disciplina a elaboração e divulgação de Avaliações de Impacto Legislativo de proposições no âmbito da Câmara dos Deputados.

A Câmara dos Deputados resolve:

Art. 1º Esta Resolução estabelece diretrizes para elaboração e divulgação de Avaliações de Impacto Legislativo de proposições no âmbito da Câmara dos Deputados.

Art. 2º Entende-se como Avaliação de Impacto Legislativo o estudo analítico e comparativo dos efeitos potenciais decorrentes de proposição em tramitação, e de proposições alternativas com objetivos semelhantes, abrangendo a identificação dos segmentos sociais mais afetados e das possíveis consequências econômicas, sociais e ambientais, que podem advir da transformação dessas proposições em ato normativo.

Art. 3º A Avaliação de Impacto Legislativo será elaborada para as proposições consideradas de maior relevância, conforme programa de trabalho anual definido pelo Presidente da Câmara dos Deputados, ouvidos o Colégio de Líderes, o Secretário-Geral da Mesa, e o Diretor da Consultoria Legislativa.

Art. 4º Compete à Consultoria Legislativa a coordenação da elaboração das avaliações de impacto legislativo, na Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. As avaliações de impacto legislativo serão elaboradas de acordo com as diretrizes gerais estabelecidas no anexo desta Resolução.

Art. 5º A Avaliação de Impacto Legislativo reveste-se de caráter técnico-científico, e tem como finalidade melhorar a qualidade e a quantidade das informações que subsidiam o processo legislativo.

§ 1º As conclusões das Avaliações de Impacto Legislativo não vinculam o processo decisório político.

§ 2º Objetivando contribuir para a transparência do processo legislativo na Câmara dos Deputados e para o debate das proposições junto à sociedade, as Avaliações de Impacto Legislativo elaboradas na Câmara dos Deputados serão disponibilizadas para conhecimento e comentários do público em geral na rede mundial de computadores.

§ 3º As Avaliações de Impacto Legislativo produzidas na Câmara dos Deputados poderão ser revistas de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, observado o disposto no art. 3º.

Art. 6º A direção da Consultoria Legislativa estabelecerá, as determinações funcionais para produção, em seu âmbito, das Avaliações de Impacto Legislativo.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

A proposição em tela foi preparada para subsidiar a decisão quanto à implantação, na Câmara dos Deputados, do instrumento Avaliação de Impacto Legislativo.

2. IDENTIFICAÇÃO DO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA PROPOSIÇÃO

2.1. OBJETIVOS DA PROPOSIÇÃO

Analisando o texto da norma projetada e a sua justificção, conclui-se que a proposição tem por objetivos:

- 2.1.1. contribuir para a transparência do processo legislativo na Câmara dos Deputados e para ampliar o debate das proposições junto à sociedade;
- 2.1.2. melhorar a qualidade e a disponibilidade das informações que subsidiam o processo legislativo na Câmara dos Deputados;

- 2.1.3. estabelecer diretrizes para elaboração e divulgação de Avaliações de Impacto Legislativo de proposições no âmbito da Câmara dos Deputados.

2.2. DEFINIÇÃO DOS PROBLEMAS QUE A NORMA ABORDA

2.2.1. Em relação ao objetivo 2.1.1

A imposição de ideias caracteriza os regimes de força.

Assim, fomentar o debate, especialmente no Parlamento, é fortalecer a democracia.

A pluralidade de pensamento e o debate divergente constituem elementos fundamentais da democracia que atingem sua máxima expressão no Parlamento.

Ações que fomentem o debate no Parlamento atuam no sentido de solucionar um problema que pode ser definido como a permanente ameaça de enfraquecimento das instituições democráticas.

Também, conforme bem expõe a página da transparência do governo federal¹: “O estímulo à transparência pública é um dos objetivos essenciais da moderna Administração Pública. A ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve as noções de cidadania.”

Assim, da mesma forma, aumentar a transparência e a eficiência do processo legislativo são ações que contribuem para ampliar o debate das proposições junto à sociedade, fortalecendo o regime democrático.

Em decorrência, a Câmara dos Deputados permanentemente busca adotar todas as providências ao seu alcance para fortalecer as instituições democráticas no País.

Como exemplo de recentes e relevantes ações adotadas pela Câmara dos Deputados nesse sentido, podemos citar a instituição do Portal da Transparência da Câmara dos Deputados, a criação da Comissão de Legislação Participativa – CLP e o estabelecimento do portal E-democracia².

2.2.2. Em relação ao objetivo 2.1.2

Há anos, ficou claro para a Alta Administração da Câmara dos Deputados que a busca permanente do aperfeiçoamento é que promove o desenvolvimento dos indivíduos, das organizações e da sociedade.

¹ Disponível na Internet, no endereço: <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/>, consultado em 21/08/2012.

² Vide Internet, endereço: <http://edemocracia.camara.gov.br/web/public/principal>, consultado em 21/08/2012.

Diz-se que a estagnação apodrece a água e, também, as organizações. A estagnação é o problema atacado pelo objetivo citado.

Esse processo de busca constante do aperfeiçoamento de processos, melhoria da qualidade e aumento da disponibilidade das informações que subsidiam o processo legislativo na Câmara dos Deputados se insere num contexto que, na Câmara dos Deputados, ganhou maior expressão em meados da década passada, conforme testemunham BOTELHO e MELO no estudo “Planejamento e gestão estratégica na Câmara dos Deputados: quebrando paradigmas”³, em que esclarecem:

“Ciente de que a qualidade dos serviços prestados aos parlamentares e à sociedade pode ser potencializada com modernas técnicas de gestão, a Administração da Câmara dos Deputados tem investido fortemente em novos modelos de gestão, amparados pela gestão estratégica, pela gestão de projetos e de processos.

O processo de Planejamento Estratégico, iniciado em 2004, estabeleceu como missão da área de apoio técnico administrativo e legislativo ‘dar suporte à atividade parlamentar, com qualidade e ética, contribuindo para o seu contínuo fortalecimento, aperfeiçoamento e transparência’. Como desdobramento, foram estabelecidos os objetivos, as medidas e os recursos necessários para cumprir essa missão”

2.2.3. Em relação ao objetivo 2.1.3

Dando continuidade a um processo iniciado na Casa há anos, de melhoria da qualidade dos serviços prestados aos Parlamentares e à sociedade, a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, entre outubro e novembro de 2011, promoveu o “Ciclo de Debates sobre Qualidade Legislativa”, que tinha como objetivo desenvolver metodologias que aperfeiçoassem o processo de elaboração das leis e garantissem um mínimo de eficiência às normas jurídicas.

Nesse ciclo de debates foram detectados problemas no processo legislativo diretamente ligados à quantidade e qualidade das proposições em tramitação na Casa, e observou-se que esses problemas poderiam ser equacionados empregando-se instrumentos da Legística, ramo da Ciência do Direito que estuda a qualidade das leis.

O objetivo de estabelecer diretrizes para elaboração e divulgação de Avaliações de Impacto Legislativo de proposições no âmbito da Câmara dos Deputados busca equacionar os problemas detectados na qualidade das proposições em tramitação na Casa, e do número excessivo de proposições, o que impõe dificuldades para o processamento criterioso dessas proposições na Casa, e eleva os custos associados.

³ Disponível na Internet, no endereço: http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Painel_24_Cassia_e_Raquel_formatado.pdf, consultado em 21/08/2012.

3. OPÇÕES DE PROPOSIÇÕES

Pesquisando no Sistema de Informações Legislativas – SISLEG da Câmara dos Deputados, observamos que tramitam na Câmara dos Deputados, diversas proposições que objetivam aumentar a transparência das informações disponíveis nos órgãos públicos, tais como o PL nº 822, de 2011, de autoria do Deputado Fábio Souto, que dispõe sobre a obrigatoriedade de órgãos da Administração Pública Federal disporem de portal de transparência na Internet; ou o PL nº 3.089, de 2012, de autoria do Deputado Eduardo Cunha, que dispõe sobre transparência nos gastos com pessoal de todos os Poderes, Ministério Público e Tribunais de Contas, incluindo administração direta e indireta. Também, localizamos o PRC nº 72 de 2011, de autoria do Deputado Edmar Arruda, que altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados para inserir o princípio da eficiência no processo legislativo.

Porém, apesar de haver proposições que estabeleçam procedimentos relativos à transparência de informações no serviço público e à positivação do princípio da eficiência no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, concluímos que não há proposições em tramitação na Câmara dos Deputados com objetivos semelhantes aos da proposição em análise.

Assim, como opções à proposição em exame, teríamos:

Opção 0: Não editar norma relativa ao tema.

Opção 1: Editar Resolução, de autoria da Mesa, que estabelece diretrizes para elaboração de Avaliações de Impacto Legislativo de proposições no âmbito da Câmara dos Deputados, mas define que sua divulgação será restrita.

4. IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS INERENTES A CADA OPÇÃO

Têm interesse direto na proposição em exame os seguintes Grupos de interesse:

- os Parlamentares;
- a sociedade em geral;

Os principais impactos visualizados decorrentes das opções aventadas na presente análise são os seguintes:

4.1. Hipótese: Aplicação da proposição em exame, estabelecendo a aplicação progressiva da Avaliação de Impacto Legislativo pela Câmara dos Deputados nas proposições em andamento na Casa e sua ampla divulgação.

4.1.1. Impactos sociais

A Avaliação de Impacto Legislativo é um instrumento da Legística aplicado em diversos países, mormente nos países mais desenvolvidos.

Nesses países, setores especializados do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, ou ambos, dependendo da competência pela iniciativa legislativa, responsabilizam-se pela elaboração de Avaliações de Impacto Legislativo, que é um requisito indispensável à apresentação de um Projeto de Lei para deliberação pelo Poder Legislativo.

Também, nesses países, as Avaliações de Impacto Legislativo são amplamente divulgadas e discutidas com a população e, especialmente, com os grupos sociais diretamente afetados pelas normas avaliadas.

A experiência internacional indica que entre outros benefícios a elaboração e divulgação ampla de Avaliações de Impacto Legislativo proporcionam:

- maior compreensão das proposições pela sociedade, facilitando contribuições ao processo legislativo pelas partes interessadas, e contribuindo para a transparência do processo legislativo junto à sociedade.
- melhor qualidade das proposições, proporcionando transparência quanto aos benefícios e custos de diferentes alternativas normativas passíveis de serem adotadas para resolver um mesmo problema.
- redução no número de proposições em discussão, com redução dos custos associados.

Portanto, sendo implantada a proposição em análise, ou seja, sendo definida a aplicação progressiva da Avaliação de Impacto Legislativo nas proposições em andamento na Câmara dos Deputados, assim como sua ampla divulgação, espera-se uma repercussão bastante favorável junto à sociedade, e especialmente junto à imprensa, em função do aumento da transparência da instituição, da ampliação do debate sobre as proposições, assim como da redução de custos e aumento da agilidade do processo legislativo que deverão sobrevir.

Por outro lado, também poderão ocorrer críticas, especialmente por parte da imprensa, em relação à progressiva aplicação do instrumento de Avaliação de Impacto Legislativo considerando o grande número de proposições em tramitação, e enfocando os critérios para definição do rol de proposições que anualmente deverão ser objeto de Avaliações de Impacto Legislativo.

Também, são esperadas dúvidas quanto à conveniência da implantação do instrumento de Avaliação de Impacto Legislativo por parte de Parlamentares que sejam autores de proposições elaboradas apenas com o objetivo de marcar posições políticas, ou que possam ser consideradas frágeis do ponto de vista técnico-jurídico, uma vez que a aplicação do instrumento da Avaliação de Impacto Legislativo sobre essas proposições, bem como sua ampla divulgação junto à sociedade, colocará em evidência essas fragilidades, acarretando possíveis reflexos negativos à imagem dos respectivos autores junto ao público.

Por serem as Avaliações de Impacto Legislativo documentos eminentemente técnicos, também é esperado que ocorram incompatibilidades entre os pareceres aprovados nas Comissões da Casa, relativos a uma proposição, e as conclusões da Avaliação de Impacto Legislativo elaborada sobre a mesma proposição. Essa incompatibilidade poderá ser empregada como argumento contrário à decisão adotada nas Comissões, reeditando o debate filosófico entre quais seriam mais benéficas à sociedade, decisões puramente técnicas ou decisões políticas. Nesse caso, o que deve ser lembrado é que todos os regimes de força, todos os regimes totalitários alegam que adotam decisões puramente técnicas “em benefício da sociedade”, mas os resultados são sempre catastróficos em relação às decisões políticas adotadas nos regimes democráticos.

Espera-se que, à medida que a aplicação do instrumento de Avaliação de Impacto Legislativo se torne uma prática corriqueira na Câmara dos Deputados, e no País, essas críticas e resistências tendam a desaparecer.

No futuro, como já ocorre em outros países, a Avaliação de Impacto Legislativo deve tornar-se pré-requisito à apresentação de uma proposição à Mesa da Casa.

Adicionalmente, observa-se que toda Avaliação de Impacto Legislativo relativa a uma proposição em discussão é um exercício de futurologia, estando, portanto, sujeita a falhas no processo de elaboração e à desatualização dos dados empregados. Portanto, a previsão feita na minuta de Resolução em análise de revisão das Avaliações de Impacto Legislativo não deve ser vista como um demérito do instrumento, mas como fruto do debate, da transparência da Casa em relação ao processo legislativo e da análise criteriosa que a Câmara dos Deputados realiza sobre todas as proposições em tramitação.

Ressalta-se, ainda, que toda Avaliação de Impacto Legislativo admite contestações, pois é realizada com base na adoção de hipóteses simplificadoras que podem ser diferentes em função das metodologias empregadas, bem como em função da composição, formação e experiência da equipe responsável pela sua elaboração. Toda contestação ou crítica às Avaliações de Impacto Legislativo elaboradas na Câmara dos Deputados devem ser consideradas como contribuições ao debate.

4.1.2. Impactos econômicos

O fortalecimento das instituições democráticas num país resulta sempre na redução da percepção de risco do país por investidores internacionais, implicando a redução da remuneração exigida para os investimentos externos e internos, com reflexos na redução da taxa de juros, aumento dos investimentos, aceleração do crescimento da economia e redução do desemprego.

Especificamente, em relação à Câmara dos Deputados, é esperada, a médio prazo, uma redução dos custos do processo legislativo, em função da redução do número de proposições em andamento, que deve decorrer do emprego do instrumento

Avaliação de Impacto Legislativo de forma sistemática nas proposições em tramitação na Casa.

4.1.3. Impactos ambientais

Não vislumbramos impactos ambientais associados à concretização de nenhuma das hipóteses analisadas.

4.2. Hipótese: Aplicação da **opção 0**, ou seja, não editar norma relativa ao tema e não implantar o instrumento de Avaliação de Impacto Legislativo na Câmara dos Deputados.

4.2.1. Impactos sociais

Como o número de países que utiliza o instrumento de Avaliação de Impacto Legislativo de proposições vem crescendo ao longo dos últimos anos, é de se esperar que o conhecimento em relação à aplicação desse instrumento, num futuro próximo, esteja amplamente divulgado no mundo.

Apesar de, nos países que utilizam esse instrumento, as Avaliações de Impacto Legislativo de proposições serem preparadas por órgãos governamentais, nada impede que sejam preparadas por entidades privadas, Organizações Não Governamentais, grupos de pressão, estudantes, etc, e sejam amplamente divulgadas junto à população.

Em decorrência, na hipótese de o Parlamento brasileiro abdicar da iniciativa de elaborar Avaliações de Impacto Legislativo das proposições em tramitação, é de se esperar que, num futuro próximo, esse instrumento seja aplicado por terceiros, por grupos de interesse, que realizarão pressão sobre os Parlamentares utilizando a mídia, e os Parlamentares não disporão de análises próprias, de nível e complexidade semelhantes, mas preparadas de forma neutra, para servirem de parâmetro comparativo ou mesmo para se contraporem às avaliações externas, que eventualmente podem ser tendenciosas.

Essas Avaliações de Impacto Legislativo elaboradas externamente à Casa, da mesma forma que as Avaliações de Impacto Legislativo elaboradas na Casa, suscitariam críticas em relação às proposições tecnicamente mais frágeis em tramitação na Casa e a pareceres de Comissões que divirjam das conclusões técnicas delas.

Portanto, nessa hipótese, os impactos sociais esperados seriam todos negativos à imagem da Câmara dos Deputados junto à sociedade, uma vez que a Casa estaria mais sujeita a críticas externas sem argumentos comparáveis para opor aos seus críticos.

4.2.2. Impactos econômicos

Não vislumbramos impactos econômicos associados à adoção da hipótese ora analisada.

4.2.3. Impactos ambientais

Não vislumbramos impactos ambientais associados a concretização de nenhuma das hipóteses analisadas.

4.3. Hipótese: Aplicação da **opção 1**, ou seja, editar norma relativa ao tema, implantar o instrumento de Avaliação de Impacto Legislativo na Câmara dos Deputados, mas estabelecer que a sua divulgação será restrita.

4.3.1. Impactos sociais

Observa-se que a disponibilidade de informações à sociedade geral pelos diversos órgãos governamentais é um preceito legal no Brasil⁴. Portanto, tal decisão pode ser considerada ilegal.

Ademais, a restrição da publicação das Avaliações de Impacto Legislativo elaboradas na Câmara dos Deputados equivaleria, junto à sociedade, à não elaboração de Avaliações de Impacto Legislativo, com todos os reflexos negativos elencados para a **opção 0**, anteriormente analisada.

4.3.2. Impactos econômicos

Não vislumbramos impactos econômicos associados à adoção da hipótese ora analisada.

4.3.3. Impactos ambientais

Não vislumbramos impactos ambientais associados à concretização de nenhuma das hipóteses analisadas.

5. AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS OPÇÕES

5.1. Opção 0: Não editar norma relativa ao tema.

- a) Benefícios: Atender a eventuais posições de parlamentares contrários à aplicação do instrumento proposto.
- b) Custos: Permanecer o Congresso Nacional inerte frente à tendência irreversível de utilização de instrumentos da Legística, ficando sujeito a críticas diversas em relação às proposições em tramitação e decisões associadas, implicando maior desgaste da imagem da instituição.
- c) Horizonte temporal: Espera-se que num horizonte temporal de três anos o instrumento Avaliação de Impacto

⁴ Vide Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a chamada Lei de Acesso à Informação.

Legislativo esteja sendo empregado externamente à Casa para atender a interesses de grupos de pressão.

5.2. Opção 1: editar norma relativa ao tema, implantar o instrumento de Avaliação de Impacto Legislativo na Câmara dos Deputados, mas estabelecer que a sua divulgação será restrita.

- a) Benefícios: Atender a eventuais posições de parlamentares contrários à aplicação do instrumento proposto.
- b) Custos: Os mesmos da opção 0 analisada anteriormente.
- c) Horizonte temporal: O mesmo da opção 0.

5.3. Proposição em exame: disciplinar a elaboração e divulgação de Avaliações de Impacto Legislativo de proposições no âmbito da Câmara dos Deputados e estabelecer a sua ampla divulgação.

- a) Benefícios: São múltiplos os benefícios decorrentes, podendo ser elencados como principais os benefícios para o processo legislativo, para a imagem da Câmara dos Deputados junto à sociedade, para as instituições democráticas do País, e, em última instância para a economia nacional.
- b) Custos: Os custos associados à ampliação dos canais de debate em relação às proposições em tramitação e à transparência das informações relativas a elas.
- c) Horizonte temporal: O mesmo da Opção 0 e da Opção 1.

Consideramos como opção mais indicada a edição da minuta de Resolução da Mesa analisada.

6. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Tendo em vista os impactos normativos previstos no presente trabalho, se adotada a opção normativa recomendada, após a edição da norma, julgamos importante acompanhar os dados relativos ao número de proposições apresentadas anualmente; o número anual de proposições que, direta ou indiretamente, foram objeto de avaliações de impacto legislativo; e os dados relativos à imagem da Câmara dos Deputados junto à sociedade. Esse acompanhamento deve se dar por um período de três anos após o qual a edição da norma citada deve ser reavaliada.

O prazo de três anos foi definido com base na hipótese de que nesse período, tendo em vista a experiência adquirida na utilização do instrumento

Avaliação de Impacto Legislativo, as diretrizes para sua elaboração possam ser aperfeiçoadas.