

QUESTÕES A SEREM AVALIADAS PREVIAMENTE À ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS
NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Diagnóstico

1. Qual é o problema identificado?
 - 1.1. Alguma providência deve ser tomada?
 - 1.2. Qual é o objetivo pretendido?
 - 1.3. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
 - 1.4. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - 1.5. Que falhas ou distorções foram identificadas?
 - 1.6. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
 - 1.7. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema? Qual é o número de casos a resolver?
 - 1.8. O que poderá acontecer se nada for feito? O problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?

Alternativas

2. Quais são as alternativas disponíveis?
 - 2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?
 - 2.2. Que instrumentos de ação parecem adequados para a consecução dos objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplos: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos existentes; trabalhos junto à opinião pública; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema contribuam para a sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema.)
 - 2.3. Que instrumentos de ação parecem adequados, considerados os seguintes aspectos:
 - 2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;
 - 2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);
 - 2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;
 - 2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas estabelecidas;
 - 2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;
 - 2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e
 - 2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário?

Competência legislativa

3. A União deve adotar alguma medida? A União dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo?
 - 3.1. Trata-se de competência privativa?
 - 3.2. Trata-se de caso de competência concorrente?
 - 3.3. Na hipótese de competência concorrente, a proposta foi formulada de modo a assegurar a competência substancial do Estado-membro?
 - 3.4. A proposta apresenta formulação excessivamente detalhada, que exaure a competência estadual?
 - 3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Executivo federal? Ou seria de iniciativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República ou do Defensor-Geral da União?

Necessidade de edição de lei

4. Deve ser proposta a edição de lei?
 - 4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?
 - 4.2. Por que a matéria deve ser submetida ao Congresso Nacional?
 - 4.3. Caso não seja proposta a edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto? Poderia ser disciplinada por portaria?
 - 4.4. Há fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?

Reserva legal

5. Fórmulas legais excessivamente genéricas foram usadas?
 - 5.1. Há violação ao princípio da legalidade?
 - 5.2. Há conteúdo abdicatório ou demissionário do dever de legislar no ato normativo proposto?
 - 5.3. Há delegação indevida de competência normativa?

Norma temporária

6. O ato normativo deve ter prazo de vigência limitado?
 - 6.1. Seria o caso de editar norma temporária?

Medida provisória

7. Deve ser proposta a edição de medida provisória?
 - 7.1. O que acontecerá se nada for feito de imediato?
 - 7.2. A proposta pode ser submetida ao Congresso Nacional sob a forma de projeto de lei com adoção do processo legislativo de urgência (art. 64, § 1º, da Constituição)?
 - 7.3. Trata-se de matéria que pode ser objeto de medida provisória, consideradas as vedações estabelecidas no art. 62, § 1º, e no art. 246 da Constituição?
 - 7.4. A relevância e a urgência necessárias estão caracterizadas?
 - 7.5. Na hipótese de abertura de crédito extraordinário, o requisito da imprevisibilidade foi atendido?

Oportunidade de edição do ato normativo

8. O momento é oportuno?
 - 8.1. Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser adotada alguma medida neste momento?
 - 8.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações, necessárias e previsíveis, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

Densidade do ato normativo

9. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é apropriada?
 - 9.1. A proposta de ato normativo está isenta de disposições programáticas, simbólicas, discursivas, principiológicas ou expletivas?
 - 9.2. É possível e conveniente que a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) seja flexibilizada por fórmulas genéricas (tipificação e uso de conceitos jurídicos indeterminados ou atribuição de competência discricionária)?
 - 9.3. Os detalhes ou as eventuais alterações podem ser confiados ao poder regulamentar?

9.4. Para se evitar regras redundantes, certifica-se que a matéria não está regulada em outras disposições de hierarquia superior, como:

9.4.1. ato internacional aprovado pelo Congresso Nacional;

9.4.2. lei federal, em relação a regulamento; ou

9.4.3. regulamento, em relação a portaria?

9.5. Que regras são afetadas pela disposição pretendida? São regras que podem ser dispensadas?

Direitos fundamentais

10. As regras propostas afetam direitos fundamentais ou garantias constitucionais?

10.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?

10.1.1. Os direitos fundamentais especiais podem ser afetados?

10.1.2. Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?

10.1.3. O âmbito de proteção sofre restrição?

10.1.4. A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?

10.1.5. Trata-se de direito individual submetido a simples reserva legal?

10.1.6. Trata-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?

10.1.7. Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei?

(Exemplo: regulação de colisão de direitos.)

10.1.8. A proposta não usa, de modo excessivo, formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados.)

10.1.9. A fórmula proposta não se afigura casuística?

10.1.10. O princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo foi observado?

10.1.11. O destinatário pode prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?

10.1.12. As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?

10.2. Os direitos de igualdade foram afetados?

10.2.1. Os direitos de igualdade especiais foram observados? (Exemplo: proibição absoluta de diferenciação.)

10.2.2. O princípio geral de igualdade foi observado?

10.2.3. Quais são os pares de comparação?

10.2.4. Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?

10.2.5. Há razões que justifiquem as diferenças decorrentes da natureza das coisas ou de outros fundamentos de caráter objetivo?

10.2.6. As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

10.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio da segurança jurídica?

10.3.1. O princípio que determina a preservação de direito adquirido foi observado?

10.3.2. A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?

10.3.3. A proposta contém possível afronta à coisa julgada?

10.3.4. Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança? (Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais.)

10.3.5. A adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto seria recomendável?

Norma penal

11. Trata-se de norma penal?

11.1. O tipo penal está definido de forma clara e objetiva?

11.2. A norma penal é necessária? A previsão da conduta apenas como ilícito administrativo não seria mais adequada e eficaz?

11.3. A proposta respeita o princípio da irretroatividade?

11.4. A pena proposta é compatível com outras figuras penais existentes no ordenamento jurídico?

11.5. Há agravamento ou melhoria da situação do destinatário da norma?

11.6. Trata-se de pena mais grave?

11.7. Trata-se de norma que gera a despenalização da conduta?

11.8. Há aumento ou redução do prazo de prescrição do crime?

Norma tributária

12. Há pretensão de instituir ou majorar tributo? Qual é o fundamento constitucional?

12.1. A estrita legalidade tributária de que trata o art. 150, *caput*, inciso I, da Constituição foi observada?

12.2. Há definição clara de todos os elementos da obrigação tributária? Qual é a hipótese de incidência, a base de cálculo, o sujeito passivo e as consequências no caso de não pagamento ou de pagamento em atraso?

12.3. A lei afeta fatos geradores ocorridos antes de sua entrada em vigor (lei retroativa)?

12.4. A cobrança de tributos será realizada no mesmo exercício financeiro da publicação da lei?

12.5. O princípio da imunidade recíproca foi observado?

12.6. As demais imunidades tributárias foram observadas?

12.7. Há disposição que assegure o princípio da anterioridade (cobrança somente a partir do exercício financeiro seguinte ao da publicação) e o princípio da anterioridade especial (cobrança apenas após o prazo de noventa dias, contado da data de publicação)?

12.8. No caso de imposto instituído ou majorado por medida provisória, foi observado que o ato só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se a medida provisória for aprovada até o último dia do exercício em que foi editada?

12.9. O tributo que se pretende instituir tem caráter confiscatório?

12.10. No caso de taxa, trata-se de cobrança em razão do exercício do poder de polícia ou da utilização de serviço público específico e divisível prestado ou posto à disposição do contribuinte? Há equivalência razoável entre o custo da atividade estatal e a prestação cobrada?

Norma de regulação profissional

13. Há necessidade social da regulação profissional?

13.1. Quais danos concretos para a vida, a saúde ou a ordem social podem advir da ausência de regulação profissional?

13.2. A limitação ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão é realmente necessária (art. 5º, *caput*, inciso XIII, da Constituição)?

13.3. As exigências de qualificação profissional ou de registro em conselho profissional decorrem de necessidade da sociedade ou são tentativa de fechar o mercado para grupo de pressão?

13.4. A inscrição em conselho profissional é necessária?

13.4.1. A criação de conselho profissional é necessária? Não bastaria aproveitar a estrutura de conselho profissional existente?

13.4.2. O conselho profissional exercerá a fiscalização efetiva do trabalho prestado pelos inscritos ou se limitará ao controle formal do registro?

13.5. Há clareza na delimitação da área de atuação privativa da profissão regulamentada? Não foram incluídas atividades que podem ser exercidas por outras profissões regulamentadas ou por qualquer pessoa?

13.6. Com quais outras profissões, regulamentadas ou não, há possibilidade de conflito de área de atuação? Esse conflito poderá causar dano ao restante da sociedade?

Compreensão do ato normativo

14. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos?

14.1. O ato normativo será aceito pelos cidadãos?

14.2. O ato normativo será compreendido por todos?

14.3. O vocabulário empregado, a forma como os dispositivos foram organizados, a ordem lógica e o nível de abstração permitem que todos compreendam o texto do ato normativo?

Exequibilidade do ato normativo

15. O ato normativo é exequível?

15.1. Por que não se renuncia a novo sistema de controle por parte da administração pública federal?

15.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?

15.3. As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?

15.4. A inclusão de disposições sobre proteção jurídica é necessária? Por que as disposições gerais não são suficientes?

15.5. Por que não podem ser dispensadas:

15.5.1. as regras sobre competência e organização;

15.5.2. a criação de órgãos e colegiados;

15.5.3. a intervenção da autoridade;

15.5.4. as exigências relativas à elaboração de relatórios; ou

15.5.5. outras exigências burocráticas?

15.6. Que entes devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?

15.7. Que conflitos de interesse a autoridade incumbida de executar as medidas terá de administrar?

15.8. A autoridade incumbida de executar as medidas dispõe da discricionariedade necessária?

15.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?

15.10. O ato normativo pretendido foi submetido a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades incumbidas de aplicá-lo? Por que não? A que conclusão se chegou?

Análise de custos envolvidos

16. Há relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se à análise?

16.1. Qual o ônus a ser imposto aos destinatários do ato normativo?

16.1.1. Que gastos diretos os destinatários do ato normativo terão?

16.1.2. Que gastos com procedimentos burocráticos serão acrescidos? (Exemplo: calcular ou, no mínimo, avaliar os gastos diretos e os gastos com procedimentos burocráticos, incluída a verificação do tempo despendido pelo destinatário do ato normativo com atendimento às exigências formais.)

16.2. Os destinatários do ato normativo, em particular as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, podem suportar esses custos adicionais?

16.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios? Quais são as possibilidades existentes para enfrentamento desses custos adicionais?

16.4. Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a medida? Quantos agentes públicos terão de ser alocados para atender às novas exigências? Qual é o custo estimado com eles? Qual é o acréscimo previsto para a despesa de custeio?

16.5. Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas? Qual é o custo potencial com condenações judiciais e com a estrutura administrativa necessária para atuar no contencioso judicial e no contencioso administrativo?

16.6. Há previsão orçamentária suficiente e específica para a despesa? A alteração prévia da legislação orçamentária é necessária?

16.7. Há compatibilidade entre a proposta e os limites individualizados para as despesas primárias de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023?

Simplificação administrativa

17. O ato normativo reduzirá ou aumentará as exigências procedimentais?

17.1. Em que medida as exigências necessárias à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificadas?

17.2. Qual é a necessidade das exigências formuladas? Qual é o dano concreto no caso da sua dispensa?

17.2.1. As formalidades e exigências procedimentais cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido foram eliminadas (art. 3º, *caput*, inciso XI, da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021)?

17.3. Que custos os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas?

17.4. Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir esse tempo?

17.5. Os atingidos pelo ato normativo compreendem facilmente as exigências formuladas?

17.6. Foram observadas as garantias legais de:

17.6.1. não reconhecer firma e não autenticar documentos em cartório (art. 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999);

17.6.2. o reconhecimento de firma ou a autenticação de documentos em cartório, caso lei específica os exija, serem realizados pelo próprio agente público (art. 22, § 3º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; e art. 3º, *caput*, incisos I e II, da Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018);

17.6.3. não apresentar prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes (Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983);

17.6.4. não apresentar (art. 37 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; art. 5º, *caput*, incisos IX e XV, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017; art. 3º, § 1º e § 3º, da Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018; e art. 3º, *caput*, inciso XIII, da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021);

17.6.4.1. documentos existentes no âmbito da administração pública federal;

17.6.4.2. nova prova sobre fato anteriormente comprovado perante o ente público;

17.6.5. imposição imediata, de uma vez, ao interessado das exigências documentais necessárias à prestação dos serviços públicos (art. 3º, *caput*, inciso XII, da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021); e

17.6.6. obter decisão final a respeito do requerimento no prazo de trinta dias (art. 49 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999)?

17.7. O interessado poderá demandar e acessar os serviços públicos por meio eletrônico (art. 3º, *caput*, inciso III, da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021)?

17.7.1. Os sistemas eletrônicos usados e a forma de assinatura dos atos, tanto pelos agentes públicos quanto pelos particulares envolvidos, atendem ao disposto na Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020?

17.7.2. Na hipótese de dificuldade no uso ou de os meios eletrônicos não atenderem aos requisitos estabelecidos na Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, o interessado poderá realizar os atos por meio físico (art. 3º, *caput*, inciso XVI, da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021)?

17.7.3. A proteção de dados pessoais está garantida (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018)?

Prazo de vigência e de adaptação

18. Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?

18.1. Qual é o prazo necessário para:

18.1.1. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos;

18.1.2. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma;

18.1.3. a administração pública adaptar-se às medidas;

18.1.4. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços atingidos; e

18.1.5. a adaptação dos sistemas de informática usados pela administração pública ou por particulares?

18.2. Qual é a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem prorrogados?

18.3. Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?

18.4. Para o cumprimento da nova obrigação, foram especificados tratamento diferenciado, simplificado e favorecido e prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte (art. 1º, § 3º a § 6º, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006)?

Avaliação de resultados

19. Como os resultados do ato normativo serão avaliados?

19.1. Qual é a periodicidade da avaliação de resultados do ato normativo?

19.2. Como as medidas serão revertidas, na hipótese de os resultados do ato normativo serem negativos ou insuficientes?