

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

GABRIEL CESAR DE ANDRADE

**ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO PROCESSO LEGISLATIVO:
Relevância nas proposições legislativas aprovadas em 2020 pela Câmara
dos Deputados**

Florianópolis

2021

Gabriel Cesar de Andrade

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO PROCESSO LEGISLATIVO:
Relevância nas proposições aprovadas em 2020 pela Câmara dos
Deputados

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito
do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal
de Santa Catarina como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Celso da Silva Neto.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

de Andrade, Gabriel Cesar

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO PROCESSO LEGISLATIVO :
Relevância nas proposições aprovadas em 2020 pela Câmara dos
Deputadoselevância nas proposições legislativas aprovadas em
2020 pela Câmara dos Deputados / Gabriel Cesar de Andrade ;
orientador, Prof. Dr. Orlando Celso Da Silva Neto, 2021.
112 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Análise de Impacto Regulatório. 3.
Processo Legislativo. 4. Regulação Econômica.. I. Da Silva
Neto, Prof. Dr. Orlando Celso. II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC (VIRTUAL)
(Autorizada pela Portaria 002/2020/PROGRAD)

Aos 23 dias do mês de setembro do ano de 2021, às 11 horas, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no modo virtual, através do link: “<https://meet.google.com/sre-ydqf-wkd>” intitulado “ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO PROCESSO LEGISLATIVO: Relevância nas proposições legislativas aprovadas em 2020 pela Câmara dos Deputados”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) Gabriel Cesar de Andrade, matrícula 14201236, composta pelos membros Prof. Dr. Orlando Celso da Silva Neto, Profa. Dra. Renata Rodrigues Ramos, Prof. Me. Bráulio Cavalcanti Ferreira, abaixo assinados, obteve a aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

(x) Aprovação Integral

() Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador

Florianópolis, dia 24 de setembro de 2021.



Documento assinado digitalmente
Orlando Celso da Silva Neto
Data: 27/09/2021 15:24:11-0300
CPF: 588.014.309-06
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Orlando Celso da Silva Neto
Professor Orientador

Renata Rodrigues Ramos
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente
Bráulio Cavalcanti Ferreira
Data: 27/09/2021 15:57:35-0300
CPF: 069.931.269-82
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Bráulio Cavalcanti Ferreira
Membro de Banca

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO PROCESSO LEGISLATIVO: Relevância nas proposições legislativas aprovadas em 2020 pela Câmara dos Deputados”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) GABRIEL CESAR DE ANDRADE, defendido em 23/09/2021 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, dia 24 de setembro de 2021.



Documento assinado digitalmente
Orlando Celso da Silva Neto
Data: 27/09/2021 15:15:03-0300
CPF: 588.014.309-06
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Orlando Celso da Silva Neto
Professor Orientador

Renata Rodrigues Ramos
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente
Bráulio Cavalcanti Ferreira
Data: 27/09/2021 15:58:07-0300
CPF: 069.931.269-82
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Bráulio Cavalcanti Ferreira
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): GABRIEL CESAR DE ANDRADE

RG: 5.636.749

CPF: 063.793.749-06

Matrícula: 14201236

Título do TCC: “ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NO PROCESSO LEGISLATIVO: Relevância nas proposições legislativas aprovadas em 2020 pela Câmara dos Deputados”

Orientador(a): Prof. Dr. Orlando Celso da Silva Neto

Eu, GABRIEL CESAR DE ANDRADE , acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 24 de setembro de 2021.



Documento assinado digitalmente

Gabriel Cesar de Andrade

Data: 27/09/2021 14:08:15-0300

CPF: 063.793.749-06

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

GABRIEL CESAR DE ANDRADE

A um Brasil mais simples, seguro e livre,
motivo que iniciei a graduação em Direito.

AGRADECIMENTOS

Ao meu amor, Taylana Ramos, por sempre acreditar em mim e ter me dado a força necessária para transformar este trabalho em realidade.

À família, em especial a meu pai Vilson Francisco e minha mãe Cristiane de Araujo, pela criação e suporte durante o curso de graduação.

Aos mestres que tive no curso e fora dele, por incentivarem a busca pelo conhecimento.

Ao Prof. Dr. Orlando Silva Neto, por sua dedicação à orientação do presente trabalho e valiosos ensinamentos que levarei como profissional.

Aos membros da banca, Prof^a Dr. Renata Ramos e Mestre e doutorando Bráulio Cavalcanti, pelo nobre gesto de se disponibilizarem a participar de um momento tão importante.

Ao amigo e bacharel David Guilherme, pela valiosa ajuda na revisão do presente trabalho.

Ao amigo e mestre Álvaro Capagio, pelo constante auxílio e troca de informações propícias ao desenvolvimento deste trabalho.

Aos grupos de estudos como SFL e IFL, que me inspiraram a aprofundar os estudos junto de outros colegas dentro da UFSC e fora do país.

Ao deputado estadual Bruno Souza, que me ofereceu a oportunidade de trabalhar e aprender no poder legislativo municipal e estadual.

Ao deputado federal Gilson Marques, que me possibilitou levar este aprendizado à Câmara dos Deputados em Brasília. Conhecer como as leis são feitas foi uma inspiração decisiva para realização do presente trabalho.

“Leis, como salsichas, deixam de inspirar respeito na proporção em que sabemos como elas são feitas.”

John Godfrey Saxe

RESUMO

A análise de impacto regulatório (AIR) é uma ferramenta utilizada em diversos países para auxiliar o regulador a tomar decisões com base em estudos de custo-benefício, alternativas comparadas e melhores práticas internacionais com a finalidade de decidir adotar ou não determinada medida de regulação da atividade econômica. A qualidade regulatória de um país impacta diretamente na sua capacidade de atrair investimentos e superar crises econômicas, motivo pelo qual o tema se mostra especialmente relevante no atual cenário brasileiro. Desta forma, o presente trabalho busca responder à seguinte pergunta: “a análise de impacto regulatório foi utilizada como instrumento relevante de tomada de decisão para aprovação de proposições legislativas pela Câmara dos Deputados no ano de 2020?”. A hipótese considerada é negativa. Através de pesquisa bibliográfica e de análise do processo legislativo, por meio do método de abordagem dedutivo, concluiu-se que a ferramenta de análise de impacto regulatório não foi utilizada como instrumento relevante de tomada de decisão no processo legislativo no âmbito da Câmara dos Deputados no ano de 2020.

Palavras-chave: Análise de impacto regulatório. Processo legislativo. Regulação econômica.

ABSTRACT

Regulatory impact analysis (RIA) is a tool used in several countries to help regulators make decisions based on cost-benefit studies, compared alternatives and best international practices in order to decide whether or not to adopt a certain regulatory measure of economic activity. The regulatory quality of a country directly impacts its ability to attract investments and overcome economic crises, which is why the issue is particularly relevant in Brazil's current scenario. Thus, the present work seeks to answer the following question: "was the regulatory impact analysis used as a relevant decision-making tool for the approval of legislative proposals by the Chamber of Deputies in 2020?". The considered hypothesis is negative. Through bibliographical research and analysis of the legislative process, through the method of deductive approach, it was concluded that the regulatory impact analysis tool was not used as a relevant decision-making tool in the legislative process within the Chamber of Deputies in the year 2020.

Keywords: Regulatory impact assessment. Legislative process. Economic regulation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Proposições legislativas apreciadas na Câmara dos Deputados por tipo.....	44
Tabela 2 - Metodologia, critérios de avaliação de AIR na produção legislativa	45
Tabela 3 - Propostas de Emenda à Constituição aprovadas em 2020 e a presença ou não de AIR.....	47
Tabela 4 - Projetos de lei complementar aprovados em 2020 e a presença ou não de AIR.....	51
Tabela 5 - Medidas Provisórias de crédito extraordinário aprovadas pela Câmara em 2020.....	55
Tabela 6 - Medidas Provisórias aprovadas em 2020 e a presença ou não de AIR	56
Tabela 7 - Projetos de lei aprovados em 2020 e a presença ou não de AIR	66
Tabela 8 - Projetos de decreto legislativo que tratam de acordos internacionais aprovados em 2020 pela Câmara.....	85
Tabela 9 - PDLs de iniciativa do legislativo apreciados pela Câmara em 2020 e a presença ou não de AIR.....	87
Tabela 10 - Projetos de Resolução de homenagens apreciados pela Câmara em 2020.....	89
Tabela 11 - Eleições secretas na Câmara dos Deputados no ano de 2020.....	90
Tabela 12 - Outras Proposições Legislativas apreciadas em 2020 pela Câmara e a presença ou não de AIR.....	91
Tabela 13 - Proposições apreciadas no ano de 2020 pela Câmara e a presença ou não de AIR - total.....	94

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Análise de custo-benefício para criação de leis nos países da OCDE	34
Gráfico 2 - Gasto com o enfrentamento da pandemia em % do PIB, países em desenvolvimento (2020)	49
Gráfico 3 - Proposições apreciadas no ano de 2020 pela Câmara que não apresentaram nenhuma Análise de Impacto Regulatório - AIR.....	94
Gráfico 4 - Projetos de lei complementar aprovados em 2020 e a presença ou não de AIR.....	95
Gráfico 5 - Medidas provisórias aprovadas em 2020 e a presença ou não de AIR.....	96
Gráfico 6 - Projetos de lei aprovados em 2020 e a presença ou não de AIR.....	97

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO.....	18
2.1	REGULAÇÃO ECONÔMICA.....	18
2.2	MARCOS E METODOLOGIAS PARA A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO.....	22
2.3	A IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO PARA A COMPETITIVIDADE ECONÔMICA.....	32
3	O PROCESSO LEGISLATIVO.....	37
3.1	CONCEITOS E CARACTERÍSTICA.....	37
3.2	O PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL.....	39
3.3	O PROCESSO LEGISLATIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	41
3.3.1	Particularidades em função da pandemia do COVID-19.....	42
4	PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS APRECIADAS EM 2020 E A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO.....	44
4.1	METODOLOGIA DA ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES.....	45
4.2	PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO.....	46
4.3	PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR.....	50
4.4	MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	54
4.5	PROJETOS DE LEI.....	65
4.6	PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO.....	83
4.7	PROJETOS DE RESOLUÇÃO.....	88
4.8	OUTRAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.....	90
4.9	PANORAMA DAS PROPOSIÇÕES APROVADAS.....	92
5	O PROCESSO LEGISLATIVO DISSOCIADO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO.....	99
5.1	CIÊNCIA POLÍTICA E INCENTIVOS ECONÔMICOS.....	99
5.1.1	Escola da escolha pública.....	101
5.2	POSSÍVEIS ALTERNATIVAS.....	103
5.2.1	A conscientização do eleitor.....	103

5.2.2	Instrumentos legislativos.....	104
6	CONCLUSÃO.....	106
	REFERÊNCIAS.....	108

1 INTRODUÇÃO

O Brasil ocupa o lugar 124º no ranking Doing Business 2020, elaborado pelo Banco Mundial para medir a facilidade de se fazer negócios pelo mundo. Apesar da nota geral do ambiente de negócios brasileiro ter subido de 58,6 pontos na edição de 2019 para 59,1 pontos na edição de 2020, o Brasil caiu de 109º para 124º lugar na colocação. A conclusão é clara: por mais que o Brasil tenha avançado em seu ambiente de negócios em um dado momento, o restante do mundo tem avançado de forma mais acelerada.

É neste contexto, e com a necessidade de um ambiente regulatório que incentive a retomada econômica após a pandemia deflagrada pelo COVID-19 que as atenções se voltam à estrutura regulatória da Economia: a forma como as normas são feitas e como seus impactos são analisados pelos diferentes agentes do Brasil.

Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo fornecer uma visão mais clara para os reguladores no âmbito legislativo acerca das ferramentas que dispõem para a tomada de decisões e da importância de sua utilização para os objetivos que se propõem.

Como etapa essencial à compreensão da análise regulatória, estudaremos os princípios da regulação econômica, a ordem econômica nacional bem como diferentes instrumentos de análise de tais regulações como a análise de impacto regulatório (AIR), instrumento central do presente trabalho.

Como forma de contextualizar, analisaremos diversos marcos no sistema regulatório nacional e no surgimento da Análise de Impacto Regulatório no Direito Brasileiro. Desde 2007, num esforço de se alinhar às melhores práticas da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - o Governo Federal organizou uma série de ações de capacitação de servidores e edição de guias de melhores práticas. Tais ações culminaram nos diplomas legais avançados de 2019 e 2020 no que tange à AIR que veremos adiante.

Analisaremos as proposições legislativas aprovadas pela Câmara dos Deputados no ano de 2020 à luz do então apresentado, verificando a incidência ou não de análise de impacto regulatório ou mesmo de custo-benefício de proposições que, em sua grande parte, tiveram pertinência temática direta ou indireta com a pandemia do COVID-19.

Por fim, o trabalho buscará alternativas que possam explicar a baixa adesão da análise de impacto regulatório no âmbito do processo legislativo, com referências da Ciência Política que contribuirão com possíveis alternativas propositivas ao problema encontrado.

2 A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

2.1 REGULAÇÃO ECONÔMICA

Importante conceituação e contextualização constitucional merece o estudo da regulação econômica no Brasil. Compreendendo o contexto legal e econômico onde estão inseridas as regulações econômicas, podemos avançar para compreender suas ferramentas como a análise de impacto regulatório (AIR) e sua aplicação no processo legislativo.

Um dos fundamentos da ordem econômica brasileira é a livre iniciativa, conforme consubstanciada na Constituição Federal, art. 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios” (BRASIL, 1988, p.1).

Outras proteções à ordem econômica da livre iniciativa encontram respaldo nos incisos II e IV do mesmo artigo (propriedade privada e livre concorrência, respectivamente), bem como no parágrafo único do art. 170, que dispõe: “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (BRASIL, 1988, p.1).

Ainda, temos a previsão expressa no art. 173 da Constituição de que a exploração direta da atividade econômica ocorre, via de regra, pelo mercado: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.” (BRASIL, 1988, p.1).

É importante notar, porém, que ao mesmo tempo que nossa Carta Magna assegura a livre-iniciativa, ela própria restringe tal princípio ao condicioná-lo a exigências

como qualificação profissional (art. 5º, inciso XIII) ou ao submetê-lo à necessidade de autorização prévia de órgãos públicos (art. 170, parágrafo único) (SANTA CRUZ RAMOS, 2019, p. 27).

É nesta toada que o papel da regulação econômica assume protagonismo, com a consolidação e mesmo constitucionalização da Economia de Mercado como modelo econômico prevalecente no Brasil, porém tendo este modelo encontrado limites pelo Estado brasileiro em diversos momentos.

Assim, em vez do papel do Estado estar na exploração direta de atividades econômicas, ele parte para um papel de coordenador e regulador da economia. Nesta transição, o país saiu de uma administração puramente burocrática e definida por controles formais, para uma ação pública orientada por resultados, com indicadores e metas que caracterizam essa nova administração pública gerencial (CAÇAPIETRA e MIRANDA, 2017, p. 2).

A regulação econômica, contudo, não é livre de riscos. Conforme nos leciona George Stiglitz:

O Estado - a máquina e o poder do Estado - é uma potencial fonte de recursos ou de ameaças a toda atividade econômica na sociedade. Com seu poder de proibir ou compelir, de tomar ou dar dinheiro, o Estado pode (e efetivamente o faz) ajudar ou prejudicar, seletivamente, um vasto número de indústrias. (STIGLITZ, 1977 apud MATTOS et al., 2004, p. 23).

Neste mesmo sentido, trazendo luz aos riscos da regulação econômica, temos: “A solução do governo para um problema é geralmente tão ruim quanto o problema em si.” (FRIEDMAN, 1975, p. 55).

É bem verdade que a Economia não atingiu, jamais, consenso sobre o correto papel do estado nas relações econômicas. Isso decorre de dois fatores: primeiro, porque

a Economia é uma ciência descritiva da realidade, e não prescritiva ou normativa como o Direito. O economista tem como objetivo descrever os fenômenos econômicos como eles são, cabendo aos agentes políticos, de mercado e burocratas a tomada de decisão a partir das informações obtidas.

O segundo motivo para a falta de consenso sobre o correto papel do estado nas relações econômicas decorre da complexidade do objeto do estudo da Economia, que são relações humanas e seus efeitos interconexos. Como nos leciona Mises, sobre o estudo da Economia:

Nunca temos condição de observar a mudança em um elemento isolado, mantendo-se todos os demais inalterados. A experiência histórica, na condição da experiência de fenômenos complexos, não nos fornece fatos, no sentido com que as ciências naturais empregam este termo, para designar eventos isolados testados em experiências. (MISES, 2010, p. 58).

Assim, por discordâncias de natureza principiológica, metodológica e ideológica, há economistas que defendem maior participação e ingerência do governo em determinados contextos, mais notadamente John Maynard Keynes ao defender políticas anti-cíclicas em momentos de crise econômica, até aqueles que dizem que o melhor resultado seria atingido pela ausência do estado e provimento de todos os serviços pela concorrência de mercado, como David Friedman e Murray Rothbard.

Muito embora a discussão sobre o correto papel do Estado na Economia seja basilar na discussão do *mérito* para toda e qualquer regulação econômica, isto não é verdade para o estudo da análise econômica. A análise econômica do Direito tão somente quer descobrir e informar ao regulador e à sociedade se os meios adotados por determinada intervenção (ou mesmo ausência de intervenção) são capazes de entregar o resultado pretendido.

Assim, o Direito consagrou às ferramentas de análise econômica o importante papel de balizar a atuação do estado regulador com vistas a evitar que sua ação obtenha um objetivo diferente daquele proposto. Uma destas ferramentas é a análise de impacto regulatório (AIR), já consagrada em diversos países do mundo e que traz uma série de parâmetros para quantificar a ação do poder público enquanto regulador conforme veremos.

Segundo o estudo do IBPT, Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário¹, entre os dias 05 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federativa da República do Brasil, até dia 28 de setembro de 2020, data base do estudo, foram editadas um total de 6,4 milhões de normas. Destas, 4,4 milhões são normais municipais, 1,9 normas estaduais e cerca de 170 mil normas federais.

Chama a atenção que, apenas se tratando de normas federais (portanto, aplicáveis a todos os entes federados cumulativamente às normas já editadas em seus âmbitos), foram editadas 21 normas por dia útil ao longo dos 32 anos subsequentes à promulgação da Constituição de 1988. Não seria exagero dizer que é impossível a qualquer cidadão, ou mesmo operador do Direito, tomar conhecimento de todo este arcabouço normativo para eventualmente se adequar a todas essas normas.

Alguns autores fazem distinção entre regulação e regulamentação, distinguindo entre o que a primeira é tarefa das agências reguladoras e que a segunda é tarefa do Executivo (STURMER, 2020, online) ou do Congresso (MENDES, 2011, online). Para este trabalho, contudo, adotamos a compreensão de que órgãos responsáveis pela edição de regras e que impõem exigências aos cidadãos e agentes privados também podem ser compreendidos como reguladores da Economia. Como regra geral: se edita normas e impõe exigência, também se trata de órgão regulador. Ainda, entende-se que

¹ Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 32 Anos da Constituição Federal de 1988. [Online]. 2020. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1lqRDhY1k6Fd7nEr8uR_bde3VrWX5vwad/view. Acesso em: 02 de agosto de 2021.

todos os órgãos que emitem normas são responsáveis por um sistema regulatório de alta qualidade (ALBUQUERQUE, 2018, online).

2.2 MARCOS E METODOLOGIAS DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Devido à alta complexidade legislativa brasileira e cenário regulatório nada amistoso à Economia, em 2008 a OCDE emitiu recomendações em uma publicação em que revisou o cenário regulatório brasileiro. Uma das recomendações, ao final do documento, se refere à adoção de melhores práticas quanto à utilização da Análise de Impacto Regulatório, AIR:

(Recomendação): Implantar a Análise de Impacto Regulatório como uma ferramenta eficaz da qualidade regulatória.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é uma ferramenta que ajuda os governos a tornar suas políticas mais eficientes. Esse é um fator importante como resposta ao impacto sobre as economias modernas causados por mercados internacionais abertos e de restrição orçamentária, além das consequências da competição entre demandas políticas. Um aspecto primordial da AIR é o fato de considerar os impactos econômicos potenciais de propostas regulatórias. O Brasil não usa a AIR de forma sistemática, mas na estrutura do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão de Regulação (PRO-REG) ele pretende introduzir um sistema de AIR. (OCDE, 2008, p. 341).

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) pode ser definida como uma avaliação com bases empíricas e foco em resultados, utilizando-se de diversos processos, ferramentas e métodos para coletar dados e embasar decisões regulatórias. A AIR tem início ao se identificar e analisar o problema, além de definir os objetivos almejados com as regulações propostas (ANVISA, 2021, p. 11).

Segundo a OCDE (2020, p. 16), a AIR deve conter 8 etapas fundamentais:

1. Consultas e engajamento das partes interessadas;

2. Definição do problema;
3. Objetivo da regulação;
4. Descrição da proposta regulatória;
5. Identificação das alternativas;
6. Análise de custos e benefícios;
7. Identificação da solução preferível;
8. Estabelecer a estrutura de monitoramento e avaliação.

É importante notar que a Análise de Impacto Regulatório possui caráter *ex-ante*, isto é, é elaborada anteriormente à regulação em si. Assim, tal conjunto de processos não encerra o ciclo de análise das medidas regulatórias pretendidas. Para além da AIR, temos a ARR (Avaliação de Resultados Regulatórios), que trata-se de uma avaliação *ex-post* da regulação, avaliando seus resultados. Ainda que não seja objeto do presente estudo, não poderia aqui deixar de ser lembrada.

No Brasil, o embrião da AIR encontra-se no Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, instituído pelo Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Por mais que a AIR não esteja diretamente prevista no texto do decreto, encontramos em seu inciso II, art. 2º o objetivo “fortalecer a capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados;” (BRASIL, 2007, p.1).

Assim, centralizou-se no PRO-REG a promoção da discussão e capacitação de servidores de agências reguladoras e ministérios para o desenvolvimento de novas técnicas para melhoria regulatória no Brasil. Assim, os projetos-piloto de Análise de Impacto Regulatório iniciaram na ANVISA e entre 2011 e 2012 chegaram a seis agências reguladoras. ANCINE, ANEEL, ANP, ANS, ANTAQ e ANVISA. Cabe pontuar que, como a ANVISA foi a agência pioneira nas

Em 2013, iniciaram tentativas do Congresso Nacional para institucionalizar a AIR, sendo a mais notável delas o PL 1539/2015, a primeira proposição legislativa a estabelecer a obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR pelas Agências Reguladoras no âmbito da Administração Federal. Em 2018, o Governo Federal lançou o primeiro guia AIR, normatizando parâmetros até então dispersos entre as diferentes agências reguladoras federais.

O primeiro guia AIR do Governo Federal, cuja publicação em junho de 2018 foi intitulada Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR, apresenta uma série de procedimentos orientativos de caráter não vinculante para nortear a ação dos reguladores. Segundo o guia, são partes do processo de análise de impacto regulatório:

1. Definição do problema regulatório
2. Identificação dos atores afetados pelo problema
3. Identificação da base legal para atuação do órgão
4. Definição dos objetivos desejados
5. Mapeamento das alternativas de ação
6. Análise dos impactos das alternativas
7. Identificação da melhor alternativa
8. Estratégia de implementação
9. Estratégia de fiscalização
10. Estratégia de monitoramento

É importante notarmos que a AIR não deve ser confundida com um formulário ou lista a ser preenchida com o intuito de justificar a regulação por intervenção estatal. Para que a AIR seja efetiva, deve ser um processo de identificação e diagnóstico do problema, mapeamento das possíveis soluções e comprovação de que a regulação é desejável à não regulação (BRASIL, 2018b, p.1).

A consolidação normativa da AIR, contudo, veio em 2019 e 2020 através de diversos diplomas normativos. Primeiro, a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (BRASIL, 2019a, p.1), a Lei das Agências, obrigou as autarquias especiais a realizarem Análise de Impacto Regulatório – AIR. Conforme depreendemos do *caput* do art. 6º:

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. (BRASIL, 2019a, p.1).

Outrossim, a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (BRASIL, 2019b, p.1), também conhecida como *Lei da Liberdade Econômica*, ampliou tal obrigação para todo o Executivo Federal:

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. (BRASIL, 2019b).

Por fim, a regulamentação ficou por conta do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (BRASIL, 2020, p.1), que normatizou e estabeleceu o AIR em detalhes para as obrigações anteriormente criadas. Como vemos:

Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

I - sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

IV - identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;

VIII - considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise;

IX - mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;

X - identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;

XI - comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XII - descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de

avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Parágrafo único. O conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise. (BRASIL, 2020, p.1).

Percebemos a similaridade das etapas contidas no decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 com as orientações de melhores práticas para a elaboração da Análise de Impacto Regulatório recomendadas pela OCDE. A única etapa faltante no descritivo de relatório de AIR contida no decreto regulamentador Brasileiro e que consta no guia de melhores práticas da OCDE é a consulta pública a setores interessados.

Tal aparente omissão é prontamente abordada, contudo, nos parágrafos § 3º e § 4º da já citada Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que prevê claramente que, em relação ao relatório de AIR, a manifestação sobre a adequação da proposta regulatória integrará documentação a ser disponibilizada aos interessados para realização de consulta ou de audiência pública, conforme vemos:

Art. 6º

(...)

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho

diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo. (BRASIL, 2019a, p.1).

O momento para análise do tema também não poderia ser mais oportuno. O decreto regulamentador da AIR, em sua cláusula de vigência, estipulou o dia 15 de abril de 2021 para a obrigatoriedade de AIR nos termos do decreto para as agências reguladoras, o Ministério da Economia e, a partir do dia 14 de outubro de 2021, para os demais órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A AIR encontra-se em franco período de implementação no Brasil.

Compreendemos, então, que o cenário regulatório brasileiro se encontra plenamente alinhado com o que prevê e recomenda a OCDE no que tange à implementação de Análise de Impacto Regulatório.

Por fim, são seis os principais tipos ou metodologias de realização da AIR para avaliação de proposições de políticas públicas e regulações econômicas, conforme os parâmetros da OCDE e mais comumente utilizados por seus países membros (OCDE, 2008, p. 11; BRASIL, 2018, p.1):

1- Análise multicritério (*Multi-Criteria Analysis*)

Trata-se da comparação de diferentes opções regulatórias considerando suas avaliações com base em critérios escolhidos. Cada critério terá um peso de acordo com a contribuição que ele desempenha para a obtenção do objetivo definido. É uma média ponderada entre diferentes alternativas de regulação ou mesmo a alternativa de não se regular.

A vantagem da análise multicritério em relação às demais é a possibilidade de ponderação de diferentes critérios além daqueles comumente utilizados para decisões regulatórias (como custo e efetividade). Podem ser escolhidos critérios socioeconômicos, ambientais, de gênero, etc. Outra vantagem é a transparência na

aplicação dos critérios, ou seja, quais premissas estão sendo adotadas para a consecução do objetivo com a regulação.

A desvantagem da análise multicritério é o alto nível de subjetividade para a ponderação de critérios escolhidos, o que pode gerar justo questionamento sobre a alternativa regulatória adotada. Este tipo de análise também comumente fracassa em levar em conta a diferença de custos e benefícios ao longo do tempo.

2- Análise de custo-benefício (*Cost-Benefit Analysis*)

Nesta metodologia, a comparação entre diferentes opções regulatórias é feita em valores monetários dos custos e benefícios objetivados pela opção regulatória. A regulação ou intervenção é desejável somente se o benefício monetário calculado for superior aos custos antecipados no estudo. A vantagem mais clara é que tal método permite maior objetividade para mensurar as opções regulatórias.

Contudo, devemos ter em mente a grande dificuldade de quantificar em valores monetários todos os custos e benefícios de determinada ação. Valores como benefícios ao meio-ambiente ou à cultura possuem difícil valorização monetária (até devido à natureza compartilhada e imaterial que possuem). Por isso, nem todas as análises de custo-benefício consideram os efeitos coletivos das alternativas de ação regulatória nos diferentes grupos.

Pelos motivos supracitados, uma análise complementar é comumente necessária à análise de custo-benefício para assegurar que os custos e os benefícios antecipados não sejam disseminados ou concentrados em determinados atores ou grupos.

3- Análise de custo-efetividade (*Cost-Effectiveness Analysis*)

Na análise de custo-efetividade, a comparação é feita entre diferentes alternativas que geram benefícios ou resultados semelhantes, ou, na impossibilidade de comparar alternativas cujos benefícios sejam semelhantes, a comparação entre alternativas que gerem benefícios distintos, porém considerando o custo por “unidade de benefício”.

Nesta metodologia são considerados tanto os custos (em valores monetários atuais) quanto os resultados (em termos de benefícios), sendo a mensuração feita em termos de custos adicionais por êxito adicional (cálculo marginal). Ela é utilizada quando os resultados das intervenções são variáveis, porém podem ser mensurados na mesma unidade. São exemplos destes benefícios mensuráveis a cura de doenças por determinada política pública adotada, anos de vida ganhos, vidas salvas, casos evitados e assim por diante.

A vantagem desta metodologia consiste em obter um índice capaz de comparar a eficiência de diferentes alternativas e conseqüentemente descartar aquelas menos eficientes. Como não é exigida a monetização dos benefícios gerados, demanda-se uma quantidade menor de dados do que a análise de custo-benefício. Pode ser utilizada para suprir as deficiências das análises de custo-benefício, evitando controvérsias geradas pela monetização de determinados bens como vida, saúde, segurança, etc.

Ainda assim, o método de custo-efetividade possui suas limitações. Primeiro, ele assume benefícios como um parâmetro predefinido, sendo possível descobrir somente a maneira menos dispendiosa de alcançá-los. Assim, o próprio objetivo de alcançar estes benefícios pode atrair questionamentos, visto que os custos necessários para atingi-los não necessariamente representam a melhor alocação destes recursos para a sociedade como um todo - ou seja, é impossível de se quantificar se seus benefícios superam os seus custos.

Por fim, os resultados encontrados na análise de custo-efetividade em termos de custo por unidade de benefício não necessariamente traduzem a resposta de qual é a

melhor alternativa. Comumente é necessário definir um teto ou limite para os custos que se pode ou se deseja suportar, bem como dos custos que serão impostos a terceiros.

4- Análise de custo (*Cost Assessment*)

Esta metodologia consiste simplesmente na comparação direta dos custos impostos pela intervenção ou regulação às empresas, consumidores, trabalhadores, governo, etc. Sua utilização é comum quando o objetivo é apenas a identificação da opção menos custosa para a obtenção de um determinado benefício almejado pela regulação. Um exemplo comum no Brasil seria um processo licitatório em que o vencedor é escolhido por menor preço.

Certamente a vantagem principal é a transparência de permitir-se analisar o custo total gerado por cada opção regulatória aos regulados. A desvantagem, por outro lado, é bastante clara: neste método deixa-se de se considerar os benefícios propostos, não sendo possível diferenciar alternativas que impõem o mesmo custo, porém geram benefícios e resultados diferentes.

5- Análise de risco (*Risk Analysis*)

A análise de risco é utilizada quando, na etapa de identificação ou de definição do problema regulatório, encontrou-se não apenas um problema, mas sim um ou mais riscos de problemas regulatórios. Por exemplo: o problema encontrado é o risco de acidentes automobilísticos fatais ou de falência do sistema financeiro. Nesse caso, o objetivo a ser alcançado pela regulação é encontrar a opção regulatória que elimine ou reduza tais riscos.

A vantagem deste tipo de método de AIR é permitir identificar se as diferentes opções regulatórias são eficazes para a minimização dos riscos encontrados. A desvantagem é que deixam de ser considerados por este método os custos incorridos

para a redução dos riscos, bem como as demais possíveis consequências negativas das alternativas.

6- Análise risco-risco (*Risk-risk Analysis*)

A metodologia de análise risco-risco é bastante similar à da análise de risco, porém, para cada alternativa de ação considerada, leva em conta não somente os riscos cuja redução se almeja, mas também os riscos que podem ser causados por cada alternativa de ação. Por exemplo: a proibição de funcionamento de escolas e creches na pandemia para evitar o contágio pode criar o risco de fomentar a utilização de escolas e creches clandestinas, aumentando ainda mais o risco de contágio que se pretendia combater inicialmente.

A análise risco-risco é usada para avaliar se a redução do primeiro risco (redução do contágio em escolas) é suplantada pelo segundo risco (contágio em escolas clandestinas). A vantagem desta metodologia é a possibilidade de adotar uma ampla abordagem e objetivar a redução total e efetiva do risco, mesmo em face das possíveis alterações e riscos causados pelas opções regulatórias consideradas.

A desvantagem, contudo, reside na alta complexidade de se estabelecer um saldo final dentre os riscos considerados. Esta dificuldade é ainda mais pronunciada nos casos em que lidamos com riscos de tipos diferentes, exemplo: se em vez de considerarmos o risco do contágio pelo fechamento das escolas, considerarmos o risco de depressão infanto-juvenil. Essa comparação entre diferentes riscos é de difícil ponderação pelo regulador.

2.3 A IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO PARA A COMPETITIVIDADE ECONÔMICA

São três os pilares da competitividade econômica e a maneira pela qual a regulação econômica pode afetar cada uma delas (DAVIDSON, KAUFFMANN, LIEDEKERKE, 2021, p. 26-27).:

1. A competitividade formada a partir de custos e preços: uma regulamentação pode impactar os custos de insumos ou outros fatores de produção, bem como a capacidade de um setor de produzir a um custo menor e ou oferecer produtos a um preço mais competitivo;

2. A capacidade de inovar: a qualidade ou originalidade do fornecimento de bens ou serviços de um setor (incluindo o desenvolvimento tecnológico e a inovação que afetam fortemente o custo dos insumos e o valor dos produtos). Também pode ser afetada por uma regulamentação;

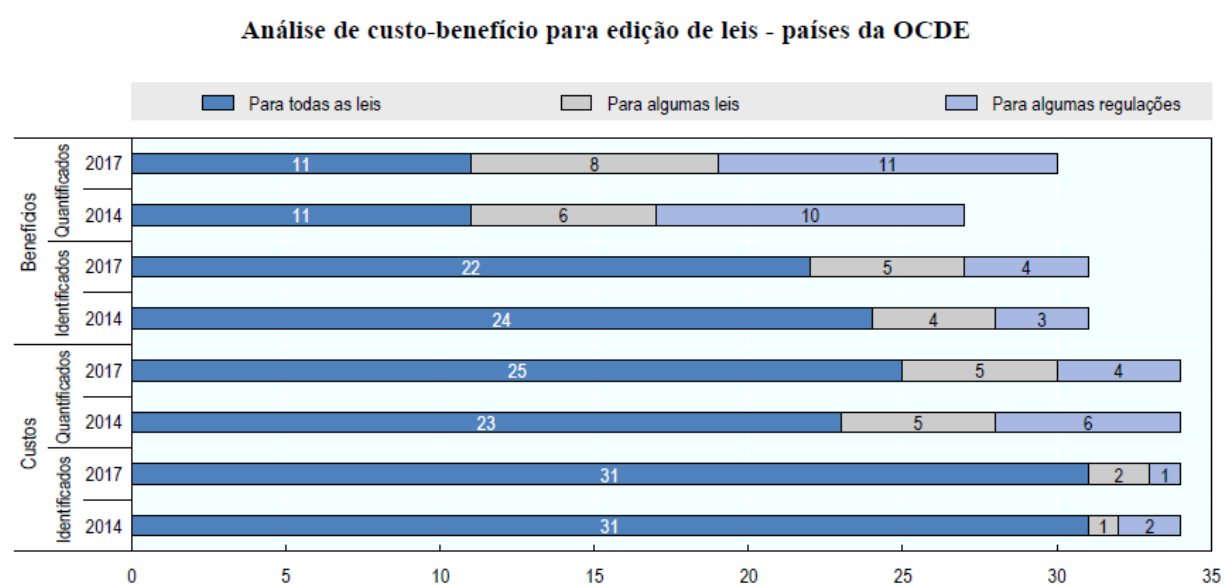
3. Competitividade internacional: o impacto de um regulamento nas cotas de mercado internacional de um setor deve ser considerado e as vantagens comparativas levadas em consideração. A análise dos impactos sobre os custos e a capacidade de inovar também deve ser abordada em uma perspectiva comparativa internacional.

A burocracia, o excesso de formalidades, regras e regulamentos são corriqueiramente associados como principais obstáculos à inovação. Isso é notadamente perceptível no poder público. E, se a inovação no governo realmente deixar de ocorrer por restrições desnecessárias, é importante comprar como, por que, e de que forma isso acontece para então descobrir o que fazer a respeito de tal problema. (OCDE, 2017, p. 28)

Tais regras excessivamente burocráticas podem ser empecilhos ainda para novos fornecedores na inovação social privada. Um estudo sobre "jurisdições inovadoras" revela que, na maioria das vezes em que a inovação social disruptiva é difícil, são regras, requisitos e obstáculos administrativos que atuam como barreiras impeditivas à entrada de novos provedores (GEORGES, GLYNN-BURKE E MCGRATH 2013, p. 16).

Desta maneira, resta muito importante o resgate da maneira pela qual algum tipo de análise de impacto regulatório, no caso, análise de custo-benefício, é feito pelos países membros da OCDE em relação a suas próprias legislações - o objeto central do presente estudo.

Gráfico 1 - Análise de custo-benefício para criação de leis nos países da OCDE²



Como podemos constatar, manteve-se praticamente estável em alto patamar a quantidade de países-membros da OCDE que realizam análise de custo-benefício, em todo ou em parte, para a edição de leis em seus territórios. 33 dos 35 países-membro da OCDE considerados na elaboração do gráfico acima identificam custos na elaboração de suas leis e regulamentações, sendo que 25 deles já quantificavam tais custos regulatórios no ano de 2017.

Quanto à identificação dos benefícios, vemos que 31 dos 35 países-membros da OCDE identificam benefícios para a elaboração de suas leis e regulações, sendo que 22

²Tradução livre. OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. Acessado 08 de julho de 2021.

deles realizavam tal identificação de benefícios para a elaboração de todas as suas leis em 2017. Destes, 11 também realizavam a quantificação de tais benefícios para todas as leis editadas em seus territórios.

Um caso comumente retratado como pioneiro da AIR no mundo e que merece destaque é o dos Estados Unidos (VALENTE, 2010, p. 62). Em 1981, o então presidente Ronald Reagan editou a Ordem Executiva 12.291, tornando obrigatório que as agências executivas americanas submetessem suas regulações mais importantes a uma *CBA*, *cost-benefit analysis* (análise de custo-benefício).

Segundo a ordem executiva, somente medidas cujos benefícios fossem maiores que os custos teriam o aval presidencial. Assim, era das agências o dever de demonstrar a eficiência regulatória da medida proposta (VALENTE, 2010, p. 62). Assim, as agências norte-americanas se tornaram pioneiras na avaliação de eficácia e efetividade das regulações econômicas, uma influência importante para o restante do mundo até hoje.

Um dos exemplos mais disseminados de AIR na legislação de países membros da OCDE podem ser claramente observado na Suíça. Conforme relata Scalcon (2017, p. 116), a Constituição suíça sofreu uma ampla reforma em 1999, momento em que foi inserido em seu artigo 170 a obrigatoriedade de avaliação de eficácia das medidas estatais. Eis a redação do dispositivo: “o Parlamento Federal deve assegurar que as medidas federais sejam avaliadas em relação à sua efetividade” (SUÍÇA, 1999, online).

Conforme Mader (2001, p. 119-131), tal reforma constitucional passou a obrigar o Parlamento a averiguar a eficácia de todas as medidas estatais, incluindo também a autoanálise de suas medidas legislativas. Ressalta-se que a interpretação deste dispositivo na Suíça é feita de forma ampla, abarcando não apenas avaliações *ex-ante* (objeto do impacto de análise regulatório, AIR), mas também *ex-post* (objeto da avaliação de resultados regulatórios, ARR).

Por mais que possua marcos legais com definições importantes e alinhadas à OCDE, verificamos que o Brasil está longe do desenvolvimento normativo e principalmente de análise legislativa dos demais países analisados até então: sejam os países da OCDE, que em sua ampla maioria utilizam metodologia de custo-benefício para avaliar suas leis. seja a própria Suíça, que dada a relevância a matéria resolveu por constitucionalizar o tema.

3 O PROCESSO LEGISLATIVO

3.1 CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

No estudo do Direito, em que normas estipulam condutas ideais dos cidadãos e atribuem consequências jurídicas a elas, o processo legislativo poderia ser considerado uma espécie de estudo metanormativo, ou seja, normas que estipulam como as normas devem ser feitas.

O processo legislativo possui características próprias de cada ente federado, posto que cada ente - municípios, estados e União - emite normas próprias de sua atribuição constitucional. Ainda, no âmbito da União, pelo bicameralismo vigente desde a época do Império e que hoje divide o Congresso Nacional em duas casas - Câmara e Senado - temos dois processos legislativos que vigoram para a União.

Assim, podemos dizer que o processo legislativo trata das regras e procedimentos envolvidos no ato de produzir leis no Poder Legislativo. São fontes do processo legislativo a Constituição Federal de 1988, que traz as normas disciplinadoras para a formação das leis, bem como nos regimentos internos das respectivas casas legislativas. Na Constituição Federal encontramos as regras gerais e princípios do processo legislativo. (ANDRADE, COUTINHO, 2019, p. 32).

A Constituição reserva competência privativa ao presidente da República para iniciativa legislativa de matérias específicas, como a medida provisória, além de obrigar a observância de diversas normas regimentais às casas legislativas (PACHECO, 2002, p. 84). Ainda, segundo Horta (1999, p.1), essa previsão constitucional dá ao processo legislativo mais segurança jurídica e ressalta a indispensabilidade de seu estudo para a elaboração legislativa.

O detalhamento das normas do processo legislativo fica a cargo dos regimentos internos. Segundo Silva (2000, p. 515), podemos considerar os regimentos internos como principal fonte do direito parlamentar, visto que disciplinam o processo legislativo desde a propositura, discussão e votação, bem como as redações finais das matérias apresentadas.

Ainda, o processo legislativo pode ser definido como o conjunto de atos praticados por órgãos responsáveis pela produção de leis e outras espécies normativas constantes da Constituição Federal. A iniciativa, a emenda, a votação, a sanção, o veto, a promulgação e a publicação das leis estão entre estes atos regulados pelo processo legislativo (PAULO; ALEXANDRINO, 2007).

Segundo a Constituição Federal, o processo legislativo possui o condão de regular as seguintes matérias normativas:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. (BRASIL, 1988).

Importante ainda é estabelecer uma diferença entre processo e procedimento legislativo. O processo é o conjunto de atos, como iniciativa, emenda, votação,

discussão, e o procedimento é a maneira como os atos se realizam para terem validade, além do andamento que as matérias precisam ter para virarem norma jurídica (SILVA, 2000, p. 507).

3.2 O PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL

Conforme já abordado anteriormente, o processo legislativo federal, em especial o parlamentar, é exercido pelo Congresso Nacional, que por sua vez é dividido em duas casas legislativas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. O bicameralismo brasileiro possui fortes inspirações com o norte-americano, e parte da ideia de casas distintas para representação de interesses distintos.

O Senado Federal, também conhecido como Casa da Federação, defende os interesses dos estados federados. Para tal, conta com isonomia de representação parlamentar entre os estados independente de suas populações (art. 46, § 1º da CF/88). A título de exemplo, o estado de Roraima, mesmo possuindo 653 mil habitantes (cerca de 3,06% do total nacional), possui a mesma quantidade de senadores que São Paulo, com 46,6 milhões de habitantes ou cerca de 22% do total de habitantes do Brasil. Independente da quantidade de habitantes, todos os estados brasileiros elegem 3 senadores da República.

Já a Câmara dos Deputados, também conhecida como a Casa do Povo, é a representação da população brasileira e, como tal, possui representação com maior proporcionalidade entre os estados (art. 45, § 1º da CF/88). Contudo, segundo Branco (2012), ainda a Câmara dos Deputados possui certa disparidade entre a representação dos estados. Se a distribuição dos deputados na Câmara fosse proporcional à população, a região Sudeste teria 218 deputados, contra os 179 que possuem atualmente, e a região nordeste teria 40 deputados, contra os 65 que são eleitos pelos estados nordestinos.

Interessante pontuar que cerca de um terço dos países adotam o sistema bicameral, ou seja, a divisão do poder legislativo em duas casas legislativas (TSEBELIS & MONEY, 1997, p. 65). Nos Estados Unidos, por exemplo, o bicameralismo abrange também o processo legislativo estadual de 49 dos 50 estados norte-americanos, havendo senadores e deputados estaduais naquele país.

No Brasil, apesar de integrarem o Congresso Nacional e serem órgãos do legislativo federal, a Câmara e o Senado possuem diferentes atribuições. Os artigos 51 e 52 da Carta Magna estipulam diferentes competências privativas à cada casa legislativa. Compete privativamente aos deputados, por exemplo, a “autorização por dois terços de seus membros de processo de instauração de processo contra o presidente da República e o vice-presidente e seus ministros de estado” (art. 51, I da CF/88). Já ao Senado Federal, compete privativamente aprovar indicações de juízes ao Supremo Tribunal Federal, dentre outros (art. 52, III, a) da CF/88).

As diferenças entre a Câmara e o Senado Federal também atingem o processo legislativo. Nas competências privativas que a Constituição atribuiu a casa, previu também a realização de seus próprios regimentos internos. Assim, o processo legislativo federal possui três normas principais: Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN).

Como exemplo prático da diferença entre os processos legislativos em cada casa, na Câmara dos Deputados quando há empate na votação de um parecer em reunião de Comissão deliberativa, o desempate é dado pelo voto do relator (art. 56, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Já no Senado Federal, empates deste tipo são resolvidos por decisão do presidente da comissão (art. 132, § 9º, do Regimento Interno do Senado Federal). As mudanças abarcam desde prazos, quóruns, procedimentos e ordem de atos para que o processo legislativo tenha validade.

Muitas vezes por decorrência do art. 62 da Constituição, o Senado Federal é considerado a casa revisora do legislativo, conforme vemos:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. (BRASIL, 1988).

Ocorre que, pela Constituição, uma casa deve rever e aprovar as propostas legislativas que tiveram início na outra casa. Na prática, assumirá a posição de casa revisora aquela em que a propositura não se iniciou. Salvo o disposto no art. 64, as demais proposições podem ter início na Câmara ou no Senado. O projeto de lei aprovado no Senado terá a Câmara como casa revisora, e o projeto de lei iniciado na Câmara terá o Senado como casa revisora. No presente trabalho, analisaremos apenas as proposições aprovadas no âmbito da Câmara dos Deputados.

3.2 O PROCESSO LEGISLATIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Câmara dos Deputados é regida pelo já mencionado Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RIDC). Segundo Andrade e Coutinho (2019), o RIDC é uma norma administrativa interna que possui eficácia de lei ordinária e que apresenta definições, regras e procedimentos relativos ao processo legislativo e ao funcionamento da Câmara dos Deputados, de acordo com a CF/1988.

O RIDC foi aprovado pela Resolução nº 17/1989 e publicado cerca de um ano após a aprovação da Constituição Federal de 1988. O RIDC encontra-se em sua 22ª edição, sendo atualizado a partir da publicação de resoluções da Câmara dos Deputados. Por exemplo, em 1995 foi editada a Resolução nº 80/1995, que criou a Comissão de Direitos Humanos na Câmara dos Deputados. Em 2006 foi aprovada a Resolução nº 45/2006, que modificou os artigos 7º e 188 para estabelecer a obrigatoriedade de votação pelo sistema eletrônico para escolha dos membros da Mesa Diretora e demais eleições realizadas pelo Plenário.

Em função da pandemia deflagrada pelo COVID-19 e declarada pela Organização Mundial da Saúde em março de 2020, a Resolução 14/2020, objeto de maior aprofundamento na seção a seguir.

3.2.1 Particularidades em função da pandemia do COVID-19

No dia 17 de março de 2020, a Câmara dos Deputados recebeu e aprovou a Resolução 14/2020 que Instituiu o Sistema de Deliberação Remota (SDR), medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (COVID-19). Diversas adaptações foram feitas no processo de deliberação da Câmara por conta de tal resolução.

A primeira adaptação trazida pela Resolução 14/2020 foi a suspensão de todas as reuniões das comissões permanentes, em consonância com o §1º do art. 2º da Resolução:

Art. 2º Fica instituído o Sistema de Deliberação Remota (SDR), cujo uso é medida excepcional a ser determinada pelo Presidente da Câmara dos Deputados para viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (COVID-19).

§ 1º Acionado o SDR pelo Presidente da Câmara dos Deputados, as deliberações do Plenário serão tomadas por meio de sessões virtuais e as reuniões de Comissões da Câmara dos Deputados ficarão suspensas. (Resolução 14/2020 da Câmara dos Deputados).

Além disso, as sessões presenciais da Câmara foram substituídas pelas sessões virtuais, e o sistema de votação eletrônico substituído por aplicativo nos *smartphones* dos deputados.

Cabem às comissões da Câmara o debate mais aprofundado das matérias, propondo realizações de audiências públicas, diligências técnicas, propor estudos sobre as suas áreas de atuação, discutir e aprovar um parecer colegiado sobre as matérias legislativas que lhe são distribuídas (art. 24 do RIDC).

Assim, podemos afirmar que a suspensão das reuniões das comissões da Câmara traz ainda maior relevância ao tema do presente trabalho, no caso, compreender se houve por parte dos legisladores da Câmara dos Deputados no ano de 2020 a utilização das ferramentas da Análise de Impacto Regulatório na propositura das matérias aprovadas.

4 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS APROVADAS EM 2020 E A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Nesta parte do trabalho serão analisadas as proposições legislativas que a Câmara dos Deputados aprovou no ano de 2020 à luz da utilização ou não da Análise de Impacto Regulatório (AIR) na fase da apresentação legislativa (iniciativa).

As proposições legislativas aqui analisadas foram levantadas a partir da análise da pauta das 120 reuniões deliberativas daquela casa legislativa no ano de 2020. Destas 120 reuniões deliberativas, 16 ainda ocorreram de forma presencial e 104 pelo Sistema de Deliberação Remoto (SDR). Não houve deliberação presencial na Câmara dos deputados após o dia 18 de março de 2020.

Nestas 120 reuniões deliberativas foram apreciadas 1129 matérias legislativas incluídas as proposições regimentais como: requerimentos de urgência, destaque, requerimento de adiamento de votação, dentre outros. Para o presente trabalho, serão analisadas as 178 matérias que foram aprovadas e 1 rejeitada.

Tabela 1 - Proposições legislativas apreciadas na Câmara dos Deputados por tipo³

Tipo de proposição	Quantidade de aprovados
Propostas de Emenda à Constituição	3
Projetos de Lei Complementar	9
Medidas Provisórias	53
Projetos de Lei	81
Projetos de Decreto Legislativo	22
Projetos de Resolução	5
Outras Proposições Legislativas	6
TOTAL	179

³ Elaboração própria a partir dos dados da Câmara dos Deputados

4.1 METODOLOGIA DA ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES

Como a AIR deve conter 8 etapas preparatórias antes da definição do problema regulatório (OCDE 2020) - até porque a AIR é uma ferramenta *ex-ante* à intervenção do poder público no problema regulatório, o presente trabalho irá se ater a analisar se houve ou não adoção de ferramentas da AIR na fase de propositura legislativa (apresentação dos projetos de lei, emenda à Constituição, dentre outros).

Ainda, devido à quantidade bastante elevada de proposições legislativas sob análise do presente trabalho, além do resumo e análise sobre a presença de AIR, haverá comentário exemplificativo sobre uma das proposições de cada tipo legislativo ao final de cada tabela comparativa que se elaborou para suas análises.

Como metodologia adotada para a notação de análise de impacto regulatória, AIR, o presente trabalho elege a seguinte valoração de acordo com as metodologias de análise de impacto utilizadas pelos países da OCDE, com notas mais baixas para as metodologias mais simples e mais altas para as mais complexas:

Tabela 2 - Metodologia, critérios de avaliação de AIR na produção legislativa.⁴

Critérios de AIR na produção legislativa	Hipóteses
0 - Inexistente	Ausência de qualquer das ferramentas utilizadas nas metodologias de Análise de Impacto Regulatório - AIR, apenas constante explicação de motivos da proposição
1 - Parcial	Quando houver um ensaio ou menção a algumas das ferramentas utilizadas nas metodologias de Análise de Impacto Regulatório - AIR
2 - Básica	Análise de custo (Cost Assessment); Análise de risco (Risk Analysis)

⁴ Elaboração própria a partir dos parâmetros da OCDE apresentados no trabalho.

3 - Avançada	Análise multicritério (Multi-Criteria Analysis); Análise de custo-benefício (Cost-Benefit Analysis); Análise de custo-efetividade (Cost-Effectiveness Analysis); Análise risco-risco (Risk-risk Analysis).
--------------	---

É importante mencionar, ainda, que as proposições analisadas pelo presente trabalho, por levarem em conta a fase inicial do processo legislativo (apresentação) podem diferir da proposta em sua fase final de transformação em lei ou outra norma jurídica, tendo em vista as alterações sofridas ao longo da tramitação (emendas, destaques, vetos, dentre outros).

4.2 PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Uma emenda constitucional é uma alteração (acréscimo, supressão ou modificação) do texto constitucional em vigor. Para que a emenda constitucional entre em vigor, ela precisa ser proposta por meio de uma PEC, proposta de emenda à Constituição a ser aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

O processo legislativo base para aprovação de uma PEC estão no próprio texto constitucional. De acordo com o art. 60 da Carta Magna:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (BRASIL, 1988, p.1).

Trata-se, portanto, de uma propositura legislativa via de regra coletiva, sendo o único legitimado para propô-la individualmente o presidente da República. Assim, a PEC precisa ser apresentada por ao menos 171 deputados ou 27 senadores para iniciar sua tramitação. Inicialmente, é analisada na CCJC (Câmara) ou CCJ (Senado) quanto à sua constitucionalidade, e depois é avaliada por comissão especial, se na Câmara, ou diretamente pelo Plenário, se tramita no Senado Federal.

No ano de 2020 aqui em análise, como as reuniões das comissões foram suspensas em decorrência da Resolução 14/2020, as PECs tiveram sua admissibilidade também apreciadas diretamente pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

As PECs precisam de três quintos dos votos dos parlamentares do Plenário para serem aprovadas, em dois turnos de discussão e votação em cada Casa (308 votos na Câmara dos Deputados e 49 votos no Senado Federal). Depois de aprovada nas duas Casas, a emenda à Constituição é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sessão conjunta.

Foram aprovadas 3 PECs na Câmara dos Deputados no ano de 2020:

Tabela 3 - Propostas de Emenda à Constituição aprovadas em 2020 e a presença ou não de AIR⁵

Proposição e data	Autor	Resumo	Análise de Impacto Regulatória - AIR
PEC 10/20 1º turno: 03.04 2º turno:	Rodrigo Maia e outros	“PEC do orçamento de guerra”: trata-se da dispensa do atendimento da regra de ouro para o ano de 2020, a flexibilização do atendimento de normas legais como a LRF para a criação de despesas e renúncia de receitas para enfrentar a crise financeira	0 - Inexistente

⁵ Elaboração própria, dados sobre proposições disponíveis em <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em 08 de julho de 2021.

06.05		causada pela pandemia, dentre outros.	
PEC 18/20 2 turnos em 01.07	Senado Federal	Tratou do deslocamento das datas para a realização do pleito para 15 e 29 de novembro.	0 - Inexistente
PEC 15/15 2 turnos em 21.07	Raquel Muniz e outros	Trata-se da prorrogação por período indefinido do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Pela emenda constitucional que o instituiu, em 2006, ele possuía prazo para encerrar em 2020, e por meio da PEC 15/15 foi prorrogado por tempo indeterminado. Anteriormente à esta PEC, a União era obrigada a complementar 10% acima do que estados e municípios recolhiam ao FUNDEB. Com essa PEC, este valor crescerá gradualmente até 2027 quando a União passará a contribuir com 23%.	0 - Inexistente

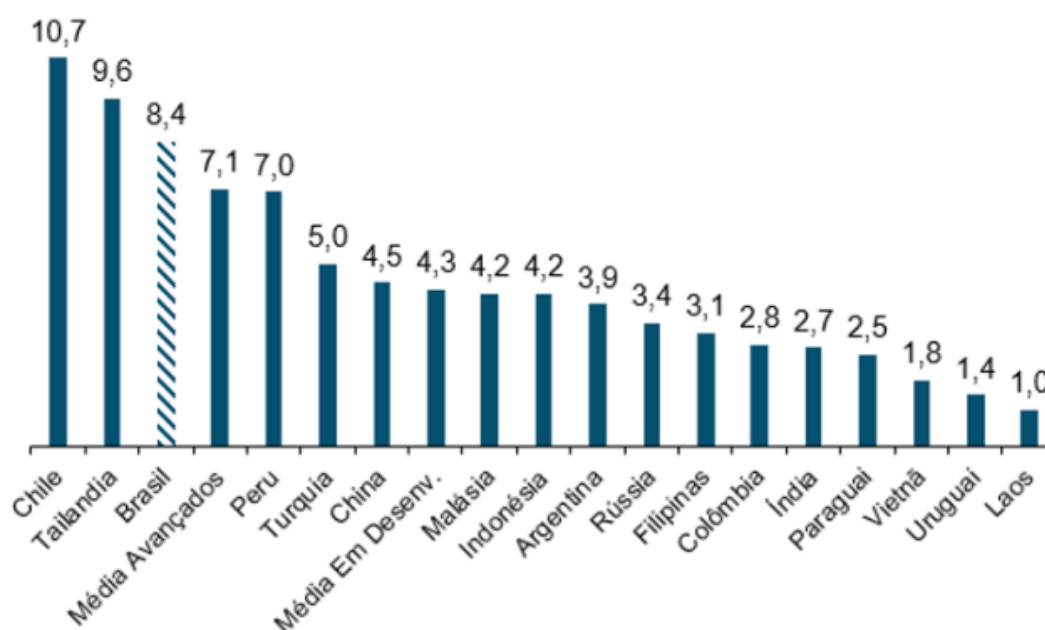
Como destaque das PECs, podemos abordar a chamada “PEC do orçamento de Guerra”, a primeira Proposta de Emenda à Constituição aprovada em 2020 com apenas 36 dias de intervalo entre a sua propositura, no dia 01/04 e aprovação em segundo turno 06/05. A proposta da PEC foi o enfrentamento da pandemia causada pelo COVID-19, momento a partir do qual virtualmente todos os países do mundo elevaram seus gastos públicos para enfrentamento da crise.

Ocorre que hoje, a mais de um ano da aprovação de tal proposição, podemos observar que talvez o “afrouxamento fiscal” tenha ido longe demais. O cenário fiscal brasileiro se agravou, com um déficit acumulado de R\$ 743,1 bilhões apenas no ano de 2020.

Com a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal e da chamada Regra de Ouro (impossibilidade de usar recursos extraordinários para despesas correntes), o

Brasil gastou o dobro da média dos países emergentes para o enfrentamento da COVID-19. Com nossas próprias dificuldades econômicas antes da pandemia, a continuidade desta política fiscal coloca o Brasil numa difícil situação de retomada econômica.

Gráfico 2 - Gasto com o enfrentamento da pandemia em % do PIB, países em desenvolvimento (2020)⁶



De acordo com Samar Maziad, vice-presidente da agência de classificação de risco Moody's, a criação de "exceções recorrentes" ao teto de gastos faz com que "a credibilidade do instrumento como âncora fiscal será questionada, com implicações negativas para o custo e a dinâmica da dívida do Brasil".⁷

É importante lembrar que desde a crise econômica de 2015 o Brasil perdeu seu grau de investimento, e até hoje o empréstimo ao governo brasileiro é considerado de "grau especulativo". Tal falta de confiança no cumprimento das obrigações da União para

⁶ Dados do FMI - Fundo Monetário Internacional com elaboração da Somma investimentos, disponível em: <https://www.sommainvestimentos.com.br/cenario-economico-a-situacao-fiscal-brasileira/>. Acesso em 08 de julho de 2020.

⁷ Declaração à reuters, disponível em: <https://cn.reuters.com/article/macro-moodys-brasil-idLTAKBN2C92H0>. Acesso em 09 de julho de 2021.

com seus credores gera resultados negativos na obtenção de crédito e crescimento para os demais setores da Economia.

Sem nenhuma dúvida, a utilização da AIR para maior debate na propositura da PEC 10/2020 poderia ter levantado estes e demais questionamentos, ponderando através de uma análise de custo-benefício ou custo-efetividade quais mecanismos limitantes poderiam ter sido criados para preservar o benefício imediato da flexibilização fiscal, mas sem perder de vista o aspecto de controle das contas públicas.

4.3 PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR

A Lei complementar espécie normativa prevista em diversos artigos da Constituição Federal e que tem por objetivo regulamentar algum dispositivo constitucional. De acordo com o art. 69 da Constituição, a lei complementar deve ser aprovada por maioria absoluta de votos. No Senado Federal, a lei complementar é aprovada em turno único, enquanto que na Câmara o regimento interno exige votação em dois turnos.

Entretanto, de acordo com o art. 152 do RICD (Regimento Interno da Câmara dos Deputados), entretanto, basta a aprovação de um requerimento de urgência para que a Câmara possa suprimir o segundo turno de votação para a aprovação de projetos de lei complementar. Se valendo deste dispositivo, nenhum dos nove projetos de lei complementar aprovados pela Câmara em 2020 tiveram dois turnos de votação, à exceção do PLP 232/19 que teve segunda apreciação na Câmara para apreciação de emendas recebidas no Senado Federal.

A lei complementar só pode ser criada quando assim expressamente previsto na Constituição Federal. Exemplos: Art. 59: *“Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”* Art. 93: *“Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da*

Magistratura, observados os seguintes princípios:” Art. 169: “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.” Todos artigos previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Tabela 4 - Projetos de lei complementar aprovados em 2020 e a presença ou não de AIR⁸

Proposição e data	Autor	Resumo	Análise de Impacto Regulatória - AIR
PLP 232/19 1º turno: 17.03 2º turno: 31.03 (emendas Senado)	Carmen Zanotto e outros	O projeto permite que Estados, Distrito Federal e Municípios utilizem saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores para gasto em saúde.	0 - Inexistente
PLP 149/19 Apreciada em: 13.04	Poder Executivo	Projeto conhecido como “plano Mansueto”, que autorizou a União a reestruturar os contratos de refinanciamento de dívidas dos Estados e do Distrito Federal, conceder garantias a essas operações e firmar acordos de Transparência Fiscal com os entes subnacionais.	1 - Parcial: um ensaio de análise de custo-benefício ao trazer elencado em texto de 20 pontos motivos que mostram como as medidas propostas iriam atingir os objetivos pretendidos.
PLP 39/20 Apreciada em: 05.05	Senado Federal	Trata-se de texto do Senado para alterar o PLP 149/19 aprovado na Câmara anteriormente, com objetivo de limitar gastos com pessoal e limitar ajuda financeira aos estados.	2 - Básica: no anexo I da proposição temos uma análise de custo, <i>cost assessment</i> de

⁸ Elaboração própria, dados sobre proposições disponíveis em <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em 08 de julho de 2021.

			quanto o novo programa de auxílio aos estados custaria em R\$.
PLP 9/20 Apreciada em: 27.05	Marco Bertaiolli	O projeto autoriza que os débitos apurados na forma do Simples Nacional, em fase de contencioso administrativo, judicial ou inscritos em dívida ativa, possam ser extintos mediante celebração de transação resolutive de litígio, nos termos do art. 171 do Código Tributário Nacional. (Art. 1 do projeto).	0 - Inexistente
PLP 133/20 Apreciada em: 14.12	Senado Federal	Trata-se de projeto de lei complementar para cumprir o acordo celebrado entre União, Estados e DF, nos autos da ADO nº 25 (Lei Kandir), e homologado pelo Supremo Tribunal Federal em maio de 2020.	2 - Básica: no anexo do avulso da matéria temos uma análise de custo, dispondo sobre os coeficientes de participação de cada estado na distribuição dos recursos da Lei Kandir.
PLP 146/19 Apreciada em: 14.12	JHC e outros	Projeto conhecido como “marco legal das start-ups”, que simplifica a entrada de capital e atualiza normas empresariais, tributárias e trabalhistas. Também facilita ao Poder Público a contratação de empresas inovadoras.	0 - Inexistente
PLP 101/20 Apreciada em: 15.12	Pedro Paulo	O projeto flexibiliza o teto de gastos aplicável aos estados, por conta do enfrentamento à pandemia e propõe um novo teto de gastos aplicável aos Estados, excluindo diversas despesas primárias;	1 - Parcial: um ensaio de análise de custo-benefício ao trazer elencado em justificção alguns motivos pelos quais as medidas propostas são capazes de entregar o resultado fiscal pretendido.

PLP 135/20 Apreciada em: 17.12	Senado Federal	O projeto proíbe a limitação de gastos custeados por fundos de incentivo à ciência e tecnologia. Na prática, engessa o orçamento público, contribuindo para o cenário fiscal de endividamento.	0 - Inexistente
PLP 137/20 Apreciada em: 18.12	Mauro Benevides Filho e André Figueiredo	O projeto propõe a desvinculação de 29 fundos públicos para permitir ao governo acessar maiores quantias de recursos “imobilizados” para o enfrentamento à pandemia.	2 - Básica: na justificação da matéria temos uma análise de custo, dispondo sobre os valores imobilizados que o projeto iria permitir a utilização.

Dentre os projetos de lei complementar, podemos citar o PLP 135/20, que por não contar com nenhuma ferramenta de impacto regulatório acabou por ignorar as consequências de se “engessar” a utilização de quase R\$ 5 bilhões de reais contidos nos fundos de fomento à ciência e tecnologia num momento de enfrentamento da crise gerada pela pandemia.

O curioso é que no dia seguinte à aprovação de tal projeto de lei complementar que engessa os gastos públicos com fundos de gastos específicos, o PLP 137/20 - este sim, com uma análise de custos mostrando quantos recursos seriam liberados - foi aprovado no sentido oposto: permitindo a desvinculação de 29 fundos para dar ao governo maior capacidade de enfrentar a crise.

Desta forma, o referido projeto impediu a utilização de recursos o que resultará na necessária redução de gastos em outras áreas que, talvez, fossem mais importantes. Tal problema poderia ter sido eficientemente cumprido com uma AIR de análise multicritério ou custo-benefício, como forma de ponderar as diferentes possíveis aplicações para aqueles recursos no momento da pandemia.

4.4 MEDIDAS PROVISÓRIAS

As medidas provisórias (MPV) são editadas exclusivamente pelo presidente da República em casos de relevância e urgência. As MPVs passam a vigor com força de lei, devendo ser imediatamente submetidas ao Congresso Nacional. Silva (2009) entende que as MPVs não deveriam constar no art. 59 da Constituição como parte do processo legislativo porque seu início não se dá por processo legislativo, visto que são emitidas por órgão do Executivo (presidência da República).

Ainda assim, é importante ressaltar que o presidente tem participação na elaboração de várias espécies normativas por meio da iniciativa, da sanção ou do veto. Além disso, as medidas provisórias, apesar de possuírem vigência imediata, são submetidas à apreciação do Congresso Nacional. As MPVs possuem vigência imediata por 60 dias a partir da sua publicação. Caso a MPV não seja votada dentro do prazo, terá sua vigência automaticamente prorrogada por 60 dias e, caso não seja votada pelo Congresso Nacional em até 120 dias, perde sua eficácia.

De qualquer forma, as MPVs perdem sua eficácia legal no prazo de 120 dias por qualquer uma das 4 situações: a) inadmissibilidade; b) conversão em lei; c) rejeição; e d) perda de eficácia por decurso de prazo. Em 2020, foram editadas 101 medidas provisórias, das quais 53 foram aprovadas pela Câmara dos Deputados.

No âmbito do processo legislativo, MPVs (medidas provisórias) são transformadas em PLVs (projetos de lei de conversão) quando têm seu texto alterado, por este motivo há a numeração destas proposições das duas formas na tabela abaixo. Não constam na tabela, ainda, quaisquer das MPVs de abertura de crédito extraordinário, pela similitude entre estas proposições e pelo fato de que suas iniciativas - assim como das leis orçamentárias - são totalmente reguladas por leis complementares e já exigem descritivo de custos. Por este motivo, suas análises no presente trabalho iria se mostrar infrutíferas.

São MPVs exclusivamente de abertura de créditos extraordinários aprovadas pela Câmara dos Deputados em 2020:

Tabela 5 - Medidas Provisórias de crédito extraordinário aprovadas pela Câmara em 2020⁹

Medida Provisória	Valor do crédito	Órgão beneficiário
MPV 920/20 (PLV 14/20)	R\$ 892.000.000,00	Ministério do Desenvolvimento Regional
MPV 942/20	R\$ 639.034.512,00	Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MPV 941/20	R\$ 2.113.789.466,00	Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania
MPV 962/20	R\$ 418.800.000,00	Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e das Relações Exteriores
MPV 963/20	R\$ 5.000.000.000,00	Operações Oficiais de Crédito
MPV 967/20	R\$ 5.566.379.351,00	Ministério da Saúde
MPV 969/20	R\$ 10.000.000.000,00	Ministério da Saúde
MPV 976/20	R\$ 4.489.224.000,00	Ministério da Saúde
MPV 977/20	R\$ 20.000.000.000,00	Encargos Financeiros da União
MPV 994/20	R\$ 1.994.960.005,00	Ministério da Saúde
TOTAL	R\$ 51.114.187.334,00	

⁹ Elaboração própria, dados sobre proposições disponíveis em <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em 08 de julho de 2021

É importante notar, entretanto, que o total de créditos extraordinários efetivamente aprovados pela Câmara dos Deputados consiste em apenas uma pequena fração dos créditos extraordinários abertos no ano de 2020, tendo sido editadas outras 29 MPs com este propósito: MPs 921, 924, 929, 935, 937, 939, 940, 943, 947, 949, 956, 957, 965, 970, 972, 978, 985, 988, 989, 990, 991, 997, 999, 1.001, 1.002, 1.004, 1.007, 1.008, 1.015 e 1.020.

A soma dos montantes de todas as medidas provisórias de crédito foi de R\$ 655,85 bilhões segundo a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado (Conorf). São valores que adicionaram à dívida pública brasileira no ano de 2020, e representam a expressiva marca de 88% do déficit total registrado no ano, já mencionado, de R\$ 743,10 bilhões.

Assim, cabe registrar para o presente trabalho que por mais que cada MP tenha sido editada com respectiva análise de custo, ferramenta da AIR, não podemos afirmar que o montante de crédito emitido tenha passado pelo crivo de uma análise mais aprofundada como análise de custo-benefício, de forma a comprovar a efetiva necessidade destes valores neste montante. Como já demonstrado anteriormente, o cenário fiscal do Brasil preocupa neste momento de pandemia uma vez que gastamos em média o dobro dos demais países em desenvolvimento.

Tabela 6¹⁰ - Medidas Provisórias aprovadas em 2020 e a presença ou não de AIR¹¹

Proposição e data	Resumo	Análise de Impacto Regulatória - AIR
MPV 897/19 PLV 30/19	A Medida Provisória incentiva instrumentos de mercado para que a produção agropecuária dependa menos crédito de	1 - Parcial: um ensaio de análise de custo ao trazer elencado na

¹⁰ Nesta tabela foi omitida a coluna de “autor”, visto que segundo art. 62, *caput* da CF/88, apenas o presidente da República é legitimado para propor MPs ao Congresso Nacional.

¹¹ Elaboração própria, dados sobre proposições disponíveis em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/> Acesso em 08 de julho de 2021.

Apreciada em: 18.02	subsidiado, bem como define parâmetros na focalização da subvenção restante.	justificação números sobre a subvenção agrícola, porém não abarca toda a proposição.
MPV 899/19 PLV 2/20 Apreciada em: 18.03	Apelidada de “MP do contribuinte legal”, a MP trata de regularização entre contribuintes e o fisco, reduzindo taxas utilizando-se do instituto da “transação tributária”. Também chamado de refis.	2 - Básica: a justificação traz uma análise de custos, <i>cost assessment</i> , de que a medida pode arrecadar cerca de R\$ 13 bilhões.
MPV 903/19 PLV 5/20 Apreciada em: 31.03	Trata-se de prorrogação de contratos de trabalho de 220 médicos veterinários do MAPA por prazo determinado para suprir carência de pessoal que, de outra forma, poderiam ser contratados via concurso, porém uma opção mais onerosa para a Administração Pública.	2 - Básica: a justificação traz uma análise de custos, <i>cost assessment</i> , de que a medida custará R\$ 73,5 milhões.
MPV 905/19 PLV 6/20 Apreciada em: 14.04	Apelidada de “carteira de trabalho verde e amarela”, a MP 905 cria desonerações na folha de pagamento para empresas que contratarem jovens com pouca ou nenhuma experiência profissional. Além disso, promove alterações na legislação trabalhista e de microcrédito.	3 - Avançada: a justificação traz uma análise de custo-benefício, estimando uma renúncia fiscal de R\$ 10,6 bilhões e igual compensação pelo aumento de receita da contribuição previdenciária do seguro-desemprego.
MPV 906/19 PLV 7/20 Apreciada em: 23.04	Trata da prorrogação do prazo estipulado pela Política Nacional de Mobilidade Urbana em 2012 para que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes tivessem Planos de Mobilidade Urbana (PMUs), sob pena de deixarem de receber transferências federais para a área de mobilidade.	1 - Parcial: a justificação traz um ensaio de análise de risco ao quantificar os municípios que não realizaram PMUs ainda, mas não vincula a via adequada como ideal.
MPV 907/19 PLV 8/20	Trata-se da prorrogação do benefício tributário da redução do IR do leasing do	3 - Avançada: a justificação traz uma

<p>Apreciada em: 27.04</p>	<p>setor aéreo, bem como demais medidas para ajudar na retomada do setor aéreo após os impactos econômicos decorrentes da pandemia do COVID-19.</p>	<p>análise de custo-benefício mostrando como as medidas propostas atingem os objetivos visados.</p>
<p>MPV 913/19 Apreciada em: 27.04</p>	<p>Medida provisória que pretende ampliar, em caráter excepcional, de 5 (cinco) para 6 (seis) anos, 9 (nove) contratos de trabalho por tempo determinado.</p>	<p>2 - Básica: trouxe uma análise de custo mostrando o impacto orçamentário de 12 meses dos nove profissionais contratados.</p>
<p>MPV 915/19 (PLV 9/20) Apreciada em: 08.05</p>	<p>MP que visa simplificar e agilizar a alienação de imóveis da União, ou facilitar o seu uso racional ou o seu melhoramento. Prevêem a uniformização do regime de propriedade de imóveis no Brasil, diminuindo os casos de existência de enfiteuse e laudêmio.</p>	<p>1 - Parcial: um ensaio de análise de custo-benefício ao trazer na justificação um panorama resumido da situação jurídica dos imóveis da União. Não justifica todas as medidas do projeto.</p>
<p>MPV 909/19 (PLV 10/20) Apreciada em: 12.05</p>	<p>MP que trata da extinção do Fundo de Reservas Monetárias, FRM, possibilitando a utilização dos recursos públicos atualmente empossados a um custo superior à da dívida da União.</p>	<p>2 - Básica: trouxe uma análise de custo mostrando que a extinção do FRM disponibilizaria R\$ 8,6 Bilhões para cumprimento da Regra de Ouro.</p>
<p>MPV 918/20 Apreciada em: 21.05</p>	<p>Trata-se da criação de 860 cargos na estrutura da Polícia Federal, sendo 516 cargos comissionados e 344 funções gratificadas.</p>	<p>1 - Parcial: há um ensaio de análise custo ao mostrar custo aproximado de R\$ 8 milhões com a criação dos cargos, mas não justificou por que tal criação atingiria o propósito descrito.</p>
<p>MPV 917/19 Apreciada</p>	<p>Prorroga os prazos para os cinemas se adequem a todas as previsões do Estatuto da Pessoa com Deficiência.</p>	<p>0 - Inexistente.</p>

em: 26.05		
MPV 919/20 (PLV 13/20) Apreciada em: 26.05	Atualização do salário mínimo para R\$ 1.045,00 a partir de 1º de fevereiro de 2020, aumentando em R\$ 6,00 o valor estipulado pela MP 916, de 2019.	1 - Parcial: há um ensaio de análise custo ao mostrar o custo para a previdência com o aumento salarial, da ordem de R\$ 355,5 milhões para 2020, mas não há previsão de custos para a iniciativa privada que também é afetada pela proposição.
MPV 936/20 (PLV 15/20) Apreciada em: 28.05	Programa emergencial de manutenção de emprego, permitindo aos empregadores a redução proporcional de jornada de trabalho e de salários por 90 dias e suspensão do contrato de trabalho por até 60 dias.	1- Parcial: a própria justificação admite que temos “pouca previsibilidade” dos efeitos propostos, mas que ainda assim iriam auxiliar na manutenção de empregos na crise da pandemia.
MPV 923/20 (PLV 16/20) Apreciada em: 04.06	Trata-se de MP que revoga proibição vigente desde 1971 que concessionárias de televisão aberta tinham para realizar sorteios e premiações ao vivo.	0 - Inexistente.
MPV 932/20 (PLV 17/20) Apreciada em: 16.06	Reduz as alíquotas aos Serviços Sociais Autônomos em 50% até junho de 2020, as entidades do “sistema S”.	2 - Básica: trouxe análise de custo, mostrando redução de R\$ 2,6 bilhões de tributos com a medida para auxiliar autônomos na crise.
MPV 927/20 (PLV 18/20) Apreciada em: 17.06	MP que visa manutenção do emprego e da renda, ao trazer flexibilizações e alternativas como teletrabalho, antecipação de férias e banco de horas, para permitir o distanciamento social do empregado sem precisar demiti-lo.	0 - Inexistente.

MPV 931/20 (PLV 19/20) Apreciada em: 25.06	Trata da prorrogação da data limite para realização de assembleias de associações, além de permitir sua realização por ambiente virtual.	0 - Inexistente.
MPV 944/20 (PLV 20/20 e PLV 28/20) Apreciada em: 30.06 e em 29.07 (emendas do Senado)	Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, fornecendo crédito às pequenas e micro empresas, além de mitigar riscos ao sistema financeiro nacional.	1- Parcial: ensaia uma análise de custo ao dizer que a proposta aproximadamente custará R\$ 34 bilhões de reais para a criação de linhas de crédito subsidiado, mas não demonstra que a ação atingirá o objetivo proposto.
MPV 930/20 (PLV 21/20) Apreciada em: 30.06	Reduz as hipóteses de tributação por variação cambial quando instituição financeira possui investimentos em sociedades estabelecidas no exterior, devido à alta volatilidade cambial causada pela pandemia.	3 - Avançada: a justificação traz uma análise de custo-benefício mostrando como as medidas propostas atingem os objetivos visados inclusive com exemplos internacionais.
MPV 934/20 (PLV 22/20) Apreciada em: 07.07	Trata da flexibilização do mínimo de dias de trabalho escolar/acadêmico no ano de 2020, além da abreviação da formatura dos graduandos nas áreas de saúde.	0 - Inexistente.
MPV 925/20 (PLV 23/20) Apreciada em: 08.07	Medidas emergenciais para a aviação civil brasileira: aumenta liquidez para um dos setores mais atingidos pela pandemia, o setor aéreo. Permite o saque de FGTS dos aeronautas atingidos pela suspensão/redução de salários e extinção da cobrança de Adicional de Tarifa. Prevê o reembolso de passagens não voadas em 12 meses.	0 - Inexistente, apenas justifica a existência do problema mas não demonstra relação entre a solução e a melhor forma de solucioná-lo.
MPV 975/20	Cria uma linha de crédito de R\$ 20 bilhões de	1- Parcial: ensaia uma

<p>(PLV 24/20) Apreciada em: 09.07</p>	<p>reais a taxas de juro subsidiadas pela União para empresas cujo faturamento esteja entre R\$ 360 mil e R\$ 300 milhões.</p>	<p>análise de custo ao dizer que a proposta aproximadamente custará R\$ 20 bilhões de reais para a criação de linhas de crédito subsidiado, mas não demonstra que a ação atingirá o objetivo proposto.</p>
<p>MPV 926/20 (PLV 25/20) Apreciada em: 14.07</p>	<p>Amplia os casos de dispensa de licitação na pandemia para serviços de engenharia e projetos. Prevê que cabe à União decretar medidas sanitárias no transporte intermunicipal, interestadual e internacional em portos, aeroportos e rodovias.</p>	<p>0 - Inexistente.</p>
<p>MPV 986/20 Apreciada em: 20.08 e em: 29.07 (PLV 27/20 do Senado)</p>	<p>Limita os repasses da União ao setor cultural, aprovados pelo PL 1075/20. Obriga que os recursos não utilizados até o fim de 2020 sejam obrigatoriamente devolvidos à União.</p>	<p>1 - Parcial: ensaia uma análise de custo ao dizer na justificativa que haverá transferência de R\$ 3 bilhões aos entes para auxílio à cultura, mas não especifica como este valor atingirá os benefícios descritos.</p>
<p>MPV 938/20 (PLV 26/20) Apreciada em: 22.07</p>	<p>Trata-se de autorização legislativa para a União transferir R\$ 16 bilhões de reais em quatro parcelas iguais a estados e municípios para auxiliar no combate à pandemia.</p>	<p>1 - Parcial: novamente, há um ensaio de análise de custo ao dizer na justificativa que haverá transferência de R\$ 16 bilhões, porém sem comprovação ou indícios de que esta é a melhor forma de destinação ou que a proposta atingirá seus objetivos.</p>
<p>MPV 948/20 (PLV 29/20)</p>	<p>Medidas emergenciais do setor do turismo, dá maior prazo para devolução de valores</p>	<p>0 - Inexistente, apenas justifica a existência do</p>

Apreciada em: 29.07	contratados por agências turísticas e setor de eventos, seguindo a mesma linha da MP de medidas emergenciais do setor aéreo.	problema mas não demonstra relação entre a solução e a melhor forma de solucioná-lo.
MPV 945/20 (PLV 30/20) Apreciada em: 29.07	Medidas emergenciais para o setor portuário, prevendo indenização a ser arcada pela União em reequilíbrio de contrato portuário quando trabalhador avulso for impossibilitado de trabalhar em função de sintomas de COVID-19, entre outras providências.	0 - Inexistente, faz a identificação do problema porém não o relaciona com a solução apresentada.
MPV 946/20 (PLV 31/20) Apreciada em: 29.07	Flexibiliza os usos do FGTS, permitindo a compra de mais de um imóvel com os valores do fundo, aumento do limite de saque emergencial do FGTS, permite que optantes do saque-aniversário saquem todo o fundo quando demitidos sem justa causa, entre outras providências.	1 - Parcial: há um ensaio de análise de custo ao dizer na justificativa quanto ao valor levantado no caso da extinção do fundo PIS-PASEP, em R\$ 20 bilhões de reais, porém não em relação às consequências da flexibilização do FGTS.
MPV 983/20 (PLV 32/20) Apreciada em: 11.08	Trata do uso de assinaturas eletrônicas no âmbito da administração pública brasileira para a transferência de imóveis, contratações e comunicações. Também trata das assinaturas eletrônicas para validade de serviços e contratações da saúde.	0 - Inexistente, não faz menção alguma ao custo que a medida proposta representa aos cofres públicos.
MPV 958/20 (PLV 33/20) Apreciada em: 18.08	Reduz diversas burocracias para a obtenção de crédito e certificados para que empresas possam buscar crédito junto a instituições financeiras, alterando 9 leis para tal.	0 - Inexistente, apenas aponta os benefícios da proposta sem relacionar a seus efeitos práticos.
MPV 959/20 (PLV 34/20) Apreciada em: 25.08	Trata da operacionalização para o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, dispondo hipóteses de pagamento quando o beneficiário não tiver conta no banco informado, dentre outras.	1 - Parcial: há presença de ferramentas de custo-benefício, porém sem apontar que os meios adotados são os mais adequados aos objetivos propostos.

<p>MPV 960/20 (PLV 35/20)</p> <p>Apreciada em: 26.08</p>	<p>Trata da prorrogação por um ano, em caráter excepcional, dos prazos de suspensões de pagamentos de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de drawback de que trata o art. 12 da Lei nº 11.945, de 2009, que tenham termo no ano de 2020.</p>	<p>0 - Inexistente, apenas faz a identificação do problema regulatório, sem mostrar que a via adotada era a melhor alternativa ao problema.</p>
<p>MPV 961/20 (PLV 36/20)</p> <p>Apreciada em: 01.09</p>	<p>Aumenta os limites para dispensa de licitação são alterados para R\$ 100.000 e R\$ 50.000 em casos de obras de engenharia e para outros serviços e compras, respectivamente e permite o pagamento antecipado nas licitações e contratos administrativo.</p>	<p>0 - Inexistente, alega benefícios com a proposta sem comprovar que resolva qualquer problema.</p>
<p>MPV 971/20</p> <p>Apreciada em: 21.09</p>	<p>Aumento de 25% na remuneração dos policiais militares do Distrito Federal e dos membros do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, além de um aumento de 8% na remuneração dos policiais civis do mesmo ente.</p>	<p>1 - Parcial: há um ensaio de análise custo ao mostrar custo aproximado de R\$ 520 milhões com a criação dos cargos, mas não justificou por que tal criação atingiria o propósito descrito.</p>
<p>MPV 980/20 (PLV 37/20)</p> <p>Apreciada em: 21.09</p>	<p>Criação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e do Ministério das Comunicações, antes unidos em uma só pasta.</p>	<p>0 - Inexistente, a justificativa tem apenas 5 pontos e apenas menciona que a criação de mais um ministério importará “aumento de eficiência”, sem comprovações.</p>
<p>MPV 974/20 (PLV 38/20)</p> <p>Apreciada em: 21.09</p>	<p>Autoriza o Ministério da Saúde a prorrogar 3.592 contratos por tempo determinado de profissionais de saúde para exercício de atividades nos hospitais federais do Estado do Rio de Janeiro.</p>	<p>0 - Inexistente, sequer há apontamento de custos relacionados à medida.</p>
<p>MPV 973/20</p> <p>Apreciada em: 22.09</p>	<p>Dispensa obrigatoriedade de aferição, por parte de empresas que operam em Cinzas de Processamento de Exportações, de 80% de faturamento para o mercado externo tendo em vista a crise da pandemia.</p>	<p>1 - Parcial: traz dados do IPEA para identificar o problema e demonstrar que a proposta pode auxiliar</p>

		na resolução.
MPV 982/20 (PLV 39/20) Apreciada em: 22.09	Facilitar ao governo federal o pagamento de benefícios sociais durante a pandemia e promove inclusão financeira digital através da Poupança Social Digital.	1 - Parcial: traz dados apenas o conhecimento dogmático do direito como avaliação da última política pública similar à proposta, sem avaliação de dados concretos.
MPV 987/20 (PLV 40/20) Apreciada em: 29.09	Prorroga por 1 ano prazo para empresas do Regime Automotivo para o Desenvolvimento Regional, que possuem fiscais, apresentem seus projetos de desenvolvimento para usufruírem do benefício.	1 - Parcial: a proposição apenas menciona que prorrogar o prazo ajudará as empresas, mas não vincula tal via à melhor alternativa.
MPV 993/20 Apreciada em: 18.11	Autoriza a prorrogação de 5 para 8 anos de 27 contratos por tempo determinado no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.	2 - Básica: a justificação traz uma análise de custos, <i>cost assessment</i> , de que a medida custará R\$ 6.752.860,92
MPV 996/20 (PLV 41/20) Apreciada em: 03.12	MP da “Casa Verde e Amarela”, substituição do “Minha Casa Minha Vida” com reduções das taxas de financiamento habitacional e previsão de avanços na regularização fundiária (reconhecimento de propriedade).	1 - Parcial: a proposição dá o valor de R\$ 500 milhões que espera atrair de investimentos privados para regularização fundiária, mas não dá números de beneficiários. Segundo a própria justificativa, a MP não tem metas.
MPV 998/20 (PLV 42/20) Apreciada em: 17.12	Trata-se de MP que visa a redução da tarifa de energia em meio à pandemia, para tal introduz novos subsídios com foco no Norte e Nordeste, além da estatização de duas sociedade de economia mista e novas burocracias ao consumidor livre de energia.	0 - Inexistente. A justificativa da MP apenas explica o seu conteúdo, sem demonstrar como as vias adotadas solucionam os

		problemas levantados.
MPV 1003/20 (PLV 43/20) Apreciada em: 18.12	Adesão ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas COVID-19 - Covax Facility, administrado pela Aliança Gavi (Gavi Alliance), com a finalidade de adquirir vacinas contra a COVID-19.	2 - Básica: a justificação traz uma análise de custos, <i>cost assessment</i> , de que a medida custará R\$ 2.513.700.000,00 e poderá garantir vacinas para imunizar 10% da população.

Podemos destacar como uma Medida Provisória que poderia ter se beneficiado de maiores instrumentos de AIR a MPV 971/20, que aumentou vencimentos de 25% na remuneração dos policiais militares do Distrito Federal e dos membros do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, além de um aumento de 8% na remuneração dos policiais civis do mesmo ente a um custo de R\$ 520 milhões no ano de pandemia.

Por uma análise multicritérios, seria possível ponderar os benefícios inegáveis do aumento salarial com as perdas irreparáveis à Economia e ao cidadão que tal medida representa (aumento do rombo fiscal, previsão de maiores impostos e menor espaço para incentivos fiscais). Em vez disso, a medida provisória já nasceu com apenas um esboço de ferramenta de análise de impacto regulatória, AIR, trazendo apenas o custo total - sem nenhuma justificativa para a medida.

4.5 PROJETOS DE LEI

O campo de matérias reguladas por lei ordinária é residual, ou seja, projeto de lei pode dispor sobre qualquer matéria não reservada à PEC, lei complementar, decreto legislativo ou resolução (artigos 49, 51 e 52 da Constituição). Diferente das leis complementares, aprovadas por maioria absoluta, as leis ordinárias são aprovadas por maioria simples, em turno único de discussão e votação em cada uma das casas.

Importante lembrar que, porquanto a lei ordinária seja de “mais fácil” aprovação do que as demais proposições legislativas, não existe hierarquia oficial entre lei complementar e lei ordinária, apenas uma espécie de reserva de matérias, competências ou determinação constitucional para cada uma delas.

Os projetos de lei foram o tipo de proposição legislativo mais aprovado de 2020 na Câmara dos Deputados, chegando a 81 projetos de lei aprovados:

Tabela 7 - Projetos de lei aprovados em 2020 e a presença ou não de AIR¹²

Proposição e data	Autor	Resumo	Análise de Impacto Regulatória - AIR
PL 23/20 Apreciado em: 04.02	Poder Executivo	Primeira lei que previa instrumentos de combate ao coronavírus como isolamento, quarentena, dentre outros.	0 - Inexistente. A justificação sequer faz menção aos dispositivos legais.
PL 6215/13 Apreciado em: 19.02	Roberto de Lucena	Estipula o dia 08 de maio como o “Dia Nacional da luta contra a Endometriose”.	0 - Inexistente. Não há qualquer análise de impacto regulatória na proposição.
PL 7354/17 Apreciado em: 19.02	Senado Federal	Trata-se de inclusão de exames no SUS de relevância para detecção de câncer de mama para pacientes de grupos de risco.	1 - Parcial: a justificação traz referências que ligam o problema identificado à solução proposta, mas sem parâmetros claros definidos.
PL 668/20 Apreciado	Dr. Luiz Antonio Teixeira	Trata-se de projeto para proibir a exportação de produtos médicos, hospitalares e de higiene essenciais	0 - Inexistente. Na justificativa de 3 parágrafos não há

¹² Elaboração própria, dados sobre proposições disponíveis em <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em 08 de julho de 2021. Os projetos que iniciaram sua tramitação no Senado Federal constam como autor “Senado Federal” e foram consultados em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em 08 de julho de 2021.

em: 17.03 E em: 31.03 (emendas Senado)	Jr. e outros	ao combate à epidemia de Coronavírus no Brasil, enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública (2019-nCoV).	qualquer evidência de que medidas tão gravosas iriam atingir o fim pretendido sem consequências indesejadas.
PL 696/20 Apreciado em: 25.03	Adriana Ventura e outros	Autoriza o uso da telemedicina, em qualquer área da saúde, enquanto durar a crise ocasionada pelo COVID-19.	0 - Inexistente. A justificativa exalta a urgência proposição, mas sem qualquer ligação entre o problema e a solução proposta.
PL 786/20 Apreciado em: 25.03	Hildo Rocha	O PL visa garantir a segurança alimentar de crianças em situação de vulnerabilidade social, fornecendo às famílias das escolas fechadas em decorrência da pandemia a merenda escolar.	0 - Inexistente. A justificativa não tem quaisquer dados ou ferramentas da AIR para justificar sua proposição.
PL 702/20 Apreciado em: 26.03	Alexandre Padilha	Dispensa a apresentação física de atestado médico para justificar ausência no trabalho nos sete primeiros dias de trabalho.	0 - Inexistente. Não há quaisquer dados, parâmetros ou métodos de AIR na justificação do projeto.
PL 805/20 Apreciado em: 26.03	Pedro Westphal e Jorge Solla	Suspende por 120 as metas qualitativas e quantitativas que prestadores de serviços no âmbito do SUS tinham de cumprir devido aos novos protocolos da pandemia.	1 - Parcial: há informações de, além do problema identificado, como a solução proposta pode auxiliar em sua resolução.
PL 9236/17 Apreciado em: 26.03	Eduardo Barbosa	Permite a concessão do benefício previdenciário BPC - benefício de prestação continuada - para famílias com renda de até meio salário per capita.	1 - Parcial: identifica o problema e a solução, sem entretanto dimensionar o custo do projeto

			para que seja uma análise custo, ou custo-benefício.
PL 864/20 Apreciado em: 01.04	Dr. Luiz Antônio Teixeira Jr. e outros	Desburocratiza o registro de medicamentos e materiais já aprovados em instâncias internacionais. Liberação de medicamentos ANVISA já aprovados em instâncias internacionais.	0 - Inexistente: a justificção não traz qualquer menção a como a solução proposta poderia resolver o problema identificado.
PL 985/20 Apreciado em: 01.04	Perpétua Almeida	Suspende a cobrança de juros, multas e outros encargos, por atraso no pagamento dos financiamentos imobiliários, financiamentos de veículos enquanto durar a pandemia.	0 - Inexistente: o projeto não traz qualquer dimensão das consequências do que propõe.
PL 1161/20 Apreciado em: 01.04	Efraim Filho e outros	Congela o FPM - fundo de participação dos municípios e do PFE - fundo de participação dos estados, ao valor pago pela União no ano de 2019.	0 - Inexistente: não há nenhuma ferramenta de análise de impacto da proposição em tela.
PL 848/20 Apreciado em: 07.04	Kim Kataguiri	O PL propõe que os receituários médicos passam a ter validade indeterminada enquanto perdurar surto epidêmico.	0 - Inexistente: não há demonstração de que a saída regulatória encontrada resolve o problema identificado.
PL 1006/20 Apreciado em: 09.04	Senado Federal	Permite a transferência de R\$ 2 bilhões às santas Casas, que prestam serviço ao SUS.	1 - Parcial: há uma incipiente cost assessment, análise de custos na justificção ao trazer o custo total da matéria, R\$ 2 bilhões.
PL 1106/20 Apreciado em: 09.04	André Ferreira	Inclui novo beneficiário na tarifa social de energia, compreendido como qualquer morador de empreendimento habitacional de	0 - Inexistente. O projeto não traz qualquer dado de custos ou de

		interesse social, conforme definido pelo estado ou prefeitura.	impacto do que sua proposta acarretará.
PL 675/20 Apreciado em: 09.04 09.06 (emendas Senado)	Denis Bezerra e Vilson da Fetaemg	Prevê que “enquanto durarem os efeitos do COVID-19”, é proibido fazer inscrição no banco de dados de que trata o inadimplemento de pessoas físicas ou jurídicas, para formação de histórico de crédito.	0 - Inexistente. Não há qualquer dado ou ferramenta da AIR constante do projeto que trará diversos prejuízos não calculados ao setor privado e de crédito.
PL 873/20 Apreciado em: 16.04	Senado Federal	Engessa o auxílio emergencial, prevendo que nos casos de beneficiário do Bolso Família a quantia devida seja de, no mínimo, R\$ 300,00, bem como estipulava duração mínimo do programa de 6 meses.	0 - Inexistente. Não é possível verificar quaisquer ferramentas de AIR no presente projeto.
PL 1282/20 Apreciado em: 22.04	Senado Federal	O PL cria o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), com o objetivo de criar linha de crédito com juros reduzidos	0 - Inexistente. Não há sequer dados sobre custos do projeto na justificção.
PL 1389/20 Apreciado em: 23.04 E em: 08.07 (emendas Senado)	Flávia Arruda	Permite à transposição de saldos remanescentes dos orçamentos de seguridade de municípios de 2019 para que estes valores não utilizados possam ser investidos em 2020 na crise do COVID-19.	0 - Inexistente. A justificativa apenas explica os dispositivos legais em vez de apontar ferramentas que mostrem que a intervenção foi a melhor via para resolução do problema.
PL 1079/20 Apreciado em: 28.04 E em:	Denis Bezerra	Suspensão parcial do pagamento do FIES enquanto durar a pandemia, permitindo que alunos suspendam tanto a amortização das parcelas, para os estudantes que já finalizaram os seus cursos, quanto o pagamento	0 - Inexistente. Não há nenhum dado de impacto da presente proposta no sistema de educação privado,

18.06 (emenda Senado)		da parcela de encargos devida aos agentes financeiros. Para os contratos formalizados até 2017, a proposta também suspende a incidência dos juros sobre o saldo devedor.	a cadeia de fornecedores e as obrigações de folha.
PL 1409/20 Apreciado em: 29.04 E em: 09.06 (emendas Senado)	Dr. Zacharias Calil e outros	Obriga a testagens periódicas a cada 15 dias para constatar se agentes de saúde estão infectados com o patógeno no caso de uma pandemia.	0 - Inexistente. Por mais que cite números de profissionais da saúde acometidos pelo COVID-19, não demonstra como esta proposição é a via mais adequada para sua resolução.
PL 1304/20 Apreciado em: 29.04	Jhonatan de Jesus e outros	Trata-se da possibilidade de doação das glebas da União aos dois estados, Roraima e Amapá, e da limitação de atividades em até 25 km da faixa de fronteira.	0 - Inexistente. Não há qualquer indicação de meios na justificativa que atinjam o objetivo proposto.
PL 1179/20 Apreciado em: 14.05	Senado Federal	Permite aos locatários a redução total ou parcial dos valores dos aluguéis sem que possam ser despejados durante a pandemia, dentre outras previsões para regulamentar casos econômicos diversos durante a pandemia.	0 - Inexistente. A justificativa apenas explica os dispositivos constantes do texto, sem mostrar que o caminho adotado é o ideal.
PL 550/19 Apreciado em: 19.05	Senado Federal	Prevê que a responsabilidade civil do empreendedor por danos decorrentes de falhas da barragem independe da existência de culpa.	0 - Inexistente. Há apenas a identificação do problema, sem demonstrar que a solução proposta é capaz de resolvê-lo.
PL 1194/20	Senado Federal	Projeto de Lei que autoriza estabelecimentos dedicados ao	0 - Inexistente. Não há sequer qualquer

Apreciado em: 19.05		fornecimento de alimentos e refeições prontos para o consumo a fazerem doação dos excedentes de sua produção não comercializados	dado ou número sobre o problema que se pretende combater, no caso, a fome durante a pandemia.
PL 1562/20 Apreciado em: 19.05 E em: 09.06 (emendas Senado)	Pedro Lucas Fernandes	Trata da obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção para circulação em locais públicos e prevê penas para seu descumprimento.	1 - Parcial: há uma incipiente análise multicritérios na justificativa ao trazer os dados da pandemia, bem como os dados acadêmicos para o uso de máscaras. Contudo, não demonstrou que todas as medidas coercitivas da proposição eram necessárias.
PL 2048/20 Apreciado em: 20.05	Ricardo Izar e outros	Suspende perícias para portadores de doenças crônico-degenerativas na concessão do auxílio-doença durante a pandemia do COVID-19.	0 - Inexistente, apenas trouxe os dados de mortos da pandemia até o momento sem trazer qualquer ferramenta da AIR para justificar o texto proposto.
PL 1888/20 Apreciado em: 20.05	Leandre e outros	O PL cria um auxílio financeiro, no valor total de R\$ 160 milhões, às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI)	0 - Inexistente, a justificção sequer menciona o valor trazido no projeto.
PL 669/19 Apreciado em: 21.05	Senado Federal	O projeto veda a cobrança de taxa destinada a religação ou restabelecimento do serviço de utilidade pública como água e luz, mesmo em razão de inadimplência.	0 - Inexistente, o projeto não traz nenhuma estimativa de impacto da proposta.
PL 1826/20	Reginaldo	Criar o programa de benefícios -	0 - Inexistente, o

<p>Apreciado em: 21.05</p> <p>E em: 14.07 (emendas Senado)</p>	<p>Lopes e Fernanda Melchionna</p>	<p>Programa Apoio aos profissionais de saúde trabalhadores do combate ao COVID (PAPS-COVID). Dispõe sobre compensação financeira a ser paga pela União aos profissionais e trabalhadores na linha de frente de combate à pandemia. Prevê também um seguro de vida obrigatório com prêmio de R\$ 200 mil reais a ser pago pela União para tais trabalhadores.</p>	<p>projeto não traz nenhuma estimativa de impacto financeiro da proposta legislativa.</p>
<p>PL 1142/20</p> <p>Apreciado em: 21.05</p>	<p>Professora Rosa Neide e outros</p>	<p>Estabelece programa de proteção dos povos indígenas no combate à COVID, estabelecendo a obrigação da União organizar atendimento diferenciado e emergencial, nas proximidades de territórios indígenas e quilombolas, com oferta de leitos de UTI e aquisição de ventiladores e máquinas de oxigenação sanguínea, dentre outros.</p>	<p>0 - Inexistente, o projeto não traz nenhuma estimativa de quanto a proposta iria custar à União ou se sua aplicação seria possível dadas as dificuldades técnicas.</p>
<p>PL 2294/20</p> <p>Apreciado em: 21.05</p>	<p>Carlos Chiodini</p>	<p>O PL tem por objetivo flexibilizar as normas relativas à fabricação e comercialização de ventiladores pulmonares durante o período de pandemia do COVID-19.</p>	<p>0 - Inexistente, não há qualquer ferramenta da AIR na proposição.</p>
<p>PL 1291/20</p> <p>Apreciado em: 21.05</p>	<p>Maria do Rosário e outras</p>	<p>Prevê a obrigatoriedade, para o Poder Público, de garantir o disposto na Lei 11.340 de 7 de agosto de 2006 (lei Maria da Penha), dando especificidades em razão da pandemia do COVID, como obrigação de criação de aplicativo de celular gratuita para denúncia de agressões com vítimas mulheres.</p>	<p>0 - Inexistente, o projeto não traz nenhuma estimativa de impacto financeiro da proposta legislativa.</p>
<p>PL 1397/20</p> <p>Apreciado em: 21.05</p>	<p>Hugo Leal</p>	<p>O PL suspende ações judiciais de execução, decretação de falência e cria uma negociação preventiva com os credores, mudanças visando evitar ainda mais os impactos negativos da</p>	<p>0 - Inexistente, a justificativa apenas explica os dispositivos jurídicos do projeto,</p>

		crise da pandemia sobre as empresas brasileiras.	sem antecipar nenhum impacto de seu conteúdo.
PL 1075/20 Apreciado em: 26.05	Benedita da Silva e outros	Prevê a criação de uma renda mínima de um salário mínimo para os trabalhadores formais e informais do setor cultural, além de vedar o corte de serviços de utilidade pública de entidades e órgãos culturais.	0 - Inexistente. A justificação não traz sequer impacto financeiro que a proposta representará à União e aos brasileiros.
PL 2159/20 Apreciado em: 26.05	Eduardo Braide	O PL estende a possibilidade de distribuição de alimentos adquiridos com recursos do Pnae, antes restrita aos alunos da rede pública, conforme aprovado pela Lei 13.987/20, aos alunos de escolas filantrópicas, confessionais e comunitárias.	0 - Inexistente. A justificativa não prevê custos ou benefícios da proposta, apenas explica os seus dispositivos.
PL 2508/20 Apreciado em: 02.06	Fernanda Melchionna e outros	O PL assegura à mãe o cadastro do filho para fins de concessão de auxílio-emergencial em caso de pais separados, salvo se o pai comprovar a guarda unilateral do filho.	0 - Inexistente. Não há dimensão do impacto que a proposta pode trazer na burocratização da concessão do auxílio.
PL 1985/19 Apreciado em: 04.06	Margarete Coelho	Obriga a contratação de fisioterapeutas em todas as unidades de tratamento intensivo (UTI) do Brasil, sendo a presença mínima permanente de 1 profissional a cada 10 leitos segundo a proposta.	0 - Inexistente. Não há sequer estimativa de custo que a proposta gerará à União, aos estados e hospitais com tal contratação obrigatória.
PL 1013/20 Apreciado em: 17.06 E em: 16.12	Hélio Leite	Estipula uma moratória para clubes desportivos, prevendo a suspensão do pagamento do parcelamento de dívidas no âmbito do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro - PROFUT, apelidada de	0 - Inexistente. A justificativa apenas aponta que os clubes de futebol estão sem público, logo não podem arcar com parcelas

(emendas Senado)		“lei de responsabilidade fiscal do futebol” que permitiu aos clubes o parcelamento de dívidas fiscais.	de suas dívidas. Não há qualquer estimativa de impacto, exigida pela LRF em proposições que abram mão de receita.
PL 1494/20 Apreciado em: 18.06	Ruy Carneiro	Permite aos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais realizarem atendimento na modalidade tele-saúde enquanto perdurar a crise ocasionada pelo COVID-19.	0 - Inexistente. Não há ferramentas de AIR na proposição, apenas apresentação da solução regulatória.
PL 3267/19 Apreciado em: 24.06 E em: 22.09 (emendas Senado)	Poder Executivo	Reforma do Código Brasileiro de Trânsito, modifica a composição do Conselho Nacional de Trânsito, amplia o prazo de validade das habilitações, dentre outras providências.	0 - Inexistente. A justificação detalha os dispositivos mas não mede o impacto das mudanças propostas, como aumento para 30 pontos na carteira para pena de suspensão do direito de dirigir.
PL 1444/20 Apreciado em: 09.07	Alice Portugal	Obriga estados e municípios a criarem casas-abrigo ou centros de atendimento à mulher no caso de agressão doméstica.	0 - Inexistente. Não há sequer estimativa de custos no projeto.
PL 1552/20 Apreciado em: 09.07	Sâmia Bomfim e outros	Similar ao projeto anterior, obriga estados e municípios a indenizarem mulheres em situação de agressão doméstica por estadias em hotéis e pousadas.	0 - Inexistente. Não há sequer previsão de marco temporal de fim deste auxílio, tampouco previsão de custos no projeto de lei.
PL 3058/20 Apreciado em: 14.07	Pedro Westphal e outros	Suspende até dia 31 de dezembro de 2020 as metas qualitativas e quantitativas que prestadores de serviços no âmbito do SUS tinham de	0 - Inexistente. Diferente do PL 805/20, do mesmo autor e aprovado

		cumprir devido aos novos protocolos da pandemia.	anteriormente, este conta com justificativa que não demonstra a necessidade da prorrogação da medida ou seus impactos.
PL 2801/20 Apreciado em: 15.07	Alexandre Leite e outros	Estabelece a natureza alimentar do benefício emergencial; vedando penhora, bloqueio ou desconto que vise o pagamento de dívidas ou prestações, salvo em caso de pensão alimentícia.	1 - Parcial: há informações de, além do problema identificado, como a solução proposta pode auxiliar em sua resolução.
PL 2500/20 Apreciado em: 15.07	Eduardo Costa	Prorrogação dos prazos para cumprimento dos contratos emergenciais mediante justificção e sem incidência de penalidades.	0 - Inexistente. O projeto não estima quaisquer custos ou riscos de sua aprovação, como incentivo à corrupção.
PL 1581/20 Apreciado em: 15.07	Marcelo Ramos	Regulamenta o acordo direto para pagamento com desconto ou parcelado de precatórios federais, com a destinação dos descontos obtidos pela União ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública	2 - Básica: trouxe análise de custo, mostrando potencial desembolso de R\$ 19 bilhões em pagamentos de precatórios no terceiro bimestre de 2020, e que a medida pretende reduzir.
PL 2824/20 Apreciado em: 16.07 E em: 22.09	Felipe Carreras e outros	Cria renda básica de um salário mínimo para atletas, treinadores, professores de educação física e demais profissionais do esporte. Prevê moratória das dívidas fiscais de todas as pessoas jurídicas da área do esporte que tiveram faturamento	0 - Inexistente. Não há sequer estimativa de quanto o projeto custará à União e aos brasileiros com os benefícios

(emendas Senado)		abaixo de R\$ 4,8 milhões no ano anterior, entre outras providências.	fiscais e assistenciais que se pretendem criar.
PL 735/20 Apreciado em: 20.07	Enio Verri e outros	Prevê criação de renda mínima aos agricultores familiares durante a crise da pandemia.	0 - Inexistente. Por mais que a justificativa identifique o problema, não trouxe qualquer custo gerado pela solução proposta.
PL 795/20 Apreciado em: 20.07	Professor Israel Batista e outros	Propõe a suspensão das parcelas de financiamento do programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”, sendo vedada a cobrança de juros, em decorrência de crise causada pelo COVID-19.	0 - Inexistente. Não há sequer estimativa de custo financeiro gerado pela proposição.
PL 4731/19 Apreciado em: 20.07	Senado Federal	Expande as áreas de atuação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), com o propósito de incluir a possibilidade da empresa realizar ações e projetos nos estados do Amapá, Amazonas e Pará, assim como na bacia do rio Araguari (Triângulo Mineiro).	0 - Inexistente. O aumento de gastos públicos decorrente da proposição não está sequer citado em sua justificação.
PL 2424/20 Apreciado em: 29.07	Senado Federal	Estende o Pronampe, aprovado pelo PL 1282/20, aos profissionais liberais e Microempreendedores Individuais.	0 - Inexistente. Não há qualquer menção aos custos ou impactos da proposta.
PL 2810/20 Apreciado em: 04.08	Arthur Lira	Amplia as hipóteses do crime de denúncia caluniosa, para também incluir quando o denunciador dá causa a inquérito e processo administrativo.	0 - Inexistente. A justificativa apenas explica os dispositivos do projeto sem medir seus possíveis impactos.
PL 2068/20	Marcos Aurélio	Cria quatro causas de aumento de pena no crime de estelionato: quando	1 - Parcial: há a identificação do

Apreciado em: 05.08	Sampaio	o estelionatário se passa por servidor público, quando o estelionatário está em prisão, se o estelionatário é servidor público, ou se o estelionato ocorre em meio eletrônico.	problema com menção a dados, além do apontamento da suposta solução. Não há, contudo, efetiva comprovação que a solução apontada é eficaz à solução da questão regulatória.
PL 5919/19 Apreciado em: 26.08	Superior Tribunal de Justiça	Cria o Tribunal Regional da 6ª Região, abrangendo o estado de Minas Gerais.	2 - Básica: há uma análise de custo (<i>Cost Assessment</i>) na justificativa, mostrando que o valor de estrutura comissionada passa a ser R\$ 1.957.764,00, cerca de R\$ 1 milhão acima da estrutura atual. Justifica o motivo para o suposto aumento.
PL 6229/05 Apreciado em: 26.08	Medeiros	Trata-se de projeto de 2005 para incluir todos os créditos fiscais na lei de recuperação judicial, evitando assim maiores danos econômicos na crise da COVID-19.	0 - Inexistente: não há sequer mensuração do impacto da proposta em sua justificativa.
PL 3364/20 Apreciado em: 26.08	Fabio Schiochet	Cria um programa de transferência de recursos federais às empresas concessionárias do serviço de transporte urbano municipal durante a pandemia.	0 - Inexistente. Não há sequer mensuração de custos gerados pelo projeto.
PL 5977/19 Apreciado em: 26.08	Superior Tribunal de Justiça	Transformação de um total de 42 cargos de Juiz Federal Substituto em 36 cargos de Juiz Federal de Tribunal Regional Federal, no âmbito de todas as atuais 5 Regiões da Justiça	3 - Avançada: faz uma análise de custo-efetividade (<i>Cost-Effectiveness Analysis</i>), trazendo

		Federal.	<i>dados para justificar que mesmo sem custos adicionais haverá melhor distribuição de juizes para descongestionar os Tribunais Regionais</i>
PL 3932/20 Apreciado em: 26.08	Perpétua Almeida e outras	Obriga o afastamento de gestantes e determina o trabalho remoto obrigatório enquanto perdurar o estado de calamidade pública em decorrência da COVID-19.	0 - Inexistente. Há apenas a identificação do problema, sem qualquer mensuração de custos da proposta à Economia.
PL 1485/20 Apreciado em: 01.09	Adriana Ventura e outros	Duplica as penas de crimes contra a administração pública quando estes forem praticados por ocasião de calamidade pública.	0 - Inexistente. Não há sequer estimativa dos impactos da proposta.
PL 4476/20 Apreciado em: 01.09	Antonio Carlos Mendes Thame	Nova Lei do Gás Natural, transforma em regime de autorização as instalações de armazenagem de gás natural, desverticaliza as relações de transporte ao permitir ampla concorrência a qualquer transportador que quiser transportar gás natural, dentre outras providências.	0 - Inexistente. Há apenas na justificativa uma explicação dos dispositivos da proposta, sem análise de custos ou ferramentas da AIR.
PL 4199/20 Apreciado em: 08.12	Poder Executivo	Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar, permitindo empresas estrangeiras prestarem o serviço que antes de mercado fechado à empresas brasileiras, dentre outras providências.	0 - Inexistente. A justificativa apenas explica os dispositivos da proposição, sem mensurar seus impactos.
PL 1369/19 Apreciado em: 10.12	Senado Federal	Tipifica o crime de perseguição ou <i>stalking</i> .	0 - Inexistente. Não há qualquer ferramenta da AIR na proposta.

<p>PL 349/15</p> <p>Apreciado em: 10.12</p>	<p>Rosangel a Gomes</p>	<p>Dispõe sobre o combate à violência e à discriminação político-eleitorais contra a mulher, emendando o Código Eleitoral para tipificar tais condutas.</p>	<p>0 - Inexistente. Há apenas a identificação do problema na justificção, sem ferramentas para identificar o melhor meio de solucioná-las.</p>
<p>PL 123/19</p> <p>Apreciado em: 10.12</p>	<p>Renata Abreu</p>	<p>Inclui um possível uso do Fundo Nacional de Segurança Pública para os programas de combate e prevenção de violência contra a mulher;</p>	<p>0 - Inexistente. Por mais que o problema tenha ficado demonstrado com base em dados, não há mensuração do impacto da solução proposta.</p>
<p>PL 4287/20</p> <p>Apreciado em: 10.12</p>	<p>Margarete Coelho</p>	<p>Inclui na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) o o Plano Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Violência contra a Mulher</p>	<p>0 - Inexistente. Há apenas a identificação do problema, sem demonstração dos impactos da solução proposta.</p>
<p>PL 5091/20</p> <p>Apreciado em: 10.12</p>	<p>Soraya Santos e outros</p>	<p>Tipifica o crime de violência institucional, atos omissivos ou comissivos que prejudiquem atendimento à vítima de outros crimes.</p>	<p>0 - Inexistente. Houve apenas a identificação de um problema no caso concreto (caso Mariana Ferrer), sem contudo medir os impactos da medida proposta.</p>
<p>PL 4372/20</p> <p>Apreciado em: 10.12</p> <p>E em: 17.12</p>	<p>Professora Dorinha Seabra Rezende e outros</p>	<p>Regulamenta o FUNDEB, prevendo formas de cálculo de repasse com base em performance e atendimento aos alunos nos estados e municípios.</p>	<p>1 - Parcial: há a mensuração de custo-efetividade no anexo da justificativa, sem entretanto uma análise de impacto</p>

(emendas Senado)			da proposta.
PL 9382/17 Apreciado em: 10.12	Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência	Regulamentação do exercício do profissional de Libras - língua brasileira de sinais, proibindo o exercício da profissão a qualquer profissional sem diploma ou que não tenha ao menos 5 anos de atuação prática até a publicação desta lei.	0 - Inexistente. Não há qualquer mensuração dos possíveis impactos da proposta (como a redução da oferta de profissionais da Libras), apenas explicação de seus dispositivos.
PL 3477/20 Apreciado em: 18.12	Idilvan Alencar e outros	Obriga a União a garantir acesso à internet, com fins educacionais, aos alunos e professores da educação básica pública, criando o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust.	2 - Básica: há análise de custo (Cost Assessment) na justificativa, R\$ 26,6 bilhões de custo para o intuito do projeto.
PL 5028/19 Apreciado em: 21.12	Rubens Bueno	Criação de instrumentos de pagamentos por serviços ambientais para incentivar os proprietários rurais a promoverem a preservação ambiental.	0 - Inexistente. A justificativa sequer identifica o problema, tampouco mensura os impactos da solução adotada.
PL 7658/14 Apreciado em: 21.12	Senado Federal	Veda que agentes públicos divulguem informação sobre cidadãos portadores de HIV no âmbito de processos administrativos, penais e outros.	0 - Inexistente. A justificativa possui apenas a descrição do problema regulatório, sem mensuração dos impactos da solução apontada.
PL 485/19 Apreciado em: 21.12	Capitão Wagner	Obriga supermercados a possuírem de 2 a 5% de carrinhos elétricos para compras de consumidores que estejam acompanhados de filhos com mobilidade reduzida.	0 - Inexistente, havendo dados apenas para a mensuração do problema e não ao impacto gerado pela proposta.

PL 2875/19 Apreciado em: 21.12	Tereza Nelma	Dispõe sobre critério para que as praias sejam consideradas acessíveis, alterando a Lei Brasileira de Inclusão para tal (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015).	0 - Inexistente. Há apenas a identificação do problema na justificativa, sem mensuração do impacto que obrigar todas as praias a terem piso tátil, ou mesmo estacionamento, irá gerar.
PL 5191/20 Apreciado em: 22.12	Arnaldo Jardim	Altera a Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993, que dispunha sobre os fundos de investimento imobiliário para prever a criação do FIAGRO, permitindo às pessoas físicas investimento direto no setor agropecuário.	0 - Inexistente. Não há qualquer mensuração de possível impacto da proposta, ainda que positiva ao setor agropecuário.
PL 1422/19 Apreciado em: 22.12	Felipe Rigoni e outros	Torna o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como documento suficiente para identificação do cidadão para atendimento em qualquer serviço público no país.	1 - Parcial. Há a identificação do problema com base em dados bem como a justificativa da solução resolvê-lo. Contudo, não há mensuração do impacto da proposta.
PL 4113/20 Apreciado em:	Afonso Florence e outros	O PL flexibiliza regras de boa governança previstas na Lei 13.019/2014 (marco legal do terceiro setor) durante o estado de calamidade pública do COVID-19.	0 - Inexistente. Houve apenas identificação do setor afetado na justificativa, sem mensurar o problema ou a solução.
PL 5675/13 Apreciado em: 22.12	Aureo	Revoga a modalidade culposa dos crimes tributários, alterando para tal a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que define os crimes contra a	0 - Inexistente. Há apenas a identificação do problema, sem

		ordem tributária.	análise de impacto da solução.
PL 2809/20 Apreciado em: 22.12	Antônio Brito e outros	Flexibiliza critérios para a emissão do Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Saúde, para que possam continuar atuando na crise do COVID-19.	1 - Parcial. Há identificação do problema com dados e vinculação da solução capaz de resolvê-lo. Contudo, não mede quaisquer impactos da proposta indicada.
PL 5029/20 Apreciado em: 22.12	Senado Federal	Trata-se da ampliação da participação da União no FGO - Fundo Garantidor de Operações, com fins de garantir recursos ao Pronampe, que passa a ser definido em 6% + SELIC.	0 - Inexistente. O autor apenas demonstra que houve reuniões para definir a taxa de juros, mas não estipulou impactos para a medida.
PL 7843/17 Apreciado em: 22.12	Alessandr o Molon e outros	Cria diretrizes para que a União, Estados, Municípios e o DF passem a prestar serviços à população com o uso de tecnologia, preferencialmente de maneira remota e não presencial em decorrência da crise causada pela COVID-19.	0 - Inexistente. A justificção apenas disserta sobre a importância dos objetivos do projeto, sem explicar seus dispositivos ou mensurar seus impactos.

Como projeto de lei que poderia ter sido beneficiado com maior estudo de análise de impacto regulatório, podemos citar o PL 3932/20, que determinou o afastamento obrigatório das gestantes durante a pandemia, sem prever qualquer medida de compensação.

Em 12 de maio do corrente ano, tal projeto foi publicado em lei, a Lei nº 14.151/2012, tornando possível a percepção de seus efeitos no mercado de trabalho. A

grande preocupação do projeto é o caso das gestantes contratadas para trabalhos que não possuem correspondência em home-office, como atendimento direto ao público.

Nestes casos em que o trabalho desempenhado pela gestante afastada não possui correspondente em trabalho remoto, a lei deixou recair integralmente ao empregador o custo com trabalhadores que não estarão prestando qualquer serviço - um cálculo não antevisto, mensurado ou sequer citado quando da proposição ou tramitação do referido projeto.

Cabe pontuar, ainda, que mesmo que a lei fora publicada em maio de 2021 não previu sequer a possibilidade de retorno das gestantes vacinadas. Assim, com o objetivo de corrigir tais distorções, tramita na Câmara o PL 2058/2021, que prevê a possibilidade de retorno ao trabalho das gestantes completamente imunizadas contra o COVID-19.

Sem dúvidas, este é um emblemático caso em que a utilização de uma simples análise de custo, *cost assessment*, mensuraria aos legisladores sobre as consequências das medidas que estavam aprovando, permitindo inclusive melhor dimensionamento do próprio mérito da proposta - como por exemplo, prever lá naquele projeto o retorno ao trabalho das gestantes completamente imunizadas contra o COVID-19.

4.6 PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO

Decretos legislativos são matérias que regulam, com poder de lei ordinária, matérias de competência exclusiva do legislativo, conforme art. 49 da Constituição Federal. Entram em vigor por resolução, sem estarem sujeitos à sanção ou veto presidencial.

Os decretos legislativos destinam-se a regular, com efeito de lei ordinária, matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, previstas no art. 49 da CF/1988.

Os decretos legislativos e as resoluções não estão sujeitos à sanção e ao veto presidencial.

A Constituição prevê 17 hipóteses de competência exclusiva do Congresso Nacional e que são editadas por resolução, como por exemplo “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (inciso V, art. 49), ou “fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores” (inciso VII, art. 49 da Constituição).

Os decretos legislativos podem ter início na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, sendo propostos por deputado, senador ou de qualquer de suas comissões. Sua tramitação não difere da tramitação das leis ordinárias, com exceção da fase de sanção e veto, que inexistem para os decretos legislativos uma vez que regulam matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo (SILVA 2009).

No ano de 2020, a Câmara dos Deputados aprovou 22 projetos de decreto legislativo dos quais 20 foram exclusivamente ratificação de acordos ou tratados internacionais. Cabe pontuar que o conteúdo normativo de tais acordos ou tratados, diferente das demais proposições, se inicia com processo diplomático próprio e chega ao órgão legislativo através de mensagem do Executivo que apenas explica o seu texto.

Desta forma, aos acordos internacionais cabe ao Poder Legislativo apenas ratificá-los ou rejeitá-los. Como a metodologia do presente trabalho analisa apenas a fase da propositura legislativa, e como o debate dos decretos legislativos de ratificação de acordo internacional são feitos exclusivamente ao longo do processo legislativo, não serão objeto de análise de ferramentas de AIR pelo presente trabalho os PDLs que tratem apenas de acordos ou tratados internacionais, constantes da tabela abaixo:

Tabela 8¹³ - Projetos de decreto legislativo que tratam de acordos internacionais aprovados em 2020 pela Câmara¹⁴

Proposição	Tema do acordo ou tratado	País ou órgão parceiro, data e local da celebração do acordo
PDC 747/17	Acordo sobre Serviços Aéreos	Governo da República do Equador, celebrado em Quito, em 2 de maio de 2013
PDC 761/17	Acordo sobre Serviços Aéreos	Reino da Arábia Saudita, assinado em Brasília, em 14 de abril de 2015
PDC 1161/18	Acordo sobre Serviços de Transporte Aéreo	o Governo da República da Guatemala, assinado em Brasília, em 30 de outubro de 2017
PDC 1163/18	Acordo sobre Serviços Aéreos	República Dominicana, assinado em Brasília, em 14 de maio de 2018
PDC 1165/18	Isenção de Vistos de Turismo e Negócios	República Dominicana, assinado em Brasília, em 14 de maio de 2018
PDC 1168/18	Cooperação em Matéria de Defesa	República Dominicana, assinado em Brasília, em 14 de maio de 2018
PDL 203/19	Acordo para Eliminar a Dupla Tributação em Relação aos Tributos sobre a Renda e Prevenir a Evasão e a Elisão Fiscais (ADT) e seu Protocolo	República de Singapura. assinado em Singapura, em 7 de maio de 2018
PDL 242/19	Estabelecimento e o Funcionamento de Escritório do ACNUR no Brasil	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, assinado em Brasília, em 19 de fevereiro de 2018

¹³ Nesta tabela foi suprimida a coluna de “autor”, visto que todos PDLs elencados são de autoria da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional na Câmara, à exceção do PDL 324/20, que é de autoria do dep. Alceu Moreira.

¹⁴ Elaboração própria, dados sobre proposições disponíveis em <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em 08 de julho de 2021

PDL 273/19	Acordo sobre Serviços Aéreos	Governo da República da Turquia, assinado em Colombo, em 5 de dezembro de 2017.
PDL 650/19	Convenção para Eliminar a Dupla Tributação em Relação aos Tributos sobre a Renda e Prevenir a Evasão e a Elisão Fiscais, e seu Protocolo	Confederação Suíça, assinado em Brasília, em 3 de maio de 2018
PDL 667/19	Convenção para Eliminar a Dupla Tributação em Relação aos Tributos sobre a Renda e Prevenir a Evasão e a Elisão Fiscais, e seu Protocolo	Emirados Árabes Unidos, assinado em Brasília, em 12 de novembro de 2018
PDC 1156/18	Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa	República de Angola, assinado em Brasília, em 23 de junho de 2010
PDL 657/19	Acordo relativo à Sede do Escritório Regional das Américas do Novo Banco de Desenvolvimento na República Federativa do Brasil	Novo Banco de Desenvolvimento, celebrado em Joanesburgo, República da África do Sul, em 26 de julho de 2018
PDL 324/20	Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)	Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), assinado em Nova Iorque em 2 de fevereiro de 2011
PDC 1158/18	Acordo Constitutivo do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII)	República Popular da China, celebrado em Pequim, em 29 de junho de 2015
PDC 861/17	a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância	Estados Americanos, adotada na Guatemala por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos
PDL 568/20	Decisão Ministerial sobre Competição nas Exportações (WT/MIN(15)/45*WT/L/980)	Estados membros da 10ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio

		(OMC) na cidade de Nairóbi em 19 de dezembro de 2015
PDL 570/20	Acordo Sobre Serviços Aéreos	Reino dos Países Baixos, assinado em Brasília, em 8 de julho de 2019
PDL 569/20	Acordo sobre Serviços Aéreos com relação a Sint Maarten	Reino dos Países Baixos, assinado em Brasília, em 8 de julho de 2019
PDL 568/19	Acordo sobre Assistência Administrativa Mútua e Cooperação em Assuntos Aduaneiros	o Governo do Japão, assinado em Brasília, em 14 de setembro de 2017

São dois os PDLs de iniciativa do legislativo no ano de 2020 que podem efetivamente passar pelo crivo da AIR, Análise de Impacto Regulatório, como vemos:

Tabela 9 - PDLs de iniciativa do legislativo apreciados pela Câmara em 2020 e a presença ou não de AIR¹⁵

Proposição e data	Autor	Resumo	Análise de Impacto Regulatória - AIR
PDL 87/20 Apreciado em: 17.03	Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr	Suspende por 90 dias disposição da ANVISA que proibia a comercialização de álcool em concentração superior a 70%, para diferentes usos no combate à pandemia do COVID-19.	0 - Inexistente. A justificção não traz qualquer impacto da medida.
PDL 88/20 Apreciado em: 18.03	Orlando Silva	Reconhece a ocorrência de estado de calamidade pública até 31 de dezembro de 2020.	0 - Inexistente. Não há sequer justificção.

¹⁵ Elaboração própria, dados sobre proposições disponíveis em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/> Acesso em 08 de julho de 2021.

Percebemos que ambos os projetos de decreto legislativo aprovados se referem a medidas emergenciais para enfrentamento da pandemia do COVID-19, contudo não se foi avaliado por exemplo no PDL 87/20, que suspendeu por 90 dias a proibição de comercialização de álcool com concentração superior a 70%, se a liberação irrestrita poderia trazer algum risco à saúde que se pretendia proteger, ou ainda se os 90 dias propostos eram ideais para mitigação do risco de propagação do COVID-19.

Assim, a utilização de uma análise risco-risco (*Risk-risk Analysis*) iria propiciar maior compreensão do problema regulatório em tela, ponderando o risco da liberação da comercialização de produtos controlados com o risco da propagação do COVID-19 para evitar quaisquer outras consequências não pretendidas.

4.7 PROJETOS DE RESOLUÇÃO

Assim como os projetos de decreto legislativo, as resoluções legislativas também são de competência exclusiva do Congresso Nacional, diferenciando-se daqueles quanto à abrangência de suas matérias. Enquanto o decreto legislativo diz respeito a matérias nacionais atinentes a todo o Poder Público e os cidadãos, as resoluções regulam majoritariamente matéria interna ao próprio Poder Legislativo (SILVA, 2009).

As matérias reguladas por resolução têm caráter político, processual, legislativo ou administrativo da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. No caso da Câmara dos Deputados, os temas típicos das resoluções são apresentados no art. 109, inciso III do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, como a criação de comissões e matérias regimentais (art. 190, alínea III, itens b) e f) do RIDC).

No ano de 2020, foram aprovadas 5 resoluções pela Câmara dos Deputados. Destas, quatro são resoluções de denominação de parte da Câmara à homenageado que denomina. Por se tratarem de resoluções de caráter exclusivo de homenagem, não

serão analisadas no presente trabalho como passíveis de conter AIR - análise de impacto regulatório.

Tabela 10¹⁶ - Projetos de Resolução de homenagens apreciados pela Câmara em 2020¹⁷

Proposição	Parte da Câmara dos Deputados a ser denominada	Homenageado
PRC 71/20	Plenário 2 do Anexo II	Ceci Cunha
PRC 54/20	Corredor de acesso ao Plenário	Tereza de Benguela
PRC 55/20	Plenário 11 do Anexo II	Anésia Pinheiro Machado
PRC 59/20	Plenário 13 do Anexo II	Marília Chaves Peixoto

No ano de 2020, restou um projeto de resolução sem caráter de homenagem, o **PRC 11/20**, de autoria da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e que instituiu o sistema de deliberação remota (SDR), além de suspender as reuniões das comissões da Câmara no ano de 2020.

A referida resolução foi apresentada, discutida, aprovada e publicada no mesmo dia, 17 de março de 2020. Não verificou-se qualquer ferramenta de análise de impacto regulatório (AIR) na proposta, apenas uma breve justificativa que, em decorrência da pandemia, seria necessária a aprovação da matéria e adesão ao sistema de deliberação remota (SDR).

Ocorre que, por mais que realmente houvesse momento de grave crise que justificasse rápida aprovação da matéria, uma breve análise de custo (*cost assessment*) daria conta de dimensionar algumas das consequências que a gravosa medida de suspensão das reuniões das comissões poderia ter.

¹⁶ Seções autor e data foram suprimidos pois todos os projetos de resolução desta tabela foram apresentadas pela Professora Dorinha Seabra Rezende e apreciados no dia 10.12.2020

¹⁷ Elaboração própria, dados sobre proposições disponíveis em <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em 08 de julho de 2021.

A suspensão das reuniões das comissões da Câmara (§1º, art. 2º do PRC 11/20) importou grande supressão na qualidade e profundidade de diversos projetos ao longo do ano de 2020. Reporta-se por exemplo à possibilidade do funcionamento remoto também das Comissões, o que não foi veiculado ou abordado na resolução supracitada. Somente em 2021, autorizado pelo PRC 6/2021, houve autorização para o retorno das comissões da Câmara de forma remota.

4.8 OUTRAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Houve apreciação de outras seis matérias legislativas diversas das já apresentadas anteriormente: 4 objetos de deliberação, uma votação de minuta de proposta legislativa e uma comunicação de medida cautelar do Supremo Tribunal Federal.

Destas, quatro foram votações secretas para eleição de nome para cargos internos da Mesa Diretora da Câmara ou de indicações de nome para cargos que a Constituição Federal especifica, como indicação da Câmara ao Conselho Nacional do Ministério Público (inciso VI do art. 130-A da Constituição Federal). Por ratarem-se de eleições secretas propriamente ditas, e não deliberações que estão passíveis de Análise de Impacto Regulatório (AIR), serão apenas listadas na tabela abaixo.

Tabela 11¹⁸ - Eleições secretas na Câmara dos Deputados no ano de 2020¹⁹

Proposição	Eleição	Data	Eleito(s)
OBJ 1/20	Cargos de 3º Secretário e de 4º Suplente de Secretário da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	08.07	Deputado Expedito Neto, como 3º Secretário, e o Deputado Paulão,

¹⁸ Todas as eleições têm como autoria a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados

¹⁹ Elaboração própria, dados sobre proposições disponíveis em <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em 08 de julho de 2021.

			como 4º Suplente
OBJ 2/20	Membro do Conselho Nacional de Justiça.	27.10	Sr. Mário Maia
OBJ 3/20	Membro do Conselho Nacional do Ministério Público	27.10	Sr. Otavio Luiz Rodrigues Junior
OBJ 4/20	Membros da Câmara dos Deputados que comporão a Comissão Representativa do Congresso Nacional para o período de 23 de dezembro de 2020 a 1º de fevereiro de 2021	22.12	Deputado André Ferreira e mais outros 16 deputados eleitos por aclamação

Além destes objetos de deliberação (OBJ), foram apreciadas mais duas proposições no ano de 2020 pela Câmara dos Deputados, conforme tabela abaixo.

Tabela 12 - Outras Proposições Legislativas apreciadas em 2020 pela Câmara e a presença ou não de AIR²⁰

Proposição	Autor	Resumo	Aprova- do	Análise de Impacto Regulatória - AIR
CMC 1/20	Supremo Tribunal Federal	Trata-se de comunicação de medida cautelar de suspensão de mandato em desfavor do deputado Wilson Santiago. A suspensão cautelar de mandato foi requerida pela PGR e deferida pelo Min. Celso de Mello com base no art. 319 do CPP. Por se tratar de restrição de direito do parlamentar, a Câmara delibera sobre o tema (art. 53, § 3º, CF/88).	NÃO*	0 - Inexistente. Mesmo no parecer do relator, há apenas argumentos dogmáticos para a rejeição da suspensão de mandato, sem análise dos impactos que a perda de eficácia da medida levaria (como por exemplo o aumento da impunidade).
MIP 1/20	Rodrigo Maia e outros	Trata-se de Minuta de Proposição Legislativa que deu origem à "PEC do	SIM	0 - Inexistente. Por se tratar de minuta legislativa, sequer

²⁰ Elaboração própria, dados sobre proposições disponíveis em <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em 08 de julho de 2021.

		orçamento de guerra”, PEC 10/2020.		há justificação.
--	--	------------------------------------	--	------------------

*Por 233 votos a 170, esta foi a única proposição primária rejeitada em Plenário no ano de 2020 pela Câmara dos Deputados (sem considerar destaques, emendas, requerimentos e demais proposições regimentais).

4.9 PANORAMA DAS PROPOSIÇÕES APRECIADAS

Foram apreciadas 179 proposições legislativas pela Câmara dos Deputados no ano de 2020, das quais 178 foram aprovadas e 1 rejeitada.

A metodologia proposta no item 4.1 do presente trabalho com todas as proposições aprovadas em 2020 avaliar o nível de presença de AIR, Análise de Impacto Regulatório, em 4 níveis:

0 - AIR inexistente: quando não há qualquer ferramenta das metodologias de Análise de Impacto Regulatório na fase de proposição legislativa;

1 - AIR parcial: quando encontra-se alguma ferramenta de metodologia da Análise de Impacto Regulatório na proposição, ainda que incompleta;

2 - AIR básico: quando há análise de custo (*cost assessment*) ou análise de risco (*risk analysis*).

3 - AIR avançado: quando há análise multicritério (*multi-criteria analysis*); análise de custo-benefício (*cost-benefit analysis*); análise de custo-efetividade (*cost-effectiveness analysis*) ou análise risco-risco (*risk-risk analysis*).

A partir desta metodologia proposta, o presente trabalho identificou os seguintes números quanto à presença ou não de AIR nas proposições apreciadas no ano de 2020 pela Câmara dos Deputados:

- Das 3 Propostas de Emenda à Constituição, 3 apresentaram AIR inexistente;
- Dos 9 Projetos de Lei Complementar, 4 apresentaram AIR inexistente, 2 AIR parcial e 3 AIR básico;

- Das 53 Medidas Provisórias, 16 apresentaram AIR inexistente, 17 AIR parcial, 7 AIR básico, 3 AIR avançado e 10 não foram submetidos à análise de presença de AIR;
- Dos 81 Projetos de Lei, 67 apresentaram AIR inexistente, 10 AIR parcial, 3 AIR básico e 1 AIR avançado.
- Dos 22 Projetos de Resolução, 1 apresentou AIR inexistente e 4 não foram submetidos à análise de presença de AIR.
- Das 6 outras Proposições Legislativas, 2 apresentaram AIR inexistente e 4 não foram submetidas à análise de presença de AIR.
- Das 179 proposições apreciadas pela Câmara no ano de 2020, 95 apresentaram AIR inexistente, 29 apresentaram AIR parcial, 13 apresentaram AIR básico e 4 apresentaram AIR avançado.

Tabela 13 - Proposições apreciadas no ano de 2020 pela Câmara e a presença ou não de AIR - total

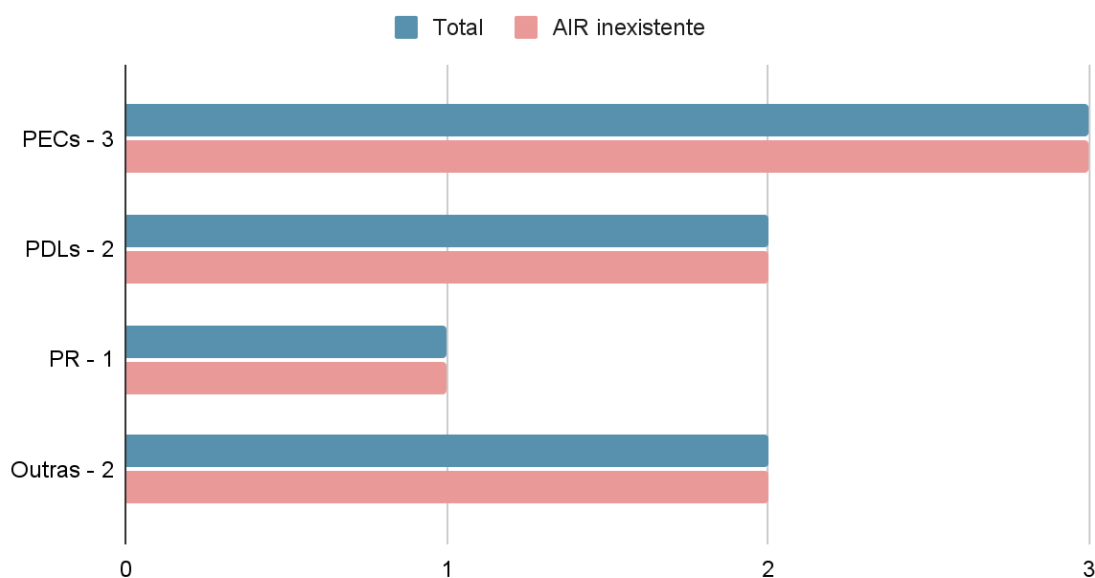
Tipo de proposição	Apreciados	AIR 0 - Inexistente	AIR 1 - Parcial	AIR 2 - Básico	AIR 3 - Avançado	AIR não aplicável
Propostas de Emenda à Constituição	3	3	0	0	0	0
Projetos de Lei Complementar	9	4	2	3	0	0
Medidas Provisórias	53	16	17	7	3	10
Projetos de Lei	81	67	10	3	1	0
Projetos de Decreto Legislativo	22	2	0	0	0	20
Projetos de Resolução	5	1	0	0	0	4

Outras Proposições Legislativas	6	2	0	0	0	4
TOTAL	179	95	29	13	4	38

Outra forma gráfica de analisar a presença da Análise de Impacto Regulatório (AIR) nas proposições aprovadas é a subdivisão por tipo de proposição aprovada e a presença de tais ferramentas de análise, conforme veremos a seguir.

Gráfico 3 - Proposições apreciadas no ano de 2020 pela Câmara que não apresentaram nenhuma Análise de Impacto Regulatório - AIR²¹

Proposições sem AIR



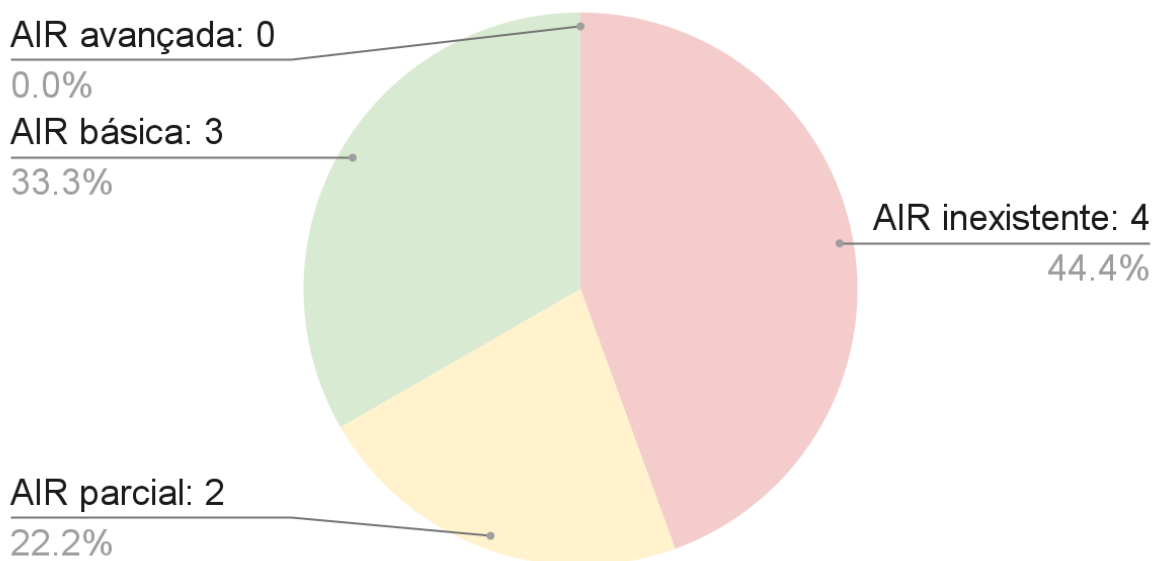
Quatro dos sete tipos de proposições apreciados pela Câmara dos Deputados em 2020 não tiveram presença de AIR em sua propositura, inclusive parcial. São elas: Propostas de Emenda à Constituição (PECs), Projetos de Decreto Legislativo (PDLs), Projeto de Resolução (PR) e outras proposições legislativas.

²¹ Para a visualização deste gráfico de presença de AIR destas proposições, foram desconsideradas as 28 proposições destes tipos apreciadas em 2020 pela Câmara mas que não estavam passíveis de AIR

Destas, podemos destacar a semelhança do encurtamento do tempo de debate das proposições que não apresentaram quaisquer instrumentos de AIR em relação às demais proposições. A única resolução aprovada em projeto de resolução sujeita à AIR, a resolução 14/2020, proposta por meio do PRC 11/20, teve sua apresentação, discussão, votação, aprovação e publicação em menos de 24 horas. O mesmo foi observado na PEC 10/20, chamada PEC do orçamento de guerra, que alterou significativamente as metas fiscais para o Brasil e teve intervalo de apenas 30 dias entre primeira e segunda votação na Câmara.

Gráfico 4 - Projetos de lei complementar aprovados em 2020 e a presença ou não de AIR

Projetos de Lei Complementar, total: 9



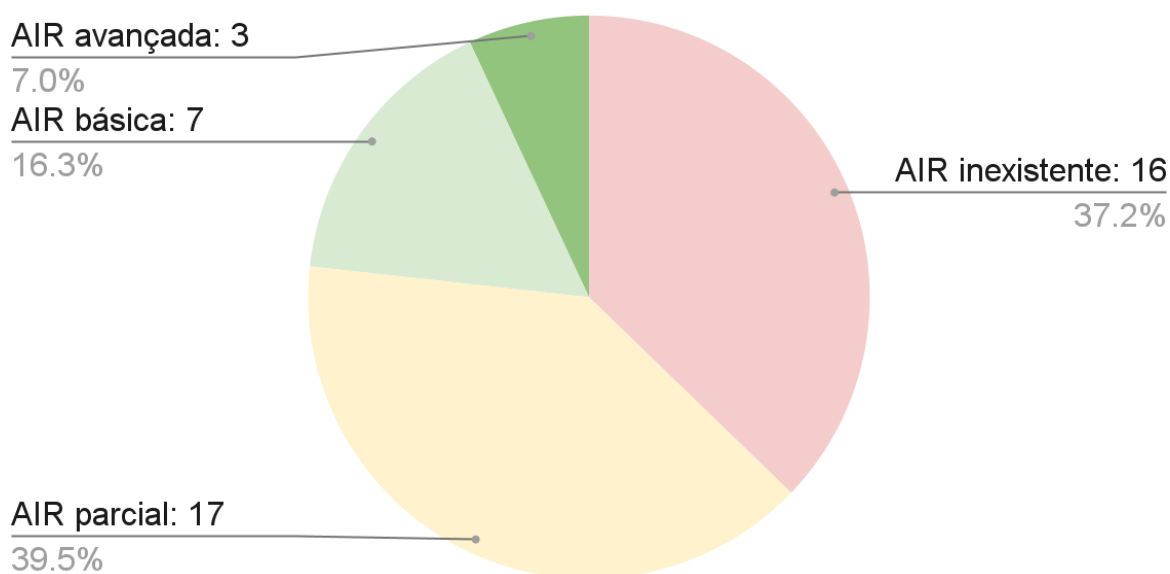
Depreende-se do gráfico que os projetos de lei complementar tiveram uma boa distribuição entre nenhuma AIR (44,4%), AIR parcial (22,2%) e AIR básica (33,3%), sem,

contudo, apresentar qualquer instrumento de AIR avançada na fase inicial de seus processos legislativos.

Ainda, é possível verificar que dois terços dos projetos de lei complementar aprovados em 2020 pela Câmara foram apresentados sem qualquer ferramenta AIR, apenas AIR parcial ou nenhuma ferramenta de Análise de Impacto. Trata-se de um dado preocupante, visto que às Leis Complementares cabe a regulamentação de dispositivos constitucionais e, portanto, com grave impacto na vida dos cidadãos.

Gráfico 5 - Medidas provisórias aprovadas em 2020 e a presença ou não de AIR²²

Medidas Provisórias, total: 43



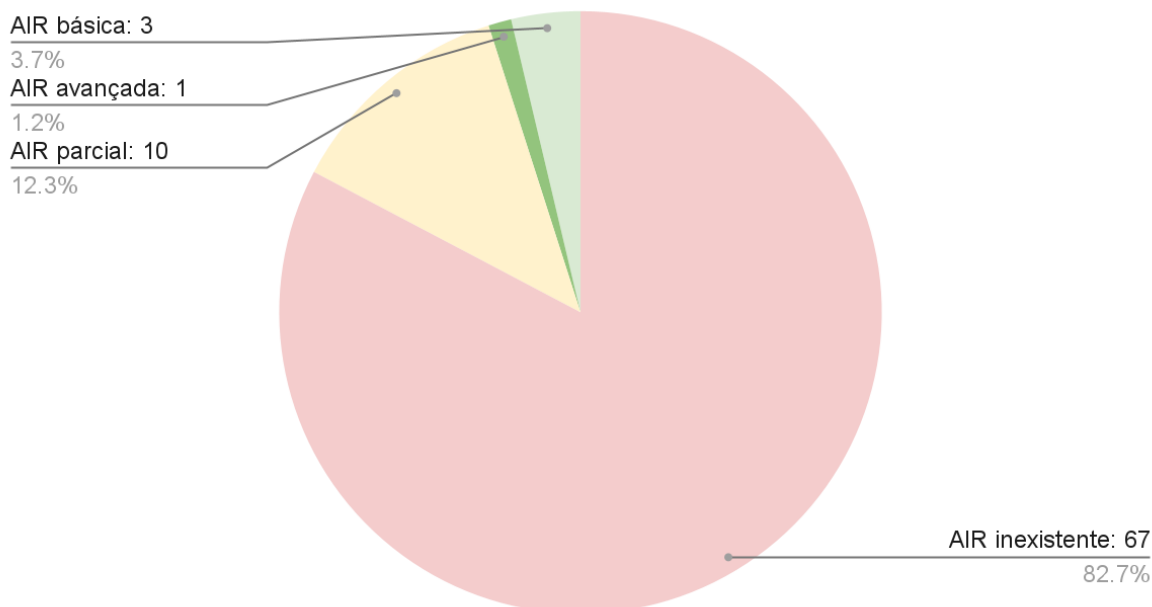
²² Para a visualização deste gráfico de presença de AIR das Medidas Provisórias, foram desconsideradas as 10 MPs de crédito extraordinário aprovadas pela Câmara dos Deputados e que contém regulamentação própria de apresentação

A metodologia do presente trabalho foi capaz de identificar a seguinte distribuição proporcional entre tais proposições aprovadas no ano de 2020 pela Câmara: AIR parcial (39,5%), AIR inexistente (37,2%), AIR básica (16,3%) e AIR avançada (7%).

As medidas provisórias foram as proposições legislativas com maior presença de AIR avançada em suas fases iniciais de tramitação. Dentre as ferramentas de AIR avançadas identificadas nas MPVs, todas foram análises de custo-benefício (*cost-benefit analysis*). Um dos possíveis motivos pelos quais as MPVs possuem melhor instrução processual-legislativa no início da tramitação decorre do fato de que partem de órgãos do Executivo, já possuidores de previsão de AIR para suas regulações emitidas, vide Decreto n° 10.411/2020.

Gráfico 6 - Projetos de lei aprovados em 2020 e a presença ou não de AIR²³

Projetos de Lei, total: 81



²³ Para a visualização deste gráfico de presença de AIR das Medidas Provisórias, foram desconsideradas as 10 MPs de crédito extraordinário aprovadas pela Câmara dos Deputados e que contém regulamentação própria de apresentação

Os projetos de lei foram as proposições aprovadas em 2020 pela Câmara com pior performance regulatória na fase de proposição, com a seguinte distribuição proporcional: AIR inexistente (82,7%), AIR parcial (12,3%), AIR básica (3,7%) e AIR avançada (1,2%).

Importante notar que o único projeto de lei em que foi identificada Análise de Impacto Regulatória Avançada, uma análise de custo-efetividade (cost-effective analysis), a autoria partiu do Superior Tribunal de Justiça. Como as outras 3 proposições com AIR avançada tiveram como autor o Poder Executivo (Medidas Provisórias), conclui-se que nenhuma proposição de iniciativa legislativa apreciada no ano de 2020 na Câmara dos Deputados teve AIR avançada.

5 O PROCESSO LEGISLATIVO DISSOCIADO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Pode se depreender da análise comparativa anterior que a função legislativa na Câmara dos Deputados no ano de 2020 foi exercida, em sua vasta maioria, dissociada de quaisquer ferramentas de Análise de Impacto Regulatório (AIR), isto é, de mecanismos capazes de mensurar ou antever as consequências das proposições que foram apreciadas.

Nesta seção, analisaremos algumas respostas da Ciência Política para compreender por que motivo ferramentas tão consolidadas na literatura econômica como a AIR ainda estão tão distantes do processo legislativo. Também analisaremos possíveis alternativas a este problema apresentado.

5.1 CIÊNCIA POLÍTICA E INCENTIVOS ECONÔMICOS

É comum, no estudo da política, a crença de que a política seja algo majoritariamente positivo, que vise o bem comum e que aja em prol dos interesses dos cidadãos. Esta visão, contudo, pode ser classificada como idealista pela Ciência Política (GIANTURCO, 2019, p. 55).

Esta visão idealista da política coloca equipara o interesse dos legisladores com o da própria sociedade, em contraposição com os interesses individuais de certos agentes econômicos cuja atividade livre e desimpedida poderia representar gravoso dano à sociedade de acordo com o legislador.

Contudo, Bastiat (2010, p. 14), ressalta uma realidade cruel: os legisladores também têm são auto interessados, distinguindo-se dos demais cidadãos entretanto pela ferramenta da lei a sua disposição. Por meio da lei, portanto, o legislador pode legalmente pilhar a sociedade para atingir seus próprios fins individuais.

Segundo o autor:

É bem evidente que a lei deveria ter por finalidade usar o poderoso obstáculo da força coletiva contra a funesta tendência de se preferir a espoliação ao trabalho. Ela deveria posicionar-se em favor da propriedade contra a espoliação. Mas, geralmente, a lei é feita por um homem ou uma classe de homens. E como seus efeitos só se fazem sentir se houver sanção e o apoio de uma força dominante é inevitável que, em definitivo, esta força seja colocada nas mãos dos que legislam. Este fenômeno inevitável, combinado com a funesta tendência que constatamos existir no coração do homem, explica a perversão mais ou menos universal da lei. Compreende-se então por que, em vez de ser um freio contra a injustiça, ela se torna um instrumento da injustiça. (BASTIAT, 2010, p. 15).

Tal compreensão joga luz em uma questão fundamental para o presente trabalho: os prováveis motivos pelos quais ferramentas como a Análise de Impacto Regulatório não se revelaram preponderantes para a propositura de projetos no Poder Legislativo. Destes, podemos ressaltar três:

1- A hipótese do regulador em erro (ignorância dos métodos adequados à solução do problema regulatório).

Esta hipótese é abordada em Hayek no grande debate presente entre capitalismo e socialismo (1991, p. 8), de que as normas do socialismo incorporam uma visão inocente de mundo, metodologias não-científicas e obsoletas. Segundo Hayek, o genuíno interesse do interventor pode estar alinhado com a sociedade, faltando-lhe os métodos corretos para compreensão dos problemas sociais e, portanto, das soluções.

2- A hipótese do regulador auto interessado que utiliza da lei para buscar seus próprios objetivos políticos ou econômicos.

Esta linha de investigação do problema em tela, não excludente com a anterior, traz a possibilidade de o regulador sequer pretender atingir os fins que declara, sendo seus objetivos reais ocultos, como o da preservação de seus próprios interesses e do mínimo esforço possível para atender ao público. Nesta linha, Stigler (1971) argumenta que decorre do auto interesse dos agentes reguladores que estes irão usar do poder de criar monopólios e dividir os ganhos com as empresas beneficiadas (teoria da captura).

3- A hipótese do regulador desinteressado com o resultado de suas ações.

Nesta linha, Rothbard (2009, p. 889) argumenta que, como os políticos recebem suas receitas não por transações voluntárias de mercado, mas por coerção, eles não possuem incentivos para se importarem com os resultados de suas decisões mesmo quando afetam os demais de forma negativa.

Seja qual for a hipótese compreendida como correta, ou todas, não restam dúvidas de que os legisladores possuem fortes incentivos para deixar de adotarem as melhores práticas internacionais no que tange à Análise de Impacto de suas propostas legislativas. Nesta próxima seção do trabalho, analisamos a visão da Escola da Escolha Pública para responder a este questionamento.

5.1.1 Escola da Escolha Pública

A Escola da Escolha Pública é uma vertente de pensamento da Ciência Política que adota uma abordagem das Ciências Econômicas para o estudo da política: com métodos claros e olhar cético, analítico e realista. Uma análise da “política sem romance” (GIANTURCO, 2019, p. 56). Seus principais autores incluem James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs e Bryan Caplan.

As falhas de mercado costumam ser a maior justificativa para a ação estatal no âmbito da economia, contudo, historicamente os autores têm falhado em identificar ou antecipar possíveis falhas do estado - situações nas quais a intervenção do estado é capaz de agravar ou piorar o problema, em vez de solucioná-lo. A Escola da Escolha Pública admite a existência das falhas de estado e abre o debate para alternativas a sua ocorrência (GIANTURCO, 2018, p. 56).

Esta vertente se baseia em diversas premissas para o estudo da política, como o do eleitor racionalmente ignorante, isto é, como as questões políticas têm alta complexidade (demandam tempo para compreensão) e como o eleitor possui relativo pouco poder de deliberação final (visto que são milhares ou milhões de votos para decisões eleitorais), segundo a Escola da Escolha Pública portanto é racional que o eleitor se informe pouco sobre política, acompanhando política somente as matérias que afetam diretamente seu bem-estar e negligenciando as demais.

Outra premissa da Escola da Escolha Pública é a de que políticos e reguladores são auto interessados, isto é, procuram a satisfação de suas prioridades particulares e utilizam dos meios que dispõem para tal. Essa vertente da Ciência Política não impõe aos agentes a pecha de “corrupto” ou nada do tipo, apenas ressalta que são seres humanos como quaisquer outros.

O problema que surge da junção destas duas premissas (eleitor desinformado e agente auto interessado) são decisões políticas ineficientes, ou seja, que não atingem os objetivos propostos. Com a identificação deste risco regulatório, a Escola de Escolha Pública propicia um debate sobre possíveis alternativas aos problemas encontrados, como melhoria regulatória, ajustes nos marcos legais, desregulamentação econômica, dentre outros.

Por fim, a Escola da Escolha Pública permite uma visão realista das Ciências Políticas, utilizando-se do individualismo metodológico para abrir mão de conceitos

abertos e abstratos como *estado* e *sociedade* para agentes específicos, políticos, assessores, lobbyistas, e seus métodos de ação. Tratar a política como uma atividade comum, feita por indivíduos reais é um dos avanços desta vertente para a identificação dos problemas que podem surgir com o excesso de regulação estatal (GIANTURCO, 2018, p; 57).

5.2 POSSÍVEIS ALTERNATIVAS

Todos os problemas apontados até aqui foram trazidos para que o trabalho pudesse apontar também para possíveis alternativas ao problema regulatório da eficácia legislativa. Apontamos dois principais meios de solução do problema: a conscientização do eleitor e a adoção de instrumentos legislativos mais eficazes.

5.2.1 A conscientização do eleitor

Por tratarmos de processos políticos numa democracia (preâmbulo, Constituição Federal), não há alternativa pela melhoria das deliberações políticas como o processo legislativo que não passe pela conscientização dos eleitores para tomarem melhores decisões eleitorais.

A conscientização do eleitor não pode se limitar, contudo, à eleição de nomes qualificados. Como vimos, mesmo nomes qualificados estão sujeitos aos mais diversos riscos e hipóteses de ineficiência regulatória quando da edição de regras que disciplinam a conduta da sociedade. Por isso, tal conscientização deve abarcar um acompanhamento da política para que estes bons nomes eleitos adotem processos e marcos institucionais para resolução efetiva dos problemas do país a longo prazo.

Por mais que o teorema do eleitor racionalmente desinformado da Escolha da Escolha Pública possa indicar a impossibilidade da alternativa do problema por meio da mudança de ação do eleitor, é fato que há países com qualidades regulatórias superiores

ao Brasil - mais especificamente, 123 países a frente do Brasil no último Ranking do Doing Business, que mede a facilidade de se fazer negócios.

Assim, inspirado nas melhores práticas internacionais podemos depreender a possibilidade de melhoria também na conscientização dos eleitores para que esperem mais e exijam mais de seus eleitos no tocante à resultados da regulação legislativa. Tal mudança de atitude é meio eficaz de melhorar o cenário regulatório brasileiro.

Podemos, contudo, antever a grande complexidade envolvida nesta tarefa de conscientização do eleitor, qual seja, a de trabalhar no âmbito cultural, artístico, intelectual e jurídico. Trata-se portanto de uma solução multidisciplinar que precisa envolver as diferentes áreas da sociedade brasileira.

Importante apontar, ainda, que esta alternativa independe de ideologia política do eleitor que se pretende conscientizar, pois o objetivo aqui é o de garantir que as leis propostas possuam os meios necessários e suficientes para atingir os fins que se propõem, independente de quais fins sejam estes.

5.2.2 Instrumentos legislativos

Após a necessária etapa de conscientização dos eleitores, é necessário discutirmos avanços no marco regulatório e institucional no âmbito do Poder Legislativo para que proponha e produza regras mais capazes de gerar os efeitos que pretende e divulga à sociedade.

Sem dúvidas, uma das propostas mais óbvias seria a da criação de uma obrigação paralela à já existente para as agências reguladoras, no caso, da formulação de Análise de Impacto Regulatório (AIR) como exigência para regular uma atividade econômica.

Como visto anteriormente, diversos países da OCDE adotam tal Análise de Impacto para elaboração de suas leis, sendo que 33 dos 35 países-membros da OCDE já identificam custos na elaboração de suas leis e regulamentações (Tabela 1, trecho 2.3 do trabalho).

No âmbito do município de Florianópolis, Santa Catarina, foi apresentado na Câmara Municipal o Projeto de Emenda à Lei Orgânica 84/2017, de autoria do então vereador Bruno Souza, e que propunha exatamente isto: obrigar novas leis municipais a conterem uma análise do custo que pretendiam gerar. É o texto da proposta²⁴:

61-B Os projetos de lei ordinária e complementar que dispuserem sobre criação ou expansão de obrigações e que gerem custos diretos ou indiretos às empresas, empreendedores ou cidadãos de Florianópolis, deverão estar obrigatoriamente acompanhados de:

I - estimativa de impacto orçamentário-financeiro médio dos custos gerados a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, a ser obrigada pelo projeto de lei, no exercício em que este deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

II - edital público com prazo mínimo de 7 dias para submissão de pareceres opinativos acerca do projeto de lei por entidades representativas e indivíduos que entenderem por tal projeto serem afetados. (FLORIANÓPOLIS, 2017, p.1)

Esta proposta inovadora e que pretendia obrigar uma análise básica de custos (*cost assessment*) para todas as leis que gerem custos aos empreendedores de Florianópolis chegou a ser aprovada em 1º turno pela Câmara Municipal em 11 de dezembro de 2018, mas foi rejeitada por 13 votos a 4 no dia 14 de agosto de 2019 em 2º votação.

²⁴ Disponível em: http://velho.cmf.sc.gov.br/proclegis/TextoOriginal/PEL_00084_2017_Original.pdf. Acesso em 18 de julho de 2021.

Compreende-se as dificuldades advindas da ação da AIR em âmbito legislativo no Brasil, como qual órgão do Poder Legislativo ficará responsável pela elaboração das análises de impacto ou quem analisaria se tais análises estão adequadas, para citar alguns. Assim, reputa-se urgente que o Brasil enquanto país que deseja melhorar sua qualidade regulatória inicie este debate o quanto antes.

6 CONCLUSÃO

Neste trabalho, foram analisadas as principais ferramentas de Análise de Impacto Regulatório (AIR) utilizadas pelos países-membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com vistas a compreender a relevância da AIR na aprovação de projetos pela Câmara dos Deputados no ano de 2020.

O presente trabalho concluiu que a Análise de Impacto Regulatório (AIR) não foi utilizada como ferramenta relevante pela Câmara dos Deputados para a apreciação das proposições legislativas no ano de 2020, sendo que os resquícios de ferramentas de AIR identificados foram majoritariamente trazidos por outros poderes (Executivo e Judiciário) ao legislativo.

Pela importância que a AIR possui no âmbito internacional, tendo ferramentas adotadas para elaboração de leis e normas em 34 dos 35 países-membros da OCDE no ano de 2017, recomenda-se que o Brasil inicie a discussão para adoção de ferramentas similares no âmbito de seu Poder Legislativo.

Como alternativas para a adoção de tais ferramentas, o presente trabalho indicou a conscientização dos eleitores para que acompanhem o trabalho legislativo e cobrem a criação de marcos institucionais capazes de fortalecer a análise da regulação legislativa a longo prazo, bem como a criação e fortalecimento de normas que criem obrigação simétrica à existente para as agências reguladoras de órgãos do Executivo, para que a AIR seja uma peça fundamental também das proposições legislativas.

Se o Brasil deseja melhorar o seu ambiente regulatório, de forma a gerar mais oportunidades a seus cidadãos, precisa aprender a arte da economia. Como nos leciona Henry Hazlitt, em seu clássico *Economia Numa Única Lição*:

A arte da economia está em considerar não só os efeitos imediatos de qualquer ato ou política, mas, também, os mais remotos; está em descobrir as consequências dessa política, não só para um único grupo, mas para todos eles. (HAZLITT, 1986, p. 5).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. **Lei nº 13.848**, de 25 de junho de 2019

_____. **Lei nº 13.874**, de 20 de setembro de 2019.

_____. **Resolução 14/2020** da Câmara dos Deputados.

_____. **Decreto nº 10.411**, de 30 de junho de 2020.

ANDRADE, Aparecida de Moura; COUTINHO, Robson Luiz Fialho. **Processo legislativo nas comissões da Câmara dos Deputados**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. Disponível em: https://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/36822/processo_legislativo_comiss%c3%b5es_cd.pdf?sequence=1. Acesso em: 15 ago. 2021.

BASTIAT, Frédéric. **A Lei**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

BRANCO, Marcello Simão. **Efeitos consociativos do bicameralismo e da representação no Congresso brasileiro**. Textos & Debates, Boa Vista, 2012.

BRASIL, 2018. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR**. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/@@download/file/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09.pdf. Acesso em: 18 ago. 2021.

CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos; MIRANDA, Ana Amélia Barros. **Regulação Econômica Estatal: A Análise de Impacto Regulatório (AIR) como instrumento de Avaliação da Eficiência**. Rev. de Direito Administrativo e Gestão Pública, v. 3, n. 2, p. 38 - 57, jul/dez 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/>

article/view/2469/pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

DAVIDSON, Paul; KAUFFMANN, Céline; LIEDEKERKE, Marie-Gabrielle. **How do laws and regulations affect competitiveness: The role for regulatory impact assessment**, OECD Regulatory Policy Working Papers, n.15, Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7c11f5d5-en>. Acesso em: 02 set. 2021.

FLORIANÓPOLIS, 2017. **Projeto de Emenda à Lei Orgânica 84/2017**. Disponível em: http://www.cmf.sc.gov.br/proclegis/TextoOriginal/PEL_00084_2017_Original.pdf. Acesso em: 05 set. 2021.

FRIEDMAN, Milton. **An Economist's Protest**. [S. l.]: Thomas Horton & Daughters, 1975.

GEORGES, Gigi; GLYNN-BURKE, Tim; MCGRATH, Andrea. **Improving the Local Landscape for Innovation Part 1: Mechanics, Partners, and Clusters**. Ash Center Occasional Papers, Massachusetts, 2017. Disponível em: https://ash.harvard.edu/files/local_landscape1.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

GERTLER, Paul J. *et al.* **Avaliação de Impacto na Prática**. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, Washington DC, 2018. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464808890.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2021.

GIANTURCO, Adriano. **A Ciência da Política - Uma introdução**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

HAZLITT, Henry. **Economia numa única lição**. Rio de Janeiro: Ed. Jose Olympio/ Instituto Liberal, 1986.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MADER, Luzius. **Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation.** Statute Law Review, v.22, n.2, pp. 119-131, 2001. Disponível em: <https://doc.rero.ch/record/292382/files/220119.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.

MENDES, Francisval. **Regulação ou regulamentação?** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 30 ago 2011. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/25269/regulacao-ou-regulamentacao>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MISES, Ludwig Von. **Ação Humana: Um tratado de economia.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

OCDE, 2008. **Relatório Sobre a Reforma Regulatória - BRASIL: Fortalecendo a Governança Para o Crescimento.** Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/ocde-2013-relatorio-sobre-a-reforma-regulatoria-brasil-fortalecendo-a-governanca-para-o-crescimento/@@download/file/OCDE%20%E2%80%93%20Relat%C3%B3rio%20sobre%20a%20Reforma%20Regulat%C3%B3ria%20BRASIL%20Fortalecendo%20a%20governan%C3%A7a%20para%20o%20crescimento.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2021.

OCDE, 2017. **Fostering Innovation in the Public Sector.** OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>. Acesso em: 20 jul. 2021.

OECD, 2015. **Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy.** OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. Acesso em: 22 jul. 2021.

OECD, 2018. **OECD Regulatory Policy Outlook 2018.** OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. Acesso em: 08 jul. 2021.

OECD, 2020. **Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy.** OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. Acesso em: 09 jul. 2021.

PACHECO, Luciana Botelho. **A Tramitação das Proposições na Câmara dos Deputados: do Início à Fase das Comissões**. Brasília: Aslegis, 2002.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Processo legislativo**. Niterói: Impetus, 2005.

REGULAÇÃO e sua importância. Intérprete: Kélvia Frota Albuquerque. [S. l.]: ENAP, 2018. Disponível em: <https://youtu.be/zWkewvil89U>. Acesso em: 4 ago. 2021.

ROTHBARD, Murray. **Man, Economy, and State with Power and Market**. Alabama: Ludwig von Mises Institute, Scholar's Edition, 2004.

SCALCON, Raquel Lima. **Avaliação de impacto legislativo, a prática europeia e suas lições para o Brasil**. RIL Brasília a. 54, n. 214, p. 113-130b, abr./jun. 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113.pdf. Acesso em: 19 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.

STIGLER, George. **The Theory of Economic Regulation**. The Bell Journal of Economics and Management Science, v. 2, n.1, pp. 3-21, 1971. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3003160>. Acesso em: 07 jul. 2021.

STURMER, Karen. **Análise de Impacto Regulatório: O que é e o que você ganha com isso**. Direito Profissional, 10 fev 2020. Disponível em: <https://www.direitoprofissional.com/analise-de-impacto-regulatorio>. Acesso em: 16 jul. 2021.

SUÍÇA, 1999. **Constituição Federal da Confederação Suíça**. Disponível em <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>. Acesso em: 20 jul. 2021.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessoa. **Avaliação de Impacto Regulatório - Uma ferramenta à disposição do Estado**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-092844/publico/PatriciaPessoaValente_versao_completa.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.