

AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO E PACTO FEDERATIVO

ASSESSMENT OF LEGISLATIVE IMPACT AND FEDERATIVE PACT

Matheus Abdon Meirelles

 matheusabd0n@yahoo.com.br

Mestrando em Direito pelo PPGD/UFRN e Pós-graduando em Auditoria e Inovação no Setor Público (Controle Externo) pela FEA/USP. Graduado em Direito (UNIRN), Ciências Sociais (UFRN) e Ciências Contábeis (UFRN). Atualmente, assessor nas Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte.

O presente trabalho trata do tema da avaliação de impacto legislativo em sua perspectiva em face do pacto federativo, sobretudo no que toca à repartição constitucional de competências. Nesse contexto, serão tratadas questões referentes à repartição de competências dentro do sistema constitucional vigente que fixa os âmbitos de atuação de cada ente federativo em contraposição às repercussões práticas da legislação de um ente que impacta na atividade de outros entes. O estudo do tema escolhido revela-se importante, eis que resgata os aspectos de transparência, racionalidade e eficiência nas escolhas públicas, sobretudo na eleição de normatização de políticas públicas considerado o viés da repartição constitucional de competências, o que traz consequências para a realidade social, econômica e jurídica da federação. Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa foram do tipo hipotético-dedutivo, com leitura e revisão da bibliografia acerca dos temas, com propósito de criar uma discussão científica. Conclui-se que há impacto legislativo em diferentes esferas legislativas como resultado na atuação da agenda legislativa de um ente - em especial a União que impacta os Estados e os Municípios - contudo carece de maior aprofundamento a fim de conhecer a decorrência desse impacto no arranjo federativo ou mesmo propor melhoramentos.

Palavras-chave: Pacto Federativo. Repartição Constitucional de Competências. Avaliação de Impacto Legislativo.

The present work deals with the issue of legislative impact assessment in its perspective with the federative pact, especially with the constitutional division of competences. In this context, issues related to the division of powers within the current constitutional system that sets the scope of action of each federative entity will be addressed, as opposed to the practical repercussions of the legislation of an entity that impacts the activity of other entities. The study of the chosen theme proves to be important, as it rescues the aspects of transparency, rationality and efficiency in public choices, especially in the election of public policy regulation, considering the bias of the constitutional division of competences, which has consequences for the social reality, economic and legal aspects of the federation. As methodological procedures, the research of the hypothetical-deductive type was used, with a review of the bibliography on the themes and, with the purpose of creating a scientific discussion on the subject. It is concluded that there is a legislative impact in different legislative spheres as a result of the performance of the legislative agenda of one between - especially the Union impacts the States and Municipalities - however, it lacks further deepening in order to know the result of this impact on the federative arrangement or even propose improvements.

Keywords: Federative Pact. Constitutional Division of Competencies. Legislative Impact Assessment.

Submetido em: 24/10/22 - Aprovado em: 25/11/22

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo de examinar se a possibilidade de o impacto legislativo a outras esferas federativas e sua potencial influência ao pacto federativo podem ser critérios de eleição para sujeição de um projeto de lei ao exame prévio de impacto legislativo.

O Poder Público tem as Políticas Públicas enquanto metodologia de atividade para modificação da realidade com vista a melhoria dos padrões de bem-estar da coletividade. A população, como um todo, enfrenta constantemente o dilema de possuir recursos limitados em face de dificuldades e desejos infinitos. E, então, como escolher o problema a ser superado e qual solução será eleita? Pergunta-se também, se a resolução da situação problemática dependerá da criação de lei em sentido estrito?

Se toda ação produz um resultado, a ação política tomada pelo Poder Público, não diferente, gera um impacto relevante para o conjunto de atores sociais (famílias, empresas e no próprio estado), repercutindo na ordem social, econômica ou em ambas simultaneamente. É de se esperar que essas repercussões sejam estimadas antes da política pública efetivamente ser implementada, até mesmo para se avaliar se opções sugeridas e seus custos econômicos e sociais sejam minimamente conhecidos e considerados.

Por certo que algumas Políticas Públicas, especialmente, a saber, aquelas desenvolvidas em situação de urgência, são menos influenciadas pelos custos que decorrem da sua implementação. Muitas vezes, o sacrifício enfrentado é muito mais oneroso que o próprio custo da ação, citem-se os casos de crises humanitárias.

Excetuando os casos citados no parágrafo anterior, a regra de escolha da ação pública deverá seguir um procedimento condizente com o ambiente democrático. É o procedimento democrático de eleição de opções que assegura que a vontade popular seja identificada na ação.

Quando a política pública depende de normatividade – e aqui se fala em lei em sentido estrito – a democracia vigente demanda que essa decisão seja construída por representantes diretos do povo – assim entendidos os membros do Poder Legislativo – e siga o processo constitucional de formação de leis. Apenas desse modo haverá uma escolha democrática acerca de quais problemas serão enfrentados e, marcadamente, como serão enfrentados.

Neste momento, vê-se que a ação política consubstanciada na formação da legislação de um ente, mesmo que dentro da moldura das repartições constitucionais de competências, pode impactar no desenvolvimento das atividades de outros entes políticos.

Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa foram do tipo hipotético-dedutivo, com leitura e revisão da bibliografia acerca dos temas, com propósito de criar uma discussão científica.

Quanto à tipologia, o estudo terá uma abordagem qualitativa e descritiva (SALOMON, 1996). A finalidade é chegar a um resultado que assegure a existência da possibilidade de influência direta ou indireta, buscada ou fortuita, de instrumentos legislativos de um ente político em relação às ações políticas de outro ente.

AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO

A avaliação de impacto legislativo é uma metodologia que leva em consideração a ideia de que toda escolha política ou social é trágica, eis que abandona toda uma série de possíveis problemas a serem resolvidos (MENEGUIN, 2010). Esse raciocínio é premissa do princípio que informa a própria ciência da economia, qual seja, a sociedade padece em um sistema de desejos infinitos e recursos finitos - onde sempre deverão ser feitas escolhas sobre que desejos serão atendidos pelos meios disponíveis.

Desse modo, a avaliação de impacto legislativo coloca-se na posição de discutir de forma criteriosa quais seriam as melhores escolhas a serem custeadas pelos recursos públicos buscando dar racionalidade, transparência e eficiência ao sistema democrático de escolhas públicas. Esse ponto de partida reconhece, portanto, que as escolhas se afiguram em um contexto econômico e político, devendo atender, da melhor forma, às expectativas sociais (MENEGUIN et al, 2017).

A avaliação de impacto legislativo desenvolve-se sobre alguns designios, são eles: contextualização de custo-benefício e determinação de maximização da equidade e da justiça social. Entende-se que a contextualização de custo-benefício respeita os postulados econômicos que esperam que os recursos empregados tragam para o aplicador a maior quantidade de benefício possível - é algo que gira não só em torno da eficácia, mas sim da efetividade.

Quanto à determinação de maximização da equidade e da justiça social, torna-se importante devido a frieza que se evidenciaria caso as escolhas fossem somente tomadas sob o paradigma econômico do custo-benefício (ARAÚJO, 2022). Assim, avalia-se a escolha pública também pela ampliação dos padrões de equidade e justiça social, tanto pela prognose do efetivo impacto e modificação da realidade social esperada (efetividade), quanto pela capacidade desse impacto implicar em concretização de direitos fundamentais e justiça social. (MENEGUIN, 2010).

Contudo, entendendo-se ser razoável que as escolhas públicas deveriam ser tomadas segundo critérios democráticos (transparentes, eficientes e maximizadores do bem-comum), é de se questionar se essa metodologia é seguida: Há alguma avaliação de impacto legislativo que deixe claro que o princípio democrático foi atendido para tomada de uma decisão pública efetiva?

A literatura aponta para carência de institutos legais e regimentais que deem efetividade a asseguração de um debate público amplo. Citam-se os instrumentos regimentais à disposição das lideranças - presente no Congresso Nacional e na maioria das casas legislativas - que são capazes de afastar a discussão nas comissões temáticas e ainda os procedimentos encurtadores da tramitação, como a urgência constitucional, urgência regimental e mesmo a urgência "*urgentíssima*".

Nesse paradigma surge a avaliação de impacto legislativo. O aperfeiçoamento do processo legislativo buscará dar concretude prática a uma amplificação do debate público, não só quantitativamente, por meio da transparência, possibilitando maior participação popular, mas qualitativamente, pela formação e publicização de estudos e teses acerca dos problemas sociais e regulatórios identificados, as possibilidades disponíveis ao poder público para solução e a prognose dos efeitos práticos futuros (MENEGUIN, 2016).

Como visto, a implementação da avaliação de impacto legislativo enfrenta diversas dificuldades (MIRANDA, 2015). As mais evidentes dificuldades são: primeiro, a grande quantidade de processos legislativos – fruto de uma equivocada noção de que a qualidade da atividade parlamentar é aferida por meio da quantidade de matérias iniciadas pelo representante – e, segundo, pelo fato de as leis ou medidas provisórias mais relevantes e mais potencialmente impactantes do ponto de vista social e econômico, via de regra, padecerem da injunção de instrumentos atenuadores do debate público, seja na forma de redução dos prazos regimentais (ritos de urgência) ou pela efetiva supressão de etapas do processo legislativo (decisões de lideranças) (ARAÚJO, 2012).

É igualmente consabido que a análise irrestrita de impacto legislativo é medida que importará em aumento relevante de custos, sejam eles burocráticos e sejam eles de tempo para coleta e estudo dos dados envolvidos, o que levaria a impraticabilidade, ou pior, ter efeitos contraproducentes. Então, por onde se poderia começar?

Muitos foram os critérios de seleção já pensados. Dentre esses há o critério do impacto econômico geral estimado, critério da natureza do processo – buscando-se, assim, excluir as “leis simbólicas” – critério da imposição ou redução de custos à iniciativa privada etc. Nesse rol de critérios – todos válidos, diga-se de passagem – deveria integrar um critério que promova um estudo de impacto sobre o pacto federativo, independentemente dos valores econômicos envolvidos, eis que o pacto federativo detém proeminente importância no arranjo institucional do Estado brasileiro (art. 1º, caput, da CF).

PACTO FEDERATIVO

A história da formação do Estado brasileiro explica muito da cultura institucional nacional. O Brasil tem por estágio concepcional sua condição de colônia e, posteriormente, a independência não se deu por conjunção de forças populares ou revolucionárias, mas sim por asseguração do domínio da metrópole europeia sob a forma de império proclamado pelo príncipe herdeiro. Depois ainda, o sistema imperial-monárquico deu lugar a uma república que foi levada a efeito por altos burocratas ligados ao poder central.

O que emerge desse contexto é uma característica de protagonismo do poder central. Essa centralização é a raiz da cultura brasileira que atualmente, mesmo determinando um estado nacional federativo de terceiro grau, ainda concentra na União a maioria das competências constitucionais, sobretudo as receitas fiscais.

Cumpre informar, entretanto, que não obstante essa cultura centralizadora, tal característica não se desenvolve de maneira mansa. Em um cenário acirrado de globalização, em um contexto de guerra fiscal entre os entes federativos e em função

da elevação da problematização das atuais demandas populares por concretização de direitos fundamentais, enfrente-se que tal qualidade institucional de centralização é cada vez mais questionada.

O dilema que se instala com maior contraste é: quanto do espírito de unidade nacional deve prevalecer em detrimento das peculiaridades regionais e locais? Fixando-se por “unidade nacional” uma premissa de igualdade formal do povo e “peculiaridades regionais e locais” a premissa oposta de que o povo, apesar de ser o mesmo, não é “igual” nem experimenta condições de vida “idênticas”.

Os impactos legislativos são observáveis nos dois sentidos – tanto partem do governo central para os governos subnacionais, quanto dos entes subnacionais para o governo central e outros entes subnacionais. Quanto a este, cite-se o exemplo da guerra fiscal e quanto àquele, cite-se o caso dos pisos de categorias, como professores e enfermeiros (ABREU, 2013).

Evidenciando a disputa sugerida, há a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 84, de 2015, em que os representantes dos entes subnacionais reclamam por uma remodelação do atual pacto federativo. Uma pauta presente é a proibição da União criar despesas a serem custeadas por governos subnacionais sem que exista contrapartida financeira bastante para o adimplemento do custo.

É natural que em um arranjo federativo tão complexo como o brasileiro as decisões políticas têm o acentuado potencial de impactar, direta ou indiretamente, de forma mais ou menos grave, outros entes subnacionais. Exemplos não são raros nem privilégios dos grandes debates públicos nacionais. Não é difícil imaginar que uma legislação ambiental local complacente com a realidade e desafios do lugar, pode prejudicar os aquíferos que abastecem municípios vizinhos, gerando conflitos a serem resolvidos em sede de pacto federativo.

Os casos de conflito federativo não ficam restritos às lucubrações ingênuas – mesmo que essas possam ocorrer de fato. Existem na atualidade e na história recente, exemplos importantes de disputas federativas que se imbricaram no processo de formação de leis. Podem ser mencionados o caso atual do piso salarial dos professores, enfermeiros, fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais, os reflexos da desoneração da produção nos fundos de participação dos Estados e Municípios, a recente disputa sobre as receitas de royalties advindos da descoberta das jazidas de petróleo no “pré-sal”, a guerra fiscal dos impostos sobre serviço (competência municipal) e sobre mercadoria (competência estadual).

Esses desafios federativos que se avolumam com a complexificação das demandas sociais em face da repartição constitucional de competências, exigindo mecanismos cada vez mais sofisticados e, principalmente, tempestivos e efetivos a fim de atenderem com justiça e equidade as missões distribuídas pela constituição. Um desses mecanismos deveria ser a implementação da avaliação de impacto legislativo nas casas legislativas que ainda não desenvolvem esse estudo de prognose, bem como, nas casas legislativas que já realizam essa análise, reforçar a necessidade de incluir o critério relativo ao pacto federativo nos exames de impacto já realizados.

É certo que desenvolver ou aprimorar esse mecanismo de resolução (ou mesmo de inibição) de conflitos federativos é uma medida de baixíssimo custo burocrático e que eleva os padrões democráticos do processo de escolhas públicas, assegurando as devidas transparência e eficiências no momento de avaliação dos problemas a serem enfrentados, do elenco de soluções disponíveis e na prognose das consequências práticas a serem enfrentadas. Com isso espera-se reduzir os conflitos federativos em geral focando-se em uma cultura de alteridade que reconhece que vivemos em uma federação complexa, distribuída em vários graus, cada um com missões distintas, contudo focados sob um único norte, concretização dos direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana e o bem-comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratadas questões referentes à repartição de competências dentro do sistema constitucional vigente que estabelece as áreas de atuação de cada ente federativo, é bem verdade que – mesmo assegurada uma ação estritamente dentro de suas competências – observam-se repercussões práticas da legislação de um ente nas atividades de outros entes.

O estudo realizado concluiu que há impacto legislativo em diferentes esferas política como resultado na atuação da agenda legislativa de um ente - em especial a União que impacta os Estados e os Municípios. Constatou-se que uma das formas de mitigação desse efeito seria a avaliação de impacto legislativo, que atua ex ante realizando por prognose um controle das consequências práticas (desejadas e indesejadas).

Reconheceu-se que as medidas de avaliação de impacto legislativo não são levadas à efeito de modo irrestrito. Pelo contrário, em razão do alto volume de processos legislativos e das limitações da burocracia, normalmente as avaliações de impacto legislativo realizam-se a partir de um critério de escolha de quais proposituras passarão pela análise.

Os critérios mais comuns são o da estimativa de impacto econômico-financeiro (quantitativo) e do teor do processo (qualitativo). A ideia é incluir a possibilidade de impacto no pacto federativo dentre esses critérios de eleição para sujeição de um processo ao exame de impacto legislativo.

Não obstante, reconhece-se que há uma lacuna de pesquisa, eis que essa carece de maior aprofundamento a fim de conhecer as decorrências do efetivo uso dessa avaliação de impacto no arranjo federativo ou mesmo propor melhoramentos às estruturas de avaliação já existentes.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. Desafios da valorização do magistério: pagar o piso nacional e assegurar as horas-atividade. In: CNM. **Revista técnica**. Brasília: CNM, 2013. p. 81-114. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Desafios%20da%20valoriza%C3%A7%C3%A3o%20Magist%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 01 set. 2022.

ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Paulo-Araujo-2/publication/314873371_O_bicameralismo_no_Brasil_argumentos_sobre_a_importancia_do_Senado_na_analise_do_processo_decisorio_federal/links/58ceff6f92851c374e1702f8/O-bicameralismo-no-Brasil-argumentos-sobre-a-importancia-do-Senado-na-analise-do-processo-decisorio-federal.pdf>. Acesso em: 01 set. 2022.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfrP3pZfKB/?format=html>>. Acesso em: 02 set. 2022.

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

_____. **PEC 84/2015**. Acrescenta o § 6º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a criação, por lei, de encargo financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, decorrente da prestação de serviços públicos, sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados oriundas de contrato ou instrumentos congêneres. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122031>. Acessado em 27 out. 2022.

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

_____; BIJOS, P. R. S. **Avaliação de impacto regulatório**: como melhorar a qualidade das normas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, CONLEG, Senado Federal, 2016. (Texto para discussão, n. 193). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD193>>. Acesso em: 01 set. 2022.

MIRANDA, J. P. **Uma análise dos modelos de avaliação de desempenho parlamentar**. 2015. 51 f. Monografia (Especialização em Ciência Política) – Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/517010>>. Acesso em: 01 set. 2022.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

VIEIRA, Eduardo S. S. [et al.]. MENEGUIN Fernando B.; Rafael Silveira e Silva (Org.). **Avaliação de impacto legislativo**: cenários e perspectivas para sua aplicação. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.