



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DIRETORA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 52, de 2018, da Comissão de Serviços de Infraestrutura (SF), que *altera o art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, para incluir a Análise de Impacto Regulatório nos relatórios da Comissão de Serviços de Infraestrutura que versem sobre matérias que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessões e parcerias público-privadas.*

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão Diretora o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 52, de 2018, de autoria da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), que *altera o art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, para incluir a Análise de Impacto Regulatório nos relatórios da Comissão de Serviços de Infraestrutura que versem sobre matérias que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessões e parcerias público-privadas.*

O projeto altera as atribuições da própria autora, a Comissão de Serviços de Infraestrutura, ao acrescentar os §§ 1º a 7º ao art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), com a finalidade de implantar a sistemática de Análise de Impacto Regulatório nos pareceres produzidos



SF/19028.69506-52

pelo colegiado. Nesse sentido, são as seguintes as disposições desses parágrafos:

- o § 1º dispõe que os relatórios da CI sobre matérias que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessões e parcerias público-privadas serão acompanhados de Análise de Impacto Regulatório;
- o § 2º define a Análise de Impacto Regulatório como *a avaliação de prováveis benefícios, custos, alternativas e efeitos da nova legislação, discriminando os principais agentes envolvidos e os efeitos distributivos*;
- o § 3º dispõe que o alcance da análise deve atingir o texto principal e as emendas apresentadas;
- o § 4º prevê que a análise deverá incluir a hipótese de rejeição do projeto e manutenção da legislação vigente (§ 4º);
- o § 5º prevê a possibilidade, caso não haja subsídios suficientes para a realização da análise, de o relator se valer de requerimento de informações;
- o § 6º estabelece que, na hipótese do § 5º, o prazo da Comissão ficará suspenso durante o tempo previsto para o atendimento do requerimento de informações;
- o § 7º prevê que a Análise seja feita apenas de forma qualitativa, se a matéria tramitar em regime de urgência, não houver informações suficientes ou a complexidade do assunto impedir a análise no prazo conferido ao relator.

A justificação informa que esse tipo de análise já é utilizado em outros países e nas agências reguladoras brasileiras. Registra, então, que a Análise de Impacto Regulatório *consiste na identificação do problema que se quer tratar, dos atores e grupos que serão afetados, dos impactos da norma e das possíveis alternativas, inclusive a de manter as normas como estão*. Em seguida, defende sua adoção pela CI nos seguintes termos:



Entendemos que a adoção dessa metodologia pode aprimorar a qualidade das decisões tomadas por esta Casa. Por diversas vezes, observamos a recomendação pela aprovação de um projeto favorável a um grupo, sem que haja discussão sobre os grupos potencialmente prejudicados. Como sabemos, são raras as vezes em que é possível harmonizar todos os interesses em uma situação livre de perdas.

O projeto recebeu parecer em plenário, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), favorável à sua aprovação.

II – ANÁLISE

O art. 52, XII, da Constituição Federal (CF) confere ao Senado Federal a competência privativa de *elaborar seu regimento interno*. Por sua vez, o próprio Regimento Interno dispõe que ele poderá ser modificado por projeto de resolução de iniciativa de senador ou de comissão (art. 401, RISF).

O PRS nº 52, de 2018, altera o RISF e tem como autora e destinatária a Comissão de Serviços de Infraestrutura. A proposição tem amparo constitucional jurídico e regimental.

No mérito, é louvável a iniciativa da CI de aprimorar a qualidade de suas decisões e, em consequência, o desempenho de suas atribuições constitucionais e regimentais, em sintonia com as melhores práticas internacionais.

Nesse sentido, interessante consultar a manifestação da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a importância da avaliação de impacto nos parlamentos:

Garantir a qualidade da estrutura de regulação é um papel dinâmico e permanente dos governos e parlamentos. Como instituições responsáveis por aprovar a legislação, os parlamentos podem exercer supervisão e controle sobre a aplicação dos princípios de melhor regulação para novas normas, ou alteração das existentes. Por meio do debate público de projetos de leis e emendas, eles podem ajudar a promover um diálogo transparente sobre as oportunidades e os desafios oferecidos por uma nova regulação. Através do controle que exercem sobre os gastos públicos e o desempenho do governo, eles podem ajudar a monitorar a eficácia e



eficiência da regulação. (OCDE, *Law evaluation and better regulation: the role for Parliaments*, 2013. Tradução livre).

A regulação pode ser definida como o conjunto de atos normativos por meio dos quais os governos estabelecem exigências aos agentes econômicos e aos cidadãos. Ela corresponde à forma contemporânea de atuação do Estado e serve como instrumento para que os governos promovam o bem-estar econômico e social dos cidadãos. É fundamental, porém, que a regulação seja conduzida com amplo conhecimento sobre a realidade na qual a política pública deverá incidir, sob pena de causar efeitos inesperados ou, até mesmo, adversos.

No caso do projeto sob exame, verifica-se que sua intenção é a implantação de uma metodologia de avaliação *ex ante*, ou seja, uma análise prévia dos impactos de determinada proposição submetida ao exame da CI. Essa modalidade de avaliação é defendida em publicação do Senado Federal, denominada “Avaliação de Impacto Legislativo – cenários e perspectivas para sua aplicação”, da seguinte forma:

...[E]xiste ainda uma dimensão muito pouco explorada na experiência brasileira, que é o controle de qualidade prévio da intervenção estatal, o que incluiria qualquer tipo de ação proveniente de atores políticos, desde o estudo e o planejamento de programas e projetos de políticas apresentados pelo Executivo até – e talvez principalmente – proposições legislativas tanto dos chefes do Poder Executivo, como dos parlamentares.

Essa avaliação, de natureza *ex ante*, abarcaria desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pelas quais será regida, até a fundamental avaliação de seus possíveis impactos. Dada a natureza da intervenção e a experiência internacional já acumulada nos aspectos acima citados, conceituamos essa perspectiva de avaliação *ex ante* como Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), e como Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) quando se trata, no caso brasileiro, da esfera normativa infralegal e regulamentadora. (MENEGUIN, Fernando B, SILVA, Rafael S. (org.). *Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas de sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, 2017).

O que se pretende, portanto, é adotar um processo sistemático de análise baseado em evidências, cujo objetivo é analisar os possíveis



impactos da proposição posta sob exame da CI, de modo a orientar e subsidiar a tomada de decisão do colegiado.

No mesmo sentido do PRS, mas de forma mais abrangente, foi aprovado pelo Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados, em abril de 2018, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 488, de 2017–Complementar, cuja finalidade é acrescentar dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, para que os projetos de lei que instituem políticas públicas sejam acompanhados de *avaliação prévia de impacto legislativo, com o intuito de garantir a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações públicas* (novo art. 17-A).

Vale dar notícia, ainda, de proposta da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), denominada “Custo da lei”, que formula anteprojeto de lei complementar visando a implantar estudo de impacto econômico dos instrumentos normativos. A proposta é assim resumida no documento “Desburocratização para um Brasil melhor”, de janeiro de 2019:

As avaliações de impacto econômico são utilizadas para medir custos e benefícios que possam decorrer de novas normas, a exemplo do que ocorre no *Reino Unido* desde a década de 1990. O objetivo dessa análise é realizar um estudo comparativo antes da aprovação da norma, a fim de se observar os custos de sua implementação.

Desse modo, a iniciativa da CI antecipa, em seu próprio âmbito, a implantação da metodologia de avaliação de impacto das proposições, até em consonância com o já decidido pela Casa no PLS nº 488, de 2017–Complementar. De forma cuidadosa, inclusive, o PRS limita a aplicação da sistemática às matérias que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessões e parcerias público-privadas. Essa experiência, que julgamos se tornará exitosa, poderá contribuir para que tal metodologia seja depois expandida para outros temas e comissões da Casa, contribuindo para o aperfeiçoamento das decisões.

Por isso, somos a favor da aprovação do PRS. Sugerimos, apenas, seja feito ajuste terminológico, para compatibilizá-lo com o mencionado PLS nº 488, de 2017–Complementar, que utiliza a denominação “avaliação prévia de impacto legislativo”. Além disso, o uso do termo “impacto regulatório”, tal como consta na transcrição acima, difundiu-se no Brasil como referência à esfera normativa infralegal e regulamentadora, típica dos decretos presidenciais e resoluções das agências reguladoras. Como o projeto trata da análise de proposições legislativas, sugerimos a adoção da mesma expressão utilizada no referido PLS complementar. Para



efetivar essa substituição e promover pequenos ajustes na redação do projeto, formulamos emenda de redação.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 52, de 2018, nos termos do substitutivo a seguir.

EMENDA Nº – CDIR (SUBSTITUTIVO – DE REDAÇÃO)

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº 52, DE 2019

Altera o art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, para dispor sobre a avaliação prévia de impacto legislativo nos pareceres da Comissão de Serviços de Infraestrutura.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º O art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 93, de 27 de novembro de 1970), passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“**Art. 104**

.....

§ 1º Os pareceres da Comissão de Serviços de Infraestrutura que versem sobre matérias que possam afetar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessões e parcerias público-privadas devem ser acompanhados de avaliação prévia de impacto legislativo.

§ 2º A avaliação prévia de impacto legislativo a que se refere o § 1º consiste na aferição dos prováveis benefícios, custos, efeitos e alternativas da nova legislação, discriminando os principais agentes envolvidos e os efeitos distributivos.

§ 3º A avaliação deve ser realizada para o texto principal e, no que couber, para as emendas objeto do parecer.



§ 4º A avaliação deve incluir a hipótese de manutenção da legislação vigente, isto é, de rejeição do projeto e emendas.

§ 5º Quando não houver subsídios suficientes para a realização da avaliação, o relator deve encaminhar à Mesa do Senado Federal requerimento de informações na forma prevista nos arts. 215, I, *a*, e 216.

§ 6º No caso do § 5º, fica suspenso o prazo de que trata o art. 118, II, até o limite previsto no art. 50, § 2º, da Constituição Federal.

§ 7º A avaliação prévia de impacto legislativo pode ser feita de forma apenas qualitativa, se:

I – a matéria estiver tramitando em regime de urgência;

II – não houver informações suficientes, mesmo após adotada a providência de que trata o § 5º; ou

III – a complexidade do assunto impedir a análise no prazo de que trata o art. 118, II.” (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Reuniões,

, Presidente

, Relator

