

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.539, DE 2015

Estabelece a obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR pelas Agências Reguladoras no âmbito da Administração Federal.

Autor: Deputado EROS BIONDINI

Relator: Deputado NELSON MARCHEZAN JÚNIOR

I - RELATÓRIO

A presente proposição, de autoria do nobre Deputado Eros Biondini torna obrigatória a realização de Análise de Impacto Regulatório pelas Agências Reguladoras federais.

O projeto de lei, sujeito à apreciação conclusiva, além de ser apreciado por esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, será ainda analisado pela Comissão de Finanças e Tributação, sob seu aspecto de adequação financeira ou orçamentária, e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a respeito de sua constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade.

Decorrido o prazo regimental, nenhuma emenda foi oferecida ao projeto no âmbito desta comissão.

Compete a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público o exame do mérito da proposição com base no que dispõe o art. 32, inciso XVIII, do Regimento Interno.

II - VOTO DO RELATOR

Surgida nos anos 1970 e disseminada mundialmente em meados da década de 1990, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é uma ferramenta utilizada para examinar e medir os benefícios, os custos e os efeitos prováveis no contexto da atuação regulatória. É um conjunto de procedimentos que antecede e subsidia o processo decisório, disponibilizando dados empíricos, a partir dos quais os tomadores de decisão podem avaliar as opções existentes e as possíveis consequências. Abrange desde a identificação e análise do problema a ser enfrentado, com o estudo das alternativas existentes, até o procedimento de consulta pública e de tomada de decisão.

A AIR pode ser compreendida como um processo de gestão de riscos regulatórios com foco em resultados, orientado por princípios, ferramentas e mecanismos de transparência, participação e *accountability*. No Brasil, essa sistemática foi adotada pela Anvisa, no ano de 2007.

A proposição em comento se mostra relevante e meritória, pois possibilitará um ganho substancial à Administração Pública, especificamente na sua atividade regulatória, na medida em que resultará no aperfeiçoamento da sua atuação, em estrita consonância com as competências atribuídas às Agências Reguladoras e devidamente alinhada aos princípios administrativos, em especial aos da legalidade e eficiência.

O projeto de lei busca, portanto, uma uniformização de procedimentos que, atualmente, inexiste, embora esse instrumento já seja adotado por algumas Agências Reguladoras.

Embora concordemos com o projeto, entendemos que alguns ajustes podem aprimorar o texto e torná-lo mais viável, senão vejamos:

- a redação do artigo 1º se mostra obscura, necessitando de alterações redacionais para maior clarificação;
- no artigo 2º, inciso II, entendemos que o termo procedimento deva ser substituído por processo, tendo em vista a sua abrangência, que envolve uma pluralidade de sujeitos, agência x cidadão;

- no artigo 2º, parágrafo único, a redação se mostra desnecessária, pois o artigo 1º já deixa explícito o âmbito de incidência da norma. Ademais, questionável a criação de uma agência reguladora através de decreto, motivo pelo qual sugerimos a remoção por completo do parágrafo;
- no artigo 5º, é fundamental que o grupo de trabalho seja imparcial e técnico. Para isso, a lei deve prever que na formação do grupo a maior parte dos integrantes seja de servidores de carreira;
- de forma a dar mais clareza ao disposto no artigo 20, propomos que o *caput* seja desmembrado, criando-se novos parágrafos e impondo ajuste na redação do artigo 21.

Pelas razões expostas, manifestamos o nosso voto pela APROVAÇÃO, no mérito, do Projeto de Lei nº 1.539, de 2015, nos termos do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 03 de março de 2016.

Deputado NELSON MARCHEZAN JÚNIOR
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTO AO PROJETO DE LEI N° 1.539, DE 2015

Estabelece a obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório - AIR pelas Agências Reguladoras no âmbito da Administração Federal.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes para a realização de Análise de Impacto Regulatório – AIR – no âmbito das Agências Reguladoras integrantes da Administração Federal.

Art. 2º Para os efeitos desta lei, consideram-se:

I – Agências Reguladoras: entes públicos submetidos ao regime jurídico especial estabelecido em lei específica, criadas exclusivamente para o exercício de função de regulação e dotados de autonomia orgânica e administrativa;

II – Análise de Impacto Regulatório: o processo administrativo de observância obrigatória, voltado a subsidiar e orientar a tomada de decisões regulatórias pelas Agências Reguladoras, bem como permitir o monitoramento de sua implementação, baseado no uso sistemático de análise econômica dos custos, benefícios e dos possíveis efeitos de uma determinada decisão regulatória, tendo em consideração os objetivos a serem perseguidos em cada setor regulado;

III – ato normativo: ato administrativo de caráter geral, emitido sempre e exclusivamente pelo órgão de colegiado de direção superior das Agências Reguladoras, que tenha potencial de influir sobre direitos e obrigações dos

agentes econômicos, usuários, consumidores do serviço ou da atividade regulada;

IV – plano setorial: ferramenta de planejamento estratégico, em que estão descritos os projetos e as ações relevantes que a Agência Reguladora pretende implementar para a execução dos objetivos da política pública do setor regulado no curto, médio e longo prazos;

V – política regulatória: medidas e decisões regulatórias adotadas pelas Agências Reguladoras para atendimento dos objetivos gerais especificados pela política pública do setor regulado.

CAPÍTULO II

DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Seção I

Disposições Preliminares

Art. 3º As Agências Reguladoras deverão, obrigatoriamente, realizar Análise de Impacto Regulatório em conformidade com o procedimento descrito por esta Lei, para:

I - edição e alteração de atos normativos;

II - edição e alteração de planos setoriais; e

III – edição de atos que impliquem edição, alteração ou prorrogação de outorgas sob sua esfera de competência.

§ 1º A realização de AIR poderá ser dispensada, mediante ato do órgão colegiado de direção superior da Agência Reguladora, nas seguintes hipóteses:

I – para edição de atos administrativos de efeitos concretos, voltados a disciplinar situação específica e que tenham destinatários individualizados, tais como expedição de autorizações e licenças; e

II – os atos normativos de simples organização interna, cujos efeitos potencialmente esperados sejam adstritos à própria Agência Reguladora, não criando direitos ou deveres a terceiros, nem causando impactos orçamentários ou financeiros aos demais órgãos ou entidades da Administração.

§ 2º Os atos que envolvam informações protegidas pelo sigilo legal ou constitucional e que estejam compreendidos no *caput* deste artigo deverão ser objeto de elaboração de AIR, para a qual deverão ser observadas todas etapas

que não envolvam publicidade do procedimento, devendo nesta hipótese ser precedida de ato do órgão colegiado de direção superior da Agência Reguladora enquadrando a AIR como restrita.

Art. 4º A Análise de Impacto Regulatório tem por objetivo:

I - orientar e subsidiar o processo de tomada de decisão pelas Agências Reguladoras;

II - medir as potenciais consequências de uma iniciativa regulatória, inclusive cotejando com a hipótese de não adoção da iniciativa;

III - propiciar maior eficiência e eficácia das decisões regulatórias;

IV - propiciar maior coerência e qualidade da política regulatória;

V - propiciar maior transparência para as decisões regulatórias;

VI - permitir o monitoramento e controle do processo de tomada de decisões regulatórias pelos agentes regulados e pela sociedade civil; e

VII - propiciar o acompanhamento e aprimoramento do resultado das políticas regulatórias no curto, médio e longo prazo.

Art. 5º A condução do AIR deverá ser realizada por grupo de trabalho a ser definido, caso a caso, pelo órgão colegiado de direção superior das Agências Reguladoras, em conformidade com a natureza da matéria objeto de análise, com composição majoritária de servidores de carreira.

§ 1º O grupo de trabalho terá caráter multidisciplinar e será composto por profissionais habilitados a atuar nas diversas áreas atinentes à matéria envolvida em cada caso, de modo a possibilitar visão completa e integrada dos diferentes aspectos concernentes à decisão regulatória a ser adotada para solução do problema identificado.

§ 2º Sempre que necessário, o grupo de trabalho poderá contar com o auxílio de especialistas nas áreas técnica, científica, econômica e jurídica, a serem contratados por prazo determinado em virtude de sua habilitação científica e do conhecimento das matérias objeto da AIR.

Seção II

Do procedimento

Art. 6º O procedimento de AIR será estruturado em 8 (oito) fases obrigatórias:

I – definição do problema e dos objetivos a serem perseguidos;

II – Chamamento Público para oferecimento de oferta de alternativas para atingimento dos objetivos;

III – seleção das alternativas e levantamento de dados correlatos;

IV – Consulta Pública;

V – análise circunstanciada das alternativas e das contribuições obtidas em Consulta Pública e validação dos dados por parte da Agência Reguladora;

VI – emissão do Relatório de AIR;

VII – escrutínio e parecer de validação por parte da Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE do Ministério da Fazenda;

VIII – monitoramento da alternativa adotada, a ser realizado conjuntamente pela Agência Reguladora e pela SEAE.

Parágrafo único. As Agências Reguladoras poderão detalhar as fases elencadas no caput deste artigo de acordo com o grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria objeto da AIR, bem como definir os prazos para realização de cada uma das fases previstas, observadas as diretrizes previstas nesta Lei.

Art. 8º Todos os documentos desenvolvidos nas diferentes etapas da AIR deverão ser disponibilizados pelas Agências Reguladoras em seu sítio eletrônico na Internet, de modo a possibilitar o acompanhamento e monitoramento do processo por todos os interessados.

Subseção I

Definição do problema e dos objetivos

Art. 9º. A AIR deve ser iniciada tão logo a Agência Reguladora identifique problema que demande a tomada de uma decisão ou medida regulatória, que possa ensejar a edição dos atos administrativos previstos no caput do art. 3º.

Art. 10. O problema objeto da AIR deverá ser analisado com base em estudos preliminares que identifiquem os riscos de manutenção da situação em vigor, bem como as necessidades e oportunidades de sua melhoria por meio da adoção de determinada decisão ou medida regulatória.

Art. 11. Caberá ao grupo de trabalho identificar os objetivos de curto, médio e longo prazo a serem perseguidos pela medida regulatória objeto da AIR, os quais deverão estar em consonância com a política pública do setor objeto de análise.

Subseção II

Chamamento Público

Art. 12. Definido o problema e os objetivos da medida regulatória objeto da AIR a Agência Reguladora deverá promover Chamamento Público a todos os interessados em oferecer contribuições sobre alternativas para atingir os objetivos perseguidos, as quais não vincularão as decisões do regulador, mas deverão ser consideradas no processo de análise e levantamento.

Parágrafo único. Qualquer interessado poderá encaminhar sugestões à Agência Reguladora, vedado o anonimato, sem necessidade de que as propostas sejam acompanhadas de estudos aprofundados, os quais poderão ser solicitados posteriormente ou desenvolvidos pelo grupo de trabalho referido no art. 5º.

Art. 13. A Agência Reguladora regulamentará o prazo para o Chamamento Público, o qual não deverá ser inferior a 15 (quinze) dias, prorrogável por igual período.

Subseção III

Seleção das alternativas e levantamento de dados

Art. 14. A partir do levantamento de dados preliminares, incluindo as manifestações obtidas durante o procedimento de Chamamento Público, deverão ser enumeradas as possíveis alternativas para o alcance dos objetivos a serem perseguidos pela decisão regulatória objeto da AIR.

Parágrafo único. No levantamento das alternativas pelo grupo de trabalho, deverão ser consideradas, dentre outras, a opção de não intervenção no setor em questão.

Art. 15. Após o levantamento das alternativas a serem analisadas pelo AIR, caberá ao grupo de trabalho:

I – especificar a metodologia a ser empregada para sua análise, em conformidade com as características da matéria objeto da AIR; e

II - proceder ao levantamento dos estudos técnicos e dados empíricos necessários para análise comparativa das vantagens e desvantagens de cada alternativa levantada.

Subseção IV

Consulta Pública

Art. 16. Concluída a etapa de seleção de alternativas, as conclusões obtidas pelo grupo de trabalho deverão ser validadas pelos potenciais interessados por

meio de Consulta Pública, a ser realizada em conformidade com as diretrizes previstas na Seção III deste Capítulo.

Subseção V

Análise circunstanciada das alternativas e validação dos dados

Art. 17. As alternativas levantadas deverão ser analisadas com base na metodologia definida para cada caso pelo grupo de trabalho, de modo a:

- I - comparar, sempre que possível, os custos e benefícios relacionados;
- II - avaliar os efeitos que poderão surtir sobre as diferentes esferas da sociedade;
- III - avaliar a capacidade de cada alternativa levantada para cumprir os objetivos que orientam a AIR.

Parágrafo único. Na impossibilidade de análise econômica dos custos e benefícios de uma determinada alternativa em termos numéricos, caberá ao grupo de trabalho demonstrar as razões que levam a tal dificuldade e considerá-la no momento da comparação dos dados obtidos.

Art.18. A partir da comparação das alternativas levantadas, deverá ser destacada aquela que se mostrar mais adequada para consecução dos objetivos pré-definidos pela AIR, com base na qual deverá ser elaborado Relatório de AIR e eventualmente a minuta da medida regulatória.

Parágrafo único. A elaboração de minuta da medida regulatória será dispensada na hipótese em que a alternativa selecionada for pela não adoção de nenhuma medida regulatória.

Subseção VI

Emissão do Relatório de AIR

Art. 19. O Relatório de AIR deverá ser emitido pelo grupo de trabalho e deverá conter, no mínimo, informações acerca dos seguintes aspectos:

- I - identificação do problema que se pretendeu solucionar;
- II - justificativas para a possível necessidade de intervenção da Agência Reguladora;
- III - objetivos desejados com a intervenção regulatória;
- IV - prazo para início da vigência das alterações propostas;

V - análise dos impactos das alternativas consideradas e da alternativa eleita, incluindo a análise das contribuições obtidas em Chamamento Público e na Consulta Pública;

VI - identificação de eventuais alterações ou revogações de regulamentos em vigor em função da medida regulatória sugerida; e

VII - identificação de formas de acompanhamento dos resultados decorrentes da medida regulatória a ser implementada.

Art. 20. O Relatório da AIR e a eventual minuta da medida regulatória sugerida deverão ser publicados no Diário Oficial da União.

§ 1º O relatório da AIR poderá ser submetido à nova Consulta Pública, voltada à validação do resultado pelos potenciais interessados.

§ 2º Eventual minuta da medida regulatória deverá ser submetida à nova Consulta Pública, voltada à validação do resultado pelos potenciais interessados.

§ 3º Em caso de dispensa de realização de Consulta Pública, esta deverá ser realizada caso, em até 5 (cinco) dia útil da publicação do ato de dispensa, houver manifestação neste sentido de parte de qualquer dos legitimados nos termos do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Art. 21. Após a Consulta Pública referida no parágrafo segundo do art. 20, o grupo de trabalho deverá concluir a versão final do Relatório de AIR e, eventualmente, realizar os testes finais para avaliação da alternativa recomendada, encaminhando todo o material colocado para o escrutínio da SEAE.

Subseção VII

Escrutínio e validação pela SEAE

Art. 22. Recebido o Relatório de AIR acompanhado de todos os documentos coletados no curso do procedimento referido nas Subseções anteriores, a SEAE deverá escrutinar todos os elementos, análises e alternativas levantadas, emitindo em até 30 (trinta) dias, prorrogáveis por igual período, parecer técnico:

I – ratificando a AIR e suas conclusões, sem ressalvas ou sugestões;

II – ratificando a AIR e suas conclusões, com ressalvas ou sugestões de ajustes ou complementações;

III – rejeitando a AIR, indicando circunstancialmente as lacunas ou erros identificados e solicitando a retomada da análise a partir dos pontos que entender comprometidos com as falhas apontadas.

Art. 23. O parecer da SEAE será publicado no Diário Oficial da União em até 5 (cinco) dias da sua emissão e permanecerá disponível, juntamente com todos os elementos que o compuserem, no sítio eletrônico mantido pela Agência Reguladora para publicidade da AIR.

Art. 24. Recebido o parecer de ratificação ou concluídos os ajustes determinados pela SEAE, a versão final do Relatório de AIR deverá ser publicado e submetida à apreciação do órgão superior da Agência Reguladora.

§ 1º Sempre que julgar conveniente, o órgão superior de cada Agência Reguladora poderá questionar a análise realizada ou requisitar recomendações de ajuste.

§ 2º A depender do grau de recomendações e ajustes realizados pelo órgão superior da Agência Reguladora, poderá ocorrer nova etapa de AIR para análise da mesma matéria.

Art. 25. O Relatório de AIR deverá orientar a deliberação dos órgãos superiores das Agências Reguladoras acerca do tema objeto de análise.

§ 1º As deliberações contrárias às recomendações da AIR deverão ser devidamente motivadas pelos órgãos superiores das Agências Reguladoras, de modo a demonstrar com clareza os motivos que levaram à tomada de decisão em sentido contrário.

§ 2º Caso a opção do órgão superior da Agência seja pela adoção da medida regulatória indicada pelo Relatório de AIR, a Agência Reguladora deverá tomar as providências necessárias para sua implementação.

Subseção VIII

Monitoramento da alternativa adotada

Art. 26. A última fase da AIR consistirá no monitoramento da medida regulatória adotada, voltada ao acompanhamento de seus impactos e de sua efetividade para o alcance dos objetivos pretendidos.

Art. 27. O monitoramento da medida regulatória deverá ser realizado no curto, médio e longo prazo, em conformidade com as diretrizes previstas no Relatório de AIR ou na própria medida regulatória objeto de análise.

Art. 28. A partir do monitoramento da medida regulatória, de modo a ajustar eventuais impactos não desejados, poderão resultar sugestões de sua

alteração ou revogação, nas hipóteses em que se verificar que os benefícios sociais da medida não superam os custos de sua adoção.

Seção III

Dos procedimentos de Chamamento Público e Consulta Pública

Art. 29. Os procedimentos de Chamamento Público e Consulta Pública terão lugar nas fases referidas na Seção anterior e terão por finalidade possibilitar a efetiva participação dos agentes interessados nas etapas da AIR e a coleta e aperfeiçoamento de sugestões e aferição prévia de impactos.

Art. 30. O Chamamento Público e a Consulta Pública serão formalizados por publicação no Diário Oficial da União com prazo não inferior a 15 (quinze) dias.

§ 1º A divulgação do Chamamento Público e da Consulta Pública também será feita na página da Agência Reguladora na Internet, na mesma data de sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 2º Os avisos de Chamamento Público e de Consulta Pública deverão ser acompanhados de:

I - relatório com a consolidação dos resultados obtidos por meio da AIR;

II - orientações acerca da forma de apresentação das críticas e as sugestões pelos interessados;

III - questionários ou roteiros para estímulo da participação dos possíveis interessados.

Art. 31. De modo a fomentar a participação da sociedade civil, dos agentes regulados e das demais esferas governamentais no processo de AIR, a abertura de Chamamento Público e de Consulta Pública deverá ser diretamente comunicada:

I - aos órgãos de defesa da concorrência, meio ambiente, defesa do consumidor da Administração federal;

II – à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE;

III – às instituições de representação dos agentes econômicos que atuem no setor; e

IV – às instituições de representação dos usuários e consumidores da atividade ou serviço objeto da AIR.

Art. 32. Na fixação dos prazos para a apresentação de críticas e sugestões no âmbito do Chamamento Público e da Consulta Pública pelos potenciais interessados, deverão ser considerados pelas Agências Reguladoras a complexidade, relevância e o interesse público da matéria objeto de análise.

Art. 33. Caberá ao grupo de trabalho condutor da AIR responder individual, justificada e circunstancialmente às contribuições recebidas por meio do Chamamento Público e da Consulta Pública.

Seção IV

Da nulidade

Art. 34. A não realização de AIR para a edição dos atos previstos no art. 3º, nos termos desta Lei, ensejará a nulidade do ato administrativo.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 35. Em casos excepcionais em que a edição do ato não puder aguardar a realização de AIR, a realização de uma ou mais fases do procedimento poderá ser dispensada por ato do Ministro de Estado ao qual a Agência Reguladora estiver vinculada, vedada a delegação desta competência.

Art. 36. Esta Lei entra em vigor a partir de 30 dias de sua publicação.

Sala da Comissão, em 03 de março de 2016.

Deputado NELSON MARCHEZAN JÚNIOR
Relator