

Legística e Modelos de Avaliação Legislativa: uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte

Alexandre Vilela Jardim de Castro

1 Introdução

O estudo do fenômeno legislativo, compreendendo o processo de formação das leis e o direito constituído vigente, vem ganhando relevância em muitos países, especialmente na Europa, nas últimas décadas. Diante dos efeitos nefastos de uma legislação produzida sem planejamento e de forma pouco criteriosa, a preocupação com a qualidade da produção normativa passa a ocupar a pauta de prioridades de diversos governos.

Dentre tais efeitos, pode-se destacar a proliferação das leis. A excessiva quantidade de normas vem-se tornando um obstáculo à sua efetividade. Sistemas jurídicos em todo o mundo, especialmente após o final da Segunda Guerra, têm manifestado esse problema. Isto ocorre pelo fato de, nas décadas mais recentes, a demanda por soluções estatais para os mais diversos problemas ter sido freqüentemente atendida por meio de intervenções legislativas, em detrimento da utilização de outras formas para solução das dificuldades.

Outro problema que se observa é a complexidade do direito aplicável. A regulação de algumas situações é feita, às vezes, por mais de uma norma, as quais não raramente alteram ou revogam, expressa ou tacitamente, as anteriores. Isso gera muitas dificuldades para o consulente quando este tenta identificar que diplomas se aplicam a uma dada situação num determinado momento.

São, também, efeitos da falta de qualidade da legislação a incoerência resultante de disposições antinômicas, a ineficiência causada pela vigência de normas que já não atendem aos objetivos visados pelo legislador e a incerteza na aplicação do direito. Tudo isso afeta a credibilidade que cidadãos e empresas têm na regulação do funcionamento da sociedade.

Esse quadro justifica os esforços empreendidos na tentativa de implementar a produção de regulamentações de qualidade, mais eficazes e menos onerosas, que assegurem mais credibilidade ao sistema normativo e possibilitem diminuição de custos às empresas, acesso mais fácil e mais efetividade às normas.

2 A avaliação legislativa

O processo de avaliação, a princípio restrito às ciências políticas e econômicas, surge nos Estados Unidos na década de 1960, a partir do desenvolvimento de programas sociais. Em seguida, alguns países da Europa passam a adotar este procedimento no desenvolvimento de suas políticas públicas. Hoje a avaliação é parte integrante da metodologia da elaboração de atos normativos em vários países europeus, contribuindo para a racionalização da produção normativa desses Estados. Ela possibilita que os efeitos possíveis e reais das normas se tornem elementos importantes a serem considerados tanto antes da apresentação de novas proposições normativas quanto numa proposta de modificação da legislação vigente.

A avaliação legislativa, tema de particular interesse neste estudo, consiste no conjunto de análises, feitas mediante a utilização de um método científico, dos efeitos potenciais e reais decorrentes de uma legislação. Caracteriza-se por ser um procedimento sistemático e objetivo que torne acessíveis e verificáveis os dados relevantes para a decisão de legislar. Não se trata de uma apreciação meramente intuitiva. Seu caráter metódico se manifesta na fundamentação de suas declarações, na abordagem sistemática, na finalidade objetiva e na apresentação formal. A avaliação já se encontra institucionalizada em vários países e se tornou um processo pluridisciplinar.

Diversas técnicas de avaliação legislativa vêm sendo construídas e implementadas em países da Europa e da América do Norte. Estas experiências formam um conteúdo extremamente relevante para o avanço das ciências da legislação, servindo de inspiração e parâmetro para o desenvolvimento de políticas de legislação de qualidade em outros países. Os bons resultados obtidos a partir de tais experiências as tornam merecedoras de consideração e análise ao se buscar a promoção da qualidade da lei no contexto brasileiro.

3 Qualidade da legislação no Brasil

No Brasil, a ciência da legislação ainda se encontra em estado incipiente, o que revela o atraso no desenvolvimento do ordenamento jurídico do País. O conhecimento sobre o tema ainda está restrito a poucos membros de corpos técnicos de algumas Casas Legislativas, e o planejamento legislativo ainda não constitui tema de reflexão na maioria das faculdades de Direito. Dentro da legística formal, merece destaque a edição do “Manual de Redação da Presidência da República” e, relativamente à legística material, o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que introduz técnicas de avaliação legislativa além de apresentar um modelo

de *check-list*.

É possível perceber um desnível cultural entre o Brasil e os países onde a ciência da legislação está num patamar mais avançado quando se constata a inexistência de uma cultura jurídica brasileira que valorize a redação e a avaliação legislativas.

A experiência estrangeira serve como estímulo para uma reflexão sobre a adoção de políticas de qualidade da legislação no Brasil, a partir da aplicação de conhecimentos técnicos produzidos pela ciência da legislação ao sistema normativo brasileiro.

4 Legislação municipal – o sistema normativo de Belo Horizonte

No âmbito dos Municípios, também se constata uma acelerada atividade legiferante. Há intensa apresentação de proposições que visam regular os mais diversos e específicos aspectos da vida dos munícipes, desde questões tributárias, de parcelamento e uso do solo e posturas, até temas como denominação de próprios públicos e instituição de datas comemorativas, que acabam resultando na edição de centenas de novas normas, a cada ano. Temas importantes como a tributação, o uso do solo e as posturas municipais são, em quase todas as sessões legislativas, objeto de numerosas propostas, que modificam, com frequência significativa, as normas que os regulam.

Essa volumosa produção normativa não fica restrita ao Poder Legislativo. Repete-se, também, no âmbito do Executivo Municipal, com a publicação amiúde de decretos, portarias, deliberações e outros atos normativos.

Assim sendo, faz-se necessário pensar em soluções que promovam a efetividade de nosso sistema normativo. Considerando a importância da avaliação legislativa na construção de uma legislação de qualidade, é que, neste estudo, será feita uma análise deste procedimento e sua aplicação em alguns países, para, em seguida, discutir-se a possibilidade de sua adoção em nível municipal, mais especificamente, em de Belo Horizonte.

5 Avaliação legislativa: definições, momento, tipos e critérios

A atividade de avaliar um objeto compreende a comparação de suas características com um determinado parâmetro ou referencial; aprecia-se aquele objeto em função de critérios ou valores estabelecidos.

A avaliação legislativa dá-se por meio da apreciação dos efeitos reais ou potenciais resultantes da aplicação de uma norma, interessando-se

[...] pelas relações de causa e efeito entre uma norma legal, por um lado, e uma mudança ou, pelo contrário, uma não-mudança de um comportamento, de uma situação ou de uma atitude observável, por outro lado. Visa pois identificar e apreender os efeitos que a legislação produz sobre a realidade social.¹

Como já mencionado, a avaliação legislativa se reveste de um caráter metódico, não constituindo meras impressões ou apreciações intuitivas; caracteriza-se por apoiar-se em dados estabelecidos cientificamente e em técnicas científicas. Esse caráter é confirmado, segundo Mader (1991), quando se constata que a avaliação se baseia em raciocínios fundamentados, que podem ser compreendidos e repetidos por outras pessoas, e sua finalidade é possibilitar que se chegue a conclusões objetivas e isentas de parcialidade.

É importante fazer algumas ressalvas sobre a abrangência e a natureza da avaliação legislativa. Em primeiro lugar, deve-se lembrar que, por se tratar de uma ciência jurídica, o interesse da avaliação legislativa encontra limites nos efeitos de normas legais, não se ampliando, necessariamente, para uma avaliação de políticas públicas. Outra ressalva refere-se ao fato de que está-se tratando de fenômenos sociais, que, por isto mesmo, não permitem que se chegue a conclusões absolutas e inequívocas, mas somente a possibilidades e probabilidades. Certamente, as tentativas de identificação de efeitos produzidos por uma dada legislação serão reducionistas e apresentarão um certo grau de incerteza devido às limitações que permeiam os estudos sobre realidades sociais. Isso não quer dizer, contudo, que a realização da avaliação seja algo inviável ou por demais complexo. O que se pretende é alertar as partes interessadas sobre o nível de expectativa gerada com relação aos resultados da avaliação.

Como se avaliam os efeitos? Para Luzius Mader, a avaliação se dá em função de três critérios básicos: efetividade, eficácia e eficiência. De acordo com o primeiro critério, a conduta dos destinatários das normas legais em conformidade com o modelo normativo caracteriza a efetividade da norma, desde que tal correspondência não seja meramente fortuita, mas fruto de uma relação causal.

A eficácia, por sua vez, diz respeito à finalidade do legislador, avaliando o alcance ou não de seus objetivos. Todavia, é patente a dificuldade de se determinarem tais objetivos, visto que podem ser divergentes ou contraditórios, abstratos, implícitos ou, mesmo, podem-se transformar no decurso de sua realização.

Já o critério da eficiência implica uma comparação entre os investimentos ou custos da

¹ MADER, 1991, p. 42.

aplicação da norma e seus resultados ou benefícios. Obviamente, mais eficiente será a norma que produzir melhores ou maiores benefícios com menor investimento.

No tocante ao momento da avaliação legislativa, pode-se falar numa avaliação prospectiva, realizada no momento anterior ao da edição da norma, visando a prever os potenciais efeitos da adoção de determinada decisão legislativa, e também numa avaliação retrospectiva, feita num momento posterior à vigência da norma, com o objetivo de identificar e apreciar seus efeitos reais. Neste estudo, a ênfase recairá especialmente sobre a avaliação prospectiva ou “ex ante”, que, segundo Morand, “tenta calcular as hipóteses de êxito da intervenção, as resistências que contra ela se podem opor, os efeitos perversos que ela corre o risco de provocar”.² O objetivo é informar, de maneira precisa, o conjunto dos efeitos potenciais das medidas vislumbradas. Para Delley,

As questões a que se tenta responder com a avaliação prospectiva levam a uma situação futura, como tal, desconhecida. Os métodos utilizados para elaborar as respostas se aplicam, por sua vez, a dados empíricos, observáveis, relativos então a situações passadas. Essa passagem do passado ao futuro – uma extrapolação – representa uma dificuldade metodológica de monta. A validade das respostas sugeridas depende da capacidade de considerar o contexto provável no qual se inscreverão as medidas avaliadas (evolução econômica, recursos disponíveis, mudanças de atitudes), o qual pode conhecer fortes variações.³

Segundo este mesmo autor, as avaliações prospectivas se dividem em dois grandes tipos: as que se apóiam em métodos de análise e as que se baseiam em métodos de teste. Estas buscam prever o comportamento de um projeto como se ele estivesse em vigor, enquanto aquelas estabelecem um conjunto de medidas para conhecer aspectos particulares de um projeto legislativo, utilizando o direito comparado (informações sobre experiências feitas em outros países), resultados de pesquisas de sociologia legislativa (inclusive aqueles resultantes de avaliações retrospectivas) e métodos estatísticos mais elaborados, como a modalização e a análise do custo-benefício.

6 As experiências dos países europeus

A seguir, será apresentado um breve resumo de algumas experiências de avaliação legislativa na Europa.

² MORAND, 1995, p. 137 *apud* CAUPERS, 2003, p. 41.

³ DELLEY, 2004, p. 139-140.

Suíça

A Suíça é um exemplo de país onde a avaliação legislativa se encontra em estágio bastante avançado e em elevado grau de institucionalização. A avaliação da eficácia das medidas adotadas pela Confederação está prevista no texto constitucional suíço, que responsabiliza o Parlamento por esta avaliação e também o legislador pelas consequências de sua atividade. No entanto, o Parlamento pode delegar a tarefa de promover as investigações de eficácia ao governo e à administração central, desde que se assegure da efetiva realização de tal avaliação.

A obrigatoriedade da elaboração de relatórios e a presença de cláusulas de avaliação nas normas são as formas mais importantes da institucionalização da avaliação legislativa naquele país. Podemos citar como exemplos a Lei de Proteção Ambiental, que prevê a realização de estudos de impacto ambiental e a avaliação retrospectiva da eficácia das medidas previstas, e a Lei Energética, que responsabiliza o Conselho Federal pela realização de estudos sobre a contribuição da lei para o alcance dos objetivos previstos.

Alemanha

Diferentemente do que ocorre na Suíça, a Constituição alemã não traz expressamente nenhuma previsão de avaliação das leis. Contudo, há uma interpretação do Tribunal Constitucional sobre o princípio do Estado de Direito no sentido de obrigar o legislador a observar os princípios da eficácia, da proporcionalidade e da eficiência. Há previsão, em diversas leis, da elaboração, pelo governo, de relatórios de sua execução e aplicação. Tal previsão se dá, por vezes, de forma geral, e outras vezes especificando as obrigações do governo e o prazo para a elaboração dos relatórios. No âmbito parlamentar, existem previsões de avaliações prospectivas, concomitantes e retrospectivas, com aplicação de variados métodos de avaliação incluindo *check-lists*, simulações e legislação experimental.

Como ilustração da prática alemã, faremos uma breve descrição de alguns exemplos de avaliação legislativa. A versão preliminar da lei sobre engenharia genética foi alvo de uma avaliação prospectiva, com ênfase na questão da determinação de responsabilidades pela adequada aplicação dos conhecimentos dessa engenharia. Para isso, realizam-se questionários e entrevistas com profissionais da Medicina e da indústria farmacêutica, abrangendo os aspectos relevantes pertinentes à questão. Como exemplo de avaliação concomitante, pode ser citado o projeto de lei sobre proteção contra incêndios e outras catástrofes, que foi submetido a um processo de simulação, realizada com a participação de representantes das diversas entidades envolvidas com o tema. A simulação revelou a existência de deficiências no projeto

de lei, incluindo problemas de comunicação, erros de cálculo e falta de conexão entre questões de cooperação e responsabilidade.

Segundo Karpen, o custo de uma avaliação prospectiva na Alemanha varia entre 25.000 e 255.000 euros, inviabilizando a sua aplicação a todas as proposições, mas

Não há dúvida de que determinados domínios da legislação onde existem disposições legais excessivas, como é o caso da legislação tributária, devem merecer mais processos de avaliação, na medida em que o processo de desregulamentação pode beneficiar muito das avaliações.⁴

Países Baixos

Nos Países Baixos, a relação entre a avaliação legislativa e a qualidade da legislação tem sido objeto de vários estudos. H. B. Winter desenvolveu o modelo de fórum legislativo,⁵ reunindo em debate todos os agentes que intervêm na elaboração da legislação. O objetivo é obter argumentos da melhor qualidade possível, o que irá refletir-se, de forma direta, na qualidade da legislação produzida.

Entende-se o argumento de qualidade como aquele com boa fundamentação empírica, resultante de considerações mais racionais. O debate, todavia, não se resume à troca de argumentos racionais e à busca por uma argumentação de qualidade. Segundo Winter, a tendência da discussão no fórum legislativo caminha muito mais no sentido da procura dos objetivos do que no da definição destes. Desta forma, esses debates são fortemente determinados por fundamentos políticos, socioeconômicos e judiciais.

A avaliação legislativa, nos Países Baixos, pode-se realizar a partir de uma obrigação legal e também de disposições governamentais ou ministeriais. Em todo o caso, busca-se garantir que o trabalho da avaliação não se desvie dos objetivos nem produza resultados irrelevantes. Para isso, na política legislativa holandesa, o solicitante da avaliação deve definir, com precisão, os parâmetros a serem utilizados bem como explicitar o tipo de informação que a avaliação deverá produzir. Um amplo estudo de comparação entre dados empíricos e objetivos do legislador enseja uma avaliação legislativa sistemática, enquanto uma abordagem de consultoria pode ser suficiente no caso de um parecer rápido sobre determinados efeitos decorrentes da aplicação prática da lei. Há preocupação com a qualidade dos estudos de avaliação, que deve ser garantida para que a importância e o valor de avaliações futuras se mantenham consistentes.

⁴ KARPEN, 2003, p. 14.

⁵ WINTER, 1996, p. 59 *apud* VOERMANS, 2003, p. 65.

A avaliação prospectiva, nos Países Baixos, está prevista no documento denominado *Aanwijzingen voor de regelgeving* (“Instruções para legislar”), que reúne um conjunto de diretrizes a serem observadas pelos legisladores holandeses. O documento contém instruções sobre a ponderação dos efeitos e das desvantagens gerados pelos atos normativos para o governo, os cidadãos, as empresas e as instituições. Existe um instrumento específico para revelar as consequências intencionais e não intencionais dos projetos de lei para o comércio, a indústria, o sistema de mercado aberto e o desenvolvimento socioeconômico em geral. Trata-se do *Bedrijfseffectentoets*, ou BET (“Teste dos efeitos sobre as empresas”), cujo principal objetivo consiste em promover processos políticos equilibrados de tomada de decisão. Por meio de um *check-list*, esse instrumento procura esclarecer sobre que tipos de empresas o projeto de lei poderá produzir efeitos; a natureza e o número dos efeitos estruturais e financeiros; a disseminação dos efeitos por diferentes empresas; as consequências para o sistema de mercado aberto e as consequências socioeconômicas do projeto.

Reino Unido

No Reino Unido, as ações relativas à avaliação legislativa se iniciaram na década de 1980, quando os atos normativos passaram a ser acompanhados de uma avaliação dos custos que seriam gerados em função de seu cumprimento, especialmente daqueles com impacto sobre a atividade empresarial. Essa medida fazia parte de um processo de reforma da ação normativa, que continuou com a adoção do *Deregulation and Contracting Out Act* (“Lei da Desregulamentação e Contratação”), em 1994, que tinha como objetivo a revogação das leis dos e regulamentos que se tivessem tornado obsoletos, redundantes ou desnecessários. Esse processo culminou com a implementação do *Regulatory Impact Assessment – RIA* (“Avaliação de Impacto Normativo”), em 1998, para os novos atos legislativos ou regulamentares que viessem a gerar efeitos tanto para as atividades empresariais como para aquelas sem fins lucrativos.

Atualmente denominada *Impact Assessment – IA* –, a avaliação de impacto constitui uma ferramenta de ajuda para os que tomam decisões, pois os auxilia a perceber e a compreender as consequências de potenciais e atuais intervenções governamentais nos setores público e privado e no Terceiro Setor, além de possibilitar que o governo avalie os efeitos positivos e negativos de suas intervenções e revise o impacto de políticas públicas após a implementação.

A produção e a publicação das avaliações de impacto permitem aos interessados a compreensão das proposições por meio de respostas a questões como:

- a) por que a intervenção está sendo proposta;
- b) como e em que extensão a intervenção poderá afetá-los;
- c) quais os custos e os benefícios da nova proposta em comparação com a situação atual.

É importante ressaltar que aos interessados é dada a oportunidade de identificar possíveis consequências. O objetivo do governo é identificar as propostas que melhor atendam as necessidades com menos custo. Esse sistema britânico prevê a elaboração da avaliação de impacto desde o estágio primário de desenvolvimento das proposições, com o intuito de, efetivamente, influenciar a política a ser adotada, e não de se tornar apenas uma justificativa para as decisões tomadas. Desta forma, a avaliação de impacto acompanha as proposições em todo o decorrer dos debates.

A avaliação de impacto é composta por três fases:

- a) IA inicial: deve incluir estimativas de possíveis riscos, custos e benefícios e ajuda para identificar temas sobre os quais será necessário obter mais informações.
- b) IA parcial: deve ser instruído com discussões, reuniões de dados e consultas informais; inclui o refinamento das estimativas dos custos e dos benefícios, o desenvolvimento da implementação e do monitoramento das intervenções.
- c) IA integral ou final: é o desenvolvimento de um plano detalhado de implementação e de revisão das mudanças implementadas.

Segundo Mark Courtney, a avaliação de impacto deve conter os seguintes elementos:

- a) declaração do objetivo da proposta ou do problema a ser solucionado;
- b) avaliação dos riscos abordados pela proposição legislativa (para as propostas que tenham o objetivo de controlar ou gerir riscos);
- c) apresentação de um conjunto de alternativas para tratar da matéria, incluindo alternativas de natureza não legislativa (“opção zero”); cada uma dessas deve conter os riscos associados, os benefícios diretos e indiretos, os custos, as formas de aplicação e os prováveis prazos para cumprimento da medida e os efeitos incidentes sobre as pequenas empresas;
- d) indicação das matérias sobre as quais serão realizadas consultas públicas (IA parcial) e descrição dos resultados das consultas (IA integral);
- e) critérios para acompanhamento e avaliação, incluindo, se for o caso, a especificação da data em que o regulamento ou parte dele não estará mais em vigor;
- f) recomendação para adoção de uma das alternativas ponderadas.

Na medida do possível, os custos e os benefícios devem ser quantificados e expressos em termos monetários, com o fim de permitir a comparação entre as alternativas e a

conseqüente escolha daquela que melhor atenda aos objetivos pretendidos.

7 Evidenciação de modelos e técnicas de avaliação

Para tornar viável a implantação da avaliação legislativa, buscou-se desenvolver modelos e técnicas que produzissem resultados confiáveis e pudessem, de fato, orientar as decisões dos legisladores. Terão destaque aqui as estratégias para a qualidade das normas traçadas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE –, a estruturação do parlamento francês para realização da avaliação legislativa e o modelo de avaliação por meio da eficiência econômica.

7.1 Estratégias para assegurar a qualidade técnica e legal das normas

Visando à manutenção de sistemas normativos estáveis, lógicos e acessíveis, foram traçadas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – estratégias para assegurar a qualidade técnica e legal das normas e dos ordenamentos, com base nas experiências holandesa e francesa. Para que a legislação alcance as expectativas de conteúdo, legalidade e compreensibilidade, é preciso que os governos estabeleçam padrões que garantam tais atributos. A partir do exame das estratégias adotadas por esses dois países, podem ser identificadas técnicas de qualidade para a produção de boas leis:

a) Esclarecimentos quanto à iniciativa legislativa

É fundamental para o controle do sistema normativo que se tenham claramente definidas as competências legislativas. Apesar de a legislação ser produzida nos parlamentos, grande parte das normas, nas democracias, tem origem nos governos (Poder Executivo), que, muitas vezes, delegam a tarefa de confecção do ato normativo. Dessa forma, é importante ter definido quem, exatamente, tem poder para encaminhar proposições ao Parlamento e produzir atos normativos, objetivando evidenciar os responsáveis pelas proposições e evitar o risco de surgirem regulações contraditórias ou divergentes entre si, visto que isso afetaria a qualidade das leis produzidas.

b) Estabelecimento de padrões de legalidade

Padrões claros de legalidade também são fundamentais para garantir uma legislação de qualidade. Normalmente, esses padrões são encontrados em regras constitucionais, leis de interpretação ou de procedimento administrativo. A Holanda possui padrões de verificação de legalidade das normas muito bem elaborados, segundo os quais deve haver conformidade com

os princípios da igualdade, da segurança jurídica e da proporcionalidade. A Lei Geral Administrativa da Holanda requer a reunião cuidadosa das informações necessárias e também dos interesses envolvidos. A produção normativa deve estar fundada em estudos, que devem ser publicados, e precisa enquadrar-se na estrutura legal existente, em conformidade com as leis nacionais e internacionais. Na França, o Conseil d'État pode alertar o governo sobre a constitucionalidade de uma proposição antes de sua aprovação; depois desta, o Conselho Constitucional pode declará-la inconstitucional no todo ou em parte.

c) Estabelecimento de padrões de qualidade para a redação

A qualidade dos novos instrumentos legais depende muito da redação das proposições. Deve ficar claro se o novo instrumento altera ou revoga algum outro e os objetivos visados devem ficar explicitados, evitando que a nova norma se torne confusa ou inaplicável.

d) Avaliação do conteúdo das normas

Numa perspectiva de qualidade legal, o mais importante critério de avaliação de conteúdo se refere à questão da real necessidade de uma nova norma, ou seja, se há possibilidade de haver outras soluções, que não a legislativa, para o problema colocado. Deve haver esforço para evitar a proliferação de leis e de seus indesejáveis efeitos.

e) Estudos sobre a viabilidade da implementação

Normas com mais impacto devem estar respaldadas por estudos de viabilidade, pois não faz sentido a edição de uma norma se o custo de implementação for exorbitante ou se a infra-estrutura existente for insuficiente para que ela seja implementada.

f) Estabelecimento de uma unidade responsável pela redação e revisão das leis

As proposições legislativas são, em muitos casos, produzidas por diversos setores do governo. Para evitar inconsistências ou contradições de conteúdo, deve-se estabelecer um centro responsável por redigir e revisar as proposições, de modo a preservar a qualidade integral dos diplomas legais.

7.2 O Parlamento francês e o Gabinete Parlamentar de Avaliação das Escolhas Científicas e Tecnológicas

No Parlamento francês, foi criado, em 1983, o Gabinete Parlamentar de Avaliação das Escolhas Científicas e Tecnológicas – OPECS –, a partir da intenção de se ter uma estrutura própria que pudesse apoiar os trabalhos de avaliação de temas que exigissem conhecimento especializado. A diferença fundamental deste modelo reside no fato de, ao contrário do que acontece em países nos quais este tipo de avaliação é realizado por entes autônomos de

caráter científico, tratar-se de uma instituição de avaliação de natureza parlamentar.

Cada matéria levada ao OPECST é distribuída a um relator designado, que delineia a viabilidade do estudo com o objetivo de estabelecer o nível de conhecimento existente sobre o tema, determina as possíveis diretrizes da pesquisa, avalia a possibilidade de obtenção de resultados relevantes em um prazo estipulado e estima os meios necessários para iniciar o programa de estudos. O relator, terminados os estudos, submete suas conclusões aos membros do OPECST, apresentando uma das seguintes sugestões: finalizar o trabalho naquele ponto, modificar a extensão daquele estudo ou iniciar um programa de estudo que resulte na confecção de um relatório. O relatório do OPECST não se resume à enumeração de pontos de vista de especialistas; suas conclusões são o resultado do trabalho de membros do Parlamento e podem incluir sugestões e recomendações, não se restringindo ao aspecto meramente informativo.

7.3 Avaliação econômica da legislação

Considerando que os recursos são sempre escassos, a avaliação econômica da legislação se apresenta como instrumento para o esclarecimento das escolhas para a comunidade. Busca avaliar problemas, situações reais e propostas de intervenções numa perspectiva das possíveis conseqüências advindas de decisões de política legislativa, e se funda principalmente na análise custo-benefício.

Parte-se, nesse método de avaliação, do conceito de eficiência econômica, segundo o qual busca-se obter o máximo benefício a um dado custo ou um dado benefício a um custo mínimo, sendo tais custos e tais benefícios sociais ou privados. Todavia, não se trata de uma consideração meramente monetária. Os custos e os benefícios psicológicos, sociais, culturais e políticos são avaliados, mas, para facilitar a exposição dos resultados, a medição é realizada em unidades monetárias.

Vistos os modelos de avaliação, apresentamos as observações que se seguem.

a) A adequação das novas proposições ao ordenamento vigente é fundamental para a manutenção da coerência do sistema normativo. Padrões claros e precisos para a verificação da legalidade asseguram a inserção harmônica das novas normas no ordenamento, facilitando o acesso dos consulentes à legislação que regula uma dada matéria e evitando posteriores questionamentos da legitimidade e da constitucionalidade das leis.

b) Não há dúvida sobre a importância do conhecimento especializado para a apreciação das proposições legislativas. Os temas abordados são variados e, obviamente, os

parlamentares não detém todo o conhecimento sobre eles. Daí a necessidade do estudo estruturado para a obtenção de resultados relevantes para a tomada de decisão, como o realizado pelo OPECST na França. Ao associar o conhecimento técnico ao trabalho parlamentar, o trabalho do OPECST possibilita um equilíbrio entre os componentes formadores das decisões legislativas: o informativo (técnico) e o político.

Contudo, esse modelo apresenta limitações se considerarmos a avaliação legislativa de maneira mais ampla. Sua concepção se deu em razão da posição desfavorável do Parlamento frente ao Poder Executivo nas questões técnicas, tendo em vista que este possui uma estrutura maior, formada, inclusive, por técnicos de diversas áreas atuando na implantação das políticas públicas. Possuindo a característica de fazer a ligação entre a política e a ciência, sua aplicação se restringe às proposições cuja abordagem atinge questões tecnológicas e científicas.

c) Ao partir de uma perspectiva de comparação entre os custos e os benefícios gerados das propostas legislativas, o modelo de avaliação econômica da legislação possibilita que se tenha um critério geral de avaliação, independentemente das peculiaridades temáticas das proposições. Se considerarmos que o componente econômico possui um papel determinante no embasamento das decisões legislativas, esse modelo ganha aplicabilidade geral sobre as propostas legislativas. A análise do custo-benefício pode produzir resultados relevantes no que se refere às questões de orçamento público e de efeitos econômicos criados para os destinatários, tão importantes nos nossos dias, e também quanto aos outros possíveis efeitos não econômicos, decorrentes da implementação das normas.

É preciso retomar, entretanto, o risco que esse modelo apresenta de desvalorizar a vida humana, ao tratar, de forma utilitarista, questões relativas a direitos e deveres considerados fundamentais. Talvez sua aplicação requeira mais cuidado, para que não se cometa o equívoco de nivelar todos os bens jurídicos pela baliza da utilidade.

8 Proposta de implantação da avaliação legislativa em Belo Horizonte

Neste ponto, após as considerações feitas sobre alguns modelos de avaliação legislativa, apresenta-se como proposta um modelo avaliativo para ser aplicado à atividade legislativa municipal desenvolvida em Belo Horizonte. Provavelmente, há poucos ou, talvez, nenhum exemplo de aplicação de avaliação legislativa, semelhante aos modelos europeus, nos Municípios brasileiros.

No Brasil, o conhecimento e o desenvolvimento de conceitos como legislação de

qualidade, legística, avaliação legislativa prospectiva e retrospectiva e outros ainda se encontram em fase incipiente e, como tudo o que é novo, pode encontrar resistência.

O objetivo deste estudo, por isso mesmo, é dar os primeiros passos com o fito de contribuir para a implantação de um processo avaliativo da legislação produzida em Belo Horizonte, iniciativa que percorrerá, certamente, um longo caminho, no qual diversos obstáculos, natureza técnica ou política, deverão ser enfrentados.

O ordenamento jurídico do Município de Belo Horizonte, hoje, conta cerca de 9.300 leis. Esse número aumenta, constantemente, por meio da intensa produção normativa existente, da qual resulta a edição de, aproximadamente, 900 leis por legislatura, a partir da apresentação de, em média, 500 projetos de lei por ano. Num ordenamento com esse porte, é difícil avaliar quais leis foram efetivamente implementadas, mas é possível presumir que várias delas não cumprem, de fato, seu papel regulador. Diante desse quadro, propomos a adoção de métodos de avaliação prospectiva, de forma a introduzir novos requisitos para a apresentação de projetos de lei, com a finalidade de tornar mais criterioso o exercício da iniciativa legislativa e de incrementar a qualidade das proposições apresentadas, reduzindo a quantidade de proposições rejeitadas, seja nas comissões, seja no Plenário, seja por veto. Certamente, um trabalho realizado mais cuidadosamente no momento inicial do processo alcançará o produto final e contribuirá para a qualidade das leis produzidas.

A proposta consiste na criação de um relatório de avaliação prospectiva padronizado, cuja exigência deverá ser inserida na Resolução nº 1.480, de 7 de dezembro de 1990, que contém o Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte, no Título VII, Capítulo I, Seção I, que trata das disposições gerais relativas ao processo legislativo. Esse relatório deverá acompanhar os projetos de lei no momento de sua apresentação, para recebimento, ao Presidente da Casa. Apresentado o projeto, o Presidente da Câmara, ao decidir sobre o recebimento ou não da proposição apresentada, passará a considerar, também, as conclusões do referido relatório. Recebido o projeto, o relatório poderá contribuir para o embasamento das apreciações posteriores pelas comissões, pelo Plenário e pelo Prefeito – neste caso, no momento que precede a sanção ou o veto.

O relatório será igualmente exigido no caso de projetos de iniciativa do Poder Executivo, principalmente considerando que tratam, freqüentemente, de matérias relativas a políticas públicas, as quais, em geral, repercutem, de forma significativa, sobre os munícipes.

Partindo do exemplo do IA britânico, a avaliação prévia de impacto será efetuada por meio de um relatório simplificado, que vise a auxiliar os parlamentares e o Executivo a verificar a adequação da proposta ao sistema jurídico-constitucional vigente e, também, a

identificar o maior número possível de prováveis efeitos e custos, inclusive impacto orçamentário, decorrentes da intervenção proposta, tanto para os setores público e privado quanto para os cidadãos. Nas propostas que envolvam temas técnico-científicos, a avaliação deverá abranger os aspectos de viabilidade específicos da matéria tratada. Esses já são normalmente abordados pelas comissões durante a tramitação dos projetos. Assim, a avaliação funcionará como uma preliminar da apreciação da proposição para o autor, que terá a possibilidade de corrigir falhas e estruturar melhor sua proposta, por meio da antecipação das análises e reflexões sobre a viabilidade da proposição para o momento anterior ao da sua tramitação. Desse modo, serão bem menores as chances de a proposição receber das comissões pareceres pela rejeição.

Servidores da Diretoria Legislativa da Câmara Municipal deverão receber atribuições para a produção do relatório e contar com o suporte das Secretarias Municipais. Recebida a proposta de projeto do autor, técnicos legislativos farão a pesquisa da legislação pertinente e o levantamento dos dados relativos ao tema, inclusive nas Secretarias Municipais, sob a orientação dos Consultores Legislativos. Estes serão responsáveis pela elaboração do relatório, respondendo a um *check-list* e elaborando as conclusões. Os gabinetes dos Vereadores que apresentarem projetos e a assessoria do Prefeito, no caso de projeto de iniciativa do Executivo, acompanharão o trabalho, podendo, se necessário, contratar consultoria externa sobre o tema tratado.

O questionário (*check-list*), inspirado nos modelos do Anexo I do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, e do Anexo III da Resolução do Conselho de Ministros nº 64/2006, de Portugal (Modelo de teste Simplex), deverá levantar questões sobre a adequação da proposição aos aspectos legais e os encargos e custos gerados, abrangendo as principais questões relativas à viabilidade da proposição. Segue-se um conjunto de perguntas que devem integrar o questionário.

a) Qual a origem da iniciativa da proposição? Há possibilidade de conflito de competências? Justifique.

b) As regras propostas afetam direitos fundamentais ou garantias constitucionais? De que forma?

c) A proposta atende os requisitos de legalidade, juridicidade e constitucionalidade?

d) A iniciativa cria encargos administrativos para cidadãos, empresas ou outros agentes e setores de atividade? Se positivo, quais?

e) A iniciativa gera despesa para a Administração Pública? Em que extensão? Há previsão orçamentária para tanto?

- f) Existe viabilidade técnica para a execução da norma proposta?
- g) Existe uma relação equilibrada entre os custos e os benefícios?

Além disso, o relatório deverá conter:

- a) a justificativa da necessidade de intervenção normativa com evidenciação do problema a ser solucionado;
- b) os objetivos da proposição;
- c) as conclusões com indicação das previsões dos principais custos e benefícios, associados à implementação da proposição.

A introdução desse mecanismo no processo legislativo pode produzir vários efeitos positivos. Exigirá dos autores mais aprofundamento no estudo e na análise das idéias antes de transformá-las em proposições, valorizando o trabalho da assessoria parlamentar. Além disso, funcionará como um filtro de qualidade, de forma a evitar a apresentação de proposições que poderiam ser rejeitadas em razão de deficiências em sua elaboração. Contribuirá, também, para a economia e a celeridade do processo legislativo, na medida em que poderá reduzir a apresentação de requerimentos de diligência, que prolongam a tramitação do projeto.

É importante esclarecer que a exigência do relatório de impacto não deve ser confundida, em nenhuma hipótese, com o cerceamento do exercício da iniciativa legislativa. Constitui apenas um instrumento para a promoção da qualidade das proposições apresentadas. Por meio de alguns requisitos, procura-se estabelecer um padrão mínimo de consistência para elas, de forma a apurar a produção normativa da instituição.

Sabe-se que alguns aspectos da avaliação aqui destacados já são levados em consideração em muitos projetos de lei apresentados atualmente. A formalização de uma avaliação padronizada para todas as proposições apresentadas possibilitará que o ganho de qualidade alcance grande parte da produção normativa e contribuirá para aumentar a confiança das pessoas no poder de regulação das leis bem como a credibilidade das instituições públicas, em especial, a do Poder Legislativo do Município de Belo Horizonte.

9 Conclusão

Com esse breve panorama sobre o desenvolvimento e a aplicação do instituto da avaliação legislativa, procurou-se destacar a essencialidade dessa ferramenta para possibilitar a produção de uma legislação de qualidade. Junto com as consultas públicas, a criação de estruturas de suporte, a simplificação da legislação constituída e a promoção do acesso à

legislação, a avaliação legislativa contribui, de maneira efetiva, para o aprimoramento da atividade legislativa. Sua aplicação também suscita reflexões e questionamentos no meio parlamentar e enriquece os debates.

É importante, contudo, ter consciência dos limites de seu alcance. Segundo Luzius Mader,

[...] o potencial oferecido pela avaliação legislativa não deve ser sobreestimado. É importante que se criem expectativas realistas. A avaliação não oferece respostas definitivas e não pode certamente assumir o lugar da tomada de decisão política; pode apenas constituir a base sobre a qual são tomadas essas decisões.⁶

Vale ressaltar que não há como produzir provas precisas sobre a contribuição da avaliação para a melhoria da qualidade legislativa, e, portanto, o legislador deve trabalhar com hipóteses tanto sobre as relações de causa e efeito quanto sobre a produção de efeitos.

Mesmo considerando essas limitações da avaliação, a experiência de países europeus indica a produção de resultados satisfatórios a partir de sua aplicação. Como destaque, pode ser apontado o exemplo do IA no Reino Unido, instituto já consolidado, que tem sido objeto de constante aprimoramento como ferramenta para a melhoria da regulamentação.

Justamente pelo fato de a avaliação legislativa ter produzido resultados positivos em vários países onde foi adotada, é que se apresenta a proposta de sua adoção no Município de Belo Horizonte. Sabe-se que este é apenas um primeiro passo para que sejam atingidos bons níveis de qualidade na legislação belo-horizontina. Todavia, a iniciativa pode representar o começo de boas e significativas mudanças no processo legislativo municipal, pois chama a atenção de todos – legisladores, governantes e cidadãos – para a reflexão sobre a importância da contribuição coletiva para a produção de uma legislação de qualidade.

⁶ MADER, 2003, p. 154.

Referências bibliográficas

BETTER REGULATION EXECUTIVE – CABINET OFFICE. *Impact Assessments (IA)*. Londres, 2007. Disponível em: <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>>. Acesso em: mar. 2007.

BRASIL. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: mar. 2006.

BRASIL. Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm>. Acesso em: mar. 2006.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Dados quantitativos referentes às proposições apresentadas na 12ª, 13ª e 14ª legislaturas*. Belo Horizonte, fev. 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 1, p. 7-14, abr.-jun. 1991.

CAUPERS, João. Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de uma disciplina metódica da legislação. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 35, p. 5-87, out.-dez. 2003.

COURTNEY, Mark. Quadro de uma política para a melhoria da qualidade da acção normativa. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 33/34, p. 107-123, jan.-jun. 2003.

CHEVALLIER, Jacques. A racionalização da produção jurídica. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 3, p. 9-23, jan.-mar. 1992.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico. *Legislação: Cadernos da Escola do Legislativo*, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan.-jun. 2004. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/CadernosEscol/Caderno12/delley.pdf>>. Acesso em: jun. 2007.

DUPRAT, Jean-Pierre. O papel do gabinete parlamentar de avaliação das escolhas científicas e tecnológicas ao processo legislativo. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 38, p. 5-24, out.-dez. 2004.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão,*

dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FRAGA, Ana; VARGAS, Ana. Da qualidade na legislação ou de como pode o legislador ser um fora da lei. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 27, p. 31-71, jan.-mar. 2000.

GAROUPA, Nuno. Limites ideológicos e morais à avaliação económica da legislação. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 42/43, p. 83-102, jan.-jun. 2006.

KARPEN, Ulrich. Avaliação legislativa – a experiência alemã. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 33/34, p. 9-14, jan.-jun. 2003.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 1, p. 39-49, abr.-jun. 1991.

MADER, Luzius. Avaliação dos efeitos da legislação – a situação actual na Suíça. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 33/34, p. 135-155, jan.-jun. 2003.

MADER, Luzius. Avaliação prospectiva e análise de impacto legislativo: tornam as leis melhores? *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 42/43, p. 177-191, jan.-jun. 2006.

MANDELKERN, Grupo. Relatório Mandelkern sobre a Melhoria da Qualidade Legislativa. Conselho Europeu de Lisboa, março de 2000. Disponível em: <http://www.csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf>. Acesso em: mar. 2006.

MOUCHEIRA, João. A racionalização legislativa – compilação, consolidação, codificação e simplificação do acesso às leis. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 38, p. 25-59, out.-dez. 2004.

OGUS, Anthony. Análise do impacto legislativo: a dimensão política. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 42/43, p. 163-175, jan.-jun. 2006.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – *Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques*. Paris, 1994. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/ImprovingLawQuality.pdf>. Acesso em: jun. 2007.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n. 64/2006. Diário da República – I Série – B. Lisboa, n. 96, p. 3411-3425, 18 maio 2006.

ROMÃO, Miguel Lopes. Breves notas sobre avaliação legislativa. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 42/43, p. 221-236, jan.-jun. 2006.

SILVA, Filipe Fraústo. Proliferação legislativa. Que hipóteses de superação? *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 7, p. 83-95, abr.-jun. 1993.

SOARES, Fabiana de Menezes. O papel da legística nos processos de integração: o caso Canadá/Brasil em sede de planejamento legislativo. *Revista da Faculdade de Direito*, Belo Horizonte, Editora UFMG, n. 46, p. 111-133, 2005.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. A decisão de legislar. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 1, p. 15-37, abr.-jun. 1991.

VOERMANS, Wim. Avaliação da legislação nos Países Baixos. *Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação*, Oeiras, Portugal, n. 42/43, p. 59-91, jan.-jun. 2006.

RESUMO

A qualidade da legislação de diversos países tem sido aprimorada a partir da aplicação de técnicas de logística aos processos de produção normativa. Com base em experiências européias, evidenciamos alguns modelos e técnicas de avaliação legislativa, para propor a adoção, no Município de Belo Horizonte, de métodos de avaliação prospectiva, visando incrementar a qualidade das proposições apresentadas e, conseqüentemente, da legislação produzida.

ABSTRACT

Many countries had been improving the quality of their legislation from the application of logistics' techniques to their law-making processes. On the basis of european experiences we point out some models and techniques of legislative evaluation to consider the adoption, in the City of Belo Horizonte, of prospective evaluation methods, aiming to develop the quality of presented proposals and consequently the produced legislation.