

ANEXO

QUESTÕES A SEREM ANALISADAS QUANDO DA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Diagnóstico

1. Alguma providência deve ser tomada?

1.1. Qual é o objetivo pretendido?

1.2. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?

1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?

1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?

1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?

1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema e qual é o número de casos a resolver?

1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)

Alternativas

2. Quais são as alternativas disponíveis?

2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?

2.2. Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema.)

2.3. Quais instrumentos de ação parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:

2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;

2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);

2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;

2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas já estabelecidas;

2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;

2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e

2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.

Competência legislativa

3. A União deve tomar alguma providência? A União dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo?

3.1. Trata-se de competência privativa?

3.2. Trata-se de caso de competência concorrente?

3.3. Na hipótese de competência concorrente, a proposta está formulada de modo que assegure a competência substancial do Estado-membro?

3.4. A proposta não apresenta formulação extremamente detalhada que acaba por exaurir a competência estadual?

3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Executivo federal? Ou estaria ela afeta à iniciativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República ou do Defensor-Geral da União?

Necessidade de lei

4. Deve ser proposta edição de lei?

4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?

4.2. Por que a matéria deve ser submetida ao Congresso Nacional?

4.3. Se não for o caso de se propor edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto? Por que não seria suficiente portaria?

4.4. Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?

Reserva legal

5. Estão sendo utilizadas fórmulas legais excessivamente genéricas?

5.1. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.2. Há conteúdo abdicatório ou demissionário na norma proposta?

5.3. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.4. Está havendo indevida delegação legislativa?

Norma temporária

6. A norma deve ter prazo de vigência limitado?

6.1. Seria o caso de editar norma temporária?

Medida provisória

7. Deve ser proposta a edição de medida provisória?

7.1. O que acontecerá se nada for feito de imediato?

7.2. A proposta pode ser submetida ao Congresso Nacional sob a forma de projeto de lei em regime de urgência (art. 64, § 1º, da Constituição)?

7.3. Trata-se de matéria que pode ser objeto de medida provisória, tendo em vista as vedações estabelecidas no § 1º do art. 62 e no art. 246 da Constituição?

7.4. Estão caracterizadas a relevância e a urgência necessárias?

7.5. Em se tratando da abertura de crédito extraordinário, está atendido o requisito da imprevisibilidade?

Oportunidade do ato normativo

8. O momento é oportuno?

8.1. Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?

8.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

Densidade do ato normativo

9. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada?

9.1. A proposta de ato normativo está isenta de disposições programáticas, simbólicas, discursivas ou expletivas?

9.2. É possível e conveniente que a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) seja flexibilizada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos jurídicos indeterminados ou atribuição de competência discricionária)?

9.3. Os detalhes ou eventuais alterações podem ser confiados ao poder regulamentar da União ou de outros entes federativos?

9.4. A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:

9.4.1. tratado aprovado pelo Congresso Nacional;

9.4.2. lei federal, em relação a regulamento; ou

9.4.3. regulamento, em relação a portaria.

9.5. Quais são as regras já existentes que serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?

Direitos fundamentais

10. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?

10.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?

10.1.1. Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?

10.1.2. Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?

10.1.3. O âmbito de proteção sofre restrição?

10.1.4. A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?

10.1.5. Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?

10.1.6. Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?

10.1.7. Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei? (Exemplo: regulação de colisão de direitos.)

10.1.8. A proposta não abusa de formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados.)

10.1.9. A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?

10.1.10. Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?

10.1.11. Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?

10.1.12. As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?

10.2. Os direitos de igualdade foram afetados?

10.2.1. Observaram-se os direitos de igualdade especiais? (Exemplo: proibição absoluta de diferenciação)

10.2.2. O princípio geral de igualdade foi observado?

10.2.3. Quais são os pares de comparação?

10.2.4. Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?

10.2.5. Existem razões que justifiquem as diferenças decorrentes ou da natureza das coisas ou de outros fundamentos de índole objetiva?

10.2.6. As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

10.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?

10.3.1. Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?

10.3.2. A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?

10.3.3. A proposta contém possível afronta à coisa julgada?

10.3.4. Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança? (Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais.)

10.3.5. Seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?

Norma penal

11.1. Trata-se de norma de caráter penal?

11.1.1. O tipo penal está definido de forma clara e objetiva?

11.1.2. A norma penal é necessária? Não seria mais adequado e eficaz a previsão da conduta apenas como ilícito administrativo?

11.1.3. A proposta respeita a irretroatividade?

11.1.4. A pena proposta é compatível com outras figuras penais existentes no ordenamento jurídico?

11.1.5. Tem-se agravamento ou melhoria da situação do destinatário da norma?

11.1.6. Trata-se de pena mais grave?

11.1.7. Trata-se de norma que gera a despenalização da conduta?

11.1.8. Eleva-se ou reduz-se o prazo de prescrição do crime?

Norma tributária

12. Pretende-se instituir ou aumentar tributo? Qual é o fundamento constitucional?

12.1. Está sendo respeitado a estrita legalidade tributária de que trata o art. 150, **caput**, inciso I, da Constituição?

12.2. Há definição clara de todos os elementos da obrigação tributária? Qual a hipótese de incidência, a base de cálculo, o sujeito passivo e as consequências no caso de não pagamento ou de pagamento em atraso?

12.3. A lei afeta fatos geradores ocorridos antes de sua vigência (lei retroativa)?

12.4. A cobrança de tributos será realizada no mesmo exercício financeiro da publicação da lei?

12.5. O princípio da imunidade recíproca está sendo observado?

12.6. As demais imunidades tributárias foram observadas?

12.7. Há disposição que assegure o princípio da anterioridade (cobrança somente a partir do exercício financeiro seguinte ao da publicação) e o princípio da anterioridade especial (cobrança apenas após noventa dias, contados da data da publicação)?

12.8. No caso de imposto instituído ou majorado por medida provisória, foi observado que o ato só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se aprovada a medida provisória até o último dia daquele exercício em que foi editada?

12.9. O tributo que se pretende instituir tem caráter confiscatório?

12.10. No caso de taxa, cuida-se de exação a ser cobrada em razão do exercício de poder de polícia ou da prestação de serviço público específico e divisível prestados ou postos à disposição do contribuinte? Há equivalência razoável entre o custo da atividade estatal e a prestação cobrada?

Norma de regulação profissional

13. Existe necessidade social da regulação profissional?

13.1. Quais danos concretos para a vida, a saúde ou a ordem social podem advir da ausência de regulação profissional?

13.2. A limitação para o "livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão" (art. 5º, inciso XIII, da Constituição), é realmente necessária?

13.3. As exigências de qualificação profissional ou de registro em conselho profissional decorrem de necessidade da sociedade ou são tentativa de fechar o mercado?

13.4. É necessária a inscrição em conselho profissional?

13.4.1. Precisa-se criar novo conselho profissional? Não bastaria aproveitar a estrutura de conselho profissional já existente?

13.4.2. O conselho profissional exercerá efetiva fiscalização do trabalho prestado pelos inscritos ou se limitará ao controle formal do registro?

13.5. Há clareza na delimitação da área de atuação privativa da profissão regulamentada? Não se está incluindo atividades que podem ser exercidas por outras profissões regulamentadas ou por qualquer pessoa?

13.6. Com quais outras profissões, regulamentadas ou não, há possibilidade de conflito de área de atuação? Esse conflito poderá causar dano ao restante da sociedade?

Compreensão do ato normativo

14. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?

14.1. O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?

14.2. Os destinatários da norma podem entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?

Exequibilidade

15. O ato normativo é exequível?

15.1. Por que não se renuncia a novo sistema de controle por parte da administração pública federal?

15.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?

15.3. As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?

15.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?

15.5. Por que não podem ser dispensadas:

15.5.1. as regras sobre competência e organização;

15.5.2. a criação de novos órgãos e comissões consultivas;

15.5.3. a intervenção da autoridade;

15.5.4. as exigências relativas à elaboração de relatórios; ou

15.5.5. outras exigências burocráticas?

15.6. Quais órgãos ou instituições devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?

15.7. Quais conflitos de interesse o executor da medida terá de administrar?

15.8. O executor das medidas dispõe da necessária discricionariedade?

15.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?

15.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?

Análise de custos envolvidos

16. Existe relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se a análise?

16.1. Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma?

16.1.1. Que gastos diretos terão os destinatários?

16.1.2. Que gastos com procedimentos burocráticos serão acrescidos? (Exemplo: calcular, ou, ao menos, avaliar os gastos diretos e os gastos com procedimentos burocráticos, incluindo verificação do tempo despendido pelo destinatário com atendimento das exigências formais)

16.2. Os destinatários da norma, em particular as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, podem suportar esses custos adicionais?

16.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios? Quais são as possibilidades existentes para enfrentar esses custos adicionais?

16.4. Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a medida? Quantos servidores públicos terão de ser alocados para atender as novas exigências e qual é o custo estimado com eles? Qual o acréscimo previsto para a despesa de custeio?

16.5. Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas? Qual é o custo potencial com condenações judiciais e com a estrutura administrativa necessária para fazer face ao contencioso judicial e ao contencioso administrativo?

16.6. Há previsão orçamentária suficiente e específica para a despesa? É necessária a alteração prévia da legislação orçamentária?

16.7. Há compatibilidade entre a proposta e os limites individualizados para as despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

Simplificação administrativa

17. O ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais?

17.1. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificados?

17.2. Qual a necessidade das exigências formuladas? Qual o dano concreto no caso da dispensa?

17.3. Quais os custos que os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas?

17.4. Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir o tempo despendido?

17.5. As exigências formuladas são facilmente compreensíveis pelos atingidos?

17.6. Foram observadas as garantias legais de:

17.6.1. não reconhecer firma e não autenticar documentos em cartório (art. 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999)?

17.6.2. não apresentar prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes (Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983)?

17.6.3. não apresentar documentos já existentes no âmbito da administração pública federal ou apresentar nova prova sobre fato já comprovado perante o ente público (art. 37 da Lei nº 9.784, de 1999, e inciso XV do **caput** do art. 5º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017)?

17.7. obter decisão final a respeito do requerimento no prazo de trinta dias (art. 49 da Lei nº 9.784, de 1999)?

17.8. O interessado poderá cumprir as exigências por meio eletrônico?

17.8.1. Os sistemas eletrônicos utilizados atendem os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da ICP-Brasil?

17.8.2. Na hipótese de dificuldade no uso ou de os meios eletrônicos não atenderem os requisitos da ICP-Brasil, está garantida a possibilidade de realização das formalidades por meio físico?

Prazo de vigência e de adaptação

18. Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?

18.1. Qual o prazo necessário para:

18.1.1. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos?

18.1.2. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma?

18.1.3. a administração pública adaptar-se às medidas?

18.1.4. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços que serão atingidos?

18.1.5. a adaptação dos sistemas de informática utilizados pela administração pública ou por particulares?

18.2. Qual a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem ampliados?

18.3. Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?

18.4. Para o cumprimento da nova obrigação, foi especificado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido ou prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte, observado o disposto nos § 3º ao § 6º do art. 1º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006?

Avaliação de resultados

19. Como serão avaliados os efeitos do ato normativo?

19.1. Qual a periodicidade da avaliação de resultados do ato normativo?

19.2. Como ocorrerá a reversão das medidas em caso de resultados negativos ou insuficientes?