

Análise do Impacto Regulatório (AIR): utilização e eficiência na Administração Pública direta

Regulatory Impact Analysis (RIA): use and efficiency in direct Public Administration

Submetido(*submitted*): 12 February 2025

Parecer(*reviewed*): 19 February 2025

Revisado(*revised*): 21 February 2025

Aceito(*accepted*): 27 February 2025

Rossana Malta de Souza Gusmão*

<https://orcid.org/0009-0002-8238-0491>

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)

Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Abstract

[Purpose] The study addresses Regulatory Impact Analysis - RIA, a practice recommended by the Council on Regulatory Policy and Governance of the Organization for Economic Cooperation and Development - OECD, since 1997. The objective is to examine the governance of such a systematic process in Brazil and its effective adoption by public policy makers in the federal Public Administration, investigating aspects related to its implementation.

[Methodology/approach/design] The research carried out has a theoretical-bibliographical nature, based on a literature review, analysis of legal documents and related academic research, in an attempt to provide a better understanding of Regulatory Impact Analysis. Data from the institutional websites of agencies that make up the direct Public Administration are also collected and analyzed, in order to identify advances in the implementation of the regulatory instrument.

[Findings] The number of regulatory impact analyses available on the websites of the direct Public Administration bodies reveals that the regulatory instrument has not been used frequently, despite the legal obligation and warnings from the control bodies about the need for its use. In the few reports found, it can be seen that approximately half of the regulatory impact analyses carried out included social participation mechanisms. **[Practical implications]** The data revealed by the study give rise to an assessment of the effectiveness of AIR, as it demonstrates the levels of development of the process among the federal regulators analyzed and provides suggestions for improving implementation.

[Originality/value] The approach to the topic is timely, when one considers that the assessment of the implementation of the regulatory instrument, from its institutionalization to the present moment, allows for a greater understanding of the

*Procuradora Federal. Graduada em Direito – UFPE. Mestre em Direito – UFPE. Pós-graduada em Direito Tributário – UFPE. Pós-graduada em Direito Público – UNB. Pós-graduada em Direito e Defesa da Concorrência - FGV. E-mail: rossanamaltagusmao@gmail.com.

obstacles encountered, up until now, by the regulator, which helps in a reflection on possible solutions for the maturation of the process.

Keywords: Regulation. Regulatory Impact Analysis. Process Federal Direct Public Administration. Implementation. Effectiveness.

Resumo

[Propósito] O estudo aborda a Análise do Impacto Regulatório – AIR, prática recomendada pelo Conselho sobre Política Regulatória e Governança da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, desde 1997. Objetiva-se examinar a governança de tal processo sistemático no Brasil e a sua efetiva adoção pelos formuladores de políticas públicas na Administração Pública direta federal, investigando aspectos relacionados à sua implementação.

[Metodologia/abordagem/design] A pesquisa realizada tem caráter teórico-bibliográfico, concentrada na revisão da literatura, na análise da legislação e na pesquisa acadêmica relacionados ao tema, na tentativa de fornecer uma melhor compreensão sobre a Análise do Impacto Regulatório. Coletam-se e analisam-se, também, dados, relativos aos anos de 2002 a 2024, constantes nos sites institucionais de órgãos que integram a Administração Pública direta, no intuito de identificar avanços na implementação do instrumento regulatório.

[Resultados] A quantidade de análises de impacto regulatório disponibilizadas nos endereços eletrônicos dos órgãos da Administração Pública direta revela que o instrumento regulatório não tem sido utilizado com frequência, a despeito da obrigatoriedade legal e de advertências oriundas dos órgãos de controle sobre a necessidade de seu uso. Nos poucos relatórios encontrados, verifica-se que, aproximadamente, metade das análises impacto regulatório realizadas contaram com mecanismos de participação social.

[Implicações práticas] Os dados revelados pelo estudo ensejam a necessidade de uma ponderação sobre a eficiência das decisões regulatórias, na medida em que demonstra pouca adesão ao processo de análise do impacto regulatório por parte dos reguladores federais analisados.

[Originalidade/relevância do texto] A análise da implementação do instrumento regulatório, a partir da sua instituição legal, oferece uma visão mais clara dos desafios enfrentados pelo regulador até o momento. Isso contribui para uma reflexão sobre possíveis soluções que podem promover o aprimoramento do processo.

Palavras-chave: Regulação. Análise do Impacto Regulatório. Administração Pública direta federal. Implementação. Eficiência.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a política regulatória do Governo Federal tem procurado avançar na adoção e implementação de boas práticas e de melhoria da regulação.

No entanto, ao invés de lançar mão de uma estratégia abrangente, o modelo brasileiro tem se concentrado na adoção de ferramentas específicas de gestão regulatória.

Pode-se afirmar que a maior demonstração de esforço regulatório com significativo grau de abrangência foi a adoção legal de um sistema de análise do impacto regulatório (AIR). A AIR consiste em um processo sistemático, baseado em evidências, que examina possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para um problema regulatório, antes da eventual edição de norma que o discipline.

A partir da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a Lei de Liberdade Econômica, resultante da conversão da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, a AIR passou a ser obrigatória para todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) tem caráter não vinculante, não obrigando a autoridade reguladora a seguir suas recomendações. Contudo, se a autoridade decidir por uma alternativa diferente da sugerida no Relatório da AIR, deve justificar essa decisão de forma explícita, conforme o art. 15, § 3º, do Decreto nº 10.411, de 2020.

O presente estudo, mediante a análise de dados disponibilizados nos sites institucionais de órgãos que integram a Administração Pública direta, avalia a governança do processo sistemático e a sua efetiva adoção por tais formuladores de políticas no âmbito federal.

Parte-se do atual contexto de governança, no qual emerge uma preocupação com a qualidade da regulação governamental e dos instrumentos para a tomada de decisão, focando na AIR, como condição para a formulação de novas propostas de regulação (*regulação ex ante*).

A configuração do instrumento regulatório no Brasil, processos antecedentes e a sua introdução no ordenamento jurídico, passam a ser avaliados, com destaque para alguns pontos relevantes, sem a pretensão de abordar todos os seus aspectos normativos.

Examina-se, ainda, a eficiência do processo de AIR, com ênfase no quantitativo de informações disponibilizadas pelos diversos órgãos da Administração Pública direta que retrata o atual grau de evolução do emprego do instrumento regulatório pelos formuladores de políticas públicas.

ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DE MELHORIA REGULATÓRIA

A regulação, ao buscar o alcance da sua finalidade de reconhecimento e proteção de direitos e interesses do cidadão, auxiliando-o a interagir não apenas

com outros, mas com o próprio estado, de uma forma justa e eficiente, termina delineando diversos aspectos da vida em sociedade.

Sob o viés da teoria econômica neoclássica, a regulação é desenhada em respostas às falhas de mercado, que são concebidas como as distorções a um modelo ideal de mercado competitivo. Com efeito, o mercado em condições competitivas funciona de forma eficiente, na medida em que utiliza os insumos da melhor maneira possível, extraíndo-se o máximo de produção com custo mínimo, ou seja, os produtores maximizam os lucros, alcançando níveis de produção até o ponto em que o custo é igual ao preço.

As falhas de mercado incluem situações como poder de mercado, assimetrias de informação, externalidades positivas e negativas, e a natureza de certos bens públicos, que desestimulam investimentos privados.¹

Acresça-se a todos os problemas postos pela teoria econômica neoclássica, questões globais que são encaradas por vários países (e muito presentes no Brasil) como desigualdade, imigração, desaceleração do crescimento econômico, mudança climática, automação do trabalho, comércio internacional e distribuição de renda². Tais problemas exigem uma concepção mais ampla de bem-estar que transcende os meros indicadores econômicos.

A regulação, então, deve atuar não apenas para corrigir as falhas de mercado, possibilitando a alocação eficiente de recursos, por meio do estabelecimento de padrões mínimos de conformidade, mas, também, deve incentivar as entidades reguladas a irem além, promovendo, assim, comportamentos que excedam esses padrões e contribuam positivamente para a comunidade. A regulação deve, pois, estimular o regulado a adotar posturas

¹ Poder de mercado ocorre quando um fabricante ou um fornecedor de algum fato de produção determina a quantidade produzida, igualando a receita marginal (em vez do preço) ao custo marginal, maximizando seu lucro, e vende uma quantidade menor por um preço mais elevado do que aquele que seria praticado em um mercado competitivo. As assimetrias de informação ou informações incompletas ocorrem quando os consumidores não têm informações exatas a respeito dos preços de mercado ou de qualidade do produto. As externalidades ocorrem quando uma atividade de produção ou de consumo possui um efeito indireto sobre outras atividades de consumo ou de produção, que não se reflete diretamente nos preços de mercado. Bem público é uma mercadoria que pode ser disponibilizada a baixo custo para muitos consumidores, mas, assim que ela é oferecida, para alguns, torna-se muito mais difícil evitar que outros também a consumam. Esses conceitos estão definidos em PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. 7^a Ed. São Paulo: Pearson Universidades, 2009, p. 545-546.

² BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. *Boa economia para tempos difíceis*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 20.

mais éticas e responsáveis que beneficiem a sociedade, com melhores condições de trabalho, maior proteção ambiental e respeito aos direitos humanos.³

No entanto, a regulação também se sujeita a falhas, denominadas, na literatura econômica, como falhas de governo, as quais decorrem, geralmente, das assimetrias de informações (déficit de conhecimento do regulador quanto aos custos e ao nível de eficiência produtiva do regulado), custos de transação (decorrentes das dificuldades de negociação e monitoramento dos contratos) e restrições administrativas e políticas excessivas.⁴

É nesse contexto desafiador, que se exigiu dos governos, ao longo do tempo, a institucionalização de instrumentos de melhoria do seu sistema regulatório, entre eles a análise do impacto regulatório – AIR. A AIR pode ser descrita como um procedimento administrativo obrigatório, que abrange métodos de avaliação sistemática dos efeitos de atos regulatórios propostos. A palavra “obrigatória” está presente na definição, porque não se trata de uma atividade voluntária, a qual o gestor teria a faculdade de realiza-la ou não. Já o termo “sistemática” é empregado, em razão da AIR não ser concebida para um uso episódico ou aleatório.

Embora a AIR não se revele como um instrumento suficiente para a tomada de decisão do regulador, é utilizada como um guia com a finalidade de aprimorar a sua qualidade.

O histórico do instrumento regulatório está assim descrito na doutrina:

(...) a proto história da AIR — regulatory impact analysis (RIA) em língua inglesa — teve lugar quando a Dinamarca passou a se preocupar, em 1966, com os impactos administrativos e econômicos da regulação. Sua estruturação, entretanto, começou nos Estados Unidos em 1978, durante o governo Carter, que passou a levar em conta as inflation impact assessments, e, em 1981, quando Reagan exarou a Ordem Executiva 12.291, determinando o benefit-cost analysis, ou seja, que os benefícios da regulação suplantasse os respectivos custos. Na Ordem Executiva 12.866/1993, de Clinton, subjaz a ideia de que os benefícios da regulação devem justificar os custos da

³ KOLIEB, Jonathan. When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond. *Monash University Law Review*. Vol. 41, nº 1. Disponível em https://www.monash.edu/_data/assets/pdf_file/0005/415697/Kolieb.pdf. Acesso em 12.01.2025.

⁴ MEIRELLES, Dimária Silva. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? *CADERNOS EBAPE*. V. 8, nº 4, artigo 5. Rio de Janeiro, Dez. 2010. p. 645-660. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1679-39512010000400006>. Citando RESENDE, M. Regimes regulatórios: possibilidades e limites. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.27, n.3, 1997.

regulação. A AIR foi utilizada a seguir na Finlândia e Canadá (final dos anos 70), no Reino Unido, Países Baixos e Alemanha (meados dos anos 80), na Austrália (1985), nos Estados-membros da OCDE (1995), na Comissão Europeia (1995) e na Nova Zelândia (1998).⁵

Inicialmente, houve uma adoção da AIR entre um pequeno número de países iniciantes, mas, posteriormente, de forma mais consistente, notou-se uma ampla difusão do uso do instrumento em outros países e, nos últimos 20 anos, se tornou um padrão na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE e também em países em desenvolvimento.

A AIR possui quatro objetivos principais, sendo eles: a) melhoria da compreensão dos impactos reais das ações governamentais, incluindo benefícios e custos da ação; b) integração de múltiplas políticas, constituindo-se como uma ferramenta de coordenação, reunindo diferentes interesses; c) melhoria da transparéncia, permitindo-se aos grupos interessados um acesso mais precoce, mais eficaz e mais amplo aos processos de tomada de decisão; d) melhoria da responsabilização do governo.⁶

Atualmente, o uso do instrumento regulatório tem sido estendido a diferentes tipos de políticas. Em grande parte dos países, a avaliação de impacto tem sido implementada como um instrumento para projetar legislação primária, sendo utilizada em departamentos e agências governamentais para desenvolver não apenas políticas regulatórias, mas, também, não regulatórias, abrangendo políticas públicas, de um modo geral. Postula-se pela aplicação do procedimento em um campo mais amplo de governo, de governança e de política pública comparativa, considerando tanto regulamentações emitidas por agências quanto projetos de legislação originários de departamentos do governo central.⁷

Em suma, pode-se afirmar que a AIR deve ser utilizada não apenas para promover racionalidade, mas, também, para fortalecer o processo de elaboração de políticas com dados, evidências e participação social, devendo ser concebida como uma condição necessária para a edição de uma regulamentação proposta.

⁵ RODAS, João Grandino. Aspectos internacionais da avaliação dos impactos regulatórios. **Consultor Jurídico.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-16/olhar-econômico-aspectos-internacionais-avaliacao-impactos-regulatórios/>. Acesso em 18.01.2025.

⁶ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries.** Paris: OECD, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264162150-en>. Acesso em 17.01.2025, p. 16 – 18.

⁷ DUNLOP, Claire A.; RADAELLI Claudio M. **Handbook of Regulatory Impact Assessment.** Cheltenham/UK: Edward Elgar, 2016, p. 3.

ASPECTOS NORMATIVOS DA AIR NO BRASIL

No Brasil, o desenvolvimento de uma consciência, no governo, sobre a necessidade da melhoria do sistema regulatório pôde ser percebido com a criação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional de Gestão Regulatória (PRO-REG) por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, a partir do qual foram realizadas as primeiras experiências com AIR.⁸

O Programa contemplava a formulação e a implementação de medidas integradas que se destinavam: ao fortalecimento do sistema regulatório de modo a facilitar o pleno exercício de funções por parte de todos os atores; ao fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados; à melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório; ao fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras; e ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de mecanismos para o exercício do controle social e transparência no âmbito do processo regulatório.⁹

Entretanto, como no Brasil as agências trabalham de forma independente, com diversos níveis de desenvolvimento, expertise, recursos e receitas, não havia uma linguagem ou estratégia comum relativamente à AIR, vez que cada agência adotava os seus procedimentos e requisitos próprios.¹⁰

A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, ao dispor sobre as agências reguladoras, previu expressamente, no seu art. 6º, que a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de análise de impacto regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. O referido diploma legal tornou a utilização da AIR uma obrigação legal para as agências reguladoras federais.

⁸ SAAB, Flávio; THEVENARD, Lucas. Análise dos três anos de regulamentação da AIR no Brasil. **Projeto Regulação em Números da FGV Direito-Rio.** Disponível em <https://regulacaoenumeros-direitorio.fgv.br/post/analise-dos-tres-anos-de-regulamentacao-da-air-no-brasil>. Acesso em 25.01.2025.

⁹ Em 18 de outubro de 2023, foi editado o Decreto nº 11.738, que expressamente revogou o Decreto nº 6.062/2007, passando a dispor sobre o PRO-REG, apresentando nova composição e apenas um nível decisório, o Comitê Gestor do PRO-REG – CGP, presidido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), e com atuação ampliada para fortalecimento de órgãos reguladores da administração direta.

¹⁰ CASTRO, C. M. de. Alguns aspectos da implementação da Análise de Impacto Regulatório no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 323 a 342, 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/19636>. Acesso em: 25.01.2025.

Meses depois, em 20 de setembro de 2019, a Lei nº 13.874, ao instituir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelecer garantias de livre mercado, estendeu a obrigatoriedade da AIR para toda a administração pública federal. A citada lei prevê, no seu Capítulo IV, de um único artigo, que as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.¹¹

A lei em tela não disciplinou a AIR, tendo remetido ao regulamento, dispor sobre os seguintes aspectos: conteúdo, metodologia da análise de impacto regulatório, quesitos mínimos a serem objeto de exame, hipóteses em que será obrigatória sua realização e hipóteses em que poderá ser dispensada.

O regulamento apenas foi editado em 30 de junho de 2020, por meio do Decreto nº 10.411, que definiu a análise de impacto regulatório como o procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão. Além da AIR, a norma, trouxe a previsão de outro instrumento regulatório, a avaliação de resultado regulatório – ARR, destinada à verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.¹²

¹¹ Apesar da lei apenas se referir a órgão ou entidade da administração pública federal, cabe observar o entendimento lançado no Acórdão nº 395/2023-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), segundo o qual os conselhos de fiscalização profissional (CFP's) possuem elevado poder de regulação, o que evidencia a necessidade dessas entidades atentarem para um correto exercício do seu poder regulatório de forma consentânea ao previsto no Decreto nº 10.411/2020.

¹² Além das normas citadas, cita-se o Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (ATEC) entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América que é composto por anexos sobre Facilitação de Comércio, Boas Práticas Regulatórias e Anticorrupção. O Anexo de Boas Práticas Regulatórias inclui compromissos voltados para a melhoria da qualidade da regulação, ou seja, da intervenção do Estado na atividade econômica, assegurando transparência, previsibilidade e concorrência no ambiente de negócios do Brasil e dos Estados Unidos. Entre os compromissos do acordo, salienta-se a previsão de órgão ou mecanismo central de coordenação, a publicação de agenda regulatória por parte dos reguladores e a publicação de relatório anual de regulações por parte dos países, a realização de consulta pública na edição de regulações e a oportunidade de sugestão de

O decreto expressamente elencou situações de inaplicabilidade da AIR, como no caso de edição de atos de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade, bem como no caso de atos de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados. O decreto, ainda, listou hipóteses, nas quais, em princípio, se aplicaria a obrigatoriedade de AIR, mas essa poderia ser dispensada, entre elas os casos de urgência, de ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias; ato normativo considerado de baixo impacto, sendo esse aquele que atenda os seguintes critérios cumulativos: a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados; b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais.

Embora não se pretenda abordar no presente estudo todos os aspectos normativos da AIR, destaca-se a dinâmica de sua realização. O decreto prevê que a AIR deverá ser iniciada após a avaliação pelo órgão ou pela entidade competente quanto à obrigatoriedade ou à conveniência e à oportunidade para a resolução do problema regulatório identificado (art. 5º) e será concluída por meio de relatório, que deverá abordar os elementos previstos na norma (art. 6º).

O Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), elaborado pelo governo federal, prevê as seguintes etapas do processo, as quais terminam se identificando com os requisitos do relatório que o decreto arrola: identificação do problema regulatório; identificação dos agentes econômicos e demais afetados; identificação da fundamentação legal; definição dos objetivos a serem alcançados; descrição de alternativas de solução; impactos das alternativas identificadas; seleção da metodologia adequada para comparação das alternativas de ação; considerações sobre contribuições e manifestações recebidas; comparativo entre as alternativas; mapeamento da experiência internacional; identificação e definição dos efeitos e riscos; estratégia para implementação da alternativa sugerida.¹³

melhorias a regulações existentes por parte do administrado, a realização de análise de impacto regulatório para regulações de impacto relevante e a revisão das regulações existentes. O acordo em tela foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 34, de 18 de novembro de 2021, tendo sido internalizado por meio do Decreto nº 11.092, de 8 de junho de 2022.

¹³ Brasil. **Guia para a Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR.** In: Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE [et al.] 2022. Disponível em <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/noticias/seae-lanca-novo-guia-de-analise-de-impacto-regulatorio> Acesso em 12.01.2025.

Na etapa da análise dos impactos, a norma especifica a necessidade de exame dos impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte, conforme exigência acrescida pelo Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022.

O Decreto nº 10.411/20, no art. 7º, informa seis métodos analíticos para aferição da razoabilidade do impacto econômico (análise multicritério; análise de custo-benefício; análise de custo-efetividade; análise de custo; análise de risco; ou análise risco-risco), porém faculta o uso de outros métodos, desde que justificados (art. 7º, § 2º).

Quanto à participação social, o Decreto nº 10.411/2020 não estabelece a sua obrigatoriedade previamente à realização da AIR, vez que o art. 6º, ao tratar do conteúdo do seu relatório, refere seu caráter eventual (inciso VIII). Todavia, a realização de consulta pública passou a ser obrigatória, na hipótese do órgão ou a entidade optar, após a conclusão da AIR, pela edição, alteração ou revogação de ato normativo, conforme alteração operada no art. 9º do citado decreto pelo Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022. Antes, na redação original do Decreto nº 10.411/2020, a consulta pública era obrigatória somente para as agências reguladoras, nos termos do art. 9º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

Dentre os estudos, em âmbito internacional, que recomendam as melhores práticas sobre a realização da AIR, destacam-se as seguintes sugestões, que permitem que o procedimento forneça uma avaliação estruturada e informada das compensações e alternativas regulatórias:

Identificação do Problema Central: Determinar se a AIR identifica claramente a necessidade pública que o regulamento visa abordar.

Avaliação de Alternativas: Procurar uma avaliação objetiva e neutra dos méritos relativos de alternativas razoáveis.

Linha de Base: Verificar se a AIR apresenta um "contrafactual" razoável contra o qual os benefícios e custos são medidos.

Análise Incremental: Avaliar se os totais e as médias obscurecem distinções e compensações relevantes.

Reconhecimento da Incerteza: Reconhecer que todas as estimativas envolvem incerteza e perguntar qual efeito as principais suposições, dados e modelos têm sobre essas estimativas.

Transparência: Buscar transparência e objetividade nas informações analíticas.

Exame dos Benefícios: Examinar como os benefícios projetados se relacionam com os objetivos declarados.

Compreensão dos Custos: Entender quais custos estão incluídos.

Consideração da Distribuição: Considerar como os benefícios e custos são distribuídos.

Tratamento Simétrico: Garantir que os benefícios e os custos sejam apresentados de forma simétrica.¹⁴

Pode-se afirmar que as etapas previstas para a AIR no Brasil vão ao encontro das melhores práticas internacionais sobre o tema.¹⁵

Não se pode deixar de reconhecer, contudo, que Decreto nº 10.411/2020 necessita de melhorias, especialmente para garantir que o processo de tomada de decisão em questões regulatórias seja fundamentado em critérios específicos e objetivos, de modo a se afastar a discretionaryeade e equívocos na subsunção do caso à norma. Nesse sentido, importa destacar a falta de definição de parâmetros para as expressões “aumento expressivo” e “forma substancial” utilizadas na definição de ato normativo de baixo impacto (art. 2º, II).

O regulamento, também, não trouxe orientações detalhadas sobre o uso dos métodos, o que pode levar à sua aplicação inconsistente. Não obstante, não se pode deixar de reconhecer que tal temática se revela complexa, o que pode ser comprovado, inclusive, pelo número ainda limitado de artigos na literatura científica mundial que abordem, especificamente, o emprego de metodologias de avaliação na elaboração de AIRs.¹⁶

Um outro ponto que requer maior reflexão diz respeito à complexidade da estrutura do relatório de AIR que não apresenta critérios proporcionais ao tipo de problema regulatório enfrentado. Não se entende, por exemplo, que o mapeamento da experiência internacional deva ser aplicado à análise de toda e qualquer questão regulatória.

As deficiências normativas terminam se refletindo na adesão ao instrumento regulatório pelos reguladores, principalmente os órgãos da Administração direta, como será demonstrado no tópico a seguir.

¹⁴ DUDLEY, Susan; BELZER, et al. Consumer's Guide to Regulatory Impact Analysis: Ten Tips for Being an Informed Policymaker. **Journal of Benefit-Cost Analysis**, vol 8, nº. 2, 2017, p. 187–204. Disponível em <https://doi.org/10.1017/bca.2017.11> Acesso em 26.01.2025.

¹⁵ SAAB, Flávio; THEVENARD, Lucas. Análise dos três anos de regulamentação da AIR no Brasil. **Projeto Regulação em Números da FGV Direito-Rio**. 2024, Disponível em <https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/post/analise-dos-tres-anos-de-regulamentacao-da-air-no-brasil>. Acesso em 25.01.2025.

¹⁶ LONGARAY, Andre Andrade. Metodologias de avaliação de AIR: proposta de revisão sistemática e análise crítica. **Cadernos Enap**, nº 113. Coleção: Regulação. 2022. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7101> Acesso em 25.01.2025.

IMPLEMENTAÇÃO DA AIR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA

A institucionalização, no Brasil, da AIR é relativamente recente, o que justifica o deficiente grau de amadurecimento do instrumento regulatório até o presente momento, ainda cercado de desafios e constantes discussões.

Um estudo da OCDE de 1997 já identificava diversos problemas enfrentados pelos órgãos e entidades reguladoras, relacionados à implementação do uso da AIR como uma ferramenta para a melhoria regulatória, dividindo-os entre problemas de natureza técnica; conflitos de valores, resultante da resistência de alguns grupos de interesse; questões institucionais, relacionadas à capacidade e falta recursos; questões legais, que ignoram outros impactos e compensações; questões processuais, referentes ao controle de qualidade do próprio instrumento, muitas vezes utilizado de forma tardia; e questões políticas, considerando que muitas vezes é difícil receber crédito político por tomar decisões que atendem a interesses mais amplos e difusos, em relação a interesses programáticos mais restritos. Entre os problemas técnicos, o estudo cita aqueles relacionados aos métodos empregados na AIR, problemas relacionados à dificuldade de obtenção de dados, frequentemente caros ou inexistentes.¹⁷

No Brasil, o Tribunal de Contas da União - TCU proferiu o Acórdão 2325/2022 – Plenário, na TC 033.944/2020-2¹⁸, com vistas a avaliar as iniciativas do governo federal para a melhoria do ambiente regulatório com foco na implementação do Decreto 10.411/2020. Entre as constatações do TCU, foram destacadas a deficiência de atuação por parte do Centro de Governo na implementação do Decreto nº 10.411/2020, com elevação do risco de não alcance dos objetivos esperados na melhoria regulatória, bem como problemas na elaboração prévia de análise de impacto regulatório (AIR) por parte de órgãos e entidades federais, o que eleva o risco de descumprimento do estabelecido no referido Decreto.

¹⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence.** Paris: OECD, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264067110-en> Acesso em 13.01.2025.

_____. **Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries.** Paris: OECD, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264162150-en> Acesso em 13.01.2025.

¹⁸ Tribunal de Contas da União. Acórdão 2325/2022. Plenário. Relator Ministro Vital do Rego. Sessão de 19/10/2022. Disponível em <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaLivre>> Acesso em 26.01.2025.

No citado acórdão, considerando a amplitude do acompanhamento realizado a partir de dados coletados em 55 órgãos e entidades federais, o TCU identificou os seguintes problemas: organizações que declararam não ter pessoal qualificado para a elaboração de AIR ou não ter dados necessários para a elaboração de AIR; entendimento equivocado acerca da abrangência do Decreto 10.411/2020; e não atendimento a dispositivos previstos no Decreto 10.411/2020, como a elaboração de nota técnica. A Corte de Contas determinou ciência à Casa Civil da Presidência da República de que diversos órgãos e entidades federais poderão colocar em risco o alcance dos objetivos previstos na Lei nº 13.874/2019 e do Decreto nº 10.411/2020, tendo, ainda, determinado a remessa de cópia da decisão aos órgãos e entidades fiscalizados, alertando-os que os riscos identificados pela Corte de Contas poderão oportunizar futuras ações de controle.¹⁹

A Controladoria-Geral da União-CGU, por sua vez, em setembro de 2024, publicou relatório de auditorias realizadas em 40 órgãos e entidades da Administração Pública Federal, como agências reguladoras, ministérios e secretarias, tendo emitido 140 recomendações. Entre as principais medidas sugeridas, estão a implementação de estratégias de coleta e tratamento de dados, maior transparência nas dispensas de AIR e maior envolvimento da sociedade nos processos regulatórios.²⁰

As falhas na implementação da AIR, no País, foram ressaltadas num estudo que avaliou análises que acompanharam as políticas regulatórias,

¹⁹ Além de recomendação dirigida à Casa Civil, o TCU entendeu que caberia à Advocacia-Geral da União - AGU, como órgão responsável pelo assessoramento e consultoria jurídicos do poder executivo federal, conforme disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 73/1993, instruir suas unidades atuantes nos órgãos e entidades a alertarem seus jurisdicionados para a correta abrangência do Decreto nº 10.411/2020. Em 20 de maio de 2024, foi publicada a ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 83, de 17 de maio de 2024 do Advogado-Geral da União, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: Enunciado: "Incumbe às unidades jurídicas da AGU instruir seus assessorados a realizarem Análise de Impacto Regulatório - AIR quando da elaboração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços prestados, mediante relatório aderente às exigências do art. 6º do Decreto nº 10.411/2020, dispensada apenas em situações abrangidas pelo seu art. 4º e pela forma de seu § 1º, consoante nota técnica ou equivalente, que fundamente a proposta de edição ou alteração do ato normativo, cabendo-lhes em caso de dúvida sobre a incidência em concreto da exigência legal consultar o órgão de assessoramento jurídico competente."

²⁰ Controladoria-Geral da União - CGU. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/09/cgu-publica-auditoria-sobre-uso-de-ferramentas-regulatorias-em-40-orgaos-federais>. Acesso em: 27 jan. 2025.

aprovadas de 15 de abril a 31 de dezembro de 2021, de agências reguladoras federais brasileiras. Os resultados da pesquisa apontaram aspectos positivos na análise, como uma relativa qualidade na definição de problemas e objetivos, porém foram identificadas fragilidades em outros pontos, como apuração inadequada dos impactos sobre concorrência, competitividade, segurança, microempresas, comércio internacional e orçamento público, destacando-se, também, que a comparação de alternativas foi frequentemente conduzida sem rigor metodológico. O estudo também identificou outras fragilidades, como análises baseadas em meras expectativas e argumentos simplistas, com baixo uso de evidências para embasar a análise dos impactos e a definição do problema; baixa disposição para adotar alternativas regulatórias mais flexíveis e pouca consideração de alternativas não normativas; e a análise de risco das alternativas pouco considerada.²¹

Numa abordagem mais ampla, examinou-se o conteúdo de 356 análises de impacto regulatório produzidas pelas agências reguladoras federais brasileiras entre os anos de 2014 e 2021. A análise concluiu que as AIRs feitas por tais agências apresentaram um baixo grau de conformidade em relação às melhores práticas internacionais e à legislação vigente. De acordo com o estudo, a obrigatoriedade de realização de AIR para qualquer iniciativa regulatória favoreceu a adoção de formulários padronizados, o que ensejou respostas mais curtas e com pouca profundidade em pontos importantes da análise, elevando o risco de a AIR se tornar uma tarefa burocrática com pouca utilidade para a tomada de decisão. Além disso, foi detectado que as análises foram utilizadas de formas diversas, tendo sido enquadradas nas categorias perfuntória (45,79%), político-limitada (35,67%) e político-legitimadora (10,11%), indicando um grau de contribuição reduzido no processo de tomada de decisão.²²

Outro estudo empreendeu um exame de dados relativos a 1.415 atos normativos, aprovados pelas onze agências reguladoras, entre 15 de abril de 2021 e 15 de abril de 2024, tendo concluído que, em mais de um quarto das AIRs realizadas, foram consideradas apenas uma ou duas alternativas regulatórias, o que pode comprometer a utilidade da AIR, por, praticamente,

²¹ SAAB, F.; SILVA, Suylan de A. M. e. Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? **Revista De Administração Pública**, nº 56(4), jul-ago 529–549. 2022. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0034-761220220111> Acesso em 01.02.2025.

²² TRIGO, Sérgio Alonso. Além do óbvio: como as agências reguladoras federais brasileiras utilizaram as análises de impacto regulatório? **Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - Dissertações, Mestrado Profissional em Administração Pública**. 2022. <https://hdl.handle.net/10438/31727>

confirmar soluções pré-estabelecidas. Ademais, segundo o estudo, as análises econômicas relativas à apuração de custos e de benefícios das alternativas regulatórias foram pouco usadas, com apenas quatro experiências nos últimos três anos.²³

Os estudos comentados já seriam suficientes para revelar fragilidades na implementação da AIR como instrumento voltado à melhoria da qualidade da regulação no Brasil, o que deve ser objeto de reflexão do regulador.

Não obstante, importa, ainda, destacar a diversidade considerável no grau de transparência e divulgação das AIRs entre agências reguladoras e órgãos da Administração direta, embora tal atividade não seja a função principal desses últimos.

Com efeito, a AIR deve conferir não apenas racionalidade, mas, também, transparência às decisões da administração pública. Nesse sentido, o Decreto 10.411/2020, no art. 15, § 4º, impôs aos órgãos e às entidades, após ultimado o procedimento, com ou sem publicação do ato normativo, a publicação no, seu no sítio eletrônico, do relatório de AIR, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 2011. Igualmente, foi estabelecida a divulgação, no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, da nota técnica ou do documento equivalente, que conclua pela dispensa da AIR, conforme o disposto no § 3º do art. 4º.²⁴

Em que pese a obrigação normativa de publicidade das análises realizadas, um estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA mapeou e diagnosticou o grau de institucionalização do instrumento regulatório, por meio da análise de dados relativos a 1.415 atos normativos, aprovados pelas onze agências reguladoras, entre 15 de abril de 2021 e 15 de abril de 2024.²⁵

²³ SAAB, Flávio; THEVENARD, Lucas. Análise dos três anos de regulamentação da AIR no Brasil. **Projeto Regulação em Números da FGV Direito-Rio**. 2024.

²⁴ O Decreto 10.411/2020, ainda, previu, no art. 13, § 4º, a obrigação dos órgãos e das entidades de divulgarem, no primeiro ano de cada mandato presidencial, em seu sítio eletrônico, a agenda de ARR, que deverá ser concluída até o último ano daquele mandato e conter a relação de atos normativos submetidos à ARR, a justificativa para sua escolha e o seu cronograma para elaboração da ARR e o § 5º do referido artigo estabelece a divulgação das ARRs elaboradas, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 2011.

²⁵ SEIXAS, Luiz Felipe M.; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil? Uma avaliação da experiência federal. **Repositório Ipea**. Brasília, Jan 2025, Texto para Discussão n. 3046. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15962/10/TD_3046_sumexp.pdf Acesso em 02.02.2025.

O estudo separou os reguladores *stricto sensu* dos reguladores *lato sensu*. Os primeiros referem-se às agências reguladoras, cuja função precípua é a regulação de setores específicos da economia. Na categoria *stricto sensu* estariam inclusas, além das 11 agências reguladoras, outras entidades como Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Banco Central do Brasil (BCB), bem como órgãos colegiados, a exemplo da Câmara de Comércio Exterior (Camex), o Conselho Monetário Nacional (CMN). O segundo tipo abrangeia órgãos e entidades da administração pública cuja função regulatória não é a sua atividade-fim, mas sim uma atividade residual, como no caso dos ministérios e outros órgãos e entidades governamentais que influenciam ou implementam políticas regulatórias.

De acordo com o referido estudo, os reguladores *stricto sensu* concentram um total de 181 AIR's realizadas/disponibilizadas, representando um percentual de 86,1%; os reguladores *lato sensu* realizaram um total de 29 AIR's, representando um percentual de 13,9%. Sem se limitar à pesquisa quantitativa, foi apontada como umas das possíveis razões para tais diferenças “o fato de que quem exerce função regulatória enquanto atividade finalística (reguladores *stricto sensu*, no caso) tende a produzir mais avaliações *ex ante* e *ex post* de seus atos normativos. A partir de tal causa, foi ressaltada a importância de que o órgão ou a entidade se reconheça como regulador, mesmo que ocasionalmente, sendo esse um passo inicial e crucial para não só para entender o seu papel no sistema socioeconômico, mas, também, para perceber a necessidade de avaliar adequadamente suas normas, especialmente em relação aos seus possíveis impactos e consequências.

Concentrando-se nos órgãos da administração direta, precisamente nos ministérios, no presente estudo, foi realizado um exame nos endereços eletrônicos das Pastas na Internet, buscando-se identificar a disponibilização de AIR's, que subsidiaram a edição de normas. Os órgãos que apresentaram registros de análises do impacto regulatório, nos anos de 2002 a 2024, constam no gráfico a seguir:

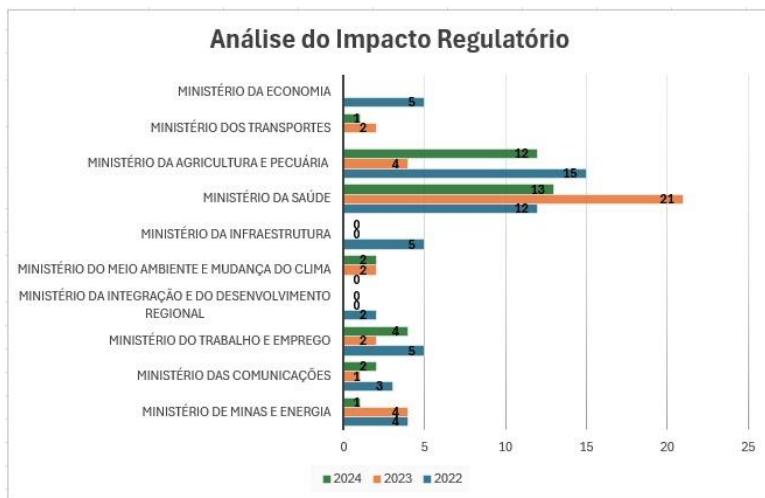


Figura 1 – Quantidade de análises de impacto regulatório disponibilizadas nos endereços eletrônicos dos ministérios no período de 2022 a 2024

A pesquisa, nos *sites* dos Ministérios, não se limitou ao relatório da AIR, tendo, também, buscado documentos (notas técnicas, em geral), nas quais reconhecidas hipóteses de sua dispensa, de acordo com as situações previstas no art. 4º do Decreto 10.411/2020. Os resultados da pesquisa estão ilustrados no gráfico abaixo:

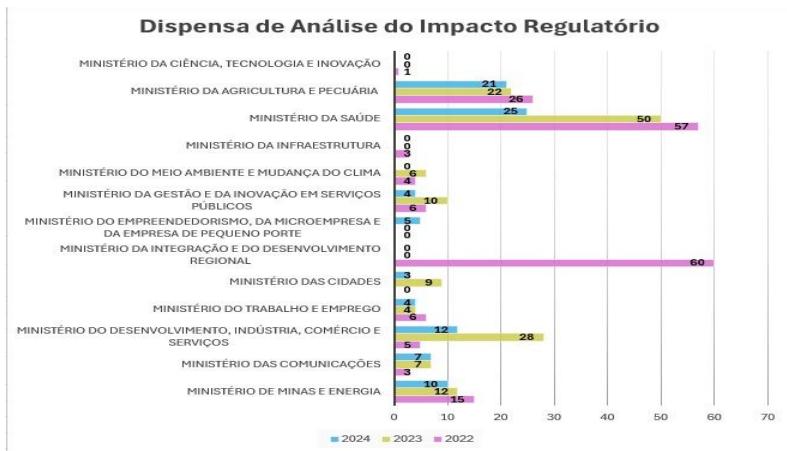


Figura 2 – Quantidade de documentos, disponibilizados nos endereços eletrônicos dos ministérios no período de 2022 a 2024, nos quais houve conclusão pela dispensa de análise de impacto regulatório

Da análise dos dados coletados, infere-se algumas razões que justificam os resultados: ou os órgãos da administração direta não estão exercendo competência regulatória, mediante a produção de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, ou estão editando tais atos, sem a realização da análise *ex ante* determinada em lei. Nesse último caso, a causa pode residir na falta de consciência de que, ao editarem tais normas, tais órgãos atuam como verdadeiros reguladores ou, porque, embora conscientes da natureza da sua função, ainda não despertaram para a importância do instrumento regulatório e a necessidade do seu uso.

Não se afasta também a possibilidade de os órgãos terem, de fato, realizado a AIR, porém não cumpriram o dever legal de publicar o relatório da análise no seu endereço eletrônico. A propósito, no curso da pesquisa empreendida, identificou-se uma dificuldade de localização, no endereço eletrônico dos ministérios, de *link* de fácil acesso às AIRs's, o que, a título sugestivo, poderia ser disponibilizado, no rodapé (*footer*) da página inicial, tornando mais rápida a sua localização.

Por outro lado, a baixa adesão à cultura institucional de emprego do instrumento regulatório pode decorrer da falta de pessoal capacitado, que não apenas compreenda a necessidade de realização da AIR, mas, também, tenha habilidade técnica suficiente para realizá-la.

Todos esses fatores apontados podem justificar o resultado da pesquisa, elucidando as razões da baixa quantidade de AIR e os níveis precários de divulgação, o que pode ensejar o entendimento de que o procedimento ainda não está institucionalizado na administração direta como um todo, colocando em risco a racionalidade da regulação estatal.

Relativamente às dispensas de AIR, um levantamento sobre o seu uso pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária –Anvisa, entre 2011 e 2020, teria identificado que a maior parte dos atos normativos de efeitos gerais editados pela agência no período não foram antecedidos de AIR, tendo havido dispensa expressa de AIR em 56,7% dos casos. De acordo com a pesquisa, a razão exposta pela agência para 86,2% dos casos de dispensa de AIR foi "Processo com alto grau de urgência e gravidade", hipótese prevista no art. 4º, I, do Decreto nº 10.411/2020.²⁶

Um novo levantamento, realizado após a entrada em vigor do Decreto nº 10.411/2020, revelou que o percentual de normas da Anvisa precedidas de AIR caiu de 33,67% em período anterior ao decreto, para 10,38%, após sua edição.

²⁶ SALINAS, Natasha S. C.; GOMES, Lucas T. The use and exemption of Regulatory Impact Assessment by the National Health Surveillance Agency. *Revista do Serviço Público*, v. 72, p. 8–33, 2021. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/329>. Acesso em 29.01.2025.

Também foi identificado que, em grande parte das normas em que a AIR foi dispensada, a referida agência reguladora utilizou justificativa de urgência de maneira equivocada, tendo preferido classificar certas normas de evidente baixo impacto como “urgentes”.²⁷

Em que pese o perfil da Anvisa, identificado no estudo, observa-se que a Pasta à qual a agência é vinculada, apresentou performance diferenciada. O Ministério da Saúde, foi o órgão que mais produziu AIR e notas técnicas de dispensa. Relativamente à realização de AIR, em 2022, 16% das normas editadas foram precedidas de análise e, em 2023, o percentual foi elevado a 28%. A própria Pasta informa que editou cerca de 70 normas por ano e a maioria, desse total, se enquadra nas hipóteses de dispensas de AIR, sendo “baixo impacto” a situação mais comum.²⁸ O gráfico abaixo explana o comportamento da citada Pasta, não constituindo a urgência a causa mais recorrente de dispensa de AIR:

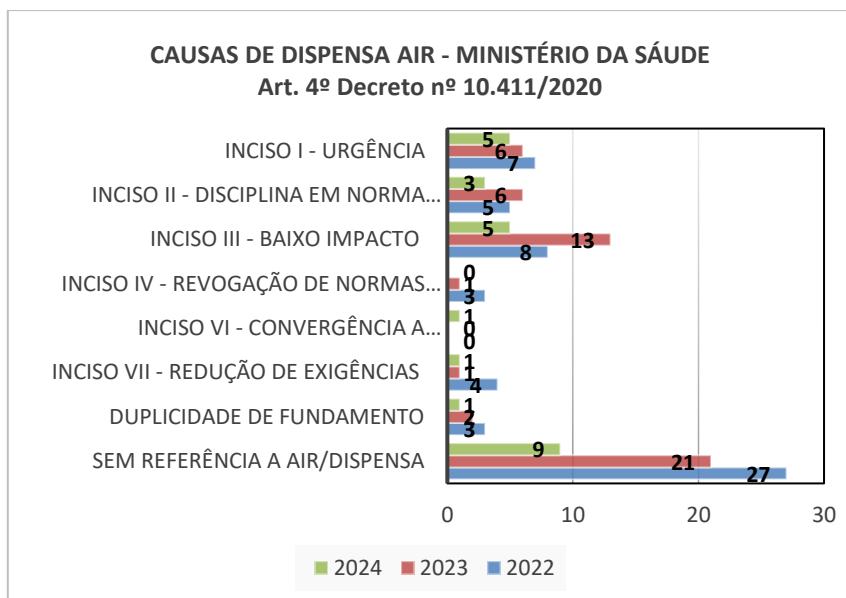


Figura 3 – Quantidades de dispensa de AIR, de acordo com a razão legal, disponibilizadas no endereço eletrônico do Ministério da Saúde no período de 2022 a 2024

²⁷SALINAS, Natasha S. C.; GOMES, Lucas T. Open Exceptions: Why Does the Brazilian Health Regulatory Agency (ANVISA) Exempts RIA and Ex Post Reviews? *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 2024, 1–18. Disponível em <https://doi.org/10.1017/bca.2024.13> Acesso em 29.01.2025.

²⁸ Ministério da Saúde. Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/se/dgip/air-e-melhoria-normativa>. Acesso em 05.02.2025.

No gráfico acima, chama-se a atenção para a quantidade de notas disponibilizadas como sendo relativas à dispensa de AIR, contudo não há qualquer referência, no seu teor, à AIR, hipótese de dispensa ou mesmo ao Decreto nº 10.411/2020, ainda que o problema regulatório, objeto do documento, pudesse se enquadrar numa das hipóteses normativas de dispensa.

A pesquisa realizada também avaliou o grau de participação social proveniente de grupos de interesse, quando da realização das AIR's pelas Pastas, que disponibilizaram seus relatórios.

Conforme as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR (2018), a participação social é definida como *qualquer processo que permita o recebimento de informações, críticas, sugestões e contribuições de agentes diretamente interessados e do público em geral sobre questões regulatórias em análise pela agência, órgão ou entidade, utilizando os diferentes meios e canais que forem considerados adequados*.²⁹

O gráfico abaixo revela que, do quantitativo de análises do impacto regulatório, realizadas pelas Pastas identificadas, aproximadamente, metade das análises em cada ano, contaram com a participação de grupos externos de interessados, embora a oitiva social não se apresente normativamente obrigatória:



Figura 4 – Quantidade de análises de impacto regulatório, disponibilizadas nos endereços eletrônicos dos ministérios no período de 2022 a 2024, nas quais houve referência à participação social no curso da sua elaboração

²⁹ Casa Civil. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Jun-2018. Disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em 05.01.2025.

No curso das pesquisas, alguns dados chamaram atenção. Nas análises realizadas pelo Ministério do Trabalho e do Emprego, observou-se que a participação social foi manifestada por meio da “Tomada Pública de Subsídios”, disponibilizada no portal “Participa + Brasil”³⁰. Observou-se, também, que, em 14 relatórios de AIR’s, há referência à realização de consulta pública, mesmo essa não sendo de realização obrigatória na fase de elaboração do relatório.

A legitimidade da atividade regulatória, quando da tomada de decisões, pode ser alcançada por meio dos resultados obtidos (legitimidade técnica) ou decorrer da participação dos interessados (legitimidade procedural).³¹ O diálogo e as consultas com atores externos são essenciais para a realização de uma AIR de qualidade. Se realizados de maneira adequada, os processos de participação social não apenas diminuem a assimetria de informações, mas também fundamentam e conferem legitimidade as decisões regulatórias.

CONCLUSÃO

A implementação completa da Análise do Impacto Regulatório nos processos decisórios é um objetivo de longo prazo que necessita de suporte contínuo, tanto político quanto administrativo. Além disso, entre outros aspectos, requer evolução cultural, cooperação, coordenação institucional de um órgão central do governo, capacitação técnica e dados confiáveis. Essas razões ensejam uma variação de graus de maturidade do uso do instrumento regulatório entre os diferentes reguladores, justificando a ausência de uma linearidade.

Nos órgãos integrantes da Administração Pública direta, percebe-se uma dificuldade maior de implementação do processo de análise, que pode decorrer de diversos fatores como a falta de consciência do seu papel como agente regulador, produtor de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, o que pode revelar um paradoxo, já que, na estrutura do Poder Executivo federal, tais órgãos são os responsáveis pela elaboração de políticas públicas.

³⁰ Plataforma de participação social do governo federal, construída para que a população possa contribuir com a criação e melhoria das políticas públicas. A plataforma está sob a gestão da Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República (SNPS/SGPR), estando em operação no endereço eletrônico <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>.

³¹ CRISTÓVAM, J. S. S.; GONDIM, Liliane S.; SOUSA, Thanderson P. Análise de Impacto Regulatório (AIR) e participação social no Brasil. **Revista Justiça do Direito**, [S. l.], v. 34, n. 2, p. 351-370, 2020. Disponível em <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/11304> Acesso em: 9 fev. 2025.

A insuficiência de pessoal qualificado para a realização das AIR's também representa um obstáculo à sua implementação nesses órgãos, distintamente de entidades da Administração Pública indireta que atuam como reguladores, cuja estrutura interna conta com cargos com competências legais voltadas especificamente para o exercício da função precípua da entidade, distintamente da Administração direta, cujos servidores exercem funções as mais diversas possíveis dentro de cada Pasta.

Para além dos guias já elaborados (em 2018 e 2022), a ausência de diretrizes mais específicas, de fiscalização e a não instituição de mecanismos de cobrança pelo órgão central do governo não estimula a realização das análises, o que poderia ser corrigido.

Acresça-se a tudo isso o fato de que o regulamento normativo da AIR apresenta deficiências que interferem diretamente na eficiência das análises, vez que não estabelece níveis proporcionais de complexidade relativamente ao problema regulatório enfrentado, além de trazer termos genéricos que dificultam a compreensão de conceitos normativos fundamentais.

Não obstante seja compreensível uma dificuldade técnica e normativa na integração total da AIR na atividade de regulação exercida em diversas Pastas, a escassez de relatórios respectivos acende uma luz amarela (ou até vermelha) sobre a necessidade de uma mudança no comportamento dos órgãos, os quais devem estar mais atentos à importância da sua adequação às melhores práticas regulatórias de consenso internacional, as quais poderiam alçar o Brasil ao nível dos países desenvolvidos.

Não se poderia, contudo, afastar uma eventual possibilidade de que as análises do impacto regulatório estejam sendo realizadas, mas não estão sendo disponibilizadas no endereço eletrônico do órgão na *Internet*, o que revelaria descumprimento frontal à norma que determina tal publicação em prestígio à transparência e ao livre acesso público.

Já a participação social no processo regulatório continua enfrentando desafios para sua ampla efetivação. Tal constatação se revela lamentável, já que a interação e o diálogo possuem um imenso potencial para a configuração de um processo regulatório democrático, legítimo, participativo e horizontal. Além disso, tais ferramentas podem facilitar a adesão do setor regulado às normas estabelecidas, por meio de uma cultura de incentivos, possibilitando o alcance dos objetivos da regulação.

Além melhoria contínua do comportamento dos regulados, a regulação deve possibilitar o desenvolvimento sustentável e inclusivo, fomentando uma evolução gradual das práticas sociais, econômicas e ambientais, com foco na melhoria da qualidade de vida das pessoas e na redução das desigualdades, de modo a promover um desenvolvimento que beneficie todos os setores da

sociedade. O alcance dessas finalidades requer esforço do regulador em lançar mão dos instrumentos regulatórios existentes, como também disponibilidade de dialogar com os interessados, diretamente afetados por sua atuação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANERJEE, Abhijit V.; DUFLÓ, Esther. **Boa economia para tempos difíceis.** Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p. 20.
- BRASIL. Guia para a Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR. In: Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE [et al.] 2022. Disponível em <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/noticias/seae-lanca-novo-guia-de-analise-de-impacto-regulatorio> Acesso em 12.01.2025.
- CASA CIVIL. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Jun-2018. Disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em 05.01.2025.
- CASTRO, C. M. de. Alguns aspectos da implementação da Análise de Impacto Regulatório no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 323 a 342, 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/19636>. Acesso em: 25.01.2025.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/09/cgu-publica-auditoria-sobre-uso-de-ferramentas-regulatorias-em-40-orgaos-federais>. Acesso em: 27 jan. 2025.
- CRISTÓVAM, J. S. S; GONDIM, Liliane S.; SOUSA, Thanderson P. Análise de Impacto Regulatório (AIR) e participação social no Brasil. **Revista Justiça do Direito**, [S. l.], v. 34, n. 2, p. 351-370, 2020. Disponível em <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/11304> Acesso em: 9 fev. 2025.
- DUDLEY, Susan; BELZER, et al. Consumer's Guide to Regulatory Impact Analysis: Ten Tips for Being an Informed Policymaker. **Journal of Benefit-Cost Analysis**, vol 8, nº. 2, 2017, p. 187–204. Disponível em <https://doi.org/10.1017/bca.2017.11> Acesso em 26.01.2025.
- DUNLOP, Claire A.; RADAELLI Claudio M. **Handbook of Regulatory Impact Assessment**. Cheltenham/UK: Edward Elgar, 2016, p. 3.

- KOLIEB, Jonathan. When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond. **Monash University Law Review**. Vol. 41, nº 1. Disponível em https://www.monash.edu/__data/assets/pdf_file/0005/415697/Kolieb.pdf Acesso em 12.01.2025.
- MEIRELLES, Dimária Silva. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? **CADERNOS EBAPE**. V. 8, nº 4, artigo 5. Rio de Janeiro, Dez. 2010, p. 645-660. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1679-39512010000400006>. Citando RESENDE, M. Regimes regulatórios: possibilidades e limites. Pesquisa e Planejamento Econômico, v.27, n.3, 1997.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/se/dgip/air-e-melhoria-normativa>. Acesso em 05.02.2025.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264162150-en>. Acesso em 17.01. 2025, p. 16 – 18.
- _____. Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence. Paris: OECD, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264067110-en> Acesso em 13.01.2025.
- PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 7ª Ed. São Paulo: Pearson Universidades, 2009.
- RODAS, João Grandino. Aspectos internacionais da avaliação dos impactos regulatórios. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-16/olhar-economico-aspectos-internacionais-avaliacao-impactos-regulatorios/>. Acesso em 18.01.2025.
- SAAB, Flávio; THEVENARD, Lucas. Análise dos três anos de regulamentação da AIR no Brasil. **Projeto Regulação em Números da FGV Direito-Rio**. Disponível em <https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/post/analise-dos-tres-anos-de-regulamentacao-da-air-no-brasil>. Acesso em 25.01.2025.
- SAAB, F.; SILVA, Suylan de A. M. e. Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? **Revista De Administração Pública**, nº 56(4), jul-ago 529–549. 2022. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0034-761220220111> Acesso em 01.02.2025.
- SALINAS, Natasha S. C.; GOMES, Lucas T. The use and exemption of Regulatory Impact Assessment by the National Health Surveillance Agency. **Revista do Serviço Público**, v. 72, p. 8–33, 2021. Disponível

em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/329> Acesso em 29.01.2025.

Open Exceptions: Why Does the Brazilian Health Regulatory Agency (ANVISA) Exempts RIA and Ex Post Reviews? **Journal of Benefit-Cost Analysis**, 2024, 1–18. Disponível em <https://doi.org/10.1017/bca.2024.13> Acesso em 29.01.2025.

SEIXAS, Luiz Felipe M.; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil? Uma avaliação da experiência federal. **Repositório Ipea**. Brasília, Jan 2025, Texto para Discussão n. 3046. Disponível em mhttps://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1592/10/TD_3046_su_mexpdf Acesso em 02.02.2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 395/2023. Plenário. Relator Ministro Augusto Sherman. Sessão de 08/03/2023. Disponível em <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaLivre>>. Acesso em: 26.01. 2025.

Acórdão 2325/2022. Plenário. Relator Ministro Vital do Rego. Sessão de 19/10/2022. Disponível em <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaLivre>> Acesso em 26.01.2025.

TRIGO, Sérgio Alonso. Além do óbvio: como as agências reguladoras federais brasileiras utilizaram as análises de impacto regulatório? **Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - Dissertações**, Mestrado Profissional em Administração Pública. 2022. <https://hdl.handle.net/10438/31727>

Journal of Law and Regulation
Revista de Direito Setorial e Regulatório

Contact:

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório
Campus Universitário de Brasília
Brasília, DF, CEP 70919-970
Caixa Postal 04413

Phone: +55(61)3107-2683/2688

E-mail: ndsr@unb.br

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>