

# ANÁLISE DE **IMPACTO** REGULATÓRIO

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO DECRETO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR

DOCUMENTO ORIENTADOR PARA UNIDADES  
DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Abril/2021



SECRETARIA DE GESTÃO CORPORATIVA SECRETARIA EXECUTIVA MINISTÉRIO DA ECONOMIA



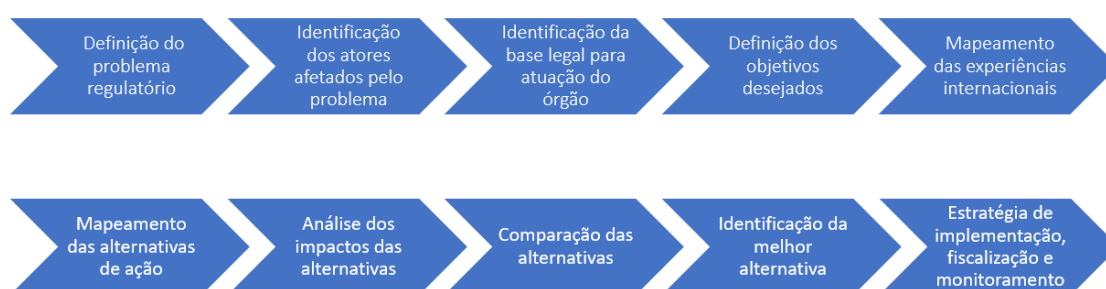
## PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO DECRETO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO – AIR DOCUMENTO ORIENTADOR PARA UNIDADES DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

O [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#), foi proposto pelo Ministério da Economia e regulamentou a Análise de Impacto Regulatório (AIR) no âmbito da Administração Pública Federal.

### O que é a AIR?

Quando o agente público identifica um problema regulatório, deve realizar uma avaliação prévia à edição do ato normativo, que conterà informações e dados sobre seus prováveis efeitos, verificando a razoabilidade do impacto e subsidiando a tomada de decisão.

### Fluxograma da AIR<sup>1</sup>:



Este Documento Orientador tem por finalidade oferecer recomendações sobre a participação social nos processos regulatórios do Ministério da Economia. Embora as orientações não vinculem as unidades organizacionais, os servidores poderão utilizar este material como referência para elaborar e aprimorar seus processos de participação social.

De acordo com o [Decreto nº 10.411/2020](#), é prevista a participação social em dois momentos, tanto na fase da AIR em si, quanto na fase de eventual minuta de normativo.

Nos termos do [Decreto](#), o relatório de AIR poderá ser objeto de participação social específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo a ser editado. Ainda, caso a opção adotada seja pela edição de ato normativo, o texto preliminar da proposta de ato poderá ser objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados pela norma.

O órgão ou a entidade competente poderá utilizar os meios e os canais que considerar adequados para realizar os procedimentos de participação social e de consulta pública, que garantirão prazo para manifestação pública proporcional à complexidade do tema.

<sup>1</sup> Adaptado de Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. -- Brasília: Presidência da República, 2018.



## A importância da participação social na AIR

A experiência internacional demonstra que o diálogo e a consulta a atores externos são fundamentais para uma AIR de qualidade. Os processos de participação social podem não só reduzir a assimetria de informação, como embasar e legitimar a tomada de decisão<sup>2</sup>.

Nesse sentido, embora não obrigatórios<sup>3</sup>, recomenda-se fortemente a utilização de processos de participação no âmbito da elaboração de AIRs no Ministério da Economia (ME).

Indica-se que as fases de participação social sejam planejadas previamente, tenham início o mais cedo possível e garantam a possibilidade real de influenciar a tomada de decisão. Pode ser dirigida a grupos específicos diretamente impactados pela proposta regulatória ou à sociedade em geral, no momento da definição do problema, na escolha das alternativas e/ou na elaboração da proposta regulatória.

Este documento orientador tem o objetivo de apresentar mecanismos e procedimentos para familiarizar o gestor responsável por uma AIR sobre a participação social. Trata-se de um guia prático que pretende nortear as unidades do ME a realizar seus processos de participação social com facilidade, agilidade e transparência. Quais as razões para considerar as opiniões das partes interessadas na AIR?

### Quais as razões para considerar as opiniões das partes interessadas na AIR?

Dialogar com pessoas, representantes de associações, governos locais e empresas expande a compreensão sobre as características do problema regulatório identificado e sobre as possíveis alternativas para sua solução. Auxilia a prever como as alternativas funcionarão na prática, os riscos que envolvem regular (ou não regular), levantar as vantagens e desvantagens das alternativas para o Estado e para aqueles direta ou indiretamente impactados.

É importante explicar, em linguagem acessível, os objetivos de determinada fase de participação social e o que será feito com as informações e contribuições coletadas, bem como os motivos pelos quais um grupo foi escolhido para ser consultado em detrimento a outros.

Igualmente é importante que os reguladores procurem formas de comunicar aos interessados a importância de que suas contribuições sejam qualificadas, objetivas e fundamentadas com informações e dados. Se, por um lado, o regulador deve estar aberto à experiência e perspectiva da sociedade e dos setores mais diretamente afetados pelo problema regulatório, estes também devem entender que o processo de participação social não se caracteriza como uma negociação.

---

2 Casa Civil da Presidência da República – 2018. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. --Brasília: Presidência da República, 2018. 108p, pág. 31.

3 A realização de consulta pública é obrigatória na hipótese do art. 9º da Lei nº 13.848, de 2019, para as agências reguladoras.

## Por que é bom e útil ouvir as partes interessadas?<sup>4</sup>

Definir e expandir o conhecimento sobre o problema

Coletar e levantar evidências<sup>5</sup>

Minimizar atritos com pessoas e organizações diretamente afetadas e com a mídia

Compartilhar responsabilidade sobre a escolha de alternativas

Elevar a legitimidade no processo de tomada de decisão

Reduzir custos com retrabalho ou sobreposição de ações

Mitigar efeitos adversos e produzir análise de riscos mais coerente com a realidade

## Quando realizar processos de participação social?

Os processos de participação social para o levantamento de informações e para o recebimento de contribuições podem ocorrer<sup>6</sup>:

- ao longo de toda a realização da AIR;
- em marcos predefinidos da análise;
- quando identificada a necessidade de obtenção de informações adicionais específicas; ou
- ao final da elaboração do Relatório de AIR, como forma de validar as evidências, os diagnósticos, as premissas e os pressupostos que fundamentaram a análise.

A consulta aos agentes afetados (e possível levantamento de evidências) são atributos fundamentais da AIR e perpassam todas as suas fases, do início ao fim do processo. Tais atividades contribuem fortemente para que a atuação regulatória seja baseada na melhor evidência disponível e para a valorização da participação dos agentes afetados no processo.

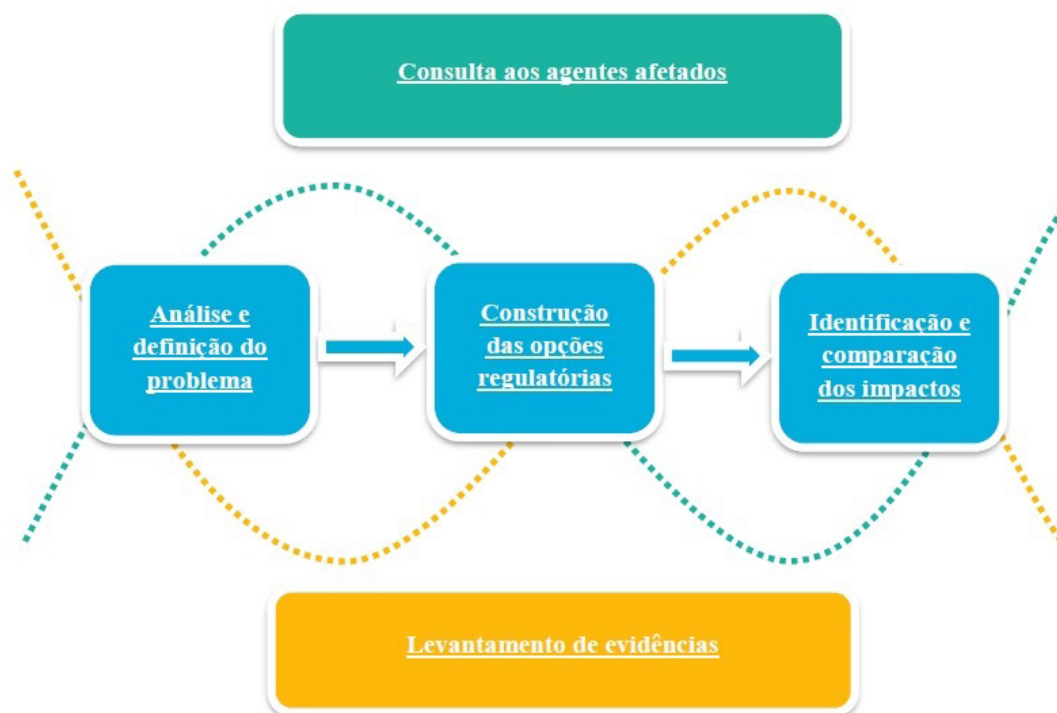
---

4 Adaptado de Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório. Agência Nacional de Aviação Civil – Anac. Brasília, agosto de 2020.

5 Para informações sobre coleta e levantamento de evidências, consultar o documento Coleta e Tratamento de Dados no Âmbito do Decreto da AIR: Recomendações para a Elaboração de Estratégias de Dados nas Unidades do Ministério da Economia

6 Fonte: Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR, Casa Civil, 2018, pág. 32

## Fases da AIR e a consulta aos agentes afetados<sup>7</sup>



Idealmente, o planejamento de como se darão os processos de participação social deve ser feito o mais cedo o possível. Tal planejamento envolve a identificação das partes interessadas e seu grau de influência na decisão, visando priorizar os agentes a serem consultados e escolher os melhores meios e procedimentos para acessá-los.

### Mecanismos de participação social

Recomenda-se que se considerem os seguintes aspectos na escolha dos mecanismos de participação:

- objetivo da consulta (para que?)
- agentes afetados (quem?)
- formato da consulta (como?)

Caso a participação social seja realizada em fases mais avançadas da AIR, uma questão fundamental para sua efetividade é que os objetivos que se pretendem alcançar estejam claros para o público externo. Caso isso não ocorra, o processo de participação social poderá se perder simplesmente porque os diferentes atores assumem objetivos diferentes para as suas contribuições.

Existem diversos mecanismos de participação social e o mais adequado a ser escolhido pode variar conforme a fase da AIR, o objetivo, o nível de envolvimento e de coesão entre os participantes.

7 BRASIL. Guia de Análise de Impacto Regulatório – Guia no 17/2019 – versão 2. Brasília: Anvisa, 2019.

Independentemente da forma ou do canal escolhido para a participação social, é importante que as informações sobre sua realização sejam disponibilizadas de forma compreensível e de fácil localização por possíveis interessados, assim como seus resultados. Ademais é importante que as informações sejam organizadas e disponibilizadas de modo que o público externo possa facilmente acompanhar todo o histórico do processo regulatório (AIR, consultas/contribuições, minuta de ato normativo, se for o caso, e ato normativo final). O Ministério da Economia pode utilizar, como referência, os seguintes mecanismos:

### Cardápio de mecanismos referenciais para a participação social

Mecanismo	Definição	Atributos
Canais institucionais (Ouvidoria, SIC e Simplifique!)	Dúvidas e reclamações via Ouvidorias, SIC e contribuições pelo formulário <i>Simplifique!</i> são canais e mecanismos de participação que auxiliam nas fases iniciais do processo, como a coleta de evidências ou definição do problema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribuições por escrito consolidadas periodicamente</li> <li>Contribuições livres e a qualquer tempo</li> </ul>
Consulta pública	Mecanismo para receber contribuições da sociedade sobre a minuta de um ato normativo, preferencialmente pela plataforma Participa +Brasil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribuições por escrito, consolidadas após o fim do período de consulta</li> <li>Contribuições sobre artigos específicos e em período predeterminado</li> </ul>
Consulta dirigida/ setorial	Mecanismo para buscar ou validar informações, evidências e dados, por meio de questionamentos que podem ser realizados durante todo o processo regulatório, mediante contribuições por escrito.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribuições por escrito, consolidadas após o fim do período de consulta</li> <li>Contribuições sobre pontos específicos e em período predeterminado</li> </ul>
Audiências públicas	Mecanismo para debater ou apresentar matéria de interesse relevante, mediante encontros (presenciais ou virtuais).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contribuições verbais, consolidadas por meio de ata ou memória após o fim do evento</li> <li>Contribuições sobre artigos específicos ou sobre a temática de forma mais genérica, livre e espontânea</li> </ul>

Tomada pública de subsídios	Mecanismo para coletar dados, informações e evidências por escrito sobre o Relatório Preliminar de Análise de Impacto regulatório (AIR), preferencialmente pela plataforma Participa +Brasil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuições por escrito, consolidadas eletronicamente após o fim do período da tomada pública de subsídios</li> <li>• Contribuições sobre artigos específicos e em período predeterminado</li> </ul>
Reunião participativa (workshops, webinars)	São reuniões presenciais ou à distância abertas para o público em geral ou a segmentos específicos para discussão de problemas, análises, dados, percepções e outros aspectos relevantes. Podem se limitar a uma apresentação inicial seguida de apresentações dos interessados ou abranger espaço para apresentação, coleta de dados e discussão em mesa redonda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuições verbais, consolidadas por meio de ata ou memória após o fim do evento, ou ainda por meio de gravação de voz ou vídeo</li> <li>• Contribuições sobre pontos específicos ou sobre a temática de forma dirigida, predeterminada</li> </ul>
Visitas Técnicas	São visitas que uma comissão ou grupo faz como parte de esclarecer questões de relevante interesse público, quando identificada a necessidade em relação aos temas reservados, com o objetivo de obtenção de informações adicionais específicas ou como forma de validar as evidências, os diagnósticos, as premissas e os pressupostos que fundamentaram a análise.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuições por escrito, consolidadas após o fim do período da visita.</li> </ul>

## Consulta pública<sup>8</sup>

A consulta pública é comumente utilizada após a finalização da AIR, quando a opção escolhida envolve a edição de ato normativo. Serve para receber contribuições na minuta preliminar do ato normativo e é importante para eventuais ajustes necessários antes da deliberação e publicação de sua versão final. Contribui para aumentar a transparência do processo regulatório e favorece que a implementação do instrumento seja bem-sucedida, uma vez que consiste na última oportunidade para a sociedade apresentar contribuições que possam ser ainda incorporadas.

Quanto melhor conduzido for o processo de participação social na fase de AIR, menor será o esforço nesta etapa final, considerando que os afetados participaram de toda a construção anterior da minuta.

A consulta pública é um mecanismo de participação social aberto, que possibilita a

8 Adaptado de Guia de Análise de Impacto Regulatório. Guia nº 17/2019 – versão 2. Anvisa.

participação escrita sobre minuta de ato normativo, documento ou assunto relevante, para subsidiar posterior decisão. Trata-se de mecanismo em que qualquer interessado pode participar e destina-se a validar de forma ampla uma minuta de normativo. A consulta pública objetiva constatar se o que ficou definido no decorrer do processo regulatório como tratamento adequado para o problema está refletido na minuta, tendo em vista o objetivo definido.

Aqui, novamente é importante que se comunique de forma clara o objetivo que o regulador pretende alcançar com o ato normativo sob consulta. Caso isso não ocorra, é bastante provável que muitas das considerações recebidas não possam ser aproveitadas simplesmente por estarem pautadas por objetivos diferentes daqueles definidos pelo regulador.

Recomenda-se que o prazo da consulta pública seja suficiente para atingir o máximo possível de afetados e compatível com a complexidade do tema. Assim, tendo como referência a Lei das Agências Reguladoras ([Lei nº 13.848, de 2019](#)) o prazo mínimo de contribuições nas consultas públicas seria de 45 dias a partir de sua publicidade.

Vale salientar que a consulta pública não tem caráter vinculante e as contribuições não são computadas como em uma votação, e por essa razão, independentemente do teor e da quantidade de respostas, a decisão caberá à autoridade decisória.

Em face da importância da publicidade dos resultados da participação dos afetados, recomenda-se que sejam dadas respostas às contribuições apresentadas, podendo isso ser feito de forma consolidada, independentemente do mecanismo adotado.

Especificamente para as consultas públicas, é boa prática internacional que o resultado da análise das contribuições seja divulgado, conferindo transparência, legitimidade e evidenciando que a consulta pública não é um mecanismo meramente simbólico e formal. Essa resposta pode estar refletida em uma nota técnica proveniente da área finalística.



## Como utilizar a plataforma Participa +Brasil para processos de participação social (tomadas de subsídio, consultas e audiências públicas)

O Participa +Brasil<sup>9</sup> é a plataforma digital do Governo Federal criada com o propósito de promover e qualificar o processo de participação social, a partir da disponibilização de módulos para divulgação de consultas e audiências públicas e é a plataforma de referência a ser utilizada no âmbito do Ministério da Economia.



Algumas unidades do Ministério da Economia já o utilizam para realizarem consultas públicas sobre suas minutas de instrumentos normativos e podem compartilhar seus aprendizados com o uso.

9 Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/sobre>

## Página do Ministério da Economia no Participa+Brasil, com as unidades



Presidência da República  
Participa + Brasil

Acessibilidade Acesso

O que você procura?

### Ministério da Economia (ME)

[Visitar página do órgão](#)

ÁREAS / SETORES / SECRETARIAS

<a href="#">DGE/SGC/SE - ME - Diretoria de Gestão Estratégica</a>	<a href="#">ME - Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade</a>	<a href="#">SECEX - ME - Secretaria de Comércio Exterior</a>
<a href="#">Seges/SEDGG - ME - Secretaria de Gestão</a>	<a href="#">SGP/SEDGG - ME - Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal</a>	<a href="#">SGD - ME - Secretaria de Governo Digital</a>
<a href="#">ME - Secretaria de Trabalho</a>	<a href="#">DREI/SGD/SEDGG - ME - Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração</a>	<a href="#">CZPE - Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação</a>

Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/ministerio-da-economia> (Último acesso em 07.04.2021)

**Como cadastrar consultas públicas no Participa +Brasil:**

1. Acessar <https://www.gov.br/participamaisbrasil/>.
2. Clicar no canto superior direito da tela, em “Acesso”.
3. Clicar em “Cadastro”.
4. Clicar em “Cadastro de órgãos”.
5. Realizar o cadastro e clicar em “Enviar”.
6. Você receberá um e-mail solicitando que a unidade envie um ofício para a Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS), com cópia para o e-mail [participacaosocial@presidencia.gov.br](mailto:participacaosocial@presidencia.gov.br), solicitando a liberação do acesso e dando permissão ao servidor para publicar consultas públicas em nome do Ministério.
7. Após a confirmação do recebimento do ofício, você receberá um novo e-mail, com um link para a confirmação do cadastro e próximos passos.
8. Pronto! Você agora será o responsável pelo cadastramento de consultas públicas no seu órgão.

**Como considerar os subsídios e responder aos participantes?**

A flexibilidade e a imparcialidade são princípios chave para realizar um processo de participação social eficaz. Se o gestor responsável pela AIR já estiver com uma ideia rígida sobre o problema e a possível alternativa para sua solução, independentemente do mecanismo de participação social utilizado, o processo praticamente não terá utilidade e se traduzirá em mero procedimento formal e custo administrativo.

Utilizar linguagem clara, acessível e um mecanismo de fácil compreensão para os agentes é essencial para que a consulta seja eficaz. Muitas vezes, o gestor se depara com comentários que pouco contribuem com a minuta de texto de instrumento normativo em uma consulta pública. Uma possível causa para isso pode ser o fato de os agentes não terem sido consultados nas etapas iniciais do diagnóstico do problema regulatório envolvido ou porque não estão convencidos de que o normativo é a melhor alternativa para atingir o objetivo definido. Outras vezes, a parte interessada não consegue contribuir devido à complexidade da minuta ou mesmo por não conseguir usar a plataforma.

Por este motivo, é fundamental que o gestor dialogue continuamente com a rede de atores mapeados na fase inicial da AIR, mantendo-a ativa e informada, bem como que seja consistente com o uso de mecanismos e plataformas.

Para incentivar a participação social, os consultados devem sentir que suas opiniões estão sendo devidamente levadas em consideração – ainda que não haja obrigação do agente público de acatar as sugestões. Sendo assim, é importante ser transparente, por exemplo, divulgando um balanço quantitativo sobre as contribuições recebidas, o que pode ser feito por meio de um quadro-resumo em um tempo razoável após o fim do período de consulta. No caso das Agências Reguladoras, por exemplo, esse prazo é 30 dias úteis após a reunião do colegiado que deliberar sobre o tema.

A análise contendo resposta fundamentada sobre as contribuições poderá ser feita por nota técnica da área ou por outro modo que aponte a aceitação ou não da contribuição e o motivo. A resposta às contribuições pode ficar disponível, preferencialmente, no mesmo sítio eletrônico em que foi disponibilizada a consulta pública.

Conforme previsto no [Decreto nº 10.411/2020](#), as considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios de interessados na matéria em análise devem compor o relatório de AIR.

## Quem buscar em caso de dúvidas

A Coordenação-Geral de Planejamento Governamental da Diretoria de Gestão Estratégica, vinculada à Secretaria de Gestão Corporativa, está disponível para apoiar os processos de participação social no âmbito da AIR e sanar eventuais dúvidas por meio do e-mail [cgpla@economia.gov.br](mailto:cgpla@economia.gov.br).

## Modelos disponíveis

A seguir, são disponibilizados alguns modelos que podem ser utilizados quando da realização de um processo de participação social. Tendo em vista a necessidade de transparência e de compreensão dos resultados, propõe-se que: (1) os participantes sejam devidamente identificados, (2) o gestor responsável possa consolidar o processo de participação social em um relatório resumido e (3) sejam reproduzidas as contribuições recebidas, bem como breve análise técnica.

### **(1) Formulário de identificação**

O formulário deve conter requisitos mínimos para compreender a origem das contribuições, em especial o lugar institucional de fala do participante. Deve-se atentar para que não seja excessivamente longo, para que o participante não desista de contribuir.

### **(2) Relatório resumido**

Trata-se de uma consolidação estatística das contribuições, visando a transparência para a sociedade, sobre o processo de participação social ora realizado.

### **(3) Resultado do processo de participação social**

Espera-se uma breve análise da área técnica sobre as sugestões recebidas, que pode aceitar integral ou parcialmente a contribuição, ou rejeitá-la. A análise pode ser realizada por meio de nota técnica contendo resposta global às contribuições, ou individualmente, por meio de uma planilha.

<b>(1) FORMULÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO</b>
<b>Nome completo:</b>
<b>CPF:</b>
<b>Data de nascimento:</b>
<b>Escolaridade:</b>
<b>Município:</b>
<b>UF:</b>
<b>E-mail:</b>
<b>Telefone:</b>
<b>Órgão:</b>
<b>Tipo de órgão:</b>
<input type="checkbox"/> <b>Iniciativa privada</b>
<input type="checkbox"/> <b>Setor público</b>
<input type="checkbox"/> <b>Terceiro setor</b>
<input type="checkbox"/> <b>Pessoa física</b>
<b>Profissão:</b>

Observação: Ao adotar o Participa +Brasil, estes dados são coletados automaticamente do cadastro do usuário e exportados em .csv



<b>(2) RELATÓRIO RESUMIDO</b>
<b>Nº de contribuições:</b>
<b>Nº de participantes:</b>
<b>Nº de contribuições por parágrafo:</b>
<b>Nº de participantes por tipo:</b>
<b>Iniciativa privada:</b>
<b>Setor público:</b>
<b>Terceiro setor:</b>
<b>Pessoa física:</b>
<b>Nº de participantes por UF:</b>

Observação: Ao adotar o Participa +Brasil, este relatório é produzido automaticamente, na aba "Estatísticas".

**(3) RESULTADO DA CONSULTA**

Entre xx/xx/2021 e xx/xx/2021, foi realizada [consulta pública/tomada pública de subsídios] com o objetivo de [incluir resumo da consulta]. Foram coletadas as contribuições abaixo reproduzidas, as quais foram devidamente analisadas pela área técnica, sendo integralmente ou parcialmente aprovadas, ou rejeitadas.

<b>Parágrafo:</b>
<b>Contribuição:</b>
<b>Contribuinte:</b>
<b>Status:</b>

Observação: Ao adotar o Participa +Brasil, a análise (aprovada/rejeitada) das contribuições pode ser realizada pela plataforma.

SECRETARIA DE GESTÃO CORPORATIVA SECRETARIA EXECUTIVA MINISTÉRIO DA ECONOMIA

