

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

PERGUNTAS MAIS FREQUENTES
DECRETO Nº 10.411, DE 2020

Versão 2.0

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



SUMÁRIO

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | QUAL A BASE LEGAL QUE SUSTENTA A EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE AIR NA PROPOSIÇÃO DE ATOS NORMATIVOS? | 3 |
| 2. | QUANDO A REALIZAÇÃO DE AIR PASSOU A SER OBRIGATÓRIA? | 3 |
| 3. | O QUE É REGULAÇÃO? | 3 |
| 4. | O QUE É A “ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)”? | 4 |
| 5. | QUEM DEVE REALIZAR A AIR, E QUANDO? | 4 |
| 6. | QUANDO NÃO É PRECISO REALIZAR A AIR? | 4 |
| 7. | EM QUE CASOS A REALIZAÇÃO DA AIR NÃO SE APLICA? | 5 |
| 8. | A REALIZAÇÃO DA AIR PODE SER DISPENSADA? | 5 |
| 9. | POR QUE ATO NORMATIVO PARA REDUZIR EXIGÊNCIAS E CUSTOS REGULATÓRIOS PODE DISPENSAR A REALIZAÇÃO DE AIR? | 6 |
| 10. | O QUE É CONSIDERADO “ATO NORMATIVO DE BAIXO IMPACTO”, QUE PERMITE A DISPENSA JUSTIFICADA DE REALIZAÇÃO DE AIR? | 7 |
| 11. | O QUE SÃO CONSIDERADOS “CUSTOS REGULATÓRIOS”, CUJA REDUÇÃO TORNA POSSÍVEL A DISPENSA DE REALIZAÇÃO DE AIR? | 7 |
| 12. | QUANDO A AIR DEVE SER INICIADA? | 7 |
| 13. | QUANDO A AIR É CONSIDERADA CONCLUÍDA? | 7 |
| 14. | QUE METODOLOGIAS DEVO ADOTAR PARA ELABORAÇÃO DA AIR? | 8 |
| 15. | QUE DADOS SÃO NECESSÁRIOS PARA REALIZAR AIR? | 9 |
| 16. | QUANDO FAZER USO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE AIR? | 9 |
| 17. | COMO FAZER USO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE AIR? | 10 |
| 18. | O QUE É “RELATÓRIO DE AIR”? | 10 |
| 19. | QUAL O CONTEÚDO MÍNIMO DE UMA AIR (RELATÓRIO DE AIR)? | 10 |
| 20. | COM A EXISTÊNCIA DA AIR, QUAL O PAPEL RESERVADO À AUTORIDADE COMPETENTE DE CADA ÓRGÃO OU ENTIDADE NESTA ETAPA DO CICLO REGULATÓRIO? | 11 |
| 21. | O QUE É A “AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO (ARR)”? | 12 |
| 22. | COMO FICA A IMPLEMENTAÇÃO DA ARR EM CADA ÓRGÃO OU ENTIDADE PÚBLICA? (OU COMO ELABORAR E DIVULGAR A AGENDA DE ARR) | 12 |
| 23. | O QUE SE ENTENDE POR “ATUALIZAÇÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO”? QUAL A RELAÇÃO COM ARR? | 13 |
| 24. | QUAL A DIFERENÇA ENTRE “ATUALIZAÇÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO”, “ARR” E O CHAMADO “REVISÃO”? | 13 |
| 25. | ONDE ENCONTRO MATERIAL DE LEITURA COMPLEMENTAR SOBRE AIR E ARR? | 14 |
| 26. | NÃO REALIZAR AIR E ARR PODE INVALIDAR A NORMA PUBLICADA? | 15 |

1. QUAL A BASE LEGAL QUE SUSTENTA A EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE AIR NA PROPOSIÇÃO DE ATOS NORMATIVOS?

A base legal é a seguinte:

– a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispôs sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras; mais especificamente seu art. 6º;

– a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, conhecida como Lei da Liberdade Econômica, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado; mais especificamente seu art. 5º;

– o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamentou a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019; e

– o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabeleceu as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, mais especificamente seu art. 24; alterado pelo Decreto nº 10.420, de 7 de julho de 2020.

2. QUANDO A REALIZAÇÃO DE AIR PASSOU A SER OBRIGATÓRIA?

Considerando a necessidade de um período de preparação da Administração Pública, a obrigatoriedade de realização de AIR teve início nove meses após a publicação do Decreto nº 10.411, em:

I – 15 de abril de 2021, para: a) o Ministério da Economia; b) as Agências Reguladoras de que trata a Lei nº 13.848, de 2019; e c) o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro; e

II – 14 de outubro de 2021, para os demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

3. O QUE É REGULAÇÃO?

A regulação é o instrumento por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes econômicos, de modo a promover aumento da eficiência e de segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social.

Entretanto, se utilizada de modo arbitrário e desproporcional, pode gerar efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade, tais como: aumento do preço dos produtos ou serviços, queda de investimentos, barreiras à entrada de novos competidores, barreiras à inovação, altos custos de conformidade ao setor regulado, aumento dos riscos e distorções de mercado.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define regulação como o conjunto de atos normativos por meio dos quais os governos estabelecem exigências aos agentes econômicos e aos cidadãos (Ver [The OECD Report on Regulatory Reform – Synthesis](#). Paris, 1997, p. 6).

4. O QUE É A “ANÁLISE DE IMPACTO REGULATORIO (AIR)”?

A AIR é uma ferramenta para melhorar a qualidade da regulação, qualificar e garantir robustez técnica ao processo decisório. Trata-se de uma reflexão substantiva sobre o que deve ser feito para resolver um problema antes que se opte, automaticamente, pela edição de mais normativos.

A AIR consiste no entendimento de um problema e, a partir daí, na identificação das opções para atacá-lo e na investigação dos prováveis efeitos positivos e negativos dessas opções, com o objetivo de permitir a decisão mais adequada, a partir das melhores informações disponíveis.

Justamente pelo seu propósito, deve ser iniciada junto com o processo regulatório, em vez de apenas justificar uma decisão já tomada, o que faz toda a diferença para a qualidade do resultado.

Portanto, a AIR não é um formulário de preenchimento obrigatório depois de definida a regulamentação ou ao fim do processo; nem mesmo um questionário ou uma lista de itens a ser preenchida para justificar a criação de uma nova regulação.

Reconhecida internacionalmente como boa prática, a utilização de AIR é recomendada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é pioneira no tratamento de questões afetas à melhoria regulatória.

5. QUEM DEVE REALIZAR A AIR, E QUANDO?

A AIR deve ser realizada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da edição (nova proposição, alteração ou revogação) de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

Essa exigência também se aplica às propostas de atos normativos formuladas por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio administrativo.

No âmbito da administração tributária e aduaneira da União, essa exigência aplica-se somente aos atos normativos que instituam ou modifiquem obrigação acessória (entendida como a obrigação decorrente da legislação tributária que tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos).

6. QUANDO NÃO É PRECISO REALIZAR A AIR?

O Decreto nº 10.411/2020 afasta expressamente (§ 3º, art. 1º) sua aplicação na proposição de decreto ou de atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional, caso dos projetos de lei e das medidas provisórias. Entretanto, para estes casos, já existe o regramento próprio do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as diretrizes para o encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, cujo anexo já traz **roteiro de questões a serem analisadas que são semelhantes às de uma AIR**. Adicionalmente, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) Casa Civil da Presidência da República poderá, quando julgar conveniente, requerer ao órgão proponente a análise prévia de impacto da proposta de atos normativos sujeitos à apreciação do Presidente da República (ver art. 24 do Decreto nº 10.420, de 2020).

7. EM QUE CASOS A REALIZAÇÃO DA AIR NÃO SE APLICA?

Alinhado às boas práticas internacionais, o normativo prevê que se direcionem esforços aos casos de maior potencial impacto, uma vez que a elaboração de AIR é um processo custoso tanto para o setor público quanto para o setor privado. Nesse sentido, são previstos casos de não aplicabilidade e de possibilidade de dispensa justificada.

Em primeiro lugar, a **AIR não se aplica a atos normativos de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade**, porque tais normas não são de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

Pelo mesmo motivo, ela **também não se aplica a atos normativos de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados; e atos normativos voltados apenas à consolidação de outras normas, em que não haja alteração de mérito.**

Mesmo nos países mais desenvolvidos, são comuns as isenções à realização de AIR, salvaguardando, inclusive, determinados temas. No caso brasileiro, ao longo das discussões que subsidiaram a elaboração do [Decreto nº 10.411, de 2020](#), **atos que disponham estritamente sobre política cambial e monetária, execução orçamentária e financeira e segurança nacional foram incluídos no rol de não aplicabilidade da AIR.**

Por fim, com intuito de permitir um período de transição e visando a economia de recursos públicos, a obrigatoriedade de elaboração de AIR não se aplicou às propostas de ato normativo que, na data de produção de efeitos do [Decreto nº 10.411, de 2020](#) (15/04/2021 para Ministério da Economia, Agências Reguladoras e Inmetro; e 14/10/2021 para os demais), já tivessem sido submetidas à consulta pública ou a outro mecanismo de participação social.

8. A REALIZAÇÃO DA AIR PODE SER DISPENSADA?

Alinhado às boas práticas internacionais, o normativo prevê que se direcionem esforços aos casos de maior potencial impacto, uma vez que a elaboração de AIR é um processo custoso tanto para o setor público quanto para o setor privado. Nesse sentido, são previstos casos de não aplicabilidade e de possibilidade de dispensa justificada.

A AIR pode ser dispensada nos seguintes casos excepcionais:

I – urgência;

II – ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III – ato normativo considerado de baixo impacto (ver questão nº 8);

IV – ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V – ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou hígidez: a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar; b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou c) dos sistemas de pagamentos;

VI – ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII – ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou

especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios (ver questão nº 7 e 9); e

VIII – ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

Nas hipóteses acima, a AIR somente poderá ser dispensada a partir de uma decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente. Ou seja, deverá ser elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo. Além disso, ressalvadas informações com restrição de acesso, esses documentos deverão ser disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente.

Finalmente, para estimular o uso adequado da hipótese de dispensa justificada em razão de urgência, e especificamente para essa hipótese, estabeleceu-se que os atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor. E, para subsidiar a elaboração desta ARR, também restou determinado que a nota técnica ou o documento equivalente deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar com a medida (ver questão nº 21).

9. POR QUE ATO NORMATIVO PARA REDUZIR EXIGÊNCIAS E CUSTOS REGULATÓRIOS PODE DISPENSAR A REALIZAÇÃO DE AIR?

Diante do cenário atual brasileiro, caracterizado pelo alto custo de *compliance* para os regulados, pela complexidade e volume expressivo do estoque regulatório (5,8 milhões de normas desde a promulgação da Constituição, de acordo com o IBPT, 2018) e pela premência das ações de desburocratização e de simplificação, entendeu-se como desejável possibilitar a dispensa de AIR nessas hipóteses.

Não escapa à percepção comum o imenso estoque regulatório do Brasil, que burocratiza e dificulta a vida do cidadão e, especialmente do empreendedor, o que funciona como uma âncora ao desenvolvimento de nossa economia.

Sendo assim, é fundamental um processo de fast-track inicial para “limpar” este estoque. Esse elemento temporal é decisivo para a implementação desse tipo de medida de melhoria regulatória, sujeita à existência de “janelas de oportunidades” temporárias e que exigem atuação rápida e tempestiva por parte do proponente, o que nem sempre é compatível com o tempo médio necessário para a realização de uma AIR completa.

Some-se a isso o fato de que, em função do ambiente regulatório, no Brasil, ser pouco favorável à realização de negócios, conforme demonstram diversos indicadores internacionais como, por exemplo, o Doing Business do Banco Mundial, o Relatório Global de Competitividade do Fórum Econômico Mundial e o Indicador de Regulação de Mercados da OCDE, a agenda de reformas no sentido da melhoria do ambiente de negócios poderá ter de alcançar um período de tempo mais longo a fim de ser concluída. Nesse contexto, a exigência de AIR poderia postergar, de maneira inadequada, os ganhos de produtividade dela decorrentes.

Por fim, deve-se ressaltar que a hipótese de dispensa justificada de AIR não impede a realização dessa análise se o órgão regulador assim o entender.

10. O QUE É CONSIDERADO “ATO NORMATIVO DE BAIXO IMPACTO”, QUE PERMITE A DISPENSA JUSTIFICADA DE REALIZAÇÃO DE AIR?

Trata-se do ato que, de forma cumulativa:

- 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.

Alguns países adotam critérios quantitativos para classificar os atos como de baixo ou alto impacto. Por exemplo, alguns países fazem esse corte a partir do impacto estimado imposto pela nova regulação, outros pelo número de pessoas ou empresas impactadas por ela. Entretanto, na maior parte dos países essa avaliação é feita caso a caso, a partir da avaliação do órgão proponente ou do órgão supervisor, quando ele existe. No Brasil, optou-se por não definir um limite quantitativo neste primeiro momento, devido à falta de experiência acumulada que permitisse essa definição de modo seguro.

11. O QUE SÃO CONSIDERADOS “CUSTOS REGULATÓRIOS”, CUJA REDUÇÃO TORNA POSSÍVEL A DISPENSA DE REALIZAÇÃO DE AIR?

São a estimativa dos custos, diretos e indiretos, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicos, para estar em conformidade com as exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo ato normativo proposto, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados.

Não há metodologia única ou específica para a identificação e mensuração destes custos, devendo ser avaliados as características do caso concreto.

12. QUANDO A AIR DEVE SER INICIADA?

A AIR é iniciada após a avaliação pelo órgão ou pela entidade competente quanto à obrigatoriedade ou conveniência e oportunidade para a resolução do problema regulatório identificado. Ou seja, tão logo identifique um problema regulatório que mereça ser priorizado e equacionado.

Frisa-se que, conforme as boas práticas internacionais, a AIR deve ser iniciada tão cedo quanto possível no processo regulatório, uma vez que, se não for realizada logo no início, como fio condutor do processo, torna-se apenas “custo administrativo”.

13. QUANDO A AIR É CONSIDERADA CONCLUÍDA?

A AIR é concluída por meio da publicação do chamado Relatório de AIR (ver questões nº 18 e 19).

A boa prática recomenda que, sempre que possível, o relatório de AIR seja submetido à processo de participação social, separadamente de eventual minuta de ato normativo. Isso

permite que, previamente à discussão sobre um texto já elaborado, sejam discutidas a análise do problema e as alternativas de solução aventadas. Quando isso ocorre, o próprio relatório de AIR pode ser objeto de revisão/complementação.

14. QUE METODOLOGIAS DEVO ADOTAR PARA ELABORAÇÃO DA AIR?

Um dos principais elementos da AIR é a análise dos possíveis impactos, negativos e positivos, das alternativas de ação que estão sendo consideradas pelo regulador e a comparação entre elas, de modo a permitir uma escolha mais fundamentada pelo tomador de decisão.

Para esse tipo de análise e comparação, existem diferentes metodologias, envolvendo ou não métodos quantitativos. Embora alguns países optem por utilizar apenas uma metodologia, a experiência internacional tem evoluído no sentido da maior flexibilidade, permitindo que a escolha da metodologia seja feita caso a caso.

A metodologia mais adequada irá depender de diferentes fatores, inclusive, do tipo de informação disponível e todas elas sempre envolvem algum grau de subjetividade, seja na adoção das premissas, seja na escolha dos parâmetros e das variáveis utilizadas. Naturalmente, a escolha da metodologia utilizada deverá ser justificada no próprio relatório de AIR.

De forma não exaustiva, o [Decreto nº 10.411, de 2020](#), lista algumas metodologias que, de acordo com as “Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR” (2018), da Casa Civil, são as mais utilizadas pelos países da OCDE. A seguir, um breve resumo das metodologias mencionadas:

I – Análise multicritério – trata da comparação de alternativas considerando seu desempenho à luz dos critérios mais relevantes, que recebem uma pontuação e uma ponderação de acordo com sua contribuição esperada para a obtenção dos objetivos definidos.

II – Análise de custo-benefício – consiste na comparação dos valores monetários (em valor presente) dos custos e benefícios esperados da intervenção.

III – Análise de custo-efetividade – trata da comparação dos custos entre alternativas que geram benefícios de natureza semelhantes ou numa comparação dos custos por unidade de benefício potencial, considerando tanto os custos (em termos monetários) como os resultados (em termos de benefícios). É medido em termos de custos adicionais por êxito adicional.

IV – Análise de custo – é a comparação direta dos custos impostos pelas alternativas nas empresas, consumidores, trabalhadores, governo, etc, sendo utilizada quando o foco é a identificação da opção de menor custo para obtenção de um determinado benefício.

V – Análise de risco – utilizada quando o problema regulatório é um tipo de risco e o objetivo desejável é minimizá-lo. Consiste na análise das alternativas de ação para identificar aquela que é capaz de reduzir de forma mais eficaz e eficiente o risco identificado.

VI – Análise risco-risco – similar à análise de risco, inclui também os riscos indiretamente impactados por cada alternativa de ação, sendo utilizada para avaliar o impacto líquido de cada alternativa sobre o risco total em situações em que um tipo de risco pode ser substituído por outro. Uma análise risco-risco poderia ser aplicada para investigar se a redução do primeiro risco é anulada pelo aumento do segundo.

A esse respeito, também pode ser útil acessar o “[Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório \(AIR\)](#)”, publicado pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) em 2021.

15. QUE DADOS SÃO NECESSÁRIOS PARA REALIZAR AIR?

Há, atualmente, um conjunto grande de dados disponíveis nas bases de dados públicas e privadas. Adicionalmente, de acordo com o Decreto nº 10.411, os órgãos e entidades devem implementar estratégias específicas de coleta e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a elaboração futura de análise quantitativa e, quando for o caso, de análise de custo-benefício.

A esse respeito, é desejável que o conjunto de dados e informações utilizado ao longo da AIR possua algumas características específicas, tais como acessibilidade ao público para permitir sua confirmação por meio de outras fontes ou pela evidência empírica e não reflita somente valores e interesses particulares; reputação da fonte; atualidade e relevância.

Ademais, conforme apresentado na questão 12, existem diversas metodologias válidas e reconhecidas, que envolvem um emprego maior ou menor de técnicas quantitativas. Se bem empregadas podem trazer igualmente robustez à análise. Por esse motivo, é importante que os órgãos se empenhem em ter uma equipe com capacidades multidisciplinares, que possa apoiar e orientar seus técnicos quando conhecimentos mais específicos se mostrarem necessários em algum caso concreto.

A esse respeito, recomenda-se a leitura do documento [“Coleta e Tratamento de Dados no Âmbito de Decreto de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Recomendações para a Elaboração de Estratégias de Dados nas Unidades do Ministério da Economia”](#), publicado pelo Ministério da Economia em Abril de 2021.

16. QUANDO FAZER USO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE AIR?

Recomenda-se fortemente que o **Relatório de AIR** seja 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.

Muito importante: o resultado de uma AIR não é, necessariamente, no sentido da edição de mais um ato normativo. É possível chegar à conclusão que a melhor opção é não regular ou, ainda, que alternativas não normativas são mais adequadas.

Adicionalmente, a experiência internacional demonstra que quando a participação social ocorre apenas numa fase mais avançada com a minuta do ato normativo já elaborada, as discussões se concentram em torno do texto. Inibe-se a reflexão dos atores externos sobre se o problema foi corretamente identificado e se as alternativas de solução e seus impactos foram adequadamente avaliados.

Na hipótese de o órgão ou a entidade competente optar, após a conclusão da AIR, pela edição, alteração ou revogação de ato normativo, recomenda-se seriamente que o **texto preliminar da proposta de ato normativo** seja objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados pela norma.

Atenção: no caso das agências reguladoras, o art. 9º da Lei nº 13.848, de 2019, tornou, como boa prática regulatória, a consulta pública obrigatória.

A esse respeito, recomenda-se a leitura do documento [“Participação Social no Âmbito do Decreto de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Documento Orientador para as Unidades do Ministério da Economia”](#), publicado pelo Ministério da Economia em Abril de 2021.

17. COMO FAZER USO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE AIR?

Não foram estabelecidos ferramentas e canais únicos para a promoção da participação social. Assim, o órgão ou a entidade competente pode utilizar os meios e os canais que considerar mais adequados para realizar os procedimentos de participação social e de consulta pública.

Com o mesmo objetivo de modulação e flexibilidade, também não foram estabelecidos prazos específicos a serem utilizados, mas deve-se garantir prazo para manifestação pública proporcional à complexidade do tema.

No caso das agências reguladoras, o art. 9º, da Lei nº 13.848, de 2019, estabelece que, salvaguardada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância.

Especificamente no caso da consulta pública, o órgão ou a entidade deve disponibilizar em sítio eletrônico, após a decisão final sobre a matéria, a análise das informações e as manifestações recebidas.

Foi dada ao gestor, ainda, a possibilidade de agrupar as manifestações por conexão ou eliminar as repetitivas e as de conteúdo não conexo ou irrelevante para a matéria em análise.

A esse respeito, recomenda-se a leitura do documento [“Participação Social no Âmbito do Decreto de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Documento Orientador para as Unidades do Ministério da Economia”](#), publicado pelo Ministério da Economia em Abril de 2021.

18. O QUE É “RELATÓRIO DE AIR”?

Trata-se do documento no qual o órgão registra e apresenta todo o processo de análise que irá subsidiar a decisão da autoridade competente, sendo composto, no mínimo, pelos elementos descritos no art. 6º do Decreto nº 10.411/2020 (ver questão 19).

O relatório de AIR, ressalvadas as informações com restrição de acesso, deve ser publicado pelo órgão ou entidade competente quando concluído, e mantido, para consulta, no sítio eletrônico, com acesso fácil a sua localização e identificação de seu conteúdo ao público em geral.

Embora seja uma espécie de nota técnica, é importante que os reguladores utilizem a terminologia “Relatório de AIR”. A utilização da mesma nomenclatura por todos os reguladores permitirá que o documento seja mais facilmente identificado pelos interessados, auxiliando na promoção da cultura de decisões baseadas em evidências, não só no âmbito da administração pública, mas também para o público externo que deseja participar do processo de elaboração de medidas regulatórias.

Atenção: o Relatório de AIR é um documento informativo, sem poder vinculante. Dessa forma, é uma análise técnica que busca subsidiar e dar maior segurança aos tomadores de decisão.

19. QUAL O CONTEÚDO MÍNIMO DE UMA AIR (RELATÓRIO DE AIR)?

O Relatório de AIR deve trazer, pelo menos, os seguintes elementos:

I – sumário executivo objetivo e conciso, que deverá empregar linguagem simples e acessível ao público em geral;

II – identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação

de suas causas e sua extensão;

III – identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

IV – identificação da fundamentação legal que ampara a ação do órgão ou da entidade quanto ao problema regulatório identificado;

V – definição dos objetivos a serem alcançados;

VI – descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas;

VII – exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios;

VIII – 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;

IX – mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado;

X – identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo;

XI – comparação das alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado, acompanhada de análise fundamentada que contenha a metodologia específica escolhida para o caso concreto e a alternativa ou a combinação de alternativas sugerida, considerada mais adequada à resolução do problema regulatório e ao alcance dos objetivos pretendidos; e

XII – descrição da estratégia para implementação da alternativa ou da combinação de alternativas sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação de normas vigentes.

Sempre que possível, o Relatório de AIR pode ser detalhado e complementado com elementos específicos do caso concreto, de acordo com o grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

Quando se optar pela edição ou pela alteração de ato normativo, deve-se, ainda, registrar no Relatório de AIR (ou na nota técnica ou no documento equivalente) o prazo máximo para a sua verificação quanto à necessidade de atualização do estoque regulatório.

20. COM A EXISTÊNCIA DA AIR, QUAL O PAPEL RESERVADO À AUTORIDADE COMPETENTE DE CADA ÓRGÃO OU ENTIDADE NESTA ETAPA DO CICLO REGULATÓRIO?

Não há redução nas competências da autoridade superior do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR, que continua sendo responsável pelas decisões que lhe competem.

Na verdade, a autoridade superior passa a contar com mais um subsídio – robusto – para a sua tomada de decisão – o Relatório de AIR. Após finalizado o relatório, a autoridade deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e se atende aos objetivos pretendidos.

Entretanto, o Relatório de AIR não vincula a tomada de decisão da autoridade competente, que poderá decidir: I – pela adoção da alternativa ou da combinação de alternativas sugerida no relatório da AIR; II – pela necessidade de complementação da AIR; ou III – pela adoção de alternativa diferente daquela sugerida no relatório; inclusive, poderá decidir por soluções não normativas ou, ainda, que o melhor naquele momento é a não intervenção do órgão.

Como em qualquer processo da Administração Pública, as decisões contrárias à alternativa ou a combinação de alternativas sugeridas no Relatório de AIR (que é a manifestação técnica disponível) devem ser fundamentadas pela autoridade competente do órgão ou da entidade.

A esse respeito, recomenda-se a leitura do documento “[Modelo de Governança da Análise de Impacto Regulatório do Ministério da Economia. Descritivo do processo decisório](#)”, publicado pelo Ministério da Economia em Abril de 2021.

21. O QUE É A “AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO (ARR)”?

Parte fundamental do ciclo regulatório, trata-se da 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.

A critério do órgão ou entidade, a ARR pode ter caráter temático ou ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos. Por exemplo, em 2019 a ANEEL realizou uma ARR que abarcou todo o setor de distribuição de energia elétrica. Assim, em um só estudo, a agência tentou identificar quais os impactos de todas as normas vigentes sobre aquela atividade. Alternativamente, nos casos de normas que abarcam diferentes setores, atividades ou serviços, o regulador poderia decidir submeter à ARR apenas os dispositivos, seções ou capítulos da norma que tratam de um deles, de acordo com as prioridades de sua atividade regulatória.

Ressalvadas as informações com restrição de acesso, as ARRs elaboradas devem ser divulgadas e disponibilizadas de modo que sejam facilmente localizadas por qualquer interessado no sítio eletrônico do órgão ou da entidade.

A esse respeito, recomenda-se a leitura do documento “[Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR](#)”, publicado pelo Ministério da Economia em Fevereiro de 2022.

22. COMO FICA A IMPLEMENTAÇÃO DA ARR EM CADA ÓRGÃO OU ENTIDADE PÚBLICA? (OU COMO ELABORAR E DIVULGAR A AGENDA DE ARR)

Está a cargo de cada órgão e entidade implementar estratégias para integrar a ARR a sua atividade regulatória.

Como norte para este trabalho, o Decreto nº 10.411, de 2020, tornou obrigatória a cada órgão ou entidade a publicação de uma Agenda de ARR, composta pela relação de atos normativos a serem submetidos à ARR.

Para permitir o planejamento e organização dos trabalhos e dar maior transparência e previsibilidade aos atores externos, a agenda de ARR será quadrienal, devendo ser publicada no primeiro ano de cada mandato presidencial, no sítio eletrônico do próprio órgão ou entidade. Extraordinariamente, a 1ª Agenda de ARR de cada órgão ou entidade deve ser publicada até 14 de outubro de 2022 (não é necessário aguardar essa data para publicar a 1ª Agenda, quem quiser pode publicar antes) e concluída até 31 de dezembro de 2022.

Com a lista dos atos que serão objeto de ARR, também deverão ser publicados a justificativa para a escolha de cada ato que consta da agenda e o cronograma previsto para sua elaboração ao longo dos 4 anos seguintes.

Tendo em vista que a ARR também é um processo custoso e menos difundido que a AIR, inclusive internacionalmente, a escolha dos atos que comporão a agenda de ARR deverá ser feita cuidadosamente. Assim, o [Decreto nº 10.411, de 2020](#), sugere alguns critérios preferenciais de priorização para a escolha destes atos: I – ampla repercussão na economia ou no País; II – existência de problemas decorrentes da aplicação do ato normativo; III – impacto significativo em organizações ou grupos específicos; IV – tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou V – vigência há, no mínimo, cinco anos.

23. O QUE SE ENTENDE POR “ATUALIZAÇÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO”? QUAL A RELAÇÃO COM ARR?

Para fins do [Decreto nº 10.411, de 2020](#), entende-se a “atualização do estoque regulatório” como o exame periódico dos atos normativos de responsabilidade do órgão ou da entidade competente, com vistas a averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração ou revogação.

O Decreto, inclusive, determinou que, quando se optar pela edição ou pela alteração de ato normativo, deve-se registrar no Relatório de AIR (ou na nota técnica ou no documento equivalente) o prazo máximo para visitar essa norma e avaliar se ela continua pertinente. Deste modo, com essa avaliação frequente dos atos, garante-se a atualização do estoque regulatório como um todo ao longo do tempo.

Ou seja, trata-se, basicamente, da gestão contínua do estoque regulatório, considerando a efetividade, a atualidade, a consistência dos atos vigentes com o arcabouço normativo existente.

Não se confunde, portanto, com a ARR, que avalia os efeitos substantivos decorrentes da edição de ato normativo em caso concreto.

Pode-se, por exemplo, identificar que um ato normativo está em conflito com outro mais recente ou que se tornou obsoleto por tratar de uma tecnologia já superada, sem que seja necessária uma análise dos efeitos da sua publicação (ARR). Neste caso, apenas a constatação do conflito ou da obsolescência pode provocar a proposta de revogação ou alteração do ato, que poderá objeto de AIR, conforme as hipóteses previstas no [Decreto nº 10.411, de 2020](#).

As ferramentas, técnicas, periodicidade, objetivos e resultados obviamente não são os mesmos em ambas as situações.

24. QUAL A DIFERENÇA ENTRE “ATUALIZAÇÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO”, “ARR” E O CHAMADO “REVISÃO”?

A revisão e consolidação de atos normativos, inferiores a decreto, editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, determinado pelo Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019 – conhecido como “revisão” – decorre do art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Por meio dessa política pública, almeja-se promover a triagem, exame e consolidação ou revogação dos decretos de conteúdo normativo e geral e dos demais atos normativos inferiores a decreto.

Ou seja, trata-se de um processo de consolidação normativa que não envolve, necessariamente, avaliação de mérito, como na ARR..

25. ONDE ENCONTRO MATERIAL DE LEITURA COMPLEMENTAR SOBRE AIR E ARR?

Na esteira da agenda de melhoria regulatória empreendida no país ao longo dos últimos anos, foram desenvolvidos Guias e documentos técnicos de suporte como material de caráter orientativo e não vinculante, visando auxiliar os servidores incumbidos de coordenar e elaborar AIR e ARR em seus órgãos.

Os Guias, disponíveis no [site do ME](#), foram elaborados com foco no Poder Executivo Federal e os demais documentos foram elaborados visando orientar a implementação das obrigações decorrentes do Decreto nº 10.411, de 2020, no âmbito do Ministério da Economia. Entretanto, as orientações reunidas nestes documentos podem ser utilizadas por outros entes da federação e outros Poderes.

- [Guia de AIR – 2021](#) (complementar ao Guia de AIR 2018);
- [Guia de AIR – 2018](#);
- AIR – Perguntas frequentes;
- [Participação Social no Âmbito do Decreto de Análise de Impacto Regulatório – AIR](#);
- [Coleta e Tratamento de Dados no Âmbito de Decreto de Análise de Impacto Regulatório – AIR](#);
- [Modelo de Governança da Análise de Impacto Regulatório do Ministério da Economia](#);
- [Guia ARR – 2022](#).

Algumas agências reguladoras federais têm guias próprios publicados, que também poderão ser objeto de revisão para atualização, mas podem servir de fonte de conhecimento. Há diversos sites de reguladores e organizações internacionais onde podem ser encontrados guias e exemplos de AIRs (a ARR ainda é pouco comum também em outros países). Por exemplo:

[Regulatory Policy](#) da OCDE;

Estados Unidos ([Regulations.gov](#)) – AIRs;

[Comissão Européia – AIRs](#);

[Comissão Europeia – Guias](#);

[The Society for Benefit-Cost Analysis \(SBCA\)](#);

[Banco Mundial – AIRs](#);

[Austrália – Guia](#);

[Reino Unido – AIRs](#);

[Reino Unido – Guias](#);

[Nova Zelândia – AIRs](#).

26. NÃO REALIZAR AIR E ARR PODE INVALIDAR A NORMA PUBLICADA?

Para resguardar a segurança jurídica das normas editadas, de acordo com o próprio [Decreto nº 10.411, de 2020](#), a “inobservância ao disposto neste Decreto não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada”.

