

Melhoria da governança regulatória: experiências federais

Sumário Executivo

Julho de 2025

 **FGV DIREITO SP**

ESCOLA DE
DIREITO
DE SÃO PAULO

 **FIESP**

MELHORIA DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA: EXPERIÊNCIAS FEDERAIS

SUMÁRIO EXECUTIVO

Núcleo Público da Escola de Direito da FGV Direito SP

(Mestrado e Doutorado Profissional)

FGV Direito SP

André Rosilho (coordenador)

Camila Castro Neves

Francisco de Andrade Figueira

Jéssica Loyola

João Domingos Liandro

Roberto Moraes Dias

Apoio da Fiesp

Flavio Unes (Diretor Jurídico Titular)

Isabela Maiolino (Coordenadora do Departamento Jurídico)

Julho de 2025

Apresentação

Em 2023, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) celebraram Acordo de Cooperação Técnica – ACT nº 63/2023, com o objetivo de fomentar a participação qualificada da indústria no ciclo regulatório e promover a melhoria do ambiente de negócios no país.

Tal instrumento prevê a colaboração mútua na realização de pesquisas, estudos, eventos de capacitação e outras ações voltadas à disseminação de boas práticas regulatórias, à proposição de estratégias para aperfeiçoar atos normativos e à redução do Custo Brasil.

Como parte das iniciativas previstas no ACT, a FIESP, em parceria com a Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP), conduziu a presente pesquisa no âmbito do Programa de Doutorado e Mestrado Profissional. Este estudo tem como finalidade contribuir para o debate sobre a governança regulatória no país, a partir da análise qualitativa de experiências concretas na administração pública federal.

A pesquisa parte de um diagnóstico amplamente reconhecido: o peso e a complexidade da regulação, somados a altos custos de conformidade e à baixa coordenação institucional, impactam diretamente a competitividade, a inovação e a produtividade da indústria. Ao mesmo tempo, a regulação é instrumento indispensável para a proteção do interesse público, organização dos setores econômicos e o fortalecimento de padrões de segurança, qualidade e sustentabilidade. O desafio está em encontrar um equilíbrio que assegure a efetividade das normas sem impor entraves desnecessários à livre iniciativa e à eficiência econômica.

Este relatório busca oferecer subsídios técnicos para que políticas públicas e processos regulatórios possam ser aprimorados em ambientes normativos mais eficientes, previsíveis e transparentes, capazes de apoiar o desenvolvimento da indústria brasileira, além de fornecer bases para futuros projetos a serem desenvolvidos pelas instituições parceiras.

SOBRE A PESQUISA

O objetivo geral desta pesquisa é contribuir para a melhoria da governança regulatória a partir da análise qualitativa de dois casos da administração pública federal. O primeiro envolve medidas regulatórias de natureza prospectiva – o processo de elaboração da Resolução 122, de 2022, da Agência Nacional de Mineração (“Resolução 122” e “ANM”, respectivamente). O segundo envolve medidas regulatórias de natureza retrospectiva – a revisão do estoque regulatório do Inmetro ocorrida após a edição do Decreto 10.139, de 2019).

ESTUDO DE CASO ANM

O primeiro estudo de caso analisa o uso, pela ANM, de instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória — tais como audiência pública, consulta pública, análise de impacto regulatório e análise de resultado regulatório — no processo de elaboração e revisão da Resolução 122, de 2022, que disciplina os procedimentos de apuração de infrações, sanções e definição de valores de multas aplicáveis em casos de descumprimento das obrigações previstas na legislação do setor mineral.

O estudo de caso foi conduzido em várias etapas, correspondentes a cada fase do processo de elaboração da norma da ANM — no total, houve duas audiências públicas, uma tomada de subsídios e seis reuniões participativas. Houve a análise dos principais documentos constantes do processo, a avaliação das contribuições encaminhadas à agência por escrito e das participações presenciais (nas audiências públicas, na tomada de subsídios e nas sessões de reuniões participativas) e a realização de conversas informais com servidores da ANM.

Dois foram os objetivos do estudo de caso: 1) compreender o modo como a agência utilizou, ou deixou de utilizar, instrumentos criados pela legislação para melhorar a atividade regulatória; e 2) avaliar a participação social no processo de elaboração da norma da ANM.

PRINCIPAIS ACHADOS DO ESTUDO DE CASO ANM

Agenda Regulatória

Idealmente, a agenda regulatória deve, a um só tempo, proporcionar previsibilidade tanto ao setor regulado quanto à sociedade e estabelecer prioridades claras junto ao governo central e outros reguladores. Além de gerar transparência e previsibilidade à produção normativa da agência, a agenda pode facilitar a coordenação entre órgãos e entes governamentais — reduzindo, por conseguinte, os impactos de eventuais sobreposições de iniciativas e conflitos. Contudo, a ANM usou esse instrumento de forma mais restrita. Para a agência, a agenda regulatória parece servir, primariamente, para organizar internamente os trabalhos entre suas equipes, com o objetivo de proporcionar previsibilidade e transparência para a sociedade. Não há indícios de uso da agenda regulatória como instrumento de coordenação entre a ANM e outras agências reguladoras (ou com o Executivo central).

A limitação no uso da agenda regulatória parece estar na origem do principal desafio enfrentado pela agência no processo de elaboração da Resolução 122 (o prazo de 180 dias estabelecido por decreto para a edição de norma sobre a atividade sancionatória da ANM). Se o governo tivesse participado ativamente, compartilhado sua intenção de publicar o decreto ou até mesmo estabelecido um cronograma para o regulador, a agência poderia ter ajustado sua própria agenda regulatória de forma mais coordenada e estratégica.

Além disso, apesar de o processo de revisões da Resolução 122 ainda estar em curso, a agência considerou que este item na agenda regulatória estava concluído com a aprovação da primeira versão da norma¹. Esse fechamento prematuro do item pode ter colaborado para a sensação de que o acompanhamento das metas regulatórias não teria sido tão robusto quanto o necessário para garantir a adaptação às necessidades do setor e da sociedade.

A valorização da agenda regulatória, com uma abordagem mais integrada e coordenada, poderia mitigar esses problemas. Ao aumentar a colaboração com outros órgãos do governo federal, a ANM teria a possibilidade de otimizar seus processos, evitar sobrecarga de trabalho e assegurar um ambiente regulatório mais previsível e eficiente.

Análise de Impacto Regulatório e Análise de Resultado Regulatório

A ausência da Análise de Impacto Regulatório (“AIR”) foi mencionada nas audiências públicas, com a justificativa de que o prazo apertado para a aprovação da Resolução 122 teria sido um fator impeditivo para sua realização. Contudo, essa explicação não é totalmente satisfatória. De fato, a AIR pode ser dispensada na hipótese de urgência (cf. art. 4º, I, do Decreto 10.411, de 2020). Mas para casos em que atos normativos cuja AIR tiver sido dispensada em razão de urgência, o próprio Decreto 10.411, de 2020, obriga a realização de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor (cf. art. 12). No caso, embora a urgência tenha sido citada como justificativa para dispensar a AIR, a ANM decidiu não se comprometer a realizar a ARR — medida que poderia ter sido útil para compensar a falta de AIR.

Ao longo do processo, a ANM indicou em várias ocasiões que a Resolução 122 precisaria ser ajustada com base na experiência prática da sua aplicação. Isso sugere que a agência, apesar de ter descartado a realização de ARR formal, reconheceu a necessidade de avaliar os efeitos da regulação após sua implementação e realizar ajustes conforme os resultados observados.

A justificativa apresentada pela ANM para a não utilização dos instrumentos de avaliação, além de se basear em um contexto de urgência, também parece refletir um problema factual e institucional da agência, que, ao que tudo indica, carece de servidores e enfrenta limitações materiais. Esse cenário pode ser visto como um peso adicional na dificuldade de implementar as exigências legais. A escassez de recursos humanos e o prazo apertado são desafios reais, mas que, no caso, poderiam ter sido mitigados com planejamento adequado, alocação de esforços estratégicos e até mesmo com o uso de alternativas simplificadas para a implementação de AIR e ARR.

A dispensa da AIR realizada pela ANM não é um fenômeno isolado. Trata-se de tendência observada em diversos países, refletindo desafios comuns na busca por equilíbrio entre eficiência regulatória e cuidados na elaboração de novas normas, e que tem suscitado debates inclusive em fóruns internacionais, como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

¹ Consulta ao Painel da Agenda Regulatória 2022-2024, item “Regulamentação do processo administrativo sancionador da ANM” disponível em: <https://app.power>

Consulta Pública

A consulta pública não foi utilizada no caso concreto. A ANM pode ter considerado que os prazos mais longos para o envio de contribuições por escrito seriam incompatíveis com o cronograma apertado para concluir os seus trabalhos. Talvez essa seja a razão pela qual a agência tenha optado por usar a audiência pública para receber contribuições por escrito.

Audiência Pública

A ANM organizou duas audiências públicas: uma em 2022, para aprovar o primeiro texto normativo, e outra em 2024, para aprovar sua revisão mais substancial. A combinação de sessões públicas com contribuições por escrito foi utilizada para acelerar o processo de aprovação. No entanto, não se pode afirmar que a ANM tenha desconsiderado as contribuições por escrito ao priorizar audiências públicas. Muitas dessas contribuições resultaram em mudanças pontuais e algumas, inclusive, em alterações conceituais no texto da Resolução.

Tomada de Subsídios e Reuniões Participativas

Esses instrumentos foram utilizados para complementar a primeira audiência pública. Após perceber que seria necessário rediscutir o texto aprovado da Resolução 122, a ANM convocou, simultaneamente, reunião participativa para sessões de discussão e tomada de subsídios para contribuições por escrito. Por serem mais flexíveis do que a audiência pública ou a consulta pública, as reuniões participativas foram essenciais para reabrir as discussões com grupos específicos do setor minerário e facilitou a discussão de pontos de interesse de cada grupo. Essas reuniões permitiram que pequenos e grandes empresários tivessem sessões dedicadas, que escritórios de advocacia fossem ouvidos separadamente, além de incluir associações civis setoriais e produtores de água mineral.

Desse modo, embora a pesquisa tenha constatado que o processo de edição e revisão da Resolução 122 tenha ocorrido de maneira pouco coordenada, especialmente no que tange à organização dos métodos de participação social, é possível identificar que, ainda que de forma não sistematizada, houve esforços para garantir a consulta ao setor produtivo. Ou seja, apesar das fragilidades procedimentais, verificou-se que o setor diretamente impactado foi efetivamente consultado e teve a oportunidade de expor suas demandas e preocupações.

Esse cenário evidencia um possível paradoxo na prática regulatória: por um lado, a ausência de um método formal e bem delineado para a participação social pode comprometer a previsibilidade e a legitimidade do processo de produção normativa de um tema central para o setor (matéria sancionatória); por outro, na dinâmica concreta da formulação da Resolução 122, mesmo com limitações, o objetivo essencial da participação — ou seja, a escuta dos principais interessados — parece ter sido alcançado, ainda que de maneira improvisada.

Apesar disso, parece fundamental reconhecer que, ao menos em matéria sancionatória, o processo

de elaboração regulatória não deveria ser conduzido de maneira desarticulada ou de modo improvisado. Trata-se de um campo normativo de alta relevância, cujas disposições possuem impacto direto sobre as atividades do setor produtivo. A definição de regras sancionatórias envolve não apenas a estipulação de obrigações e penalidades, mas também a construção de um ambiente regulatório estável e transparente, de modo a permitir que os regulados ajustem suas condutas de forma adequada, reduzindo incertezas e mitigando riscos operacionais.

ESTUDO DE CASO INMETRO

Como tem sido a experiência do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) com a revisão do seu estoque regulatório?

O Decreto 10.139, de 2019 obrigou órgãos e entes da administração pública federal a avaliarem quais de suas normas poderiam ser revogadas ou consolidadas. Para implementar o comando do Decreto, o Inmetro estabeleceu processo de revisão dividido em cinco etapas.

A pesquisa pretendeu compreender o *processo* de revisão do estoque regulatório no Inmetro iniciado a partir da edição do Decreto 10.139, de 2019, identificar os *resultados alcançados* pela instituição por meio dessa iniciativa e, a partir deles, mapear *desafios* a serem superados pelo Inmetro, bem como extrair *lições* que possam ser úteis a outros órgãos e entes estatais que se proponham a revisar seus estoques regulatórios.

Com base nas informações constantes das Portarias Inmetro 244, de 2020, e 306, de 2020, e do registro de evento promovido pelo Inmetro, a equipe de pesquisa selecionou uma amostra de 22 processos administrativos, sendo 3 relacionados a cada uma das cinco etapas dos trabalhos de revisão do estoque regulatório; 1 de revogação após a quinta etapa; 3 relativos a revogações voltadas a *desregulamentar objetos* – casos em que o problema regulatório foi superado ou os custos da regulação superaram os seus benefícios; e 3 relativos a revogações voltadas a *desonerar a prática regulatória* – casos em que se revoga o ato normativo para racionalizar a regulamentação e evitar sobreposições de competências com outros reguladores.

Quanto ao conteúdo das normas que resultaram da pesquisa exploratória inicial, os atos normativos, nos termos dos arts. 7º a 9º, do Decreto 10.139, de 2019, foram categorizados conforme o encaminhamento dado às normas revistas: (1) revogação de atos normativos ou (2) consolidação de atos normativos.

A equipe de pesquisa realizou conversa informal com agente do Inmetro para checagem das informações levantadas durante os trabalhos.

PRINCIPAIS ACHADOS DO ESTUDO DE CASO INMETRO

Basicamente, o Inmetro utilizou dois instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória durante a revisão de estoque regulatório via revogação ou consolidação de normas: 1) *Análise de Impacto Regulatório* (AIR); e 2) *consulta pública*.

Casos de consolidação de atos normativos

Não houve, durante todo o período dos trabalhos de revisão do estoque regulatório, um único caso de consolidação de atos normativos precedido de AIR. Isso porque em nenhum caso o Inmetro considerou que a consolidação teria importado em *alteração de mérito com impacto esperado sobre o setor regulado*. Segundo a autarquia, algumas das consolidações teriam envolvido mero *aperfeiçoamento parcial da regulamentação* (melhoria da regulamentação sem alteração substancial de mérito). Tais casos também seguiram sem AIR – e sem processo formal e motivado de dispensa (que é exigido pelo art. 4º do Decreto 10.411, de 2020).

Em relação à *consulta pública*, o Inmetro firmou entendimento de que referida obrigação seria exigida somente nos casos em que houvesse alteração de mérito, tendo também considerado como tal casos de mero *aperfeiçoamento parcial prévio da regulamentação* (o Decreto 10.411, de 2020, art. 9ª-A, também previu que a realização de consulta pública seria facultativa nas hipóteses de consolidação de normas sem alteração de mérito).

Casos de revogação de atos normativos

Nos processos de revogação de atos normativos para a *desregulamentação de objeto* ou para a *desoneração de práticas regulatórias*, o argumento mais comum para a dispensa da AIR foi classificá-los como de baixo impacto (hipótese de dispensa prevista no art. 4º, III, c/c art. 2º, II, do Decreto 10.411, de 2020). Na maioria dos casos, houve processo formal e motivado de dispensa de AIR.

Em nenhum dos casos de revogação para a *remoção de atos ineficazes* (a que se refere o art. 8º, do Decreto 10.139, de 2019) houve a realização de processo formal e motivado para a dispensa de AIR – a rigor, seria necessário realizá-lo haja vista que tais revogações não se enquadram em nenhuma das hipóteses previstas pelo art. 3º, §2º, do Decreto 10.411, de 2020 (o dispositivo prevê situações em que a AIR não é aplicável). Embora o art. 4º, do mesmo decreto, admita a dispensa de AIR, ela deve ser realizada por decisão fundamentada e, em nenhum dos casos analisados, foi sequer cogitada a obrigatoriedade, não obrigatoriedade ou justificativa para a dispensa de AIR.

Em relação à *consulta pública*, o Inmetro firmou entendimento de que casos de revogação para a *remoção de atos ineficazes* (previstos no art. 8º, do Decreto 10.139, de 2019) não ensejariam tal obrigação. Os demais casos de revogação (para *desregulamentação de objeto* ou *desoneração de práticas regulatórias*) foram acompanhados de processo de consulta pública.

Experiência do Inmetro com ARR

Inmetro realizou 7 ARR entre 2015 e 2021, sendo que apenas 1 desses relatórios está disponível em sua página oficial. Após esse período, apenas 2 novos relatórios foram elaborados pelo Inmetro e disponibilizados ao público.

O relato da experiência do Inmetro com a ARR apresentado nesse tópico do relatório de pesquisa foi construído a partir do trabalho *A avaliação de resultado regulatório no Brasil: os desafios na sua realização a partir da experiência do Inmetro*, publicado por Patrícia Werner Gomez em 2023². A autora analisou os 7 relatórios de ARR elaborados pelo Inmetro entre 2015 e 2021. Os relatórios de ARR produzidos pelo Inmetro em 2023 e 2024 são posteriores ao referido trabalho e, portanto, não foram objeto de análise pela autora.

Depreende-se do trabalho de Gomez que os procedimentos de análise de resultado regulatório adotados pelo Inmetro sequer se encaixariam no conceito de ARR, pois os relatórios não conteriam julgamento de mérito ou análises sobre o valor da regulação sob análise, os quais são componentes essenciais de uma ARR. Na prática, as ARRs teriam se limitado a descrever os processos e atividades realizadas pelo Inmetro, sem adentrar na análise quanto ao atingimento dos objetivos da regulação (como mencionado, apenas metade dos relatórios teria indicado quais seriam seus objetivos de partida).

As falhas na definição clara dos problemas regulatórios, a ausência de critérios e indicadores robustos, a incapacidade institucional de geração, coleta e armazenamento de dados e a falta de equipe técnica adequada ao volume de trabalho exigido (todas as 7 ARRs foram feitas por um único servidor), teriam comprometido a eficácia das avaliações e a credibilidade dos resultados alcançados.

Iniciativa do Inmetro para incorporar a revisão de estoque regulatório à sua praxe: o Novo Modelo Regulatório

Durante o período abarcado pelo estudo, o Inmetro editou ato normativo para explicitar nova maneira de tratar seu estoque regulatório. A Portaria Inmetro 30, de 2022, que instituiu o *Novo Modelo Regulatório do Inmetro*, aprovou os princípios e diretrizes para a atuação regulatória da autarquia (incluindo metrologia e avaliação da conformidade). O período de implementação do Novo Modelo é de 5 anos, contados da publicação da Portaria Inmetro 30, de 25 de fevereiro de 2022. Ao prever o Novo Modelo, a Portaria se limitou a definir *objetivos* amplos e a listar uma série de *princípios* e *diretrizes* a serem observados na edição de novos regulamentos.

A Portaria Inmetro 30, de 2022, procurou alterar o modo como o órgão deve exercer suas atividades de fiscalização, regulamentação e estimula a adoção de uma postura de menor intervenção no mercado, com redução da burocracia e incentivo à inovação na indústria. Incorpora os princípios da Lei

2 GOMEZ, Patricia Werner *A avaliação de resultado regulatório no Brasil: os desafios na sua realização a partir da experiência do INMETRO* / Patricia Werner Gomez – 2023. Dissertação (mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. Orientador: Eduardo Ferreira Jordão.

da Liberdade Econômica, a qual estabelece que a atuação do Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, deve priorizar o livre mercado e a simplificação de regras.

Por ora, ao que consta, não foram adotadas medidas concretas para implementação do Novo Modelo Regulatório.

REFLEXÕES BASEADAS NOS ESTUDOS DE CASO

1) Do rol de instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória, a ANM e o Inmetro utilizaram apenas os menos onerosos e mais difundidos na experiência jurídica brasileira

Os instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória mais complexos e onerosos (AIR e ARR) não foram usados, nem pela ANM, nem pelo Inmetro.

No âmbito do Inmetro, a maior parte das medidas de revisão do seu estoque regulatório realmente não demandavam a realização de AIR — seja porque não envolviam mudança substancial na regulação, seja porque as mudanças eram relativas a atos normativos de baixo impacto.

O interessante é que a entidade, em certos casos, parece ter equiparado situações em que a AIR seria inaplicável, pura e simplesmente, a situações em que a AIR seria aplicável, porém dispensável. A afirmação está calcada no fato de que certas medidas de revisão do estoque regulatório passíveis de serem enquadradas em hipóteses de dispensa de AIR — tais como a consolidação de atos normativos sem alteração substancial de mérito e a revogação de atos normativos ineficazes — não foram precedidas de processo de dispensa de AIR (necessário à luz do art. 4º do Decreto 10.411, de 2020).

Levando em consideração que a preocupação do Inmetro com a gestão do seu estoque regulatório já é antiga e o fato de que suas normas impactam de modo significativo o setor produtivo como um todo, era de se esperar uso mais rigoroso de ARR. Levantamentos sugerem a ausência de critérios claros para balizar o uso desse tipo de procedimento.

No âmbito da ANM, optou-se pela dispensa de AIR em função de urgência, na forma do art. 4º, I, do Decreto 10.411, de 2020. Ocorre que para situações em que atos normativos cuja AIR tiver sido dispensada em razão de urgência, o próprio Decreto 10.411, de 2020, obriga realizar ARR no prazo de três anos, contado da data da sua entrada em vigor (art. 12). No caso, contudo, embora a urgência tenha sido citada como justificativa para dispensar a AIR, a ANM decidiu não se comprometer com a realização de ARR.

Apesar de os instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória mais complexos e onerosos não terem sido utilizados por ANM e Inmetro, houve ampla utilização de consultas e audiências públicas — e, no caso da ANM, de outros instrumentos (tomada de subsídios e reuniões participativas).

O achado de pesquisa dialoga com levantamentos previamente realizados pelo projeto Regulação em Números, da FGV Direito Rio.

Segundo Natasha Salinas, coordenadora científica do projeto, “[o] mecanismo de participação mais adotado por agências reguladoras é a consulta pública de minutas e atos normativos, obrigatória para todas as agências reguladoras por força do artigo 9º da Lei nº 13.848/19, a Lei Geral das Agências (LGA)”.³

O projeto de lei 4.888, de 2019, de autoria dos deputados federais Alessandro Molon e Eduardo Cury (atualmente na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados), oferece caminhos para ajudar as administrações públicas a lidarem com alguns dos desafios mapeados no presente item das reflexões baseadas nos estudos de caso – sobretudo com a necessidade de aprimorar o planejamento da atividade regulatória.⁴

A proposição é baseada em proposta acadêmica para a reforma das bases jurídicas da regulação e de sua governança nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, divulgada em 4 de abril de 2019 e elaborada pelo Núcleo Público da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp e, sob a responsabilidade dos professores Carlos Ari Sundfeld (FGV-SP, coordenador), Eduardo Jordão (FGV-RJ), Egon Bockmann Moreira (UFPR), Floriano Azevedo Marques Neto (USP), Gustavo Binenbojm (UERJ), Jacintho Arruda Câmara (PUC-SP), José Vicente Santos de Mendonça (UERJ) e Marçal Justen Filho (ex-UFPR).

Referido projeto de lei estipula, em seu art. 2º, que “[r]espeitados o pacto federativo, a independência entre os poderes e os princípios que regem a autonomia da administração, os órgãos, entidades e autoridades administrativas, inclusive as autônomas ou independentes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com competência de ordenação sobre as atividades econômicas, deverão (...) manter o estoque acumulado de regulamentos, atos e orientações práticas de nível infralegal organizado por temas, com a indicação expressa dos vigentes para cada tema”; “fazer a revisão constante das normas de ordenação pública para reduzir sua quantidade e os custos para os administrados e para a sociedade, sem prejuízo às finalidades públicas”; e “fazer avaliações periódicas da eficácia, do impacto e da atualidade de todas as medidas de ordenação pública e, quando for o caso, sua revisão” (incisos V a VII).

Para tanto, o projeto de lei determina a edição de decreto em cada ente da Federação para, entre outros, “definir metas para a redução da quantidade e dos custos da ordenação pública”; “uniformizar critérios para a organização por temas do estoque acumulado de regulamentos, atos e orientações práticas de nível infralegal” (art. 2º, § 1º, I e II).

3 “Por uma efetiva participação social na formação da agenda das políticas regulatórias”. Conjur, 30/7/24. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-30/por-uma-efetiva-participacao-social-na-formacao-da-agenda-das-politicas-regulatorias/>.

4 A íntegra do projeto de lei pode ser visualizada aqui: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1802776&filename=PL%204888/2019.

Ademais, para aumentar os estímulos ao uso de AIRs por reguladores, talvez seja o caso de revogar o art. 21 do Decreto 10.411, de 2020, segundo o qual “[a] inobservância ao disposto neste Decreto [isto é, do dever de realizar AIR] não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada”.

Ao prever que a edição de ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços públicos sem prévia AIR não geraria sua invalidade, a norma criou forte desincentivo ao uso de AIRs — se o descumprimento do dever de realizar AIR não gera consequência jurídica alguma, por que gastar recursos (financeiros e humanos) para realizá-la?

Considerando que fazer AIR embute custos e que não havia, até 2020, um dever geral de realizar esse tipo de procedimento, é compreensível a opção do Decreto de determinar que a ausência de AIR necessária não geraria invalidade de normas. No entanto, passados cinco anos da edição do decreto, não mais parece possível dizer que AIR seja uma novidade. Se o ordenamento pretende exigir a realização de AIR em certas situações, é importante que o descumprimento de tal dever produza consequências jurídicas (invalidade da norma editada mediante processo normativo falho).

2) A ANM procurou compensar a ausência de AIR e ARR com o uso de outros instrumentos voltados ao aprimoramento da atividade regulatória

Alegando urgência, a ANM dispensou a realização de AIR. E alegando que estabeleceria uma “agenda específica de itens a serem objeto de ARR”, decidiu que não seria necessário incluir na resolução sobre a atividade sancionatória da agência um dever formal de realizar esse tipo de procedimento. A pesquisa revelou, contudo, que a agência se preocupou em compensar a não utilização desses instrumentos com outros, menos onerosos e complexos e mais difundidos no ambiente regulatório brasileiro.

A Resolução 122, de 2022, foi abertamente editada em caráter provisório. É o que se infere do fato de a própria norma, no art. 68, ter previsto que durante certo tempo as bases de cálculo para a aplicação de sanções seriam reduzidas em 60% e de a ANM, logo após sua edição, ter aberto processo para revisá-la — no âmbito do qual foram realizadas tomada de subsídios, reuniões participativas e nova audiência pública.

Os múltiplos instrumentos de participação popular parecem ter sido utilizados pela agência durante o processo de revisão da norma como parte de uma estratégia para construção incremental e experimental do arcabouço normativo sancionatório do setor minerário. É possível que a agência tenha buscado apoio em audiências públicas, tomada de subsídios e reuniões participativas para coletar subsídios acerca da aplicação da norma provisória (a Resolução 122, de 2022, e, posteriormente, a resolução 136, de 2023) que lhe fossem úteis para a construção de regulamento “definitivo” sobre o assunto. Uma espécie de “análise de resultado regulatório informal” — ou, então, olhando o fenômeno por outro ângulo, uma “análise de impacto regulatório concomitante”.

A estratégia parece ter sido o caminho encontrado pela agência para conciliar o pouco tempo de que dispunha para regulamentar o assunto com a percepção de que a AIR era mesmo imprescindível para a construção do regulamento.

3) Há indícios de que seja preciso pensar no desenvolvimento de AIR e ARR simplificadas

Os estudos de caso sugerem dificuldades no uso cotidiano de AIR e ARR por reguladores. O fenômeno talvez não seja localizado — e nem mesmo apenas nacional. É o que se infere do fato, apontado por Natasha Salinas, de que estaria havendo um “aumento do uso de dispensas de AIR (...) não apenas no Brasil, mas também em diversos outros países, tendo suscitado debates em fóruns internacionais como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)”.⁵

O que explicaria a dificuldade no uso cotidiano de AIR e ARR pela administração pública?

Uma hipótese é a de que reguladores brasileiros não disponham de recursos (humanos, técnicos, financeiros etc.) necessários para o manejo frequente de instrumentos voltados ao aprimoramento da regulação dotados de maior complexidade. Por essa ótica, a ampliação do uso de boas práticas regulatórias passaria pela capacitação de agentes públicos e por investimento em instituições públicas.

Outra hipótese, não excludente da anterior, é a de que o receituário para a realização de AIR e ARR tornem tais instrumentos excessivamente onerosos e complexos — dificultando seu uso frequente por administrações públicas em geral (não só no Brasil, mas também em países mais avançados). Por essa ótica, talvez fosse o caso de se cogitar de métodos alternativos que permitam a administração pública cumprir com os propósitos de uma AIR e de uma ARR (no primeiro caso, avaliar os efeitos potenciais de norma nova e, no segundo, avaliar os efeitos produzidos por norma vigente) a partir de medidas menos onerosas.

Entre a realização de AIR e ARR e sua dispensa (ou não uso) talvez exista espaço para procedimentos simplificados mais ajustados a desafios cotidianos das administrações públicas.

A hipótese não é absurda. Ao que consta, a própria “OCDE atualmente reconhece que os países precisam de flexibilidade no uso da AIR, defendendo procedimentos acelerados ou simplificados em casos de emergências genuínas”. Tal abordagem “exigiria que os países, no mínimo, seguissem etapas básicas da AIR e fornecessem explicitamente razões fundamentadas — mesmo que baseadas em dados qualitativos quando as informações quantitativas não estiverem prontamente disponíveis para a adoção de uma norma sem AIR”.⁶

5 “Dispensas de AIR no Brasil e no mundo: reflexões a partir da prática da ANVISA”. *Conjur*, 8/10/24. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-08/dispensas-de-air-no-brasil-e-no-mundo-reflexoes-a-partir-da-pratica-da-anvisa/>. Sobre o tema, ver Schmitt Caccia Salinas, N., & Thevenard Gomes, L. (2021). The use and exemption of Regulatory Impact Assessment by the National Health Surveillance Agency. *Revista Do Serviço Público*, 72(b), 8 - 33. Recuperado de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5954>.

6 Cf. Natasha Salinas. “Dispensas de AIR no Brasil e no mundo: reflexões a partir da prática da ANVISA”. *Conjur*, 8/10/24.

Além de procedimentos simplificados, talvez fosse o caso de a legislação fixar um limite mínimo a partir do qual AIR seria obrigatória. A legislação (ou algum órgão do governo) poderia estabelecer as características das normas que exigirão processo normativo mais sofisticado (por exemplo, definindo um valor mínimo de custo estimado ou de impacto em setores mais sensíveis, como saúde pública)⁷. Essa variação metodológica na medição de impactos das normas tenderia a facilitar a edição de atos normativos mais simples (até mesmo isentando-os de AIR em função dos custos estimados com a regulação)⁸. Se a exigência legal de AIR embutir metodologia única, demandando, sempre, por exemplo, análise de custo-benefício completa, haverá o risco de as hipóteses de dispensa seguirem crescendo artificialmente.⁹

4) A valorização da agenda regulatória (pelo regulador, pelo Executivo central e pelo Legislativo) pode mitigar problemas (principalmente relacionados a urgências)

A agenda regulatória é um instrumento que proporciona previsibilidade tanto ao setor regulado quanto à sociedade em geral, e que também deve facilitar a colaboração e a priorização de trabalhos entre o governo central e outros reguladores. Seu papel seria facilitar a coordenação entre os órgãos e entes governamentais.

No entanto, os estudos de caso indicam que ainda há espaço para se aprimorar o uso desse instrumento — no caso da ANM, por exemplo, a agenda regulatória parece ter servido, primariamente, apenas para organizar internamente os trabalhos entre as equipes da agência, com o objetivo de proporcionar previsibilidade e transparência para a sociedade. Não há indícios de que a agenda regulatória tenha servido para aumentar o grau de coordenação entre a ANM e outras agências reguladoras, ou com o Executivo central.

O estudo de caso da ANM sugere que o principal problema enfrentado pela agência na edição da Resolução 122, de 2022 (urgência para regular o processo sancionatório na agência) parece ter relação com o uso subótimo da agenda regulatória. Eventual incremento da coordenação entre a ANM e o Executivo central poderia ter sido suficiente para evitar a situação de urgência que acabou se configurando quando da edição da Resolução 122, de 2022.

O uso da agenda regulatória para fomentar a colaboração entre órgãos e entes do governo federal pode levá-los a convergir para objetivos comuns, a evitar sobrecarga de trabalho e a assegurar ambiente regulatório mais previsível e eficiente.

Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-08/dispensas-de-air-no-brasil-e-no-mundo-reflexoes-a-partir-da-pratica-da-anvisa/>.

7 Ver Francisco de Andrade Figueira. “O processo normativo em agências reguladoras – existe um conteúdo mínimo juridicamente exigível?”, no prelo.

8 Sobre o tema, ver OECD. *Regulatory Impact Assessment*. Paris: OECD, 2020.

9 OECD. *Regulatory Impact Assessment*. Paris: OECD, 2020, 22.

O já citado projeto de lei 4.888, de 2019, oferece caminhos para as administrações públicas Brasil afora alcançarem esse objetivo.

Em seu art. 2º, § 1º, III, o projeto de lei determina que a edição de decreto em cada ente da Federação para “orientar os processos de consulta pública, de definição da agenda de revisão e de avaliação da eficácia e do impacto” (art. 2º, § 1º, III). A ideia, aqui, é que o Chefe do Executivo, na condição de autoridade máxima da administração de cada ente da Federação, estabeleça diretrizes gerais, no plano da regulação, a serem seguidas por toda a máquina pública, de modo a gerar mais coerência e coordenação na ação estatal.

5) Reguladores precisam ter conforto para não regular, regular de modo mais brando ou desregular

Inferir-se a partir do estudo de caso do Inmetro que o instituto teria certa dificuldade de proceder à desregulamentação de objetos (a tendência seria a manutenção de normas vigentes mesmo em casos de produtos obsoletos e não mais comercializados no mercado). É possível que o fenômeno seja geral, não dizendo respeito apenas ao Inmetro, e que ele contribua para o cenário de caos na atividade ordenadora do estado que motivou a realização da presente pesquisa.

Como dar conforto para o regulador não regular, regular de modo mais brando ou desregular?

A resposta à indagação talvez tenha de considerar medidas em dois planos distintos.

Em primeiro lugar, parece fundamental que gestores públicos tenham a segurança de que eventual decisão de não regular, regular de modo mais brando ou desregular não embutirá o risco de eventual responsabilização pessoal. Em linha com o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, só se pode cogitar de responsabilização pessoal de gestores públicos em caso de dolo ou erro grosseiro.

Eventual aprovação do projeto de lei 4.888, de 2019, pode colaborar com esse objetivo. Isso porque a assunção, pelo Chefe do Executivo, da responsabilidade pela definição de metas regulatórias e diretrizes gerais para a regulação tende a mitigar o ônus que recai sobre reguladores na ponta.

Em segundo lugar, parece fundamental que se invista no desfazimento da associação automática que existe entre regulação e interesse público. Nem sempre regular (ou manter normas em vigor) será positivo pela ótica da coletividade. Regulação embute custos (de naturezas variadas, para regulados e para a sociedade em geral) que têm de ser considerados pelo regulador para guiar a decisão de editar norma nova e para orientar a revisão de estoques regulatórios.

Melhoria da governança regulatória: experiências federais

Sumário Executivo

Julho de 2025

 **FGV DIREITO SP**
ESCOLA DE
DIREITO
DE SÃO PAULO

 **FIESP**