

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

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



Ministro de Estado da Economia

Paulo Guedes

Secretário Executivo

Marcelo Pacheco dos Guarany

Secretária de Gestão Corporativa

Danielle Santos de Souza Calazans

Diretora de Programa

Kélvia Frota de Albuquerque

Diretor de Gestão Estratégica

Fernando Ferreira

Coordenador-Geral de Planejamento Governamental

Fabiano Chaves da Silva

Equipe Técnica

Alexsandro Mairink Hoffman

Gustavo de Paula e Oliveira

Inajara Maria Oliveira

Julio Augusto Nassar de Alencar

Pedro Emilio Pereira Teodoro

Suiane Inez da Costa Fernandes

Diagramação

Leandro Resende Lourenço

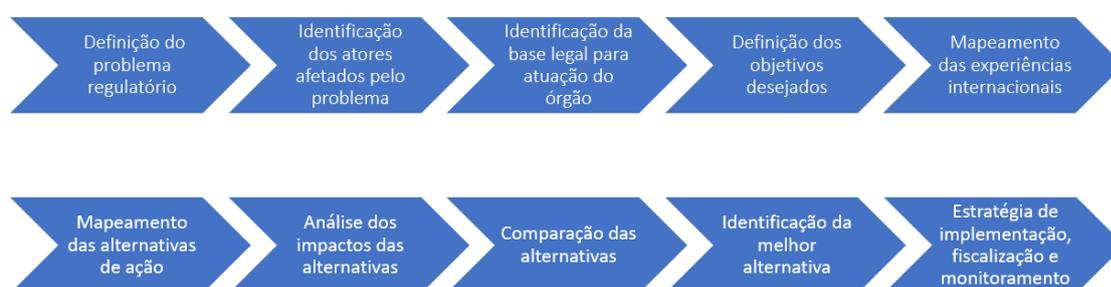
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO DECRETO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO – AIR DOCUMENTO ORIENTADOR PARA UNIDADES DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

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 AIR¹:



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.

¹ 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 decisão².

Nesse sentido, embora não obrigatórios³, 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?⁴

Definir e expandir o conhecimento sobre o problema

Coletar e levantar evidências⁵

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 ocorrer⁶:

- 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.

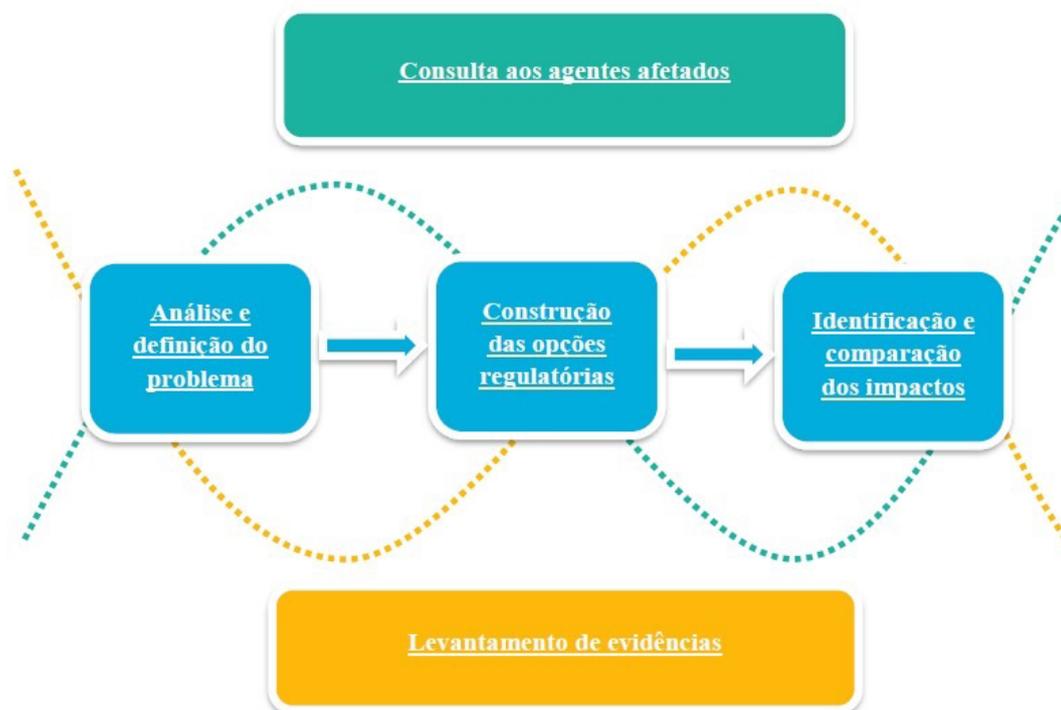
A consulta aos agentes afetados (e possível levantamento de evidências) são atributos fundamentais da AIR e perpassam todas as suas fases, do início ao fim do processo. Tais atividades contribuem fortemente para que a atuação regulatória seja baseada na melhor evidência disponível e para a valorização 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 afetados⁷



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"> Contribuições por escrito consolidadas periodicamente Contribuições livres e a qualquer tempo
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"> Contribuições por escrito, consolidadas após o fim do período de consulta Contribuições sobre artigos específicos e em período predeterminado
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"> Contribuições por escrito, consolidadas após o fim do período de consulta Contribuições sobre pontos específicos e em período predeterminado
Audiências públicas	Mecanismo para debater ou apresentar matéria de interesse relevante, mediante encontros (presenciais ou virtuais).	<ul style="list-style-type: none"> Contribuições verbais, consolidadas por meio de ata ou memória após o fim do evento Contribuições sobre artigos específicos ou sobre a temática de forma mais genérica, livre e espontânea

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"> • Contribuições por escrito, consolidadas eletronicamente após o fim do período da tomada pública de subsídios • Contribuições sobre artigos específicos e em período predeterminado
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"> • Contribuições verbais, consolidadas por meio de ata ou memória após o fim do evento, ou ainda por meio de gravação de voz ou vídeo • Contribuições sobre pontos específicos ou sobre a temática de forma dirigida, predeterminada
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"> • Contribuições por escrito, consolidadas após o fim do período da visita.

Consulta pública⁸

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 +Brasil⁹ 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

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

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, 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.

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.

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

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

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

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.

Parágrafo:
Contribuição:
Contribuinte:
Status:

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

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

