

# Propostas para subsidiar a elaboração de norma infralegal sobre procedimentos de participação social em processos regulatórios

Produto 4 do serviço de consultoria para apoio técnico à Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) para as atividades relacionadas ao aprimoramento do sistema de participação

## **PRODUTO 4:**

*Propostas para subsidiar a elaboração de norma infralegal sobre procedimentos de participação social em processos regulatórios*

---

### **Realização:**

Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)

### **Apoio:**

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

### **Pesquisa e redação (consultora):**

Natasha Schmitt Caccia Salinas

# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	1
<b>1. Mecanismos de participação social na legislação federal brasileira: cenário atual</b> ..	3
Quadro-resumo: cenário normativo atual da participação social .....	11
<b>2. Experiência da administração pública federal no uso de mecanismos de participação social</b> .....	12
2.1 Participação social em agências reguladoras independentes .....	13
2.2 Participação social nos demais órgãos e entidades reguladoras federais .....	20
Quadro-resumo: experiência da administração pública federal no uso de mecanismos de participação social .....	25
<b>3. Problemas da legislação vigente</b> .....	26
3.1 Fragmentação normativa dos procedimentos de participação social .....	27
3.2 Incompletude de normas sobre participação social para o ciclo regulatório .....	29
Quadro-resumo: problemas da legislação vigente .....	39
<b>4. Diretrizes para a elaboração de norma infralegal sobre procedimentos de participação social em processos regulatórios</b> .....	41
4.1 Deve-se editar norma única e geral para todas as instituições reguladoras .....	42
4.2 Deve-se construir norma com ampla participação social .....	44
4.3 Deve-se estabelecer um conjunto de princípios norteadores para a participação social .....	45
4.3.1 Princípio da legitimidade .....	46
4.3.2 Princípio da Transparência .....	47
4.3.3 Princípio da Proporcionalidade .....	49
4.3.4 Princípio da efetividade .....	50
4.4 Deve-se conferir tratamento sistemático aos modos de participação social .....	51
4.4.1 Deve-se uniformizar a nomenclatura adotada para cada modalidade de participação .....	56
4.4.2 Deve-se estabelecer prazos mínimos adequados para os usuários se prepararem para as distintas modalidades de participação social .....	59
4.4.3 Deve-se assegurar transparência e impessoalidade na realização de mecanismos de participação restrita .....	63
4.4.4 Deve-se garantir às partes interessadas o direito de resposta nas diferentes modalidades de participação .....	65
4.5 Deve-se exigir coleta de dados sobre o perfil dos usuários dos mecanismos de participação .....	68

4.6 Deve-se garantir publicidade ampla das ações de participação social em portal centralizado.....	71
4.7 Síntese das Propostas.....	72
4.7.1 Diretrizes para a elaboração de norma infralegal sobre participação social em processos regulatórios.....	74
4.7.2 Princípios e <i>standards</i> de participação social .....	75
4.7.3 Medidas para um tratamento sistemático de todas as modalidades de participação social...	77
<b>Referências .....</b>	<b>78</b>

# Quadros e Figuras

Figura 1 Processo administrativo de consulta pública previsto na LGA .....	6
Figura 2. Cronologia das leis e regulamentos sobre participação social em processos regulatórios na administração pública federal .....	9
Figura 3. Previsão normativa da participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório.....	10
Figura 4. Total de mecanismos de participação eletrônica realizados por cada agência reguladora entre 2005 e 2023 .....	14
Figura 5. Prazos para contribuir nas consultas públicas antes e depois da LGA.....	16
Figura 6. Disponibilidade e prazo para oferta de respostas às contribuições dos participantes ao longo do tempo.....	17
Figura 7. Momento da realização da participação eletrônica por agência (antes e depois da redação a minuta da norma) .....	18
Figura 8. Percentual de uso de participação social durante a fase de elaboração da AIR .....	19
Figura 9. Participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório .....	31
Figura 10. Utilização e Dispensa de AIR pelas agências reguladoras federais.....	33
Figura 11. Impacto da participação segundo o momento da participação (%).....	35
Figura 12. Mecanismos de participação para a coleta pontual de informações ou evidências .....	54
Figura 13. Mecanismos de participação para a coleta prolongada de informações ou evidências ..	54
Figura 14. Mecanismos de participação para <i>feedback</i> da população sobre documentos oficiais (agenda, AIR, minuta normativa e ARR).....	56
Figura 15. Modalidades de participação e suas respectivas nomenclaturas .....	59
Figura 16. Problemas mais prejudiciais à participação social na percepção dos usuários.....	61
Figura 17. Prazos de duração da “ <i>Call for Evidence</i> ” e do “ <i>Feedback de Stakeholders</i> ” em processos regulatórios da União Europeia. ....	61
Figura 18. Percepção dos usuários acerca da importância de ações para aumentar os incentivos à sua participação .....	67

# Apresentação

O objetivo geral deste trabalho de consultoria é apresentar propostas de aprimoramento do sistema de participação social na formulação das políticas regulatórias brasileiras. Para tanto, este trabalho de consultoria endereça sete questões principais:

1. Qual é a **importância da participação social** na construção de políticas regulatórias?
2. Quais são as **principais características dos mecanismos de participação social** adotados em processos regulatórios no Brasil e como eles se inserem no **ciclo regulatório**?
3. Qual é o **nível de engajamento das partes afetadas pela regulação** nos processos regulatórios da administração pública federal brasileira? Quais fatores influenciam este engajamento?
4. Como é a **qualidade da participação social em processos regulatórios**? Quais fatores afetam a qualidade da participação?
5. Há experiências de participação em processos regulatórios que podem servir de **benchmarking** para o aperfeiçoamento do sistema de participação brasileiro?
6. Quais **medidas** operacionais devem ser adotadas pelos órgãos e entidades regulatórias para promover uma participação social mais efetiva?
7. **Reformas institucionais (normativas)** devem ser adotadas pelo governo federal para aperfeiçoar a transparência e garantir a efetividade dos mecanismos de participação social em processos regulatórios?

Tendo em vista que as seis primeiras perguntas já foram endereçadas nos relatórios “**Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios**” e no “**Guia de Participação Social para Reguladores Federais**”, correspondentes, respectivamente, aos produtos 2 e 3 deste trabalho de consultoria, o **produto 4** responderá a sétima pergunta.

Com o objetivo de apresentar propostas concretas para subsidiar a elaboração de ato normativo infralegal sobre procedimentos de participação social em processos regulatórios, este relatório está estruturado em quatro seções. A primeira seção apresenta um **panorama dos mecanismos de participação social previstos na legislação federal brasileira**, com destaque para sua evolução normativa e institucional. A segunda seção analisa a **experiência da administração pública federal no uso desses mecanismos**, tanto nas agências reguladoras independentes quanto nos demais órgãos e entidades com competências regulatórias. Em seguida, a terceira seção identifica os **principais problemas da legislação vigente**, com ênfase na fragmentação normativa e na ausência de regras abrangentes para todas as fases do ciclo regulatório. A quarta e última seção **recomenda diretrizes para a elaboração de um novo ato normativo infralegal** sobre procedimentos de participação social, formuladas a partir da pesquisa de diagnóstico e de *benchmarking* realizada nas etapas anteriores deste trabalho de consultoria.

1. Mecanismos de participação social  
na legislação federal brasileira:  
cenário atual

No Brasil, a incorporação de mecanismos de participação na atividade regulatória tem ocorrido de forma gradual. No campo da regulação, mecanismos de participação tornaram-se usuais com o surgimento das agências reguladoras<sup>1</sup> a partir do final dos anos 1990. As leis instituidoras dessas agências, com algumas exceções<sup>2</sup>, previram a obrigatoriedade de consultas públicas para a discussão de propostas de atos normativos.

Por exemplo, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, também conhecida como “Lei Geral de Telecomunicações”, previu originalmente, em seu artigo 42, que “as minutas de atos normativos [da Anatel] serão submetidos à consulta pública, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca”.

Em um segundo momento, a Lei nº 13.848/19, usualmente referida como “**Lei Geral das Agências Reguladoras**” (LGA), instituiu regras procedimentais gerais e exigências de transparência, aplicáveis, indistintamente, a todas as onze agências reguladoras para a realização de consultas públicas. A LGA definiu a consulta pública como o “instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora” e a audiência pública como “o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante”. A audiência pública, que já vinha de longa data sendo utilizada pelas agências reguladoras

---

<sup>1</sup> Para fins deste trabalho, considera-se como “agências reguladoras” as doze entidades listadas na Lei nº 13.848/2019, também conhecida como “Lei Geral das Agências Reguladoras” (LGA): Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional de Mineração (ANM) e Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

<sup>2</sup> Apenas 4 das 11 agências reguladoras criadas entre 1996 e 2019 não previram consulta pública como mecanismo de participação obrigatório. No entanto, essas agências – Anvisa, ANS, ANA e Ancine - também tinham por prática utilizar mecanismos de participação em seus processos regulatórios mesmo antes da consulta pública de atos normativos ter se tornado obrigatória (Salinas; Martins, 2018).

em diferentes fases do ciclo regulatório, permaneceu facultativa. Já a consulta pública foi prevista na LGA como uma ferramenta de participação obrigatória para uma fase específica do processo de produção normativa – a de discussão de minuta de texto normativo. Para todas as outras fases do ciclo regulatório, a participação social permaneceu opcional.

Entendida a consulta pública como um processo, a LGA estabeleceu cinco fases para a sua realização: (i) **Convocação**; (ii) **Recebimento das contribuições**; (iii) **Divulgação das contribuições recebidas**; (iv) **Decisão final** da agência; e (v) **Publicação do relatório de análise das contribuições**.

Com a convocação, a agência não apenas dá conhecimento à sociedade de que realizará consulta pública, como também é comum que seja disponibilizado um material de apoio à participação, que busca auxiliar os agentes sociais e mostrar ao público como os debates estão sendo conduzidos pela agência até aquele momento. A LGA exigiu que o ato de convocação da consulta pública fosse publicado no Diário Oficial da União (DOU) e no site da agência. A fase de recebimento de contribuições corresponde ao período estabelecido no instrumento de convocação, durante o qual os participantes podem enviar suas manifestações. Uma importante novidade da LGA foi a instituição de prazo mínimo de 45 dias para o recebimento das contribuições<sup>3</sup>. Antes da LGA, esses prazos eram individualmente definidos por cada agência, variavam muito entre si, e eram em sua maioria inferiores a 45 dias. A LGA também instituiu o dever de publicação, nos sites das agências, das contribuições enviadas pelos participantes da consulta pública, no prazo de até 10 dias úteis do seu encerramento<sup>4</sup>. Uma vez concluídas essas etapas, cabe ainda elaborar um relatório com respostas às contribuições recebidas, o qual deverá ser publicado em até 30 dias úteis da tomada de decisão final da agência<sup>5</sup>.

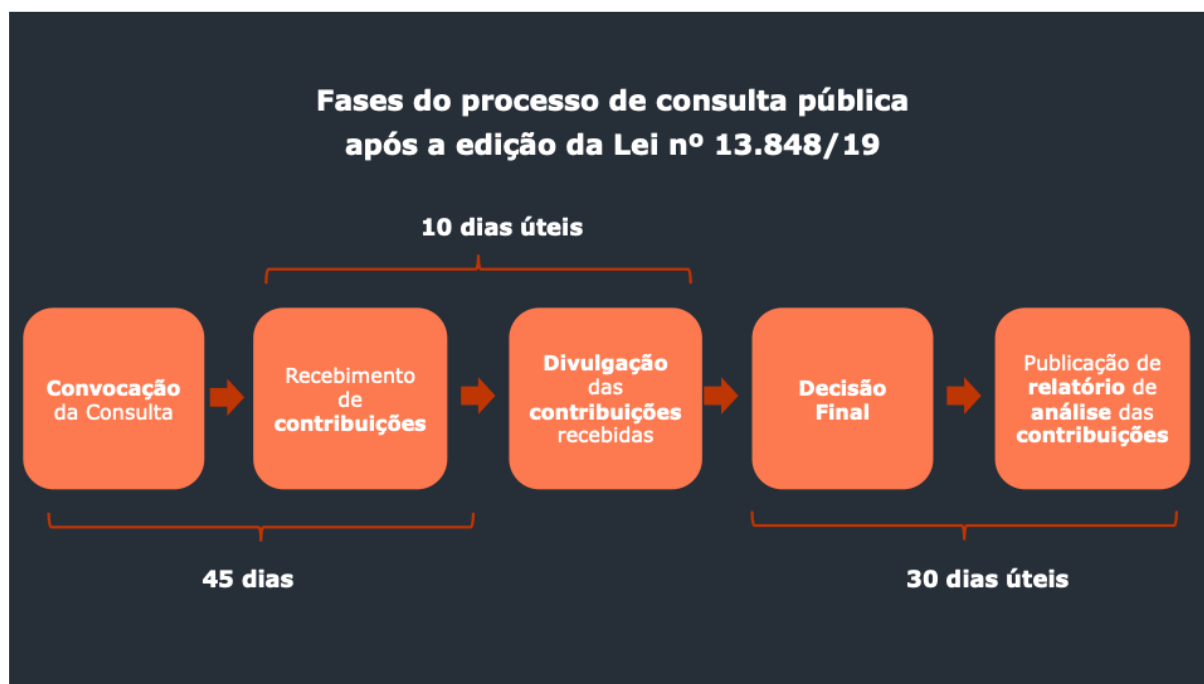
---

<sup>3</sup> Art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.848/19.

<sup>4</sup> Art. 9º, § 4º, da Lei nº 13.848/19.

<sup>5</sup> Art. 9º, § 5º, da Lei nº 13.848/19.

**Figura 1 Processo administrativo de consulta pública previsto na LGA**



Fonte: elaboração própria com base na leitura da Lei nº 13.848/2019

Em 2019, além da edição da LGA, foi editada a Lei nº 13.874/19, também conhecida como “**Lei de Liberdade Econômica**”, que introduziu a obrigatoriedade de uso de Análise de Impacto Regulatório (AIR) em processos normativos de todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, indireta e fundacional.<sup>6</sup> Em 30 de junho de 2020, é editado o Decreto nº 10.411, que regulamenta o uso da Análise de Impacto Regulatório (AIR) para todos esses órgãos e entidades reguladoras federais. Esse

<sup>6</sup> Embora não haja consenso sobre o número exato de reguladores federais no Brasil, estudo coordenado pela Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estima haver 237 órgãos e entidades com competências regulatórias no país (Cunha Jr, 2024). Um outro estudo, que utiliza metodologia distinta, apresenta o número de 146 órgãos e entidades reguladoras (Seixas; Saccaro Jr., 2025).

decreto estabeleceu que a participação social durante a fase de construção da AIR seria facultativa<sup>7</sup>.

Em 19 de outubro de 2020, o Brasil assinou o **Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica com os Estados Unidos**<sup>8</sup>. O Anexo II deste protocolo estabeleceu um conjunto de boas práticas regulatórias que ambos os países se obrigaram a adotar. Para adequar a legislação federal aos termos do referido protocolo, foi editado o Decreto nº 11.243/22, que alterou e acrescentou diversos dispositivos ao regulamento de AIR. Dentre as mudanças<sup>9</sup>. Desse modo, órgãos e entidades reguladoras não classificadas como agências reguladoras independentes, que não eram obrigadas a realizar consultas públicas em seus processos regulatórios, passaram a ter a obrigação de fazê-lo pelo menos para os processos normativos em que a realização de AIR é obrigatória.

A consulta pública dos atos normativos precedidos de AIR passou a ter prazo mínimo de 60 dias para normas que impactem significativamente o comércio internacional e 45 dias para os demais casos.<sup>10</sup> Essas consultas públicas devem admitir manifestações por escrito em formato eletrônico, exceto manifestações anônimas, que passaram a ser proibidas.<sup>11</sup>

O Decreto nº 11.243/22 também exigiu, inicialmente, que essas consultas públicas fossem realizadas pela plataforma “**Participa + Brasil**”<sup>12</sup> ou outra que viesse a

---

<sup>7</sup> Previu o art. 8º do Decreto nº 10.411/20 que o relatório de AIR poderia ser objeto de participação social durante a sua elaboração (“antes da decisão da melhor alternativa”) ou imediatamente após ser concluído (“antes de eventual minuta de ato normativo a ser editado”).

<sup>8</sup> Esse protocolo entrou em vigor no Brasil em 8 de junho de 2022, por meio do Decreto nº 11.092, que o promulgou.

<sup>9</sup> O Decreto nº 11.243/22 alterou a redação do art. 9º do Decreto nº 10.411/2020, que passou a ter a seguinte redação: “Art. 9º. Na hipótese de o órgão ou a entidade optar, após a conclusão da AIR, pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, o texto preliminar da proposta de ato normativo deverá ser objeto de consulta pública”.

<sup>10</sup> Essas novas regras constam do parágrafo 2º do art. 9º do Decreto nº 10.411/2020, acrescentado pelo Decreto nº 11.243/22.

<sup>11</sup> Esta proibição consta do § 6º do art. 9º do Decreto nº 10.411/20, acrescentado pelo Decreto nº 11.243/22. Este dispositivo teve impacto, por exemplo, na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que permitia manifestações anônimas antes dessas alterações legais.

<sup>12</sup> Cf. art. 8º do Decreto nº 11.243/22, que alterou a redação do art. 10 do Decreto nº 10.411/2020.

substituí-la, sendo que o Decreto nº 12.002/24 dispensou o uso dessa plataforma para órgãos e agências que dispusessem de sistemas eletrônicos próprios para a participação<sup>13</sup>. No entanto, esse decreto manteve a obrigatoriedade de publicação de atos convocatórios dessas consultas públicas via plataforma “Participa + Brasil” e eventuais substitutas.<sup>14</sup>

O art. 9º-A do Decreto nº 10.411/20, com a nova redação dada pelo Decreto nº 11.243/22, passou a estabelecer que a consulta pública seria facultativa para as normas em que a AIR é inaplicável (incisos do § 2º do art. 3º do Decreto nº 10.411/20) ou nas hipóteses de dispensa de AIR (art. 4º do Decreto nº 10.411/20). No entanto, o § 2º do art. 9º-A<sup>15</sup> estabeleceu que órgãos e entidades reguladoras permanecem obrigados a utilizar mecanismo de participação social, de livre escolha, para as propostas de normas dispensadas de AIR em três situações: (i) baixo impacto (art. 4º, III); (ii) propósito de convergir com normas internacionais (art. 4º, VI); (iii) propósito de atualizar normas obsoletas (art. 4º, VIII).

As leis e decretos acima mencionadas estabelecem, conjuntamente, um regime regulatório no qual não só as onze agências reguladoras federais listadas na LGA, mas também os demais órgãos e entidades reguladoras da administração federal estão obrigados a realizar consultas públicas para a discussão de minutas de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Por força das alterações recentes do Decreto nº 10.411/20, introduzidas pelos decretos nº 11.243/22 e nº 11.259/22, estes órgãos deverão realizar consultas públicas para a discussão de minutas de atos normativos que tenham sido previamente instruídos por AIR. Propostas de atos normativos de baixo impacto ou que tenham por objetivo convergir com normas internacionais ou atualizar normas obsoletas deverão ser objeto de participação social, embora a consulta pública não seja obrigatória para estes casos.

---

<sup>13</sup> Cf. art. 30, § 1º, do Decreto nº 12.002/24.

<sup>14</sup> Cf. art. 30, § 2º, do Decreto nº /24.

<sup>15</sup> A redação do § 2º do art. 9º-A do Decreto nº 10.411/20 foi dada pelo Decreto nº 11.259, de 18 de novembro de 2022.

Note-se que tanto as agências reguladoras quanto os demais órgãos e entidades reguladoras não estão obrigados a adotar mecanismos de participação social em fases anteriores do processo regulatório. Embora todos os órgãos e entidades reguladoras estejam hoje obrigados a publicar agendas regulatórias com periodicidade mínima de 2 anos<sup>16</sup>, o uso de mecanismos de participação para a construção dessas agendas não é obrigatório, não havendo nenhuma previsão legal sobre seu uso, ainda que facultativo. Agências e os demais órgãos e entidades reguladoras federais também não estão obrigados a incorporar a participação social na discussão de problemas regulatórios amplos, em fase inicial do processo normativo. Embora os reguladores federais possam utilizar mecanismos de participação na fase de análise das alternativas regulatórias (AIR), tal como prevê o Decreto nº 10.411/20, este uso também é facultativo. Por fim, não há qualquer previsão legal sobre participação social na fase de Avaliação do Resultado Regulatório (ARR).

**Figura 2. Cronologia das leis e regulamentos sobre participação social em processos regulatórios na administração pública federal**



<sup>16</sup> Essa foi uma exigência trazida pelo Decreto nº 11.243/22, que em seu art. 6º estabeleceu um conjunto de normas gerais para elaboração das agendas regulatórias.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 13.848/19, no Decreto nº 10.411/20, no Decreto nº 11.243/22 e no Decreto nº 12.002/24.

**Figura 3. Previsão normativa da participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório**

Participação Social no CICLO REGULATÓRIO						
Planejamento	Formulação			Decisão	Implementação	Revisão
Agenda	Problema	Análise de Impacto	Minuta	Aprovação	Monitoramento	Avaliação ex post
Participação social normas internas	Participação social normas internas	Participação social Decreto nº 10.411/20	Participação social L. 13.848/19 D. 10.411/20 D. 11.243/22 D. 12.002/24	Participação social normas internas	Participação social normas internas	Participação social normas internas

Fonte: Elaboração própria com base nos seguintes atos normativos: Lei nº 13.848/19, Decreto nº 10.411/20, Decreto nº 11.243/22 e Decreto nº 12.002/24.

## Quadro-resumo: cenário normativo atual da participação social

A legislação federal atualmente vigente possui uma série de lacunas na disposição de normas sobre participação social em processos regulatórios. A legislação só estabelece regras procedimentais para a consulta e a audiência pública, não estabelecendo procedimentos e exigências de transparência para outras modalidades de participação, mais flexíveis e adaptáveis às diferentes fases do ciclo regulatório.

- A **incorporação de mecanismos de participação** na atividade regulatória tem ocorrido de forma **gradual**. Inicialmente, apenas agências reguladoras independentes previram, em suas leis instituidoras, a obrigatoriedade da realização de consultas públicas para a edição de atos normativos;
- A **Lei Geral das Agências Reguladoras (LGA)**, editada em 2019, institui **regras procedimentais uniformes** para a realização de **consultas e audiências públicas** pelas **agências reguladoras independentes**, tornando esses mecanismos mais uniformes entre as agências reguladoras;
- Alterações legislativas recentes **estenderam a obrigatoriedade da realização de consulta pública** para os **demais órgãos e entidades reguladoras** não listados na LGA. Essa exigência, no entanto, restringe-se aos **processos normativos instruídos por AIR**;
- A legislação atualmente prevê também que propostas de atos normativos de **baixo impacto** ou que tenham por objetivo **convergir com normas internacionais** ou **atualizar normas obsoletas** deverão ser objeto de **participação social**, embora a consulta pública não seja obrigatória para esses casos;
- No entanto, a legislação vigente **não oferece tratamento sistemático** para mecanismos de participação social que porventura possam ser adotados nas **fases de planejamento, formulação e revisão de normas regulatórias**;
- Além de facultativa, a participação social adotada na construção de **agendas regulatórias, discussão de problemas regulatórios amplos, análise de alternativas e avaliação de resultado regulatório** é **pouco estruturada**: há **lacunas** na legislação vigente que contribuem para a **falta de padronização** e de **transparência** das diferentes modalidades de participação social.

## 2. Experiência da administração pública federal no uso de mecanismos de participação social

Os órgãos e entidades da administração pública federal que desempenham funções regulatórias possuem níveis de maturidade muito distintos no uso de mecanismos de participação social em processos regulatórios. Como já mencionado, algumas agências reguladoras acumulam mais de duas décadas de experiência no uso de mecanismos de participação em seus processos regulatórios, o que as afasta, por exemplo, de outros órgãos reguladores pertencentes à administração direta, que apenas recentemente passaram a incorporar instrumentos de melhoria regulatória em seus processos decisórios.

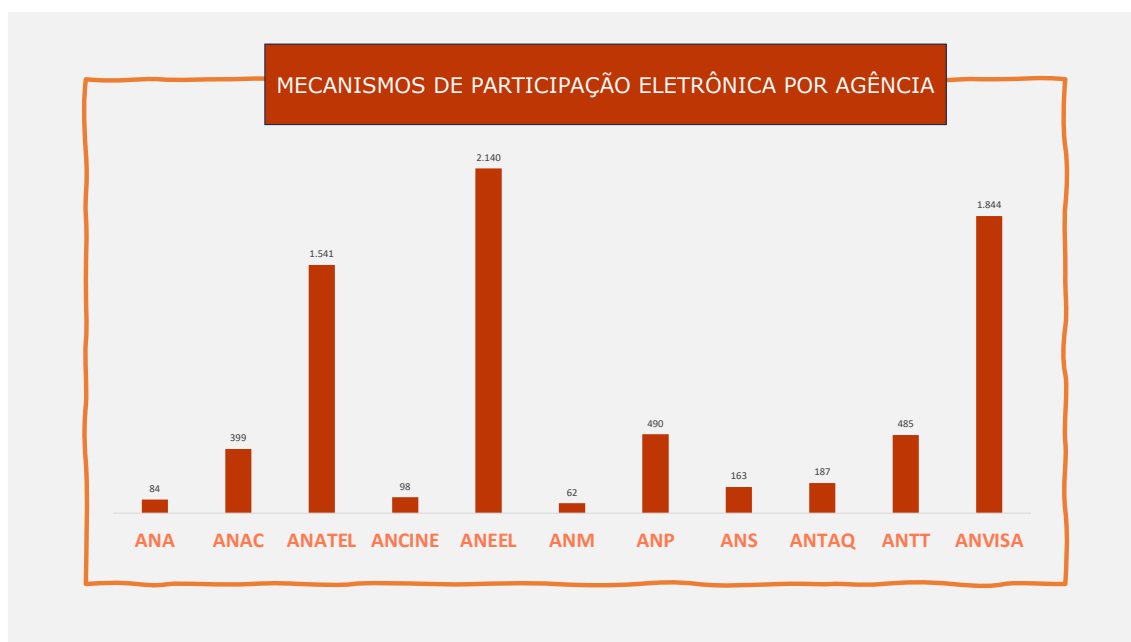
Embora as **agências reguladoras independentes** tenham desenvolvido soluções próprias para incorporar a participação social em seus processos decisórios, é possível identificar padrões comuns entre elas. As agências reguladoras listadas na LGA, por possuírem estruturas organizacionais semelhantes, espelham-se umas às outras para estruturar seus processos decisórios. Já outras **entidades de natureza autárquica**, que possuem competências regulatórias típicas, mas que não são classificadas como agências reguladoras, como Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Banco Central do Brasil (BCB), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), dentre outras, também possuem trajetórias semelhantes entre si no que diz respeito ao uso de mecanismos de participação social. Por fim, os demais órgãos reguladores, pertencentes à **administração pública direta** (e.g., Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA), possuem trajetórias e estruturas de governança muito variadas, além de terem pouca experiência com ferramentas de melhoria regulatória, cujo uso tornou-se obrigatório apenas recentemente. É preciso, deste modo, considerar as diferenças entre esses grupos de reguladores para a construção de uma política de participação social abrangente, inclusiva e, portanto, efetiva.

## **2.1 Participação social em agências reguladoras independentes**

As agências reguladoras independentes são aquelas que possuem maior experiência no uso de mecanismos de participação social eletrônica, sobretudo a consulta pública. Como já observado, as leis instituidoras de 7 das 11 agências reguladoras federais criadas entre 1993 e 2018 já previam a consulta pública como

mecanismo de participação obrigatório para a edição de atos normativos antes mesmo da edição da LGA. A consulta pública também era usualmente utilizada pelas quatro agências (ANA, ANS, Anvisa e Ancine) para as quais o instrumento era facultativo (Salinas; Martins, 2018). A Anvisa, para a qual a consulta pública permaneceu como um instrumento de uso facultativo até o surgimento da Lei Geral das Agências (LGA), é inclusive a segunda agência que até hoje mais adotou mecanismos de participação eletrônica. Entre 2005, quando as consultas públicas passaram a ser publicadas de forma sistemática, e dezembro de 2023, a Anvisa realizou 1.844 mecanismos de participação eletrônica para subsidiar os seus processos decisórios. A Aneel é a agência reguladora que até hoje mais realizou mecanismos de participação eletrônica, atingindo um total de 2.140 processos até dezembro de 2023.

**Figura 4. Total de mecanismos de participação eletrônica realizados por cada agência reguladora entre 2005 e 2023**



Fonte: elaboração própria a partir da base de dados do projeto Regulação em Números (FGV Direito Rio)

Com a entrada em vigor da LGA, as consultas públicas não só se tornaram obrigatórias para essas agências, mas os procedimentos para a sua realização tornaram-se mais uniformes entre elas em razão das normas gerais instituídas por esse marco legal. Como visto, a LGA introduziu prazos para as diversas etapas do processo de consulta pública, incluindo prazo mínimo de 45 dias para o recebimento das contribuições dos participantes. Antes da LGA, esses prazos eram individualmente definidos por cada agência, variavam muito entre si, e eram em sua maioria inferiores a 45 dias. Com a entrada em vigor da lei, os prazos para a realização das consultas públicas tornaram-se, portanto, maiores e mais uniformes entre as agências, ampliando as oportunidades de participação dos *stakeholders*.

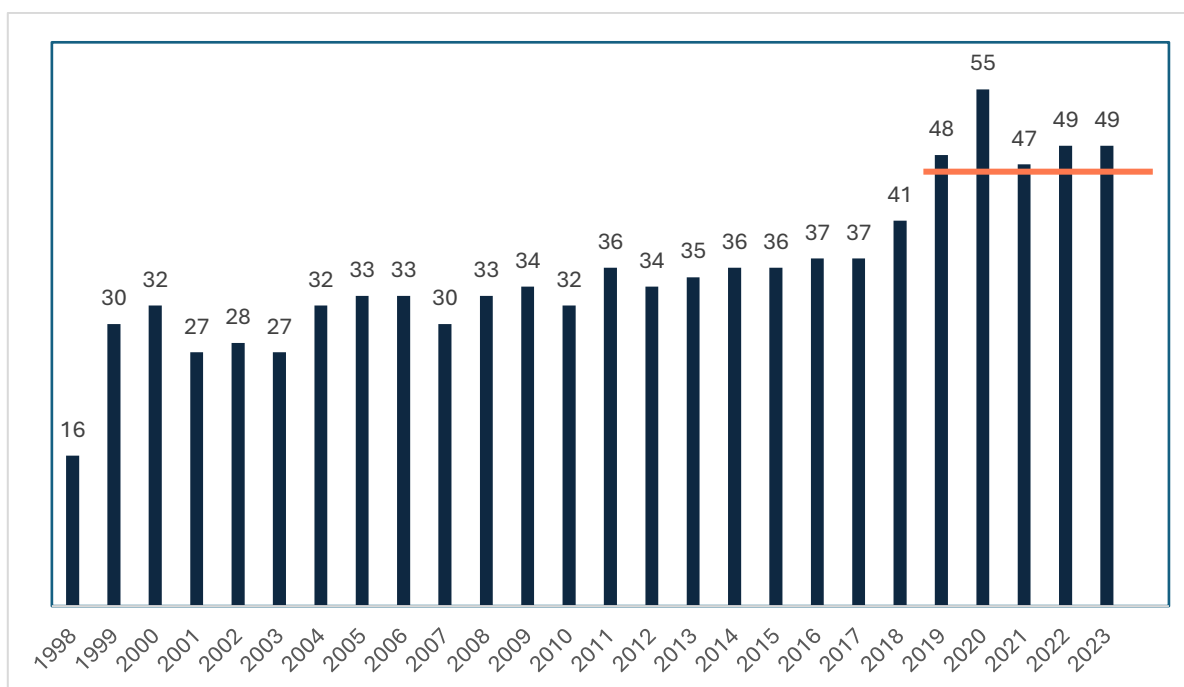
A LGA também instituiu o dever de publicação, nos sites das agências reguladoras, das contribuições enviadas pelos participantes da consulta pública, no prazo de até 10 dias do seu encerramento, além da obrigação de publicação do relatório de análise das contribuições recebidas, em até 30 dias da tomada de decisão final da agência. Por força dessas exigências legais, agências que antes não publicavam de forma sistemática relatórios de análise de consulta pública, passaram a fazê-lo.

[Uma] coisa que mudou também é a questão da resposta. A gente sempre teve no sistema [de participação] o campo para responder à sociedade se aceitou, se não aceitou, porque não aceitou, porque aceitou parcialmente. Mas o que a gente via é que muitas consultas acabavam ficando sem essa resposta à sociedade, e por quê? Porque a Anatel tinha isso como uma coisa do sistema, mas não tinha nenhuma obrigação. Quando vem a lei e fala “você tem que responder em até 30 dias úteis da decisão”, isso gerou aqui um processo interno. Toda vez que uma norma é aprovada, a gente tem um *check list* de coisas a fazer. Entre elas, publicar as

respostas às contribuições no sistema, dentro daquele prazo.<sup>17</sup>

Essas novas exigências têm contribuído não só para a melhoria na transparência ativa das agências, mas também têm provocado mais agilidade na disponibilização das informações solicitadas. Isso fica evidente quando se observa os percentuais de disponibilidade do relatório de análise das contribuições dos mecanismos de participação. Os gráficos da figura 6 mostram que não só as agências têm publicado mais relatórios de análise de contribuições desde que a LGA foi aprovada, mas também que o tempo que elas têm levado para publicar esses relatórios tem diminuído.

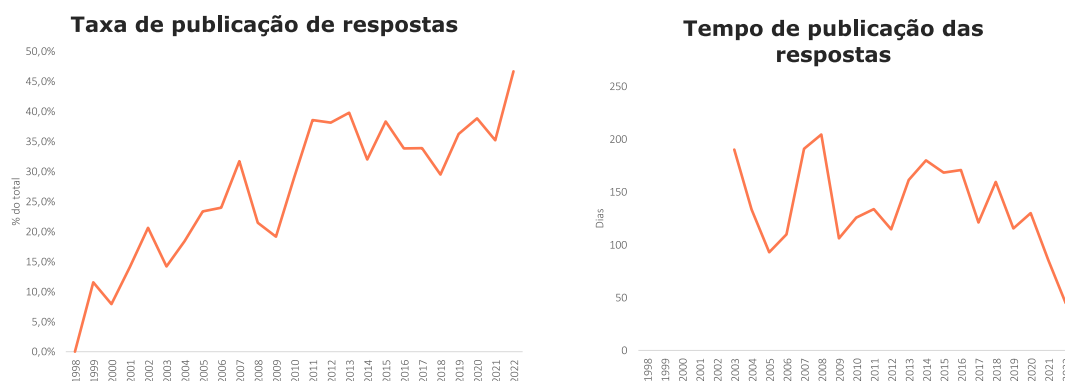
**Figura 5. Prazos para contribuir nas consultas públicas antes e depois da LGA**



Fonte: elaboração própria a partir da base de dados do projeto Regulação em Números (FGV Direito Rio)

<sup>17</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 28 de janeiro de 2025. Este trabalho de consultoria teve como um dos seus protocolos metodológicos a realização de entrevistas semiestruturadas com servidores públicos lotados em órgãos e entidades reguladoras, órgãos governamentais responsáveis pela coordenação e supervisão de ações de melhoria regulatória, bem como entidades representativas de agentes regulados, sociedade civil e academia. O roteiro utilizado para a realização da entrevista com servidores públicos federais consta do anexo III do relatório “Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios”, que consiste no produto 2 deste trabalho de consultoria.

**Figura 6. Disponibilidade e prazo para oferta de respostas às contribuições dos participantes ao longo do tempo**

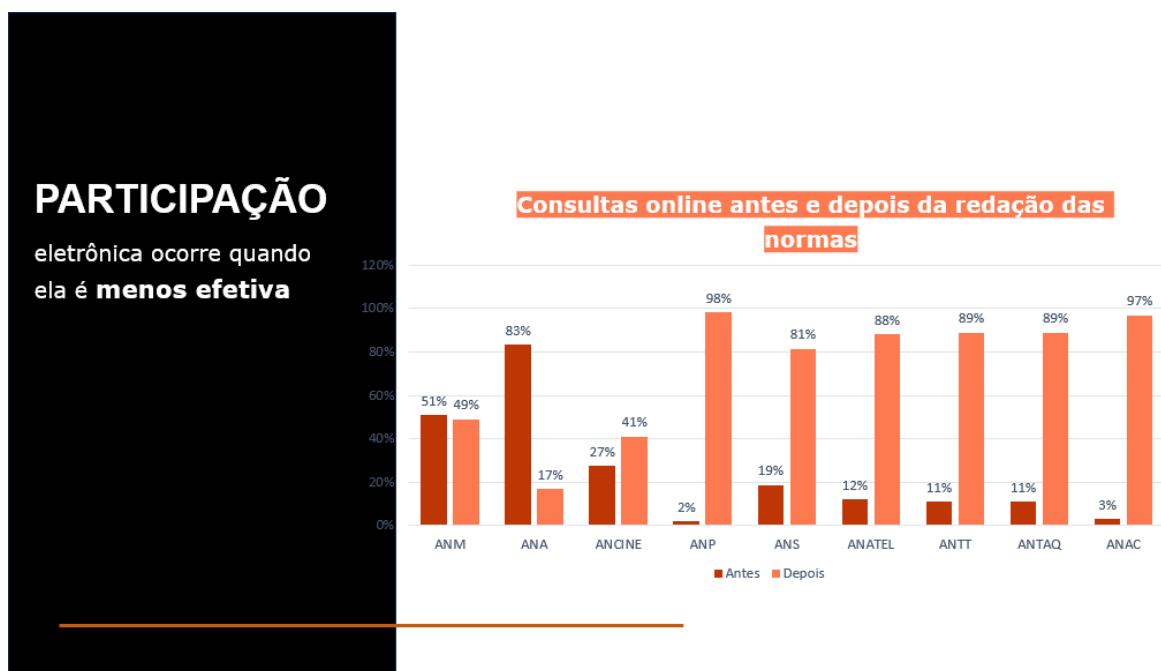


Fonte: elaboração própria a partir da base de dados do projeto Regulação em Números (FGV Direito Rio)

Como visto, a LGA instituiu a obrigatoriedade de realização da consulta pública apenas em estágio avançado do ciclo regulatório, para a discussão de minuta de norma regulatória já redigida pela agência. Como visto na seção 1.3 do relatório “Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios” (produto 2 deste serviço de consultoria), mecanismos de participação podem ser realizados em qualquer estágio do ciclo regulatório. No entanto, as agências reguladoras listadas na LGA os adotam com muito menos frequência nas fases em que seu uso é facultativo. Embora essas agências reguladoras tenham adotado, em tempos recentes, mecanismos de participação variados para a construção de suas agendas regulatórias e estejam paulatinamente incorporando outros mecanismos de participação, como tomadas de subsídios e reuniões participativas, para a elaboração de AIRs, ainda é pouco recorrente a utilização desses mecanismos de participação para a discussão de problemas mais amplos, antes de se decidir sobre o “que” e “como” regular. A figura 7 mostra que, à exceção da Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) e da Agência

Nacional de Mineração (ANM), as demais agências reguladoras adotam com muito mais frequência mecanismos de participação eletrônicos quando a norma já está redigida. Embora essas duas agências possuam missões institucionais e estruturas de governança muito distintas, ambas tiveram seu escopo de atuação modificado nos últimos anos. A ANM, a partir de 2017, tornou-se uma agência reguladora, com poderes normativos ampliados. Já a ANA assumiu a competência para editar normas de referência na área de saneamento<sup>18</sup>. Para essas agências, que tiveram suas competências regulatórias ampliadas, mecanismos de participação variados – com destaque para as tomadas de subsídios, sob a forma de consultas dirigidas e reuniões participativas, tanto online como presencial – têm sido importantes aliados para a construção, em conjunto com a sociedade civil, de normas essenciais do seu estoque regulatório.

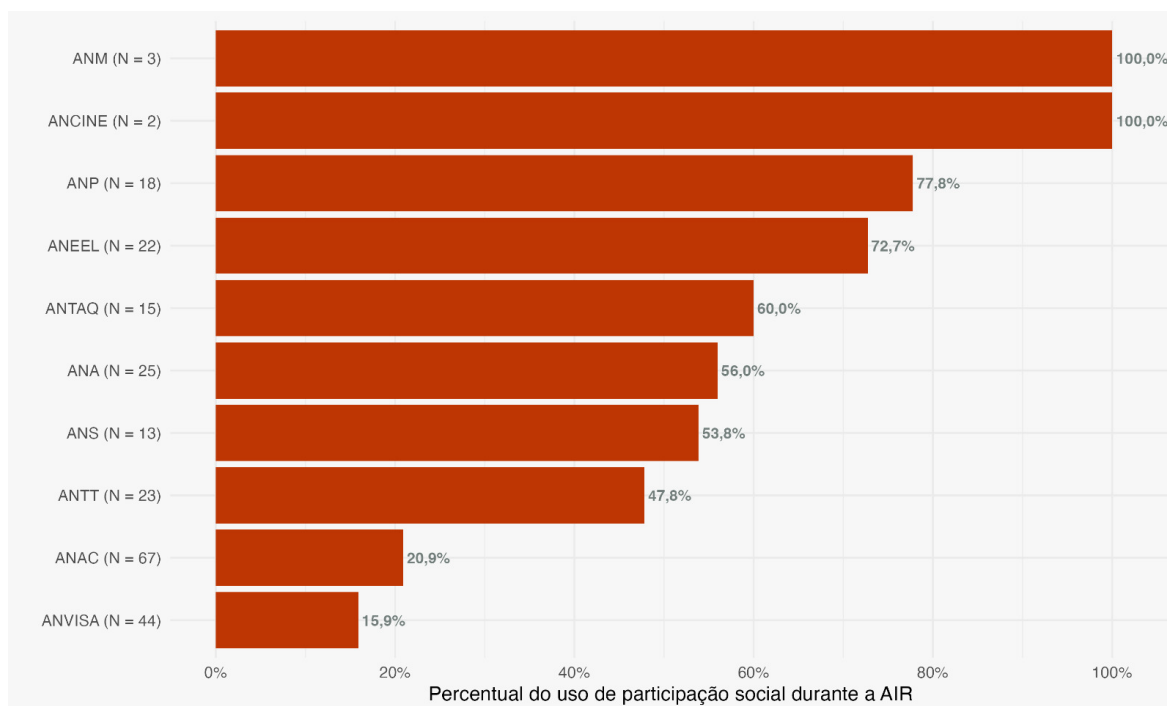
**Figura 7. Momento da realização da participação eletrônica por agência (antes e depois da redação a minuta da norma)**



Fonte: elaboração própria a partir da base de dados do projeto Regulação em Números (FGV Direito Rio)

<sup>18</sup> Esta competência foi outorgada à ANA pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.

**Figura 8. Percentual de uso de participação social durante a fase de elaboração da AIR**



Fonte: Salinas *et al* (2024).

À primeira vista, os procedimentos de participação social eletrônica instituídos pelas agências reguladoras em suas normas de organização interna e, em alguns casos, em guias e manuais de participação eletrônica, possuem estruturas semelhantes. Por exemplo, todas as agências divulgam e publicam informações sobre seus mecanismos de participação em seus respectivos sites e, para os mecanismos de participação ampla, em que todos os segmentos da sociedade são convidados a participar, os atos convocatórios de consultas públicas, audiências públicas e tomadas de subsídios são também publicados no Diário Oficial da União (DOU) e na plataforma “Participa + Brasil”.

Apesar dessas semelhanças, há uma grande variação nos formatos dos sistemas eletrônicos de participação oferecidos pelas agências, já que apenas duas delas – a ANM e a Anac – utilizam a plataforma “Participa + Brasil” para a condução propriamente dita de seus processos participativos. Como visto, o Protocolo ao Acordo de Cooperação entre Brasil Estados Unidos exigiu, inicialmente, que consultas públicas fossem realizadas pela plataforma “Participa + Brasil”, porém o Decreto nº 12.002/24 acabou dispensando o uso dessa plataforma para órgãos e agências que dispusessem

de sistemas eletrônicos próprios para a participação, o que corresponde à maioria das agências.

A arquitetura desses sistemas eletrônicos de participação das agências é bastante variada entre as agências. Além disso, agências possuem cardápios distintos de mecanismos de participação social para as diferentes fases do ciclo regulatório. Com exceção dos procedimentos da consulta pública e da audiência pública, cujas normas gerais foram estabelecidas pela LGA, os demais mecanismos de participação adotados pelas agências possuem nomenclaturas, graus de formalização, procedimentos e exigências de transparência também muito variados. Por exemplo, um mecanismo de participação eletrônica que tenha por objeto discutir, com toda a população, conceitos ou problemas regulatórios amplos, em etapa inicial do ciclo regulatório, pode receber diferentes denominações, a depender da agência reguladora. A participação social com este propósito pode ser denominada de consulta prévia (ANP), consulta setorial (Anac), consulta pública (Ancine, Anatel), E-participa (Anvisa) e tomada de subsídios (ANA, Antaq, ANTT, ANA, ANS, ANM). Não há, nas normas de organização internas dessas agências, prazos mínimos para as diferentes etapas desse mecanismo de participação, que podem variar consideravelmente entre as agências e entre os diferentes processos normativos de uma mesma agência. Enquanto algumas agências convocam a população para participar desses mecanismos por meio de publicação no DOU, outras não o fazem. Enquanto algumas agências elaboram análise de contribuições para essa modalidade de participação social, a maioria opta por não o fazer.

## **2.2 Participação social nos demais órgãos e entidades reguladoras federais**

Embora não sejam definidas pela lei como “agências reguladoras”, um conjunto de entidades pertencentes à administração indireta, ao regular setores da economia tão variados como os setores financeiro e bancário (e.g. Bacen, CVM, Superintendência de Seguros Privados - Susep), indústria (e.g. Inmetro, Instituto Nacional da Propriedade

Industrial - INPI) e, até recentemente, proteção de dados (ANPD)<sup>19</sup>, também têm incorporado ferramentas de melhoria regulatória, como mecanismos de participação social, em seus processos decisórios.

A participação social é menos institucionalizada nessas entidades autárquicas do que nas agências reguladoras. Diferentemente da maioria das agências reguladoras, que realizam consultas públicas desde a sua criação, a prática de participação social das entidades reguladoras pertencentes a esse segundo grupo, internamente mais diverso, surgiu de forma voluntária e pouco institucionalizada. A maioria dessas entidades não dispõe de estruturas administrativas que ofereçam apoio para a realização desses processos participativos, sendo essas funções exercidas diretamente pelas áreas finalísticas, encarregadas de analisar o mérito das regulações.

Se entre as agências reguladoras já se verificam assimetrias no trato dos procedimentos de participação social, entre essas entidades as diferenças são ainda mais marcantes. Como visto, o Decreto nº 10.411/20, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 11.243/22, estabelece a exigência de realização de consulta pública para discussão de minuta de normas precedidas de AIR, além de exigir que sejam adotados mecanismos de participação de livre escolha para certas hipóteses de dispensa de AIR.<sup>20</sup>

Há diferentes procedimentos e ritos para a realização de consultas públicas por parte das entidades reguladoras. Por exemplo, o prazo mínimo para recebimento de contribuições de uma consulta pública pode ser da ordem de 10 dias (e.g. ANPD<sup>21</sup>), 15 dias (e.g. Susep)<sup>22</sup> ou 90 dias (e.g. CVM<sup>23</sup>). Enquanto algumas dessas entidades

---

<sup>19</sup> A ANPD foi equiparada às demais agências reguladoras listadas na LGA a partir da entrada em vigor da Medida Provisória nº 1.317/25, em 18 de setembro de 2025.

<sup>20</sup> Como visto, o Decreto nº 10.411/20, alterado pelo Decreto nº 11.243/22 estabelece que órgãos e entidades reguladoras poderão adotar mecanismo de participação de livre escolha para a discussão de minuta de ato normativo cujo AIR tenha sido dispensado para normas de baixo impacto ou que tenham por objeto convergir normas nacionais com as internacionais ou revogar normas obsoletas.

<sup>21</sup> A partir de 18 de setembro de 2025, a ANPD passou a ser regida pela LGA, que estabelece prazo mínimo de 45 dias para as consultas públicas. Antes disso, no entanto, prevalecia o disposto no art. 62, § 1º, da Portaria da ANPD nº 1, de 8 de março de 2021, que dispõe sobre o seu Regimento Interno.

<sup>22</sup> Cf. art. 21 da Resolução Susep nº 14/2022.

<sup>23</sup> Cf. Art. 28, § 2º da Resolução CVM nº 67, de 10 de março de 2022.

possuem normas internas que tratam do funcionamento dos mecanismos de participação social para diferentes fases do ciclo regulatório (e.g. ANPD<sup>24</sup>, CVM<sup>25</sup>), outras apenas estabelecem normas para consultas públicas de minutas normativas (e.g. Susep<sup>26</sup>), sendo que outras ainda não dispõem de uma norma dessa natureza (e.g. BCB<sup>27</sup>). Guias e manuais para uso de ferramentas de melhoria regulatória, quando existentes, são para uso apenas interno das entidades<sup>28</sup>.

Enquanto algumas dessas entidades utilizam, à semelhança das agências reguladoras, mecanismos de participação social para a construção de agendas regulatórias (e.g. ANPD<sup>29</sup>), outras não consultam atores externos na elaboração de suas agendas ou planos regulatórios (e.g. Susep, CVM)<sup>30</sup>, havendo também entidades que ainda não produziram agendas regulatórias em conformidade com as novas exigências do referido protocolo ao Acordo de Cooperação de Comércio entre Brasil e Estados Unidos (e.g. Bacen).

Assim como ocorre entre as agências reguladoras, essas entidades fazem uso de variados sistemas eletrônicos de participação, havendo aquelas que realizam os processos participativos integralmente pela plataforma “Participa + Brasil” (e.g. ANPD), outras que dispõem de sistemas eletrônicos próprios (e.g. Susep, Bacen), e outras que recebem as contribuições dos participantes por e-mail (e.g. CVM). Embora essas entidades, por força dos regulamentos do Protocolo ao Acordo de Cooperação entre Brasil e Estados Unidos, estejam obrigadas a divulgar os seus processos participativos pela plataforma “Participa + Brasil”, algumas ainda não estão cumprindo com esta obrigação (e.g. CVM).

---

<sup>24</sup> Cf. Portaria da ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021.

<sup>25</sup> Cf. Resolução CVM nº 67, de 10 de março de 2022.

<sup>26</sup> Cf. art. 21 da Resolução Susep nº 14/2022.

<sup>27</sup> A norma que disciplinará o processo normativo do Bacen está em fase de construção, conforme informação obtida em entrevista com servidor(a) da autarquia.

<sup>28</sup> Por exemplo, os guias de elaboração de AIR da Susep e do Bacen são restritos ao uso interno (Salinas *et al*, 2025).

<sup>29</sup> Cf. ANPD, 2024.

<sup>30</sup> Esta informação foi confirmada em entrevistas com servidores da Susep e da CVM.

Enquanto algumas entidades têm por regra a realização de mecanismo de participação para aprovar AIR (e.g. Inmetro), outras nunca fizeram uso deste recurso (e.g. ANPD, Susep). A ausência de uma norma geral para reger os processos de consulta pública também se faz sentir na falta de uniformidade das informações disponibilizadas por essas entidades em seus respectivos sites. Embora algumas entidades disponibilizem, com acesso fácil, seus relatórios de análise de contribuições (e.g. ANPD, CVM), outras não atendem plenamente os deveres de divulgar em transparência ativa essas informações (e.g. Susep).

Apesar das lacunas e assimetrias na institucionalização dos mecanismos de participação das entidades reguladoras, um fator muito positivo, especialmente entre aquelas que pertencem à administração indireta é que elas iniciaram o uso da participação social de forma voluntária, reconhecendo a importância desse instrumento de política regulatória para fortalecer a legitimidade e melhorar a qualidade de suas regulações.

Alguns órgãos da administração direta, como o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e o Ministério da Saúde (MS), também têm desenvolvido estratégias para incorporar ferramentas de melhoria regulatória em seus processos normativos. A Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), órgão com mais funções regulatórias do MAPA, adota boas práticas regulatórias desde o ano de 2015.<sup>31</sup> O Manual de Boas Práticas Regulatórias atualmente vigente da SDA estabelece um mínimo de 12 etapas para seus processos normativos, dos quais duas contemplam a realização de mecanismos de participação social – audiência e consulta pública – para a discussão de propostas de textos normativos. Esse manual instituiu normas procedimentais semelhantes às estabelecidas pela LGA, como prazo mínimo de 45 dias para o recebimento de contribuições em consultas públicas. Já o Ministério da Saúde também tem buscado incorporar mecanismos de participação em seus processos normativos. Uma prática já consolidada de uso de participação eletrônica do Ministério da Saúde

---

<sup>31</sup> O primeiro manual de boas práticas regulatórias da Secretaria de Defesa Agropecuária (DAS) foi instituído pela Portaria nº 68, de 25 de agosto de 2015. Um novo manual foi instituído pela secretaria em 2020, por meio da Portaria nº 191, de 9 de junho de 2020.

ocorre para a edição de normas da Comissão Nacional Incorporação de Tecnologias do SUS (Conitec), cuja legislação prevê, há quase uma década, o uso obrigatório de mecanismos de participação social, como a perspectiva do paciente na reunião plenária do Conitec<sup>32</sup> e as consultas e audiências públicas da proposta de incorporação, exclusão ou alteração das tecnologias em saúde.

A realidade mostra, no entanto, que o uso de mecanismos de participação social nos processos normativos de órgãos da administração direta ainda é a exceção, e não a regra. Como visto, o Decreto nº 10.411/20 é o único instrumento legal que dispõe de normas gerais para a participação social para todos os órgãos e entidades reguladoras da administração federal. A participação social nele prevista, no entanto, está predominantemente atrelada ao uso de AIR. Tendo em vista que a maior parte do estoque regulatório da administração federal não está sujeito à AIR, enquadrando-se nas diversas hipóteses de inaplicabilidade e dispensa deste instrumento, a adoção de mecanismos de participação social em processos normativos torna-se residual. Isso não significa que as políticas regulatórias elaboradas por esses órgãos não promovam experiências participativas, mas tão somente que a participação social não está necessariamente localizada nos processos de produção normativa desses órgãos. Torna-se evidente, diante desse cenário, a necessidade de edição de ato normativo adequado para disciplinar de forma abrangente o uso de mecanismos de participação social em todas as fases do ciclo regulatório.

---

<sup>32</sup> A perspectiva do paciente é regida pela Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 1, de 28 de setembro de 2017, e as consultas e audiências públicas na revisão de tecnologias são tratadas pela Lei nº 12.411/11, regulamentada pelo Decreto nº 7.646/11. Informações adicionais sobre essa modalidade de participação foram apresentadas no relatório **“Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios”**.

## Quadro-resumo: experiência da administração pública federal no uso de mecanismos de participação social

Há grande heterogeneidade entre órgãos e entidades reguladoras federais quanto a práticas, procedimentos e maturidade no uso de mecanismos de participação em processos regulatórios.

- As **agências reguladoras independentes** são aquelas que possuem **maior experiência** no uso de mecanismos de **participação social eletrônica**, incorporados aos seus processos regulatórios desde a sua criação. Por força da **LGA**, as agências reguladoras observam **normas procedimentais e exigências de transparência mais uniformes** para a realização de **consultas públicas**. A **padronização** impulsionada pela LGA tem contribuído para um **incremento de transparência e eficiência** das agências reguladoras independentes na condução de seus mecanismos de participação social.
- A participação social é **menos institucionalizada** em **entidades autárquicas reguladoras não listadas na LGA**. A prática de participação social desse segundo grupo, internamente **mais diverso**, surgiu de forma **voluntária** e atualmente rege-se por **normas esparsas**, impulsionando **maior assimetria** no trato dos procedimentos de participação social;
- Recentemente, órgãos da **administração direta** também passaram a incorporar **ferramentas de melhoria regulatória**, como mecanismos de participação social, em seus processos regulatórios. A realidade mostra, no entanto, que o **uso de mecanismos de participação social** em processos normativos de órgãos da administração direta ainda é a **exceção**, e não a regra.
- A legislação federal atualmente vigente apresenta **lacunas** no regramento de mecanismos de participação social que atingem os três grupos de reguladores. Especialmente, a legislação **não oferece tratamento legal sistemático** para as **diversas modalidades de participação** que devem incidir nas fases de **formulação** e **revisão** de normas regulatórias.

### 3. Problemas da legislação vigente

Apesar dos avanços, o que se tem atualmente é um regime de processo administrativo normativo fragmentado, resultado da incorporação incremental e assistemática das ferramentas de melhoria regulatória para diferentes tipos de órgãos e entidades reguladoras. Como visto, essas normas foram se sobrepondo umas às outras sem que haja, até hoje, um estatuto legal geral sobre participação social que se aplique transversalmente a todos os órgãos e entidades reguladoras.

Além disso, as escassas normas gerais vigentes não articulam adequadamente a participação social em todas as etapas do ciclo regulatório. A participação social obrigatória é aquela que acontece em estágio avançado do ciclo regulatório, quando as normas já foram redigidas. O regramento do funcionamento da participação social é escasso e insuficiente para as fases iniciais do ciclo, quando a participação social é considerada mais efetiva (Sant´ambrogio; Staszewski, 2021).

Apesar de algumas normas gerais terem sido editadas nos últimos anos, cada órgão e agência reguladora dispõe de ampla discricionariedade para moldar a estrutura de governança dos seus mecanismos de participação social. Embora seja recomendável que reguladores tenham flexibilidade na utilização do cardápio de mecanismos de participação, a falta de padronização pode comprometer a efetividade da participação de diversas maneiras, conforme se mostrará a seguir.

### **3.1 Fragmentação normativa dos procedimentos de participação social**

As leis e decretos atualmente vigentes que dispõem sobre processo administrativo normativo assemelham-se a uma “colcha de retalhos”, em que parte da legislação aplica-se somente às agências reguladoras, ao passo que outra parte se aplica, indistintamente, a todos os órgãos e entidades reguladoras federais.

Na seção 2.1, viu-se que as onze agências reguladoras federais listadas na LGA estão obrigadas a realizar consultas públicas para a discussão de minutas de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Essas agências também podem realizar, facultativamente, audiências públicas em qualquer fase do ciclo regulatório. A LGA estabeleceu prazo

mínimo de 45 dias para a realização dessas consultas públicas, além de instituir deveres de transparência ativa às agências, que incluem a obrigatoriedade de publicação das contribuições recebidas após encerrado o período para recebimento das contribuições e o dever de responder às contribuições em até 30 dias da deliberação final da diretoria colegiada.

Em 2022, o Decreto nº 10.411/20 sofreu alterações, tornando obrigatória a realização de consultas públicas para a discussão de minutas de atos normativos que tenham sido previamente instruídos por AIR. Para as agências reguladoras listadas na LGA, essa alteração não trouxe muitas novidades, já que elas estavam obrigadas a realizar consultas públicas para discussão de minutas de normas, independentemente dessas normas terem ou não sido formuladas com apoio na AIR. No entanto, os dispositivos que alteraram o Decreto nº 10.411/20, que entraram em vigor em 9 de junho de 2024, tornaram obrigatória a realização de consulta pública para os demais órgãos e entidades reguladoras.

Dispositivos acrescentados ao Decreto nº 10.411/20 previram também prazos específicos para a realização dessas consultas públicas: 45 dias como prazo geral e 60 dias para normas que afetam o comércio internacional. Como visto na seção 2.2, essas normas gerais ainda não foram incorporadas nas normas internas da maioria dos órgãos e entidades reguladoras. Por exemplo, há uma ampla variação de prazos mínimos para a realização de consultas públicas entre órgãos e entidades reguladoras federais.

A ausência de conformidade com as escassas normas gerais vigentes pode decorrer também do fato de que alguns órgãos e entidades da administração pública federal não se percebem como “entes reguladores”, estando alheios, portanto, às normas que regem mecanismos de participação social em processos regulatórios.

Em 2022, o Ministério da Economia realizou um censo com reguladores federais. O ministério optou por coletar informações apenas de órgãos e entidades que se autodeclararam reguladores. O censo atingiu, portanto, 50 instituições, número esse que é substancialmente inferior ao levantado, por exemplo, no estudo já mencionado, promovido pelo MDIC, que identificou haver 237 reguladores federais no Brasil (Cunha Jr., 2024). O número de reguladores autodeclarados é inferior inclusive a outros

levantamentos mais conservadores, como aquele realizado por pesquisadores permanentes e colaboradores do IPEA, que identificou um total de 135 reguladores federais no Brasil.<sup>33</sup> Nesse estudo, de Seixas e Saccaro Junior (2024), há uma distinção entre o que os autores denominaram de “**reguladores *stricto sensu***”, que exercem atividade regulatória como atividade-fim, e os “**reguladores *lato sensu***”, que exerceram função regulatória de forma residual. Apesar dos conceitos de regulação, e consequentemente de regulador, até hoje estarem em disputa, a distinção parece ser útil para a construção e implementação de uma política regulatória que deve levar em conta as especificidades desses dois grupos, cujos membros possuem níveis de maturidade muito distintos no uso de ferramentas de melhoria regulatória. Para os órgãos e entidades reguladoras habituais ou “*stricto sensu*”, é menos desafiador exigir o cumprimento de boas práticas no uso de ferramentas regulatórias. Já para os reguladores ocasionais, ou “*lato sensu*”, será preciso desenvolver estratégias específicas para sensibilizá-los da importância dessas práticas, pois só assim será possível induzi-los ao seu uso.

Distinções dessa natureza não devem, no entanto, obscurecer a necessidade de que padrões mínimos no uso de ferramentas regulatórias devem ser exigidos de todos os reguladores, inclusive os ocasionais. Isso só pode ser feito com normas de caráter geral, que estabeleçam esses padrões mínimos para todos os órgãos e entidades com competências normativas.

### **3.2 Incompletude de normas sobre participação social para o ciclo regulatório**

Mecanismos de participação social podem ser adotados na maior parte das fases de um processo ou ciclo regulatório (OECD, 2021). O **ciclo regulatório** abrange cinco etapas que explicam a vida de uma regulação: 1) **planejamento**; 2)

---

<sup>33</sup> O estudo do IPEA identificou 117 órgãos e entidades reguladoras pertencentes à administração direta, indireta e fundacional, além de 29 conselhos profissionais que, por determinação do TCU (2023), também estariam obrigados à realização de AIR (Seixas; Saccaro Junior, 2024).

**formulação**; 3) **decisão**; 4) **implementação**; e 5) **revisão** (Cabugueira, 2020). Nessas etapas, que são realizadas de forma sucessiva e circular, reguladores utilizam-se das seguintes ferramentas de melhoria regulatória: (i) **agenda regulatória**, que orienta a fase de planejamento; (ii) **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**, que instrui a fase de formulação e decisão; (iii) **Avaliação do Resultado Regulatório (ARR)**, que norteia a fase de revisão; e (iv) **mecanismos de participação social**, que podem ser adotados em todas as cinco fases.

Na fase de **planejamento**, reguladores podem se valer da participação social para a construção da **agenda regulatória** do órgão, que é o instrumento de planejamento da atividade normativa, devendo conter o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados durante sua vigência, normalmente anual ou bianual.

Na fase de **formulação**, que envolve a elaboração propriamente dita das normas regulatórias, entidades reguladoras podem convocar partes interessadas para discutir, de forma ainda ampla, os temas regulatórios previamente inseridos na agenda regulatória. Quando o processo exigir elaboração de AIR, reguladores podem engajar as partes interessadas tanto para a construção propriamente dita de suas diversas etapas (e.g. consulta para definição do problema regulatório, objetivos e alternativas), quanto para consultar a população sobre o estudo de AIR já finalizado. Mecanismos de participação também podem ser utilizados em fase mais avançada da fase de formulação, para discutir propostas de normas já redigidas pelo regulador.

Na fase de **decisão**, que consiste na aprovação da proposta de norma regulatória pelos tomadores de decisão dos órgãos ou entidades reguladoras, é possível que também se ofereça oportunidade de participação às partes interessadas no momento do ato da tomada de decisão. Isso ocorre, por exemplo, quando é garantido às partes se manifestarem oralmente **nas sessões públicas** das diretorias colegiadas em que são aprovadas as normas.

Na fase de **implementação**, os consumidores e usuários de serviços públicos também podem auxiliar reguladores em suas ações de fiscalização e monitoramento, sendo que a abertura de canais de reclamação costuma ser útil para este fim. Por fim, o regulador pode engajar as partes interessadas na fase de revisão, em que é possível

conferir oportunidades de participação durante a elaboração de avaliações *ex post*, as chamadas **Avaliações de Resultado Regulatório (ARR)**.

A análise integrada dos pilares da melhoria regulatória revela que sua eficácia depende fundamentalmente de sua articulação. A figura 9 mostra que a participação social pode estar inserida em todas as fases do ciclo regulatório. Esses mecanismos de participação alimentam e são retroalimentados pelas ferramentas de melhoria regulatória. A participação social pode aportar legitimidade, transparência e conhecimento situado para a construção de agendas regulatórias e estudos de análise e avaliação de impacto. Já as agendas, assim como os relatórios de AIR e de ARR, podem auxiliar os *stakeholders* para participar de modo mais esclarecido e informado dos processos regulatórios. Quando utilizados em conjunto, esses instrumentos se potencializam mutuamente, formando um sistema regulatório mais transparente, eficiente e democrático (European Commission, 2021; OECD, 2012; OECD, 2021).

**Figura 9. Participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório**



Fonte: elaboração própria com base em recomendações/boas práticas em European Commission (2021); OCDE (2012); OCDE (2021).

A legislação atualmente vigente sobre procedimentos de participação social falha ao tratar de modo insuficiente dos mecanismos de participação social nas diferentes fases do ciclo regulatório. Como visto na seção 1, não há normas que prevejam o uso, ainda que facultativo, de mecanismos de participação social na construção de agendas regulatórias ou até mesmo para a discussão de problemas regulatórios amplos. Embora alguns órgãos e entidades reguladoras já o pratiquem, há muitas incertezas sobre quais boas práticas (e.g. exigências de transparência ativa) deverão ser adotadas para conduzir esses mecanismos de participação. É certo que o Decreto nº 10.411/2020 trata, *en passant*, da realização (facultativa) de mecanismos e participação na construção de AIRs<sup>34</sup>. Trata-se, no entanto, de mera previsão da faculdade de uso de mecanismos de participação nessa fase, sem que sejam oferecidos parâmetros para a sua realização.

Quanto ao uso da participação social para a discussão de minutas normativas, a solução dada pelo Decreto nº 10.411/2020 é insatisfatória, já que, como visto, estabelece a obrigatoriedade de consulta pública apenas para normas precedidas de AIR e a obrigatoriedade de mecanismos de participação de livre escolha para alguns poucos casos remanescentes - baixo impacto, conversão com normas internacionais e revisão de normas desatualizadas para adequá-los a novas tecnologias consagradas internacionalmente<sup>35</sup>. O Decreto nº 10.411/20 estabelece, no entanto, outras hipóteses de dispensa de AIR, como atos normativos que visam diminuir custos regulatórios, por exemplo, para as quais não se previu a realização obrigatória de mecanismos de participação.

Atrair o uso de mecanismos de participação obrigatórios à realização de AIR pode ter o efeito indesejado de reduzir drasticamente o uso de mecanismos de participação nesta fase. Isso pode ocorrer porque a AIR é exceção, e não a regra, da atividade normativa da administração pública federal brasileira. O gráfico da figura 10 mostra que nos três primeiros anos de regulamentação da AIR no Brasil, a média de uso da ferramenta entre as onze agências federais foi de 17,8%, contra 32,1% de casos de dispensa e 50,1% de casos de inaplicabilidade. A maioria das agências utilizou a AIR

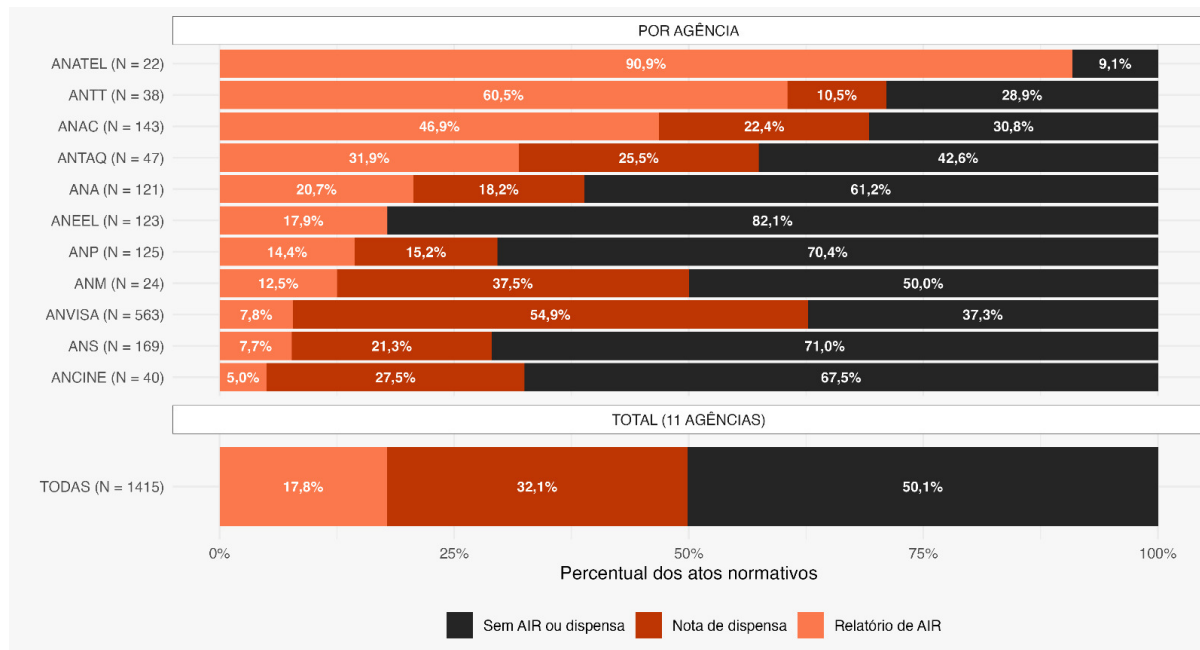
---

<sup>34</sup> Cf. art. 9º do Decreto nº 10.411/2020.

<sup>35</sup> Cf. art. 9ºA, § 2º do Decreto nº 10.411/2020.

para subsidiar entre 13 e 25 atos normativos no período de três anos. Esses números mostram que a AIR é uma ferramenta utilizada muito seletivamente pelas agências reguladoras.

**Figura 10. Utilização e Dispensa de AIR pelas agências reguladoras federais**



Fonte: Salinas *et al* (2024).

O uso de mecanismos de participação social em estágios tardios do processo regulatório não é uma prática exclusivamente brasileira. A OCDE (2021) reconhece e rechaça essa prática, também muito comum entre diversos dos seus países membros. O baixo índice de participação social na formação da agenda das políticas regulatórias é preocupante, já que agências tendem a não mudar substancialmente de opinião depois de terem redigido sua proposta normativa. Em estudo que buscou aferir engajamento e influência de grupos de interesse em processos regulatórios nos Estados Unidos, Golden (1998) concluiu que quando não há consenso entre os participantes de uma consulta pública em estágios mais avançados do processo normativo, as agências tendem a considerar apenas as contribuições que estão alinhadas com sua posição inicial. Desse modo, quaisquer mudanças originárias de mecanismos de participação social

realizados em estágios avançados do processo regulatório tenderão a ser incrementais (West, 2004; Scheffler, 2020).

**Quanto mais as contribuições são feitas nos estágios iniciais, mais efetivas elas são. O que acontece na prática? A área fez uma consulta pública, ela quer terminar aquele processo, entendeu? Ela quer ver o fim daquilo. Se o servidor recebe um monte de contribuição que muda completamente tudo que ele já fez, dá um desespero, pois ele voltará à estaca zero. Então, o ideal é que as contribuições boas viessem no início do processo, não na consulta pública. A gente ainda não conseguiu reverter esse fato. Ainda vem muito na consulta pública e elas acabam sendo inúteis.<sup>36</sup>**

A questão do *timing* é relevante para a participação porque alterações substanciais na proposta de texto normativo exigem um prolongamento do processo normativo para além do processo de consulta pública. Se o órgão ou a entidade reguladora decidir acatar contribuições que alterem significativamente o conteúdo da proposta original, o recomendável seria realizar uma nova rodada de consulta pública, para que os demais participantes possam opinar sobre a nova solução regulatória dada pelo regulador. São raras as situações, no entanto, em que reguladores estão dispostos a tanto.

**Se a gente recebe uma contribuição que é meio diferente, o pessoal da área técnica pode não acatar sob o argumento de que outras pessoas não têm conhecimento sobre essa nova proposta. Então a área técnica prefere manter a visão original, que é a que foi publicizada para todo mundo.<sup>37</sup>**

Estudos empíricos que visam medir a efetividade da participação conforme o momento em que ela ocorre no ciclo regulatório ainda são escassos. Uma dificuldade

---

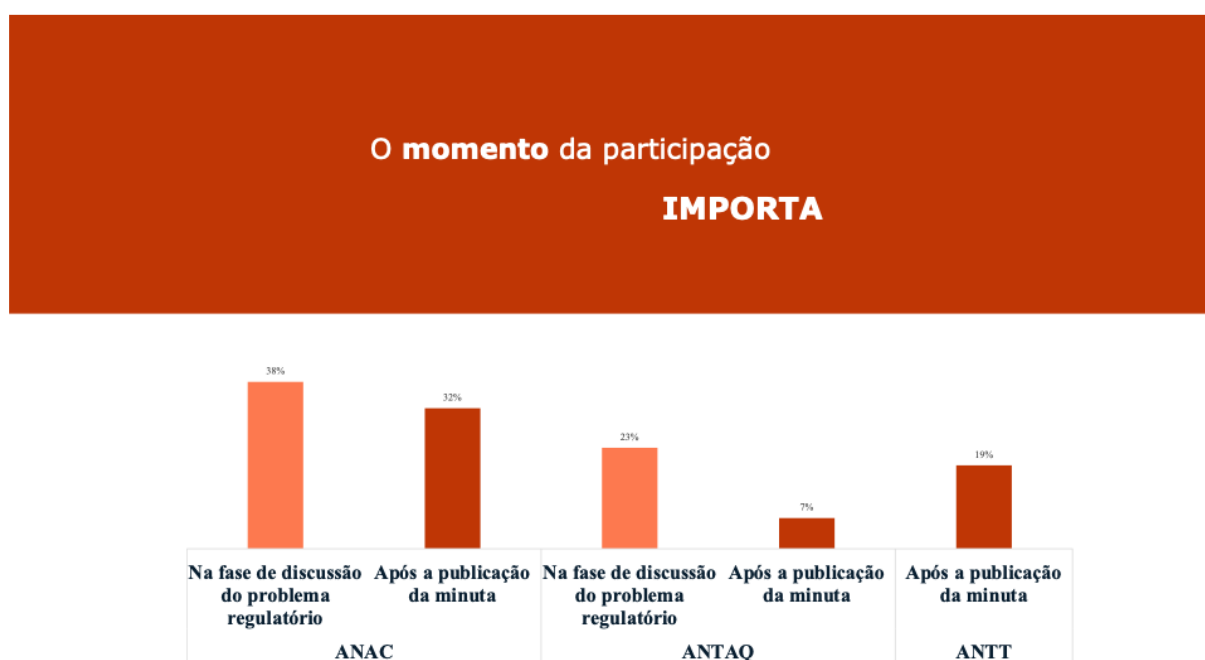
<sup>36</sup> Depoimento de servidor(a) público(a) federal, em entrevista realizada em 30 de dezembro de 2024.

<sup>37</sup> Depoimento de servidor(a) público federal, em entrevista realizada em 21 de março de 2025.

enfrentada para a realização desses estudos é a de que nem sempre as agências oferecem respostas às contribuições recebidas nesta fase, já que não têm nenhuma obrigação legal de fazê-lo<sup>38</sup>.

Salinas e Silva (2024) analisaram a efetividade da participação nas diferentes fases do ciclo regulatório para as agências de transporte. Os autores identificaram que, para a Anac e Antaq, as manifestações realizadas antes da publicação da norma tiveram uma maior taxa de aceitação, com uma média de 38% e 23% respectivamente, comparado com as realizadas após a publicação da minuta, com média de 32% e 7%, respectivamente. Esses achados estão alinhados com a literatura que defende que a participação em estágios iniciais do processo regulatório oferece uma oportunidade maior para partes interessadas influenciarem a regulação final, reforçando a importância de engajar os interessados logo no início (Sant´ambrogio; Staszewski, 2021).

**Figura 11. Impacto da participação segundo o momento da participação (%)**



<sup>38</sup> O gráfico da figura 11 mostra que não foi possível analisar a efetividade da participação nas tomadas de subsídios da ANTT. Embora a agência tenha publicado relatórios de análise de contribuições (RAC) para cerca de um quarto (24%) dos mecanismos de participação realizados na fase inicial do processo regulatório, esses documentos não apresentaram as respostas da agência às contribuições recebidas.

Fonte: Salinas & Silva, 2024.

Tem crescido entre as agências reguladoras independentes o uso de mecanismos de participação em estágios iniciais de formação das políticas regulatórias. Mesmo sem nenhuma previsão legal, praticamente todas as agências reguladoras independentes adotam, atualmente, algum mecanismo de participação para a construção de suas agendas regulatórias. As agências também têm adotado mecanismos de participação para a discussão de problemas regulatórios amplos e têm incorporado mecanismos de participação variados na elaboração de suas AIRs, como consultas setoriais, consultas dirigidas, diálogos setoriais, reuniões participativas, reuniões técnicas, reuniões públicas com interessados, para além dos órgãos de assessoramento e de aconselhamento obrigatórios previstos em algumas leis setoriais.

Tendo em vista que a legislação vigente não estabelece procedimentos e exigências de transparência para esses mecanismos de participação adotados em fases iniciais do processo regulatório, não há, para esses mecanismos de participação, prazos mínimos para o recebimento de contribuições ou exigências de transparência claras para a convocação das partes interessadas ou para o oferecimento de respostas às contribuições recebidas. O risco que se corre com uma maior informalidade desses mecanismos de participação é que eles beneficiem apenas grupos de interesse mais mobilizados e articulados, alijando do processo regulatório outros grupos que, embora afetados pela regulação, revelem-se incapazes de transitar por ambientes informais e pouco transparentes.

Quanto aos prazos para recebimento de contribuições, viu-se que a legislação prevê prazos mínimos para a realização de consultas públicas de minutas de atos normativos. Por exemplo, o prazo mediano de duração de uma tomada de subsídios, mecanismo mais usual da fase de formação da agenda das políticas regulatórias, é de 33 dias, ou seja, 12 dias menor do que o prazo mínimo legal para as consultas públicas de atos normativos<sup>39</sup>. Não raras vezes, são instituídas tomadas de subsídios para discutir

---

<sup>39</sup> Essas informações foram obtidas a partir de consulta à base de dados de participação social do projeto Regulação em Número da FGV Direito Rio.

análises de impacto regulatório com prazos flagrantemente exíguos, restringindo, assim, as oportunidades de participação nessa fase tão importante do processo regulatório.

Uma outra fragilidade de mecanismos de participação menos institucionalizados diz respeito a sua transparência. Diferentemente das consultas públicas, mecanismos de participação adotados em fases iniciais do processo regulatório podem não ser dirigidos a toda a sociedade, mas sim a representantes das partes diretamente afetadas por determinada proposta regulatória. É comum, nesses casos, que se convide agentes regulados específicos para coletar dados, ideias e sugestões sobre determinado tema ou problema regulatório. Via de regra, as agências possuem discricionariedade para ampliar ou restringir a participação que podem, respectivamente, ser tanto abertas ao público como “restritas a convidados”.

A opção por uma participação restrita a convidados não é um problema em si, conquanto que as regras de convocação sejam claras e a elas seja dada a devida publicidade, o que nem sempre ocorre.

É grande a nossa briga e pressão sobre os reguladores para que haja mais previsibilidade, mais transparência, nessas fases e instrumentos mais iniciais. E por quê? Porque embora a gente receba muitos convites, eu não tenho a menor ideia da proporção de convites que a gente recebe em comparação às reuniões que são realizadas. Porque elas não têm chamada, não têm publicidade. São direcionadas. O que eu posso dizer é que grande parte das nossas denúncias de interferência de setores empresariais nas regulações, nos processos decisórios, são todas porque ocorreram reuniões e atos administrativos a portas fechadas e o processo foi iniciado baseado na escuta só de um setor ou com evidências e dados só de um setor.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Depoimento de representante de organização da sociedade civil de defesa de direitos em entrevista realizada em 19 de dezembro de 2024.

É possível argumentar que a legislação atualmente vigente não fecha as portas para a participação ao longo de todo o ciclo regulatório. Além disso, uma certa flexibilidade nos usos desses mecanismos é necessária diante da diversidade cultural e de capacidades institucionais dos diferentes órgãos e entidades reguladoras. É preciso, no entanto, garantir que os mecanismos de participação social utilizados sejam inclusivos e transparentes, com prazos suficientes para a participação, critérios claros de convocação e transparência ativa adequada.

## Quadro-resumo: problemas da legislação vigente

A legislação atualmente em vigor estabelece um regime procedimental fragmentado, em que normas esparsas aplicam-se desigualmente aos diferentes tipos de reguladores. As escassas normas gerais vigentes não articulam adequadamente a participação social em todas as etapas do ciclo regulatório, prevendo apenas participação social obrigatória em estágio avançado do ciclo regulatório, quando tende a ser menos efetiva. Embora seja recomendável que reguladores tenham flexibilidade na utilização do cardápio de mecanismos de participação, a falta de padronização pode comprometer a transparência, previsibilidade e efetividade da participação em processos regulatórios.

- O regime jurídico atual da participação social é marcado por forte **fragmentação normativa**, decorrente da adoção gradual e descoordenada de diferentes regras para órgãos e entidades reguladoras. As normas são **esparsas, sobrepostas e aplicáveis de modo desigual** — algumas **apenas às agências reguladoras**, outras **a todos os reguladores** —, o que gera incerteza e **assimetria** no cumprimento. Além disso, muitos órgãos com funções regulatórias residuais **não se reconhecem como reguladores** e, por isso, aplicam de forma incompleta as normas existentes.
- A legislação concentra a participação em **fases tardias do processo regulatório**, especialmente na discussão de minutas já elaboradas: **apenas consultas e audiências** públicas possuem procedimentos mínimos definidos; outras modalidades amplamente utilizadas **carecem de regras sobre prazos, forma de convocação, deveres de transparência e resposta**. Como resultado, as **práticas variam amplamente** entre órgãos reguladores, tanto na condução dos processos quanto na estrutura das plataformas e na qualidade das informações disponibilizadas.
- Observa-se também baixa **articulação entre participação e outras ferramentas de melhoria regulatória, como agenda regulatória, AIR e ARR**. A legislação vincula a participação obrigatória quase exclusivamente à realização de AIR — instrumento ainda pouco utilizado, reduzindo, assim, as oportunidades de participação social ao longo do ciclo regulatório.

## Quadro-resumo: problemas da legislação vigente (continuação)

- Por fim, a fragmentação normativa compromete a **previsibilidade** dos processos participativos. A **dispersão** das regras e a **falta de padrões mínimos** compromete a compreensão sobre as exigências aplicáveis, reduzindo a clareza sobre oportunidades de participação, os requisitos de cada modalidade e o tratamento dado às contribuições. Esse ambiente desordenado pode **limitar o engajamento** e **afetar a confiança no processo regulatório**.

4. Diretrizes para a elaboração de norma infralegal sobre procedimentos de participação social em processos regulatórios

O diagnóstico acima apresentado expõe a necessidade de edição de um novo ato normativo geral sobre participação em processos regulatórios no Brasil, aplicável a todos os órgãos e entidades reguladoras federais, sem distinção. A fragmentação das normas que regem a participação social no âmbito da administração pública federal contribui para um cenário de incertezas que contribui para o desconhecimento, tanto de reguladores como dos usuários dos mecanismos de participação social, das normas vigentes.

Como visto na seção 2.1, a edição de um ato normativo geral para as agências reguladoras listadas na Lei nº 13.848/19 propiciou ganhos de eficiência e de transparência na condução dos mecanismos de participação social. Acredita-se que benefícios semelhantes podem ser proporcionados aos demais órgãos e entidades reguladoras, que em sua maioria, como visto, parecem desconhecer as esparsas e fragmentadas normas atualmente vigentes sobre participação social.

Além disso, apesar da LGA ter propiciado avanços, as normas que regem os mecanismos de participação social para as agências reguladoras ainda são insuficientes para propiciar um ambiente uniforme, transparente e com oportunidades plenas de participação nas diferentes fases do ciclo regulatório. A seguir, são apresentadas recomendações para a produção de ato normativo infralegal que leve em consideração esses fatores e que dê um tratamento uniforme e efetivo à participação social em processos regulatórios.

#### **4.1 Deve-se editar norma única e geral para todos as instituições reguladoras**

O diagnóstico apresentado nas seções anteriores reforça a necessidade da edição de ato normativo que revise e consolide as esparsas e fragmentadas normas atualmente vigentes sobre mecanismos de participação social.

Para garantir transversalidade, estabilidade e segurança aos processos regulatórios, recomenda-se que este ato tenha *status* jurídico de **decreto**, visando

garantir que as normas gerais de processo normativo vinculem todos os órgãos e entidades reguladoras federais indistintamente. Na seção 1 deste relatório, viu-se que a participação social em processos regulatórios é hoje disciplinada por variados instrumentos normativos, incluindo três decretos principais – Decreto nº 10.411/20, Decreto nº 11.243/22 e Decreto nº 12.002/24. Desse modo, apenas um ato normativo de mesma hierarquia poderá consolidar, revisar e alterar as normas previstas nos referidos decretos. Por exemplo, a norma do Decreto nº 10.411/20, que, como visto acima, equivocadamente atrela a obrigatoriedade de consulta pública apenas a normas precedidas por AIR, só poderá ser alterada se houver a edição de um novo decreto.

No entanto, em um cenário de inviabilidade de edição de decreto, uma alternativa seria aprovar uma **resolução do Comitê Gestor do PRO-REG com recomendações** para que órgãos e entidades com competências regulatórias adotem, de forma voluntária, as soluções apresentadas neste relatório. Ressalva-se, no entanto, que esse ato normativo não poderá alterar o conteúdo dos decretos atualmente vigentes que disciplinam de modo fragmentado os mecanismos de participação social.

Uma dúvida que pode surgir diz respeito à obrigatoriedade de uso de mecanismos de participação social por órgãos que, em razão da sua natureza intersetorial, já possuem representantes da sociedade civil em sua composição, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), por exemplo. Apesar desses órgãos já possuírem uma estrutura de governança da qual participam representantes das indústrias reguladas e da sociedade civil, esse arranjo institucional não impede que mecanismos de participação, como consultas públicas, sejam adotados para validar as propostas regulatórias elaboradas pelo referido conselho. Por essa razão, o ato normativo deve prever expressamente que se aplica não apenas aos órgãos e entidades reguladoras usuais, mas também aos órgãos colegiados com funções normativas.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> É possível traçar um paralelo, aqui, com os processos normativos norte-americanos em que há “*Regulatory Negotiation – Reg Neg*”. Processos em que há *Reg Neg* são aqueles em que a elaboração da proposta regulatória é feita por um comitê composto por representantes do governo, de agentes econômicos regulados e de representantes da sociedade civil. Nos Estados Unidos, mesmo que a minuta de ato regulatório seja elaborada por meio de *Reg Net*, ou seja, da interação e negociação desses autores, ela, ainda assim, terá que ser submetida ao processo de consulta pública (*notice and comment*), em que será dada a oportunidade para a sociedade manifestar-se sobre a proposta regulatória que fora objeto de

A adoção de ato normativo geral que se aplique indistintamente a todos os órgãos e entidades reguladoras federais é necessária não apenas para garantir maior uniformidade no uso dos mecanismos de participação por toda a administração pública federal, mas também para garantir maior engajamento das partes afetadas pela regulação. Como visto no relatório **“Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios”**, um dos problemas percebidos pelas partes afetadas como mais prejudiciais à participação social diz respeito à insuficiência ou dificuldade de acesso a informações sobre as oportunidades de participação. A confusão reside não apenas na falta de conhecimento sobre a existência desses mecanismos de participação, mas também sobre as normas que os regem.

A uniformização de ritos, prazos e exigências de transparência constituem um primeiro e importante passo em direção à promoção de maior engajamento das partes afetadas pela regulação.

## **4.2 Deve-se construir norma com ampla participação social**

Independentemente do *status* jurídico que o novo ato normativo sobre participação social em processos regulatórios venha a gozar, recomenda-se que o seu processo de elaboração também seja **instruído por mecanismos de participação social**.

Em atenção às boas práticas regulatórias, oportunidades de participação devem ser conferidas aos reguladores e a todas as partes interessadas, incluindo representantes de órgãos e entidades reguladoras, de indústrias reguladas e de consumidores, bem como especialistas e cidadãos.

O novo ato normativo sobre participação social pode ser instruído por variadas modalidades de participação social. Antes da redação propriamente dita do ato

---

negociação (Blake; Bull, 2017). Para um relato detalhado da experiência do *Reg Neg* nos Estados Unidos, ver o relatório **“Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios”**, que corresponde ao produto 2 deste trabalho de consultoria.

normativo, é possível envolver as partes interessadas na discussão das diretrizes que devem nortear a sua elaboração. Conforme será detalhado na seção 4.4, em estágio preliminar da discussão sobre o ato normativo, pode-se adotar mecanismos de participação assíncronos (e.g. consulta online) e síncronos (e.g. reuniões com partes interessadas). Para a discussão da proposta de ato normativo, sugere-se a realização de ao menos um mecanismo de participação social síncrono (reunião participativa com pessoas interessadas) e um assíncrono (consulta pública) para a discussão da minuta de ato normativo. Para essas modalidades de participação social, documentos como o presente relatório podem ser divulgados para auxiliar as partes interessadas a participarem, sendo que questionários e roteiros de perguntas podem ser adotados para melhor direcionar as discussões.

### **4.3 Deve-se estabelecer um conjunto de princípios norteadores para a participação social**

No relatório “**Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios**”, procurou-se demonstrar que países com políticas de engajamento de partes interessadas em processos regulatórios bem consolidadas adotam cartas ou declarações de **princípios gerais de participação social**. Apesar dos princípios variarem conforme o país, eles cumprem um papel norteador para o planejamento e realização de mecanismos de participação mais efetivos. Princípios definem o ambiente no qual os mecanismos de participação irão operar e constituem a base para futuros aprimoramentos da política de participação social de cada país.

Independentemente do setor regulado ou das especificidades institucionais de cada órgão ou entidade reguladora, determinados princípios são universais e indispensáveis para assegurar a qualidade democrática da participação social. Este trabalho adota quatro princípios mínimos que devem orientar toda política ou mecanismo de participação em matéria regulatória: **legitimidade**, que exige inclusão e representatividade; **transparência**, que garante acesso à informação e

rastreabilidade das decisões; **proporcionalidade**, que ajusta métodos e prazos à complexidade e ao impacto das normas; e **efetividade**, que assegura que a participação produza resultados concretos e influencie a tomada de decisão. Esses princípios formam o **núcleo de uma governança participativa sólida**, capaz de equilibrar técnica, abertura e responsabilidade pública no processo regulatório.

Esses quatro princípios não devem ser compreendidos como regras rígidas, mas como **balizas interpretativas** que orientam o desenho e a execução das práticas participativas. Juntos, eles traduzem valores democráticos em critérios operacionais, permitindo que a participação social deixe de ser apenas uma formalidade procedimental e se torne um instrumento efetivo de governança. A partir deles, os reguladores podem definir standards e parâmetros concretos para planejar, conduzir e avaliar cada etapa do engajamento com a sociedade — desde a convocação dos interessados até a prestação de contas sobre os resultados obtidos.

#### 4.3.1 Princípio da legitimidade

O princípio da legitimidade exige que os processos participativos sejam concebidos de modo **amplo, inclusivo e representativo**, assegurando que todos os grupos potencialmente afetados por uma proposta regulatória tenham oportunidade real de contribuir. A legitimidade da participação decorre não apenas da abertura formal dos canais de consulta, mas da **diversidade efetiva** dos atores envolvidos e da qualidade do diálogo estabelecido entre eles. Quanto mais plural o conjunto de vozes ouvidas — abrangendo agentes econômicos, organizações da sociedade civil, especialistas, cidadãos e grupos vulneráveis —, mais robusto se torna o processo decisório e mais forte o reconhecimento público da autoridade reguladora.

Para garantir a efetividade no cumprimento desse princípio, este pode ser complementado pelos seguintes *standards*:

- Deve ser assegurado o **direito à participação de todos os grupos afetados ou interessados** em uma proposta de regulação;

- Os órgãos e entidades reguladoras devem identificar os grupos afetados ou interessados pela regulação e garantir oportunidades de participação a todos esses grupos;
- Órgãos e entidades reguladoras devem promover mecanismos de participação **amplamente inclusivos** quando a proposta regulatória for de **interesse geral** da população;
- Órgãos e entidades reguladoras podem adotar mecanismos de participação **restritos a convidados ou a públicos dirigidos** ao regular temas **altamente técnicos e especializados**;
- Para mecanismos de participação restritos a convidados, órgãos e entidades reguladoras devem assegurar-se de que todos os grupos afetados estão sendo **representados**;
- **Critérios objetivos e impessoais** devem ser adotados para a convocação de participantes em consultas direcionadas e **reuniões restritas** a convidados;
- A escolha por **mecanismos de participação restritos** a convidados deve ser **motivada**;
- Órgãos e entidades reguladoras devem garantir **oportunidades de participação** adaptados a **grupos vulneráveis** ou afetados pela exclusão digital sempre que a proposta regulatória lhes afete.

#### 4.3.2 Princípio da Transparência

O princípio da transparência é o alicerce da confiança pública na regulação e um elemento indispensável para a qualidade da participação social. Ele impõe aos órgãos e entidades reguladoras o dever de **informar, de forma clara, tempestiva e acessível**, todas as etapas dos processos participativos — desde o planejamento até a divulgação dos resultados. A transparência garante que as decisões regulatórias possam ser **compreendidas, verificadas e contestadas** pelos interessados, permitindo que a

sociedade acompanhe não apenas o *que* foi decidido, mas também *porque* e *como* cada decisão foi tomada.

Ser transparente, no contexto regulatório, não se limita a publicar documentos ou cumprir formalidades legais. Requer **comunicação ativa e orientada ao público**, com linguagem adequada, dados abertos e justificativas claras sobre a incorporação (ou rejeição) das contribuições recebidas. Ao assegurar previsibilidade e visibilidade ao processo decisório, a transparência cria as condições necessárias para um engajamento qualificado e para o fortalecimento da *accountability* institucional.

Há uma série de *standards* que podem dar concretude ao princípio da transparência, como os seguintes:

- Órgãos e entidades reguladoras devem **informar**, em suas **agendas regulatórias**, os processos regulatórios que serão objeto de participação social;
- Órgãos e entidades reguladoras devem **desenvolver estratégias de comunicação adaptadas** ao público-alvo de uma proposta de regulação;
- Órgãos e entidades reguladoras devem **adotar meios de comunicação variados** para engajar a variedade de grupos afetados pela regulação;
- Deve-se garantir a **transparência na convocação** de todos os mecanismos de participação, inclusive aqueles **restritos a convidados**;
- É **dever** dos órgãos e entidades reguladoras **providenciar informações completas e claras**, visando facilitar a participação social;
- O **ato convocatório** do mecanismo de participação deve **informar com clareza o objeto** da consulta, valendo-se de recursos de **linguagem simples**;
- O **ato convocatório** do mecanismo de participação deve **informar com clareza e precisão quais são os grupos que serão afetados** pela decisão regulatória;
- Sempre que a proposta de regulação for de **interesse geral** da população, órgãos e entidades reguladoras devem **elaborar versões adaptadas**, com uso de linguagem simples, **para cidadãos e público leigo**, de documentos e

notas técnicas de alta complexidade utilizados na instrução de procedimentos de consulta;

- Órgãos e entidades reguladoras devem **informar**, em seu sítio eletrônico, uma **previsão de prazo para publicação das respostas** às contribuições recebidas;
- Órgãos e entidades reguladoras devem **publicar respostas** às contribuições recebidas **em todas as modalidades de participação social**. As análises às contribuições recebidas em fases iniciais do ciclo regulatório não devem ser entendidas como respostas conclusivas ou vinculantes, mas devem sinalizar se serão ou não aproveitadas nas etapas seguintes;
- Os **relatórios de análises de contribuições** devem relacionar as contribuições recebidas aos **nomes dos seus proponentes** e aos **interesses que eles representam**;
- Sem prejuízo da adoção de outros meios de comunicação, o ato de convocação, as contribuições recebidas e as respostas oferecidas pelos órgãos e entidades reguladoras **devem ser reunidos e publicados em uma mesma seção do sítio eletrônico** dos órgãos e entidades reguladoras;

Sem prejuízo da adoção de outros meios de comunicação, o ato de convocação, as contribuições recebidas e as respostas oferecidas pelos órgãos e entidades reguladoras **devem ser reunidos e publicados no portal “Participa + Brasil”** ou portal equivalente, bem como no sítio eletrônico do órgão ou entidade reguladora.

### 4.3.3 Princípio da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade orienta a adequação entre os **meios de participação** e os **fins regulatórios** pretendidos. Ele estabelece que os métodos, formatos e prazos de cada mecanismo participativo devem ser proporcionais à **complexidade, relevância e impacto** da proposta em discussão. Assim, quanto maior a amplitude social ou a sensibilidade política de uma norma, maior deve ser o esforço de engajamento e o tempo concedido para análise e manifestação dos interessados.

A proporcionalidade também protege a eficiência administrativa e a coerência das políticas públicas. Ao calibrar os instrumentos de participação à natureza do problema regulatório, evita-se tanto o **excesso procedimental**, que pode paralisar a ação estatal, quanto a **insuficiência participativa**, que reduz a legitimidade e a qualidade das decisões. Trata-se, portanto, de um princípio de equilíbrio: ele garante que o engajamento social seja substantivo, sem comprometer a racionalidade e a tempestividade do processo decisório.

Exemplos de *standards* que podem ser previstos para a concretização desse princípio incluem:

- Deve ser garantido **tempo suficiente** para viabilizar a participação das partes interessadas;
- O **prazo para o recebimento de contribuições** em tomadas de subsídios deve ser **proporcional à complexidade da consulta**, não devendo ser inferior ao prazo mínimo legal atribuído à consulta pública;
- O **prazo para a convocação de reuniões participativas** deve ser **proporcional à complexidade da temática** a ser discutida, devendo-se evitar prazos exíguos;
- A escolha da **modalidade de participação social** deve estar **adequada ao objetivo** pretendido pelo regulador e à **fase do ciclo regulatório** em que será utilizado;
- Em **casos excepcionais**, órgãos e entidades reguladoras podem ser **dispensados de consultar** as partes interessadas quando dispõem de **amplo conhecimento sobre o tema a ser regulado**.

#### 4.3.4 Princípio da efetividade

O **princípio da efetividade** confere à participação social o seu caráter transformador, assegurando que ela produza resultados concretos sobre as decisões e políticas regulatórias. Uma participação só é efetiva quando **influencia o conteúdo das normas**, melhora a compreensão dos problemas regulatórios e contribui para soluções

mais equilibradas e factíveis. Isso significa que os mecanismos de engajamento devem ser planejados para **gerar aprendizado institucional**, capturar informações relevantes e retroalimentar o processo regulatório com evidências e perspectivas sociais.

A efetividade depende, assim, de **planejamento, acompanhamento e retorno**. Reguladores devem garantir que a participação ocorra em fases oportunas — especialmente nas etapas iniciais do ciclo regulatório — e que haja resposta clara às contribuições recebidas. Ao assegurar que o engajamento produza impacto real, a efetividade fecha o ciclo participativo e transforma a escuta pública em uma prática de governança baseada em resultados, aprendizado e confiança mútua entre Estado e sociedade.

Recomenda-se, portanto, a adoção dos seguintes *standards*:

- Mecanismos de participação devem ser adotados para a **construção de agendas regulatórias**, propiciando maior legitimidade e qualidade à etapa de planejamento;
- Mecanismos de participação devem ser adotados, sempre que possível, nas **etapas de definição de problemas e alternativas regulatórias**;
- Mecanismos de participação devem ser adotados na fase **de avaliação de normas regulatórias** já em vigor;
- Devem ser priorizados **mecanismos de participação presenciais** para engajar **grupos vulneráveis** ou de **difícil alcance** afetados pelas políticas regulatórias.

#### **4.4 Deve-se conferir tratamento sistemático aos modos de participação social**

O novo ato normativo deve conferir tratamento sistemático a todas as oportunidades de participação social adotadas ao longo do ciclo regulatório. Como visto na primeira seção, o legislador elegeu um mecanismo de participação - a consulta pública - como instrumento pelo qual as partes afetadas pela regulação se manifestam sobre minutas de atos normativos.

A legislação atualmente em vigor não estabelece normas gerais sobre mecanismos de participação social que tenham por objetivo coletar informações para instruir os processos de construção ou avaliação de normas. Torna-se necessário, portanto, que haja um tratamento normativo sistemático para as diferentes modalidades de participação social, que variam em razão de seus objetivos, formatos e estágios em que são empregados no ciclo regulatório.

A partir da análise das normas que regem processos normativos, tanto no Brasil quanto internacionalmente<sup>42</sup>, é possível diferenciar cinco modalidades distintas de participação social, formadas a partir da combinação dos seguintes elementos: (i) o **objetivo** a ser atingido com o mecanismo de participação social; (ii) o **formato** da participação social; (iii) o **caráter prolongado ou pontual** do mecanismo de participação social.

A participação social pode atender a dois objetivos principais: ela pode ser adotada com o propósito de **coletar informações** científicas, técnicas, jurídicas, econômicas para elaboração de documentos, como agendas regulatórias, estudos de AIR, atos normativos e estudos de ARR, ou pode ser utilizada para **solicitar feedback** acerca das minutas, já elaboradas, desses mesmos documentos. No primeiro caso, em que a participação social auxilia o regulador a *construir* os documentos que embasarão a sua tomada de decisão, é recomendável que os formatos de participação sejam **mais flexíveis**, permitindo-se, por exemplo, que consultas *online* sejam **dirigidas** a grupos específicos ou que reuniões contenham participação **restrita a convidados**. No segundo caso, em que as partes afetadas são convidadas a se manifestar sobre agendas regulatórias, estudos de AIR, atos normativos e estudos de ARR já elaborados, a participação social tenderá a ser **mais formal**, exigindo que seja conferida a oportunidade de **participação social ampla e irrestrita** a toda a população.

A participação social adotada com esse propósito de **coleta de informações** ou evidências pode ocorrer de forma **assíncrona** ou **síncrona**. No primeiro caso, os

---

<sup>42</sup> A listagem dos normativos que regem os processos participativos no âmbito das agências reguladoras consta do relatório “**Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios**”, correspondente ao produto 2 deste trabalho de consultoria.

participantes responderão, por escrito, a perguntas formuladas em diferentes formatos (e.g. *surveys*, perguntas abertas, perguntas com respostas de múltipla escolha etc.) pelos reguladores. Além de **flexibilidade para definir o formato da consulta**, os reguladores podem ainda definir quem será o seu público-alvo, se direcionado a grupos específicos ou aberta ao público em geral. Além da participação online assíncrona, reguladores podem também realizar reuniões, virtuais ou presenciais, para que as partes afetadas pela regulação possam discutir problemas regulatórios amplos ou participar, quando for o caso, das etapas de construção de AIRs. Assim como consultas virtuais podem ser dirigidas a grupos específicos, essas reuniões participativas poderão ser restritas a convidados, especialmente quando tiverem por objeto assuntos de interesse limitado ou de natureza excessivamente técnico-especializada.

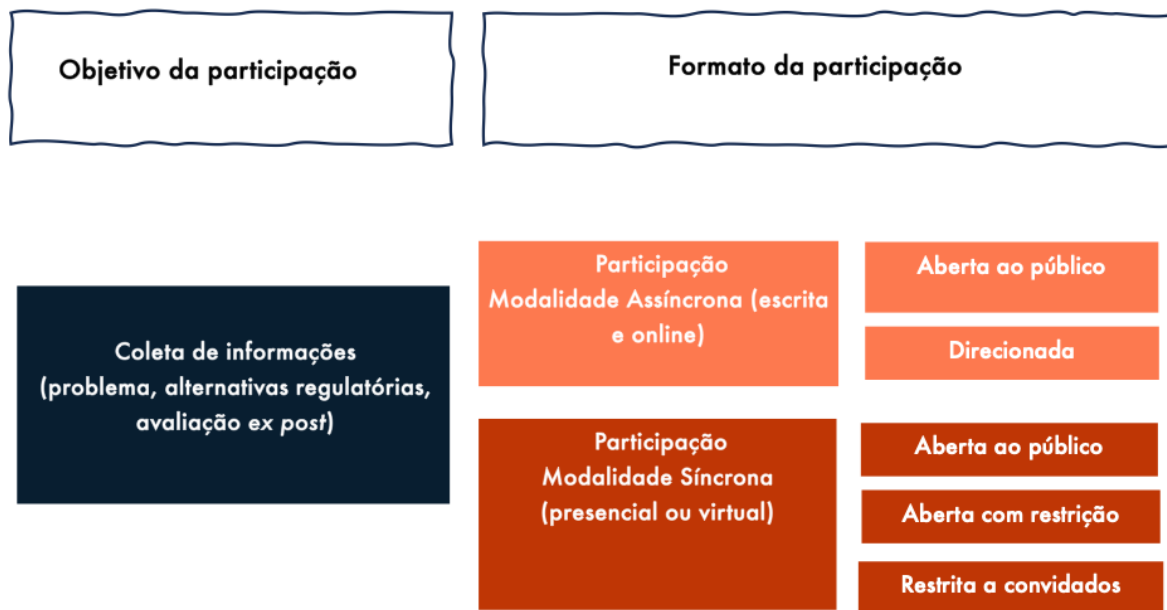
As **reuniões com partes interessadas** convidadas podem, por sua vez, ser realizadas de forma **pontual** ou **prolongada**. As reuniões participativas pontuais são aquelas que se realizam em data única. Quando forem integralmente **restritas a convidados**, dela só farão parte representantes dos grupos afetados pela regulação discricionariamente selecionados pelo regulador. Uma modalidade intermediária consiste na realização de **reunião aberta com restrição**. A ANTT, por exemplo, adota um mecanismo de participação dessa natureza, em que se manifestam oralmente na reunião apenas os convidados, porém permite-se ao público em geral o comparecimento e a apresentação de manifestações por escrito.<sup>43</sup>

Já nos fóruns participativos de **duração prolongada**, os órgãos e entidades reguladoras costuma criar **câmaras técnicas** ou **grupos de trabalho** com assentos ou representações específicas de *stakeholders*, que se reunirão de forma periódica até que seu trabalho de coleta de informações e evidências esteja concluído. As figuras 12 e 13 sintetizam as modalidades principais de participação social que podem ser adotadas para a coleta de informações ou evidências durante o processo de construção ou revisão de normas regulatórias.

---

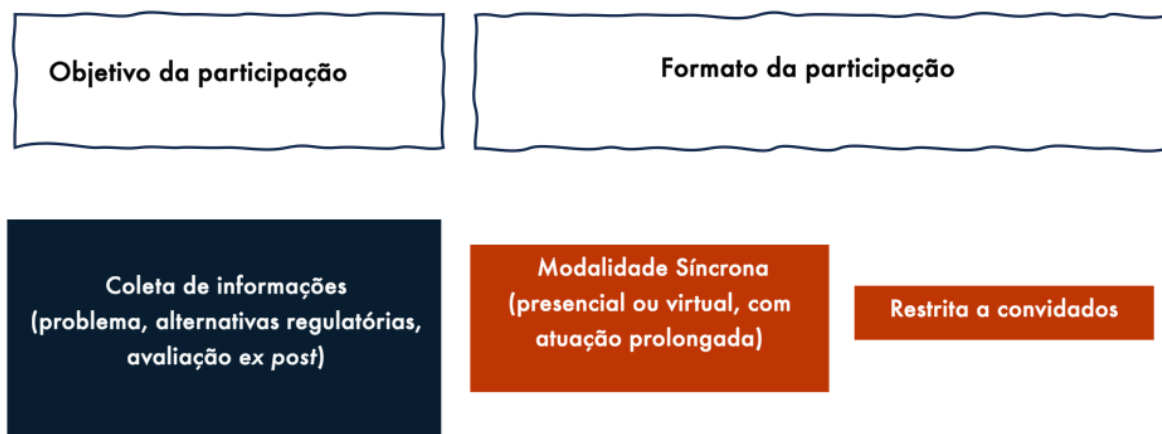
<sup>43</sup> A reunião participativa aberta com restrição está prevista no § 2º do art. 11 da Resolução nº 6.020, de 20 de julho de 2023, da ANTT. O § 5º dessa resolução prevê ainda que “qualquer parte não relacionada na lista de convidados poderá pleitear manifestação oral até 2 (dois) dias antes da abertura da reunião participativa.

**Figura 12. Mecanismos de participação para a coleta pontual de informações ou evidências**



Fonte: elaboração própria

**Figura 13. Mecanismos de participação para a coleta prolongada de informações ou evidências**

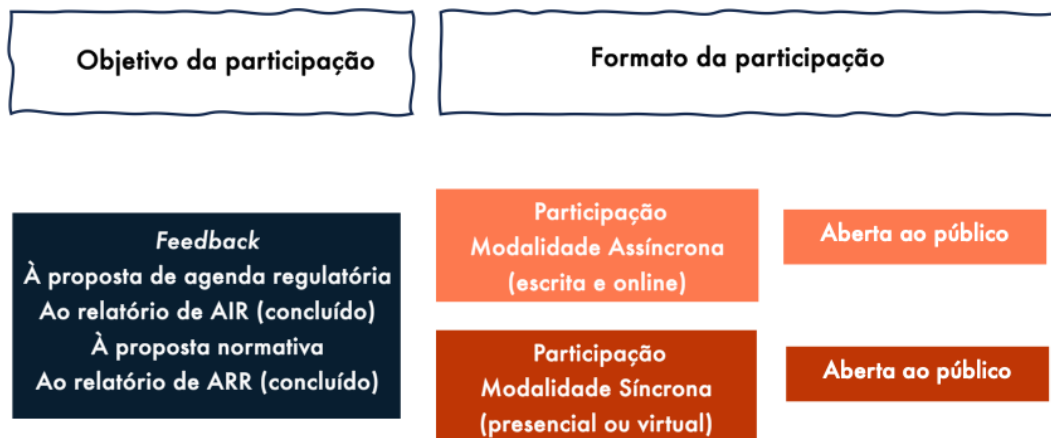


Fonte: elaboração própria

Não há, na legislação federal, normas que disciplinem a participação social para a coleta de informações e evidências, que tem por objetivo produzir conhecimento essencial para as fases de formulação inicial ou de revisão das políticas regulatórias. O único dispositivo legal que trata a esse respeito, como visto na primeira seção, é o art. 8º do Decreto nº 10.411/20, que prevê a possibilidade – facultativa - de participação social para a construção de AIRs, sem, no entanto, estabelecer regras ou parâmetros mínimos para a sua realização. Esses mecanismos de participação ocasionalmente estão previstos em normas internas ou regimentais dos órgãos e entidades reguladoras, com graus de institucionalidade e formalidade muito variados.

Quando o objetivo da participação social consistir em **solicitar *feedback*** das partes afetadas pela regulação sobre minutas, já elaboradas, de agendas regulatórias, estudos de AIR, atos normativos e ARR, em que o processo de consulta costuma ser mais engessado, a participação social também poderá ocorrer de forma **assíncrona** ou **síncrona**. Essas modalidades de participação já estão contempladas, por exemplo, na Lei nº 13.848/19, a LGA, a qual, como visto, dispõe sobre a consulta pública (forma assíncrona) e a audiência pública (forma síncrona). No entanto, mesmo para essas modalidades de participação, o tratamento conferido pela legislação federal atualmente vigente possui lacunas e inconsistências, algumas já assinaladas nas seções anteriores e outras que serão enfatizadas nas seções seguintes. A figura 14 sintetiza as duas modalidades principais de participação social que podem ser adotadas para recebimento de *feedback* da população acerca de documentos já elaborados.

**Figura 14. Mecanismos de participação para *feedback* da população sobre documentos oficiais (agenda, AIR, minuta normativa e ARR)**



Fonte: elaboração própria

Embora seja recomendável que o ato normativo sobre participação social apresente tratamento sistemático a essas modalidades de participação, cuidados devem ser tomados para evitar o seu engessamento. A pluralidade de ambientes regulatórios e as diferentes capacidades dos órgãos e entidades reguladoras demandam flexibilidade no uso de ferramentas de melhoria regulatória, sobretudo aquelas envolvendo mecanismos de participação social. Torna-se contraproducente, por exemplo, exigir a adoção de mecanismos de participação social para a coleta de informações e evidências sobre as quais os reguladores já possuem amplo conhecimento. Desse modo, o ato normativo deve dispor apenas sobre questões fundamentais, que visem garantir que os princípios e diretrizes da participação social acima assinalados sejam respeitados.

#### **4.4.1 Deve-se uniformizar a nomenclatura adotada para cada modalidade de participação**

Para garantir um tratamento mais uniforme às modalidades de participação destacadas na seção anterior, a primeira medida a ser tomada é uniformizar a sua nomenclatura entre os órgãos e agências reguladoras federais. Na seção 2.1, observou-se que as agências reguladoras, que costumam adotar mecanismos de participação para a coleta de informações em estágios iniciais dos processos regulatórios, adotam nomenclaturas muito variadas para se referir a instrumentos muito semelhantes.

Por exemplo, o mecanismo de participação assíncrono utilizado para coletar pontualmente informações e evidências recebe denominações entre as agências reguladoras tão variadas como consulta prévia (ANP), consulta setorial (Anac), consulta pública (Ancine, Antatel), E-participa (Anvisa) e tomada de subsídios, sendo essa última a expressão adotada de modo mais frequente (ANA, Antaq, ANTT, ANA, ANS, ANM).

Para a modalidade síncrona de participação visando a coleta de informações e evidências em caráter pontual, as agências apresentam denominações variadas para esses instrumentos, como consultas setoriais, consultas dirigidas, diálogos setoriais, reuniões participativas, reuniões técnicas, reuniões públicas com interessados, as quais não se confundem com os órgãos de assessoramento e de aconselhamento obrigatórios previstos em algumas leis setoriais. Já os grupos formados para atuar de forma prolongada na coleta de informações e evidências recebem a denominação de câmaras técnicas (ANS, Ancine), grupos técnicos de acompanhamento (ANA) e grupo de estudos misto (Anac) e grupo de trabalho (Anvisa).

A Lei Geral das Agências Reguladoras (LGA) uniformizou, para as doze agências federais nela contempladas, a nomenclatura dos mecanismos de participação que têm por objetivo receber *feedback* da população sobre propostas de atos normativos. A LGA utilizou o termo consulta pública para a modalidade assíncrona e audiência pública para a participação síncrona. Antes da LGA, as agências adotavam nomenclaturas muito variadas para se referir a esses mecanismos de participação, do mesmo modo que hoje adotam para tratar dos instrumentos participativos utilizados para a coleta de informações e evidências para a formulação e revisão de suas normas.

Ainda que órgãos e entidades reguladoras possuam práticas e ritos variados para a realização desses mecanismos de participação, não há razão para a adoção de

nomenclaturas distintas para as quatro modalidades de participação analisadas na seção anterior. A uniformização de nomenclaturas é um primeiro passo para tornar os mecanismos de participação social mais acessíveis para os participantes, sobretudo para aqueles menos profissionalizados que deveriam estar aptos a contribuir com a formação de políticas regulatórias promovidas por órgão e entidades reguladoras diversas. A figura 15 apresenta nomenclaturas que costumam ser mais usuais para as quatro modalidades de participação adotadas em processos regulatórios. Enquanto as duas primeiras – tomada de subsídios e reunião participativa – são adotadas por algumas agências reguladoras, que as preveem em normas internas sobre processo regulatório, as duas últimas – consulta pública e audiência pública – estão previstas na legislação federal descrita na primeira seção.

Diante desse cenário, recomenda-se, para fins de uniformização a adoção da seguinte nomenclatura para as diferentes modalidades de participação social:

- Para a **coleta de informações** para a formulação e revisão de normas na modalidade assíncrona (e.g. online), recomenda-se a adoção do termo **tomada de subsídios**, a qual poderá ser **direcionada ou aberta ao público**;
- Para a **coleta de informações** para a formulação e revisão de normas na modalidade síncrona de caráter pontual, recomenda-se a adoção do termo **reunião participativa**, que poderá ser **restrita a convidados, aberta com restrição ou aberta ao público**;
- Para a coleta de informações para a formulação e revisão de normas por grupo com atuação permanente ou prolongada, recomenda-se a expressão **câmara técnica**;
- Para o **recebimento de feedback** sobre documentos já elaborados, deve ser adotada a nomenclatura já estabelecida pela legislação federal: **consulta pública** e **audiência pública**, respectivamente, para os mecanismos de participação síncrono e assíncrono. Ambas as modalidades de participação são abertas ao público.

O novo ato normativo pode adotar essas ou outras nomenclaturas, desde que o faça de forma uniforme para todos os órgãos e entidades reguladoras.

**Figura 15. Modalidades de participação e suas respectivas nomenclaturas**

Objetivo da participação	Formato da participação	Nomenclatura	
Coleta de informações (problema, alternativas regulatórias, avaliação ex post)	Modalidade Assíncrona (consulta pontual)	Tomada de subsídios	Direcionada Aberta ao público
	Modalidade Síncrona (atuação pontual)	Reunião participativa	Restrita a convidados Aberta com restrição Aberta ao público
	Modalidade Síncrona (atuação prolongada)	Câmara técnica	Restrita a convidados
Feedback À proposta de agenda regulatória Ao relatório de AIR (concluído) À proposta normativa Ao relatório de ARR (concluído)	Modalidade Assíncrona (consulta pontual)	Consulta pública	Aberta ao público
	Modalidade Síncrona (atuação pontual)	Audiência pública	Aberta ao público

Fonte: elaboração própria

#### 4.4.2 Deve-se estabelecer prazos mínimos adequados para os usuários se prepararem para as distintas modalidades de participação social

O oferecimento de um tratamento sistemático para as distintas modalidades de participação pressupõe também prazos uniformes para viabilizar a participação das partes afetadas pela regulação.

Como visto na primeira seção, a legislação federal estabelece prazos mínimos para preparação das consultas públicas para a discussão e propostas de atos normativos. O prazo para a preparação de consultas públicas é de 45 dias. Quando as normas afetarem o comércio internacional, esse prazo é estendido para 60 dias.

Para os demais mecanismos de participação, não há prazos mínimos de preparação, sendo este fato, muitas vezes, determinante para que órgãos e entidades reguladoras federais optem por não seguir os procedimentos da consulta pública,

quando deveriam fazê-lo. Desse modo, frequentemente órgãos e entidades reguladoras federais submetem documentos já finalizados, como estudos de AIR já concluídos, por exemplo, a consultas virtuais que não observam o prazo mínimo de 45 dias. Tendo em vista que a legislação federal atribui prazos mínimos apenas para a realização de consultas públicas, frequentemente agências reguladoras optam por realizar consultas virtuais com outra denominação, como “tomadas de subsídios”, por exemplo, para receber comentários sobre propostas de agendas regulatórias ou de estudos de AIR concluídos etc. O prazo mediano de duração de uma tomada de subsídios adotados pelas agências reguladoras federais é de 33 dias, ou seja, 12 dias menor do que o prazo mínimo legal para as consultas públicas de atos normativos<sup>44</sup>. Não raras vezes, são instituídas tomadas de subsídios para discutir análises de impacto regulatório com prazos exíguos, restringindo, assim, as oportunidades de participação em etapa tão importante do processo regulatório.

Prazos exíguos podem comprometer a efetividade da participação social, na percepção dos usuários de mecanismos de participação social. A figura 16 mostra os resultados de *survey* realizada com usuários dos mecanismos de participação social<sup>45</sup>, em que foi solicitado aos respondentes que indicassem, de forma hierárquica, os três fatores que consideram mais prejudiciais à participação em processos regulatórios. A alternativa “prazo exíguo oferecido pelo regulador para contribuir” recebeu o segundo maior número absoluto de indicações, conforme mostra o gráfico da figura 16.

Não há razão para que a tomada de subsídios ou instrumento equivalente, que consiste na consulta assíncrona e virtual para a coleta de informações e evidências para

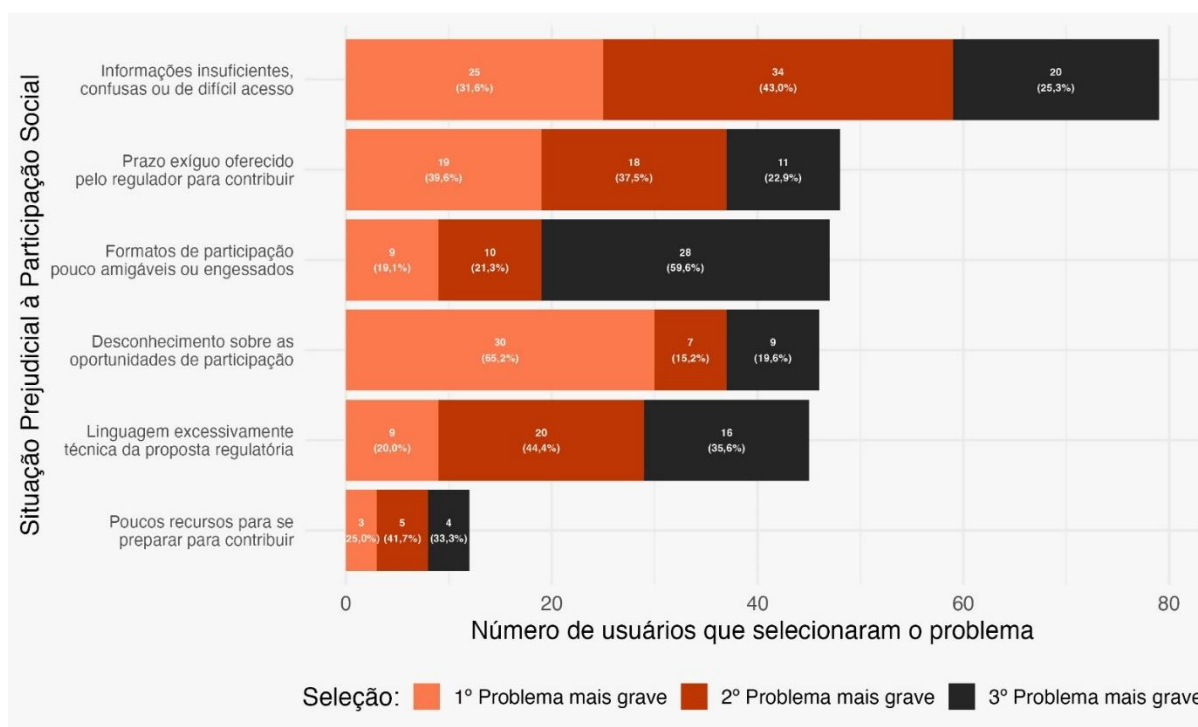
---

<sup>44</sup> Essas informações foram obtidas a partir de consulta à base de dados de participação social do projeto Regulação em Número da FGV Direito Rio, coordenado por esta consultora.

<sup>45</sup> Este trabalho de consultoria teve como um dos seus protocolos metodológicos a realização de uma pesquisa de opinião, por meio da submissão de formulário (*survey*), criados por meio da plataforma *Qualtrics*, para uma lista de 1.100 contatos, mantida pela Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). A lista de perguntas do questionário e o protocolo utilizado para a coleta e análise dos dados da *survey* constam dos anexos IV e V do relatório “**Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios**”, que consiste no produto 2 deste trabalho de consultoria.

a elaboração de agendas regulatórias, definição de problemas e alternativas regulatórias, bem como avaliação de normas regulatórias já existentes, tenha prazo inferior ao prazo estabelecido pela legislação para as consultas públicas. Nas jurisdições que valorizam a participação nessa fase construtiva das políticas regulatórias, o prazo para mecanismos de participação que têm por objetivo “coletar evidências” costumam ser maiores do que os prazos das consultas públicas para recebimento de *feedback* sobre documentos já finalizados. Este é o caso da União Europeia, em que o processo de “*call for evidence*” tem duração de 12 semanas, em contraposição ao prazo de 8 semanas para o processo de “*feedback de stakeholders*” a propostas de diretivas e regulações elaboradas pela Comissão Europeia.

**Figura 16. Problemas mais prejudiciais à participação social na percepção dos usuários**



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à survey.

**Figura 17. Prazos de duração da “*Call for Evidence*” e do “*Feedback de Stakeholders*” em processos regulatórios da União Europeia.**



Fonte: Elaboração própria com base em *European Union*, 2021.

Recomenda-se, portanto, que o novo ato normativo estabeleça prazo mínimo e adequado para recebimento de contribuições em mecanismo de participação assíncrono aberto ao público, o qual, como visto, vem sendo realizado por instituições reguladoras com terminologias variadas (tomada de subsídios, consulta prévia etc.). Recomenda-se que o prazo para a realização desse mecanismo de participação não seja inferior àquele atualmente estabelecido pela legislação para a realização das consultas públicas, de 45 dias.

Quanto às modalidades de participação síncronas (e.g. reuniões participativas e audiências públicas), também se sugere que o novo ato normativo confira tratamento uniforme a ambas, indicando prazo mínimo de antecedência para a sua realização. A LGA estabelece, em seu art. 10, § 2º, prazo mínimo de 5 (cinco) dias úteis para que as agências reguladoras convoquem, por meio de publicação no DOU e em outros meios, as partes interessadas em participar de audiências públicas. Esse prazo mínimo, por tudo o que já foi exposto, parece ser insatisfatório para conferir adequada oportunidade de preparação às partes interessadas. Essa regra, no entanto, aplica-se somente às agências reguladoras listadas na LGA, de modo que um prazo superior pode ser estipulado para os demais órgãos e entidades reguladoras federais.

No entanto, caso se opte por manter o prazo já estabelecido pela LGA para convocação de audiências públicas, um prazo mínimo mais extenso pode ser indicado para a realização de reuniões participativas realizadas para a coleta de informações e evidências durante o processo de elaboração de agendas regulatórias, bem como de construção e avaliação de normas. De todo modo, mesmo que se opte por não estabelecer prazo mais extenso para a convocação de reuniões participativas, o ato normativo pode prever expressamente que o tempo mínimo a ser definido pelo regulador deve ser compatível com a complexidade da matéria a ser tratada.

O tratamento sistemático sugerido acima diz respeito aos prazos dos mecanismos de participação abertos ao público em geral. No caso de consultas virtuais direcionadas a destinatários específicos ou reuniões restritas a *stakeholders* convidados, o regulador pode dispor de maior discricionariedade para a determinação desses prazos, conquanto que seja garantida e preservada a transparência e a impessoalidade desses mecanismos de participação, conforme analisado na próxima seção.

#### **4.4.3 Deve-se assegurar transparência e impessoalidade na realização de mecanismos de participação restrita**

Diferentemente das consultas públicas e audiências públicas, mecanismos de participação adotados para coletar informações e evidências podem não ser dirigidos a toda a sociedade, mas sim a representantes das partes diretamente afetadas por determinada proposta regulatória. Geralmente, reguladores possuem discricionariedade para ampliar ou restringir a participação nessa fase de coleta de informações de modo que os mecanismos adotados poderão ser, respectivamente, abertos ao público ou direcionados às partes interessadas ou afetadas pela proposta regulatória.

Embora seja recomendável garantir flexibilidade e algum grau de informalidade para reguladores realizarem essas consultas, sob pena de excessivo engessamento do processo regulatório, o risco que se corre nesses casos é alijar grupos diretamente afetados pela regulação de etapas definidoras da formação das políticas regulatórias.

Como visto, mecanismos de participação restrita utilizados para a coleta de informações e evidências podem ter atuação pontual ou prolongada. Mecanismos de participação pontual, como consultas virtuais direcionadas ou reuniões participativas restritas a convidados, possuem maior grau de informalidade quando comparados a grupos ou câmaras técnicas que se reúnem periodicamente no curso de um processo regulatório.

Na seção 4.3 acima, recomendou-se que o novo ato normativo estabeleça como princípios gerais a participação inclusiva e a transparência. Processos participativos serão inclusivos se envolverem todos os grupos direta e indiretamente afetados pela regulação. Já a transparência desses processos será assegurada se reguladores informarem com clareza os mecanismos de participação social que pretendem adotar, quais serão os grupos que serão consultados e o que influenciou suas decisões ao adotar determinada política regulatória. Desse modo, mesmo quando os órgãos e entidades reguladoras optarem por realizar reuniões participativas restritas a convidados, esses deverão garantir representação de todas os grupos interessados e afetados pela regulação nesses fóruns.

Recomenda-se, portanto, que o novo ato normativo sobre participação social estabeleça o dever de publicidade e de motivação das partes que serão convidadas para as reuniões restritas a convidados. Isso significa exigir que órgãos e entidades reguladoras deem a devida publicidade, com antecedência, acerca das reuniões participativas que serão realizadas e que informem a lista das partes convidadas, motivando sua decisão. Sugere-se que essas informações constem, no mínimo, do site do órgão ou entidade reguladora, bem como do portal unificado de participação social (plataforma “Participa + Brasil” ou equivalente).

Recomenda-se, ainda, que o ato normativo preveja expressamente a modalidade de reunião participativa aberta com restrição, em que é garantido apenas aos convidados manifestar-se oralmente na reunião, porém permite-se ao público em geral participar da reunião e participar por meio de contribuições enviadas anteriormente por escrito. Para essa modalidade de participação, recomenda-se a solução conferida pela ANTT, que prevê que partes não relacionadas na lista de convidados possam pleitear o

direito de manifestação oral com no mínimo dois dias de antecedência da realização da reunião participativa.

Para os mecanismos de participação de duração prolongada, em que órgãos e entidades reguladoras criam câmaras técnicas ou grupos de trabalho para coletar informações e evidências no curso de processos regulatórios, recomenda-se que o ato de instauração desses fóruns, bem como a lista de participantes, seja devidamente publicado no DOU, no site do respectivo órgão ou agência reguladora, bem como na plataforma unificada de participação social. Essa exigência de transparência permitirá que interessados possam pleitear o ingresso nesses fóruns quando restar evidente que não foram designadas pessoas para representar seus interesses.

Em resumo, o novo ato normativo deve prever medidas que assegurem uma ampla divulgação das oportunidades de participação em fases de coleta de informações e evidências necessárias para a construção e revisão das políticas regulatórias. Essas medidas são essenciais para garantir que esses mecanismos de participação sejam inclusivos, transparentes e democráticos.

#### **4.4.4 Deve-se garantir às partes interessadas o direito de resposta nas diferentes modalidades de participação**

Sendo a tônica do novo ato normativo sobre participação social o oferecimento de um tratamento sistemático às diferentes modalidades de participação, este deve também ampliar o alcance das regras que tratam do dever de órgãos e entidades reguladoras de publicar respostas aos comentários que recebem dos participantes.

Como visto, a LGA instituiu o dever de publicação, nos sites das agências reguladoras, das contribuições enviadas pelos participantes em consultas públicas, no prazo de até 10 dias do seu encerramento, além da obrigação de publicação do relatório de análise das contribuições recebidas, em até 30 dias da tomada de decisão final da agência. Por força dessas exigências legais, agências que antes não publicavam de forma sistemática relatórios de análise de consulta pública, passaram a fazê-lo. Recentemente, o Decreto nº 12.002/24 estabeleceu o dever geral, **para todos os órgãos**

**da administração pública federal, de divulgar por transparência ativa as respostas às manifestações recebidas** em consultas públicas<sup>46</sup>.

Essas normas, no entanto, versam apenas sobre o **dever de resposta em consultas públicas**, não prevendo obrigação semelhante para as demais modalidades de participação social. Órgãos e entidades reguladoras não costumam oferecer respostas às contribuições que recebem em tomadas de subsídios, por exemplo, que, como visto, é uma modalidade de participação assíncrona que visa coletar informações e evidências nas fases de formulação ou revisão das políticas regulatórias. Diversos fatores podem explicar essa relutância das instituições reguladoras em oferecer respostas às manifestações recebidas em processos participativos dessa natureza. Além do dispêndio de recursos humanos e de tempo envolvido no oferecimento de respostas, reguladores podem evitar analisar as manifestações por entenderem que isso implicaria apresentar conclusões definitivas para políticas regulatórias que ainda estão em processo de construção.

Ocorre, no entanto, que os reguladores não necessitam oferecer respostas definitivas quando analisam as manifestações que recebem. O próprio art. 31, inciso III, do Decreto nº 12.002/24 prevê que os órgãos ou entidades responsáveis pelas consultas públicas “poderão analisar as manifestações sem apresentar, naquele momento, conclusões definitivas”.

Como visto no relatório **“Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios”**, jurisdições como a da União Europeia e do Reino Unido costumam oferecer respostas em todas as *call for evidence* que ocorrem em fase inicial do ciclo regulatório (European Union, 2021; United Kingdom, 2023). Ainda que a política regulatória esteja em estágio inicial de formação, os órgãos e entidades governamentais costumam oferecer uma resposta às contribuições recebidas, sinalizando se e como elas serão incorporadas nas etapas seguintes. A transparência é um dos princípios fundamentais da política de participação social

---

<sup>46</sup> Cf. art. 31 do Decreto nº 12.002/24.

dessas jurisdições, que é observado em todas as comunicações dos órgãos e entidades governamentais com os usuários da participação social.

Essa exigência de transparência pode ter impacto muito positivo na efetividade da participação, já que um fator que desestimula a participação é a ausência de resposta do regulador às contribuições que recebe. As falhas ou omissões dos reguladores em responder motivadamente as contribuições comprometem o caráter deliberativo dos mecanismos de participação social e desestimulam a participação, inclusive dos grupos de interesse mais profissionalizados.

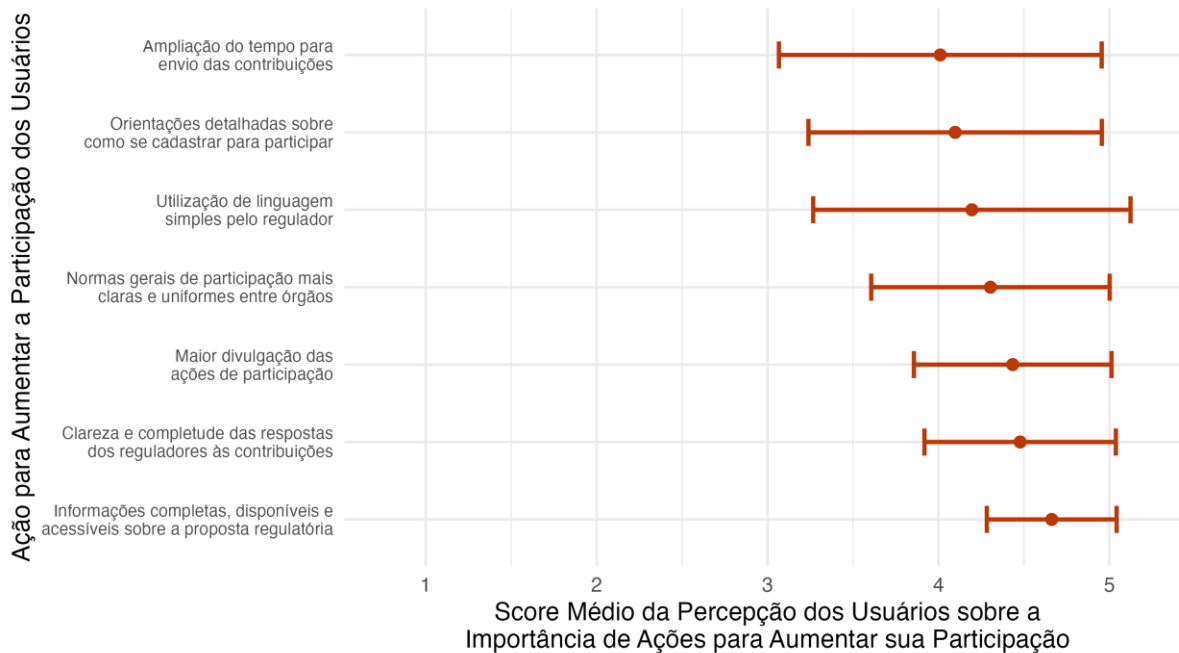
Você pede para as pessoas fazerem contribuições qualificadas. Elas vão gastar tempo, gastar recursos da empresa, e o pessoal das áreas técnicas nem sempre quer retribuir a cortesia, porque tem pressa, porque dá trabalho. E aí eu sempre falo: se você não fizer esse esforço, nunca mais vai conseguir uma contribuição qualificada daquela pessoa. Quando você precisar novamente dela, ela não vai estar lá.<sup>47</sup>

A figura 18 mostra os resultados de *survey* realizada com usuários dos mecanismos de participação social, em que buscou-se medir a percepção dos usuários, em uma escala de 5 graus de intensidade, acerca da importância da “clareza e completude das respostas dos reguladores” para aumentar os incentivos à participação. O score médio da percepção de importância da clareza e completude das respostas foi de 4.48, só ficando atrás da opção “informações completas, disponíveis e acessíveis sobre a proposta regulatória”, que recebeu score 4.66. Essas duas medidas foram também as que tiveram menor dispersão de respostas, sinalizando uma concordância maior entre os respondentes acerca da sua importância.

**Figura 18. Percepção dos usuários acerca da importância de ações para aumentar os incentivos à sua participação**

---

<sup>47</sup> Depoimento de servidor(a) público federal, em entrevista realizada em 21 de março de 2025.



Fonte: elaboração própria a partir das respostas à *survey*.

Deste modo, recomenda-se que o novo ato normativo preveja a **obrigatoriedade de publicação de respostas** para **todas as modalidades de participação social**. O ato normativo deve esclarecer que a análise das manifestações não deve ser confundida **com respostas conclusivas ou vinculantes**, devendo, no entanto, sinalizar se serão ou não aproveitadas nas etapas seguintes.

#### 4.5 Deve-se exigir coleta de dados sobre o perfil dos usuários dos mecanismos de participação

O novo ato normativo deve ainda exigir que órgãos e entidades reguladoras coletem informações que permitam **identificar com precisão os interesses dos participantes**. Como visto no relatório “**Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios**”, a maioria dos sistemas eletrônicos de participação **coleta informações insuficientes sobre o perfil**

**participantes**, prejudicando a produção de conhecimento sobre a efetividade dos mecanismos de participação. Órgãos e entidades reguladoras costumam solicitar o nome e e-mail dos participantes, sem, no entanto, perguntar se estão participando em nome próprio, como pessoa física, ou se estão representando interesses de uma pessoa jurídica. Além disso, os sistemas eletrônicos de participação não costumam solicitar informações suficientes sobre o segmento ou grupo de interesse que os contribuintes representam.

Já a plataforma “**Participa + Brasil**”, que como visto é utilizada para a coleta de comentários pelos órgãos e entidades reguladoras que não dispõem de sistemas eletrônicos próprios de participação, **também não apresenta mecanismos de coleta de dados precisos sobre os participantes**. As lacunas e deficiências na coleta desses dados **dificultam a identificação** não só **dos grupos de interesse que comparecem**, mas especialmente **daqueles que não comparecem** às consultas, dificultando estudos avaliativos que visem medir a efetividade da participação social nas políticas regulatórias.

Uma coleta padronizada de dados sobre o perfil dos participantes, que permita identificar os grupos de interesse que eles representam, é necessária para a identificação do perfil dos participantes habituais e ocasionais dos processos regulatórios. Ao analisar de modo sistemático o perfil desses participantes, é possível verificar também se há partes afetadas pelas propostas regulatórias que não estão comparecendo nos mecanismos de participação.

Sobre coleta de dados sobre participantes, duas experiências – uma internacional, envolvendo a União Europeia, e outra nacional, envolvendo a Anvisa – merecem ser destacadas. Na **União Europeia**, para participar das consultas na plataforma **Have your say**<sup>48</sup>, os participantes também devem apresentar informações que permitam identificar os interesses que representam. Indivíduos e organizações participantes podem escolher se preferem ter o seu nome ou razão social publicado, ou se preferem participar na condição de contribuintes anônimos. De todo modo, mesmo

---

<sup>48</sup> Cf. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en).

que optem pela participação anônima, o participante terá de fornecer informações que permitam identificar os interesses por ele representados. As pessoas que participam em nome de organizações empresariais, entidades do terceiro setor, entidades governamentais e instituições acadêmicas, devem indicar, em primeiro lugar, o porte da pessoa jurídica que representam. Além disso, as pessoas jurídicas que desejam participar das consultas públicas devem informar o seu número de registro no cadastro de transparência da União Europeia (***Transparency Register***<sup>49</sup>), que corresponde a uma base de dados na qual estão listadas as organizações que tentam influenciar a formulação e implementação das políticas públicas europeias.

No Brasil, a Anvisa é uma das raras entidades reguladoras que tem esta preocupação com a identificação do perfil do participante. Além de dados pessoais usuais, como nome, e-mail, naturalidade, e nacionalidade, o formulário de participação da Anvisa, que é idêntico para todos os seus mecanismos de participação eletrônica, solicita que o contribuinte informe também se participa na condição de pessoa física ou jurídica. Se o participante indicar pessoa jurídica, ele deverá ainda informar o nome da pessoa jurídica, seu CNPJ, seu e-mail corporativo, além de informar se se trata de (i) órgão ou entidade do poder público, (ii) entidade de defesa do consumidor ou associação de pacientes, (iii) conselho, sindicato ou associação de profissionais ou (iv) setor regulado (empresa ou entidade representativa). Se o participante participar na condição de pessoa física, ele deverá informar se é (i) profissional de saúde, (ii) pesquisador ou membro da comunidade científica, cidadão ou consumidor, (iii) profissional do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) municipal, (iv) profissional do SNVS estadual, (v) profissional do SNVS federal ou (vi) outro profissional relacionado ao tema.

O novo ato normativo deve, portanto, prever que os órgãos e entidades reguladoras colem informações detalhadas sobre os usuários dos mecanismos de participação que permitam identificar os interesses representados por cada um dos

---

<sup>49</sup> Cf. [https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register\\_en](https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_en).

participantes. Trata-se de medida fundamental para garantir que a coleta e gestão de dados sobre os participantes contribua efetivamente para o aperfeiçoamento das políticas de participação social nos variados contextos regulatórios.

#### **4.6 Deve-se garantir publicidade ampla das ações de participação social em portal centralizado**

No relatório “**Diagnóstico sobre a participação social da administração pública federal em processos regulatórios**”, discorreu-se sobre os benefícios proporcionados pela instituição de uma plataforma única para divulgação e processamento de mecanismos de participação social de órgãos e entidades reguladoras.

Por força do Decreto nº 12.002/24, todos os órgãos e entidades reguladoras estão obrigados a divulgar os atos convocatórios de consultas públicas na plataforma “Participa + Brasil”, ainda que venham a processá-los em sistemas eletrônicos próprios.<sup>50</sup>

Essa norma, no entanto, abrange exclusivamente a consulta pública, não fazendo referência a outras modalidades de participação, como audiências públicas, tomadas de subsídios e reuniões participativas, já mencionadas. Além disso, o Decreto nº 12.002/24 não dispõe claramente sobre quais atos devem ser divulgados no referido portal. Como visto em seções anteriores, o estabelecimento de normas procedimentais sobre consultas públicas instituiu deveres de transparência ativa aos órgãos e entidades reguladoras federais. Essas exigências aplicam-se às consultas públicas, que têm por objetivo discutir minutas de atos normativos. De acordo com os normativos vigentes<sup>51</sup>, os reguladores federais têm a obrigação de disponibilizar, em transparência ativa, quatro categorias de informações essenciais: (a) **ato convocatório** do mecanismo de participação; (b) documento(s) que expresse(m) com clareza **a decisão que a agência**

---

<sup>50</sup> Cf. art. 30, § 2º, do Decreto nº 12.002/24.

<sup>51</sup> Além da Lei nº 13.848/19, o Decreto nº 10.411/20 e o Decreto nº 12.002/24 estabelecem deveres de transparência ativa de informações essenciais das consultas públicas.

**pretende tomar** antes da realização da consulta pública; (c) **decisão final** tomada pela agência após realizado o mecanismo de participação; (d) **relatório com a análise das contribuições recebidas**.

A legislação atual não é específica se os deveres de transparência ativa na plataforma “Participa + Brasil” atingem todos esses atos. Na prática, órgãos e entidades reguladoras que dispõem de sistemas próprios têm divulgado nesse portal os atos convocatórios das consultas públicas, porém não divulgam as informações subsequentes, como relatório de análise de contribuições e deliberação final.

Deste modo, recomenda-se que o novo ato normativo sobre participação social estabeleça a obrigatoriedade de que **todas as modalidades de participação social**, independentemente de serem abertas ao público ou restritas a convidados, **sejam publicadas no portal centralizado de participação social**. Além disso, recomenda-se que não só o instrumento convocatório, mas **todas as etapas essenciais do processo participativo**, incluindo a análise das manifestações e a decisão final tomada pelo órgão ou entidade reguladora após a realização do mecanismo de participação social, **sejam devidamente divulgadas no portal**.

#### 4.7 Síntese das Propostas

A construção de um novo ato normativo sobre procedimentos de participação social em processos regulatórios constitui uma oportunidade estratégica para consolidar avanços recentes, superar lacunas da legislação vigente e conferir maior coerência, transparência e efetividade ao sistema regulatório federal. A análise conduzida neste relatório evidencia que a atual disciplina legal é fragmentada, assistemática e, muitas vezes, desconhecida pelos próprios órgãos e entidades reguladoras. Essa situação compromete não apenas a previsibilidade e a qualidade das regulações, mas também a legitimidade das decisões tomadas.

Recomenda-se, assim, a edição de um **ato normativo único e geral**, com **status de decreto**, que estabeleça **princípios** que deverão nortear a conduta de reguladores e dos usuários dos mecanismos de participação social, sem prejuízo da flexibilidade

necessária para acomodar a diversidade institucional dos órgãos reguladores. O novo normativo deve ser elaborado com **ampla participação social** e **definir**, de forma clara e uniforme, **as modalidades de participação existentes**, seus objetivos, formatos e requisitos procedimentais.

Para isso, propõe-se que o novo ato normativo ofereça tratamento sistemático às principais modalidades de participação social, o qual pressupõe: (i) **a uniformização da nomenclatura** adotada para cada modalidade de participação; (ii) **a previsão de prazos adequados e uniformes** para a preparação de cada modalidade de participação; (iii) **a exigência de impessoalidade, transparência e resposta às contribuições recebidas**, inclusive nos mecanismos de participação restrita; e (iv) a criação de regras específicas para garantir a **inclusão de grupos menos organizados** nos mecanismos de participação, especialmente nos estágios iniciais do processo regulatório. Pressupõe-se que a sistematização das oportunidades de participação social ao longo de todo o ciclo regulatório contribuirá para a melhoria da qualidade das decisões, o fortalecimento da confiança pública e o aprofundamento democrático no âmbito da formulação de políticas públicas regulatórias no Brasil.

#### 4.7.1 Diretrizes para a elaboração de norma infralegal sobre participação social em processos regulatórios

A elaboração de um ato normativo sobre participação social em processos regulatórios constitui oportunidade estratégica para consolidar e harmonizar procedimentos, estabelecer princípios norteadores e conferir previsibilidade às diversas modalidades de participação. As diretrizes a seguir buscam orientar a construção de um ato normativo capaz de promover um sistema de participação social mais uniforme, inclusivo e efetivamente integrado às demais ferramentas de melhoria regulatória.

- Recomenda-se editar **ato normativo único**, preferencialmente sob a forma de **decreto**, que consolide, revise e harmonize as regras de participação social para **todos os órgãos e entidades reguladoras**. Uma alternativa, caso o decreto seja inviável, seria a edição de uma **resolução do Comitê Gestor do PRO-REG**, com **recomendações para adesão voluntária de reguladores**.
- O processo de construção da norma deve envolver reguladores e todos os segmentos da sociedade civil. Para discussões e deliberações sobre a proposta normativa, recomenda-se combinar **mecanismos de participação síncrono** (e.g. reuniões participativas) e **assíncronos** (e.g. consulta pública, questionário etc.).
- A norma deve incorporar **quatro princípios estruturantes** que orientam qualquer mecanismo de participação social: (i) **legitimidade**; (ii) **transparência**; (iii) **proporcionalidade**; e (iv) **efetividade**.
- O novo ato normativo deve oferecer **tratamento sistemático** para **as diferentes modalidades de participação social**, com **nomenclaturas, procedimentos** e requisitos de transparência e exigência de resposta **uniformes** para cada subgrupo de mecanismo de participação, que vise: (i) **coletar pontualmente informações**; (ii) **coletar de forma prolongada** informações; e (iii) **obter feedback sobre documentos oficiais**.
- Reguladores devem coletar **dados** básicos sobre os participantes que permitam analisar a **representatividade dos diferentes grupos de interesse** nos processos regulatórios.
- Deve ser garantido o uso de um **portal único de transparência e participação**, como o **Participa +Brasil** ou plataforma sucessora, para **divulgação de todos os processos participativos**. A plataforma deve funcionar como ponto de divulgação de **atos convocatórios, documentos, respostas, resultados e indicadores** de participação.

## 4.7.2 Princípios e *standards* de participação social

<b>Princípios Gerais</b>	<b><i>Standards</i></b>
<p>➤ <b>Legitimidade</b> Adotar uma perspectiva ampla e inclusiva da participação, coerente com o público afetado pela proposta regulatória</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Direito à participação de todos os afetados ou interessados por uma proposta de regulação.</li><li>○ Participação inclusiva quando a proposta regulatória for de interesse geral da população.</li><li>○ Representação garantida a todos os afetados ou interessados em mecanismos de participação restrita a convidados.</li><li>○ Critérios objetivos e impessoais devem ser adotados para a convocação de participantes em consultas direcionadas e reuniões restritas a convidados;</li><li>○ Escolha motivada de mecanismos de participação restrita a convidados.</li></ul>
<p>➤ <b>Transparência</b> Dever de informar, de forma clara, concisa e completa, os mecanismos de participação social que serão adotados, os grupos que serão consultados, os comentários recebidos e aqueles que serão incorporadas nos resultados das políticas regulatórias.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Informação nas agendas regulatórias sobre os mecanismos de participação que serão adotados.</li><li>○ Estratégias de comunicação adaptadas ao(s) público(s)-alvo da regulação.</li><li>○ Transparência na divulgação dos mecanismos de participação, inclusive aqueles restritos a convidados.</li><li>○ Informação clara e precisa sobre os grupos que serão afetados pela decisão regulatória.</li><li>○ Linguagem simples e linguagem adaptada em consultas sobre temas de interesse amplo.</li><li>○ Publicidade em sítio eletrônico próprio e no portal unificado de participação social, do ato de convocação, das contribuições recebidas e das respostas oferecidas em todas as modalidades de participação adotadas.</li></ul>

## Princípios e *standards* de participação social (continuação)

<b>Princípios Gerais</b>	<i>Standards</i>
<p>➤ <b>Proporcionalidade</b> O método e a duração dos mecanismos de participação devem ser proporcionais à complexidade, potencial impacto e saliência das normas regulatórias.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Adequação do prazo para recebimento das contribuições à complexidade e saliência da consulta.</li><li>○ Adequação da modalidade de participação social ao objetivo pretendido pelo regulador e à fase do ciclo regulatório em que será utilizado.</li><li>○ Dispensa, em fase inicial do ciclo regulatório, da participação social quando o órgão ou entidade reguladora dispõe de amplo conhecimento sobre o tema a ser regulado.</li></ul>
<p>➤ <b>Efetividade</b> Devem ser adotados os mecanismos de participação social com maior potencial para contribuir com o resultado das políticas regulatórias.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ Adoção da participação social na construção das agendas regulatórias.</li><li>○ Adoção, sempre que possível, da participação social para a definição de problemas e análise das alternativas regulatórias.</li><li>○ Adoção da participação social na fase de avaliação das normas regulatórias já em vigor.</li><li>○ Priorização de mecanismos de participação presenciais quando a proposta regulatória envolver grupos vulneráveis ou de difícil alcance.</li></ul>

### 4.7.3 Medidas para um tratamento sistemático de todas as modalidades de participação social

Para que seja oferecido **tratamento sistemático** para **as diferentes modalidades de participação social**, deve-se adotar **nomenclaturas, procedimentos, requisitos de transparência** e exigência de **resposta uniformes** para cada subgrupo de mecanismo de participação.

- Sugere-se o estabelecimento de nomenclatura única para cada uma das principais modalidades de participação, quais sejam: (i) **tomada de subsídios**, para a **coleta de informações** para a **formulação e revisão** de normas na modalidade **assíncrona** (e.g. online); (ii) **reunião participativa**, para a **coleta de informações** para a **formulação e revisão** de normas na modalidade **síncrona** de caráter **pontual**; (iii) **câmara técnica**, para a **coleta de informações** para a **formulação e revisão** de normas por grupo com **atuação permanente ou prolongada**; (iv) **consulta pública**, para o recebimento de **feedback** sobre documentos já elaborados, na modalidade **assíncrona**; e (v) **audiência pública**, para o recebimento de **feedback** sobre documentos já elaborados, na modalidade **síncrona**.
- O ato normativo deve prever **prazos mínimos** adequados para os usuários se prepararem para as distintas modalidades de participação social. Os prazos devem ser **proporcionais à complexidade das matérias a serem discutidas**, sendo que não é recomendável que a norma estabeleça prazo para a preparação da tomada de subsídios que seja inferior ao prazo definido para a consulta pública;
- A norma deve estabelecer regras que assegurem transparência e impessoalidade na realização de mecanismos de participação restrita, os quais devem incluir garantia de publicidade das reuniões participativas restritas a convidados. Reuniões participativas restritas a convidados devem ser motivadas e devem garantir os direitos dos demais interessados de participarem das reuniões;
- O ato normativo deve garantir às partes interessadas o direito de resposta nas diferentes modalidades de participação social. As análises às contribuições recebidas em fases iniciais do ciclo regulatório não devem ser confundidas **com respostas conclusivas ou vinculantes**, devendo, no entanto, sinalizar se serão ou não aproveitadas nas etapas

# Referências

BLAKE, C.; BULL, Reeve T. **Negotiated Rulemaking: Final Report**. Washington, D.C.: Administrative Conference of the United States, 2017. Disponível em: <<https://www.acus.gov>>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jul. 2020. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm)>.

BRASIL. Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024. Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 abr. 2024. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/d12002.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12002.htm)>.

BRASIL. Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022. Dispõe sobre as medidas a serem adotadas para a promoção de boas práticas regulatórias no âmbito do Poder Executivo federal para atender ao Anexo II ao Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e de Transparência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 out. 2022. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11243.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11243.htm)>.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jun. 2019. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm)>.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 20 set. 2020. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm)>.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.317, de 17 de setembro de 2025. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para tratar da Agência Nacional de Proteção de Dados, a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, para criar a Carreira de Regulação e Fiscalização de Proteção de Dados, transforma cargos no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2025. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2025/Mpv/mpv1317.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Mpv/mpv1317.htm)>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 395/2023. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 08/03/2023. Brasília, DF: TCU, 2023c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO2578347>. Acesso em: 01 jul. 2024.

CABUGUEIRA, Manuel. Data and artificial intelligence for better and intelligent regulation. **ULP Law Review-Revista de Direito da ULP**, v. 14, n. 1, p. 1-7, 2020.

EUROPEAN UNION. European Commission. Commission Staff Working Document. **Better Regulation Guidelines**. SWD (2021) 305 final. Disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14004-2021-INIT/en/pdf>>.

CUNHA Junior, Luiz Arnaldo Pereira. **Relatório Contendo a Lista de Identificação dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, Autárquica e Fundacional, inclusive colegiados, relacionados com a Regulação**. (Apoio institucional e financeiro do BID/IADB e Secretaria de Competitividade e Melhoria Regulatória do MDIC), 2024. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/arquivos/levantamento-de-reguladores\\_sumario-executivo-2.pdf](https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/arquivos/levantamento-de-reguladores_sumario-executivo-2.pdf)>.

GOLDEN, Marissa Martino. Interest Groups in the Rule-Making Process: who participates? Whose voices get heard? **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol 8, n. 2, p. 245-270, 2004.

OECD. **OECD Regulatory Policy Outlook 2021**. OECD Publishing: Paris, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>>. Acesso em: 22 jan. 2025.

OECD. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.**

OECD Publishing: Paris, 2012. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>. Acesso em: 22 jan. 2025.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; MARTINS, Fernanda. Os Mecanismos de Participação da Agência Nacional de Saúde Suplementar. (ANS). **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 3, p. 342-368, 2018.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAAB, Flávio; Gomes, Lucas Thevenard. **Análise dos Três Anos de Regulamentação da AIR no Brasil.** *Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro: FGV Rio, 2024. Disponível em: <https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/post/analise-dos-tres-anos-de-regulamentacao-da-air-no-brasil>.

SALINAS, N. S. C.; SILVA, C. A. Dinâmica da participação social: Análise empírica do engajamento e influência de stakeholders nos processos normativos das agências reguladoras federais de transporte. *In*: Valiati, Thiago Priess; MONTEIRO, Conrado Gama Monteiro; PORTUGAL, André. **Direito Regulatório Brasileiro**, vol. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 453-473, 2024.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; Gomes, Lucas Thevenard; CANTARELLI, Luiz Guilherme; BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello Branco. **Ferramentas de Melhoria Regulatória no Setor de Seguros: estudo empírico e recomendações de aprimoramento.** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2025. 178 p. - (policy report). Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/20f85196-1058-4e7f-b306-91d6feb69f94/content>>.

SANT'AMBROGIO, Michael; STASZEWSKI, Glen. Democratizing Rule Development. **Washington University Law Review**, vol. 98, n. 3, p. 793-856, 2021. Disponível em: <[https://openscholarship.wustl.edu/law\\_lawreview/vol98/iss3/7](https://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol98/iss3/7)>. Acesso em: 01 set. 2024.

SEIXAS, Luiz Felipe; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. **Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil ? Uma avaliação da experiência federal / Luiz Felipe Monteiro Seixas, Nilo Luiz Saccaro Junior.** – Brasília, DF: Ipea, 2025.(Texto para Discussão n. 3.046). Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15962/9/TD\\_3046\\_web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15962/9/TD_3046_web.pdf)>.

WEST, William F. Formal Procedures, Informal Processes Accountability, and Responsiveness in Bureaucratic Policymaking: an institutional policy analysis. **Public Administration Review**, vol. 64, n. 1, p. 66-80, 2004.