



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

**PARECER n. 00261/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000702/2022-25**

**INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO.**

**ASSUNTOS: GESTÃO DE NEGÓCIOS.**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO ECONÔMICO. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO. AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO. AGENDA REGULATÓRIA.

1. À Controladoria-Geral da União, enquanto órgão da administração pública federal, aplica-se o disposto no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e no Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022, em harmonia ao art. 5º da Lei nº 13.784, de 20 de setembro de 2019, acerca da realização de Análise de Impacto Regulatório, Avaliação de Resultado Regulatório e demais pautas correlatas.
2. Conforme dispõe o § 3º do art. 1º, o Decreto nº 10.411, de 2020, não se aplica às propostas de edição de decreto, bem como aos atos normativos que precisam ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional.
3. Na forma do art. 5º da Lei nº 13.784, de 2019, e do Decreto nº 10.411, de 2020, a Análise de Impacto Regulatório é obrigatória quando houver interesse de edição, alteração ou revogação de "atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados", ressalvadas as hipóteses vinculadas de não incidência e as hipóteses discricionárias de dispensa, mediante fundamentação, conforme os arts. 3º, § 2º, e 4º, do Decreto nº 10.411, de 2020.
4. Com base nos arts. 174 e 175 da Constituição da República Federativa do Brasil, a ordem econômica compõe-se das atividades econômicas stricto sensu e da prestação de serviços públicos. Logo, a Análise de Impacto Regulatório deve ser efetuada também quando houver interesse geral dos usuários de serviços públicos, ainda que não haja reflexos diretos aos agentes econômicos.
5. Na forma dos arts. 12 e 13 do Decreto nº 10.411, de 2020, os órgãos e as entidades públicas federais deverão instituir Agenda de Avaliação de Resultado Regulatório, composta por, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, sem prejuízo da obrigação de realizar-se, no prazo máximo de 3 (três) anos, a Avaliação de Resultado Regulatório no caso de dispensa, por urgência, de elaboração da respectiva Análise de Impacto Regulatório.
6. Segundo o art. 13, § 4º, do Decreto nº 10.411, de 2020, deverá ser divulgada, "[...] no primeiro ano de cada mandato presidencial, em seu sítio eletrônico, a agenda de ARR, que deverá ser concluída até o último ano daquele mandato e conter a relação de atos normativos submetidos à ARR, a justificativa para sua escolha e o seu cronograma para elaboração da ARR".
7. Na forma do Decreto nº 11.243, de 2022, os órgãos e as entidades públicas federais devem colaborar, entre outras medidas, com a elaboração da "Agenda Regulatória da Administração Pública Federal", a ser realizada, em frequência bianual, a partir de 09 de junho de 2024.
8. A Controladoria-Geral da União, em suas atribuições finalísticas, deve colaborar com os órgãos e as entidades da administração pública federal, para, contribuindo com as ações governamentais e com os respectivos objetivos institucionais, promover o aprimoramento do estado regulatório federal, especialmente com a devida aplicação do Decreto nº 10.411, de 2020, com fulcro no art. 49 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, e do art. 49 da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

Senhor Consultor Jurídico,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação de **consulta e orientação jurídica** pela Secretaria-Executiva da Controladoria-Geral da União (CGU), em relação à **realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) por esta Pasta Ministerial**.
2. A provocação desta Consultoria Jurídica (CONJUR) deu-se em razão do encaminhamento pela Advocacia-Geral da União (AGU) da Nota n. 00062/2022/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo Despacho n. 00270/2022/DECOR/CGU/AGU, pelo Despacho n. 00271/2022/DECOR/CGU/AGU e pelo Despacho n. 00334/2022/GAB/CGU/AGU, e do encaminhamento do Despacho n. 00243/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n. 00246/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00688.000702/2022-25).
3. **A saber, por meio da remissão acima referida, buscou-se atender às recomendações proferidas no Acórdão nº 2325/2022 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), nos autos da TC 033.944/2020-2:**

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos com vistas a acompanhar as iniciativas do governo federal para a melhoria do ambiente regulatório com foco na implementação do Decreto 10.411/2020;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. recomendar, com fundamento nos art. 11, § 2º, incisos I, II e V, da Resolução TCU 315/2020, à Casa Civil da Presidência da República, tendo em vista sua competência estabelecida no Decreto 9.203/2017, art. 11-A, caput, e parágrafo único, incisos I e II, para que avalie a conveniência e oportunidade de divulgar, quando na coordenação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), aos Comitês Internos de Governança (CMG), as boas práticas identificadas na elaboração de AIR entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, como, por

exemplo, o Projeto 'AIR na Economia Já' do Ministério da Economia;

**9.2. recomendar, com fulcro no art. 11, § 1º, da Resolução TCU 315/2020, à Advocacia-Geral da União, como órgão responsável pelo assessoramento e consultoria jurídicos do Poder Executivo federal, conforme disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar 73/1993, que instrua suas unidades atuantes nos órgãos e entidades federais para alertarem seus jurisdicionados acerca da abrangência do disposto no art. 1º, § 1º, do Decreto 10.411/2020 e da observância aos dispositivos do Decreto 10.411/2020, especialmente seus arts. 4º e 6º;**

9.3. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro na Lei 13.844/2019, art. 3º, inciso I, alíneas 'a' e 'd', c/c Decreto 10.907/2021, Anexo I, art. 1º, inciso III, de que diversos órgãos e entidades federais:

9.3.1. por não disporem de pessoal capacitado na elaboração de análise de impacto regulatório, a despeito da existência da oferta de capacitação oferecida pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e dos prazos previstos na Lei 13.874/2019, c/c Decreto 10.411/2020, poderão colocar em risco o alcance dos seus objetivos;

9.3.2. ao demonstrarem não possuir estratégia para coleta e tratamento de dados, conforme dispõe o art. 17 do Decreto 10.411/2020, poderão colocar em risco o alcance dos seus objetivos;

**9.4. informar à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União acerca do teor desta decisão a fim de que adote as providências que entender cabíveis em sua atuação como órgão central do controle interno do Poder Executivo Federal, tendo em vista os achados identificados nesta fiscalização;**

9.5. autorizar, em consonância com o art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, o monitoramento das recomendações constantes desta decisão;

9.6. encaminhar cópia desta decisão e do relatório técnico de acompanhamento aos órgãos e entidades fiscalizados, conforme relação constante do Apêndice 4 do Relatório de Fiscalização, para conhecimento e auxílio em eventual tomada de decisão no que se refere à estruturação do processo de implementação da Análise de Impacto Regulatório exigida no art. 5º da Lei 13.874/2019 e no art. 6º da Lei 13.848/2019, regulamentada pelo Decreto 10.411/2020, informando que os riscos identificados por esta Corte de Contas poderão oportunizar futuras ações de controle;

9.7. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal." (grifos nossos).

4. Como se observa, a recomendação expedida pelo Tribunal de Contas da União trata da necessidade de efetiva aplicação pela Administração Pública Federal do **Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020**, que regulamenta a **Análise de Impacto Regulatório** a que se referem 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**.

5. Assim, para subsidiar a realização de análises de impacto regulatório pela Controladoria-Geral da União, nos termos do ordenamento vigente, a Secretaria-Executiva remeteu os autos a esta Consultoria Jurídica, para a contribuição jurídica respectiva, com fundamento no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 12 do Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023.

6. É o relatório. Passa-se a apreciar.

## 2. **ANÁLISE JURÍDICA**

### 2.1 **Da Análise de Impacto Regulatório e da Avaliação de Resultado Regulatório**

7. Em relação à atividade econômica, a **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988)** atribui ao Estado a competência de sua normatização e regulação, junto às funções de fiscalização, incentivo e planejamento, com o propósito de atender aos princípios gerais da ordem econômica, entre os quais a livre iniciativa e a justiça social:

"Art. 170. A **ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social**, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei." (grifos nossos).

"Art. 174. **Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.**

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei." (grifos nossos).

8. À vista desse mandamento constitucional, o Estado Brasileiro procedeu à instituição das agências reguladoras, autarquias em regime especial, com a responsabilidade de exercerem a normatização e a regulação técnica de atividades econômicas que influem no ordenamento social. Nesse sentido, leciona RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA (2015, p. 144-147) que o País optou pelo sistema norte-americano de regulação, em um processo que se intensiva a partir de meados da década de 1990:

"As agências reguladoras foram instituídas no Brasil na década de 1990, sob inspiração norte-americana.

Do ponto de vista político, o quadro era o mais propício possível, em virtude das ideias liberalizantes da economia adotadas e implementadas pelo governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. A insatisfação social com a forma ineficiente de atuação do Estado (intervencionista) – que não conseguia, entre outros problemas, diminuir as desigualdades sociais nem a crise econômica (inflação etc.) – fortalece os ideais de liberalização da economia. Pretendia-se, destarte, remodelar a feição do Estado, reduzindo seu tamanho com a transferência de inúmeras atividades ao mercado, mas sem que isso significasse um retorno ao modelo clássico do Estado liberal, pois agora o Estado passaria a exercer seu papel regulador pelas agências.

[...]

Verifica-se, destarte, um aparente paradoxo: enquanto nos Estados Unidos as agências se multiplicam no momento de fortalecimento do Estado, no Brasil as agências são instituídas em período de diminuição do intervencionismo estatal. **O ponto comum dos dois processos regulatórios é a insatisfação com o modelo estatal adotado tanto nos Estados Unidos (modelo abstencionista) quanto no Brasil (modelo intervencionista), buscando-se um ponto médio ideal de regulação: a regulação leve (*light intervention*).** Em verdade, como se percebe, o paradoxo é apenas aparente, uma vez que o processo de desestatização acarretou uma aproximação das circunstâncias político-econômicas brasileira e norte-americana.

**A opção, portanto, foi pela instituição de entidades administrativas (autarquias), com autonomia reforçada em relação ao Ente central, justamente para evitar a politização do setor regulado (desgovernamentalização da regulação).**

**Em razão da autonomia, a regulação da atividade econômica ou do serviço público concedido ao particular será efetivada de maneira técnica, relativamente imune às mudanças políticas, o que garante maior segurança jurídica aos investidores, concessionários e particulares.**

Outra justificativa para a instituição de **autarquias regulatórias, dotadas de poderes normativos, decisórios, sancionatórios e executórios**, reside na necessidade de celeridade na regulação de determinadas atividades técnicas, desiderato que não é alcançado normalmente pelo Legislativo ou pelo Judiciário." (grifos nossos).

(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo perfil da regulação estatal**: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015).

9. Acerca da regulação, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (2022, p. 815) ensina que se trata da própria intervenção estatal, que "[...] *se verifica através das imposições normativas destinadas principalmente aos particulares, bem como de mecanismos jurídicos preventivos e repressivos para coibir eventuais condutas abusivas*" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022).

10. Nessa linha, o ordenamento jurídico confere às agências reguladoras a competência de normatização técnica de seus respectivos setores, a partir de atos próprios, em um processo de deslegalização que prestigia a especificidade inerente à regulação econômica. Como intenção primordial, buscam-se evitar as interferências políticas voláteis e imperitas sobre as atividades exercidas pelos agentes econômicos, promovendo maior segurança jurídica e precisão no ordenamento socioeconômico nacional.

11. A **Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000**, é referencial nesse histórico, ao dispor sobre a gestão dos recursos humanos das agências reguladoras, conferindo-lhe as bases de sua autonomia técnica. Entre suas previsões, consta a necessidade de existirem diretorias colegiadas, compostas por membros detentores de mandatos, após aprovação do Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do art. 52 da CRFB/1988.

12. Desde então, as agências reguladoras ampliaram sua relevância no cenário administrativo e socioeconômico nacional. No entanto, ao nível normativo, o País possuía poucos instrumentos que aprimorassem seu direito regulatório, atrasado quando comparado a legislações estrangeiras.

13. Desse aspecto, podem-se colher as contribuições teóricas do relatório produzido pelo Ministério da Economia, em 2022, denominado "**Tomada de Subsídio sobre o Plano de Implementação das Recomendações do Peer Review da OCDE: A Reforma Regulatória do Brasil**"<sup>[1]</sup>:

"8. Um ambiente regulatório equilibrado favorece a oferta de produtos e serviços de maior qualidade e preços competitivos nos mercados nacional e global, além de efeitos redistributivos para toda a sociedade. Nesse sentido, barreiras à concorrência injustificadas tendem a ser prejudiciais não apenas à dinâmica competitiva do mercado, mas especialmente ao consumidor final, que passa a ter um acesso restrito e oneroso a bens e serviços de melhor qualidade.

9. Porém, diversos indicadores internacionais evidenciam que o Brasil possui um ambiente regulatório que prejudica o desenvolvimento econômico do país e a atração de investimentos, tanto de origem doméstica quanto internacional. **Apenas para mencionar alguns deles, pode-se mencionar o Índice de Liberdade Econômica de 2019, elaborado pela Heritage Foundation, no qual o Brasil ficou em 150º lugar no ranking global e no 27º no ranking regional (de 32 países). Por sua vez, no Indicador de Regulação de Mercados (PMR) de 2018, calculado pela OCDE e que reflete o nível de barreiras regulatórias à entrada no mercado e à concorrência, o Brasil ficou em penúltimo lugar dentre os 39 países considerados, conforme gráfico abaixo.** [...]

10. Ainda, em estudo realizado em 2019 pela Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade (SEPEC), do Ministério da Economia, restou demonstrado o peso do Custo Brasil para a competitividade nacional, mensurado em função das lacunas existentes para se atingir a média de produtividade da OCDE.

**Sobre o Custo Brasil total, o qual foi estimado em cerca de R\$ 1,5 trilhão, estima-se que montante entre R\$ 160 bilhões e R\$ 200 bilhões anuais sejam decorrentes do custo de ineficiência regulatória.** (grifos nossos).

14. Entre as medidas adotadas pelo Brasil, à época, para o aperfeiçoamento regulatório, encontra-se a edição da **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, a Lei das Agências Reguladoras**, com normas que consolidam o regime jurídico especial dessas autarquias e **a participação social no processo decisório, incluindo-se a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), quando da edição de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.** A ver:

"Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

§ 2º A autonomia administrativa da agência reguladora é caracterizada pelas seguintes competências:

I - solicitar diretamente ao Ministério da Economia:

a) autorização para a realização de concursos públicos;

b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária;

c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores;

II - conceder diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais e autorizar afastamentos do País a servidores da agência;

III - celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor.

§ 3º **As agências reguladoras devem adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno** e elaborar e divulgar programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção." (grifos nossos).

"Art. 4º A agência reguladora deverá observar, em suas atividades, a devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público.

Art. 5º A agência reguladora deverá indicar os pressupostos de fato e de direito que determinarem suas decisões, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos.

Art. 6º **A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.**

§ 1º **Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.**

§ 2º **O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.**

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º **Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.**

Art. 7º O processo de decisão da agência reguladora referente a regulação terá caráter colegiado. [...]

Art. 10. A agência reguladora, por decisão colegiada, poderá convocar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

§ 1º A audiência pública é 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.

§ 2º A abertura do período de audiência pública será precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º **A agência reguladora deverá disponibilizar, em local específico e no respectivo sítio na internet, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis do início do período de audiência pública, os seguintes documentos:**

**I - para as propostas de ato normativo submetidas a audiência pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico que as tenha fundamentado, ressalvados aqueles de caráter sigiloso;**

**II - para outras propostas submetidas a audiência pública, a nota técnica ou o documento equivalente que as tenha fundamentado.**

§ 4º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas audiências públicas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas.

Art. 11. A agência reguladora poderá estabelecer, em regimento interno, outros meios de participação de interessados em suas decisões, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas, aplicando-se o § 5º do art. 9º às contribuições recebidas.

Art. 12. **Os relatórios da audiência pública e de outros meios de participação de interessados nas decisões a que se referem os arts. 10 e 11 deverão ser disponibilizados na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após o seu encerramento.**

Parágrafo único. Em casos de grande complexidade, o prazo de que trata o caput poderá ser prorrogado por igual período, justificadamente, uma única vez." (grifos nossos).

15. Acerca da Análise de Impacto Regulatório, avaliação técnica pretérita à tomada de decisão relativa a um problema regulatório, utilizada especialmente antes da edição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, explica MARÇAL JUSTEN FILHO (2023, p. 533-534) o seguinte:

"A seriedade do planejamento conduziu à concepção da figura da Análise de Impacto Regulatório, que se configura como **requisito prévio necessário à implantação de qualquer inovação relevante na regulação setorial**. Essa solução é adotada na generalidade dos países democráticos. **Consiste na avaliação dos custos, dos benefícios e dos efeitos das inovações regulatórias pretendidas.** [...]

A ausência da Análise de Impacto Regulatório revela a carência de meditação e ponderação sobre as providências pretendidas. Traduz uma decisão subjetiva, desvinculada de fundamentos técnico-científicos. Em se tratando de decisões de grande relevo, a inexistência da Análise de Impacto Regulatório se constitui em defeito insanável e insuperável. **Assim se passa porque a autoridade administrativa não pode impor à sociedade alterações radicais e relevantes sem avaliar minuciosamente os efeitos decorrentes.**" (grifos nossos).

(JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023).

16. **Todavia, ressalve-se que a Análise de Impacto Regulatório não se restringe às agências reguladoras. Nos termos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a Lei de Liberdade Econômica, resultante da conversão da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, tem-se que sua realização é obrigatória por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal:**

"Art. 5º **As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.**

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada." (grifos nossos).

17. **Nessa senda, o Presidente da República editou o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, na regulamentação da análise de impacto regulatório de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 2019, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.**

18. O referido decreto entrou em vigor, em 15 de abril de 2021, para o Ministério da Economia, para as agências reguladoras e para o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). **Por sua vez, entrou em vigor, em 14 de outubro de 2021, para os demais órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, incluindo, por conseguinte, a Controladoria-Geral da União.**

19. O Decreto nº 10.411, de 2020, além de dispor acerca da **Análise de Impacto Regulatório (AIR)**, abordou também a **Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)**, **avaliação que visa à verificação dos efeitos decorrentes da edição de determinado ato normativo ou outra medida de natureza regulatória. A realização de ARR pode ser facultativa ou obrigatória, nos termos do referido decreto, embora se mostre sempre favorável, no contexto regulatório.**

20. Para a compreensão do tema, faz-se pertinente destacar os conceitos postos pelo Decreto nº 10.411, de 2020:

"Art. 1º Este Decreto 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, e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

§ 1º **O disposto neste Decreto se aplica aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.**

§ 2º O disposto neste Decreto aplica-se às propostas de atos normativos formuladas por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio administrativo.

§ 3º O disposto neste Decreto não se aplica às propostas de edição de decreto ou aos atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional.

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - **análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;**

II - **ato normativo de baixo impacto** - aquele que:

a) **não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;**

b) **não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e**

c) **não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;**

III - **avaliação de resultado regulatório - ARR - verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação;**

IV - **custos regulatórios** - estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicos, para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente, além dos custos que

devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados;

V - **relatório de AIR - ato de encerramento da AIR, que conterá os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado;** e

VI - **atualização do estoque regulatório - exame periódico dos atos normativos de responsabilidade do órgão ou da entidade competente, com vistas a averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração ou revogação.**" (grifos nossos).

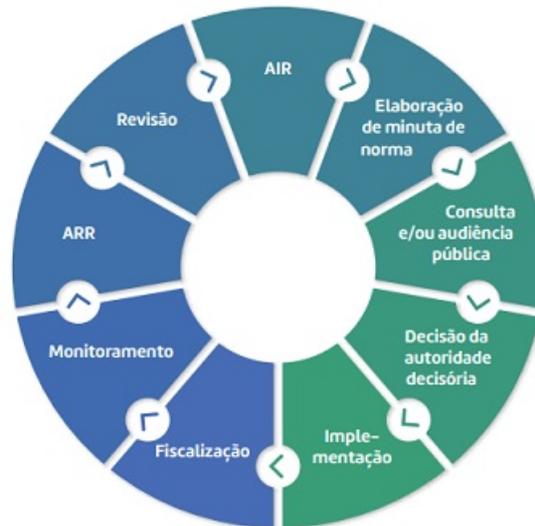
21. A **Análise de Impacto Regulatório**, assim, pode ser compreendida como um procedimento técnico de subsídios à tomada de decisão pela autoridade reguladora, a partir do diagnóstico de seus potenciais efeitos sobre os agentes econômicos ou sobre os usuários dos serviços prestados, de modo a tornar a regulação mais eficiente, qualitativa e legítima. O exame exterioriza-se por meio de um Relatório, que contém as informações, os entendimentos e os elementos levantados pela área técnica, demonstrando as razões que fundamentam a proposta de enfrentamento ao problema regulatório e, eventualmente, a minuta do ato normativo a ser editado pela autoridade, com esse propósito.

22. Por seu turno, a **Avaliação de Resultado Regulatório** é um procedimento posterior, consistente na realização de um diagnóstico acerca do estado regulatório vigente, a fim de identificar os potenciais de melhoria. Com essa finalidade, pode ser efetuada posteriormente à AIR, com o propósito de verificar o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos gerados, intencionais ou não.

23. Ambas as análises inserem-se no **Ciclo Regulatório**, um processo contínuo, que engloba a elaboração da solução regulatória, a implementação da medida, o monitoramento do estado regulatório e a avaliação deste, identificando-se os aprimoramentos possíveis.

24. O Ministério da Economia, recentemente, produziu o "**Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**"<sup>[2]</sup> e o "**Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR**"<sup>[3]</sup>, com orientações aos órgãos e às entidades federais acerca da elaboração do AIR e do ARR.

25. A título ilustrativo, o Guia de ARR (p. 14) demonstra relação dessas análises, no desenho do Ciclo Regulatório:



26. O Decreto nº 10.411, de 2020, dispõe acerca das hipóteses de realização de Análise de Impacto Regulatório e de sua dispensa, bem como acerca do conteúdo mínimo do Relatório que deve ser gerado. A ver:

"Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de **atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados**, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.

§ 1º No âmbito da administração tributária da União, o disposto neste Decreto aplica-se somente aos atos normativos que instituem ou modifiquem obrigação acessória.

§ 2º **O disposto no caput não se aplica aos atos normativos:**

I - **de natureza administrativa**, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;

II - **de efeitos concretos**, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados;

III - que disponham sobre **execução orçamentária e financeira**;

IV - que disponham **estritamente sobre política cambial e monetária**;

V - que disponham sobre **segurança nacional**; e

VI - que visem a **consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito**

Art. 4º **A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:**

I - **urgência**;

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

III - **ato normativo considerado de baixo impacto**;

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

V - ato normativo que vise a preservar **liquidez, solvência ou hígidez**:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a **manter a convergência a padrões internacionais**;

VII - ato normativo que **reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios**; e

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

§ 1º **Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.**

§ 2º Na hipótese de **dispensa de AIR em razão de urgência**, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, **a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico** do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

Art. 5º **A AIR será iniciada após a avaliação pelo órgão ou pela entidade competente quanto à obrigatoriedade ou à conveniência e à oportunidade para a resolução do problema regulatório identificado.**

Art. 6º **A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:**

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

II - **identificação do problema regulatório** que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

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

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

V - definição dos **objetivos a serem alcançados**;

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

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

VII-A - os impactos sobre as **microempresas e as empresas de pequeno porte**;

VIII - considerações referentes às **informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social ou de outros processos de recebimento de subsídios** de interessados na matéria em análise;

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

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

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

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

§ 1º O conteúdo do relatório de AIR deverá ser detalhado e complementado com **elementos adicionais específicos do caso concreto**, de acordo com o seu grau de complexidade, a abrangência e a repercussão da matéria em análise.

§ 2º Em observância ao disposto no inciso VII-A do caput, o relatório de AIR incluirá a análise dos impactos sobre as microempresas e as empresas de pequeno porte e preverá as medidas que poderão ser adotadas para minimizar esses impactos.

Art. 7º Na elaboração da AIR, **será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico**, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019:

I - **análise multicritério**;

II - **análise de custo-benefício**;

III - **análise de custo-efetividade**;

IV - **análise de custo**;

V - **análise de risco**; ou

VI - **análise risco-risco**.

§ 1º A **escolha da metodologia específica de que trata o caput deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas**.

§ 2º O órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas no caput, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto.

Art. 8º **O relatório de AIR poderá ser objeto de participação social específica realizada antes da decisão sobre a melhor alternativa para enfrentar o problema regulatório identificado e antes da elaboração de eventual minuta de ato normativo a ser editado.**

Art. 9º Na hipótese de o órgão ou a entidade competente 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 poderá ser objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados pela norma.**

Parágrafo único. A realização de consulta pública será obrigatória na hipótese do art. 9º da Lei nº 13.848, de 2019.

Art. 10. O órgão ou a entidade competente poderá utilizar os **meios e os canais que considerar adequados para realizar os procedimentos de participação social** e de consulta pública de que tratam os art. 8º e 9º.

Parágrafo único. Os procedimentos de que trata o caput garantirão prazo para manifestação pública proporcional à complexidade do tema.

Art. 11. A disponibilização do texto preliminar da proposta de ato normativo objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados **não obriga a sua publicação ou condiciona o órgão ou a entidade a adotar os posicionamentos predominantes**" (grifos nossos).

27. Conforme dispõe o § 3º do art. 1º, **o Decreto nº 10.411, de 2020, não se aplica às propostas de edição de decreto, bem como aos atos normativos que precisam ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional**. Isso ocorre, por exemplo, quando o ato normativo é uma proposta de lei ordinária, de lei complementar, de emenda constitucional, ou a edição de medida provisória.

28. A saber, tem-se que **a AIR será obrigatória, quando houver interesse de editar, alterar ou revogar ato normativo de interesse geral dos atores econômicos ou dos usuários dos serviços prestados** pela autoridade competente, nos termos do art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019 (administração pública federal), do art. 6º da Lei nº 13.848, de 2019 (agências reguladoras), e do art. 3 do Decreto nº 10.411, de 2020. **Nada obstante, ainda que se caracterizem essas hipóteses, não se atrairá a necessidade de sua realização nos casos previstos no § 2º do art. 3º do Decreto nº 10.411, de 2020.**

29. **Há situações, porém, que a autoridade reguladora tem discricionariedade para dispensar a AIR, substituindo-o pela elaboração de nota técnica ou documento equivalente, conforme o art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020. Quando essa dispensa ocorrer sob o fundamento de urgência, o órgão será obrigado, porém, a realizar a Avaliação de Resultado Regulatório, na forma do art. 12 do Decreto nº 10.411, de 2020.**

30. Nada obstante, em regra, diante do problema regulatório, o órgão procederá à Análise de Impacto Regulatório, que, necessariamente, adotará uma das metodologias para aferição da razoabilidade do impacto econômico constantes do art. 7º do Decreto nº 10.411, de 2020. A AIR se formalizará mediante Relatório, a ser submetido à autoridade competente para tomada de decisão, o que poderá incluir a edição de ato normativo.

31. **A AIR tem natureza opinativa, não vinculando a autoridade decisória**. No entanto, esta somente poderá adotar alternativa contrária à manifestação técnica contida no Relatório da AIR quando apresentar fundamentação expressa para tanto, na forma do art. 15, § 3º, do Decreto nº 10.411, de 2020.

32. Ao final do procedimento de análise, ou, se pretendida a edição de ato normativo, após a publicação deste, **o órgão deverá divulgar o Relatório de AIR ou, no caso de sua dispensa, a nota técnica ou o documento equivalente, no sítio eletrônico oficial**, ressalvada as informações com restrição de acesso (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), na forma dos arts. 4º, § 3º, e 15, § 4º, do Decreto nº 10.411, de 2020. **A disponibilização pública conterá também análise das informações e das manifestações recebidas no processo de consulta pública**, sendo facultado ao órgão apresentar suas considerações por grupos conexos e dispensar as contribuições irrelevantes, conforme o art. 19 do Decreto nº 10.411, de 2020.

33. Nesse sentido, são os apontamentos do Decreto nº 10.411, de 2020, a serem observados:

"Art. 14. Na hipótese de o órgão ou a entidade competente optar pela edição ou pela alteração de ato normativo como a alternativa mais adequada disponível ao enfrentamento do problema regulatório identificado, será registrado no relatório de AIR ou, na hipótese de que trata o § 1º do art. 4º, na nota técnica ou no documento equivalente, o prazo máximo para a sua verificação quanto à necessidade de atualização do estoque regulatório.

Art. 15. A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá **se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada** ao enfrentamento do problema regulatório identificado.

§ 1º **O relatório de AIR tem o objetivo de subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente do órgão ou da entidade que o elabore.**

§ 2º **O relatório de AIR não vincula a tomada de decisão de que trata o § 1º e é facultado à autoridade competente do órgão ou da entidade decidir:**

I - pela adoção da alternativa ou da combinação de alternativas sugerida no relatório da AIR;

II - pela necessidade de complementação da AIR; ou

III - pela adoção de alternativa contrária àquela sugerida no relatório, inclusive quanto às opções de não ação ou de soluções não normativas.

§ 3º **As decisões contrárias às alternativas sugeridas no relatório de AIR deverão ser fundamentadas pela autoridade competente do órgão ou da entidade.**

§ 4º **Concluído o procedimento de que trata este artigo ou, se for o caso, publicado o ato normativo de caráter geral, o relatório de AIR será publicado no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 2011.**

Art. 16. Para fins do disposto no § 2º do art. 6º da Lei nº 13.848, de 2019, entende-se como operacionalização de AIR a definição das unidades organizacionais envolvidas em sua elaboração e do âmbito de suas competências.

Art. 17. **Os órgãos e as entidades implementarão estratégias específicas e eficientes de coleta e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a elaboração de análise quantitativa e, quando for o caso, de análise de custo-benefício.**

Art. 18. **Os órgãos e as entidades manterão os seus relatórios de AIR disponíveis para consulta em seu sítio eletrônico** e garantirão acesso fácil a sua localização e identificação de seu conteúdo ao público em geral, ressalvados aqueles com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 2011.

Art. 19. O órgão ou a entidade disponibilizará em sítio eletrônico a análise das informações e as manifestações recebidas no processo de consulta pública após a decisão final sobre a matéria.

Parágrafo único. O órgão ou entidade não está obrigado a comentar ou considerar individualmente as informações e manifestações recebidas e poderá agrupá-las por conexão ou eliminar as repetitivas e as de conteúdo não conexo ou irrelevante para a matéria em análise." (grifos nossos).

34. Além disso, incumbe também ao órgão o monitoramento constante do estado regulatório das áreas de sua competência. Para essa finalidade, recomenda-se a realização da Avaliação de Resultado Regulatório, para analisar o impacto de medidas regulatórias, normativas ou não-normativas, adotadas pelo Poder Público.

35. O Decreto nº 10.411, de 2020, em específico, exige a adoção da Avaliação de Resultado Regulatório como uma estratégia dos órgãos para verificar o impacto da edição de seus atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados. O ARR, por exemplo, pode referir-se a um ato normativo na íntegra, a partes de um ato normativo ou a um conjunto de atos normativos conexos.

36. Segundo o § 4º do art. 13 do Decreto nº 10.411, de 2020, no primeiro ano do mandato presidencial, os órgãos e as entidades da administração pública federal devem divulgar, em seus sítios oficiais, a agenda e o cronograma das Avaliações de Resultado Regulatório que pretendem executar durante o referido mandato. Conforme o § 5º daquele dispositivo, também devem ser divulgadas as ARRs que sejam elaboradas, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 2011.

37. Em previsão específica, o art. 23 do Decreto nº 10.411, de 2020, aponta que a agenda de ARR a ser concluída até 31 de dezembro de 2022 deve ser divulgada, em sítio eletrônico, até 14 de outubro de 2022.

38. Sobre o ARR, cuida-se, portanto, de reproduzir as seguintes disposições do Decreto nº 10.411, de 2020, a serem observadas:

"Art. 12. Os atos normativos cuja AIR tenha sido dispensada em razão de urgência serão objeto de ARR no prazo de três anos, contado da data de sua entrada em vigor.

Art. 13. Os órgãos e as entidades implementarão estratégias para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa com vistas a, de forma isolada ou em conjunto, proceder à verificação dos efeitos obtidos pelos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

§ 1º A ARR poderá ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos.

§ 2º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com competência para edição de atos normativos sujeitos à elaboração de AIR nos termos de que trata este Decreto, instaurarão agenda de ARR e nela incluirão, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório.

§ 3º A escolha dos atos normativos que integrarão a agenda de ARR a que se refere o § 2º observará, preferencialmente, um ou mais dos seguintes critérios:

I - ampla repercussão na economia ou no País;

II - existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;

III - impacto significativo em organizações ou grupos específicos;

IV - tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou

V - vigência há, no mínimo, cinco anos.

§ 4º Os órgãos e as entidades divulgarão, no primeiro ano de cada mandato presidencial, em seu sítio eletrônico, a agenda de ARR, que deverá ser concluída até o último ano daquele mandato e conter a relação de atos normativos submetidos à ARR, a justificativa para sua escolha e o seu cronograma para elaboração da ARR.

§ 5º Concluído o procedimento de que trata este artigo, as ARRs elaboradas serão divulgadas no sítio eletrônico do órgão ou da entidade, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 2011.

[...]

Art. 23. Os órgãos e as entidades divulgarão em seu sítio eletrônico, até 14 de outubro de 2022, agenda de ARR a ser concluída até 31 de dezembro de 2022, acompanhada da relação de atos normativos a serem submetidos à ARR, da justificativa para a sua escolha e do cronograma para a elaboração das avaliações." (grifos nossos).

39. Ressalte-se que, embora a realização de Análise de Impacto Regulatório e de Avaliação de Resultado Regulatório sejam desejadas, não haverá prejuízos à validade do ato normativo, quando houver omissão ou insuficiência do órgão ou da entidade em sua elaboração. Trata-se do conteúdo do art. 21 do Decreto nº 10.411, de 2020: "*a inobservância ao disposto neste Decreto não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada*" (grifos nossos).

40. Pois bem. Como se nota, o Decreto nº 10.411, de 2020, direciona-se a efetivar a aplicação, pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, das previsões contidas no art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019, e no art. 6º da Lei nº 13.848, de 2019, enquanto medidas de aprimoramento do cenário regulatório brasileiro. Sob esse contexto, objetivava-se aproximar o País dos padrões internacionais, especialmente aqueles vigentes no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

41. À vista desse propósito, o Brasil, conforme o já citado relatório "*Tomada de Subsídio sobre o Plano de Implementação das Recomendações do Peer Review da OCDE: A Reforma Regulatória do Brasil*", adotou o seguinte comportamento:

"11. Não é, portanto, uma opção ignorar os obstáculos que o arcabouço atual apresenta ao ambiente de negócios, à competitividade, ao desenvolvimento econômico e à participação do Brasil no comércio internacional. Na busca

por alterar seu *status quo*, diversos esforços para a implementação de iniciativas de boas práticas regulatórias no âmbito da Administração Pública Federal foram adotados principalmente a partir de 2019, quando a Lei de Liberdade Econômica – LLE consolidou em texto normativo as obrigações de impedimento da criação de barreiras à concorrência e de realização de Análises de Impacto Regulatório (AIR).

12. Ainda em 2019, a Lei 13.848/2019 (a chamada Lei das Agências Reguladoras) dispôs sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. A Lei vai ao encontro dos esforços de promoção de boas práticas regulatórias no país, ao disciplinar as práticas de realização de AIR, agenda regulatória e consulta pública para as agências reguladoras.

13. No intuito de regulamentar a Lei de Liberdade Econômica, foram editados: (i) o Decreto nº10.139/2019, que dispõe sobre a revisão e consolidação de atos normativos inferiores a decreto, orientando reguladores em relação à prática de gestão do estoque regulatório; (ii) o Decreto nº 10.178/2019, que regulamenta dispositivos da Lei de Liberdade Econômica, dispondo sobre critérios e procedimentos para a devida classificação de risco de atividade econômica, e fixando prazo para aprovação tácita do ato público de liberação da atividade; (iii) o Decreto nº10.229/2020, que regulamenta o direito de desenvolver, executar, operar ou comercializar produto ou serviço em desacordo com norma técnica desatualizada; e, finalmente, (iv) o Decreto 10.411/20, que regulamenta a AIR prevista no art. 5º da LLE e no art. 6º da LAR, disciplinando sua utilização por toda a Administração Pública Federal." (grifos nossos)

42. No tema, mostra-se adequado referir-se ainda ao Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022, que 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, promulgado pelo Decreto nº 11.092, de 8 de junho de 2022. Entre elas, encontra-se a previsão da "Agenda Regulatória da Administração Pública Federal", com vigência a partir de 9 de junho de 2024:

"Art. 6º Os órgãos e as entidades que editem os atos normativos de que trata este Decreto deverão elaborar e publicar, no mínimo, a cada dois anos, a agenda regulatória referente ao seu âmbito de atuação.

§ 1º A agenda regulatória:

I - é o instrumento de planejamento da atividade normativa;

II - conterá o conjunto dos temas prioritários a serem regulados pelo órgão, pela unidade administrativa ou pela entidade durante a sua vigência;

III - deverá ser aprovada pelo titular do órgão, da unidade administrativa ou da entidade; e

IV - conterá, sem prejuízo de outros elementos a serem detalhados ou complementados na forma prevista no art. 9º:

a) a descrição concisa dos temas;

b) o contato institucional da autoridade responsável pela área a cargo da regulação do tema;

c) os setores afetados; e

d) o indicativo de eventual impacto significativo ao comércio internacional.

§ 2º Para fins de cumprimento do disposto na alínea "b" do inciso IV do § 1º, deverá ser informado, no mínimo, o correio eletrônico do agente público responsável." (grifos nossos).

43. A observar, tanto a Lei nº 13.874, de 2019, quanto o Decreto nº 10.411, de 2020, não restringem a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) às hipóteses de regulação econômica *stricto sensu*. Na verdade, o problema regulatório pode desenhar-se sobre qualquer potencial atuação do Estado na ordem econômica, incluindo-se, nesta, a prestação de serviços públicos.

44. Essa conclusão decorre da própria Constituição da República, que insere, junto às atividades econômicas *stricto sensu*, a prestação de serviços públicos como aspecto integrante da ordem econômica. A ver:

"TÍTULO VII

DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

[...]

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado." (grifos nossos)

45. Sobre o assunto, FERNANDO HERREN AGUILLAR (2019, p. 384-385) explica a seguinte opção adotada pelo Poder Constituinte:

"A razão pela qual o tema da distinção entre serviços públicos e atividade econômica é relevante para o Direito Econômico pode ser explicada da seguinte maneira. Havendo regimes jurídicos diversos aplicáveis a um e outro casos, impõe-se identificar na Constituição os critérios existentes para submeter as atividades econômicas a este ou àquele regime.

Tais regimes apartam as atividades que devem ser precipuamente desempenhadas pelo Estado daquelas que devem em regra ser desenvolvidas pela iniciativa privada. Por imposição constitucional, os serviços públicos são de competência estatal, enquanto as atividades econômicas restantes são reservadas em princípio aos particulares.

**A Constituição brasileira avocou para si a prerrogativa de definir o espaço público em relação ao espaço privado.** Há constituições que atribuíram tal competência à lei ordinária e outras que não especificaram critérios para separar essas atividades. Em princípio, essa distinção vem já consignada, entre nós, no texto da Lei Maior, ainda que, circunstancialmente, ela possa atribuir ao legislador ordinário competência para permitir que algumas atividades sejam desempenhadas pela iniciativa privada ou pelo Estado.

Importantes consequências de ordem jurídica decorrem dessa opção constitucional. A primeira delas é a de que é matéria constitucional a definição do espaço público e privado e que apenas residualmente cabe ao legislador ordinário excepcionar essa ordem estabelecida.

**Em matéria de Direito Econômico, portanto, e também em matéria de Direito Administrativo, a configuração de uma dada atividade econômica como serviço público tem por finalidade identificar o regime jurídico que lhe é aplicável, tendo em conta as restrições constitucionais ao seu desempenho.** Esta é a principal função de se proceder ao enquadramento sistemático das atividades econômicas.

Tem-se admitido com alguma solidez na doutrina a distinção entre atividades econômicas em sentido estrito e serviço público. **As atividades econômicas em geral são divididas em atividades econômicas em sentido estrito e serviços públicos.** Em matéria de atividades econômicas, portanto, o que não é atividade econômica em sentido estrito é serviço público e vice-versa." (grifos nossos).

(AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico**: do direito nacional ao direito supranacional. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019).

46. À vista disso, **os serviços públicos são atividades econômicas *latu sensu*, sob a titularidade do Poder Público**, como leciona VICENTE BAGNOLI (2013, p. 92)

**"O serviço público é, portanto uma atividade econômica de titularidade do Estado** para satisfazer direta e imediatamente os direitos fundamentais, o que afastaria os princípios constitucionais da livre concorrência e livre iniciativa. Porém, **tal qual qualquer atividade econômica, daí a sua natureza econômica, o serviço público é a organização dos recursos escassos para satisfazer as necessidades dos indivíduos,** exceto pela obtenção do lucro como um dos aspectos primordiais de tal atividade." (grifos nossos).

(BAGNOLI, Vicente. **Direito econômico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013).

47. Dessas ponderações, **firma-se pelo entendimento de que a execução de AIR e/ou ARR não se restringe a órgãos públicos que exercem competência sobre atividades econômicas *stricto sensu*, tendo-se incluídos também os órgãos públicos que exercem competência sobre a prestação de serviços públicos.**

48. Além disso, exponha-se que, por princípio, **sua realização transcende os casos de elaboração normativa**, considerando que esta é apenas uma das ferramentas que tem o Poder Público para intervir na ordem econômica. Porém, está-se diante, antes de tudo, de um mecanismo técnico de aprimoramento do comportamento regulatório, ainda que sua efetuação não seja, juridicamente, obrigatória a todas as hipóteses. **Nessa seara, rememore-se que a Lei nº 13.874, de 2019, e o Decreto nº 10.411, de 2020, exigem a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) apenas para "a edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados"** (grifos nossos).

49. **Ante o exposto, é forçoso concluir que a CGU pode possuir pautas que se insiram no comando jurídico acima, sobretudo em razão da vastidão de competências contidas no art. 49 da Lei nº 14.600, de 2023.**

50. Diante desse breve cotejo, em atenção ao Despacho SE (doc. SUPER 2884038), esta Consultoria Jurídica cuida de oferecer orientações à Controladoria-Geral da União, para a aplicação do Decreto nº 10.411, de 2020, em sua esfera, atendendo-se, assim, à recomendação proferida pelo Tribunal de Contas da União no item 9.2 do Acórdão nº 2325/2022 (TC 033.944/2020-2).

## **2.2 Orientações internas à Controladoria-Geral da União**

51. Na forma do art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019, a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), para a edição e alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, **é incumbência de todos os órgãos e entidades da administração pública federal**, nos termos do regulamento. Trata-se de previsão mais abrangente do que o art. 6º da Lei nº 13.848, de 2019, que se refere às autoridades reguladoras. O Decreto nº 10.411, de 2020, traz a regulamentação de ambos os dispositivos, inovando também ao prever a Avaliação de Impacto Regulatório (ARR).

52. Nos termos do art. 17, inciso XXXI, da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, a Controladoria-Geral da União goza do *status* de Ministério da Administração Pública Federal, encontrando-se, portanto, inserida no âmbito do art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019, e do Decreto nº 10.411, de 2020. Na forma do art. 49 da Lei nº 14.600, de 2023, são estas suas competências:

"Art. 49. Constituem áreas de competência da Controladoria-Geral da União:

I - defesa do patrimônio público;

II - controle interno e auditoria governamental;

III - fiscalização e avaliação de políticas públicas e de programas de governo;

IV - integridade pública e privada;

V - correição e responsabilização de agentes públicos e de entes privados;

VI - prevenção e combate a fraudes e à corrupção;

VII - ouvidoria;

VIII - **incremento da transparência**, dados abertos e acesso à informação;

IX - **promoção da ética pública e prevenção ao nepotismo e aos conflitos de interesses**;

X - suporte à **gestão de riscos**; e

XI - articulação com organismos internacionais e com órgãos e entidades, nacionais ou estrangeiros, nos temas que lhe são afetos." (grifos nossos).

53. A princípio, a indagação insurge-se em relação à necessidade da adoção de algum procedimento pela Controladoria-Geral da União, haja vista não corresponder à agência reguladora ou a órgão ou entidade imbuída da regulação de atividade econômica. **Nada obstante, não deve olvidar-se de que a CGU realiza prestação de serviços a cidadãos e a órgãos e entidades da administração pública federal, inclusive com potenciais reflexos a agentes econômicos e usuários de serviços públicos, a partir de suas atribuições, no âmbito do Poder Executivo Federal, como órgão central do Sistema de Controle Interno (Lei nº 10.180/2001 e Decreto nº 3.591/2000), do Sistema de Correição (Decreto nº 5.480/2005), do Sistema de Ouvidoria (Decreto nº 9.492/2018) e, recentemente, também do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (Decreto nº 11.529/2023).**

54. Em averiguação inicial, pode-se referir às matérias de integridade privada e responsabilização de entes privados, as quais tendem a possuir relação mais íntima com o interesse geral de agentes econômicos. A saber, a **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**, conhecida como "Lei Anticorrupção", e o seu regulamento, **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022**, conferem à CGU atribuições relevantes para a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas. **Inclusive, o Decreto nº 11.129, de 2022, concede expressamente competência normativa à CGU:**

"Art. 67. Compete ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União **editar** orientações, **normas** e procedimentos complementares para a execução deste Decreto, notadamente no que diz respeito a:

I - fixação da metodologia para a apuração do faturamento bruto e dos tributos a serem excluídos para fins de cálculo da multa a que se refere o art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013;

II - forma e regras para o cumprimento da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora;

III - avaliação do programa de integridade, inclusive sobre a forma de avaliação simplificada no caso de microempresas e empresas de pequeno porte; e

IV - gestão e registro dos procedimentos e sanções aplicadas em face de pessoas jurídicas e entes privados." (grifos nossos).

55. Todavia, tem-se que matérias como ouvidoria e transparência pública atraem referência ao interesse geral dos usuários de serviços públicos. Ora, incumbe, precipuamente, à ouvidoria garantir a participação, proteção e defesa dos direitos desses usuários. Por seu turno, a transparência pública é preceito estruturante para a prestação dos serviços públicos e o atendimento de seus usuários, conforme o art. 4º da **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**.

56. A recordar, a CGU é órgão central do **Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal**, com expressa **competência normativa**, conforme o **Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018**:

"Art. 7º As atividades de ouvidoria das unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal ficarão sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central, sem prejuízo da subordinação administrativa ao órgão ou à entidade da administração pública federal a que estiverem subordinadas. [...]

Art. 25. O órgão central editará as normas complementares necessárias ao funcionamento do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal." (grifos nossos).

57. Ainda, tem-se que a **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**, a Lei de Acesso à Informação, posiciona a Controladoria-Geral da União como terceira instância recursal dos pedidos de acesso à informação, no âmbito do Poder Executivo federal. Por seu turno, seu regulamento, o **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**, garante à CGU competência para "[...] **normatizar**, por meio da edição de enunciados e instruções, os entendimentos e os procedimentos complementares necessários à implementação da Lei nº 12.527, de 2011" (grifos nossos) (art. 68, inciso VII). Ademais, conforme o **Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023**, é órgão central do **Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal**, com a respectiva **competência normativa**:

"Art. 7º Compete ao órgão central do Sitai:

I - estabelecer as normas e os procedimentos para o exercício das competências das unidades integrantes do Sitai e as atribuições dos dirigentes para a gestão dos programas de integridade; [...]

IX - estabelecer normas complementares necessárias ao funcionamento do Sitai;" (grifos nossos).

58. Demais matérias gerenciadas por esta Pasta, como auditoria interna, podem ainda esbarrar em interesse geral de agentes econômicos ou usuários de serviços públicos, caso haja normatização que, indo além da órbita interna do Poder Público, gere reflexo relevante também no meio externo, como pautas de contratação pública e concessão e permissão de serviços públicos. A **Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001** (art. 22, § 5º), e o **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000** (art. 8º, inciso I), conferem à CGU **competência normativa**, na condição de órgão central do **Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal**.

59. Na condição de órgão central do **Sistema de Correição do Poder Executivo federal**, a CGU também possui **competência normativa**, segundo os arts. 2º, § 2º, 4º, inciso I, e 10 do **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005**. Nessa esfera, ainda que essencialmente voltada ao âmbito interno da Administração, não se pode descartar que haja caracterização de algum assunto que se desenhe como interesse geral de agentes econômicos ou usuários de serviços públicos, sem uma apreciação do caso específico.

60. **Em consequência, recomenda-se, desde já, à Controladoria-Geral da União, enquanto órgão da administração pública federal, quando da edição, alteração ou revogação de seus atos normativos, realizar os seguintes procedimentos:**

- o 1) **Hipótese de não aplicação do Decreto nº 10.411, de 2020:** propostas de edição de decreto ou atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional;
- o 2) **Hipótese de "não incidência" de AIR:** embora se vislumbre a possibilidade de realização de AIR, há identificação e demonstração de situação prevista no art. 3º, § 2º, do Decreto nº 10.411, de 2020;
- o 3) **Hipótese de dispensa de AIR:** a autoridade competente para a tomada de decisão pode dispensar a realização de AIR, mediante decisão fundamentada, quando estiver diante de situação prevista no art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, exigindo-se, porém, a elaboração de nota técnica ou documento equivalente para edição do ato normativo;
- o 4) **Hipótese de realização de AIR:** identificação da existência ou não de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários de serviços públicos prestados diretamente pela CGU ou por meio de órgão, entidade ou particular que esteja sujeito à normatização pretendida, na forma do art. 5º da Lei nº 13.784, de 2019, e do art. 3º do Decreto nº 10.411, de 2020;
- o 5) **Dispensa de AIR por "Urgência":** a área técnica deverá adotar os procedimentos cabíveis para realizar o Relatório de ARR, no prazo de 3 (três) anos, a contar da edição do ato normativo, após a dispensa de AIR por urgência, segundo o art. 12 do Decreto nº 10.411, de 2020;
- o 6) **Realização de AIR:** sendo hipótese de execução de AIR, a equipe técnica deverá realizar sua análise na forma do Decreto nº 10.411, de 2020, concluindo-a por meio da elaboração de um Relatório, que contenha, no mínimo, os requisitos elencados no art. 6º do Decreto nº 10.411, de 2020, para subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente;
- o 6) **Atualização do estoque regulatório:** no Relatório de AIR, ou, no caso de dispensa, na respectiva nota técnica ou documento equivalente, constará o prazo máximo para a verificação do ato normativo editado, em relação à necessidade de atualização do estoque regulatório, nos termos do art. 14 do Decreto nº 10.411, de 2020, o que pode ocorrer mediante a realização de ARR; e
- o 7) **Divulgação de AIR e ARR:** a CGU, em seu sítio eletrônico, deverá divulgar os Relatórios de AIR e ARR produzidos pelo órgão, conforme os arts. 13, § 5º, e 15, § 4º, do Decreto nº 10.411, de 2020.

61. **Ademais, a Controladoria-Geral da União, como órgão federal, necessita também adotar os procedimentos relativos à Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), considerando as medidas regulatórias de sua competência que estejam em execução, na forma do Decreto nº 10.411, de 2020. Exige-se, por conseguinte, a constante análise do "estoque regulatório" mantido.**

62. **Urge apontar que, conforme o art. 13, §§ 2º e 4º, do Decreto nº 10.411, de 2020, deve a CGU publicar, até o 31/12/2023, em seu sítio eletrônico, a agenda de ARR que deverá ser concluída até 31/12/2026, incluindo-se o mínimo de um ato normativo.**

63. **À vista disso, evidencia-se a necessidade de que a Controladoria-Geral da União realize uma apreciação técnica interna, elencando as medidas regulatórias em execução que podem compor a referida agenda de ARR. Essa providência, considerando o decurso temporal incidente, deve ser adotada o mais breve possível.**

64. Não somente, ressalte-se, que, segundo o **Anexo II do Decreto nº 11.092, de 2022**, o Brasil se comprometeu a adotar um conjunto de boas práticas regulatórias, como parte do Acordo de Comércio e Cooperação Econômica firmado junto aos Estados Unidos da América. Ato contínuo, editou-se o **Decreto nº 11.243, de 2022**, que dispõe sobre as medidas a serem adotadas, no âmbito do Poder Executivo federal, para o cumprimento do pactuado.

65. Pois bem. Após a identificação técnica das matérias regulatórias em âmbito da Controladoria-Geral da União, na forma da Lei nº 13.784, de 2019, e do Decreto nº 10.411, de 2020, tem-se que esta **Pasta comporá a "Agenda Regulatória da Administração Pública Federal", referida no Decreto nº 11.243, de 2022.**

66. **Em razão disso, tem-se que, a partir de 09/06/2024, a CGU precisa estar preparada, para, em articulação com os demais órgãos federais, contribuir com o pactuado, inclusive com a realização de sua agenda regulatória específica e adoção de outras medidas referentes ao assunto. A ver, entre outras:**

#### "CAPÍTULO II

#### DA TRANSPARÊNCIA

Art. 3º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional disponibilizarão, em seus sítios eletrônicos, a relação das taxas e dos preços públicos relacionados ao exercício da regulação cobrados pelo órgão ou pela entidade, com a indicação do valor e das situações em que serão cobrados.

Art. 4º **Serão disponibilizadas em sítio eletrônico as seguintes informações de política regulatória, de forma consolidada:**

**I - relação dos órgãos, das unidades administrativas e das entidades que editem os atos normativos de que trata este Decreto, com a descrição das suas competências;**

II - descrição dos mecanismos de promoção de boas práticas regulatórias e do processo de governança regulatória da administração pública federal;

III - avisos de processos de participação social e consultas públicas relacionados a atividades regulatórias;

IV - **agendas regulatórias** elaboradas em cumprimento ao disposto no art. 6º do Anexo II ao Protocolo de 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, promulgado pelo Decreto nº 11.092, de 2022, e no art. 21 da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019;

V - indicação dos órgãos, das unidades administrativas e das entidades responsáveis pelas atividades de poder de polícia para o cumprimento dos atos normativos editados; e

VI - mecanismos administrativos ou judiciais existentes para a apresentação de sugestões, questionamentos ou contestações relativas a atos normativos regulatórios.

§ 1º O sítio eletrônico de que trata o caput:

I - será instituído e gerido pela Secretaria de Acompanhamento Econômico da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia; e

II - proverá mecanismos para garantir a qualquer pessoa a oportunidade de apresentar sugestões, por escrito, para a edição, a modificação ou a revogação de ato normativo.

§ 2º A relação de que trata o inciso I do caput será elaborada a partir de classificação declaratória dos órgãos, das unidades administrativas e das entidades da administração pública federal.

§ 3º A Secretaria de Acompanhamento Econômico da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia estabelecerá os procedimentos de recebimento e encaminhamento das sugestões a que se refere o inciso II do § 1º.

Art. 5º **Os órgãos e as entidades que editem os atos normativos previstos no art. 2º deverão, por meio do Ministério a que estiverem vinculados, publicar relatório com a estimativa dos principais impactos dos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados publicados durante o exercício.**

§ 1º Os relatórios de que trata o caput serão consolidados em relatório único e divulgados até 31 de março de cada ano pela Secretaria de Acompanhamento Econômico da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia.

§ 2º O relatório consolidado de que trata o § 1º conterá as alterações na política regulatória da administração pública federal ocorridas no exercício anterior e as propostas de alterações formuladas no exercício.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, consideram-se abarcados no conceito de política regulatória:

I - as regras quanto à elaboração, à divulgação, à implementação e à fiscalização dos normativos ou de seus atos preparatórios;

II - a gestão do estoque regulatório, que compreende as atividades para a consolidação e a revisão de atos normativos, para fins de cumprimento do disposto no inciso II do caput do art. 19-A do Decreto nº 10.139, de 2019; e

III - a divulgação de estatísticas e de informações relacionadas aos atos normativos da administração pública federal.

### CAPÍTULO III

#### DA AGENDA REGULATÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Art. 6º **Os órgãos e as entidades que editem os atos normativos de que trata este Decreto deverão elaborar e publicar, no mínimo, a cada dois anos, a agenda regulatória referente ao seu âmbito de atuação.**

§ 1º A agenda regulatória:

I - é o instrumento de planejamento da atividade normativa;

II - conterá o conjunto dos temas prioritários a serem regulados pelo órgão, pela unidade administrativa ou pela entidade durante a sua vigência;

III - deverá ser aprovada pelo titular do órgão, da unidade administrativa ou da entidade; e

IV - conterá, sem prejuízo de outros elementos a serem detalhados ou complementados na forma prevista no art. 9º:

a) a descrição concisa dos temas;

b) o contato institucional da autoridade responsável pela área a cargo da regulação do tema;

c) os setores afetados; e

d) o indicativo de eventual impacto significativo ao comércio internacional.

§ 2º Para fins de cumprimento do disposto na alínea 'b' do inciso IV do § 1º, deverá ser informado, no mínimo, o correio eletrônico do agente público responsável.

Art. 7º O Decreto nº 10.139, de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 16. Os órgãos e as entidades divulgarão todos os seus atos normativos em sítio eletrônico específico, vinculado ao portal gov.br, definido pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 1º .....

.....

II - em padrão linguagem de marcação de hipertexto; e

III - em endereço de acesso permanente e único por ato.

.....' (NR)

'Art. 16-A. Na divulgação, na forma prevista no art. 16, dos atos normativos aos quais se aplique o disposto no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, serão incluídos:

I - o contato institucional do responsável pela área que possa ser consultado acerca de questões relacionadas ao ato normativo;

II - o relatório final de análise de impacto regulatório ou a nota técnica ou o documento equivalente que fundamente a dispensa;

III - o endereço eletrônico da consulta pública; e

IV - a avaliação de resultado regulatório, quando houver.

Parágrafo único. Para fins de cumprimento do disposto no inciso I do caput, deverão ser informados, no mínimo, o nome e o correio eletrônico do agente público responsável.' (NR)" (grifos nossos).

67. Diante dessa exposição, compreende-se que esta Consultoria Jurídica, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, oferece orientações iniciais à Controladoria-Geral da União, em favor da aplicação do Decreto nº 10.411, de 2020, em observância à recomendação proferida pelo Tribunal de Contas da União no item 9.2 do Acórdão nº 2325/2022 (TC 033.944/2020-2). **Registre-se, no entanto, que, dada a complexidade da matéria, esta CONJUR está à disposição para atividades de assessoramento jurídico e para consultas jurídicas a casos específicos, em suas atribuições de apoiar a edição de atos normativos nesta CGU, conforme o art. 12, inciso III, do Decreto nº 11.330, de 2023.**

### 2.3 **Orientações à Secretaria Federal de Controle Interno**

68. Observa-se, ainda, no Despacho SE (doc. SUPER 2884038), que houve solicitação de orientações à "[...] *Secretaria Federal de Controle Interno no acompanhamento das atividades e da produção normativa dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal*", considerando o Acórdão TCU nº 2325/2022 (TC 033.944/2020-2). **Todavia, não se nota a existência de qualquer indagação jurídica, em relação às atividades precípua do órgão central do Sistema de Controle**

**Interno do Poder Executivo federal.** Assim, esta Consultoria Jurídica, apercebendo-se que a provocação feita tange à própria tecnicidade e autonomia dos auditores internos, **restringir-se-á à apresentação de esclarecimentos gerais, de índole jurídica, provenientes do julgado da Corte de Contas.**

69. Pois bem. De acordo com o Relatório do Acórdão TCU nº 2325/2022, foram definidas duas questões de auditoria:

"a) Existe uma **estrutura de governança de CG adequada para implementar em órgãos e entidades federais o processo de elaboração da AIR** previamente à elaboração de atos normativos, conforme previsto no Decreto 10.411/2020?

b) Os órgãos e entidades federais **adotaram tempestivamente as ações necessárias para o processo de elaboração da AIR previamente à elaboração de atos normativos**, conforme previsto no Decreto 10.411/2020?" (grifos nossos).

70. Diante disso, por intermédio de questionários a 55 (cinquenta e cinco) órgãos e entidades da administração pública federal, avaliou a aplicação do Decreto nº 10.411, de 2020. **Sobre essa pesquisa, podem-se reproduzir alguns resultados colhidos:**

"44. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU estabelece os cinco estágios do ciclo de políticas públicas (p. 24): 1) Reconhecimento do Problema; 2) Propostas de Solução; 3) Escolha da Solução; 4) Efetivação da Solução; e 5) Monitoramento dos Resultados.

45. Já o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU estipula como mecanismos de governança necessários para que as funções de governança de Centro de Governo sejam executadas de forma satisfatória (p. 17): 1) estratégia; 2) coordenação; 3) supervisão; e 4) transparência.

46. A partir dos referenciais do TCU, foram identificadas as funções de governança a serem desempenhadas para mitigar os riscos relacionados a problemas na implementação das disposições do Decreto 10.411/2020, tais como: 1) coordenação: articulação política e orientação e coordenação do desenho e implementação de políticas públicas; 2) supervisão: monitoramento e avaliação. [...]

48. **No entanto, no bojo Decreto, não se identifica órgão responsável pela coordenação e orientação da implementação desse instrumento de melhoria regulatória no Brasil, comprometendo sobremaneira a implantação da AIR**, não se coadunando com as melhores práticas de governança preconizadas nos referenciais deste Tribunal, tornando o processo suscetível a riscos que precisam ser avaliados.

49. A ausência de uma governança estruturada para a implementação do Decreto 10.411/2020 é confirmada pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia (Seae/Sepec/ME), cujos responsáveis informaram que **não há estrutura de Centro de Governo formalmente designada para as funções de direção, coordenação e acompanhamento/monitoramento da implementação do Decreto no âmbito federal.**

[...]

53. **Ao serem questionados quanto ao conhecimento da existência de orientação ou coordenação para implementação do Decreto 10.411/2020, por algum órgão ou entidade externo, no âmbito do poder executivo federal, 36 (68%) dos órgãos e entidades responderam que não, dois (4%) responderam que houve coordenação e orientação, três (6%) responderam que houve coordenação, e doze (22%) responderam que houve orientação.**

54. Seguindo o raciocínio, dos dezessete que responderam haver orientação e/ou coordenação, nove (53%) indicaram o Ministério da Economia (incluindo a Seae), como órgão que coordenou ou orientou para implementação do Decreto. Também foram indicados a Casa Civil e os Ministérios setoriais, mas com poucas citações. No que diz respeito aos 36 órgãos que responderam não, 26 (72%) consideraram ser importante a existência de uma coordenação ou instância para orientação, sendo preponderante a necessidade por orientação.

55. Ao serem perguntados se tinham conhecimento de alguma instância (órgão/entidade externo) a que pudessem consultar, em caso de dúvida acerca da implementação do Decreto 10.411/2020, 32 (59%) dos órgãos responderam positivamente, sendo que 24 (75%) destes indicaram o Ministério da Economia como instância de consulta, tendo a Seae sido mencionada por sete (30%) dos órgãos que apontaram o Ministério da Economia. Outros órgãos foram lembrados, mas de maneira pontual.

**56. Desse modo, verifica-se que as respostas encaminhadas pelos órgãos demonstram um cenário confuso no que diz respeito ao entendimento de qual órgão presta coordenação e/ou orientação. Além disso, 22 (41%) dos órgãos afirmaram não ter instância a quem possam sequer consultar, o que confirma a percepção de deficiência de algum tipo de coordenação.**

57. As possíveis consequências dessa falta de coordenação e orientação podem ser vislumbradas nos resultados relacionados à direta aplicação do Decreto, e consequente elaboração de AIR, a partir da sua entrada em vigência para os dois grupos de órgãos e entidades relacionados no seu art. 24 (para o primeiro grupo o Decreto passou a vigorar a partir de 15/4/2021, e 14/10/2021 para o segundo).

58. **Primeiro, dos 29 órgãos e entidades que declararam terem publicado atos normativos sob a vigência do Decreto 10.411/2020, apenas seis (21%) elaboraram a AIR previamente.** Os 23 órgãos e entidades, que declararam não haver elaborado a AIR prevista como norma pelo Decreto, apontaram como justificativa alguma das hipóteses para sua dispensa previstas no art. 4º. **Embora não haja como afirmar se o enquadramento nessas hipóteses foi adequado ou não, parece exagerada a proporção de dispensa na elaboração da AIR.**

59. Segundo, **dos 24 órgãos e entidades que responderam não haver publicado nenhum ato desde a entrada em vigor do Decreto, apenas sete (29%) declararam estar em processo de elaboração de AIR para subsidiar potencial ato normativo.** Tal resultado indica possível dificuldade à frente, pois **dezessete órgãos ou entidades (31% do total) declararam não haver publicado e nem estar elaborando AIR para possível publicação futura.** Dada a prolífica disposição normativa de órgãos e entidades federais, um número tão significativo de órgãos que não publicaram e nem estão com planos de publicar - quase um terço do total -, pode indicar uma inação causada por dificuldades em atender ao Decreto ou intenção de escapar da elaboração de AIR por intermédio do enquadramento posterior em alguma das hipóteses para sua dispensa.

[...]

88. Inicialmente, **cabe esclarecer que o Decreto 10.411/2020, em seu art. 24, separa os órgãos e entidades federais em dois grandes grupos.** O primeiro abarca o Ministério da Economia, as agências reguladoras de que

trata a Lei 13.848/2019 e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). **O segundo trata de todos os demais órgãos e entidades federais.** A razão de tal distinção é o reconhecimento dos diferentes graus de amadurecimento na adoção da AIR por parte da administração federal. O primeiro grupo, cujos efeitos do Decreto passaram a vigorar a partir de 15/4/2021, é composto por órgãos e entidades que já possuíam um histórico de ter capacidades na elaboração de AIR, incluindo as onze agências reguladoras que são objeto da Lei 13.848/2019, a qual já previa a necessidade de elaboração de AIR desde 25/6/2019.

89. O segundo grupo é composto por todos os demais órgãos e entidades federais, os quais já estariam alcançados pelo art. 5º da Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), o qual previa, desde 20/9/2019: [...]

93. Do total de 53 respondentes, 23 responderam ter pessoal capacitado na elaboração de AIR (43%). No entanto, como já explicado anteriormente, deve-se separar os treze respondentes que fazem parte do primeiro grupo do art. 24, os quais, obviamente, responderam positivamente, afim de ter uma melhor noção do impacto do Decreto 10.411/2020 no restante da administração federal, pois é para a grande maioria desse grupo que a elaboração de AIR é uma inovação.

94. **Para o segundo grupo do art. 24 do Decreto 10.411/2020, dos quarenta respondentes, trinta responderam negativamente (75%), ou seja, não possuem pessoal capacitado para a elaboração de AIR. Ora, pessoal capacitado é um dos insumos básicos para a elaboração de AIR e sua ausência torna muito difícil a elaboração de uma AIR com um mínimo de qualidade.**

95. Conforme entrevistas com gestores do Ministério da Economia, a qualificação na elaboração de AIR não é trivial e demanda um processo contínuo de aprendizagem e de melhoria da qualidade. Sendo que mesmo entre as agências reguladoras, as quais já lidam com o tema há mais tempo, verifica-se deficiências na elaboração de AIR com qualidade adequada

[...]

107. **Para a elaboração de uma boa AIR são necessários, basicamente, dois insumos: pessoal adequadamente capacitado e dados confiáveis.** No subitem anterior, verifiquei-se que uma parte considerável de órgãos e entidades federais não dispõe de pessoal capacitado, neste presente subitem constata-se que também podem existir problemas relativos à disponibilidade de dados e informações pertinentes.

108. Pesquisa realizada pela equipe de fiscalização em novembro de 2021 com órgãos e entidades federais obteve 47 respostas, as quais apontaram que somente dezessete (36%) responderam ter plena disponibilidade de dados e informações para a elaboração de AIR. Já trinta respondentes (63%) sinalizaram não haver disponibilidade plena, mas apenas parcial, de dados e informações. Apenas três (6%) respondentes afirmaram não haver dados suficientes para a realização de AIR." (grifos nossos).

71. Como se nota, o Tribunal de Contas da União identificou um estado penumbroso na Administração Pública Federal, em relação à aplicação do Decreto nº 10.411, de 2020, especialmente diante da obrigação posta pelo art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019, a órgãos e entidades que não estavam habituados a realizar qualquer perquirição regulatória formal. As agências reguladoras, por sua vez, antes mesmo das citadas normas, já adotavam procedimentos semelhantes e tinham maturidade institucional muito superior, em comparação, sobremaneira, aos demais órgãos do Poder Público da União.

72. Nesse sentido, a auditoria externa realizada demonstra um cenário de pouca atenção ao conteúdo do Decreto nº 10.411, de 2020. Em especial, destaca-se a elevada manifestação de dispensa de realização de Análise de Impacto Regulatório, o que poderia expressar uma tendência de afastar-se da complexidade envolvida no procedimento, ou, até mesmo, uma parca compreensão do normativo.

73. Desse aspecto, cuida expor que a Corte de Contas concluiu, sobretudo, pela necessidade de orientação interna às áreas técnicas, especialmente pela Advocacia-Geral da União e pela Controladoria-Geral da União, imbuídas, respectivamente, pelo suporte normativo e pela auditoria interna governamental. Reproduzem-se, a seguir, alguns apontamentos sobre tanto:

"115. Tanto a Lei 13.874/2019 quanto o próprio Decreto 10.411/2020 são bem claros em relação a quais órgãos e entidades estão submetidos a seus mandamentos: aplica-se aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

**116. Ainda assim, alguns órgãos e entidades federais manifestaram-se afirmando que o Decreto não os alcançaria quando responderam à pesquisa realizada pela equipe de fiscalização. Sendo que alguns deles responderam não editar normativos com impactos para agentes econômicos. Como se observa pela simples leitura do art. 5º da Lei 13.874/2019 e art. 1º, §1º, do Decreto 10.411/2020, qualquer órgão ou entidade que editar normativos que afetem agentes econômicos ou usuário de serviços está sob a égide do Decreto. É custoso imaginar um órgão ou entidade público que não afete qualquer agente econômico ou usuário de seus serviços. Seria o caso de questionar, então, qual seria sua utilidade.**

**117. Tal interpretação consequentemente é errônea e demonstra uma grave falha na habilidade de manter sua atuação em conformidade com o arcabouço legal e normativo. Entende-se que essa falha poderia ser sanada pela atuação ativa da assessoria ou consultoria jurídica dos órgãos e entidades. Uma vez que, aparentemente, essas assessorias e consultorias não foram consultadas acerca da aplicabilidade do Decreto, como pode-se inferir pelo teor das respostas, cabe às assessorias e consultorias jurídicas de cada órgão ou entidade alertar para a correta interpretação do diploma normativo em questão.**

118. Destarte, caberia à Advocacia-Geral da União, como órgão responsável pelo assessoramento e consultoria jurídicos do poder executivo federal, conforme disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar 73/1993, ao exercer sua atividade coordenadora, instruir suas unidades atuantes nos órgãos e entidades a alertarem seus jurisdicionados para a correta abrangência do Decreto 10.411/2020.

119. De maneira semelhante, importa alertar também à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União acerca desse problema na interpretação do alcance do Decreto 10.411/2020, pois tal interpretação pode levar à inobservância aos dispositivos do Decreto e, consequentemente, a ocorrência de irregularidade na atuação dos responsáveis.

120. Sendo assim, cumpre recomendar, com fulcro no art. 11, §1º, da Resolução TCU 315/2020, à Advocacia-Geral da União, como órgão responsável pelo assessoramento e consultoria jurídicos do Poder Executivo Federal, conforme disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar 73/1993, que instrua suas unidades atuantes

nos órgãos e entidades a alertarem seus jurisdicionados para a correta abrangência do disposto no art. 1º, §1º, do Decreto 10.411/2020.

121. Ainda, cabe recomendar, com fulcro no art. 11, §1º, da Resolução TCU 315/2020, à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, como órgão responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal, ao exercer sua atividade fiscalizadora, que promova o fortalecimento das capacidades institucionais dos órgãos e entidades federais sob sua competência, a fim de induzir a correta obediência ao disposto no art. 1º, §1º, do Decreto 10.411/2020

[...]

125. Sendo assim, cumpre recomendar, com fulcro no art. 11, §1º, da Resolução TCU 315/2020, à Advocacia-Geral da União, como órgão responsável pelo assessoramento e consultoria jurídicos do Poder Executivo Federal, conforme disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar 73/1993, que instrua suas unidades atuantes nos órgãos e entidades a alertarem seus jurisdicionados para a correta observância aos dispositivos do Decreto 10.411/2020, especialmente seus arts. 4º e 6º.

126. Ainda, cabe recomendar, com fulcro no art. 11, §1º, da Resolução TCU 315/2020, à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, como órgão responsável pelo controle interno do poder executivo federal, ao exercer sua atividade fiscalizadora, que promova o fortalecimento das capacidades institucionais dos órgãos e entidades federais sob sua competência, a fim de induzir a correta obediência aos dispositivos do Decreto 10.411/2020, especialmente seus arts. 4º e 6º." (grifos nossos).

74. Ao final acordaram os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar, com fundamento nos art. 11, § 2º, incisos I, II e V, da Resolução TCU 315/2020, à Casa Civil da Presidência da República, tendo em vista sua competência estabelecida no Decreto 9.203/2017, art. 11-A, caput, e parágrafo único, incisos I e II, para que avalie a conveniência e oportunidade de divulgar, quando na coordenação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), aos Comitês Internos de Governança (CMG), as boas práticas identificadas na elaboração de AIR entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, como, por exemplo, o Projeto "AIR na Economia Já" do Ministério da Economia;

**9.2. recomendar, com fulcro no art. 11, § 1º, da Resolução TCU 315/2020, à Advocacia-Geral da União, como órgão responsável pelo assessoramento e consultoria jurídicos do Poder Executivo federal, conforme disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar 73/1993, que instrua suas unidades atuantes nos órgãos e entidades federais para alertarem seus jurisdicionados acerca da abrangência do disposto no art. 1º, § 1º, do Decreto 10.411/2020 e da observância aos dispositivos do Decreto 10.411/2020, especialmente seus arts. 4º e 6º;**

9.3. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro na Lei 13.844/2019, art. 3º, inciso I, alíneas "a" e "d", c/c Decreto 10.907/2021, Anexo I, art. 1º, inciso III, de que diversos órgãos e entidades federais:

9.3.1. por não disporem de pessoal capacitado na elaboração de análise de impacto regulatório, a despeito da existência da oferta de capacitação oferecida pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e dos prazos previstos na Lei 13.874/2019, c/c Decreto 10.411/2020, poderão colocar em risco o alcance dos seus objetivos;

9.3.2. ao demonstrarem não possuir estratégia para coleta e tratamento de dados, conforme dispõe o art. 17 do Decreto 10.411/2020, poderão colocar em risco o alcance dos seus objetivos;

**9.4. informar à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União acerca do teor desta decisão a fim de que adote as providências que entender cabíveis em sua atuação como órgão central do controle interno do Poder Executivo Federal, tendo em vista os achados identificados nesta fiscalização;**

9.5. autorizar, em consonância com o art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, o monitoramento das recomendações constantes desta decisão;

9.6. encaminhar cópia desta decisão e do relatório técnico de acompanhamento aos órgãos e entidades fiscalizados, conforme relação constante do Apêndice 4 do Relatório de Fiscalização, para conhecimento e auxílio em eventual tomada de decisão no que se refere à estruturação do processo de implementação da Análise de Impacto Regulatório exigida no art. 5º da Lei 13.874/2019 e no art. 6º da Lei 13.848/2019, regulamentada pelo Decreto 10.411/2020, informando que os riscos identificados por esta Corte de Contas poderão oportunizar futuras ações de controle;

9.7. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal. (grifos nossos).

75. **Ante o exposto, aborda-se, essencialmente, uma discussão de governança pública, gestão de riscos e conformidade. À vista disso, devem-se recordar as competências da Controladoria-Geral da União, como tido no art. 49, § 1º, da Lei nº 14.600, de 2023:**

"Art. 49. [...]

§ 1º **As competências atribuídas à Controladoria-Geral da União compreendem:**

**I - avaliar, com base em abordagem baseada em risco, as políticas públicas, os programas de governo, a ação governamental e a gestão dos administradores públicos federais quanto à legalidade, à legitimidade, à eficácia, à eficiência e à efetividade e quanto à adequação dos processos de gestão de riscos e de controle interno, por intermédio de procedimentos de auditoria e de avaliação de resultados alinhados aos padrões internacionais de auditoria interna e de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;**

II - realizar inspeções, apurar irregularidades, instaurar sindicâncias, investigações e processos administrativos disciplinares, bem como acompanhar e, quando necessário, avocar os referidos procedimentos em curso em órgãos e em entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas;

III - instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas com fundamento na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, acompanhar e, quando necessário, avocar os referidos procedimentos em curso em órgãos e em entidades federais para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, além de poder promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas, bem como celebrar, quando cabível, acordo de leniência ou termo de compromisso com pessoas jurídicas;

IV - dar andamento a representações e a denúncias fundamentadas relativas a lesão ou a ameaça de lesão à administração pública e ao patrimônio público federal, bem como a condutas de agentes públicos, de modo a zelar por sua integral apuração;

V - monitorar o cumprimento da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo federal;

VI - promover a fiscalização e a avaliação do conflito de interesses, nos termos do art. 8º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013;

VII - analisar a evolução patrimonial dos agentes públicos federais e instaurar sindicância patrimonial ou, conforme o caso, processo administrativo disciplinar, caso haja fundado indício de enriquecimento ilícito ou de evolução patrimonial incompatível com os recursos e as disponibilidades informados na declaração patrimonial;

VIII - requisitar a órgãos ou a entidades da administração pública federal servidores ou empregados necessários à constituição de comissões ou à instrução de processo ou procedimento administrativo de sua competência; e

IX - receber reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e à apuração do exercício negligente de cargo, de emprego ou de função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua essas competências específicas a outros órgãos." (grifos nossos).

76. **Tratando-se do desempenho de auditoria interna governamental, faz-se pertinente apontar também as seguintes disposições da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021:**

"Art. 47. Caberá à autoridade competente dos órgãos e das entidades referidos no art. 2º desta Lei, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança referidos *nocaput* deste artigo incluirão, no mínimo:

I - formas de acompanhamento de resultados;

II - soluções para a melhoria do desempenho das organizações;

III - instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Art. 48. Os órgãos e as entidades a que se refere o art. 2º desta Lei deverão estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e de controle interno com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos da prestação digital de serviços públicos que possam impactar a consecução dos objetivos da organização no cumprimento de sua missão institucional e na proteção dos usuários, observados os seguintes princípios:

I - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

II - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de modo a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício;

III - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de governança, de gestão de riscos e de controle;

IV - proteção às liberdades civis e aos direitos fundamentais.

Art. 49. **A auditoria interna governamental deverá adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante a abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gestão de riscos e de controle, por meio da:**

**I - realização de trabalhos de avaliação e consultoria de forma independente, conforme os padrões de auditoria e de ética profissional reconhecidos internacionalmente;**

II - adoção de abordagem baseada em risco para o planejamento de suas atividades e para a definição do escopo, da natureza, da época e da extensão dos procedimentos de auditoria;

III - promoção da prevenção, da detecção e da investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais." (grifos nossos).

77. **Assim, à Controladoria-Geral da União, órgão responsável pela auditoria interna governamental, incumbe auxiliar os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal na efetiva aplicação da legislação pertinente à Análise de Impacto Regulatório, inclusive mediante a avaliação/fiscalização das ações já implantadas ou ainda pendentes.** Trata-se de um ofício que não pode ser realizado *exclusivamente* pela Advocacia-Geral da União, em sua atividade de assessoramento e consultoria à elaboração de atos normativos, considerando, sobremaneira, a necessidade de adoção de ferramentas e comportamentos que são, fundamentalmente, atrelados às capacidades técnicas da CGU, junto a seu corpo funcional especialista em controle interno, gestão de riscos, integridade, ouvidoria etc. Por essa razão, como exposto alhures, os Ministros do TCU exararam orientação à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União para que fossem adotadas *"as providências que entender cabíveis em sua atuação como órgão central do controle interno do Poder Executivo Federal, tendo em vista os achados identificados nesta fiscalização"*.

78. **Nessa perspectiva, firma-se pela compreensão de que, além da Secretaria Federal de Controle Interno, outras unidades da Controladoria-Geral da União poderiam contribuir com o tema.** A ver, pautas de integridade, transparência e participação social são deveras assemelhadas aos procedimentos de realização de Análise de Impacto Regulatório, como posto no Decreto nº 10.411, de 2020, permitindo, consequentemente, a execução de distintas ações que se direcionem ao aprimoramento da política e do estado regulatório da Administração Pública.

79. Nessa seara, não competindo a esta Consultoria Jurídica manifestar-se sobre matérias essencialmente técnicas, recomendamos à Secretaria-Executiva o diálogo entre os setores técnicos da CGU, para avaliar potenciais de atuação desta Pasta Ministerial.

### 3. **CONCLUSÃO**

80. Por todo o exposto, em resposta à consulta formulada pela Secretaria-Executiva (doc. SUPER 2884038), conclui-se

o seguinte:

1. À Controladoria-Geral da União, enquanto órgão da administração pública federal, aplica-se o disposto no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e no Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022, em harmonia ao art. 5º da Lei nº 13.784, de 20 de setembro de 2019, acerca da realização de Análise de Impacto Regulatório, Avaliação de Resultado Regulatório e demais pautas correlatas.
2. Conforme dispõe o § 3º do art. 1º, o Decreto nº 10.411, de 2020, não se aplica às propostas de edição de decreto, bem como aos atos normativos que precisam ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional.
3. Na forma do art. 5º da Lei nº 13.784, de 2019, e do Decreto nº 10.411, de 2020, a Análise de Impacto Regulatório é obrigatória quando houver interesse de edição, alteração ou revogação de "atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados", ressalvadas as hipóteses vinculadas de não incidência e as hipóteses discricionárias de dispensa, mediante fundamentação, conforme os arts. 3º, § 2º, e 4º, do Decreto nº 10.411, de 2020.
4. Com base nos arts. 174 e 175 da Constituição da República Federativa do Brasil, a ordem econômica compõe-se das atividades econômicas *stricto sensu* e da prestação de serviços públicos. Logo, a Análise de Impacto Regulatório deve ser efetuada também quando houver interesse geral dos usuários de serviços públicos, ainda que não haja reflexos diretos aos agentes econômicos.
5. Na forma dos arts. 12 e 13 do Decreto nº 10.411, de 2020, os órgãos e as entidades públicas federais deverão instituir Agenda de Avaliação de Resultado Regulatório, composta por, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, sem prejuízo da obrigação de realizar-se, no prazo máximo de 3 (três) anos, a Avaliação de Resultado Regulatório no caso de dispensa, por urgência, de elaboração da respectiva Análise de Impacto Regulatório.
6. Segundo o art. 13, § 4º, do Decreto nº 10.411, de 2020, deverá ser divulgada, "*[...] no primeiro ano de cada mandato presidencial, em seu sítio eletrônico, a agenda de ARR, que deverá ser concluída até o último ano daquele mandato e conter a relação de atos normativos submetidos à ARR, a justificativa para sua escolha e o seu cronograma para elaboração da ARR*".
7. Na forma do Decreto nº 11.243, de 2022, os órgãos e as entidades públicas federais devem colaborar, entre outras medidas, com a elaboração da "Agenda Regulatória da Administração Pública Federal", a ser realizada, em frequência bianual, a partir de 09 de junho de 2024.
8. A Controladoria-Geral da União, em suas atribuições finalísticas, deve colaborar com os órgãos e as entidades da administração pública federal, para, contribuindo com as ações governamentais e com os respectivos objetivos institucionais, promover o aprimoramento do estado regulatório federal, especialmente com a devida aplicação do Decreto nº 10.411, de 2020, com fulcro no art. 49 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, e do art. 49 da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

81. Ao final, esta Consultoria Jurídica reitera que, dada a complexidade da matéria, esta à disposição, para atividades jurídicas de assessoramento e consultoria, a fim de colaborar com a edição de atos normativos nesta Controladoria-Geral da União.

82. Cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 131 da Constituição da República e do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Controladoria-Geral da União, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

83. **Sugere-se a inclusão desta manifestação jurídica na base de conhecimento da CGU.**  
À consideração superior.

Brasília, 16 de agosto de 2023.

**JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE**  
Advogado da União  
Coordenador-Geral de Assuntos Estratégicos  
Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0068800070220225 e da chave de acesso c42645c7

Notas

1. <sup>^</sup> Disponível em <<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/reg/arquivos/tomada-de-subsidio-01-2022-v11.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2023.
  2. <sup>^</sup> Disponível em <[https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/referencias-e-bibliografia-guia-air/guia-de-air\\_vfinal\\_150421.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/referencias-e-bibliografia-guia-air/guia-de-air_vfinal_150421.pdf)>. Acesso em 03 ago. 2023.
  3. <sup>^</sup> Disponível em <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf>>. Acesso em 03 ago. 2023.
-



Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1233948473 e chave de acesso c42645c7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-08-2023 17:51. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00233/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000702/2022-25**

**INTERESSADOS: TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E OUTROS**

**ASSUNTOS: GESTÃO DE NEGÓCIOS**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer nº. 00261/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU.
2. Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para trâmite via SEI à Secretaria Executiva.

Brasília, 18 de agosto de 2023.

**FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA**  
CONSULTOR JURÍDICO/CGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000702202225 e da chave de acesso c42645c7

---



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1256946668 e chave de acesso c42645c7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-08-2023 18:03. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---