

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JONATHAN BARROS VITA

JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, José Alcebiades De Oliveira Junior,

Paulo Roberto Barbosa Ramos, Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-297-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025 na cidade de São Paulo-SP e teve como temática central “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”, sendo realizado em parceria com a Universidade Presbiteriana Mackenzie.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direitos Sociais e Políticas PúblicasI, o qual ocorreu no dia 27 de novembro de 2025 das 14h00 às 17h30 e foi coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, José Alcebiades de Oliveira Junior, Paulo Roberto Barbosa Ramos e Zélia Luiza Pierdoná.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 22 artigos submetidos ao GT, cujos temas são citados abaixo:

Bloco 01 – Direito Financeiro

1. A obrigatória execução orçamentária das emendas parlamentares individuais no brasil: instrumento para custear as políticas públicas e efetivar os direitos sociais
2. Entre a prevenção e a reatividade: a atuação dos tribunais de contas na fiscalização da infraestrutura escolar
3. O orçamento público como bem comum: um diálogo com a teoria de Elinor Ostrom

4. O mínimo existencial e a reserva do possível: a contraposição entre os custos dos direitos e a judicialização dos direitos sociais.

5. Política pública de acesso à educação básica. O tema 548 do STF e o problema orçamentário.

Bloco 02 – Direito Administrativo

6. A regulação como solução de segunda ordem: vantagens e problemas da implementação procedimental via AIR

7. Políticas públicas baseadas em evidências: a transparência como antídoto às distorções da escolha pública

Bloco 03 – Direito do consumidor e direito privado

8. A expansão macroeconômica da boa-fé objetiva sob o ponto de vista da economia comportamental como expressão do capitalismo humanista enquanto política pública

9. A judicialização das políticas públicas patrimoniais no Brasil

10. As políticas públicas do superendividamento econômico do crédito consignado para os idosos e o protagonismo judicial

Bloco 04 – Inclusão e igualdade de gênero

11. Desigualdade estrutural e políticas públicas: como a transparência salarial e a política de cuidados podem impactar o mundo do trabalho das mulheres brasileiras

12. O direito humano a moradia e o modelo housing first como política constitucional de enfrentamento à condição de rua e de cumprimento da ODS 11 da agenda 2030 da ONU

Bloco 05 – Direito à educação

13. A lei nº 12.764 como política pública de inclusão dos portadores do transtorno do espectro autista, com enfoque na análise econômica do direito

14. Adolescentes aprovados no vestibular durante o ensino médio: a flexibilização judicial do critério etário do ENEM em razão da absoluta prioridade educacional

15. Educação superior indígena e mudanças climáticas: diálogos interamericanos sobre resiliência e adaptação

16. Repensando a educação sob a perspectiva de gênero: uma análise sociojurídica da inserção dos estudos de gênero no ensino básico à luz dos preceitos feministas

Bloco 06 – Outros temas relevantes em direitos sociais e políticas públicas

17. Estado democrático de direito e a justiça social: o indivíduo e a construção da sua consciência

18. Direito a terra e justiça social: a efetivação de direitos de grupos vulneráveis no maranhão

19. Arquiteturas constitucionais e políticas de alimentação e nutrição: uma análise comparada entre Brasil e Canadá

20. Políticas públicas de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil: uma análise no contexto amazônico à luz do direito ao desenvolvimento

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. José Alcebiades De Oliveira Junior - Universidade Federal do Rio Grande do Sul e
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

A REGULAÇÃO COMO SOLUÇÃO DE SEGUNDA ORDEM: VANTAGENS E PROBLEMAS DA IMPLEMENTAÇÃO PROCEDIMENTAL VIA AIR

REGULATION AS A SECOND-ORDER SOLUTION: ADVANTAGES AND CHALLENGES OF PROCEDURAL IMPLEMENTATION THROUGH REGULATORY IMPACT ASSESSMENT

Juliana Rodrigues Valle

Resumo

A criação de Agências Reguladoras com competências normativas para tomar decisões sobre políticas públicas causa ao menos um importante problema para as democracias representativas: assegurar que as decisões políticas sejam responsivas aos interesses ou preferências dos cidadãos. A baixa capacidade de monitoramento da performance da atividade administrativa é uma das causas que incentivam os burocratas a agir estrategicamente, não aderindo a preferências políticas representadas pelos mandatos públicos. A via procedimental é, nesse contexto, um importante instrumento para permitir o controle político, pois oferece mecanismos para induzir a adesão da administração à pauta do mandato. Este artigo investiga o procedimento de análise de impacto regulatório (AIR) o qual foi previsto na legislação brasileira de maneira a insular a etapa de análise técnica da política, desconsiderando que o processo de regulação é também um processo político, devendo ser por essa razão legitimado pela participação pública e sujeito ao controle. Partindo dessa premissa, o trabalho procurou analisar atuação dos burocratas na implementação do procedimento de AIRs realizadas pela Agência Nacional de Petróleo (2020 - 2025). Os achados não refutaram a hipótese de atuação estratégica do regulador, tampouco de que a dimensão público-participativa esteve comprometida pela estrutura anterior de poder econômico e de conhecimento. É possível que a regulação tenha sido capturada pelo regulador, privilegiando a sua agenda e/ou grupos mais bem posicionados.

Palavras-chave: Agência de regulação, Análise de impacto regulatório (air), Procedimento normativo, Participação pública e controle político

Abstract/Resumen/Résumé

The establishment of Regulatory Agencies vested with normative authority to formulate public policy decisions gives rise to a significant challenge for representative democracies: guaranteeing that such decisions remain accountable and responsive to the interests and preferences of the citizenry. Insufficient mechanisms for monitoring administrative performance constitute a principal factor enabling bureaucrats to engage in strategic behavior, thereby deviating from the policy preferences embodied in public mandates. In this context, procedural approaches serve as essential instruments for enabling political oversight by providing mechanisms that foster adherence to the priorities set by the political mandate.

This article critically examines the process of Regulatory Impact Assessment (RIA) as structured in Brazilian legislation, wherein the technical analysis phase of policy formulation tends to be insulated from the broader political process, thereby neglecting the need for public legitimacy and external control. Anchored in this premise, the study analyzes bureaucratic conduct in the implementation of RIA procedures by the Brazilian National Petroleum Agency (2020–2025), revealing that the hypothesis of regulator strategic behavior was not refuted, nor was the risk of public-participatory dimensions being undermined by pre-existing concentrations of economic and epistemic power. The findings suggest that regulatory outcomes were susceptible to be captured by the regulator, prioritizing either their institutional agenda or the interests of dominant groups

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regulatory agencies, Regulatory impact assessment (ria), Normative procedure, Public participation, Political oversight

Seção 1 – Introdução

1.1. Apresentação, hipótese e justificativa

Tradicionalmente fundada em um procedimento aberto à participação de “stakeholders”¹, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um instrumento procedimental importante para auxiliar os “burocratas das agências de regulação”² a analisar um problema regulatório específico, figurando dentre as melhores práticas recomendadas por organismos internacionais (OCDE, 2009). Quando bem formulado, o procedimento oferece à agência reguladora (AR) um instrumento adequado para filtrar as demandas sociais e para analisar os possíveis efeitos positivos e negativos de uma alternativa regulatória, antes da decisão por uma política. Presente no modelo norte americano, em cujo contexto o método envolve uma abordagem procedimental bem estruturada e voltada para equilibrar custos e benefícios, informando ao agente público quando os “benefícios da regulação superam os custos totais” (Rose-Ackerman, S. 2011), a responsividade política aos cidadãos, a qual é assegurada pela Constituição, também é garantida por esse e outros procedimentos, os quais também se destinam a assegurar a adesão à agenda política³ (Sunstein, 2018). No ambiente europeu, a AIR tem sistemática diversa, variando conforme oscila o cenário político e o ciclo econômico, o que impacta o tipo de informação produzida por essa via procedimental (Radaelli; Francesco, 2013). No contexto de uma agenda voltada para a qualidade da regulação (“Better Regulation”), o modelo adquiriu traços “meta-regulatórios”⁴, voltando-se não apenas para promulgar políticas públicas com benefícios totais positivos, mas também para incorporar outros valores, e permitir a responsabilização pública (Radaelli; Meuwese, 2010, p. 137-140). No Brasil, embora a adoção do procedimento de AIR seja recente na legislação⁵, alguns estudos demonstraram que em determinados contextos as decisões regulatórias priorizam interesses políticos em detrimento de soluções tecnicamente adequadas. Essa situação se torna

¹Neste trabalho o termo designa os principais atores envolvidos no processo regulatório, incluindo “atores de mercado”, “entidades ambientais”, “consumidores”, “órgãos estatais”, “sociedade civil”, “agências de regulação” e “sindicatos”.

² O termo é empregado neste trabalho para se referir tanto aos servidores públicos, quanto aos membros indicados politicamente (i.e.: cargo em comissão, diretores etc.). Ver (Potter, 2019, 17).

³ Nos últimos 20 a 30 anos os esforços da legislação editada nesse país se destinaram a: i. reduzir a amplitude da regulação a limites determinados, ii. aumentar a responsabilização (“accountability”) das agências, iii. criar condições processuais para o presidente fiscalizar o processo regulatório, e iv. assegurar justificativas razoáveis do ponto de vista qualitativo para a regulação, o que impôs à burocracia administrativa o dever de apresentar evidências que permitissem sustentar as suas posições quando favoráveis a uma determinada “política regulatória” (Sunstein, 2018).

⁴ O caráter meta-instrumental da AIR garante às instituições da UE, em particular à Comissão Europeia, um instrumento para procedimentalizar o “poder político de decidir” em uma estrutura com outros tipos de incentivos, o que viabiliza coordenar a política no ambiente supranacional (Radaelli; Meuwese, 2010, p. 137-140).

⁵ Ver Seção 2.2. abaixo.

especialmente crítica em anos eleitorais, quando decisões impopulares tendem a ser evitadas, ainda que em prejuízo da eficácia regulatória (Jordão e Maurity, 2024).

Embora a implementação do procedimento de AIR ainda demande investigação, esses achados dialogam com a literatura mais recente sobre o tema, a qual reconhece o caráter político dos procedimentos normativos, superando a visão tradicional segundo a qual o procedimento regulatório seria neutro e irrelevante⁶. Atualmente, os burocratas das agências são tidos como atores que “inevitavelmente detêm preferências em relação às políticas públicas criadas via processo regulatório, incorporando, dentre o conjunto de preocupações que orientam as suas decisões, a política em si mesma considerada” (Potter, 2019, p. 4-5). Na medida em que os burocratas das agências não são observadores passivos da troca política, e por essa razão, tendem a usar o procedimento regulatório para legitimar as suas agendas e/ou a agenda de atores externos com maior poder econômico, estes mais bem organizados do ponto de vista das possibilidades de participação, podendo influenciar precocemente o resultado da regulação (Potter, 2019, p. 8-11), então a atividade regulatória figura na mesma chave do processo legislativo, podendo incorporar um viés distributivo ao decidir “quem ganha o quê, como e quando”⁷ (Potter, 2021, p. 4). Porém, como a regulação não é criada num “vazio”, mas antes é concebida e processada em um contexto no qual a representação política é um dever inerente ao princípio da separação de poderes, os burocratas das agências não estão livres para implementar políticas que reflitam as suas preferências pessoais. Dessa maneira, as diferentes formas de controle político podem ser envolvidas no procedimento normativo para o fim de redirecioná-lo nos casos em que a agência ultrapassar os limites da sua competência (Potter, 2019, p. 4-5, 24).

Embora o debate teórico proposto pela “public-choice”⁸ ofereça referências claras e hipóteses testáveis sobre o processo de delegação de competências normativas para as agências de regulação, sustentando que o procedimento, quando adequadamente desenhado, pode mitigar os problemas informacionais oriundos da relação agente-principal, e garantir a responsividade da agência aos interesses de origem (Radaelli; Meuwese, 2010, p. 139-140), essa teoria não enfrenta

⁶ Segundo a “transmission belt theory of bureaucracy”, sustentada dentre outros por Stewart (1975, apud Potter: 2019, nota de rodapé n. 19, p. 5), as agências apenas implementavam as diretrizes estatuídas pelo Congresso, sem que ao longo da implementação decidissem politicamente (Potter, 2019, p. 5; Rose-Ackerman, S., 2021: 3).

⁷ Tradução livre para a expressão “who gets what, when, and how”. Ver (Potter, 2021, p. 4).

⁸ A teoria da public-choice explica a relação agente-principal a partir da dinâmica de oferta e demanda de informações produzidas no bojo do procedimento administrativo. Segundo essa teoria, quando o processo é desenhado para obter informações específicas, ele tende a restringir a participação ampla de grupos de interesse, facilitando ações oportunistas conhecidas como “rent-seeking”, causando perdas difusas e coletivas para a sociedade. Ver (Radaelli e Francesco, 2013).

os obstáculos estruturais inerentes a um contexto social no qual a dominação, que se dá por meio do conhecimento (Weber, apud. Potter, 2019, 18), não é neutralizada pela legislação de origem, a qual naturaliza a desigualdade entre as capacidades de participação e controle (Young, 2006, 169). As teorias “pluralistas e deliberativas”⁹, por sua vez, são críticas de modelos de representação política que tratam o processo político como um conjunto de relações fluidas congeladas em uma identidade unificada, pois o modelo recria as exclusões estruturais inerentes ao contexto. Sustentam que o procedimento deve identificar relações diferenciada entre os atores políticos engajados num processo participativo, o qual se estende no espaço e no tempo, e não se esgota no período eleitoral. Para essa vertente, os canais institucionais adequados devem ser capazes de assegurar a permeabilidade aos interesses, as opiniões e às diferentes perspectivas. Essas teorias, contudo, embora lidem com esse tipo de questão, ainda são menos claras sobre as proposições empiricamente testáveis (Young, 2006:142-143).

Uma vez que cabe à via procedimental incorporar de forma sistemática as consultas públicas, voltando-se para identificar com clareza os critérios de escolha pública de uma opção regulatória, e nos casos pertinentes, incorporar elementos e objetivos que ultrapassem a mera quantificação econômica sob a forma da “utilidade”¹⁰ (Rose-Ackerman, 2011, p. 3; Potter, 2019, p. 12), o trabalho se dedicou a investigar a qualidade da participação nos procedimentos normativos precedidos de AIR. Para isso, a permeabilidade da participação de grupos interessados nessa etapa do procedimento regulatório foi analisada, conduzindo-se uma pesquisa empírica. Com base nela as AIR realizadas pela Agência Nacional de Petróleo¹¹ (ANP) no período de 2020 a 2025 foram investigadas e os achados constam desse artigo. A fim de analisá-los, o trabalho contém esta Introdução, a qual integra a “Seção 1”, está subdividido em três outras seções. Na “Seção 2” o procedimento de análise de impacto regulatório (AIR) é analisado com base na literatura

⁹ As teorias pluralistas e deliberativas tratam o procedimento administrativo como uma oportunidade de participação a ser oferecida a grupos de pressão.

¹⁰ Sob a ótica da teoria dos custos de transação, a regulação estatal destina-se a uma alocação mais eficiente do risco, que corresponde ao conceito de situação de equilíbrio geral, expresso pela categoria de Pareto ótimo ou superior. Contudo, como essa situação é muito pouco provável na prática, os economistas costumam referir-se à eficiência em termos definidos por Kaldor-Hicks (Posner, 2014, p. 13-17; Ulen & Cooter, 2010, p. 60-65). Cabe observar que o método de análise econômica pode ser limitado para mensurar direitos e interesses não econômicos, especialmente diante da incomensurabilidade de certos valores. Por isso, ao lado da análise de custos, outros valores de importância substantiva para sociedade podem ser considerados, permitindo que os atores deliberem sobre os “trade-offs” de políticas públicas multisetoriais ao longo do procedimento (Radaelli; Francesco, 2013, p. 266-267). A análise multicritérios é um desses métodos e é recomendada pela OCDE e pela Casa Civil no Brasil. Ver (OCDE, 2009; Hajkowicz, 2008; Reis; Schramm, 2022).

¹¹ A ANP é uma agência reguladora federal responsável pela regulamentação do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil.

internacional e na legislação brasileira. Na “Seção 3” os achados obtidos a partir da pesquisa empírica são descritos. Na “Seção 4”, os problemas relatados na seção anterior são cotejados à literatura em regulação a fim de conhecer as implicações práticas de procedimentos com baixa permeabilidade à participação. O texto finaliza com uma crítica às soluções de segunda ordem pela via tecnocrática, comentando os limites dessa alternativa para atender à proposta de uma via procedimental deliberativa.

1.2. Metodologia da pesquisa empírica

O trabalho investigou o modo como a ANP implementou o procedimento de AIR no período entre 2020 - 2025. Embora o procedimento tenha se tornando obrigatório para a agência a partir de 15 de abril de 2021¹² (Brasil, 2020), notou-se que desde antes a ANP já o realizava¹³. A base populacional da pesquisa foi composta por categorias de ações¹⁴, subdivididas em amostras, dispostas do seguinte modo: i. 23 ações regulatórias precedidas de procedimento de AIR; ii. 26 ações regulatórias precedidas de procedimento de dispensa de AIR; e iii. 83 ações regulatórias constituídas por meio de “inferência contrafactual”¹⁵. O conjunto das amostras compôs a base populacional total, contendo 132 ações. A primeira rodada de coletas de dados ocorreu em 2023, e nessa ocasião a ANP não havia divulgado as situações de dispensa de AIR. Essa situação não se repetiu em 2025. Quando a segunda rodada de coleta de dados foi realizada, a ANP já havia incluído as informações sobre os casos de dispensa de AIR. A última atualização da pesquisa foi feita em 07/07/2025. A análise descritiva dos casos em que a ANP adotou o procedimento de AIR consta dos Gráficos 1-3, reproduzidos na Seção 3. Eles demonstram a proposição teórica formulada na “Introdução”, de maneira que não refutam a hipótese de que os burocratas da ANP possam ter empregado o procedimento de AIR de forma estratégica a fim de legitimar a sua agenda regulatória

¹² Cf. o artigo 24, I, b; c/c artigo 2º, II, da Lei n. 13.848/2019 (BRASIL, 2020).

¹³ Cf. NOTA TÉCNICA Nº 4/2020/SBQ-CRP/SBQ/ANP-RJ, datada de 20 de março de 2020, item 4 “AIR”, a qual resultou na publicação da Resolução 842/2021 (ANP, 2021, p. 2).

¹⁴ As ações pressupuseram que o exercício da competência normativa pela ANP envolveu, de forma cumulada ou alternativa, a revisão, a revogação e/ou a edição de resolução nova. Em algumas situações, a agência relatou sanar “dúvida interpretativa” ou “lacuna na lei”, o que ocorreu nos procedimentos de AIR que deram origem à publicação das Resoluções n. 921 e n. 974. Ver (ANP).

¹⁵ A partir de uma busca realizada na rede mundial de computadores interligados (internet), a qual se utilizou de dois termos conjugados, quais sejam “AIR” e “ANP”, a página de divulgação das AIRs conduzidas pela ANP foi acessada. As lacunas entre a numeração das Resoluções publicadas nessa página foram preenchidas, numerando-se de forma sequencial as Resoluções ali divulgadas. Na amostra final constaram 83 resoluções não indicadas na página do sítio eletrônico da agência.

e/ou a agenda de atores externos, mais bem posicionados do ponto de vista da estrutura social e econômica (Potter, 2019, p. 5-6).

Seção 2 – AIR como decisão de segunda ordem

2.1 A produção normativa precedida pela análise de impacto regulatório (AIR)

A delegação de competências normativas pelo legislativo aos burocratas do governo é tratada na literatura como uma solução de segunda ordem e se destina a diminuir os obstáculos informacionais para as decisões de primeira ordem, implementando políticas públicas de forma mais eficaz (Sunstein; Ullmann-Margalit, 2000, p. 21-24). Nesse contexto, a procedimentalização da atuação administrativa é um mecanismo importante para induzir a adesão dos burocratas do governo à pauta do mandato legislativo, ao mesmo tempo que o procedimento absorve padrões de fiscalização política (McCubbins; Noll; Weingast, 1987, p. 243). O processo normativo, quando bem elaborado, prevê dentre outros instrumentos destinados a conter a discricionariedade dos burocratas, métodos que permitam ao regulador comparar de forma sistemática os interesses variados a luz de denominadores comuns¹⁶, oferecendo à política regulatória elementos quantificáveis para decidir sobre a melhor solução para um problema regulatório antes da sua implementação. Por essa razão, uma possível definição para a AIR seria:

RIA (ou simplesmente Avaliação de Impacto, AI) é uma análise sistemática e obrigatória de como a legislação primária e/ou secundária proposta afetará certas categorias de partes interessadas, setores econômicos e o meio ambiente. “Sistemática” significa coerente e não episódica ou aleatória. “Obrigatória” significa que não é uma atividade voluntária¹⁷ (Radaelli; Francesco, 2013, p. 279).

Embora o procedimento de AIR proceda de uma sistemática comum, a literatura não recomenda endossar fórmulas padronizadas de tipo “one-size-fits-all”. Isto, pois, o endosso de uma só estratégia pode engessar e/ou dificultar a regulação, ao mesmo tempo em que pode não oferecer metodologias suficientemente flexíveis para lidar com as particularidades do contexto em que o procedimento esteja inserido (Reiss, 2009, p. 356-357). Por isso, conforme a saliência do problema e os efeitos da solução regulatória, as diferenças procedimentais podem ser benéficas¹⁸ (Radaelli;

¹⁶ A adoção de denominadores comuns como critério para quantificar direitos e qualificar normativamente as opções regulatórias é criticável, pois a abordagem pode ser questionada por sua simplificação excessiva frente à complexidade dos valores e direitos envolvidos. Ver Self (1975) para uma crítica a essa metodologia.

¹⁷ O trecho a seguir apresenta a definição original em inglês: “RIA (or simply Impact Assessment, IA) is a systematic and mandatory appraisal of how proposed primary and/or secondary legislation will affect certain categories of “stakeholders”, economic sector, and the environment. ‘Systematic’ means coherent and not episodic or random. ‘Mandatory’ means that it is not a voluntary activity.” (Radaelli; Francesco, 2013, p. 279).

¹⁸ Desde que impeçam que a regulação incorra em custos majorados, sem os benefícios obtidos em razão das alternativas de segunda ordem.

Francesco, 2013, p. 260). Dado que o ciclo de vida da regulação é mais amplo do que o momento da publicação de uma resolução, um procedimento será eficaz quando, além de oferecer aos tecnocratas instrumentos múltiplos, e diversas possibilidades e técnicas regulatórias -, envolvendo desde métodos de coordenação até incentivos para formas de autorregulação e de regulação por mercados -, oferecer também a oportunidade à participação, permitindo formas eficazes de controle político (Radaelli; Meuwese, 2010, p. 138).

2.2 A regulamentação brasileira da AIR

Na legislação brasileira a AIR foi prevista como um procedimento prospectivo¹⁹. Primeiramente, publicou-se a Lei nº 13.848/2019, a qual dispôs sobre a gestão, organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, prevendo no seu artigo 6º o “dever” de as agências reguladoras federais submeterem as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, à realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR). Para tanto, o órgão regulador deveria elaborar um “Relatório de AIR”, contendo informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo (Brasil, 2019b). Posteriormente, foi publicada a Lei n.º 13.874/2019 a qual previu no seu artigo 5º a ampliação da utilização da AIR, estendendo-a a toda a administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas. A particularidade desta segunda lei, a qual dispôs sobre “a declaração de direitos de liberdade econômica e outras garantias de livre mercado”, foi a de submeter as propostas de edição e de alteração de atos normativos a um procedimento prévio de análise de impacto regulatório com o objetivo de informar o regulador sobre os possíveis efeitos do ato normativo quanto a “razoabilidade do seu impacto econômico” (BRASIL, 2019a).

Em 2020 o procedimento de AIR foi regulamentado por meio do Decreto nº 10.411/2020 (Decreto), o qual previu no seu artigo 3º²⁰ conceitos, requisitos, situações de obrigatoriedade da

¹⁹ A função prospectiva da Análise de Impacto Regulatório (AIR) está fundamentada em uma orientação pragmática do direito administrativo, que busca dar um novo enfoque à legislação administrativa brasileira, especialmente após a edição da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB). Essa perspectiva destaca a importância de decisões administrativas que considerem as consequências práticas das normas antes de sua implementação, valorizando um direito administrativo mais adaptável e orientado para resultados efetivos. Detalhes sobre essa abordagem podem ser encontrados nos trabalhos de Sundfeld (2023) e Leal (2019), que apresentam orientações específicas para a aplicação do direito administrativo sob essa ótica.

²⁰ “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’.” (Brasil, 2020) (gf.).

instauração da AIR. Embora o texto do Decreto tenha previsto no seu artigo 5º²¹ que a AIR seria obrigatória à administração pública federal, prevendo no artigo 4º, incisos I a VIII, as hipóteses de dispensa, a parte final do artigo 5º atribuiu à discricionariedade do tecnocrata a avaliação sobre a conveniência e oportunidade da instauração desse procedimento. Além de tornar nebulosa a dicotomia presente na doutrina de direito administrativo brasileira, pois nela o ato administrativo ou é vinculado ou é discricionário, a previsão da AIR como procedimento prévio para avaliar o impacto da regulação dispensou a obrigatoriedade da participação social em uma etapa fundamental para a formulação do texto final de uma resolução. No que concerne à substância do relatório de conclusão da AIR, o Decreto previu nos incisos de I -XII do artigo 6º que agente público deverá: i. identificar o problema regulatório com suas causas, extensão e alcance, devendo ii. indicar o impacto sobre as partes interessadas - agentes econômicos, os usuários dos serviços prestados e os demais afetados pelo problema regulatório -, do resultado de opções regulatórias pela “não ação”, ou por diferentes “soluções normativas”, bem como por “soluções não normativas”, todas acompanhadas de informações concernentes aos custos. Em 2023²² o texto original do Decreto foi alterado para contemplar os interesses de microempresas e as empresas de pequeno porte, cujos impactos da medida regulatório também deveriam ser considerados no que concernia ao seu alcance.

O relatório de AIR, segundo o Decreto, deverá ser confeccionado de forma iii. clara, transparente, e fundamentar a sua decisão em lei, e iv. demonstrar qual alternativa ou combinação de alternativas é mais adequada para alcançar os objetivos pretendidos. Por fim, v. deve descrever a estratégia para a sua implementação, as formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, indicar a necessidade de alterar ou revogar as normas vigentes²³, ou editar nova resolução. Apenas após a conclusão do procedimento de AIR, o texto preliminar da proposta de resolução deverá ser objeto de consulta pública²⁴. As exceções à obrigação de instaurar o procedimento de AIR constam das hipóteses previstas nos incisos do parágrafo 2º²⁵ do artigo 3º do

²¹ “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” (Brasil, 2020) (gf.).

²² Incluído no texto pelo Decreto n. 11. 243/2023.

²³ Ver (artigo 6º, incisos I-XII, Brasil, 2020).

²⁴ Ver (artigo 9º, Brasil, 2020).

²⁵ “Art. 3o (...) § 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

Decreto (Brasil, 2020). As abordagens metodológicas²⁶ constam de um rol exemplificativo, e podem ser aplicadas alternativamente, destinando-se a aferir a razoabilidade do impacto econômico. A Casa Civil, órgão vinculado à Presidência da República, recomenda que as AIRs conduzidas no Brasil sigam a abordagem multicritério. Segundo a literatura, o método tem a vantagem de oferecer uma alternativa à análise de custo-benefício (CB-A), especialmente quando o problema regulatório envolver “bens e valores não tangíveis segundo a lógica de mercado” (Hajkowicz, 2008, p. 17). A sua adoção, porém, não assegura a qualidade da regulação, pois esta será fruto do modo pelo qual o regulador conduzir o processo de avaliação e balanceamento das alternativas regulatórias que propuser (Hajkowicz, 2008, p. 23; Baldwin, 2010, p. 260).

O balanceamento é uma etapa estratégica da análise de impacto regulatório, e se acompanhada de análise multicritério, poderá oferecer ao regulador uma solução que reflita um compromisso mais adequado entre os critérios envolvidos na análise do problema regulatório (Hajkowicz, 2008, p. 18; Reis; Schramm, 2023, p. 2). Quando os procedimentos de AIR envolverem participação social, ou outros procedimentos voltados para receber subsídios de interessados na matéria em análise, essas manifestações “poderão” compor as alternativas disponíveis, pois as contribuições feitas pela sociedade não são tratadas com prioridade pelo Decreto²⁷, o qual as considera como elemento de apoio à tomada de decisão, sem que legislação tenha assumido um compromisso mais amplo com a representatividade política ao longo do processo regulatório.

Seção 3 – Análise Empírica das AIRs

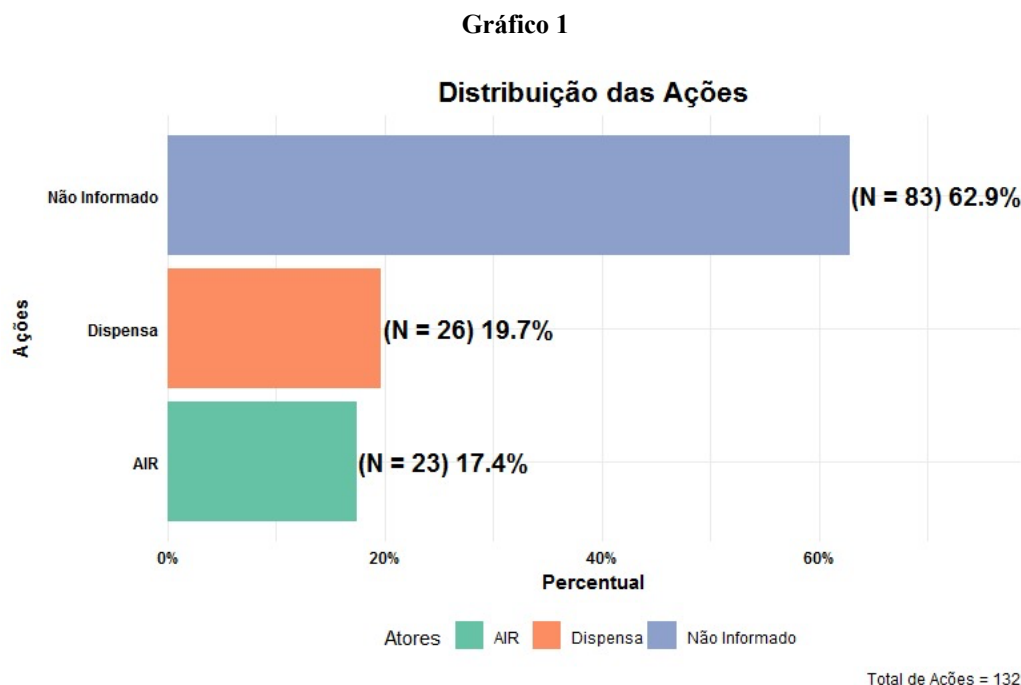
3.1. O procedimento de AIR na prática regulatória da ANP

No período entre 2020-2025 a ANP realizou um total de 132 ações regulatórias, dentre as quais 23 resultaram na edição de resolução precedida de AIR e 26 foram precedidas por procedimento de dispensa de AIR. A ANP não divulgou qualquer informação para as 83 ações remanescentes. O Gráfico 1 abaixo retrata essa base populacional, a qual foi subdividida por categoria de amostras e classificadas do seguinte modo, “Não informado”, “AIR” e “Dispensa”:

VI - que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito.” (Brasil, 2020), (gf. no original).

²⁶ Dentre as abordagens previstas no Decreto, cite-se i. a análise multicritério; ii. análise de custo-benefício; iii. análise de custo-efetividade; iv. análise de custo; v. análise de risco; vi. ou análise risco-risco. Ver (Artigo 7º, incisos I e VI, Brasil, 2020; Reis; Schramm, 2023, p. 2 e 6).

²⁷ Artigo 9º, *caput*, e incisos I e II (Brasil, 2020).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP.

A análise das ações regulatórias que compuseram a categoria “AIR” indicou que, na maior parte desses procedimentos, a agência fundamentou a sua decisão pela instauração da AIR na competência sua normativa, citando o inciso I do Artigo 8º da sua lei de criação²⁸, sem que o ato administrativo estivesse acompanhado da respectiva motivação, isto é, das razões que justificaram a sua decisão²⁹ (artigo 3º c/c artigo 5º, Brasil, 2020). Esse foi o caso do procedimento de AIR que deu origem à publicação da Resolução n. 844 (ANP, 2020). Nele, o agente citou o artigo 8º (Brasil, 1997) e interpretou a sua competência normativa do seguinte modo:

Segundo a "Teoria do Ordenamento" de Santi Romano, divulgada no Brasil pelo professor Alexandre Aragão e conhecida como a Teoria dos Ordenamentos Jurídicos Setoriais, as agências reguladoras são intuições que, segundo a proposição teórica, estão aptas a desenvolver um 'ordenamento jurídico próprio e paralelo ao ordenamento jurídico tradicional'. A lógica (...) acompanha a delegificação de matérias técnicas aos entes responsáveis pela regulação de determinados segmentos da economia, com limites claros estabelecidos por sua lei quadro, qual seja a Lei nº 9.478/1999.

5.5. Essas competências normativas delegificadas compõem 'o ordenamento jurídico setorial da ANP', que convive harmonicamente com o ordenamento jurídico nacional. Mais recentemente, no entanto, as competências normativo-regulatórias das agências vêm

²⁸ Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, cabendo-lhe:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos. Cf. (Brasil, 1997, publicação original)

²⁹ Conforme mencionado o ato de instauração é obrigatório, mas a conveniência e oportunidade são elementos que o integram. Cf. (artigo 3º c/c artigo 5º, Brasil, 2020).

sendo colocadas em xeque diante de intromissões indevidas de diversas intuições públicas. Enquanto o Executivo avoca competência para a 16/11/2021 12:38 SEI/ANP - 0898783 - Nota Técnica disso, passou-se a afirmar - em defesa da autonomia regulatória das agências reguladoras - que essas 'competências delegificadas na lei-quadro são exclusivas daqueles entes para os quais o Congresso confiou a missão regulatória'. (...)

5.6. Destarte, o Supremo Tribunal Federal (STF), (...) na ADI 5501 (...) 'prevendo inclusive a hipótese de reserva de regulação'. (ANP, 2020, p. 6-7), (gf.)

O trecho é de grande relevância, pois demonstra o modo pelo qual o agente regulador percebe a sua competência regulatória, declarando se tratar de uma competência “exclusiva” e “excludente”. Isto é, na sua visão o setor regulado comporia um ordenamento “próprio e paralelo”, independente do contexto institucional mais amplo no qual a regulação está inserida. Na ocasião, a agência empregou a expressão “reserva de regulação”, reivindicando um grau de autonomia tão amplo a ponto de negar o próprio ordenamento jurídico de origem, isto é, indo de encontro com a sua própria condição de possibilidade de existência. Ao assim proceder, o burocrata da agência manifestou o seu desejo em exercer o “poder procedimental”³⁰, revelando endossar um modo de gestão do processo normativo que dificulta ou impede o controle político, embora a lei delega competências normativas à agências não eliminar o dever político de o “principal” se responsabilizar perante os interesses dos seus eleitores. De certo modo, o entendimento do regulador interfere na função do próprio procedimento, o qual também se destina a garantir ao governo os elementos necessários para monitorar o ciclo de vida da regulação, e para minimizar os problemas causados pela assimetria de informação oriunda da relação agente-principal. Sob essa perspectiva o burocrata da agência buscou interpretar a sua competência normativa de forma ampla, criando a oportunidade para exercer o seu poder de influência sobre a gestão do procedimento normativo (Radaelli; Francesco, 2013, p. 279 – 261; McCubbins; Noll; Weingast, 1987, p. 243-245; Potter, 2019, 14).

Os achados revelam, ainda, que a agência apresenta razões meramente formais para praticar atos discricionários, sem explicitar de modo justificado o elemento do ato que é integrado pela ação regulatória (motivação³¹). A obscuridade das medidas endossadas pelo burocrata ao longo do

³⁰ Tradução livre para a expressão “procedural politicking”, cujo significado se refere ao poder de influência do agente sobre a gestão do processo normativo (Potter, 2019, 5-6; 14).

³¹ Segundo Bandeira de Mello, a motivação traduzirá o “juízo subjetivo”, explicitando o valor privilegiado pelo conteúdo do ato discricionário praticado. Essa perspectiva nos permite conhecer o ato administrativo também como prática social, por meio da qual alguém (a autoridade administrativa) é chamada a explicar o sentido (intenção) de sua ação (escolha ou motivo), cujo juízo de adequação poderá ser aferido desde que a autoridade pública tenha agido segundo o direito (legalidade), e explique discursivamente o motivo que fundamenta a prática do ato. O motivo do ato é, pois, um requisito ou predicado que adere ao seu conteúdo por meio da motivação, permitindo ao Tribunal realizar o controle do ato a fim de aferir a sua legitimidade. Sem esse procedimento, ou estaremos diante de um ato “não

procedimento de AIR é agravada pela dificuldade de compreensão do conteúdo dos relatórios, cujo linguajar é arcano, e ao ser empregado para descrever elementos complexos, torna o texto pouco acessível à compreensão pelo cidadão comum, em especial quando os atores interessados forem afetados por desigualdades estruturais³². Em alguns dos relatórios de AIR o problema regulatório decorre de problemas de interpretação da regulação. Há relatos de situações em que o texto apresenta “lacuna de abrangência”, “problema de interpretação” e “necessidade de previsibilidade de critérios”, de modo que o procedimento de AIR é utilizado para sanar ambiguidades e inconsistências normativas, caso em que o motivo³³ da prática do ato deveria ser explicitado. À doutrina em direito administrativo caberá avaliar a adequação do procedimento para “sanar dúvidas de entendimento” relacionados à resolução³⁴, ou alternativamente, teorizar sobre os mecanismos mais adequados para enfrentar o uso estratégico da AIR pelos burocratas, já que estes conhecem as lacunas e brechas procedimentais e podem agir de modo a favorecer as suas agendas (Potter, 2019, 5-6).

Finalmente, em relação às situações de “dispensa” de AIR, as hipóteses mais recorrentes se fundamentaram no “baixo impacto” da ação (9 casos), seguida das situações de “urgência” (6 casos), e de “norma hierarquicamente superior” (6 casos). As demais situações decorreram da necessidade de enfrentar o problema de uma “norma obsoleta” (3 casos), seguida da necessidade de “diminuir os custos regulatórios” (4 casos). Embora a pesquisa não tenha realizado a análise substantiva das situações de urgência, o fato de a ANP não ter realizado a avaliação de resultado regulatório (ARR) nos 6 casos de dispensa por urgência³⁵ acendeu a “luz vermelha”, pois revela uma situação de do Decreto³⁶ sem sanção³⁷ até o momento do fechamento da pesquisa. O Gráfico

discricionário”, ou a motivação do ato será requisito autônomo, e não vinculado as suas próprias condições de possibilidade (Bandeira de Mello, 2006, p. 103).

³² Esse aspecto será tratado no item “3.1.2.” adiante.

³³ O ato será discricionário quanto ao “motivo” (a.) quando o legislador descrever de modo impreciso a situação fática prevista na hipótese da norma (fundamento), a qual, por envolver um acontecimento no mundo empírico (fenomênico ou do mundo do ser), deflagrará o comando da norma (dever ser) (Bandeira de Mello, 2006, p. 103).

³⁴ Ver respectivamente AIR que precederam à edição da Resolução 924 e 974 (ANP, 2025, 2025a).

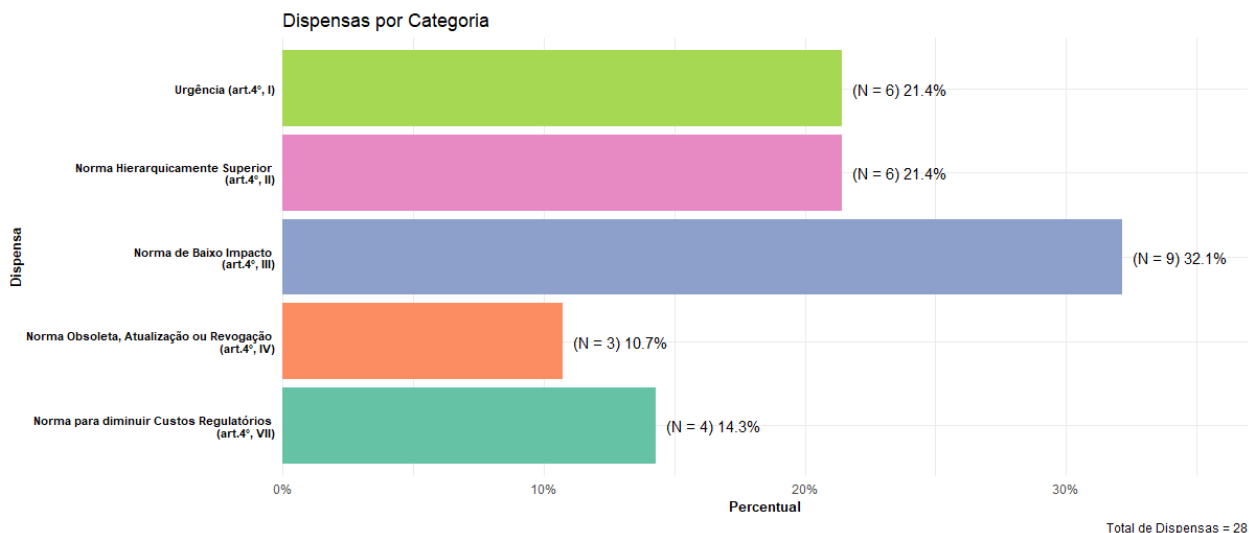
³⁵ A situação de urgência é complexa, pois nessa ocasião a agência pode publicar uma regra de conteúdo substantivo, sem a oitiva subsequente dos interessados, dando um “by pass” no procedimento de AIR e de consulta pública (Potter, 2019, 126).

³⁶ “Artigo 4º (...) § 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.” (Brasil, 2020). (gf.)

³⁷ De certo modo, há dificuldade em impor sanção a um agente específico, uma vez que uma regra é produzida por diferentes setores no ambiente da agência. Contudo, caso a penalidade incida sobre a “Agência” como instituição, o efeito produzido poderá impactar a sua reputação perante as demais instituições, acendendo a “luz vermelha”. Ver (Potter, 2019, p. 18).

2 abaixo retrata o cenário da dispensa de procedimento de AIR conforme a categoria de justificativa apresentada pela ANP com base no texto de lei:

Gráfico 2

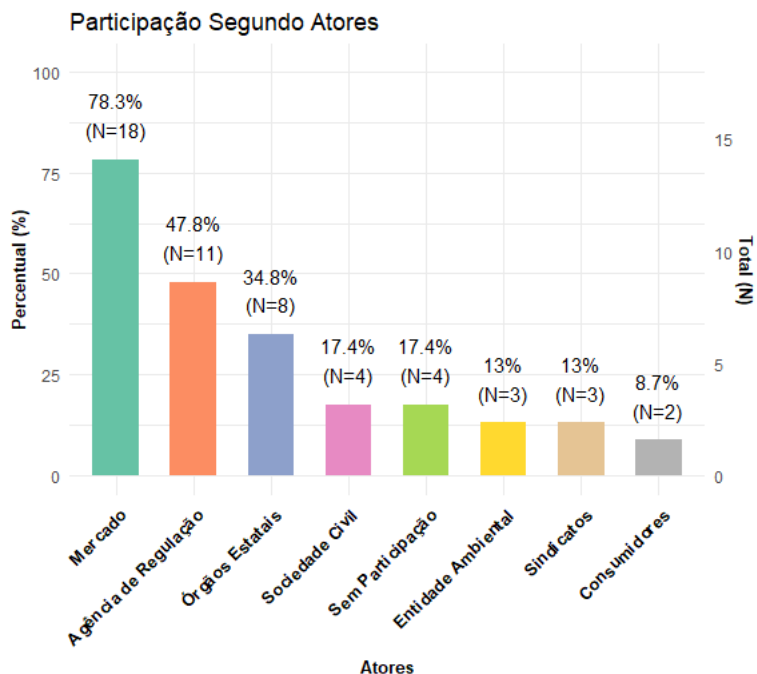


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP.

3.1.2. A permeabilidade à participação

O Gráfico 3 abaixo retrata a participação segundo o tipo de ator:

Gráfico 3



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP

O Gráfico 3 acima retrata o percentual de participação de atores interessados na regulação. O mercado³⁸ corresponde à categoria de atores que participou em maior quantidade, tendo se manifestado em 18 casos de procedimento de AIR. Em dois deles, a ANP relatou ter se “reunido privadamente” com o segmento. Os encontros privados são tratados pela literatura como uma oportunidade de a agência “aprender na esfera privada”³⁹ em favor de uma rede não equitativa de contatos (Potter, 2019, p. 127). A própria ANP figurou como parte interessada em 11 procedimentos de AIR⁴⁰, manifestando-se ora por meio de outros setores da própria agência, ora por meio do próprio setor que encaminhou a proposta de regulação. Em 8 procedimentos houve participação de órgãos estatais e de agências pertencentes a outras instâncias da federação. As suas contribuições, contudo, tal como a dos demais atores interessados, não constam dos registros de formulação e análise de alternativas regulatórias, de maneira que o relatório não indica o modo como as absorveu ou refutou, faltando transparência sobre a permeabilidade da participação.

Um outro achado que merece menção é a participação dos órgãos ambientais, os quais contribuíram em apenas 3 procedimentos de AIRs, embora o setor petrolífero atinja as questões ambientais de forma pervasiva. Dentre os segmentos com menor representatividade estão a sociedade civil, com participação em 4 procedimentos, seguida pelos sindicatos, com participação em 3 procedimentos, e os consumidores, com participação em apenas 2 procedimentos. Em 4 procedimentos de AIR não houve participação social alguma, o que foi justificado pelo fato de que a consulta pública ocorreria em momento precedente à publicação da resolução, um estágio já tardio para garantir a permeabilidade ao processo normativo (Reiss, 2009, p. 358). No procedimento de AIR que deu origem a Resolução n. 837, a ANP relatou que o mercado denunciou fraudes na comercialização do diesel, dando origem à proposta de Resolução (ANP, 2024, p. 1-3). Esse foi o único registro claro de contribuição da participação para a ação regulatória encaminhada pela via procedimental.

Embora os achados tenham indicado que a ANP realizou encontros públicos e privados com os stakeholders ao longo do procedimento de AIR – conduzindo “workshops”, “grupos de trabalho”, “webinars”, “questionários” e “reuniões” -, o diálogo foi predominantemente estabelecido com os setores de mercado, o que indica uma oportunidade para a agência estabelecer contatos privilegiados com setores de seu interesse. Rachel Potter emprega a expressão “learn

³⁸ (indústria, fabricantes, fornecedores, revendedores e distribuidores).

³⁹ Tradução livre para a expressão “learn private”. Ver (Potter, 2019, p. 127).

⁴⁰ Há referências textuais a relatórios de outros setores da agência, os quais embasam a análise do problema regulatório.

private” para se referir aos encontros privados entre agentes e setores do mercado, concluindo ser esse um aspecto perverso da participação, já que o aprendizado é limitado as partes escolhidas pela agência, tornando a deliberação menos significativa no momento posterior (Potter, 2019, p. 127-126).

Seção 4 - Análise de resultados

i. A análise das AIRs conduzidas pela ANP demonstrou que, embora o Decreto (Brasil, 2020) não tenha previsto a obrigatoriedade de a agência realizar consulta pública, a ANP interagiu com atores interessados de modo informal e privado. Empregou para isso o seu poder procedimental, de maneira a instrumentalizar as estratégias procedimentais participativas, garantindo que atores, bem-posicionados do ponto de vista político e econômico, participassem de das etapas iniciais da regulação. Embora a participação informal possa gerar ganhos informacionais, dada a superioridade técnica dos comentários oriundos do setor privado, sendo por vezes incorporados às versões finais dos regulamentos, os grupos que antecipam as suas pautas se beneficiam de forma oculta. Frequentemente, a etapa de “participação pré-procedimental” fragiliza a fase subsequente, de modo que os comentários que aparecem apenas no texto final de uma proposta regulatória têm impacto substancial menor. Por isso, não é incomum que os atores precoces imponham suas agendas, bloqueando a definição de uma agenda regulatória mais abrangente e inclusiva dos diversos interesses envolvidos⁴¹ (Reiss, 2009, p. 358; Naughton; Schmid; Yackee; Zhan, 2009).

ii. A diversidade dos atores que participaram, e a quantidade de vezes que estiveram presentes fazendo contribuições, é um achado que transparece o modo como as desigualdades estruturais comprometem a legitimidade das decisões regulatórias desde a sua formulação inicial. A dominação que se dá por meio do conhecimento favorece os interesses dos burocratas, e privilegiando os atores que dispõem de recursos necessários para enfrentar os custos do acesso à participação por essa via (Potter, 2019, 18). Embora as teorias tecnocráticas fundamentem a governança na racionalidade e na autocontenção das agências, a participação está relacionada à garantia de decisões administrativas representativas da diferença entre os interesses sociais (Young, 2006, p. 152). Por isso, a literatura pluralista e deliberativa sustenta que, em contextos em que a

⁴¹ Achados similares constam do relatório publicado pelo grupo de pesquisa “Regulação em números” da FGV Direito-RJ, segundo o qual a importância participação está no acesso qualificado da Agência às “percepções, dados, e informações” que a sociedade poderá apresentar quando consultada por vias adequadas (FGV Direito-Rio, 2024, 27-29).

desigualdade socioeconômica é estrutural, a representação política será prejudicada pela relativa exclusão dos atores minoritários das discussões políticas relevantes (Young, 2006, 169).

iii. Os burocratas da ANP podem ter se antecipado, pois sabendo quando os mecanismos de controle serão exercidos, podem ter se utilizado das fases preliminares da elaboração de uma resolução normativa para evitar o controle no momento posterior (Potter, 2019, p. 24). As análises são complexas de maneira que é possível que o emprego de linguagem técnica tenha sido uma forma de bloquear a política pública, evitando mudanças à medida em que o processo avançou (Potter, 2019, p. 24), já que a complexidade dos temas tratados ao longo do procedimento torna o relatório de AIR opaco e impermeável ao cidadão comum (Potter, 2019, p. 5-6). As consultas públicas não foram previstas pela legislação de forma obrigatória nessa fase do procedimento, criando incentivos para que a agência adote estratégias procedimentais que restrinjam o acesso de determinados grupos já na partida (Potter, 2019, p. 116). Não de forma incomum, as regras são “quase-finais”, de modo que, por ocasião da consulta pública já não haverá mais possibilidade de modificação da resolução normativa (Potter, 2019, p. 32).

Considerações Finais

Embora procedimento de AIR possa ser um importante instrumento para reunir e documentar os eventos ao longo da elaboração regulatória até a publicação final⁴² (Elliott, 1992), o conjunto dos achados não refutou a proposição teórica, segundo a qual os burocratas das agências detêm preferências em relação às políticas públicas que implementam, podendo manejar o procedimento a fim de insular as políticas públicas do risco de ingerência (Potter, 2019, 5-6). Por exemplo, os dados sobre a composição da agenda e a permeabilidade das contribuições sociais não são claros, levantando a suspeita de que o trabalho agência poderia estar concluído antes da publicação oficial da proposta de resolução, o que certamente comprometeria etapas posteriores de participação, em especial diante da ausência de algumas restrições procedimentais nessa fase preliminar, comprometendo a legitimidade democrática (Reiss, 2009, p. 358; Potter⁴³, 2019, p. 127). Por outro lado, a legislação do setor toma desigualdades sociais como um estado natural de coisas, quando em realidade, a participação efetiva no processo normativo ocorre, principalmente,

⁴² Essa afirmação toma o mecanismo “notice-and-comment” previsto na legislação norte americana como referência, pois embora seja um instrumento importante para registro e controle judicial, não necessariamente fomenta efetiva participação social.

⁴³ A autora emprega a expressão “learn private” e conclui ser esse um aspecto perverso da participação, já que o aprendizado é limitado à partes escolhidas pela agência, tornando a deliberação menos significativa no momento posterior. Ver (Potter, 2019, p. 127-126).

por meio do acesso privilegiado de setores representativos da indústria, de maneira que o poder procedimental dos burocratas influencia sobremodo o resultado do procedimento, devendo ser tratado como um problema regulatório e enfrentado por meio de um desenho institucional de melhor qualidade (Potter, 2019, p. 8-11; Reiss, 2009, p. 356-358; Naughton et al., 2009).

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). “Análise de Impacto Regulatório (AIR)”. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air>>. Acesso em: 30 jul. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. 2021^a Nota Técnica nº 4/2020/SBQ-CRP/SBQ/ANP-RJ: Proposta de Regulamentação do Diesel Verde. Brasília, 06 mar. 2020. 15 p. Disponível em: http://sei.anp.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir&id_orgao_acesso_externo=0&id_documento=723374. Acesso em: 5 set. 2025. (ANP, 2021)

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP. Superintendência de Dados Técnicos. Nota Técnica nº 91/2021/SDT/ANP-RJ: Análise de Impacto Regulatório da Revisão da Resolução ANP nº 725/2018 sobre o Padrão Técnico ANP3 – entrega de dados geoquímicos. Rio de Janeiro, 13 set. 2021. 57 p. (inclui anexos). Disponível em: http://sei.anp.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir&id_orgao_acesso_externo=0&id_documento=1619903. Acesso em: 5 set. 2025. (ANP, 2021b)

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Superintendência de Biocombustíveis e de Qualidade de Produtos. Coordenação de Regulação da Qualidade de Produtos. Nota Técnica nº 10/2023/SBQ-CRP/SBQ/ANP-RJ: Relatório de Análise de Impacto Regulatório com vistas a avaliar mecanismos para coibir fraudes na comercialização irregular de óleo diesel marítimo. Brasília, 04 jul. 2023. 8 p. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air/arquivos/nt_91-2021_relatorioair_revisaopadraoanp3_e_anexos.pdf. Acessado em 07/09/2025. (ANP, 2023)

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Comercialização de Etanol Hidratado Combustível entre Congêneres (Resolução ANP nº 58/2014). Nota Técnica n. 5/2020/SDL-CREG/SDL/ANP-RJ. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air>. Acesso em: 08 set. 2025. (ANP, 2020)

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Superintendência de Conteúdo Local. Relatório preliminar de Análise de Impacto Regulatório nº 01/2021/SCL/ANP-RJ: sobre a alteração da Resolução ANP nº 19/2013, que estabelece os critérios e procedimentos para execução das atividades de Certificação de Conteúdo Local. Rio de Janeiro: ANP, 2021. 40 p. Processo SEI nº 48610.207161/2021-11. Disponível em: https://sei.anp.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&id_documento=1498835. Acesso em: 10 set. 2025. (ANP, 2025)

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Superintendência de Biocombustíveis – SBQ. Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 3/2023/SBQ. Rio de Janeiro, 13 dez. 2023. S.l., 2023. Disponível em: SEI nº 362177. Acesso em: 10 set. 2025. (ANP, 2025a)

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. “Understanding regulation: theory, strategy, and practice”. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. “Diário Oficial da União”: Seção 1, Brasília, DF, 20 set. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2023/2019/lei/l13874.htm>. Acesso em: 10 dez. 2024. (2019a)

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. “Diário Oficial da União”: Seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2023/2019/lei/l13848.htm>. Acesso em: 10 dez. 2024. (2019b)

BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório. “Diário Oficial da União”: Seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2023/2020/decreto/d10411.htm>. Acesso em: 10 dez. 2024. (2020)

BRASIL. Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 ago. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acessado em: 05/09/2025. (1997)

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Publicação original. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9478-6-agosto-1997-365401-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 5 set. 2025. (Brasil, 1997, publicação original).

CAVE, M.; LODGE, M. The regulatory state. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (org.). “The Oxford handbook of regulation”. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 3-16.

ELLIOTT, E. Donald. Re-inventing rule making. “Duke Law Journal”, Durham, v. 41, n. 6, p. 1490-1483, 1992. Disponível em: <<https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol41/iss6/4>>. Acesso em: 4 ago. 2024.

FGV DIREITO-RIO. Análise dos três anos de regulamentação da AIR no Brasil: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: FGV Direito-Rio, 2024. 36 p.

HAJKOWICZ, S. Rethinking the economist’s evaluation toolkit in light of sustainability policy. “Sustainability: Science, Practice and Policy”, v. 4, n. 1, p. 17-24, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/15487733.2008.11908011>>. Acesso em: 9 dez. 2024.

JORDÃO, Eduardo; MAURITY, Soraya. Nas agências reguladoras brasileiras, a captura seria política? “Jota.info”, 30 out. 2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/nas-agencias-reguladoras-brasileiras-a-captura-seria-politica>>. Acesso em: 9 dez. 2024.

LEAL, Fernando. Análise de impacto regulatório e proporcionalidade: semelhanças estruturais, mesmos problemas reais? “Revista Brasileira de Políticas Públicas”, Brasília, v. 9, n. 3, p. 313-348, 2020. Disponível em: <<https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/view/6278>>. Acesso em: 9 dez. 2024.

MCCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. Administrative procedures as instruments of political control. “Journal of Law, Economics and Organization”, Oxford, v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987.

NAUGHTON, K.; SCHMID, C.; YACKEE, S. W.; ZHAN, X. Understanding commenter influence during agency rule development. “Journal of Policy Analysis and Management”, Hoboken, v. 26, n. 2, p. 258-277, 2009.

OCDE. “Regulatory impact analysis: a tool for policy coherence”. Paris: OECD Publishing, 2009. (OECD Reviews of Regulatory Reform). Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264067110-en>>. Acesso em: 9 dez. 2024.

PERPLEXITY. Revisão e correção textual por inteligência artificial. Disponível em: <https://www.perplexity.ai/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

POSNER, Richard A. “Economic analysis of law”. 9. ed. New York: Wolters Kluwer, 2014.

POTTER, Rachel. “Bending the rules: procedural politicking in the bureaucracy”. Chicago: University of Chicago Press, 2019.

RADAELLI, C. Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. “Journal of European Public Policy”, London, v. 12, n. 5, p. 924-943, 2005.

RADAELLI, C.; DE FRANCESCO, F. Regulatory impact assessment. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (org.). “The Oxford handbook of regulation”. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 279-301.

RADAELLI, C.; MEUWESE, A. Hard question, hard solution: proceduralisation through impact assessment in the EU. “West European Politics”, London, v. 33, n. 1, p. 136-153, jan. 2010.

REIS, A. C. B.; SCHRAMM, V. B. “Guia para aplicação da análise multicritério em Análise de Impacto Regulatório (AIR) no Inmetro”. Brasília: Inmetro, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/regulamentacao/analise-de-impacto-regulatorio/saiba-mais/guia-para-aplicacao-da-analise-multicriterio-em-air-no-inmetro.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2024.

REISS, D. R. Tailored participation: modernizing the APA rulemaking procedures. “New York University Journal of Legislation and Public Policy”, New York, v. 12, n. 2, p. 321-378, 2009. Disponível em: <<https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/nyulpp12&id=325&collection=journals>>. Acesso em: 14 maio 2024.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Administrative law and democracy. In: CANE, Peter; HOFFMANN, H. C. H.; IP, Eric; LINDSETH, P. (org.). “The Oxford handbook of comparative administrative law”. Oxford: Oxford University Press, 2021. p. 1075-1092.

SELF, Peter. “Econocrats and the policy process: the politics and philosophy of cost-benefit analysis”. Londres: Red Globe Press, 1975.

SPIEGELHALTER, David. “A arte da estatística: como aprender a partir de dados”. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. “Direito administrativo: o novo olhar da LINDB”. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SUNSTEIN, Cass. “The cost-benefit revolution”. Cambridge: MIT Press, 2018.

ULEN, T.; COOTER, R. “Direito & economia”. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Tradução de Alexandre Morales. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.