Revista ESASP
Revista Científica Virtual da Escola Superior de Advocacia da OAB SP

A análise de impacto regulatório como infraestrutura procedimental da regulação: legitimidade procedimental e critérios de controle da motivação das agências reguladoras

Regulatory impact assessment as the procedural infrastructure of regulation: procedural legitimacy and criteria for reviewing the reasoning of regulatory agencies

El análisis de impacto regulatorio como infraestructura procedimental de la regulación: legitimidad procedimental y criterios de control de la motivación de las agencias reguladoras

Fernanda P. Oppermann Iizuka
Universidade de Brasília, Brasília, Brasil
https://orcid.org/0009-0004-9788-7871
E-mail: oppermann.fernanda@gmail.com

Mestre em Direito Regulatório pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em Direito da Infraestrutura, Governança e Regulação pela PUC Minas. Bacharel em Direito e Ciência Política pela UnB, com estudos na Universidade de Lisboa.

Resumo: A institucionalização da análise de impacto regulatório (AIR) pelas Leis nº 13.848/2019 e nº 13.874/2019 e pelo Decreto nº 10.411/2020 ampliou as exigências formais aplicáveis à produção normativa federal, sobretudo nas agências reguladoras, mas relatórios e consultas não asseguram que o instrumento influencie a deliberação. O artigo examina sob quais condições normativas e institucionais a AIR pode contribuir para a legitimidade procedimental das decisões normativas das agências e que critérios de controle decorrem dessas condições. A pesquisa é jurídico-dogmática, apoiada em revisão bibliográfica e documental, em estudos empíricos publicados sobre a prática brasileira, em acórdãos do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal e na análise ilustrativa de uma AIR da Agência Nacional de Aviação Civil. Sustenta-se que a AIR contribui para a legitimidade quando organiza uma cadeia pública e revisável de razões, o que depende da articulação entre definição do problema, comparação de alternativas, participação, motivação e avaliação posterior, bem como de capacidade

institucional. Dessa premissa derivam seis critérios de controle, cada um ancorado no direito positivo e associado a consequências jurídicas graduadas, e uma leitura restritiva do art. 21 do Decreto nº 10.411/2020. O controle proposto intensifica o exame da motivação sem substituir a escolha regulatória.

Palavras-chave: análise de impacto regulatório; legitimidade procedimental; motivação administrativa; controle externo.

Abstract: The institutionalisation of regulatory impact assessment (RIA) by Laws No. 13,848/2019 and No. 13,874/2019 and Decree No. 10,411/2020 expanded the formal requirements governing Brazilian federal rulemaking, particularly by regulatory agencies, but reports and consultations do not ensure that the instrument shapes deliberation. This article examines under what normative and institutional conditions RIA can contribute to the procedural legitimacy of agencies' normative decisions and which review criteria follow from those conditions. It adopts a doctrinal legal method, supported by bibliographical and documentary review, published empirical studies of Brazilian practice, rulings of the Federal Court of Accounts and the Federal Supreme Court, and an illustrative analysis of an RIA produced by the National Civil Aviation Agency. The article argues that RIA contributes to legitimacy when it organises a public and reviewable chain of reasons, which depends on linking problem definition, comparison of alternatives, participation, reason-giving and *ex post* evaluation, as well as on institutional capacity. Six review criteria are derived from this premise, each anchored in positive law and associated with graduated legal consequences, together with a narrow reading of Article 21 of Decree No. 10,411/2020. The proposed review intensifies scrutiny of reasoning without replacing the regulatory choice.

Keywords: regulatory impact assessment; procedural legitimacy; administrative reason-giving; external review.

Resumen: La institucionalización del análisis de impacto regulatorio (AIR) por las Leyes n.º 13.848/2019 y n.º 13.874/2019 y por el Decreto n.º 10.411/2020 amplió las exigencias formales aplicables a la producción normativa federal brasileña, sobre todo en las agencias reguladoras, pero los informes y las consultas no garantizan que el instrumento influya en la deliberación. El artículo examina bajo qué condiciones normativas e institucionales el AIR puede contribuir a la legitimidad procedimental de las decisiones normativas de las agencias y qué criterios de control derivan de esas condiciones. La investigación es jurídico-dogmática, con apoyo en revisión bibliográfica y documental, en estudios empíricos publicados sobre la práctica brasileña, en decisiones del Tribunal de Cuentas de la Unión y del Supremo Tribunal Federal y en el análisis ilustrativo de un AIR de la Agencia Nacional de Aviación Civil. Se sostiene que el AIR contribuye a la legitimidad cuando organiza una cadena pública y revisable de razones, lo que depende de la articulación entre definición del problema, comparación de alternativas, participación, motivación y evaluación posterior, así como de capacidad institucional. De esa premisa

derivan seis criterios de control, cada uno anclado en el derecho positivo y asociado a consecuencias jurídicas graduadas, y una lectura restrictiva del art. 21 del Decreto n.º 10.411/2020. El control propuesto intensifica el examen de la motivación sin sustituir la elección regulatoria.

Palabras clave: análisis de impacto regulatorio; legitimidad procedimental; motivación administrativa; control externo.

Recebido em: *setembro de 2026*
Aceite em: *outubro de 2026*
Publicado em: *novembro de 2026*

1. Introdução

Em pouco mais de uma década, a análise de impacto regulatório (AIR) passou a integrar juridicamente o processo normativo federal depois de um período de adoção voluntária e desigual por algumas agências. A Lei nº 13.848/2019 incorporou a AIR ao regime decisório das agências reguladoras, a Lei nº 13.874/2019 estendeu a exigência às propostas de atos normativos de interesse geral da Administração Pública federal e o Decreto nº 10.411/2020 detalhou conteúdo mínimo, metodologias, hipóteses de dispensa, participação, publicidade e avaliação de resultado regulatório (BRASIL, 2019a, 2019b, 2020). Essa institucionalização não esclarece, por si, que diferença o procedimento produz na decisão, questão central para o Direito Administrativo.

A questão assume importância particular nas agências reguladoras, cuja autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, combinada com a investidura a termo dos dirigentes (BRASIL, 2019a, art. 3º), protege a regulação contra intervenções casuísticas e amplia a necessidade de tornar públicas as razões que relacionam competência, evidência, alternativas e escolha. Nos setores de infraestrutura, em que uma norma pode alterar incentivos de investimento, distribuição de riscos, tarifas e padrões de segurança ao longo de contratos extensos, a complexidade técnica convive com efeitos distributivos que a linguagem especializada não elimina. No Brasil, Trigo (2022, p. 58) classificou, segundo seus usos, as 356 AIRs de agências federais produzidas entre 2016 e 2021 que examinou e encontrou 45,79% de

uso perfunctório, 35,67% de uso político-limitado, 10,11% de uso político-legitimador, 5,34% de uso comunicativo e 3,09% de uso instrumental.

Diante desse quadro, a pesquisa pergunta sob quais condições normativas e institucionais a AIR pode contribuir para a legitimidade procedimental das decisões normativas das agências reguladoras e que critérios de controle decorrem dessas condições. A hipótese é que essa contribuição depende da organização de uma cadeia pública e revisável de razões, capaz de revelar o percurso entre a identificação do problema e a avaliação dos resultados da intervenção. A formulação é deliberadamente limitada, pois o artigo não pretende demonstrar que a AIR produz decisões substantivamente melhores nem que ela, por si, legitima a regulação.

A literatura já descreve a AIR como um ciclo cujas etapas precisam estar conectadas (DUNLOP; RADAELLI, 2016; OCDE, 2012). O que o artigo procura acrescentar situa-se no plano jurídico. Ele traduz esse ciclo em critérios de controle referidos ao direito positivo brasileiro, indica a consequência jurídica típica da falha em cada critério, distingue, para fins de validade, os defeitos de conteúdo da análise da omissão do procedimento legalmente exigido e sustenta que a intensidade da deferência devida às agências deve acompanhar a densidade da justificação que produzem. A expressão “infraestrutura procedimental” designa o arranjo de regras, competências, dados, registros, instâncias de participação, deveres de resposta e rotinas de revisão que sustenta a AIR ao longo do ciclo regulatório, deslocando a análise da existência do relatório para o uso das razões na decisão.

A seção 2 expõe o método e o estatuto das proposições. A seção 3 fundamenta a noção de legitimidade procedimental adotada e enfrenta as principais objeções. A seção 4 reconstrói a arquitetura jurídica brasileira, a seção 5 desenvolve os cinco núcleos da infraestrutura procedimental e a seção 6 trata da capacidade institucional e da aprendizagem administrativa. A seção 7 deriva os critérios de controle, aplica-os a um caso e os confronta com a prática

do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Supremo Tribunal Federal (STF). As considerações finais sintetizam a resposta e seus limites.

2. Método, fontes e estatuto das proposições

A pesquisa adota método jurídico-dogmático e analítico. As fontes foram selecionadas por quatro critérios. As fontes normativas compreendem a legislação federal vigente sobre AIR, motivação e controle (Constituição, Leis nº 9.784/1999, nº 13.848/2019 e nº 13.874/2019, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Decreto nº 10.411/2020, com as alterações do Decreto nº 11.243/2022). Os documentos institucionais incluem as recomendações e os princípios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as diretrizes federais de 2018 e guias de agências, utilizados como parâmetros de boa prática e não como fontes de obrigação. A literatura reúne trabalhos internacionais sobre usos, difusão e qualidade da AIR e a doutrina brasileira sobre AIR, motivação e controle. Os estudos empíricos foram incluídos quando publicados a partir de 2016, referidos à prática federal brasileira e dotados de recorte, amostra e período explícitos, condições que permitem delimitar o alcance de cada achado.

As decisões do TCU foram identificadas a partir do levantamento de Bragantin (2026), que examinou 39 acórdãos sobre AIR proferidos entre 2011 e 2024, e de casos posteriores sobre agências, e foram conferidas nas publicações oficiais do Tribunal. A pesquisa de decisões judiciais buscou precedentes que examinassem a validade de ato normativo editado sem a AIR exigida em lei. O caso aplicado na seção 7.2, uma AIR da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) seguida de consulta pública e de norma posteriormente revogada, foi escolhido pela disponibilidade pública dos documentos de todas as fases e tem função ilustrativa, sem pretensão de representatividade.

O texto distingue três tipos de proposição. As proposições normativas, sobre o que o direito exige ou permite, resultam da interpretação dos dispositivos e são apresentadas como posição do artigo. Os achados empíricos são atribuídos

aos estudos que os produziram, com indicação de recorte e período. As proposições analíticas, como os cinco núcleos e os seis critérios de controle, são construções do artigo, cuja derivação é explicitada na seção 7.1.

3. Legitimidade procedimental e AIR

3.1. Qualidade técnica, racionalidade procedimental e legitimidade

A expressão “qualidade regulatória” reúne objetivos diferentes cuja separação evita tanto a superestimação quanto a subestimação da AIR. A qualidade técnica corresponde à consistência interna do diagnóstico e da avaliação, que abrange a definição do problema sem confundi-lo com a solução preferida, o uso de dados adequados, a construção de alternativas plausíveis e o reconhecimento de incertezas. A OCDE recomenda que o esforço analítico acompanhe a relevância da regulação (OCDE, 2020, p. 14). A racionalidade procedimental, por sua vez, refere-se à forma de organização da deliberação. Simon (1955, p. 99-101) mostrou que a racionalidade disponível aos agentes é limitada pela informação e pela capacidade de cálculo e, mais tarde, distinguiu a racionalidade substantiva, aferida pela adequação do resultado, da racionalidade procedimental, vinculada à adequação do processo que o produz (SIMON, 1976). Aplicada à regulação, a distinção direciona o exame para a capacidade do procedimento de reduzir erros previsíveis, tornar premissas visíveis e permitir revisão; em linha com isso, a OCDE recomenda que a AIR comece na concepção da proposta, sob pena de racionalizar retrospectivamente uma escolha já feita (OCDE, 2020, p. 6, 24).

A legitimidade exige fundamentação própria. Scharpf (1999) distinguiu a legitimidade de entrada, assentada na participação e na representação dos governados, da legitimidade de resultado, assentada na capacidade de produzir soluções eficazes para problemas comuns. Agências independentes têm acesso limitado à primeira, pois seus dirigentes não são eleitos, e sua justificação tradicional apoia-se na segunda, isto é, na *expertise*. Majone (1994, p. 93-94) observou que instituições não majoritárias se mantêm responsáveis por meio de uma combinação de supervisão política, exigências

procedimentais, participação e controle judicial. Schmidt (2013) acrescentou a essas categorias a legitimidade de processo (*throughput*), relativa à qualidade dos processos de governança, avaliada por critérios como eficácia, *accountability*, transparência, inclusividade e abertura à consulta, e observou que essa dimensão tende a ganhar saliência sobretudo quando falha.

O artigo situa nessa terceira dimensão a contribuição possível da AIR, calibragem que tem consequências para o alcance da tese. A AIR não supre a falta de legitimidade de entrada nem garante resultados, mas pode tornar o processo decisório transparente, contestável e responsivo, que são condições de sua legitimidade procedimental. A relação assimétrica descrita por Schmidt sugere, além disso, que um bom procedimento dificilmente basta para legitimar uma decisão contestada, ao passo que um procedimento falho pode comprometer até decisões tecnicamente defensáveis. Valente (2010, p. 136-138) já advertia que a legitimação procedimental oferecida pela AIR seria necessária e insuficiente, por depender de transparência e de responsabilização efetiva. Por isso, o desvio da alternativa tecnicamente recomendada não é, por si, sinal de ilegitimidade, já que o Decreto nº 10.411/2020 admite alternativa diversa desde que a divergência seja fundamentada (BRASIL, 2020, art. 15, §§ 1º a 3º), e a mera presença de um relatório tampouco legitima a decisão.

3.2. Usos da AIR e o argumento infraestrutural

A literatura internacional consolidou a percepção de que a adoção formal da AIR diz pouco sobre o seu uso. Radaelli (2005, p. 2, 6) descreveu a difusão do instrumento na Europa como convergência de discurso sem convergência de práticas, e a meta-análise de 31 estudos de caso conduzida por Dunlop et al. (2012) distinguiu usos políticos, instrumentais, comunicativos e perfunctórios, com predomínio do último tipo na amostra. A tipologia ajuda a entender por que regras semelhantes podem sustentar aprendizagem, controle hierárquico ou legitimação simbólica conforme as condições em que operam. Dunlop e Radaelli (2016, p. 4, 13-14) rejeitam a separação entre o “racional” e o “político”

e descrevem a AIR como produto documental e como processo que registra como o problema foi definido, quem participou e quais critérios orientaram a escolha.

A noção de infraestrutura procedimental parte dessa literatura e acentua as conexões entre etapas e atores por meio de quatro propriedades. A continuidade estende o procedimento da formulação do problema ao acompanhamento da norma em vigor, a publicidade torna acessíveis premissas, dados, contribuições e razões, a revisabilidade permite contestar a decisão à luz dos fundamentos produzidos e a aprendizagem incorpora resultados às escolhas futuras. Em matérias técnicas e prospectivas, a autoridade pondera sob incerteza valores que não cabem em uma métrica comum, e o procedimento preserva essa discricionariedade ao mesmo tempo que oferece parâmetros para controlá-la. A Recomendação do Conselho da OCDE de 2012 segue lógica semelhante ao reunir avaliação *ex ante*, consulta, publicação das razões e avaliação *ex post* em um ciclo de gestão regulatória (OCDE, 2012, p. 9, 11, 13).

3.3. Objeções e seus efeitos sobre a tese

Três objeções delimitam o que a tese pode sustentar. A primeira é empírica e duvida de que a análise melhore as decisões. As revisões de Hahn e Tetlock (2008, p. 69-78), sobre os Estados Unidos, e de Carroll (2010, p. 118-121), sobre a Austrália, o Reino Unido e a União Europeia, encontraram análises abaixo de padrões básicos e evidência apenas anedótica de influência sobre as escolhas. Essa objeção afeta qualquer argumento que atribua à AIR efeitos substantivos, e por isso a tese foi formulada em termos de legitimidade procedimental, cuja aferição depende da estrutura de justificação, e não dos resultados da regulação.

A segunda objeção vem da economia política e questiona a finalidade do instrumento. Para Posner (2001), a exigência de análise custo-benefício nos Estados Unidos explica-se pela necessidade de os agentes eleitos controlarem

as agências, e Santos (2025), a partir de levantamento sobre 552 AIRs e de experimento com servidores das agências brasileiras, identificou maior propensão ao uso estratégico da AIR quando a missão institucional era percebida como ameaçada. Para a tese, a consequência é que a AIR pode servir a fins estranhos à justificação pública, o que torna a publicidade e a contestabilidade condições de seu valor, e não atributos que se possam presumir. A seção 7.3 retoma esse ponto ao discutir o risco de que o controle centrado no percurso aprove decisões bem documentadas e capturadas.

A terceira objeção recai sobre a pretensa neutralidade dos métodos. Driesen (2006) mostra que escolhas aparentemente técnicas, como a taxa de desconto, incorporam juízos de valor e podem relegar danos de difícil quantificação, e Coates (2015, p. 1009-1011) conclui que a quantificação precisa é muitas vezes inviável, embora a comparação estruturada de custos e benefícios continue útil para organizar a decisão. Daí se segue que a metodologia deve ser justificada perante os afetados e que o resultado numérico permanece subordinado à ponderação da autoridade, o que o art. 7º do Decreto nº 10.411/2020 acolhe ao admitir métodos diversos e exigir justificativa para a escolha.

4. A arquitetura jurídica brasileira e as particularidades das agências

4.1. Proporcionalidade, motivação e análise prévia

A Lei nº 13.848/2019 compõe uma sequência normativa que convém ler de modo integrado. O art. 4º exige adequação entre meios e fins e veda obrigações, restrições e sanções superiores às necessárias ao interesse público, o art. 5º determina que a agência indique os pressupostos de fato e de direito de suas decisões, “inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos”, e o art. 6º impõe a realização de AIR antes da adoção ou alteração de atos normativos de interesse geral, nos termos do regulamento (BRASIL, 2019a).

A AIR permite tratar adequação e necessidade como afirmações verificáveis, e a motivação converte seus resultados em razões assumidas pela autoridade. Essa leitura encontra apoio no regime geral. O art. 50 da Lei nº 9.784/1999 exige motivação "explícita, clara e congruente" e a impõe quando o ato discrepar de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais (BRASIL, 1999, art. 50, VII e § 1º). O parágrafo único do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei nº 13.655/2018, determina que a motivação demonstre necessidade e adequação "inclusive em face das possíveis alternativas" (BRASIL, 2018b). Justen Filho (2018, p. 31-32) extrai do dispositivo o dever de incluir na motivação os efeitos práticos e as alternativas cogitadas, o que aproxima o regime geral da lógica da AIR.

A Lei nº 13.874/2019 exige que as propostas de atos normativos federais de interesse geral sejam precedidas de AIR "para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico" (BRASIL, 2019b, art. 5º). A leitura sistemática impede que essa ênfase restrinja o exame à redução de custos privados, pois o decreto exige a identificação dos afetados, dos efeitos e dos riscos (BRASIL, 2020, art. 6º), e a OCDE orienta a descrição qualitativa de efeitos distributivos não quantificáveis (OCDE, 2012, p. 13). Como regulações de infraestrutura distribuem benefícios e encargos entre investidores, usuários, territórios e gerações, uma análise economicamente detalhada permanece incompleta do ponto de vista decisório se não tornar essas incidências visíveis (VANCLAY, 2003, p. 7).

4.2. Colegialidade, participação e ciclo de avaliação

O Decreto nº 10.411/2020 define a AIR como procedimento iniciado "a partir da definição de problema regulatório" e destinado a "subsidiar a tomada de decisão" (BRASIL, 2020, art. 2º, I). O art. 6º fixa o conteúdo mínimo do relatório, que inclui problema, afetados, objetivos, alternativas (de não ação, normativas e, sempre que possível, não normativas), impactos, comparação fundamentada e estratégia de implementação, monitoramento e avaliação, e o art. 7º exige que a metodologia escolhida seja justificada. Nas agências, o

colegiado deve manifestar-se sobre a adequação da proposta aos objetivos e sobre se os impactos estimados recomendam sua adoção, e essa manifestação integra, com o relatório, a documentação levada à consulta (BRASIL, 2019a, art. 6º, §§ 3º e 4º). A decisão colegiada traduz a análise técnica em responsabilidade institucional, e o decreto exige fundamentação para escolhas contrárias às alternativas sugeridas (BRASIL, 2020, art. 15, § 3º).

A participação ocorre em dois momentos regulados de forma distinta. A Lei nº 13.848/2019 torna obrigatória a consulta pública das minutas de atos normativos de interesse geral das agências, exige a divulgação inicial do relatório de AIR e dos dados que fundamentam a proposta e determina que a agência publique seu posicionamento sobre as contribuições depois da deliberação final (BRASIL, 2019a, art. 9º, caput e §§ 3º e 5º). O Decreto nº 10.411/2020 faculta participação específica sobre o relatório antes da escolha da alternativa e da minuta (art. 8º). Para os demais órgãos e entidades federais, a consulta pública sobre o texto preliminar da proposta era facultativa na redação original do art. 9º e tornou-se obrigatória com a redação dada pelo Decreto nº 11.243/2022, que vigora desde 9 de junho de 2024 (BRASIL, 2022, art. 15, I, “b”). A consulta inicial pode ampliar o repertório decisório enquanto problema e alternativas permanecem abertos, e a consulta posterior permite testar a redação da minuta. Quando os dois momentos se confundem em uma única etapa tardia, a participação tende a limitar-se a comentários sobre uma solução já preferida.

O ciclo se completa com o monitoramento e a avaliação de resultado regulatório (ARR). Os atos editados com dispensa de AIR por urgência devem ser submetidos a ARR em até três anos, e os órgãos devem instituir agenda de ARR que inclua atos do estoque regulatório (BRASIL, 2020, arts. 12 e 13). Nas agências, esse ciclo conecta-se à agenda regulatória (BRASIL, 2019a, art. 21) e ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU (BRASIL, 2019a, art. 14). Aranha (2025, p. 323) identifica na Lei nº

13.848/2019 um novo regime processual-administrativo regulatório, marcado pela AIR prévia, pela colegialidade e pela consulta pública.

4.3. Pontos de abertura do regime

O regime contém pontos de abertura que deslocam o peso da exigência para a qualidade da motivação. A AIR pode ser dispensada em oito hipóteses, algumas formuladas por conceitos indeterminados como “baixo impacto”, desde que haja decisão fundamentada e nota técnica publicada (BRASIL, 2020, art. 4º); além disso, o relatório não vincula a autoridade e, segundo o art. 21 do decreto, a inobservância de suas disposições “não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada”. Binenbojm (2021) sustenta que o regulamento “dispõe sobre muito, mas vincula muito pouco”.

Esses pontos de abertura podem levar a autoridade a interpretar a ausência de consequência automática como baixa exigibilidade. O TCU, em acompanhamento da implementação do decreto, constatou que, dos 29 órgãos e entidades que haviam publicado atos sob o novo regime, apenas 6 realizaram AIR e os demais invocaram hipóteses de dispensa, proporção que o Tribunal considerou exagerada (TCU, Acórdão 2.325/2022, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, julg. 19.10.2022). O relatório do projeto Regulação em Números, da Fundação Getulio Vargas, examinou 1.415 atos normativos de onze agências entre abril de 2021 e abril de 2024 e verificou que 17,8% foram acompanhados de AIR, 32,1% de nota de dispensa e 50,1% de nenhum dos dois documentos, e identificou, ainda, notas de dispensa quase idênticas (GUERRA et al., 2024, p. 12-16), embora os próprios autores registrem inconsistências nos dados de publicação (GUERRA et al., 2024, p. 32). Oppermann (2026), ao analisar 184 dispensas decididas pelo Conselho Nacional de Política Fazendária entre 2021 e 2024, encontrou fundamentação padronizada em parte relevante dos documentos. Esses achados estão circunscritos aos universos pesquisados, mas mostram que o cumprimento documental pode coexistir com justificativas pouco individualizadas. Há indícios

de que a dificuldade persiste. Uma nota técnica de 2026 da Secretaria de Comércio Exterior, por exemplo, fundamentou a dispensa de AIR para alteração de portaria sobre certificação de origem no art. 3º, § 2º, II, do decreto, dispositivo que trata de atos de efeitos concretos voltados a destinatários individualizados, e transcreveu como se fosse do decreto um enunciado sobre cumprimento de compromissos internacionais que nele não figura (BRASIL, 2026). O caso é isolado e não autoriza generalização, mas ilustra como a confusão entre exclusões e dispensas pode passar por fundamentação suficiente quando não há revisão do documento.

5. Os cinco núcleos da infraestrutura procedimental

5.1. Definição verificável do problema

A definição do problema delimita o objeto da intervenção, identifica causas e separa sintomas de fatores estruturais. A OCDE afirma que nenhuma AIR pode ser bem-sucedida sem a identificação sistemática do problema (OCDE, 2020, p. 24), e as diretrizes federais de 2018 já recomendavam que ele não fosse descrito como “falta de uma intervenção pública” (BRASIL, 2018a, p. 38), formulação que incorpora a solução e restringe as alternativas. A verificabilidade admite que a autoridade aja diante de dados incompletos, desde que explicite o que sabe, a origem desse conhecimento e as incertezas remanescentes, e a participação pode começar nessa etapa, pois usuários, operadores e entes locais detêm informações dispersas sobre custos e efeitos territoriais. Hertin (2016, p. 136) propõe que os interessados revisem criticamente a própria definição do problema e a abordagem regulatória.

Os estudos disponíveis indicam que esse núcleo apresenta fragilidades na prática, com as cautelas próprias de seus recortes. Saab e Silva (2022), em avaliação de 21 AIRs de agências federais vinculadas a normas aprovadas em 2021, identificaram casos em que o problema se confundia com a solução e constataram que nenhuma análise tratava expressamente das incertezas, embora a definição de problemas e objetivos tenha sido a dimensão de melhor desempenho relativo. Trigo (2022, p. 54), em amostra anterior ao decreto,

constatou que a maioria das AIRs elaboradas em formulários definia o problema de forma rasa. Nenhum dos estudos permite generalização para o conjunto das agências ou para o período posterior.

5.2. Alternativas, impactos e proporcionalidade

A exigência de considerar a não ação e, sempre que possível, soluções não normativas (BRASIL, 2020, art. 6º, VI) evita que a AIR compare apenas versões de uma mesma minuta. A não ação explicita o cenário de continuidade, que em ambientes dinâmicos precisa incorporar mudanças previsíveis para não superestimar os benefícios da norma, e alternativas como informação, incentivos, autorregulação supervisionada ou ajustes de fiscalização impedem que a insuficiência de regras seja presumida como causa de todo problema. A avaliação deve alcançar os impactos relevantes, inclusive os de mensuração difícil, e a lista aberta de metodologias do art. 7º afasta a exigência de monetização integral.

A proporcionalidade atua sobre o conteúdo da decisão, ao exigir adequação, necessidade e relação entre benefícios e ônus (JUSTEN FILHO, 2018, p. 31), e sobre a intensidade do procedimento, que pode ser modulada conforme a complexidade e a repercussão da matéria (BRASIL, 2020, art. 6º, § 1º). Uma AIR enxuta pode bastar para norma de baixo impacto, desde que essa classificação seja motivada. Os estudos empíricos apontam aqui a fragilidade mais recorrente, ainda dentro de seus recortes. Saab e Silva (2022) encontraram desempenho inferior na análise de impactos e na comparação de alternativas, com linha de base negligenciada e pouco uso de quantificação, o relatório da FGV identificou apenas quatro análises de custo-benefício no período e no universo examinados (GUERRA et al., 2024, p. 31), e Varella e Silva Junior (2023, p. 278-279) verificaram que só sete dos 194 relatórios de AIR da Agência Nacional de Energia Elétrica examinados mencionavam o risco de judicialização.

5.3. Participação informada

A participação cumpre função epistêmica, ao testar premissas e revelar consequências não antecipadas, e função democrática, ao abrir a formação da decisão aos afetados (CRISTÓVAM; GONDIM; SOUSA, 2020, p. 354). Uma pode realizar-se sem a outra, e Radaelli (2005, p. 20) observa que nenhuma análise econômica compensa o déficit de credibilidade quando os afetados percebem que a avaliação favoreceu um dos atores. A abertura formal a "qualquer interessado" tem alcance limitado quando os custos de informação concentram a participação em agentes organizados, o que se relaciona com o risco de captura, definida por Carpenter e Moss (2014, p. 13) como o direcionamento consistente da regulação para os interesses do setor regulado por intenção e ação desse próprio setor. Carroll (2010, p. 119) registra o dilema de que consultas ampliam a base de evidências e aumentam a exposição a pressões organizadas.

O momento da participação condiciona sua influência. Gabardo e Graner (2020, p. 282-288), com dados de 2017, verificaram que a maioria das agências só submetia a AIR à participação depois da minuta, e Saab e Silva (2022) também identificaram participação tardia em sua amostra de 2021, achados que antecedem ou coincidem com o início da vigência do decreto e não informam sobre a prática atual. O núcleo se completa com o dever de resposta. A Lei nº 13.848/2019 exige que a agência publique seu posicionamento sobre as contribuições, e o art. 29 da LINDB, ao facultar à autoridade a realização de consulta pública prévia à edição de atos normativos, estabelece que a consulta "será considerada na decisão" (BRASIL, 2018b). A autoridade pode divergir da posição predominante (BRASIL, 2020, art. 11), mas deve enfrentar os argumentos relevantes, e Saab e Silva (2022) observaram que os reguladores de sua amostra raramente justificavam a aceitação ou a rejeição das contribuições.

5.4. Motivação responsiva

A motivação responsiva converte os insumos da AIR em decisão institucional. As diretrizes federais de 2018 já registravam que "as deliberações contrárias às recomendações da AIR deverão ser fundamentadas" (BRASIL, 2018a, p. 18), orientação que hoje tem base regulamentar (BRASIL, 2020, art. 15, § 3º) e corresponde ao art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999. Gumiero (2023, p. 39, 200), ao estudar as AIRs da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), trata o relatório como documento de motivação do ato normativo e adverte que "um procedimento racional não levará automaticamente a uma escolha racional". A motivação torna-se responsiva quando explica por que determinadas evidências e valores sustentam a escolha, enfrenta alternativas plausíveis e responde às objeções capazes de alterar a conclusão, e divergências acentuadas entre recomendação técnica, contribuições e decisão exigem justificativa mais densa.

O reconhecimento dos limites da análise integra essa exigência, pois projeções regulatórias são condicionais e apresentá-las como certezas dificulta a definição de gatilhos de revisão. Hertin (2016, p. 66-74) encontrou nos sistemas europeus o predomínio de usos justificatórios da avaliação, inclusive como legitimação *ex post* de ideias previamente formadas, e Saab (2023, p. 80) registra a percepção de gestores brasileiros de que os decisores esperavam que a AIR os protegesse dos órgãos de controle, indício de que o relatório pode ser usado como escudo defensivo.

5.5. Implementação, monitoramento e avaliação *ex post*

Uma alternativa pode parecer adequada *ex ante* e falhar na implementação, razão pela qual o decreto exige estratégia de implementação acompanhada das formas de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2020, art. 6º, XII). Jordão e Cunha (2020, p. 230, 250-251) propõem que cada AIR contenha um plano de avaliação *ex post* com métricas, fontes e cronograma, e Fritsch, Radaelli e Schrefler (2013) verificaram que apenas 22,2% das AIRs britânicas examinadas continham objetivos operacionais, que tratam como condição do

monitoramento. O guia de ARR da ANAC registra que “quanto menor a disponibilidade de informações sobre o tema, maior a importância de planejamento do monitoramento” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2024, p. 7).

A avaliação *ex post* deve permanecer aberta a resultados contrários às expectativas e retroalimentar AIRs futuras (OCDE, 2020, p. 18, 29). Os dados disponíveis sugerem que essa prática ainda é incipiente no Brasil. Seixas e Saccaro Júnior (2025, p. 27-28) localizaram 33 ARRs e 210 AIRs disponibilizadas pela Administração federal entre abril de 2021 e abril de 2024, e os mesmos autores apontam que as dispensas por urgência nos órgãos ambientais federais geraram um passivo de ARRs (SEIXAS; SACCARO JÚNIOR, 2024, p. 21).

6. Capacidade institucional e aprendizagem administrativa

O marco jurídico descreve etapas exigentes cuja execução depende de capacidades que a norma não cria diretamente. Dados, equipes multidisciplinares, coordenação, supervisão e tempo constituem recursos cuja escassez pode deslocar a AIR para o final do processo ou estimular justificativas padronizadas. A OCDE já identificava, entre os desafios de implantação, a falta de pessoal qualificado, a escassez de dados e a resistência administrativa (OCDE, 2008, p. 25-26). Peci e Sobral (2011, p. 204, 218) mostraram, com entrevistas anteriores à obrigatoriedade legal, que fatores políticos condicionavam a difusão da AIR mesmo em organizações dotadas de capacidades fortes, e Saab (2023, p. 63, 91), a partir de entrevistas com gestores, identificou ausência de órgão supervisor, pressão por celeridade e escassez de dados. O acompanhamento do TCU já mencionado apontou, no mesmo sentido, a falta de pessoal capacitado e de estratégia de dados para a implementação do decreto (TCU, Acórdão 2.325/2022). As dispensas cumprem função legítima nesse quadro quando seus fundamentos são individualizados e públicos, e convertem-se em rota de evasão quando dependem de fórmulas aplicáveis a qualquer proposta.

A aprendizagem administrativa corresponde à capacidade de rever diagnósticos, métodos e normas à luz da experiência, e a AIR pode sustentá-la porque documenta expectativas e permite confrontá-las com efeitos observados. Fritsch, Kamkhaji e Radaelli (2017) associaram a experiência acumulada dos departamentos britânicos à maior riqueza das análises, em padrão reforçado pelo órgão de supervisão, enquanto Hertin (2016, p. 75) observou que a aprendizagem conceitual foi rara nos sistemas europeus que estudou. No Brasil, Athayde (2026, p. 238, 263) descreve a difusão da AIR como aprendizado institucional seletivo, e Gumiero (2023, p. 199) identifica tendência de aprendizagem nas AIRs da ANTT de 2010 a 2022, indicações que não comprovam, por si, que a aprendizagem tenha alterado decisões. A aprendizagem serve como critério para distinguir institucionalização substantiva de ritual, pois relatórios que repetem estruturas sem incorporar avaliações anteriores melhoram a conformidade documental sem necessariamente melhorar as decisões.

7. Controle sem substituição da decisão

7.1. Derivação dos critérios de controle

Os critérios de controle resultam da combinação de dois elementos já expostos. O primeiro são os cinco núcleos, que descrevem o que a infraestrutura procedimental deve conectar. O segundo são os deveres jurídicos que a legislação brasileira associa a cada momento do ciclo, em especial o dever de motivar de modo explícito, claro e congruente (BRASIL, 1999, art. 50, § 1º), o dever de considerar alternativas e consequências (BRASIL, 2018b, art. 20, parágrafo único), os deveres de publicidade e de resposta às contribuições (BRASIL, 2019a, art. 9º, §§ 3º e 5º) e o dever de prever monitoramento e avaliação (BRASIL, 2020, art. 6º, XII). Para cada núcleo, perguntou-se que propriedade do registro decisório permitiria a um controlador externo verificar, sem refazer a análise, se aquele dever foi observado. Disso resultaram seis critérios, alguns referidos a um núcleo específico e outros transversais. A contribuição de Bragantin (2026, p. 88),

segundo a qual o controle do TCU deve concentrar-se no percurso procedimental e na integridade da motivação, e a de Gomes e Lima (2024, p. 107-110), que propõem a AIR como parâmetro argumentativo do controle judicial, serviram de ponto de partida para essa operacionalização. O Quadro 1 sintetiza a relação entre critérios, núcleos, fundamentos normativos e consequências da falha.

Quadro 1 – Critérios de controle, núcleos, fundamentos e consequências típicas da falha

Critério	Pergunta de controle	Núcleo(s)	Fundamento normativo	Consequência típica da falha
Anterioridade funcional	A análise ocorreu quando problema e alternativas ainda podiam mudar?	Definição do problema e alternativas	Lei 13.848/2019, art. 6º Decreto 10.411/2020, arts. 2º, I, 5º e 8º	Determinação de complementação da AIR (Decreto 10.411/2020, art. 15, § 2º, II) vício de motivação se a análise apenas ratificou escolha anterior
Completude relevante	As questões materiais do caso, inclusive alternativas plausíveis e impactos centrais, foram tratadas ou sua omissão foi explicada?	Alternativas e impactos	Decreto 10.411/2020, art. 6º, VI, VII e XI LINDB, art. 20, parágrafo único	Dever de justificativa complementar vício de motivação quando a omissão for decisiva
Rastreabilidade	Dados, fontes, hipóteses e métodos são identificáveis e públicos?	Transversal	Lei 13.848/2019, art. 9º, § 3º Decreto 10.411/2020, arts. 7º, § 1º, e 15, § 4º	Determinação de publicação ou complementação redução da deferência devida
Responsividade	Contribuições e divergências relevantes receberam resposta proporcional a seu peso?	Participação e motivação	Lei 13.848/2019, art. 9º, § 5º LINDB, art. 29 Decreto 10.411/2020, art. 11	Determinação de resposta vício de motivação quando objeção central e decisiva for ignorada
Coerência	Problema, objetivos, evidências, alternativa adotada e implementação são consistentes, e as divergências da recomendação foram fundamentadas?	Motivação	Lei 9.784/1999, art. 50, VII e § 1º Decreto 10.411/2020, art. 15, § 3º	Vício de motivação por incongruência, com saneamento por fundamentação complementar quando possível

Critério	Pergunta de controle	Núcleo(s)	Fundamento normativo	Consequência típica da falha
Revisabilidade	Há indicadores, prazos e gatilhos de revisão?	Monitoramento e avaliação *ex post*	Decreto 10.411/2020, arts. 6º, XII, 12 e 13	Recomendação ou determinação de inclusão na agenda de ARR raramente afeta a validade

Fonte: elaboração própria.

As consequências indicadas seguem uma gradação. Falhas que não comprometem a compreensão da escolha justificam recomendação ou determinação de saneamento, enquanto falhas que privam a decisão da justificação exigida por lei configuram vício de motivação, cuja consequência depende da materialidade do defeito e deve observar o art. 21 da LINDB, como se discute na seção 7.4.

7.2. Aplicação a um caso: a AIR do RPA Classe 2 da ANAC

Os critérios foram aplicados à AIR que antecedeu a regulamentação das operações de aplicação de agrotóxicos e outros insumos com aeronaves remotamente pilotadas (RPA) de Classe 2 (Processo nº 00066.004929/2021-86). O processo começou com uma tomada de subsídios aprovada em julho de 2021, que incluiu questionário a fabricantes e operadores e demonstrações em campo (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2021). O relatório de AIR foi assinado entre 13 e 24 de janeiro de 2022 (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2022a), a Consulta Pública nº 05/2022 recebeu contribuições de 14 de março a 28 de abril de 2022 (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2022b) e a Resolução nº 710, de 31 de março de 2023, aprovou emenda ao RBAC-E nº 94 (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2023b).

Quanto à anterioridade, o diagnóstico permaneceu aberto durante a tomada de subsídios, e o relatório precede a consulta e a norma. A proposta de resolução encaminhada com a minuta, contudo, foi assinada em 13 de janeiro de 2022, no mesmo dia em que começaram as assinaturas do relatório (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2022c), o que indica que análise e minuta

foram concluídas simultaneamente e recomenda qualificar o atendimento do critério como parcial. A completude é parcial, pois a AIR compara o *status quo*, a equiparação dessas aeronaves à Classe 3 e uma regra específica, com critérios qualitativos e enquadramento em nível simplificado, sem alternativa não normativa. A rastreabilidade é razoável quanto às fontes, que incluem questionário respondido por 72 participantes, demonstrações em campo e consulta a autoridades estrangeiras, mas as hipóteses de custo não são quantificadas. A responsividade aparece no voto do diretor-relator que levou a proposta à deliberação final: o voto examina contribuições específicas da consulta e registra as alterações delas decorrentes, entre elas a supressão do limite de peso inicialmente proposto (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2023a).

A coerência oferece o dado mais instrutivo. A AIR recomendou a edição de regra específica, e a norma aprovada classificou essas aeronaves na Classe 3, solução que o próprio voto aproxima da alternativa que a AIR havia descartado, com justificativas apresentadas na deliberação colegiada (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2023a). A divergência foi fundamentada pelo colegiado, como exige o art. 15, § 3º, do decreto. Quanto à revisabilidade, a AIR não definiu indicadores nem prazo de avaliação, e o compromisso de reavaliar a medida com base em resultados de monitoramento partiu do voto. A revisão normativa veio em 2026, quando a Resolução nº 805 substituiu o RBAC-E nº 94 (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2026).

O exercício mostra que os critérios são operacionalizáveis com documentos públicos e que permitem diferenciar graus de atendimento sem reavaliar o mérito da escolha. Mostra também que alguns critérios dependem de documentos internos do processo eletrônico, como ocorreu com a anterioridade, o que reforça a importância da rastreabilidade como condição dos demais. No caso, nenhuma das falhas parciais comprometeria a validade da norma segundo a gradação do Quadro 1, e a divergência entre

recomendação técnica e decisão ilustra o funcionamento esperado do art. 15, § 3º.

7.3. O controle externo e o Judiciário diante da AIR

A prática do TCU confirma tanto a utilidade quanto os limites desse tipo de controle. No Acórdão 941/2024, o Tribunal não conheceu de denúncia que imputava à Agência Nacional de Vigilância Sanitária vícios na AIR sobre dispositivos eletrônicos para fumar (TCU, Acórdão 941/2024, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, julg. 15.05.2024). O voto examinou a alegação de natureza temporal, segundo a qual o relatório final teria sido pautado antes do fim do prazo de contribuições, e a afastou porque a deliberação ocorreu depois desse prazo. As demais alegações, entre elas a de que a agência teria comparado apenas a liberação total e o banimento, sem considerar alternativa intermediária de regulação, foram tratadas como questões de mérito, pois exigiriam "o cotejamento das contribuições que foram apresentadas e dos estudos" para oferecer conclusões distintas das da agência. O caso mostra que o Tribunal já opera com algo próximo da anterioridade funcional. Sob os critérios propostos, a omissão de uma alternativa plausível poderia ser examinada como questão de completude relevante, verificando-se apenas se a agência explicou por que a descartou, sem reavaliação da evidência científica.

As respostas do Tribunal à falta de AIR variam em intensidade. No Acórdão 964/2024, ao examinar a edição da Resolução Previc nº 23/2023, o TCU deu ciência da motivação insuficiente para a dispensa de AIR, e a instrução da unidade técnica registrou que a ilegalidade não seria capaz de anular a norma em razão do art. 21 do decreto (TCU, Acórdão 964/2024, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, julg. 22.05.2024). No Acórdão 1.605/2024, o Tribunal determinou ao Conselho Nacional de Previdência Complementar que se abstivesse de editar norma sobre contribuições extraordinárias enquanto não realizada a AIR, com fundamento no art. 5º da Lei nº 13.874/2019 e no art. 3º do decreto (TCU, Acórdão 1.605/2024, Plenário, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, julg. 07.08.2024). Por fim, no Acórdão 1.880/2026, o Tribunal deu ciência de

que a edição de resolução do Conselho Nacional de Política Energética sem AIR prévia contrariou a mesma lei e o decreto (TCU, Acórdão 1.880/2026, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, julg. 15.07.2026). O repertório vai, portanto, da ciência posterior à edição da norma até a determinação preventiva, e a variação acompanha o momento em que o controle intervém, o que é compatível com a gradação de consequências do Quadro 1.

Pode-se objetar que um controle centrado no percurso tenderia a aprovar as decisões mais bem documentadas, que nem sempre são as melhores, sobretudo diante do risco de captura e do uso defensivo da AIR descritos nas seções anteriores, e que o art. 70 da Constituição, ao submeter a fiscalização à legalidade, à legitimidade e à economicidade, autorizaria o exame do conteúdo da escolha (BRASIL, 1988). A objeção tem peso, e a resposta aqui proposta é parcial. Os critérios não se satisfazem com o volume de documentos, pois a completude relevante e a responsividade confrontam o relatório com o registro do processo. Além disso, alternativas plausíveis omitidas, objeções relevantes sem resposta e participação assimétrica estão entre os sinais pelos quais a captura costuma tornar-se visível, já que sua demonstração exige evidenciar o afastamento da regulação em relação a um modelo defensável de interesse público e a ação deliberada do setor regulado (CARPENTER; MOSS, 2014, p. 15). Quando esses sinais aparecem, a intensidade do exame deve aumentar, e o desvio de finalidade continua controlável como vício de legalidade. A economicidade, por sua vez, pode ser aferida pela consistência da comparação de custos e benefícios apresentada pela própria agência, sem que o controlador substitua a alternativa escolhida por outra que lhe pareça mais econômica.

A fronteira entre esses exames permanece em disputa, como mostra o caso da Resolução nº 72/2022 da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). O TCU julgou procedente denúncia por desvio de finalidade e determinou à ANTAQ que anulasse os dispositivos relativos à cobrança do serviço de segregação e entrega de contêineres (SSE), e deu ciência de que a

ausência de AIR antes da audiência pública realizada no processo de revisão da norma anterior não se coadunava com o art. 6º da Lei nº 13.848/2019 (TCU, Acórdão 1.448/2022, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, julg. 22.06.2022). Em pedido de reexame, o Tribunal manteve a decisão, afirmando exercer fiscalização de segunda ordem diante de ilegalidade comprovada (TCU, Acórdão 1.825/2024, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, julg. 04.09.2024). O STF anulou essas deliberações. Em decisão monocrática, o relator afirmou que o TCU, "ao vedar a possibilidade da cobrança do SSE, adentrou indevidamente, embora sob o pretexto de atuação dentro de suas competências institucionais, em escolha para problema regulatório que o legislador confiou à ANTAQ", e registrou que a agência havia seguido "de forma transparente e adequada os procedimentos para a edição das regulações", com várias audiências públicas (STF, AgRg no MS 40.087, Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, julg. 07.10.2025). A Segunda Turma negou provimento ao agravo interposto contra essa decisão (STF, AgRg no MS 40.087, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julg. 06.03.2026) e rejeitou, em seguida, os embargos de declaração opostos ao acórdão. Sem tomar posição sobre o mérito da cobrança, o episódio indica que a pretensão de controlar o conteúdo da escolha regulatória encontra resistência no STF e que a qualidade do procedimento seguido pela agência pesou na deferência reconhecida, o que reforça a utilidade de critérios que permitam intensificar o escrutínio da motivação sem disputar a escolha.

No Judiciário, as pesquisas realizadas para este artigo não localizaram decisão de tribunal superior ou de tribunal regional federal que tenha examinado especificamente a validade de ato normativo editado sem a AIR exigida pelo art. 6º da Lei nº 13.848/2019 ou pelo art. 5º da Lei nº 13.874/2019, nem que tenha aplicado o art. 21 do Decreto nº 10.411/2020. Em primeira instância, localizou-se sentença que denegou mandado de segurança contra deliberação de 2019 da ANTT e adotou parecer do Ministério Público Federal segundo o qual a ausência de AIR estava justificada pela hipótese de dispensa do art. 4º, II, do decreto, embora a deliberação fosse anterior à vigência deste (JFDF, MS

1046067-59.2019.4.01.3400, Juiz Fed. Subst. Anderson Santos da Silva, 2ª Vara Federal Cível, julg. 26.05.2023). A escassez de precedentes torna a questão discutida a seguir ainda dependente de construção doutrinária.

7.4. Consequências da falha procedimental e o art. 21 do Decreto nº 10.411/2020

O art. 21 do Decreto nº 10.411/2020 dispõe que a inobservância de suas disposições não acarreta a invalidade da norma editada. Lido de modo amplo, o dispositivo alcançaria inclusive os casos em que nenhuma análise foi realizada, embora o ato estivesse sujeito ao dever legal e nenhuma dispensa tivesse sido validamente adotada. Frazão (2022, p. 308) chamou a atenção para essa possibilidade ao observar que, por essa via, nem a ausência de AIR nem uma análise frágil e precária comprometeriam a validade do ato, e Binenbojm (2021) apontou que o regulamento permite que a exigência legal "seja solenemente desconsiderada sem qualquer consequência jurídica".

A leitura ampla esbarra nos limites do poder regulamentar. O art. 84, IV, da Constituição atribui ao Presidente da República a expedição de decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (BRASIL, 1988), e as Leis nº 13.848/2019 e nº 13.874/2019 delegaram ao regulamento a disciplina do conteúdo, da metodologia e das hipóteses de obrigatoriedade e de dispensa da AIR (BRASIL, 2019a, art. 6º, § 1º; BRASIL, 2019b, art. 5º, parágrafo único), sem autorizá-lo a privar de consequência o descumprimento do próprio dever legal. A Lei nº 13.848/2019 reforça essa conclusão ao exigir, quando a AIR não for realizada, ao menos nota técnica que tenha fundamentado a proposta (BRASIL, 2019a, art. 6º, § 5º), o que insere a análise, ou o documento que a substitui, na própria motivação da decisão.

A prática do controle externo mostra que a leitura ampla não é hipotética, pois foi com base no art. 21 que a instrução do Acórdão 964/2024 concluiu que a dispensa irregular de AIR não afetaria a validade da norma. Essa crítica à leitura ampla não conduz, contudo, à nulidade automática de toda falha. O art. 21 impede que imperfeições analíticas ou metodológicas, como o

desenvolvimento insuficiente de um item do conteúdo mínimo, constituam fundamento autônomo de invalidade e, enquanto o dispositivo permanecer em vigor, sua compatibilização com as leis exige interpretação restritiva. Defeitos de conteúdo ou de método não invalidam a norma por si, ao passo que a ausência de AIR legalmente exigida, ou da nota técnica que deve substituí-la, permanece vício relevante de motivação, cujas consequências dependem da materialidade da falha, do prejuízo à participação e ao controle e da possibilidade de correção, devendo eventual invalidação indicar consequências e condições de regularização (BRASIL, 2018b, art. 21). Essa interpretação preserva a separação entre decidir e controlar e permite que a deferência institucional decorra da qualidade da justificação produzida, e não da especialização do órgão tomada isoladamente.

8. Considerações Finais

O artigo perguntou sob quais condições a AIR pode contribuir para a legitimidade procedimental das decisões normativas das agências reguladoras e que critérios de controle decorrem dessas condições. A resposta é que essa contribuição depende de que o procedimento conecte as etapas do ciclo regulatório em uma cadeia pública e revisável de razões e de que a organização disponha de capacidade e de mecanismos de aprendizagem para sustentá-la. A contribuição situa-se na legitimidade de processo e é assimétrica, pois um bom procedimento não basta para legitimar uma escolha contestada, mas sua falha pode comprometer decisões tecnicamente defensáveis.

O direito brasileiro oferece base normativa para essa infraestrutura na articulação entre a Lei nº 13.848/2019, a Lei nº 13.874/2019, o Decreto nº 10.411/2020, a Lei nº 9.784/1999 e a LINDB, e é dessa articulação que derivam os seis critérios de controle propostos, cada um associado a consequências jurídicas graduadas. A aplicação a uma AIR da ANAC indicou que os critérios podem ser operacionalizados com documentos públicos e que sua eficácia depende da rastreabilidade do processo. A prática do TCU e a decisão do STF

no caso da Resolução ANTAQ nº 72/2022 sugerem que critérios dessa natureza permitem intensificar o escrutínio da motivação, inclusive diante de sinais de captura, em um ambiente institucional que resiste ao controle do conteúdo da escolha regulatória. O art. 21 do Decreto nº 10.411/2020, por fim, só se compatibiliza com as leis se lido de modo restrito, preservando a relevância jurídica da omissão do procedimento legalmente exigido.

Os limites do argumento decorrem de seu caráter normativo, do alcance delimitado dos estudos empíricos utilizados e do caráter ilustrativo do caso examinado. Pesquisas futuras poderão aplicar os critérios a conjuntos maiores de AIRs, examinar a relação entre a densidade da motivação colegiada e o controle posterior e acompanhar a eventual formação de jurisprudência sobre normas editadas sem AIR.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (Brasil). **Nota Técnica nº 5/2021/GTPR/GCPP/SAR**. Processo nº 00066.004929/2021-86, SEI nº 5648585. Brasília, DF: ANAC, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (Brasil). **Relatório de AIR nº 1/2021/GTPR/GCPP/SAR**. Processo nº 00066.004929/2021-86. Brasília, DF: ANAC, 2022a. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/consultas/2022/05/cp-05-2022-air.pdf. Acesso em: 10 nov. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (Brasil). **Consulta Pública nº 05/2022**. Brasília, DF: ANAC, 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/consultas-publicas-govbr/anac-consulta-publica-no-05-2022. Acesso em: 10 nov. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (Brasil). **Proposta de resolução sobre operações de aplicação de agrotóxicos e afins com aeronaves remotamente pilotadas classe 2**. Processo nº 00066.004929/2021-86, SEI nº 6304271. Brasília, DF: ANAC, 2022c.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (Brasil). Diretoria Colegiada. **Voto do Diretor-Relator no Processo nº 00066.004929/2021-86**. 5ª Reunião Deliberativa. Brasília, DF: ANAC, 2023a. Disponível em: https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/reunioes-da-diretoria-colegiada/reunioes-deliberativas-da-diretoria/2023/5a-reuniao-deliberativa-da-diretoria-colegiada/00066-004929-2021-86/voto. Acesso em: 10 nov. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (Brasil). Resolução nº 710, de 31 de março de 2023. Aprova a Emenda nº 03 ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil Especial nº 94. Brasília, DF: ANAC, 2023b. Disponível em: https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/reunioes-da-diretoria-colegiada/reunioes-deliberativas-da-diretoria/2023/5a-reuniao-deliberativa-da-diretoria-colegiada/00066-004929-2021-86/resolucao-no-710-de-31-de-marco-de-2023. Acesso em: 10 nov. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (Brasil). **Guia de orientação para monitoramento e avaliação de resultado regulatório – ARR**. Versão 2. Brasília, DF: ANAC, 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (Brasil). Resolução nº 805, de 15 de junho de 2026. Aprova o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 100. Brasília, DF: ANAC, 2026. Disponível em: https://pergamum.anac.gov.br/arquivos/RA2026-0805.pdf. Acesso em: 10 nov. 2026.

ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de direito regulatório**: fundamentos de direito regulatório. 10. ed. London: Laccademia Publishing, 2025.

ATHAYDE, Diego Cavalcante Souza de. A difusão da Análise de Impacto Regulatório no Brasil: entre o aprendizado institucional e a racionalidade reflexiva do Estado Regulador. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 237-270, maio 2026.

BINENBOJM, Gustavo. O regulamento da Análise de Impacto Regulatório: Decreto nº 10.411/2020 esvazia obrigação legal de fazer AIR com prodigalidades de excludentes. **JOTA**, [s. l.], 5 jan. 2021. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/o-regulamento-da-analise-de-impacto-regulatorio. Acesso em: 10 nov. 2026.

BRAGANTIN, Julia Brand. **O controle das Análises de Impacto Regulatório (AIR) pelo Tribunal de Contas da União (TCU)**. 2026. 99 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2026.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/comite-interministerial-de-governanca-aprova-as-diretrizes-gerais-e-roteiro-analitico-sugerido-para-analise-de-impacto-regulatorio-diretrizes-a

ir-e-o-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-guia-air/diretrizes_guia_air_cig_11junho2018.pdf. Acesso em: 10 nov. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 10 nov. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022. Altera o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11243.htm. Acesso em: 10 nov. 2026.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Distrito Federal (2. Vara Federal Cível). Mandado de Segurança Cível nº 1046067-59.2019.4.01.3400. Sentença. Juiz Federal Substituto Anderson Santos da Silva. Brasília, DF, 26 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 nov. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 10 nov. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. **Nota Técnica SEI nº 863/2026/MDIC**. Processo nº 19972.000733/2026-22. Brasília, DF: MDIC, 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segundo Agravo Regimental no Mandado de Segurança 40.087/DF. Decisão monocrática. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 7 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Terceiro Agravo Regimental no Mandado de Segurança 40.087/DF. Relator: Min. Dias Toffoli. Sessão virtual de 27 fev. a 6 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 941/2024. Processo TC 007.964/2024-2. Relator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 15 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 964/2024. Processo TC 040.475/2023-9. Relator: Min. Benjamin Zymler. Sessão de 22 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 1.448/2022. Processo TC 021.408/2019-0. Relator: Min. Vital do Rêgo. Sessão de 22 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 1.605/2024. Processo TC 036.900/2023-0. Relator: Min. Jhonatan de Jesus. Sessão de 7 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 1.825/2024. Processo TC 021.408/2019-0. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 4 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 1.880/2026. Processo TC 008.928/2025-8. Relator: Min. Augusto Nardes. Sessão de 15 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 2.325/2022. Processo TC 033.944/2020-2. Relator: Min. Vital do Rêgo. Sessão de 19 out. 2022.

CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. Introduction. In: CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. (ed.). **Preventing regulatory capture**: special interest influence and how to limit it. New York: Cambridge University Press, 2014. p. 1-22.

CARROLL, Peter. Does regulatory impact assessment lead to better policy? **Policy and Society**, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 113-122, 2010. DOI: https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.009.

COATES, John C. Cost-benefit analysis of financial regulation: case studies and implications. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 124, n. 4, p. 882-1011, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; GONDIM, Liliane Sonsol; SOUSA, Thanderson Pereira de. Análise de Impacto Regulatório (AIR) e participação social no Brasil. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 34, n. 2, p. 351-370, maio/ago. 2020. DOI: https://doi.org/10.5335/rjd.v34i2.11304.

DRIESEN, David M. Is cost-benefit analysis neutral? **University of Colorado Law Review**, Boulder, v. 77, n. 2, p. 335-404, 2006.

DUNLOP, Claire A.; MAGGETTI, Martino; RADAELLI, Claudio M.; RUSSEL, Duncan. The many uses of regulatory impact assessment: a meta-analysis of EU and UK cases. **Regulation & Governance**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 23-45, 2012. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01123.x.

DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio M. The politics and economics of regulatory impact assessment. In: DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio M. (ed.). **Handbook of regulatory impact assessment**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 3-17.

FRAZÃO, Ana. Lei de Liberdade Econômica e Análises de Impacto Regulatório – AIRs. In: FRAZÃO, Ana; PRATA DE CARVALHO, Angelo Gamba (coord.). **Lei de Liberdade Econômica: análise crítica**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 301-333.

FRITSCH, Oliver; KAMKHAJI, Jonathan C.; RADAELLI, Claudio M. Explaining the content of impact assessment in the United Kingdom: learning across time, sectors, and departments. **Regulation & Governance**, [s. l.], v. 11, n. 4, p. 325-342, 2017. DOI: https://doi.org/10.1111/rego.12129.

FRITSCH, Oliver; RADAELLI, Claudio M.; SCHREFLER, Lorna. Comparing the content of regulatory impact assessments in the UK and the EU. **Public Money & Management**, [s. l.], v. 33, n. 6, p. 445-452, 2013. DOI: https://doi.org/10.1080/09540962.2013.836007.

GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 275-300, set./dez. 2020. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82965.

GOMES, Filipe Lôbo; LIMA, Leonardo Carmo Ribeiro de. Regulatory control and judicial consequentialism: analysis of regulatory impact as balancing element. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 283, n. 3, p. 87-116, set./dez. 2024. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.89165.

GUERRA, Sérgio (coord.); SALINAS, Natasha; GONÇALVES, Péricles; SAAB, Flávio; THEVENARD, Lucas. **Análise dos três anos de regulamentação da AIR no Brasil**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2024. Disponível em: https://regulacaoemnumeros-direitorio.fgv.br/post/analise-dos-tres-anos-de-regulamentacao-da-air-no-brasil. Acesso em: 10 nov. 2026.

GUMIERO, Thiago Antonelli. **A AIR como instrumento de motivação do ato regulatório**: avaliando a qualidade das análises de impacto regulatório conduzidas pela ANTT. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2023.

HAHN, Robert W.; TETLOCK, Paul C. Has economic analysis improved regulatory decisions? **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 22, n. 1, p. 67-84, 2008.

HERTIN, Julia. **Making government more reflexive**: the role of Regulatory Impact Assessment. 2016. Tese (Doutorado) – Wageningen University, Wageningen, 2016.

JORDÃO, Eduardo; CUNHA, Luiz Filippe. Revisão do estoque regulatório: a tendência de foco na análise de impacto regulatório retrospectiva. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 123, p. 227-255, set./out. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 13-41, nov. 2018.

MAJONE, Giandomenico. The rise of the regulatory state in Europe. **West European Politics**, [s. l.], v. 17, n. 3, p. 77-101, 1994. DOI: https://doi.org/10.1080/01402389408425031.

OCDE. **Building an institutional framework for regulatory impact analysis (RIA)**: guidance for policy makers. Version 1.1. Paris: OECD Publishing, 2008. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264050013-en.

OCDE. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. Paris: OECD Publishing, 2012. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264209022-en.

OCDE. **Regulatory impact assessment**. Paris: OECD Publishing, 2020. (OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy). DOI: https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en.

OPPERMANN, Fernanda. Dispensas de análise de impacto regulatório no Brasil: desenho normativo e prática decisória no CONFAZ (2021-2024). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 403-486, maio 2026. DOI: https://doi.org/10.26512/2446-52592026e61521.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Regulatory impact assessment: how political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. **Regulation & Governance**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 204-220, 2011. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01105.x.

POSNER, Eric A. Controlling agencies with cost-benefit analysis: a positive political theory perspective. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 68, n. 4, p. 1137-1199, 2001.

RADAELLI, Claudio M. **What does regulatory impact assessment mean in Europe?** Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2005. (Related Publication, 05-02). Disponível em: https://ore.exeter.ac.uk/repository/handle/10036/22912. Acesso em: 10 nov. 2026.

SAAB, Flavio. **A qualidade da análise de impacto regulatório em agências reguladoras federais do Brasil**. 2023. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

SAAB, Flavio; SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 529-549, jul./ago. 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220220111.

SANTOS, Érico Lopes dos. **Politicking with regulatory impact assessments**: the technical bureaucrats' perspective. 2025. 170 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2025.

SCHARPF, Fritz W. **Governing in Europe**: effective and democratic? Oxford: Oxford University Press, 1999.

SCHMIDT, Vivien A. Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and '*throughput*'. **Political Studies**, [s. l.], v. 61, n. 1, p. 2-22, 2013. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; SACCARO JÚNIOR, Nilo Luiz. **Diagnóstico sobre a análise de impacto regulatório no âmbito dos órgãos reguladores ambientais federais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 2958). DOI: https://doi.org/10.38116/td2958-port.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; SACCARO JÚNIOR, Nilo Luiz. **Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil?** Uma avaliação da experiência federal. Brasília: Ipea, 2025. (Texto para Discussão, n. 3046). DOI: https://doi.org/10.38116/td3046-port.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.

SIMON, Herbert A. From substantive to procedural rationality. In: LATSIS, Spiro J. (ed.). **Method and appraisal in economics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1976. p. 129-148. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511572203.006.

TRIGO, Sergio Alonso. **Além do óbvio**: como as agências reguladoras federais brasileiras utilizaram as análises de impacto regulatório? 2022. 72 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2022.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de impacto regulatório**: uma ferramenta à disposição do Estado. 2010. Dissertação (Mestrado em

Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VANCLAY, Frank. International principles for social impact assessment. **Impact Assessment and Project Appraisal**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 5-11, 2003. DOI: https://doi.org/10.3152/147154603781766491.

VARELLA, Marcelo Dias; SILVA JUNIOR, Francisco Moreira da. A avaliação do risco de judicialização na análise de impacto regulatório da Aneel. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 261-289, jan./abr. 2023. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v282.2023.88646.

Nota sobre o uso de inteligência artificial na elaboração deste artigo: Foram utilizadas as ferramentas ChatGPT (OpenAI) e Claude (Anthropic) como apoio à revisão linguística, à organização do texto e à conferência de referências. Nenhuma ferramenta de inteligência artificial foi utilizada para gerar ou manipular dados ou resultados, e todo o conteúdo foi revisado pela autoria, que por ele se responsabiliza integralmente.