



NOTA TÉCNICA AGRESE/CAMGAS

Nº 009/2021

**ASSUNTO: ADEQUAÇÃO DO REGULAMENTO DA AGRESE AOS
MANUAIS DE BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS DA AGÊNCIA
NACIONAL DE PETRÓLEO GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS E DO
COMITÊ DE MONITORAMENTO DA ABERTURA DO MERCADO DE GÁS
NATURAL.**

ARACAJU-SE

JULHO/2021



SUMÁRIO

1.	OBJETIVO	3
2.	COMPETÊNCIA LEGAL PARA O TRATAMENTO DA MATÉRIA	3
3.	DOS MANUAIS DE BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS	7
4.	ANÁLISE DO CONTEÚDO.....	8
5.	CONCEPÇÃO	11
6.	CONCLUSÃO	13
	Anexo I.....	14



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

REFERÊNCIAS: Lei 13.848, de 25 de junho de 2019

CNPE nº 16, de 24 de junho de 2019

Lei 14.134 de 08 de abril de 2021

ASSUNTO: Adequação do Regulamento da Agrese aos Manuais de Boas Práticas Regulatórias da Agência Nacional de Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis e do Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural.

NOTA TÉCNICA AGRESE/CAMGAS Nº 009/2021

1. OBJETIVO

Esta Nota Técnica tem como objetivo avaliar a aplicabilidade do Manual de Boas Práticas Regulatórias, segundo proposto pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural Combustível (ANP), bem como a aplicabilidade do Manual Orientativo de Boas Práticas Regulatórias do Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural (CMGN), no contexto da regulação realizada pela AGRESE.

2. COMPETÊNCIA LEGAL PARA O TRATAMENTO DA MATÉRIA

a) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.



Reginaldo
3



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

§2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

b) **Constituição do Estado de Sergipe de 1989**

“Art. 10. Ao Estado cabe, além dos poderes explicitados na Constituição Federal, o exercício dos remanescentes.

Parágrafo único. Cabe ao Estado explorar, diretamente ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.

[...]

Art. 161. A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos estaduais, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação e as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão e permissão, bem como sobre o direito dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter serviços adequados e eficientes.”

- c) **Lei Estadual n.º 3.305, de 28 de janeiro de 1993**, que autoriza a criação da Empresa Sergipana de Gás S.A. - Emsergás, e dá outras providências.
- d) **Contrato de Concessão de Serviços Públicos, de 11 de março de 1994**, que entre si celebram como Concedente o Estado de Sergipe e, como Concessionária, a Empresa Sergipana de Gás S.A – EMSERGAS, com a interveniência da Secretaria de Estado de Obras Públicas.



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

- e) **Lei federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
- f) **Lei Estadual n.º 5.578, de 25 de fevereiro de 2005**, que altera a denominação da Empresa Sergipana de Gás S/A - EMSERGÁS, para Sergipe Energias Renováveis e Gás S/A - SERGÁS, bem como altera o objeto social da mesma Empresa, e dá providências correlatas.
- g) **Lei Estadual n.º 5.707, de 31 de agosto de 2005**, que altera a Lei nº 5.407, de 02 de agosto de 2004, que trata de regulamentação, quanto a regulação, controle, supervisão e fiscalização dos serviços locais de gás canalizado; dispõe sobre a participação da Administração Direta na análise de legalidade do processo de licenciamento ambiental de gasodutos no território do Estado de Sergipe; estabelece a exigência de autorização prévia para o exercício das atividades de construção, instalação, ampliação e operação de dutos de gás canalizado; e dá providências correlatas;
- h) **Lei Estadual n.º 6.661, de 28 de agosto de 2009**, que dispõe sobre a criação e organização da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe – AGRESE, Autarquia em Regime Especial, com, dentre outras, atribuições de regulação das atividades de distribuição local de gás canalizado, concedidas por contrato específico à Sergipe Gás S/A - SERGAS.
- i) **Lei Estadual nº 6.977, de 04 de novembro de 2010**, qual dispõe sobre a política estadual de Saneamento, e dá providências correlatas. Na referida Lei, em seu Capítulo V, Art.22 fica definido que:

“Art. 22. Os serviços de saneamento básico, atualmente prestados por entidade estadual, deverão ser adaptados às disposições desta Lei, ficando sujeitos à regulação e à fiscalização pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe – AGRESE, salvo se estas competências



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

tiverem sido atribuídas a entidade que atenda ao disposto no art. 21 da Lei (Federal) nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.”

j) **Lei Estadual n.º 7.116, de 25 de março de 2011**, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica, da Administração Pública Estadual, e dá demais providências correlatas.

k) **Decreto nº 30.352, de 14 de setembro de 2016**, que aprova o Regulamento dos Serviços Locais de Gás Canalizado, no Estado de Sergipe, estabelecendo em seu Art. 2º o seguinte:

“Art. 2º. O Governo do Estado de Sergipe deverá regular, fiscalizar e supervisionar os SERVIÇOS LOCAIS DE GÁS CANALIZADO no Estado de Sergipe por meio da Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de Sergipe – AGRESE.”

l) **Decreto nº 40.450, de 26 de setembro de 2019**, que altera o Regulamento dos Serviços Locais de Gás Canalizado, no Estado de Sergipe, instituindo o mercado livre de gás natural.

m) **Convênio de Cooperação nº 001/2020** Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), de 22 de julho de 2020 celebrado entre o Governo do Estado de Sergipe e ANEEL, com objetivo de delegar competências para a execução de atividade descentralizadas em regime de gestão associada de serviços públicos.

“Cláusula 2.1.A delegação de competências objeto deste Convênio de Cooperação somente será exercida após a celebração de Contrato de Metas entre a ANEEL e a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Sergipe – AGRESE, a qual executará as atividades descentralizadas.”



3. DOS MANUAIS DE BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS

Como parte das reformas necessárias para efetivação do projeto de lei previsto no então PL 6407/2013 até sua aprovação e sanção, quando se tornou a Lei 14.134 de 8 de abril de 2021 (conhecida como Nova Lei do Gás), foi colocada em consulta pública em setembro de 2020 a minuta do chamado “Manual Orientativo de Boas Práticas Regulatórias”, uma iniciativa do Comitê de Monitoramento da Abertura do Mercado de Gás Natural (CMGN), composto pelos Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Economia, Casa Civil da Presidência da República, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

Em uma iniciativa similar, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), por meio da Coordenação de Qualidade Regulatória da Superintendência de Governança e Estratégia, em parceria com o Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ Reg. , publicou o “Manual de Boas Práticas Regulatórias”, com objetivo estruturar e uniformizar os processos decisórios da Agência em matéria de regulação, abordando, para tanto, questões organizacionais da ANP, processos de análises de impacto regulatório, elaboração de notas técnicas, monitoramento de ações regulatórias, mecanismos de participação social e de transparência, apresentando de forma didática a metodologia de aplicação de cada ferramenta.

A premissa para o desenvolvimento de tais manuais está na promoção da homogeneidade das regras estaduais relativas à regulação dos serviços locais de gás canalizado, porém respeitando as competências dos diferentes entes federativos para a promoção de tal regulação.

Segundo as comissões proponentes, o esforço faz parte de um conjunto de ações fundamentadas na Resolução nº 16, de 24 de junho de 2019 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a qual tem como principal objetivo o aperfeiçoamento das políticas energéticas visando à abertura do mercado do gás, tornando-o mais concorrencial. A proposta realizada pelo CMGN tem como principais recomendações:

- (a) princípios regulatórios voltados para o mercado Livre;
- (b) transparência do teor dos contratos de compra e venda de gás natural para atendimento do mercado cativo;



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

- (c) aquisição de gás natural pelas distribuidoras estaduais de forma transparente e que permita ampla participação de todos os ofertantes;
- (d) transparência na metodologia de cálculo tarifário e na definição dos componentes da tarifa;
- (e) adoção de metodologia tarifária que dê os corretos incentivos econômicos aos investimentos e à operação eficiente das redes;
- (f) efetiva separação entre as atividades de comercialização e de prestação de serviços de rede;
- (g) estrutura tarifária proporcional à utilização dos serviços de distribuição, por segmento de usuários.

No manual da ANP assim como no do CMGN, publicado em abril de 2021, é possível encontrar instruções de como entidades de regulação podem efetivar as recomendações feitas com propositura de ações sobre a criação de agências de regulação autônomas, privatização das concessionárias estaduais com formalização de novos contratos de concessão, separação de atividades na cadeia do gás canalizado, regulações específicas para o mercado livre e o mercado cativo, entre outras.

É com base nestes parâmetros regulatórios que os dois manuais são constituídos, porém na análise dos conteúdos, com caráter recomendatório das ações no material produzido pelo CMGN e descritos de maneira mais explícita no documento produzido pela ANP/UERJ-REG, observa-se que boa parte do enfoque da proposta está no aumento e efetivação da participação social como ferramenta regulatória.

4. ANÁLISE DO CONTEÚDO

O manual apresentado pelo CMGN, doravante referenciado como Manual, apresenta diversos aspectos previstos na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que ficou conhecida como “Lei das Agências Reguladoras”, que apesar de se referir especificamente às Agências Reguladoras Federais, apresenta-se como direcionamento para as práticas adotadas pelas agências reguladoras estaduais que, mesmo sendo autônomas, podem integrar-se ao arcabouço regulatório.



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

Na referida Lei, fica explícito no Capítulo II, Art. 15 §1º que, entre os objetivos dos planos de atuação das agências reguladoras federais, devem estar ações de transparência e controle social, uma iniciativa que deve ser copiada pelas agências estaduais, o que é fortemente defendido no manual.

Essa referência está presente na introdução do Manual, que apresenta também todo um fundamento constitucional na defesa da competência dos Estados sobre os serviços locais de gás canalizado, evidenciando o disposto no Art. 25, §2 da Constituição Federal de 1988, que explicita que os estados podem diretamente ou mediante concessão explorar os serviços locais de gás canalizado, atribuindo os autores a esse direito dos estados a complexidade do mercado de gás brasileiro, visto que cada estado é autônomo para criar regras para conduzir esse mercado.

Em seguida o texto apresenta de maneira detalhada como a resolução CNPE nº 16, de 24 de junho de 2019, motivou a elaboração do manual apresentado, trazendo neste ponto todo fundamento legal do projeto.

O Manual traz em sua redação a clara intenção de ajudar as unidades da federação a alinharem seus aparatos regulatórios, com vistas ao fortalecimento do mercado de gás nacional, afirmindo como objetivo:

“Apresentar aos estados e ao Distrito Federal um conjunto de boas práticas regulatórias já adotadas em nível federal para a regulação do transporte de gás natural, de forma a orientar e incentivar sua adoção para a regulação dos serviços locais de gás canalizado.”

A partir da seção 4 do Manual, a proposta traz de forma didática princípios regulatórios, apresentando ao leitor princípios de governança fundamentados no contexto histórico da descentralização almejada no processo de redemocratização do País.

Há também referência a importância dada aos aspectos de práticas regulatórias, quando são citadas premissas defendidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com vistas o alcance de práticas regulatórias adequadas.



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

O Manual então volta a fazer referência a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, evidenciando os aspectos de controle e participação social previsto na referida Lei, afirmando que:

"Importante destacar que a Nova Lei das Agências fortaleceu os meios de participação popular e forneceu mais instrumentos para discussão das questões regulatórias, como o estabelecimento de período de consulta pública e a adoção de AIR."

É exemplificada neste ensejo a experiência da ANP na utilização de atos legislativos que propiciem maior participação social, ressaltando que todos os processos de edição de normas da Agência contemplam no mínimo a realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), Consulta Pública por período de 45 dias e Audiência Pública.

Essas três ferramentas de participação social são detalhadas, também de modo didático, na estrutura do Manual e permitem que o leitor entenda o princípio de cada uma delas.

A partir deste ponto, o Manual passa a tratar de forma específica dos aspectos associados à regulação do gás natural, trazendo detalhamento dos elos que compõem a cadeia de exploração, produção, distribuição e comercialização do gás.

Nesta seção, o Manual apresenta aspectos que já tinham sua alteração prevista na Lei 14.134, de 8 de abril de 2021 (conhecida como Nova Lei do Gás), com forte enfoque nas mudanças necessárias na regulação das redes de transporte e redes de distribuição, mesmo esta última não sendo de competência federal, demonstrando como os monopólios naturais são prejudiciais ao desenvolvimento do mercado, segundo seu conceito.

Para demonstrar como a revisão regulatória poderia ser vantajosa sobre estes dois elos (Transporte e Distribuição), o Manual passa a apresentar experiências internacionais de *Unbundling*¹ (do inglês, separação) entre as atividades monopolistas e concorrentiais, fazendo menção também a Diretiva 2009/73/EC editada na União Europeia com vistas a reforçar essa separação.

¹ Cobrar ou comercializar (serviços ou itens) separadamente, em vez de como parte de um pacote.



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

O Manual explicita as iniciativas que incidiram sobre o setor de transporte e distribuição europeu, com a defesa da independência entre os operadores de redes de transporte e distribuição de quaisquer outros elos da cadeia, sendo está separação tanto física quanto legal, contábil e funcional, para que possuam total autonomia decisória, o que por sua vez favorece o mercado concorrencial.

Os aspectos de separação citados no parágrafo anterior, que foram aplicados na União Europeia, têm seu modo de execução também detalhado no Manual, evidenciando como alguns passam por contínuas atualizações e outros, a exemplo da separação contábil, permanecem praticamente inalterados desde sua implantação.

Aspectos como separação de classes de consumo, modicidade tarifária e regulação técnica da qualidade dos serviços com a adoção de parâmetros e indicadores, também são citados no Manual como importantes para as boas práticas regulatórias, inclusive com alusão a referências internacionais.

Aspectos regulatórios da Lei do Gás vigente na época da proposta em contraste com a Lei que estava em tramitação também são citados, no entanto muitos deles já foram modernizados com a aprovação da nova Lei, não necessitando ser retomados em debate.

Em sua penúltima seção, o Manual apresenta um guia com todas as ações que devem ser adotadas para o alcance do objetivo de ter um aparato regulatório adequado, detalhando de que maneira cada ação deve ser executada, com ênfase aos aspectos de participação social, a saber: Análise de Impacto Regulatório, Audiência Pública e Consulta Pública.

5. CONCEPÇÃO

Ao longo de todo Manual, existe adequada fundamentação para adoção das práticas regulatórias sugeridas, ficando também evidente que tais ações podem, em sua maioria, ter efeitos benéficos ao mercado como um todo.

Embora o manual apresente aspectos temporais de adequação (ciclos de 2 a 3 anos), ele não pondera as assimetrias entre entes federais de regulação e entes estaduais, no tocante a disponibilidade

de receita, recursos humanos e infraestrutura para a realização de tais adequações, o que pode ser um impeditivo ou um dificultador na adoção de tais práticas regulatórias.

Embora as informações contidas no Manual se apresentem como recomendações, avaliações já realizadas nas Agências de Regulação utilizaram estes critérios como parâmetro de desenvolvimento, deixando claro que os órgãos de controle, a exemplo da Controladoria Geral da União (CGU), entendem como imperativo a adoção de tais práticas.

No caso específico da Agrese, já existe previsão legal para a realização de consultas públicas e audiências públicas, sendo realizadas desde 2017, entretanto, ainda cabe normatização em alguns pontos.

Também não consta no regulamento da AGRESE previsão para realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), uma medida de grande importância segundo o Manual, e que propicia ao órgão regulador a visão exata da adequação do seu arcabouço regulatório as necessidades sociais, devendo essa ser uma adequação a ser realizada pela AGRESE.

Frente ao exposto, a CAMGAS faz as seguintes recomendações:

- 1- Elaboração de manual de Consulta Pública, com obrigatoriedade de realização da consulta para toda alteração, inclusão ou exclusão de normas do arcabouço regulatório;
- 2- Elaboração de manual de Audiência Pública, com previsão de sua realização não somente nos reajustes tarifários, mas também no tratamento de outras matérias de interesse público;
- 3- Criação de comissão de Análise de Impacto Regulatório, para que esta avalie o estoque regulatório existente na AGRESE, e a necessidade do estabelecimento de novas normas ou a adequação das existentes frente às demandas atuais do mercado e da sociedade.
- 4- Adoção de medidas que garantam os princípios regulatórios de Legalidade, Proporcionalidade, Razoabilidade, Eficiência, Racionalidade e Simplificação; Transparência, Participação Social, Previsibilidade e Segurança, Governança Regulatória, Moralidade e Impessoalidade, além da Igualdade entre os concorrentes.
- 5- Elaboração de Agenda Regulatória pautada na evolução do estoque regulatório necessário para o desenvolvimento do Estado.





ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

Neste sentido, a CAMGAS propõe a minuta disponível no Anexo I, baseado tanto no que consta no estudo do CMGN quanto no Manual da ANP, cuja pertinência deve ser submetida a Procuradoria AGRESE, para análise e parecer, e posteriormente a Consulta Pública, para coleta de contribuições da sociedade.

6. CONCLUSÃO

Os manuais apresentados se mostram didáticos e bem fundamentados, porém não apresentam simetria em relação a qual instituições são alvos para sua aplicação. Isso pode configurar como ponto limitante o tempo de adequação de agências menores em detrimento às agências maiores, dificultando assim o alcance do objetivo central que é a padronização das práticas regulatórias na federação.

Esta CAMGAS entende que muito do que está descrito no manual já está em andamento na AGRESE, porém sua execução ainda não está padronizada por meio de resoluções, aspectos centrais que ainda precisam ser desenvolvidos e por isso propõe um modelo de ato normativo.

Neste sentido, encaminha a presente Nota Técnica para parecer da Procuradoria e posteriormente análise e providências necessárias da Diretoria Executiva da Agrese.

Em 27 de Julho de 2021.

Douglas Costa Santos
Diretor de Câmara Técnica de Gás Canalizado

AGRESE – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe

Regina Luana Santos de França do Rosário
Diretora Técnica

AGRESE – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe



Anexo I

Normas de Boas Práticas Regulatórias na AGRESE

Do objetivo

Este instrumento tem como objetivo promover o exercício da atividade regulatória com vistas à eficiência, segurança, bem-estar social e crescimento econômico, alinhado com o sentido de qualidade regulatória.

Da abordagem

O conteúdo deste instrumento reúne as dimensões de governança, melhoria e boas práticas regulatórias e relaciona-se à busca pelo aprimoramento dos mecanismos que orientam a atividade finalística da AGRESE enquanto Agência Reguladora.

Dos Princípios

A AGRESE entende que um bom desempenho regulatório depende da adequação das formas de interação dos atores envolvidos (reguladores, regulados e sociedade civil) e, consequentemente, do aperfeiçoamento do desenho institucional conferido às agências.

Em linhas mais específicas, o esforço de incremento das práticas de regulação envolve:

- a melhoria do sistema regulatório das agências, de forma a garantir maior qualidade e efetividade de sua atuação;
- o fomento de aspectos relacionados à transparéncia e à participação dos regulados e usuários no processo regulatório;



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

- o fortalecimento da governança regulatória e o incentivo à criação de um ambiente regulatório seguro para o usuário e estável para a concretização de negócios e investimentos privados; e
- a coordenação entre as unidades organizacionais das agências, de modo a aperfeiçoar a função regulatória.

Para evitar efeitos nocivos da regulação, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em sua Recomendação para Melhoria da Qualidade Regulatória (*OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*), indica as seguintes metas para uma boa regulação:

- I – buscar resolver problemas e alcançar metas claramente definidas e ser eficaz na consecução desses objetivos;
- II – ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado;
- III – estar fundamentada em uma base legal sólida;
- IV – produzir benefícios que justifiquem os custos;
- V – considerar a distribuição dos seus efeitos entre os diferentes atores e grupos;
- VI – minimizar os custos administrativos e eventuais distorções de mercado resultantes de sua implementação;
- VII – ser clara e compreensível aos regulados e usuários;
- VIII – ser consistente com outros regulamentos e políticas;



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

IX – ser elaborada de modo transparente, com procedimentos adequados para a manifestação efetiva e tempestiva de atores e grupos interessados;

X – considerar os incentivos e mecanismos para alcançar os efeitos desejados, incluindo estratégias de implementação que potencializem seus resultados.

Os preceitos supracitados são do objetivo de uso da AGRESE para a construção e revisão de seu estoque regulatório.

Das definições

Ação regulatória: intervenção da AGRESE no mercado regulado que busca modificar a conduta dos agentes econômicos ou a estrutura do mercado. Ela pode se dar através da edição de ato normativo, alocação de recursos, resolução de conflitos, entre outros instrumentos disponíveis.

Agenda Regulatória: instrumento de planejamento e coordenação das ações regulatórias frente às necessidades do setor regulado. Possui como objetivo a resolução de problemas ou falhas de mercado; podendo gerar elaboração ou revisão de normas, entre outras ações regulatórias. Portanto, a Agenda Regulatória indica as ações regulatórias que a AGRESE pretende realizar a cada biênio.

Análise de Impacto Regulatório (AIR): instrumento sistemático de busca por evidências, a fim de auxiliar na compreensão dos efeitos e dos impactos de determinada ação regulatória. Isso se dá através da aplicação de métodos e técnicas com o fito de identificar e medir os possíveis benefícios, custos e efeitos dos atos regulatórios.



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

Avaliação: tendo como parâmetro o cenário inicial anterior à ação implementada, busca-se analisar se os impactos esperados e os objetivos finais pretendidos com uma determinada ação foram alcançados; isso ocorre através de indicadores elaborados para tal análise.

Custos administrativos: custos (financeiros, de tempo, aprendizagem, adaptação ou realização) incorridos para o cumprimento de obrigações criadas pelo Estado relacionadas à geração, guarda e envio de informações, obtenção de alvarás, licenças, preenchimento de formulários, preparação para inspeções etc.

Estoque regulatório: conjunto dos atos normativos – portarias, resoluções e instruções normativas – em vigor. A gestão do estoque regulatório tem o objetivo de promover a revisão periódica e a consolidação de normas vigentes de acordo com o setor regulado a fim de manter a regulação sempre atualizada e proporcional aos desafios específicos de cada mercado. É comum organizar o estoque regulatório de acordo com o tema, produto e ato normativo a ser revisado.

Guilhotina regulatória: procedimento que faz parte da revisão do estoque regulatório, isto é, das normas e ações regulatórias editadas pela Agência e atualmente em vigor. O objetivo da guilhotina regulatória é identificar e revogar expressamente os atos normativos revogados tacitamente; cujos efeitos tenham se exaurido no tempo; e vigentes, cuja necessidade ou cujo significado não pôde ser identificado.

Monitoramento: é a revisão contínua e sistemática da implementação da intervenção regulatória com o objetivo de identificar potenciais falhas e adotar medidas para corrigi-las o quanto antes. O monitoramento faz parte do juízo de avaliação da eficácia, celeridade, praticidade, adequação, necessidade e proporcionalidade de uma ação regulatória.

17



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

Nota Técnica de Regulação: Documento técnico contendo os fundamentos fáticos, técnicos e jurídicos usado para a tomada de decisão da Agência em qualquer Ação Regulatória. Em caso de não realização da AIR, deve explicar o problema regulatório em questão, as opções regulatórias consideradas, os dados registrados por meio da participação social e as conclusões e estratégias que fundamentam a decisão tomada. Pode, excepcionalmente, substituir o Relatório de AIR realizado, embora seja recomendável serem documentos distintos, estando o Relatório de AIR anexado à Nota Técnica de Regulação. Para maiores detalhes, consulte o verbete "Relatório de AIR".

Objetivo: estabelecimento de algo que se deseja alcançar, determinando-se uma direção preferencial a se seguir com um objeto em relação a um determinado contexto, por exemplo: ampliar a concorrência na exploração de petróleo. Podem ser divididos entre objetivos fundamentais e objetivos meios.

Participação Social: processo que possibilita o recebimento de informações, críticas, sugestões e contribuições sobre questões regulatórias em análise pela Agência, seja de agentes diretamente interessados ou do público em geral; utilizando os diferentes meios e canais que forem considerados adequados. Deve ser tema de capítulo específico do Relatório de AIR e da Nota Técnica fundamentadora da decisão regulatória.

Problema regulatório: situação em determinado setor que resulta em distorções no funcionamento do mercado ou em limitação no alcance de objetivo público específico, demandando a tomada de decisão pelo regulador. Deve ser tema de capítulo específico do Relatório de AIR e da Nota Técnica fundamentadora da decisão regulatória.



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

Relatório de AIR: relatório que descreve, de forma sistematizada, objetiva e acessível, a Análise de Impacto Regulatório realizada sobre determinada Ação Regulatória. O Relatório de AIR pode ser redigido em formato de Nota Técnica de Regulação ou, preferencialmente, ser incluído como um documento anexo à Nota Técnica de Regulação.

Da Participação ou Controle Social

O controle social, também referido como princípio da participação, tem por objetivo oportunizar a manifestação e a contribuição de todos os potenciais afetados ou interessados em determinado processo regulatório. Em outros termos, os atos de regulação devem ser, tanto quanto possível, permeáveis à participação social, franqueando-se ao usuário e ao regulado o controle dessas atividades.

Controle social e transparência representam grandezas diretamente proporcionais: os mecanismos que tornam a atuação do agente regulador mais transparente igualmente proporcionam um controle social mais efetivo e colaborativo.

No entanto, a participação social não deve ser estimulada apenas como uma prática formal destinada a conferir algum grau de legitimidade à atuação da Agência. A permeabilidade ao compartilhamento de informações é o que torna verdadeiramente profícua a interação envolvendo regulador, setor regulado e sociedade civil.

A experiência internacional demonstra que o diálogo e a consulta aos atores externos são fundamentais para o ganho de qualidade na confecção da AIR, desde os seus estágios iniciais. Quando conduzidos adequadamente, os processos de participação social tendem a reduzir as assimetrias de

19

informação, bem como melhoram o embasamento da tomada de decisão. O levantamento de informações e o recebimento de contribuições podem ocorrer:

I – ao longo de toda a realização da AIR;

II – em marcos predefinidos da análise;

III – quando identificada a necessidade de obtenção de informações adicionais específicas; ou

IV – ao final da elaboração do Relatório de AIR, como forma de validar as evidências, os diagnósticos, as premissas e os pressupostos que fundamentaram a análise.

Além disso, alguns cuidados devem ser observados na realização dos processos de participação social relacionada à AIR, tais como:

I – definir claramente o objetivo da consulta: se para identificação do problema, mapeamento de alternativas, identificação de impactos, coleta de dados, validação de premissas e hipóteses etc.;

II – definir o grupo alvo da consulta: empresas reguladas, consumidores, trabalhadores, outros órgãos de governo, especialistas etc.;

III – organizar a demanda de informações, evitando solicitar dados ou fazer perguntas desnecessárias, o que pode reduzir o incentivo à participação ou tirar o foco das informações relevantes;

IV – definir a melhor forma de consulta para alcançar o público, utilizando canais que facilitem a participação: reuniões, debates, consultas, pesquisas de opinião, questionários, ofícios, reuniões presenciais, plataformas eletrônicas ou outros meios de comunicação etc.;

V – utilizar linguagem adequada ao público-alvo da consulta;



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

VI – utilizar meios de comunicação ou publicidade adequados para garantir que o público-alvo tenha conhecimento sobre o processo de participação com antecedência adequada;

VII – garantir prazo adequado ao processo de consulta, de acordo com a complexidade do tema em análise e das informações desejadas, de modo a permitir e incentivar que os atores possam preparam contribuições efetivas;

VIII – realizar a consulta em um período favorável, evitando, sempre que possível, período de férias, festas, feriados etc.; e

IX – garantir o sigilo de informações sensíveis.

CONSULTA PÚBLICA

A consulta pública é instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória que afete os direitos de agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços públicos permitidos ou concedidos.

A realização de consulta pública previamente à edição ou à alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários é obrigatória às agências federais por força do art. 9º da Lei nº 13.848 de 2019. De igual modo, os arts. 8º ao 11 do Decreto nº 10.411 de 2020 e o art. 29 da LINDB incentivam que a Administração Pública Federal, com recomendação também à administração estadual, adote procedimentos de participação social na Análise de Impacto Regulatório sempre que relevantes para identificação do problema, dos grupos afetados e para o mapeamento e a avaliação das alternativas de atuação da Agência.

21



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

As consultas públicas devem ter duração mínima de 45 dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado pela Diretoria Executiva. Além disso, a Diretoria pode prorrogar o prazo da consulta pública por prazo definido, mediante justificativa.

AUDIÊNCIA PÚBLICA

A audiência pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual é facultada a manifestação oral por quaisquer interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria que afete os direitos de agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços concedidos pelo Estado.

A realização de audiência pública previamente à edição ou à alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários é obrigatória por força do art. 19 da Lei nº 9.478 de 1997 c/c art. 10 da Lei nº 13.848 de 2019 (Leis Federais), e é recomendada como prática das Agências Estaduais.

A abertura do período de audiência pública deverá ser precedida de despacho ou aviso de abertura publicado no Diário Oficial da União e em outros meios de comunicação com antecedência mínima de 5 dias úteis.

DAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO REGULATÓRIO

● AGENDA REGULATÓRIA

A Agenda Regulatória integra um conjunto de instrumentos de boas práticas regulatórias, visando o aprimoramento da qualidade regulatória em seu âmbito de atuação. Trata-se de um instrumento de planejamento das ações regulatórias frente às necessidades do mercado e às inevitáveis



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

limitações de recursos, que amplia a transparência do processo regulatório e estimula a participação social na elaboração de normas e na resolução de problemas.

O processo de elaboração da Agenda Regulatória abrange a avaliação de novos problemas priorizados pela Diretoria, com a eventual previsão de edição ou alteração de atos normativos, observados o cumprimento da missão institucional e o alcance dos objetivos estratégicos da Agência.

Para nortear a agenda, os setores da Agência Reguladora devem preencher formulário próprio com a projeção dos problemas a serem regulados.

O formulário é composto por informações gerais como:

- (i) título, descrição da ação e origem da iniciativa;
- (ii) dados para classificação no estoque regulatório como tema, produto ou ato normativo a ser revisado (se aplicável);
- (iii) dados institucionais que indicam a Câmara Técnica responsável, demais Câmaras Técnicas envolvidas e o possível envolvimento de outro ente da Administração Pública, informando o objetivo estratégico relacionado; e
- (iv) informações específicas referentes ao problema regulatório, com os respectivos objetivos a serem alcançados, identificando os agentes econômicos potencialmente afetados.

Com base nos formulários preenchidos, a Diretoria Executiva deve elaborar um documento consolidado, organizado por eixos temáticos e subtemas, a fim de que seja encaminhado para apreciação pelo Conselho Superior. Essa etapa tem por objetivo estabelecer a priorização das ações



23



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

regulatórias apresentadas pelas Câmaras Técnicas, bem como indicar ações a serem incluídas ou excluídas.

Em seguida, as Câmaras Técnicas fazem o detalhamento das ações, definindo prazos de conclusão das etapas e, se necessário, revisam os dados informados no formulário inicial. Dentre as etapas previstas, são incluídas a realização de consulta prévia para coleta de subsídios, a realização de seminários, a elaboração de relatório de Análise de Impacto Regulatório ou nota técnica de regulação, as consultas e audiências públicas.

Cabe à Diretoria Executiva consolidar a Agenda Regulatória, a qual deve seguir para aprovação do Conselho Superior e posterior publicidade no sítio eletrônico da Agência.

- Acompanhamento Periódico

A partir de sua publicação, cabe à Diretoria Executiva coordenar o processo de acompanhamento da execução das ações regulatórias e dar publicidade aos resultados.

A periodicidade de acompanhamento das ações regulatórias se dará anualmente. A evolução do andamento será acompanhada com base na conclusão das seguintes etapas:

- Realização de consulta prévia (se necessário);
- Realização de workshop ou seminário (se necessário);
- Elaboração do relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) ou de nota técnica de regulação;
- Elaboração da minuta de ato normativo, se aplicável;
- Realização de consulta pública;



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

- Realização de audiência pública;
- Conclusão da ação com publicação do ato normativo ou implementação da solução regulatória.

Cabe à Câmara Técnica responsável pela ação regulatória estabelecer quais etapas serão realizadas e o prazo para a sua conclusão. Dentre as etapas previstas, a realização de consulta prévia, workshop e seminário são opcionais e a elaboração da minuta de ato normativo dependerá do resultado da AIR. Já a elaboração da AIR e a realização de consultas e audiências públicas devem respeitar a legislação vigente.

DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) consiste em um processo sistemático que visa orientar, com base em evidências, a tomada de decisão regulatória. Partindo de um problema e dos objetivos a serem alcançados, a AIR identifica e avalia as alternativas decisórias normativas e não-normativas, bem como analisa sua efetividade para solucionar o problema e suas possíveis consequências positivas e negativas. Segundo o Decreto nº 10.411 de 2020 (Decreto Federal), a AIR conterá informações e dados sobre os prováveis efeitos de uma medida regulatória, a fim de verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.

A comparação entre as diferentes alternativas decisórias, avaliadas quanto à sua efetividade e quanto à qualidade e intensidade de seus impactos, instruirá a escolha mais adequada. A decisão poderá consistir na efetiva atuação, normativa ou não-normativa da Agência, ou mesmo na sua omissão, caso verifique que os custos da solução do problema superam seus benefícios.

A AIR tem por finalidade melhorar a qualidade da regulação e contribuir para a transparência do processo regulatório, o que se dá por meio da sistematização e racionalização das decisões



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

tomadas. Para tanto, o procedimento de Análise de Impacto Regulatório conterá os seguintes elementos, elencados no art. 6º do Decreto nº 10.411 de 2020:

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

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

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

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

V - definição dos objetivos a serem alcançados;

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

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

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



26



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

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

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

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

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

Ainda segundo o parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 10.411 de 2020, o conteúdo do relatório de AIR deverá, sempre que possível, ser detalhado e complementado com elementos adicionais específicos do caso concreto, de acordo com o seu grau de complexidade, abrangência e repercussão da matéria em análise.

Para suplementar a AIR, é possível observar que as experiências nacional e internacional e a literatura especializada funcionam de forma equivalente ao referencial teórico em uma pesquisa acadêmica. A diferença é que, no lugar de confrontar o conhecimento existente para aperfeiçoá-lo, o uso da literatura na AIR limita-se em entender melhor o problema para propor soluções mais adequadas.



27



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

Ao revisar a literatura e experiências, deve-se ter em mente alguns questionamentos. Quando outros reguladores tentaram resolver este mesmo problema ou um problema distinto, mas de mesma natureza:

- O que eles fizeram? Como eles fizeram?
- O que foi tentado e não deu certo?
- Por quê?
- Quais são as fraquezas / forças inerentes das estratégias e métodos utilizados?
- Quais as diferenças de contexto que precisam ser levadas em consideração?
- Como os autores mitigaram/abordaram as limitações da pesquisa? Elas foram reconhecidas?

Por recomendação, a revisão da literatura deve começar por onde já se sabe o que vai encontrar: ou seja, começa-se analisando os casos muito debatidos no cenário internacional, mais extensamente estudados e citados, e aqueles que vêm mais rapidamente à cabeça quando se pensa naquele problema. Quando o problema é recente, ou pouco debatido, uma alternativa é perguntar diretamente aos reguladores equivalentes se eles já se depararam com este problema e, se sim, como o resolveram.

DOS CRITÉRIOS PARA A REALIZAÇÃO DA AIR

A AIR deve ser realizada antes da adoção e de proposta de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, exceto aqueles de baixo impacto ou aqueles onde não é possível contemplar diferentes alternativas ou cenários regulatórios. A exceção prevista para medidas de baixo impacto leva à necessidade de



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

estabelecer critérios sobre o que é um impacto moderado ou alto e que, portanto, precisa estar acompanhado de uma AIR.

Um ato normativo é considerado de baixo impacto quando:

- não provoca aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;
- não provoca aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e
- não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais.

Observa-se que a definição de baixo impacto prevista no Decreto nº 10.411 de 2020 precisa de maior detalhamento para sua aplicação no âmbito da Agência. Assim, a Agência está trabalhando, a partir da realidade das suas diferentes áreas de atuação – concessão/permissão de serviços públicos – para definir critérios objetivos sobre o que é aumento expressivo de custos regulatórios e despesas orçamentárias ou financeiras. Esta definição é fundamental para evitar práticas internas incoerentes e, com isso, uma possível judicialização justificada dos atos da Agência.

O Guia da Casa Civil oferece algumas categorias que podem ser utilizadas na definição desses critérios, como o tipo e magnitude dos impactos, o ineditismo do problema, a sensibilidade social quanto ao problema e/ou suas alternativas. Independente da atribuição de um valor ou índice quantitativo, os critérios, em geral, são atribuídos com relação à:

- Tipo de impacto (e.g., sobre saúde, concorrência, pequenas e médias empresas, orçamento etc.);



29



ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

- Magnitude do impacto (em valores ou categorias, e.g., alto/baixo, acima de um percentual, acima de um valor monetário); e
- Relevância dos grupos afetados (e.g., comunidades vulneráveis, percentual de habitantes ou empresas).

As perguntas a seguir, sugeridas pela OCDE (2008), também podem ser úteis para a definição dos critérios sobre a dispensa de AIR por baixo impacto:

- Qual o tamanho dos grupos afetados? Exemplo: tamanho do mercado de distribuição; dimensão do comércio exterior (importações e/ou exportações), etc.;
- Qual a natureza do impacto em cada um dos grupos afetados? Exemplo: aumento significativo de custos diretos, criação de barreiras à entrada etc.;
- Qual a dimensão esperada desses impactos? Exemplo: aumento significativo (entre x-y%);
- Qual a duração esperada dos potenciais efeitos identificados?

DA GESTÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO

O Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) da Casa Civil define gestão de estoque regulatório como a "prática de exame periódico dos atos normativos publicados pela Agência, visando averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração, atualização ou revogação, tendo em vista sua efetividade, atualidade, consistência com o arcabouço normativo etc."



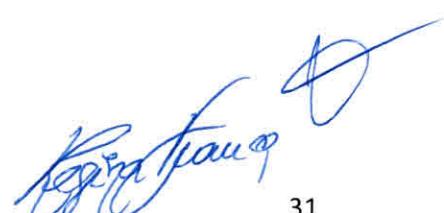
ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

As medidas de gestão de estoque regulatório podem ser de ordem formal ou material. As medidas formais, primeiramente, têm por principal objetivo simplificar o entendimento da regulação em vigor. Procuram tornar a compreensão das normas vigentes mais simples por aqueles que atuam ou desejam atuar no setor regulado.

A unificação e consolidação em um único ato normativo da legislação que trate de um mesmo tema é um exemplo a ser praticado, visto que a unificação evita a divisão de um mesmo assunto em diversos atos normativos, difíceis de serem organizados e, até mesmo, contraditórios entre si. Além disso, essa ampla revisão periódica das normas em vigor permite revogar ou alterar atos normativos que se encontrem desatualizados, bem como revogar de maneira expressa normas já tacitamente substituídas por outras mais atuais.

As medidas materiais, por sua vez, têm por objetivo reduzir os custos financeiros e temporais dos atores econômicos no cumprimento da regulação. Procuram, em outras palavras, facilitar o cumprimento das regras. É o caso, por exemplo, da constante reavaliação dos custos e benefícios das normas em vigor e revogação ou modificação daquelas que apresentem maiores malefícios do que benefícios.

A simplificação normativa é uma importante medida de racionalização, desburocratização e combate à corrupção na Administração Pública, uma vez que facilita o entendimento dos agentes regulados sobre as normas que incidirão sobre o setor, organiza e traz maior transparência sobre os procedimentos e critérios decisórios.





ESTADO DE SERGIPE
AGRESE - Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Sergipe

● Guilhotinas Regulatórias

A guilhotina regulatória é um mecanismo de reforma do marco regulatório para identificação e revogação de atos normativos obsoletos. Faz parte da estratégia de gestão do estoque regulatório que promove medidas para o acompanhamento sistemático do acervo normativo, visando a melhoria da qualidade regulatória.

A guilhotina pode ser ordinária ou extraordinária. A guilhotina ordinária é aquela feita dentro de um procedimento periódico e de rotina de gestão de estoque regulatório. Já a extraordinária é aquela feita fora do calendário padrão de revisão de atos normativos em vigor, motivada de modo geral por ações de reformulação e modernização de uma determinada área de atuação da Agência.

Das Considerações Finais

As medidas propostas neste instrumento devem ser seguidas visando a evolução regulatória desta agência, a partir da consideração de que os princípios contidos nele são essenciais para o cumprimento do papel da Agrese e das suas Câmaras Técnicas na regulação dos serviços públicos concedidos ou permitidos no estado de Sergipe.