

MANUAL DE BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS



anp

Agência Nacional
do Petróleo,
Gás Natural e Biocombustíveis

UERJ | **Reg.**

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS
e
LABORATÓRIO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ Reg.

MANUAL DE BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS

Rio de Janeiro / 2020

MANUAL DE BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS

Novembro, 2020

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

DIRETOR-GERAL

Raphael Moura (Diretor-Geral interino)

DIRETORES

Dirceu Cardoso Amorelli Junior

Felipe Kury

José Cesário Cecchi

Symone Araújo

SUPERINTENDÊNCIA DE GOVERNANÇA E ESTRATÉGIA

José Gutman – Superintendente de Governança e
Estratégia

Sergio Alonso Trigo – Superintendente Adjunto de
Governança e Estratégia

Coordenação de Qualidade Regulatória

Patrícia Mannarino Silva – Coordenadora

André Moreira Nascimento

Leonardo Oliveira da Silva

Vítor Moreira Magalhães de Oliveira

Maria Clara Galloulkydio da G Dias Costa

Colaboradores

Raphael Borges Rodrigues – Coordenador de
Governança

Marcelo Jesus Gonçalves Ribeiro – Assessor Técnico

LABORATÓRIO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ Reg.

COORDENADOR EXECUTIVO

José Vicente Mendonça

Pesquisadores

Ana Luiza Calil

Anna Carolina Migueis

Carina de Castro Quirino

Felipe Pereira

Michelle Moretzsohn

Renato Toledo

Pedro Dionisio

Assistentes de Pesquisa

Catarina Ramos

Frederico Auad

Leonardo Parizotto

Rodrigo Penna

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO: OBJETIVOS E DIRETRIZES	6
1.1.	CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DO MANUAL	6
1.2.	METODOLOGIA DE ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS	8
1.3.	GLOSSÁRIO (DEFINIÇÕES RELEVANTES).....	8
1.4.	PRINCÍPIOS.....	12
1.5.	DIRETRIZES GERAIS DE BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS	24
2.	ATUAÇÃO DA ANP.....	26
3.	PLANEJAMENTO REGULATÓRIO.....	28
3.1.	AGENDA REGULATÓRIA	28
3.1.1.	Acompanhamento Periódico.....	29
3.1.2.	Balanço Final a Cada Ciclo de Agenda Regulatória	30
3.1.3.	Agenda de Análise de Resultado Regulatório – ARR.....	30
4.	BOAS PRÁTICAS NO PROCESSO DE REGULAÇÃO	31
4.1.	ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR	31
4.1.1.	Sumário executivo	32
4.1.2.	Identificação do problema	33
4.1.3.	Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório	35
4.1.4.	Identificação da base legal.....	35
4.1.5.	Definição dos objetivos que se pretende alcançar.....	37
4.1.6.	Descrição das possíveis alternativas de ação	38
4.1.7.	Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação	42
4.1.8.	Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento	44
4.1.9.	Considerações sobre contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR ..	46
4.1.10.	Informação sobre participantes e assinatura do responsável pela elaboração da AIR	47
4.1.11.	Experiência nacional e internacional	48
4.1.12.	Mensuração dos impactos das alternativas de ação sobre os diferentes grupos e atores	52
4.1.13.	Abordagem do risco na AIR	62
4.1.13.1.	<i>Considerando as Incertezas na Avaliação das Alternativas Regulatórias.....</i>	<i>62</i>
4.1.13.2.	<i>Considerando as Incertezas na Implementação do Cenário Recomendado</i>	<i>66</i>
4.2.	RITO SIMPLIFICADO	67
4.2.1	Hipóteses de Inaplicabilidade e Dispensa de AIR	67

4.2.2.	Elaboração de Nota Técnica de Regulação	69
4.3.	PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE ATO NORMATIVO REGULATÓRIO	69
5.	IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DAS AÇÕES REGULATÓRIAS.....	70
5.1.	SUMÁRIO	70
5.2.	METODOLOGIA	71
5.3.	AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO (ARR)	74
5.4.	GESTÃO DE ESTOQUE REGULATÓRIO E SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	75
5.4.1	Guilhotinas ordinárias e extraordinárias	77
6.	PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	79
6.1.	CONSULTA PÚBLICA	79
6.2.	AUDIÊNCIA PÚBLICA.....	80
6.3.	OUTROS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	81
6.4.	PROCEDIMENTO DE DIVULGAÇÃO DE RESULTADOS.....	81
6.5.	PLATAFORMAS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO	82
6.5.1.	Simplifique!.....	83
6.5.2.	Ouvidoria	83
7.	TRANSPARÊNCIA	84
7.1.	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	84
7.2.	POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA E VIRTUAL.....	85
7.2.1.	Sítio Eletrônico Oficial.....	85
7.2.2.	Redes Sociais.....	86
7.3.	MECANISMOS DE DIVULGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS.....	86
7.4.	AGENDA DA DIRETORIA	87
7.5.	REUNIÕES DE DIRETORIA.....	87
7.6.	BANCO DE DECISÕES DA DIRETORIA	88
7.7.	DADOS ABERTOS.....	88
8.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90

1. INTRODUÇÃO: OBJETIVOS E DIRETRIZES

1.1. CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DO MANUAL

Construiu-se na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (denominada neste documento “ANP” ou simplesmente “Agência”) um consenso sobre a importância de boas práticas regulatórias na gestão e estratégia da Agência. Desde 2013, foram diversas as iniciativas neste sentido, como a implementação da gestão do estoque regulatório, a realização de guilhotinas e a criação de agenda regulatória. Estas práticas culminaram na criação da Coordenação de Qualidade Regulatória, em 2017, para promover ações de melhoria e boas práticas regulatórias na casa.

A fim de aprimorar a qualidade de suas ações regulatórias, a Agência tem dedicado muita atenção à criação de uma rotina de avaliação dos problemas regulatórios que possa contribuir para uma maior racionalidade em sua atuação. A ANP percebeu a necessidade de implementar, portanto, os processos de Análise de Impacto Regulatório (“AIR”), que já vêm sendo realizadas espontaneamente desde 2013, em suas atividades e desempenhar um papel de diálogo não só entre os atores internos, mas principalmente para fora da própria Agência.

Em paralelo à percepção autônoma da própria Agência sobre a relevância e as potencialidades da qualidade regulatória de suas atividades, o tema foi também ganhando importância na legislação federal de modo geral, que, de modo cada vez mais frequente, adota iniciativas de racionalização e organização normativa, impulsionando novas iniciativas de melhoria de qualidade regulatória realizadas pela Agência. Dentro desse movimento, podem-se mencionar os seguintes comandos normativos: (i) Lei Complementar nº 95, de 1998, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001; (ii) art. 59 e demais disposições do Decreto nº 4.176, de 2002, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, redação, alteração, consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, substituído pelo Decreto nº 9.191, de 2017; (iii) diretrizes do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, instituído pelo Decreto nº 6.062, de 2007; (iv) Lei federal nº 13.848, de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras e tornou obrigatória a realização de análises de impacto regulatório por todas as agências reguladoras federais; (v) o Decreto nº 10.139, de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto na administração pública federal; e, por fim, (vi) o Decreto nº 10.411, de 2020, que regulamenta a Análise de Impacto Regulatório.

Além das diversas iniciativas de estruturação legislativa na Administração Federal que os tornam obrigatórios, podem ser configurados como objetivos específicos da implantação desses instrumentos na ANP:

- harmonizar e sistematizar o processo de regulação da ANP de forma a aprimorar a gestão da produção normativa e contribuir para a melhoria da qualidade e da efetividade dos atos normativos da Agência;
- fortalecer a integração entre as unidades organizacionais da Agência por meio da cooperação e da responsabilização nas ações e atividades inerentes ao processo de regulação;
- sistematizar e qualificar os subsídios técnicos destinados ao processo de tomada de decisão em ações regulatórias;
- aproximar e fortalecer a participação dos atores internos no processo de regulação;
- promover maior transparência por meio do entendimento claro dos procedimentos inerentes ao processo de regulação para facilitar a participação dos diversos atores envolvidos nesse processo;
- aprimorar os mecanismos e canais de participação da sociedade no processo de regulação, sobretudo consultas e audiências públicas;
- promover a desburocratização e facilitar o acesso à regulamentação por meio da compilação e consolidação dos atos normativos;
- orientar as ações permanentes de conscientização, capacitação e educação sobre a melhoria da qualidade do processo de regulação, com o propósito de internalizar o compromisso com a melhoria contínua do processo de produção normativa.

O presente manual tem por 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.

Cabe destacar que este documento foi desenvolvido em parceria entre a ANP, representada pela Coordenação de Qualidade Regulatória da Superintendência de Governança e Estratégia e o Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ Reg. e contou com a participação direta de pesquisadores doutores, doutorandos e mestres em direito e economia, com especialidade em matéria regulatória e atuação técnica e independente. A parceria em questão também contou com cursos, palestras, grupos de estudos e workshops organizados e ministrados por membros do UERJ Reg. para servidores da ANP sem qualquer contrapartida financeira ao Laboratório. Caso tenha interesse, mais informações de outras iniciativas da parceria podem ser encontradas no site da Agência ou do UERJ Reg.

1.2. METODOLOGIA DE ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS

Este manual é estruturado em sete capítulos. Os capítulos I e II têm por objetivo contextualizar o leitor tanto em relação ao próprio manual quanto no que se refere à ANP e seu escopo de atuação.

Os capítulos III, IV e V compõem o núcleo principal da atuação regulatória da ANP. O Capítulo III trata da elaboração e da implementação do Planejamento Regulatório da Agência. Já o Capítulo IV dispõe de maneira pormenorizada sobre cada passo a ser seguido por servidores da Agência e quaisquer interessados quando da elaboração ou análise de AIRs e notas técnicas de regulação. O Capítulo V trata de um assunto igualmente relevante para a atuação da Agência: o monitoramento posterior da ação regulatória, a fim de aferir seus resultados em concreto e eventual necessidade de ajustes às medidas implementadas.

Por fim, os Capítulos VI e VII dispõem sobre dois pontos importantes para garantir a legitimidade e a *accountability* na atuação da ANP: a adoção de mecanismos de participação de interessados tanto no processo regulatório quanto na edição de normas pela Agência, assim como instrumentos de transparência da atuação da ANP em relação à sociedade civil.

1.3. GLOSSÁRIO (DEFINIÇÕES RELEVANTES)

Ação regulatória: intervenção da ANP 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.

Accountability (ou responsividade ou prestação de contas): dever imposto aos agentes, entidades e órgãos públicos para que se atentem à responsabilidade fiscal, gerencial e programática na tomada de decisão. O termo costuma ser traduzido como sinônimo do dever de prestação de contas associado à possibilidade de sujeição ao controle social, a fim de dotar de legitimidade a ação escolhida, sobretudo o que diz respeito à alocação de recursos públicos.

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 ANP pretende realizar a cada biênio. Para maiores detalhes, confira o tópico 3.1.

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. Para maiores detalhes, confira o tópico 4.1.

Alternativas normativas: opções de ação regulatória que buscam resolver problemas regulatórios alterando o comportamento dos agentes econômicos por meio de atos de “comando e controle” (*command and control*). Tradicionalmente consistem na edição, pelo poder público, de ato normativo prescritivo que impõe um conjunto de regras de conduta ou padrões a serem observados pelos particulares, sob pena de punição. Para mais detalhes, confira o tópico 4.1.6.

Alternativas não normativas: opções de atuação regulatória que buscam resolver problemas regulatórios utilizando mecanismos de incentivo que não envolvem a edição pelo Estado de ato normativo do tipo “comando e controle”. Em geral, estão fundamentadas em incentivos econômicos, autorregulação, correção, campanhas de informação e educação.

Análise de sensibilidade: análise dos efeitos observados nos resultados de uma alternativa em resposta a mudanças nas premissas ou parâmetros utilizados. Em um contexto de tomada de decisão, pode ser utilizada para: (a) testar a robustez da alternativa regulatória (quão insensível ela é à alteração dos parâmetros), (b) qual será alteração dos resultados diante das alterações dos parâmetros, e (c) o limite que esses parâmetros podem assumir sem afetar os resultados. Para mais detalhes, confira o tópico 4.1.13.1.

Alternativas regulatórias: diferentes alternativas regulatórias na análise de custo-benefício e da avaliação de risco, como forma de minimizar custos e distorções no setor regulado a serem consideradas na escolha de uma ação regulatória. As alternativas regulatórias são formas de concretizar a aplicação dos princípios da razoabilidade e eficiência.

Avaliação do Resultado Regulatório (ARR): instrumento sistemático de avaliação de uma ação regulatória para averiguar se seus objetivos foram alcançados. Não se confunde com os processos de fiscalização ou monitoramento; seu objetivo é verificar o que de fato ocorreu após a implementação da ação escolhida pela Agência, ou seja, considerando os resultados de fato atingidos, o instrumento avalia o desempenho dos impactos observados no mercado e na sociedade. Para maiores detalhes, confira o tópico 5.3.

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.

Downstream: compreende as atividades de refino de petróleo, processamento de gás natural, transporte, distribuição e revenda de derivados. O termo *midstream* pode ser encontrado em alguns textos como sendo relativo às atividades citadas que ocorrem anteriormente à distribuição e revenda de derivados.

Efetividade: desempenho com relação ao alcance dos objetivos pretendidos. Uma ação efetiva é aquela capaz de alcançar os objetivos finais desejados. Para mais detalhes, confira a explicação de análise de custo-efetividade no tópico 4.1.12.

Eficácia: desempenho com relação ao alcance dos resultados. Uma ação eficaz é aquela capaz de alcançar as metas planejadas, independentemente dos custos envolvidos ou do alcance dos objetivos ou impactos finais desejados.

Eficiência: desempenho considerando a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados. Uma ação eficiente é aquela capaz de alcançar os resultados desejados com o menor custo possível, independentemente do alcance dos impactos desejados. Para mais detalhes, confira a explicação do princípio da eficiência no tópico 1.4.

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 (petróleo, gás natural e biocombustíveis, no caso da ANP) 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. Para maiores detalhes, confira o tópico 5.4.

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. Para maiores detalhes, confira o tópico 5.4.1.

Indicador: variável definida para descrever, classificar, ordenar, comparar, qualificar ou quantificar aspectos de uma ação regulatória de maneira sistemática. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação) ou construída (ação), de maneira a permitir sua observação, acompanhamento e avaliação. Para mais detalhes, confira o tópico 3.1.2.

Linha de base (*baseline*): é a etapa zero no procedimento de elaboração da AIR. Está vinculada à alternativa de não ação (isto é, de nada fazer) para avaliar, posteriormente, se a alternativa escolhida resolveu ou não o problema de forma proporcional. A opção de não agir é uma opção a ser avaliada e deve acompanhar todas as demais alternativas que envolvem ações do agente regulador. Para maiores detalhes, confira os tópicos 4.1.6.

Meta: é o objetivo específico a ser atingido por determinada ação regulatória. Para maiores detalhes, confira o tópico 4.1.5.

Midstream: ver *Downstream*.

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. Para maiores detalhes, confira os tópicos 4.1.8 e 5.3.

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. Para maiores detalhes, confira o tópico 4.2. 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”.

Normas de notório baixo impacto: para fins de AIR, normas de notório baixo impacto devem ser entendidas como aquelas que se enquadram nos seguintes casos: (a) não provocam impactos significativos sobre a saúde, segurança, meio ambiente, economia ou sociedade; ou (b) não geram aumento significativo de custos para os entes regulados e usuários nem de despesas orçamentárias para a Agência, órgão ou entidade. Para mais detalhes, confira o tópico 4.2.1.

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. Para maiores detalhes, confira o tópico 4.1.5.

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. Para maiores detalhes, confira o Capítulo VI.

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. Para maiores detalhes, confira o tópico 4.1.2 e 4.2.2.1.

Racionalidade regulatória: dispêndio racional dos recursos, esforços e tempo empregados no processo regulatório, os quais devem ser proporcionais à relevância do problema investigado e à importância dos possíveis impactos da intervenção estatal. É uma das diretrizes gerais das boas práticas regulatórias. Para maiores detalhes, confira o item “5” do tópico 1.4.

Relatório de AIR: relatório que descreve, de forma sistematizada, objetiva e acessível, a Análise de Impacto Regulatório realizada sobre determinada Ação Regulatória. Para maiores detalhes, confira os tópicos 4.1 e 4.2.2. 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.

Upstream: compreende as atividades de exploração, desenvolvimento, produção, e transporte do petróleo até as refinarias, podendo ser em terra (*onshore*) ou no mar (*offshore*).

1.4. PRINCÍPIOS

O exercício da atividade regulatória deve perseguir a promoção da eficiência, da segurança, do bem-estar social e do crescimento econômico. É nesse sentido que a ideia de qualidade regulatória – cujo conteúdo reúne as dimensões de governança, melhoria e boas práticas regulatórias – relaciona-se à busca pelo aprimoramento dos mecanismos que orientam a atividade finalística das agências reguladoras.

Em outras palavras, um bom desempenho regulatório depende da adequação das formas de interação dos atores envolvidos (reguladores, regulados e sociedade civil) e, conseqüentemente, 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 transparência e à participação dos regulados e usuários no processo regulatório;
- 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.

Por outro lado, o exercício desmedido de atos de regulação pode gerar resultados danosos tanto para o usuário quanto para o setor regulado. Nesse caso, é possível observar cenários de aumento de preços, queda de investimentos, precarização de serviços, entraves à inovação, elevação dos custos de conformidade às normas regulatórias e de distorções de mercado.¹

Em atenção a esses efeitos nocivos, 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;
- 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.

Além dessas diretrizes, e em sentido mais amplo, a atuação das agências reguladoras é regida pelos princípios gerais da administração pública, tanto os de índole constitucional (arts. 37 e 170 da Constituição da República, *e.g.*), quanto aqueles dispostos no art. 2º da Lei nº. 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

¹ Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais [et al.]. --Brasília: Presidência da República, 2018, p. 22.

Nada obstante, cada mercado regulado possui, ainda, especificidades que tornam imprescindível a existência de princípios setoriais. O Decreto nº 2.455, de 1998, ao implantar a ANP, estabelece, em seu art. 3º do Anexo I, a observância dos seguintes princípios:

- I - satisfação da demanda atual da sociedade, sem comprometer o atendimento da demanda das futuras gerações;
- II - prevenção de potenciais conflitos por meio de ações e canais de comunicação que estabeleçam adequado relacionamento com agentes econômicos do setor de petróleo, demais órgãos do governo e a sociedade;
- III - regulação para uma apropriação justa dos benefícios auferidos pelos agentes econômicos do setor, pela sociedade e pelos consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo;
- IV - regulação pautada na livre concorrência, na objetividade, na praticidade, na transparência, na ausência de duplicidade, na consistência e no atendimento das necessidades dos consumidores e usuários;
- V - criação de condições para a modicidade dos preços dos derivados de petróleo, dos demais combustíveis e do gás natural, sem prejuízo da oferta e da qualidade;
- VI - fiscalização exercida no sentido da educação e orientação dos agentes econômicos do setor, bem como da prevenção e repressão de condutas violadoras da legislação pertinente, das disposições estabelecidas nos contratos e nas autorizações;
- VII - criação de ambiente que incentive investimentos na indústria do petróleo e nos segmentos de distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool combustível;
- VIII - comunicação efetiva com a sociedade.

Por fim, tendo em vista a finalidade deste Manual, os princípios que devem nortear as ações de regulação ainda encontram um espaço para aplicação circunscrito ao âmbito das boas práticas regulatórias. Trata-se daquele conjunto de princípios que deve presidir a formulação, a implementação e o monitoramento das políticas do agente regulador. Sua finalidade é auxiliar na superação de alguns problemas que se manifestam no exercício da regulação, tais como: complexidade, inconsistência e obsolescência regulatórias; corrupção e captura; comunicação insuficiente; baixa exequibilidade dos atos de regulação; falta de transparência e *accountability*.

A Lei nº 9.478, de 1997, conhecida como Lei Petróleo, define, em seu art. 17, que o processo decisório da ANP obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Os princípios a serem considerados não ficam exauridos em tal previsão legal e consideram o ordenamento aplicável à Administração Pública como um todo. Assim, podemos listar como principais princípios regulatórios da ANP:

Legalidade – as agências reguladoras estão sujeitas ao princípio da legalidade, o que deve ser entendido em sentido amplo, abarcando: (i) a legalidade estrita, que vincula a administração pública à lei em sentido estrito, isto é, aquela decorrente da produção legislativa; (ii) a função normativa do Poder Executivo, guiada pelos princípios inteligíveis² estabelecidos pelo legislador (que constitui a base legal de atuação das agências reguladoras); e (iii) a juridicidade, responsável por sujeitar a atividade administrativa à realização não só de comandos legais específicos, mas também dos “valores constitucionais”, cuja força normativa passa a representar um vetor e também um limite à ação da administração pública.

A observância da legalidade em sentido amplo ainda se reflete na necessidade de integração sistemática das ações e normas regulatórias produzidas pelas agências em relação a regulamentos editados por outros órgãos e entidades. No ponto, ganha especial relevância a correta identificação da base legal da ação regulatória.

Proporcionalidade – sinaliza que as limitações impostas aos particulares devem estar sujeitas à um juízo de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, à luz da ponderação entre (i) as restrições a direitos individuais e (ii) as finalidades de promoção do interesse público pretendidas pelo ato regulatório.

É dizer, o ato de regulação formulado deve optar pela decisão que melhor consiga aliar (i) o atingimento de seus objetivos regulatórios (adequação), (ii) o menor impacto na livre competição e nos demais direitos e interesses tutelados pela Agência (necessidade) e (iii) a implementação menos gravosa aos direitos de regulados e usuários (proporcionalidade em sentido estrito).

² De acordo com o Supremo Tribunal Federal: “A moderna concepção do princípio da legalidade, em sua acepção principiológica ou formal axiológica, chancela a atribuição de poderes normativos ao Poder Executivo, desde que pautada por princípios inteligíveis (*intelligible principles*) capazes de permitir o controle legislativo e judicial sobre os atos da Administração” (STF, ADI 4923, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, DJe 05/04/2018).

Razoabilidade – preconiza o uso da análise de custo-benefício e da avaliação de risco, com a consideração de diferentes alternativas regulatórias, como forma de minimizar custos e distorções no setor regulado. Ou seja, o resultado do teste de ponderação da intervenção regulatória deve indicar que as vantagens (benefícios) perseguidas superam as eventuais desvantagens (custos) de sua implementação. Quando da utilização da Análise de Impacto Regulatório (AIR), os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade preconizam que os recursos, os esforços e o tempo empregados em toda a análise serão proporcionais à relevância do problema investigado e aos possíveis impactos da regulação.

Eficiência – como resultado esperado da concreção dos princípios anteriores, tem-se que uma regulação presumidamente eficiente é aquela capaz de alcançar os melhores resultados com o menor custo social e econômico possível. Para esse fim, concorrem o aperfeiçoamento dos instrumentos regulatórios e o emprego da metodologia de análise custo-benefício (cujo escopo, como visto, é a comparação entre as alternativas regulatórias identificadas).

Racionalidade e Simplificação – tais princípios indicam um duplo objetivo: redução dos atos de burocracia desnecessários/dispêndiosos (desburocratização) e aumento da eficiência do processo regulatório por meio da adoção de uma regulação baseada em evidências, capaz de conferir coerência regulatória a todo o processo até a tomada de decisão.

Não é medida racional, por exemplo, o consumo de tempo, erário e recursos humanos na análise de casos em que a AIR não é aplicável ou é dispensada, conforme art. 3º, § 2º, e art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020, explicitados no item 4.2.1 deste manual.

A atuação racional mira a resolução de problemas por meio do estabelecimento de metas claras, alcançáveis, baseadas na ciência e tecnologia disponíveis, a fim de que os atos regulatórios obedeçam a uma lógica de execução adequada e célere, passível de monitoramento regular quanto à eficácia na consecução de suas finalidades.

Em atenção aos ditames da simplificação, por exemplo, foi editado o Decreto nº 10.139, de 2019, reduzindo a multiplicidade de atos normativos inferiores ao decreto a três principais instrumentos – portaria, resolução e instrução normativa – bem como determinando a revisão e a consolidação do estoque regulatório dos órgãos e entidades da administração pública federal. Vê-se um exemplo, portanto, do escopo de harmonização e sistematização que também decorre do princípio em análise e que impacta na gestão do estoque regulatório.

Transparência – decorre do princípio geral da publicidade e guarda profunda relação com a melhoria das condições de acessibilidade, inteligibilidade (ou clareza) e motivação das normas e decisões regulatórias;

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011) assim consigna o dever de transparência:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Os benefícios proporcionados pela ampliação da transparência regulatória envolvem desde a aproximação entre regulador, o setor regulado e a sociedade civil – o que costuma conferir maior aderência às normas e atos de regulação –, até o estímulo à adoção de práticas econômicas mais híidas – o que facilita a atração de investimentos para a área regulada.

A transparência será tanto melhor alcançada quanto mais simples e clara for a linguagem empregada, sobretudo nos documentos abertos ao acesso público, em especial o Relatório de AIR, cujo conteúdo deve ser apresentado de modo lógico, permitindo o fácil encadeamento entre fatos, argumentos e conclusões. Além disso, é desejável a disponibilização para consulta dos relatórios de AIR em área acessível da página oficial na internet.

Em suma, o objetivo é que política regulatória, em sendo acessível, transparente e *accountable* (responsiva), seja efetivamente capaz de comunicar e permitir o controle social.

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 informação, bem como melhoram o embasamento da tomada de decisão. O levantamento de informações e o recebimento de contribuições podem ocorrer:³

- 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:⁴

- 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;
- 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 preparar 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.

³Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório. BRASIL, Casa Civil da Presidência da República, 2018, p. 32.

⁴ Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório. BRASIL, Casa Civil da Presidência da República, 2018, p. 32-33.

O Decreto nº 10.411, de 2020, incentiva que a Administração Pública Federal adote procedimentos de participação social nos procedimentos de AIR, conforme seus artigos 8º a 11:

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

Art. 9º Na hipótese de o órgão ou a entidade competente optar, após a conclusão da AIR, pela edição, alteração ou revogação de ato normativo para enfrentamento do problema regulatório identificado, o texto preliminar da proposta de ato normativo poderá ser objeto de consulta pública ou de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados pela norma.

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

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

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

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

Vale notar, ainda, que o uso dos mecanismos de participação pela ANP não se limita à realização de AIRs. A participação direta de interessados pode – e deve – ocorrer em outras atividades relevantes da Agência, tais como a elaboração de normas dispensadas da realização da Análise de Impacto, revisões periódicas de atos normativos e guilhotinas regulatórias. Conforme disposto no art. 29 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, quaisquer atos normativos editados pela Administração Pública poderão ser precedidos de consultas públicas⁵. Cabe destacar que este dispositivo foi regulamentado pelo art. 18 do Decreto nº 9.830, de 2019⁶. Portanto, sempre que necessário para dar maior grau de legitimidade às decisões da ANP, ou quando importante para obtenção das informações

⁵ Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

⁶ Art. 18. A edição de atos normativos por autoridade administrativa poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico.

§ 1º A decisão pela convocação de consulta pública será motivada na forma do disposto no art. 3º.

§ 2º A convocação de consulta pública conterá a minuta do ato normativo, disponibilizará a motivação do ato e fixará o prazo e as demais condições.

§ 3º A autoridade decisora não será obrigada a comentar ou considerar individualmente as manifestações apresentadas e poderá agrupar manifestações por conexão e eliminar aquelas repetitivas ou de conteúdo não conexo ou irrelevante para a matéria em apreciação.

§ 4º As propostas de consulta pública que envolverem atos normativos sujeitos a despacho presidencial serão formuladas nos termos do disposto no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

necessárias para avaliação dos impactos das medidas regulatórias editadas pela Agência, os mecanismos de participação social serão relevantes para garantir uma decisão adequada à luz de suas finalidades institucionais.

Previsibilidade e segurança – as agências reguladoras, ao constituírem um sistema de transparência e prestação de contas (*accountability*), também devem se comprometer com a atualização e revisão permanente de suas decisões regulatórias, conforme a disponibilidade de novos dados e informações. Essa é uma iniciativa fundamental à criação de mecanismos e instituições supervisoras da política regulatória.

É o que se passa com as AIRs, que também servem como instrumento de concreção do princípio da previsibilidade regulatória, na medida em que sejam capazes de qualificar, racionalizar e justificar a tomada de decisão e, com isso, gerar estabilidade ao ambiente regulatório.

A segurança jurídica deve inspirar a prática de qualquer ato da administração pública. Em relação ao agente público, o comando vem expresso na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada pela Lei nº 12.376, de 2010:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Em complemento, o Decreto nº 9.830, de 2019, que regulamentada a LINDB, estabelece:

Art. 6º A decisão administrativa que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado e impuser novo dever ou novo condicionamento de direito, preverá regime de transição, quando indispensável para que o novo dever ou o novo condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

§ 1º A instituição do regime de transição será motivada na forma do disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

§ 2º A motivação considerará as condições e o tempo necessário para o cumprimento proporcional, equânime e eficiente do novo dever ou do novo condicionamento de direito e os eventuais prejuízos aos interesses gerais.

§ 3º Considera-se nova interpretação ou nova orientação aquela que altera o entendimento anterior consolidado.

Art. 7º Quando cabível, o regime de transição preverá:

I - os órgãos e as entidades da administração pública e os terceiros destinatários;

II - as medidas administrativas a serem adotadas para adequação à interpretação ou à nova orientação sobre norma de conteúdo indeterminado; e

III - o prazo e o modo para que o novo dever ou novo condicionamento de direito seja cumprido.

Art. 19. As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão.

Em decorrência direta dessa prescrição, surge a necessidade de respeito às legítimas expectativas geradas nos regulados e usuários em razão do exercício da atividade regulatória. Para tanto, deve-se assegurar que haja compatibilidade entre as condutas do regulador, de forma a (i) gerar previsibilidade; (ii) impedir a violação da legítima confiança depositada pelos particulares na atuação da Agência; e (iii) evitar decisões e comportamentos contraditórios.

Governança regulatória – em linhas gerais, pode-se compreender a governança regulatória como o conjunto de instrumentos e institutos de que se vale um grupo social para o exercício gerencial da função regulatória. Cuida-se de um compromisso permanente para tornar a atividade regulatória progressivamente mais eficiente e legítima, com a modernização e o fortalecimento da capacidade institucional da Agência para a gestão em regulação.

Com esse intuito, a governança regulatória dedica atenção a aspectos como estratégia organizacional, desenho institucional, qualificação profissional dos servidores das agências, processos de tomada de

decisão etc.; assim como se relaciona profundamente aos princípios e diretrizes aqui apresentados, como transparência e *accountability*, previsibilidade regulatória, participação dos atores envolvidos nas decisões regulatórias, dentre outros.

Moralidade e impessoalidade - o princípio da moralidade contido no art. 37, caput, da Constituição Federal é amplo e comunica-se diretamente com outros princípios, como o da impessoalidade, que possui sua matriz no princípio da isonomia. A Administração Pública deve tratar os indivíduos de modo impessoal, voltando-se para o interesse público. O princípio da moralidade, a propósito, encontra-se expressamente no rol de princípios previstos na Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 1997) a serem observados pela ANP em seus processos decisórios. A moralidade administrativa está, portanto, ligada a preceitos como a boa-fé, a probidade e a integridade do setor público. Por isso, a ANP sempre deverá atuar guiada pelas finalidades públicas exigidas pelo ordenamento jurídico. O desvio de finalidade se verificará, justamente, quando o agente pratica o ato visando um fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência, ensejando a nulidade do ato, de acordo com a Lei nº 4.717 de 1965, que regula a Ação Popular:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: e) desvio de finalidade.

A moralidade na Administração Pública consagra a necessidade de observação dos critérios de conveniência e oportunidade dentro de parâmetros éticos; assim, esse princípio não abrange apenas a relação entre administração e administrados; mas entre a administração e os próprios agentes que a compõe.

Igualdade entre os concorrentes – a Lei do Petróleo prevê, na parte em que regulamenta o processo licitatório (art. 40), o princípio da igualdade entre os concorrentes.

A igualdade entre os concorrentes é expressão lógica do princípio da igualdade ou isonomia, que ganha referência explícita na Constituição (arts. 5º e 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal). Impõe o dever de assegurar não só a igualdade de condições a todos os concorrentes no processo licitatório, mas também nos setores regulados cujo acesso depende de prévia concorrência pública; ou nas condições para o desenvolvimento de atividades econômicas nos mercados sujeitos à livre iniciativa. Pretende-se, assim, que a Administração Pública atue de forma impessoal, sem conceder a qualquer um dos concorrentes tratamento diferenciado que possa vir a configurar um privilégio ou uma condição indevida que favoreça um dos agentes de determinado mercado relevante.

No caso das licitações públicas, o princípio estabelece à Administração o dever de proporcionar a igualdade entre os concorrentes, vedando-se o tratamento diferenciado. Esse mesmo preceito pode ser encontrado na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 1993), em seus artigos 3º, caput, e 44, § 1º:

Art. 3º A **licitação** destina-se a **garantir a observância do princípio constitucional da isonomia**, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da **impressoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, da **publicidade**, da **probidade administrativa**, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos.

Art. 44 (...)

§1º É **vedada** a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente **elidir o princípio da igualdade entre os licitantes**.

(negrito nosso)

Ocorre que a normativa trazida nos procedimentos licitatórios pode igualmente ser implementada no âmbito da atividade regulatória da Agência. Nos mecanismos e canais de participação social, deve-se conferir igual tratamento aos participantes, tanto no acesso à participação, quanto na atribuição de igual relevância às informações trazidas pelos partícipes, de modo a evitar a captura por argumentos comuns postos pelos mesmos grupos aos quais se tem contato (captura epistêmica) e possibilitar uma multiplicidade de percepções.

É importante registrar que o dever de igualdade de tratamento entre concorrentes não exige que todos recebam, em qualquer hipótese e condição, o mesmo tratamento jurídico pela ANP. É possível que, na atividade regulatória, sejam criados regimes diferenciados e assimétricos a depender de características específicas do setor regulado ou até mesmo entre diferentes setores, como o *upstream*, *midstream* e *downstream*, desde que as diferenciações promovidas pela Agência sejam respaldadas por critérios legítimos e não arbitrários. Nesse ponto, a Análise de Impacto Regulatório será de extrema relevância para que a ANP atue de forma coerente, evitando-se que a produção de normas regulatórias cause impactos indevidos sobre a concorrência.

Nesse ponto, a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 2019) estabelece que, no exercício de regulamentação de norma pública, é dever da administração pública evitar o abuso de poder regulatório de maneira a, indevidamente, (i) criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes (art. 4º, inciso I); e (ii) redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado (art. 4º, inciso II). Trata-se de preocupações de ordem concorrencial que decorrem diretamente do princípio da igualdade entre os concorrentes.

1.5. DIRETRIZES GERAIS DE BOAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS

O procedimento de AIR é, sobretudo, a busca por evidências que auxiliem na compreensão dos efeitos e dos impactos de determinado ato regulatório, proporcionando que os atores sejam mais bem informados para a futura tomada de decisão.

A construção do arcabouço regulatório deverá seguir as diretrizes abaixo propostas:

- aperfeiçoamento do desempenho institucional da sua capacidade para governança regulatória;
- a melhoria da integração e interlocução entre os atos normativos produzidos pela própria Agência, de modo que haja efetiva coordenação entre os comandos regulatórios;
- o fortalecimento da transparência e do controle social no processo regulatório.

Essas três diretrizes nortearão os fluxos criados pela instituição para desenvolver o fortalecimento das AIR e, notadamente, empregar eficiência nos comandos reguladores. Para que haja efetividade das diretrizes, é preciso empregar estratégias específicas. São elas: (i) a linguagem; (ii) o tratamento de informação para obtenção de evidências; (iii) a participação social; (iv) a transparência; e (v) a proporcionalidade entre os níveis de análise.

A **linguagem** utilizada tanto nos debates públicos com os atores quanto nos Relatórios de AIR são elementos primordiais para a utilidade prática do próprio instituto. Por se tratar de um documento técnico, é preciso que os interlocutores de um determinado problema em debate tenham a ciência de que o documento será lido por atores/tomadores de decisão que não terão a mesma profundidade técnica ou desenvoltura linguística para trabalhar do mesmo modo. É necessário aplicar operacionalidade e encontrar, em alguma medida, um canal de comunicação de frequência média, que atinja o máximo de atores possível.

O **tratamento de informação para obtenção de evidências** é essencial para emprestar voz legítima ao processo de AIR. Se a AIR consiste em um processo de análise baseado em evidências, um elemento crucial para sua elaboração é o levantamento de dados e informações que possam garantir a confiabilidade da análise e das conclusões, reduzindo o grau de subjetividade da decisão.

A **participação social** apresenta a dimensão do diálogo entre todos os atores que assim forem impactados pelos efeitos de determinado problema regulatório. Garantir a participação social não só reduz a assimetria de informação, como embasa e legitima a tomada de decisão, uma vez que a visão de múltiplos atores contribui para uma pluralidade de percepções sobre os impactos e efeitos de um determinado problema. Em largo espectro, ter diversas visões sobre um mesmo cenário auxilia a construir um cenário de riscos e prognósticos que possibilite uma decisão mais informada dos tomadores de decisão.

Aumentar a **transparência** permite com que todos os atores internos e externos conheçam o problema regulatório existente e, caso queiram, poderão contribuir com informações e opiniões, desde que orientadas pelos mesmos propósitos que aqui são listados.

Por fim, a **proporcionalidade entre os níveis de análise** deve ser um dos principais norteadores da ação de racionalidade regulatória: os recursos, esforços e tempo empregados em toda a análise devem ser proporcionais à relevância do problema investigado e dos possíveis impactos da intervenção governamental.

2. ATUAÇÃO DA ANP

A ANP tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes das indústrias do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Sua competência institucional está estabelecida na Lei nº 9.478, de 1997 (Lei do Petróleo), regulamentada pelo Decreto nº 2.455, de 1998.

A Agência integra a Administração Federal indireta, vinculada originalmente ao Ministério de Minas e Energia e submetida ao regime autárquico especial, atuando nos segmentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, distribuição de royalties e participações especiais, refino, processamento de gás natural, produção de biodiesel, transporte e armazenamento, distribuição e revenda de combustíveis, monitoramento da qualidade de combustíveis e levantamento de preços.

O órgão decisor da Agência é a Diretoria Colegiada, que toma suas decisões em reuniões públicas ou por intermédio de circuitos deliberativos eletrônicos. As reuniões da Diretoria Colegiada são realizadas periodicamente, conforme calendário divulgado na internet, e transmitidas ao vivo pelo canal da ANP no Youtube, sendo permitido também o acompanhamento presencial pelo público.

O encaminhamento de matérias para deliberação da Diretoria Colegiada é realizado por meio de Proposta de Ação, em sistema eletrônico próprio, elaborada pela unidade organizacional responsável pelo tema na ANP, contendo resumo executivo do assunto, informações e documentos relevantes para a tomada de decisão, e sua recomendação técnica.

Para verificar as áreas de atuação das unidades finalísticas da Agência e a estrutura atual de organização das diversas unidades de apoio e assessoramento, consulte o Regimento Interno e o organograma atualizados da ANP, disponíveis no site <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/a-anp>.

2.1. MERCADO REGULADO

Ao longo de seus mais de 20 anos de atuação, a ANP contribuiu para o desenvolvimento do Brasil e do setor regulado. Em 2019, a indústria do petróleo e do gás natural no Brasil respondeu por 13% do PIB e 50% da oferta interna de energia. Foram 125 grupos econômicos nas atividades de exploração e produção e mais de 120 mil agentes nas atividades de distribuição e revenda de combustíveis.

Figura 1. O mercado regulado pela ANP (dados de 2019)

	Concessionários de E&P	125	Concessionários
	Fornecedores	19	Refinarias de Petróleo
		270	Usinas de Etanol
		534	Importadores e Exportadores Petróleo e Derivados
		172	Importadores de Lubrificantes
		125	Produtores de Lubrificantes
		51	Produtores de Biodiesel
		13	Rerrefinadores de Lubrificantes
	Distribuidores	157	Combustíveis
		19	Solventes
		19	GLP
		29	Asfaltos
		8	Combustível de Aviação
	Revendedores	421	TRR
		23	TRR-NI
		24	Coletores de Lubrificantes
		73	Consumidores de Solventes
		263	Revendedores de Aviação
		21.130	Pontos de Abastecimento
		59.885	Revendedores de GLP
		40.990	Postos de Combustíveis Líquidos

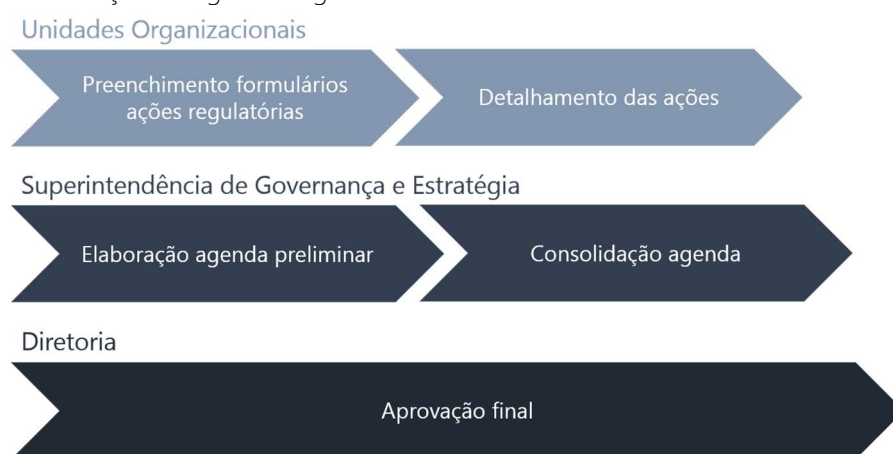
3. PLANEJAMENTO REGULATÓRIO

3.1. AGENDA REGULATÓRIA

A Agenda Regulatória integra um conjunto de instrumentos de boas práticas regulatórias adotados pela ANP, com vistas ao 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 limitações de recursos, que amplia a transparência do processo regulatório e estimula a participação social na elaboração de normas e na resolução de problemas regulatórios.

Figura 2. Processo de Construção da Agenda Regulatória da ANP



O processo de elaboração da Agenda Regulatória abrange a avaliação de novos problemas regulatórios 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 ANP.

Ele se inicia com a solicitação da Superintendência de Governança e Estratégia - SGE às Uorgs finalísticas para que preencham os formulários das ações regulatórias. 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 e ato normativo a ser revisado (se aplicável), (iii) dados institucionais que indicam a Uorg responsável, demais Uorgs envolvidas e, ainda, se outro ente da Administração Pública deve ser envolvido, e (iv) qual o objetivo estratégico relacionado. Bem como, contém informações específicas referentes ao problema regulatório, objetivos a serem alcançados, agentes econômicos potencialmente afetados.

Com base nos formulários preenchidos, a SGE elabora um documento consolidado, organizado por eixos temáticos e subtemas, a fim de que seja encaminhado para apreciação pela Diretoria Colegiada. Essa etapa tem por objetivo estabelecer a priorização das ações regulatórias apresentadas pelas Uorgs, bem como indicar ações a serem incluídas ou excluídas.

Em seguida, as Uorgs fazem o detalhamento das ações, definindo prazos de **conclusão das etapas descritas no item “Acompanhamento” e, se necessário, revisando dados informados no formulário inicial**. Dentre as etapas previstas incluem-se 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, a consulta e a audiência públicas.

Cabe à SGE consolidar a Agenda Regulatória, que segue para aprovação da Diretoria Colegiada, após o que é dada publicidade ao documento no sítio eletrônico da ANP.

3.1.1. Acompanhamento Periódico

A partir de sua publicação, cabe à SGE coordenar o processo de acompanhamento da execução das ações regulatórias e dar publicidade aos resultados. Desde o biênio 2013-2014, a ANP publica relatórios periódicos de acompanhamento e um relatório de encerramento de cada Agenda Regulatória.

A periodicidade de acompanhamento das ações regulatórias se dá quadrimestralmente. A evolução do andamento é acompanhada com base na conclusão das seguintes etapas:

- Realização de consulta prévia;
- Realização de workshop ou seminário;
- 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;
- Realização de audiência pública;
- Conclusão da ação: publicação do ato normativo ou implementação da solução regulatória.

Cabe à Uorg 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 consulta e audiência públicas devem respeitar os critérios previstos na legislação vigente (Lei nº 9.478, de 1999, Lei nº 13.847 de 2019 e Lei nº 13.848 de 2019).

Cabe também à Uorg responsável informar **a cada levantamento quadrimestral** quanto à necessidade de exclusão ou inclusão de nova ação regulatória na Agenda. **A SGE consolida as informações os resultados quadrimestrais em um relatório que segue para aprovação da Diretoria Colegiada antes de ser divulgado.**

No sítio eletrônico da ANP na internet (<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/qualidade-regulatoria>), é possível acompanhar a evolução da Agenda Regulatória vigente, bem como as que foram concluídas em biênios anteriores. Qualquer interessado pode enviar comentários ou esclarecer dúvidas por meio do e-mail agenda.regulatoria@anp.gov.br.

3.1.2. Balanço Final a Cada Ciclo de Agenda Regulatória

Ao final do ciclo da Agenda Regulatória, a SGE publica um relatório final contendo a análise do cumprimento da execução e a verificação dos indicadores associados à Agenda. Atualmente, há um indicador em acompanhamento na ANP que é o de previsibilidade regulatória, calculado conforme fórmula a seguir:

$$ICR = \frac{R_{previstas}}{R_{publicadas}}, \text{ onde:}$$

$R_{previstas}$: total de Resoluções ANP resultantes de ação regulatória prevista da Agenda Regulatória no período de referência

$R_{publicadas}$: total de Resoluções ANP publicadas no período de referência

O objetivo do indicador é acompanhar o grau de previsibilidade das condutas da ANP, identificando quantas das ações regulatórias realizadas pela ANP são amplamente divulgadas, planejadas e discutidas com o público por meio da Agenda Regulatória.

É também importante entender que nem sempre escolher medidas regulatórias após longos estudos é a melhor alternativa. Algumas medidas não podem esperar, e devem ser tomadas o quanto antes, mesmo que não estejam previstas na Agenda Regulatória. Por isso, há casos em que a urgência ou a imposição legal determina a ação regulatória fora do planejamento contido da Agenda Regulatória ou sem a utilização de AIRs.

Assim, o índice de previsibilidade regulatória deve ser analisado à luz da situação concreta. Isso significa dizer que o resultado de 100% nesse indicador não é necessariamente o cenário ideal em todas as realidades, devendo o indicador ser pensado a partir da situação concreta que o delimitou. O indicador auxilia, porém, os gestores a visualizarem a questão de forma mais objetiva e a ponderar sobre a meta e cenário ideal para o período em estudo.

3.1.3. Agenda de Análise de Resultado Regulatório – ARR

De acordo com o art. 13, § 4º, do Decreto nº 10.411, de 2020, os órgãos e as entidades divulgarão, no primeiro ano de cada mandato presidencial, em seu sítio eletrônico, a agenda de ARR, que deverá ser concluída até o último ano daquele mandato e conter a relação de atos normativos submetidos à ARR, a justificativa para sua escolha e o seu cronograma para elaboração da ARR. A disciplina sobre o ARR consta do item 5.3 deste manual.

4. BOAS PRÁTICAS NO PROCESSO DE REGULAÇÃO

Conforme observado nos últimos tópicos, a melhoria da qualidade do sistema regulatório passa pela diminuição da burocracia para os negócios, pela edição de regulamentos baseados em evidências, pela promoção da concorrência, pelo incentivo ao bom funcionamento dos mercados e pelo aumento da participação social entre outros instrumentos.

A ANP, visando à melhoria do ambiente de negócios, portanto, vem adotando uma série de iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade regulatória de seus atos. Veremos a seguir estas ações, que buscam o aperfeiçoamento da regulamentação existente, além da conferir maior previsibilidade ao processo de elaboração de novos normativos e garantir a sua padronização.

4.1. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) consiste em um processo sistemático que visa a 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, de maneira ampla, suas possíveis consequências positivas e negativas. Segundo o Decreto nº 10.411, de 2020, a AIR conterá informações e dados sobre os prováveis efeitos de uma medida regulatória, para 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 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 de, sempre que possível, soluções não normativas;

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;

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.

Os itens a seguir descrevem, na ordem recomendada, os capítulos em que a AIR deve ser dividida e qual o conteúdo mínimo de cada um deles a partir do disposto no Decreto nº 10.411, de 2020, e nas recomendações gerais de boas práticas regulatórias, sobretudo o disposto no Guia da Casa Civil.

4.1.1. Sumário executivo

A formulação de um sumário executivo tem a função de favorecer o entendimento global, tanto pelos servidores da Agência quanto pelo público em geral, de todas as etapas da AIR realizada, bem como facilitar o acesso ágil e prático aos diversos itens do documento.

O sumário deve ser elaborado em linguagem técnica – embora, sempre que possível, simples e acessível ao público – concisa e objetiva. Além disso, deve indicar as principais questões enfrentadas ao longo da AIR, de modo a apresentar uma visualização resumida do trabalho realizado.

Exemplos de questões fundamentais enfrentadas pela AIR e que devem constar do sumário são (i) a análise e definição do problema regulatório e dos agentes por ele afetados; (ii) a identificação da base legal e dos objetivos que se pretende alcançar; (iii) a descrição das alternativas regulatórias normativas e não normativas e a avaliação de sua eficácia e seus potenciais impactos positivos e negativos; (iv) a comparação entre as opções regulatórias analisadas; (v) as estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento da decisão regulatória e (vi) as considerações sobre as contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR.

Segundo o art. 14 do Decreto nº 10.411, de 2020, na hipótese de o órgão ou a entidade competente optar pela edição ou pela alteração de ato normativo como a alternativa mais adequada disponível ao enfrentamento do problema regulatório identificado, será registrado no relatório de AIR ou em nota técnica o prazo máximo para a sua verificação quanto à necessidade de atualização do estoque regulatório.

Concluído o procedimento de AIR e publicado o ato normativo, o relatório de AIR ou a nota técnica serão publicados no sítio eletrônico do ANP, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 2011.

4.1.2. Identificação do problema

Um dos principais fatores para o sucesso da AIR é a adequada identificação do problema a ser solucionado. Trata-se do ponto de partida para as avaliações que serão empreendidas nas demais fases da análise. Por esse motivo, é preciso especial empenho por parte dos servidores que participarão da elaboração da análise.

Nessa primeira etapa, em resumo, é preciso (i) avaliar o contexto em que o problema se encontra inserido, (ii) identificar de forma precisa e específica o problema em si, bem como (iii) descrever suas principais causas e consequências.

Nesse passo, “problema” pode ser entendido como a necessidade de escolher uma dentre diversas condutas possíveis para modificação de uma determinada situação indesejada. De acordo com André Abramczuck, em outras palavras, *“existe problema somente quando uma situação suscita em alguém a necessidade de agir e, para agir, este alguém deve escolher uma ação entre várias possíveis”*⁷.

A *primeira etapa* para identificação do problema se dá com a sua ampla contextualização. Aqui, é necessário que a ANP apresente uma visão geral a respeito do ambiente – fático e técnico-jurídico – no qual o problema que se pretende resolver ou mitigar se encontra inserido.

⁷ ABRAMCZUC, André Ambrosio. *A prática da tomada de decisão*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 1-2.

Para tanto, é preciso que alguns aspectos essenciais do contexto existente sejam avaliados e identificados, tais como (i) a evolução histórica do problema; (ii) o mercado em que o problema se encontra inserido e as suas principais características e; (iii) as normas constitucionais, legais e infralegais (oriundas ou não da ANP) que atualmente regem o tema e que possuem relação com o problema.

A *segunda etapa* diz respeito à definição do problema existente. Nesse momento, os elaboradores da AIR devem descrever de maneira específica e detalhada a situação que reputam indesejada e que, por isso, pode merecer algum tipo de intervenção regulatória da ANP.

É fundamental aqui que a definição do problema existente não seja confundida com a elaboração de suas propostas de solução. A ausência de uma norma proibindo determinada conduta, por exemplo, não representa um problema propriamente dito. O problema é anterior à ausência da norma. Em casos de ausência de norma, é possível que a sua edição seja uma proposta de solução para um problema anterior, como pode ser o caso de um comportamento nocivo e reiterado de determinados agentes econômicos.

A *terceira e última etapa* consiste na identificação das causas-raízes do problema, bem como de suas consequências. O problema pode ser causado, dentre outros fatores, por alguma falha de mercado (*e.g.*, assimetria de informação entre agentes econômicos, existência de barreiras de entrada, externalidades negativas), determinada falha regulatória ou institucional (*e.g.*, falta de efetividade das normas existentes, excesso ou falta de normas a respeito de determinado tema, complexidade normativa) ou mesmo em razão da descoberta de determinado risco inaceitável (*e.g.*, riscos ambientais ou concorrenciais de natureza grave).

A literatura especializada apresenta diferentes técnicas para o processo de análise da causa raiz, como, por exemplo, o “Método dos 5 Porquês”, a “Árvore de Problemas”, o “Diagrama de Ishikawa”, o “Método de Análise e Solução de Problemas – MASP”; o “Método de Kepner e Tregoe” e a “Teoria das Restrições”.

As consequências do problema, por sua vez, podem ser de ordem econômica ou não econômica, como é o caso de consequências sociais, ambientais e políticas. É necessário nessa etapa que sejam definidas (e, sempre que possível, quantificadas) a intensidade e a amplitude das consequências do problema. Isto é, deve-se definir onde o problema incide, com que frequência ele ocorre, quais impactos econômicos e não econômicos ele gera, dentre outras circunstâncias.

Nesse momento, é recomendado que se antecipe a esperada evolução do problema no caso de uma omissão da ANP. Deve-se investigar quais as possibilidades de, diante da não intervenção da Agência, ele continuar existindo, agravar-se, atenuar-se ou mesmo extinguir-se.

4.1.3. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

É preciso identificar quais serão os atores afetados/alcançados por determinado problema regulatório, de modo que se possibilite sua participação na construção de um resultado. Essa identificação ocorrerá, em regra, na primeira etapa da AIR. No entanto, de acordo com os desdobramentos eventuais, será possível identificar mais atores do que havia sido inicialmente prospectado.

Os atores podem ser classificados como internos ou externos. São considerados internos aqueles que fazem parte da instituição a qual se vincula determinado problema regulatório, isto é, empresas e/ou grupos de pessoas que são afetados de forma direta pelo problema identificado na etapa anterior. São considerados agentes externos não só aqueles que são impactados diretamente pelo problema regulatório e suas circunstâncias, mas de forma reflexa ou indireta, como nos casos, *e.g.*, de pessoas ou empresas que, embora não sejam objeto da regulação, possam vir a ser impactadas do ponto de vista social, econômico, concorrencial ou de outras externalidades evidenciadas no caso concreto..

A necessidade de que ambos os tipos de agentes participem ativamente da construção e do desfecho do problema regulatório é por conta das suas contribuições técnicas específicas. Compreender como todos os agentes se sentem afetados e impactados com os efeitos de determinado problema auxilia no dimensionamento mais preciso do problema regulatório. Por isso, busca-se o maior engajamento de atores possíveis em todas as fases da AIR, principalmente desde seu início.

A participação social torna-se indispensável para a construção de estruturas regulatórias em geral, notadamente para que na equação do problema pondere-se sobre todos os efeitos que atingem a cada um dos atores envolvidos.

4.1.4. Identificação da base legal

Nesta etapa, deve ser analisado se a ANP e suas respectivas unidades organizacionais têm amparo legal para agir sobre o problema identificado.

Essa avaliação possui uma **dimensão formal**, na medida em que tem objetivo de garantir a validade da medida regulatória sob a ótica da competência do órgão ou entidade para a prática do ato administrativo. O amparo para sua atuação deve ser demonstrado por meio da identificação dos dispositivos de leis (sobretudo a Lei nº 9.478, de 1997), decretos ou outros normativos que lhe atribuam competência sobre o tema (problema regulatório) e jurisdição sobre todos os atores e grupos econômicos afetados.

Há, também, uma **dimensão substantiva** quanto à identificação da base legal, que deve seguir o ponto de vista das capacidades institucionais. Nesse ponto, a ANP deverá identificar, no curso da Análise de Impacto Regulatório, se é o ator mais adequado para agir sobre o problema.

Neste momento, deve-se verificar, ainda, a existência de competências complementares ou concorrentes de outros órgãos, entes ou esferas de Governo sobre o problema em questão. Caso existam, as competências de cada um deles devem ser brevemente descritas, e a utilização de instrumentos de atuação coordenada (tais como convênios e atos normativos conjuntos) devem ser considerados na etapa das alternativas de atuação.

A *sobreposição regulatória* ocorre quando o Poder Legislativo designa a mais de um órgão público independente o poder sobre os mesmos indivíduos ou determinado mercado em relação a mesma ou similar matéria. Ela pode ser (i) horizontal, quando ocorre entre órgãos públicos do mesmo nível federativo; e/ou (ii) vertical, quando ocorre entre órgãos públicos de níveis federativos distintos (federais, estaduais ou municipais).⁸

Sobretudo no cenário de competência não exclusiva, é preciso analisar se a agência, órgão ou entidade é o ator mais adequado para atuar sobre o problema identificado, se sua competência é suficiente para lidar com a questão ou se a articulação com outros atores competentes se faz necessária. Mesmo em questões que envolvam exclusivamente o setor de petróleo e gás, pode ser recomendável a oitiva de manifestações de entidades de defesa e advocacia da concorrência (e.g. Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência – Seprac); de defesa do meio ambiente (e.g., Ministério do Meio Ambiente); ou sobre a necessidade de interpretação sobre dispositivo legal em caso de dúvida jurídica razoável (e.g. Procuradorias setoriais). Trata-se de um *diálogo institucional* fundamental para uma decisão baseada nas melhores evidências possíveis, orientadas pela manifestação daquelas instituições dotadas de capacidade adequada dentro de sua zona de expertise.

No caso específico da ANP, há situações expressamente mencionadas na legislação em que a atuação coordenada é obrigatória ou recomendável, como, por exemplo, no caso da fiscalização de atividades integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis (art. 8º, inciso VII, da Lei nº 9.478, de 1997); de articulação com os outros órgãos reguladores do setor energético sobre matérias de interesse comum, inclusive para efeito de apoio técnico ao CNPE (art. 8º, inciso XIV, da Lei nº 9.478, de 1997); regulação e autorização das atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis (art. 8º, inciso XV, da Lei nº 9.478, de 1997); regulação e fiscalização de produção, importação, exportação, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de biodiesel (art. 8º, inciso XVI, da Lei nº 9.478, de 1997). Em outros casos, a comunicação a outras entidades é mandatória, como no caso de identificação de atos atentatórios à ordem econômica, que devem ser comunicados ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.478, de 1997.

⁸ VIANNA, Mariana. *Sobreposição regulatória: os riscos na aplicação do critério da especialidade*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (et. al.). **Regulação e Infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 277-281.

Também é aconselhável pesquisar se há recomendações ou determinações já existentes e relevantes de outros órgãos relacionados ao problema identificado, como ministérios setoriais (a exemplo do Ministério de Minas e Energia), Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União etc. Caso existam, citar os pareceres, acórdãos, recomendações, decisões que formalizam o posicionamento dessas instituições.

Em alguns casos, em um estágio mais avançado da análise, a complexidade das alternativas de ação ou a intensidade dos impactos esperados, por exemplo, pode demonstrar que a análise inicial acerca da competência para atuação deve ser reavaliada. Pode-se concluir que a Agência não é o melhor ator para agir sobre o problema ou que sua ação individual não será suficiente para tratá-lo de forma satisfatória, dependendo da atuação de outros órgãos ou poderes, como elaboração de leis pelo Poder Legislativo.

4.1.5. Definição dos objetivos que se pretende alcançar

Nesta etapa devem ser definidos claramente os objetivos que a ANP pretende alcançar em relação ao problema regulatório identificado. Os objetivos devem estar alinhados às políticas públicas definidas para o setor e ao seu planejamento estratégico.

Os objetivos definidos orientarão a análise e a comparação das alternativas de ação mapeadas e servirão de parâmetro para as estratégias de implementação, monitoramento e avaliação da alternativa de ação escolhida. Os objetivos devem estar alinhados às políticas públicas definidas para o setor e devem estar relacionados à sua missão e aos seus objetivos estratégicos. No caso específico da ANP, a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 1997) deve necessariamente ser mencionada, na medida em que ela define o escopo dos objetivos institucionais da Agência. Isto é: os objetivos que a ANP pretende alcançar devem necessariamente estar dentro do escopo de sua atuação, o que pode demandar um revolvimento à etapa anterior.

Um equívoco comum nesta etapa é a confusão entre os fins que se pretende alcançar (objetivos fundamentais) e os meios de alcançá-los (objetivos meios). Por exemplo: “ampliar a concorrência do setor” ou “ampliar a transparência ao consumidor” são objetivos fundamentais, que pode ser alcançado por diferentes meios. Uma maneira de descobrir se um objetivo proposto é um objetivo fundamental é fazer a pergunta “Por que esse objetivo é importante?”. Se a resposta for “é importante para o atingimento de um outro objetivo”, significa que esse é um objetivo meio. Embora os objetivos fundamentais devam ser concebidos após a definição do problema e dos atores afetados, o detalhamento dos objetivos desejáveis, pode necessitar de ajustes à medida que a AIR avança, em virtude de elementos ou fatores novos conhecidos ao longo da análise.

É recomendável, ainda, que sejam definidos objetivos de forma ampla (objetivo fundamental) e de forma específica (objetivos-metas), que podem ser elencados em mais de um item, cada qual destinado

às variáveis que se pretende regular. Nesse ponto, a União Europeia utiliza-se do método “S.M.A.R.T.”: as metas deverão ser específicas, mensuráveis, alcançáveis (realistas); relevantes; e com tempo-limite para serem alcançadas.

Os objetivos devem estar diretamente relacionados ao problema regulatório e suas causas e devem ser proporcionais a seus impactos, servindo de ligação entre o problema e as alternativas de ação. Dito de outro modo, a definição dos objetivos é essencial para avaliar a adequação, necessidade e proporcionalidade das alternativas de atuação da ANP. Objetivos e metas demasiadamente abrangentes induzem a alternativas fora do contexto de decisão.

4.1.6. Descrição das possíveis alternativas de ação

Nesta etapa devem ser descritas as alternativas de ação para enfrentamento do problema regulatório e alcance dos objetivos desejados. Para que a AIR seja útil ao processo decisório, é necessário identificar as diferentes possibilidades de se tratar o problema, excluindo aquelas que se mostrarem inviáveis e analisando detalhadamente aquelas que se mostrarem potencialmente eficazes. Bem elaborada, essa etapa traz credibilidade à análise e ao processo decisório. Por outro lado, quando mal fundamentada, tende a gerar muitas críticas e questionamentos sobre a qualidade da análise e a efetividade da solução apontada.

Segundo as Diretrizes da União Europeia⁹, há cinco passos a serem cumpridos na fase em questão:

- Construir a base para a avaliação dos impactos de cada política/instrumento escolhido;
- Compilar um amplo leque de alternativas de políticas/instrumentos;
- Identificar as opções mais viáveis (viabilidade legal, técnica e política; coerência com outras normas; eficiência, efetividade e proporcionalidade; relevância);
- Avaliar a aptidão dos instrumentos selecionados (opções devem ser realistas; evitar enviesadas);
- Descrever as razões detalhadas dos elementos centrais dos instrumentos selecionados para permitir uma análise aprofundada dos impactos a eles associados.

As alternativas devem estar alinhadas com a missão e com os objetivos estratégicos da Agência. Com o intuito de trazer clareza ao raciocínio, sugere-se apresentar as alternativas separadamente, uma a uma, iniciando pela alternativa de não ação. Uma breve explicação sobre as alternativas inicialmente consideradas e descartadas deve ser apresentada nessa etapa, de modo a aumentar a transparência e a confiança dos atores externos na AIR e facilitar as manifestações no decorrer de procedimentos de consultas e audiências públicas.

⁹ COMISSÃO EUROPEIA, *Better Regulation Guidelines*. Bruxelas, 2017.

Dentre as alternativas consideradas, deve-se sempre incluir (i) a **alternativa de não ação**, (isto é, de nada fazer), que será considerada a *linha de base* (*baseline*) para avaliar, posteriormente, se a alternativa escolhida resolveu ou não o problema de forma proporcional; (ii) **alternativas de regulação ativa** (em sentido amplo, envolvendo **atuações normativas** e **não normativas**); e (iii) alternativas de **desregulação** (diminuição da regulação existente, ou substituição de instrumentos normativos por meios não normativos), nos casos em que já houver regulação em vigor para o problema em análise e/ou a falha de regulação for um dos motivos que levaram à identificação do problema regulatório.

Figura 3. Alternativas de atuação¹⁰ regulatória



Existe uma gama de alternativas não normativas e normativas que podem ser avaliadas neste momento, sendo algumas com mais chance de sucesso que outras, a depender dos fatores e características do problema, do cenário ou do setor em que serão aplicadas. O mais importante nesta parte da AIR é buscar levantar o máximo de opções de solução possíveis, utilizando a criatividade e inovação, estudando situações semelhantes e como elas foram solucionadas. A consulta aos atores afetados pelo problema é outra maneira de descobrir boas alternativas, pois eles são os maiores interessados em ter o problema solucionado.

Para que sejam definidas as possíveis formas de atuação, é essencial que os órgãos e entidades tenham conhecimento dos instrumentos disponíveis. Neste tópico, a literatura jurídica sobre Análise de Impacto Regulatório costuma identificar quatro grandes grupos de atuação normativa ou não normativa:

¹⁰ Fonte: Elaboração própria.

Tabela 1. Tipos de ações normativas e não normativas

Atuação	Exemplos	Elementos a serem ponderados
Ações normativas (<i>hard law</i>)	- Atos normativos mandatórios gerais; - Atos normativos mandatórios personalizados; - Regulação experimental (<i>sunset clauses</i> ou <i>sandbox</i> regulatório).	- Dão clareza da conduta a ser adotada; - Reguladores precisam de capacidade, recursos e conhecimento específico do setor; - "One size fits all": padrões uniformes podem não capturar a variação dos custos de cumprimento das normas entre diferentes agentes do mercado, o que pode trazer ineficiências e aumentar os custos da política pública.
Ações não normativas (<i>soft law</i>)	- Autorregulação (espontânea, regulada ou induzida); - Padrões técnicos; - Recomendações; - Regulação experimental (<i>sunset clauses</i> ou <i>sandbox</i> regulatório).	- Regulação baseada em princípios e/ou regras não mandatórias; - Flexibilidade para adaptação. - Não recomendável para situações envolvendo riscos relacionados à saúde ou segurança.
Educação e informação	- Campanhas publicitárias; - Treinamentos; - Guias e diretrizes; - Sistemas de rating; - Requerimentos de revelação de informações; - <i>Labelling</i> (etiquetas).	- São instrumentos que se apoiam na divulgação de informações e de educação, seja para corrigir a assimetria de informação entre os agentes, seja para melhorar seu conhecimento sobre algum fator relacionado ao problema.
Instrumentos econômicos	- Impostos; - Tarifas; - Multas; - Penalidades; - Medidas de compensação; - Subsídios e incentivos.	- São instrumentos que buscam alterar o comportamento dos agentes por meio de incentivos econômicos. Em geral, por meio da alteração de preços ou custos relativos de produtos, insumos, tecnologias, serviços.

Para aumentar a probabilidade de diversidade e de inovação no mapeamento das alternativas, é recomendável que diferentes áreas da Agência, com diferentes experiências e perspectivas, participem do processo. Estudar as soluções adotadas em outros países é outra maneira de enriquecer o mapeamento das alternativas.

Regulação Responsiva

É recomendável ainda o desenho de alternativas denominadas na literatura internacional como “regulação responsiva”, isto é, que sejam capazes de abarcar diferentes comportamentos de modo dinâmico, aplicando a abordagem mais restritiva e punitiva sobre aqueles atores que realmente se recusam a cooperar ou se ajustar ao comportamento desejado. A ponderação entre as medidas de incentivo, restritivas e punitivas deve ser analisada caso a caso, dependendo do setor, do histórico de seus atores, dos riscos envolvidos etc. O desafio é conseguir identificar e implementar alternativas que consigam punir os atores transgressores e ao mesmo tempo estimular aqueles que desejam cooperar e até mesmo ultrapassar os padrões mínimos desejados. Ações excessivamente prescritivas que criem barreiras ou custos desnecessários aos regulados cooperativos podem gerar uma cultura de desincentivo e resistência à conformidade.

A boa prática orienta que se evite a inclusão de alternativas claramente não viáveis ou ineficazes apenas para justificar a alternativa de inação ou ressaltar as vantagens de uma ação já previamente preferida.

Assim, uma vez mapeado o maior número de alternativas de ação possível, é importante avaliá-las em termos de sua viabilidade. Alguns dos critérios que podem ser utilizados para excluir ou diminuir a prioridade de algumas das alternativas, racionalizando e focando a análise, são:

- baixa viabilidade técnica;
- dificuldade de implementação por parte da Agência;
- dificuldade de conformidade por parte dos regulados;
- possibilidade de insegurança jurídica;
- inadequação, atraso ou rigidez com relação aos desenvolvimentos tecnológicos, o que pode tornar a ação obsoleta rapidamente;
- conflito com direitos básicos dos cidadãos;
- conflito ou inconsistências com outras regulações da própria Agência ou regulações de outras instituições;
- alto grau de complexidade na elaboração do normativo em função da necessidade de tratamentos diferenciados de acordo com o tamanho ou natureza dos atores, da região etc.; e
- possibilidade de oposição significativa, a ponto de comprometer os resultados esperados.

Após a definição das possíveis alternativas, passa-se à etapa da avaliação de seus possíveis impactos, com objetivo de compará-las.

4.1.7. Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação

Nesta etapa devem ser identificados os possíveis impactos positivos e negativos, desejáveis e indesejáveis, das alternativas de ação que não foram descartadas na etapa anterior. O objetivo é analisar se as alternativas identificadas são capazes de gerar benefícios e ganhos superiores aos seus custos e desvantagens, considerando todos os atores impactados.

Além dos impactos sobre os agentes externos, devem ser mapeados possíveis impactos das alternativas de ação sobre a própria Agência, como, por exemplo, custos de fiscalização e de monitoramento do setor regulado. Se estes impactos forem significativos, devem ser incluídos na comparação de custos e benefícios das alternativas.

Os impactos positivos e negativos devem ser identificados e analisados, para um período pré-definido (5 anos, 10 anos), utilizando como referência o cenário de não ação, isto é, o estado atual do problema sob análise e a evolução de seus impactos na ausência de qualquer atuação.

Deve-se identificar quais são os atores ou grupos impactados, explicando de que modo esses impactos se distribuem entre eles. Essa análise deve considerar pelo menos três grandes grupos: (i) sociedade; (ii) empresas e (iii) Administração Pública. Tais grupos poderão ser desmembrados a partir dos atores internos e externos identificados anteriormente, de modo a incluir, por exemplo, categorias diferentes de consumidores, no primeiro grupo; sociedades empresariais de diferentes ramos da economia, incluindo o setor de óleo e gás (*downstream*, *midstream* ou *upstream*), no segundo; e, no terceiro, a própria agência reguladora, ministérios e outras instituições públicas potencialmente impactadas pelas alternativas de ação vislumbradas.

A metodologia a ser empregada para a avaliação destes impactos deve ser definida caso a caso, dependendo da complexidade do tema, da natureza das variáveis envolvidas e da quantidade e qualidade dos dados disponíveis. A metodologia utilizada e as razões da sua escolha devem ser brevemente apresentadas no relatório de AIR. Também é fundamental que as premissas, os parâmetros, as hipóteses e as fontes de informação utilizados nessa etapa sejam claramente explicados.

A necessidade de análise sobre tipos de impactos específicos, por exemplo, sobre a concorrência, sobre micro e pequenas empresas, sobre o meio ambiente, sobre a segurança, sobre a saúde etc., deve ser avaliada caso a caso. Para acrescentar clareza ao texto, recomenda-se que o relatório de AIR apresente as alternativas de ação separadamente, da melhor para a pior e que, no detalhamento de cada alternativa, os impactos sejam apresentados em ordem decrescente de relevância ou magnitude.

Com efeito, três parâmetros são essenciais para a delimitação das melhores alternativas de atuação da Agência: (i) o critério da proporcionalidade; (ii) a experiência e aprendizado; e (iii) a possibilidade de combinação dos instrumentos.

O **critério da proporcionalidade** envolve a análise de aptidão da alternativa para alcançar o fim desejado; necessidade da alternativa diante de outras medidas menos gravosas aos atores envolvidos; e a proporcionalidade em sentido estrito, que pode envolver análises multicritério, análise de custo-benefício, análise de custo-efetividade, análise de custo, análise de risco, análise de risco-risco, dentre outras alternativas.

O parâmetro da **experiência e aprendizado** se relaciona à prática da Agência em momentos anteriores. A efetividade de uma medida pode envolver, além de análises prospectivas, elementos retrospectivos sobre o comportamento do mercado, dos consumidores e demais agentes envolvidos na medida regulatória que se quer implementar.

Quanto à **possibilidade de combinação dos instrumentos**, aponte-se que a ponderação entre as medidas de incentivo, restritivas e punitivas deve ser analisada caso a caso, dependendo do setor, do histórico de seus atores, dos riscos envolvidos etc. O desafio é conseguir identificar e implementar alternativas que consigam punir os atores transgressores e ao mesmo tempo estimular aqueles que desejam cooperar e até mesmo ultrapassar os padrões mínimos desejados. Ações excessivamente prescritivas que criem barreiras ou custos desnecessários aos regulados cooperativos podem gerar uma cultura de desincentivo e resistência à conformidade.

Tais parâmetros serão essenciais para que se possa (i) identificar possíveis impactos, positivos e negativos, de cada alternativa de ação; (ii) identificar os atores e grupos impactados por cada alternativa; (iii) analisar qualitativamente os impactos mais relevantes, contando com sua natureza, magnitude e probabilidade de ocorrência; para que, então, (iv) as alternativas de ação possam ser comparadas. Em todas essas variáveis, é essencial que a metodologia utilizada pela Agência seja clara e explícita, de modo a conferir transparência e motivação adequada à futura decisão tomada pela instituição.

Para avaliação dos impactos, o Decreto nº 10.411, de 2020, recomenda que a ANP adote estratégias específicas de coleta e de tratamento de dados, de forma a possibilitar a elaboração de análise quantitativa e, quando for o caso, de análise de custo-benefício.

Os resultados apresentados nessa etapa servirão para demonstrar aos tomadores de decisão as vantagens e desvantagens, os impactos positivos e negativos, desejáveis e indesejáveis, das alternativas de ação e os *trade-offs* entre as escolhas disponíveis, permitindo uma decisão bem fundamentada.

4.1.8. Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento

Nesta fase, devem-se apresentar as estratégias de implementação, fiscalização e monitoramento da alternativa de ação que foi identificada, na etapa anterior, como a mais adequada.

A **implementação da ação** propriamente dita reúne um conjunto de processos estruturados que articulam múltiplos atores e diversos tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais) visando atingir os resultados pretendidos. Antes, porém, a estratégia de implementação deve descrever quais os instrumentos disponíveis, ou necessários, e a forma de execução para alcançar as metas definidas no cenário inicial. E isso deve constar do Relatório de AIR. Tal avaliação *ex ante* da fase de implementação pretende identificar inconsistências, insuficiências ou desperdícios. O objetivo é antecipar e, portanto, minimizar possíveis riscos e problemas de implementação.

É dizer: após a indicação da alternativa escolhida, cabe ao Relatório de AIR trazer uma breve apresentação da proposta de execução da ação, que leve em conta:

- a disponibilidade de dados e informações para a implementação – contemplando-se, eventualmente, a indicação de expedientes para obtenção dessas informações e a premência de adaptação e/ou preparação específica da Agência para tanto¹¹;
- a necessidade de elaboração de algum tipo de normativo ou material informativo (incluindo a avaliação quanto à conveniência de um plano de divulgação específico);
- o cabimento ou não de sanções em caso de desconformidade;
- prazos de vigência e/ou revisão da ação;
- a necessidade de revogação ou alteração de normas em vigor, à luz da opção de intervenção escolhida;
- as áreas e atores da Agência que devem ser envolvidos na implementação;
- a pertinência de interlocução ou coordenação com outros órgãos ou instituições.

¹¹ Como, por exemplo, a criação ou adaptação de sistemas, capacitação de servidores, alterações em processos de trabalho, contratação e realocação de pessoal, etc.

Veja-se que, quando a opção escolhida puder acarretar obrigações para terceiros, há a recomendação de que se disponha sobre a necessidade ou não da adoção de mecanismos de coerção para as hipóteses de descumprimento pelos regulados, o que torna indispensável a especificação da forma de **fiscalização** dessas obrigações. A respeito, cabe explicitar:

- o tipo de fiscalização recomendada – preventiva, orientativa, inspeção com frequência pré-definida, inspeção aleatória ou seletiva, auditoria, visitas técnicas, testes de conformidade, canais de denúncia e reclamação, etc.;
- as áreas da Agência responsáveis pela fiscalização – e, em premissa anterior, se ela possui infraestrutura física e recursos humanos para a atividade;
- a disponibilidade de dados e informações para a fiscalização – contemplando-se, eventualmente, a indicação das formas de obtenção dessas informações e a necessidade de adaptação e/ou preparação específica da Agência para tanto;
- se os custos de fiscalização são compatíveis e proporcionais aos objetivos que se pretende alcançar.

Ainda nessa etapa, faz-se necessário que o relatório de AIR apresente uma estratégia para o **monitoramento dos seus resultados**, com a supervisão do atingimento das metas estabelecidas pela Agência.

Por meio do monitoramento, pretende-se produzir os dados necessários à verificação de desempenho da ação escolhida, o que permite a realização de ajustes ao longo da fase de execução, criando-se um espaço de oportunidade para que os desvios e as inconformidades possam ser detectados e corrigidos. Com efeito, esse é o caminho percorrido na Avaliação dos Resultados Regulatórios (ARR) e nas revisões normativas, desenvolvida no item 5.3.

Para tanto, deve-se comparar os resultados alcançados com as metas previamente estabelecidas (no cenário inicial, anterior à implementação da ação¹²), o que depende da **formulação de indicadores** capazes de mensurar esse desempenho. Assim, no momento da realização da AIR, é imprescindível que sejam elaborados os indicadores de desempenho que serão posteriormente utilizados na fase de monitoramento da ação regulatória implementada.

Preferencialmente, tais indicadores devem ser expressos em grau quantitativo (valores, percentuais, médias, taxas, índices, etc). No entanto, caso sejam utilizados os de natureza qualitativa, deve-se buscar, tanto quanto possível, clareza e objetividade de mensuração, bem como é sempre desejável a sua publicidade.

¹² Caso não tenha havido uma recomendação específica nessa etapa anterior, sugere-se, ao menos, a propositura de indicadores gerais para acompanhamento dos objetivos traçados.

Ainda no plano de monitoramento, parece útil especificar, em relação a cada indicador: i) a fase à qual está associado; ii) sua descrição; iii) a frequência da coleta; iv) o órgão responsável pela coleta; v) a meta para o período analisado; e vi) a valoração alcançada no período.¹³

4.1.9. Considerações sobre contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR

A AIR, por se tratar de instrumento que visa à melhoria da qualidade regulatória e do melhoramento da técnica de tomada de decisão das entidades públicas, precisa **garantir transparência** no seu processo de desenvolvimento. Esta seção deve ser incluída no relatório de AIR.

Cada tema tratado nos relatórios de AIR será dotado de características específicas, com conteúdo técnico inerente ao seu objeto. Pela pluralidade de objetos possíveis em cada AIR, atores internos e externos devem ser engajados para formação da base técnica e de dados que subsidiará a decisão a ser tomada pela entidade pública. Esses atores internos e externos são denominados na literatura de *stakeholders*. No caso da ANP, por exemplo, há quatro diretorias responsáveis por temas específicos dentro da organização administrativa da Agência. Cada diretoria se subdivide em superintendências, com competências específicas. Ao longo do desenvolvimento de uma AIR, é possível que haja engajamento de mais de uma superintendência. Com isso, a participação e a justificativa de envolvimento dos atores internos deve ser incluída no relatório de AIR, em uma seção específica.

Quanto aos atores externos, as informações do relatório de AIR **não se confundem com o relatório de participação social**, decorrente das consultas e audiências públicas. O relatório de participação deve se focar em analisar de maneira individualizada as contribuições, a fim de apresentar a devida motivação pelo acatamento ou não de determinado ponto trazido pelo ator externo.

No caso da seção prevista no relatório de AIR, o objetivo é mostrar o **roteiro seguido pela Agência** em seu contato com *stakeholders* internos e externos, considerando o tema em específico. O relatório deve indicar a extensão do envolvimento das partes interessadas para a avaliação específica. Isso pode incluir a identificação do papel relativo das partes interessadas (ampla inclusão vs. profundidade das contribuições); restrições de tempo e recursos; grau de conhecimento técnico; questões logísticas (documentação, calendário, etc.); modo pelo qual as contribuições foram realizadas (presencialmente, por e-mail ou videoconferências).¹⁴

¹³ Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018, p. 164.

¹⁴ OECD. Pilot database on stakeholder engagement practices. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm> . Acesso em 10.jun.2020.

Deve-se destacar, nessa seção:

- a complexidade do tema e a motivação pela qual foi necessária a consulta aos *stakeholders*, de modo a afastar qualquer tipo de direcionamento na escolha;
- a relação de atores consultados, com breve descrição da sua atuação e como ela se conecta ao objeto da AIR;
- as informações básicas do tipo de consulta realizada, incluindo data de reuniões, quando e como foram realizados os contatos e as pessoas envolvidas;
- listagem dos documentos recebidos como manifestação e contribuição, em especial dos atores internos, visto que, para estes, não há um relatório de participação social;
- destacar posicionamentos relevantes, que impactem o andamento da AIR;
- a relação de atores relevantes que, apesar de consultados, não apresentaram contribuições no prazo previsto.

Com relação ao ponto (v), caso a contribuição de um *stakeholder* exija uma resposta mais detalhada ou complexa, recomenda-se que ela seja apresentada no relatório de AIR, com referência à apreciação mais detalhada em um documento anexo. Essa orientação é especialmente importante para atores internos, no caso de emissão de notas técnicas e pareceres para a AIR, que exijam apreciação.

No tocante às informações sensíveis veiculadas pelas manifestações, recomenda-se resguardar o sigilo apenas das partes necessárias e não da totalidade das manifestações. Essa orientação está em linha com o disposto na Lei de Acesso à Informação (art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 2011).

4.1.10. Informação sobre participantes e assinatura do responsável pela elaboração da AIR

Diante do dever público de empregar instrumentos que contenham mecanismos de transparência, é essencial que os participantes sejam identificados em todas as etapas. Tais informações são consideradas públicas.

Os nomes dos responsáveis deverão constar irrestritamente nos documentos relacionados ao procedimento. No entanto, e-mail e CPF, bem como quaisquer outras informações de registro civil, deverão ser consideradas informações sigilosas. O acesso a tais informações deverá ser disponibilizado somente aos agentes públicos que estiverem legalmente autorizados (art. 31, § 1º, inciso I, da Lei nº 12.527, de 2011).

O documento também deve contar com a assinatura de pelo menos um servidor responsável pela AIR, que pode ser o chefe da área responsável, o coordenador do grupo de trabalho criado para elaborar a AIR ou outro servidor designado pela Agência. Para tanto, deverá designar não somente o nome completo, mas também cargo ou função que ocupa.

4.1.11. Experiência nacional e internacional

Em face de um problema regulatório, uma boa prática é “sair da Agência” e verificar como outros reguladores agiram ao se confrontar com problema semelhante. Assim, a análise de outras experiências não deve e/ou precisa se restringir a análise da experiência internacional, mas pode incorporar – na medida em que for relevante para o problema em tela – a experiência nacional e a literatura sobre o tema.

O uso da literatura e de casos “brutos” da experiência nacional e internacional tem como objetivo incorporar o conhecimento existente ao problema em questão. Idealmente, a inclusão do aprendizado absorvido com a experiência de outros reguladores não requer uma seção estanque, apartada e sem comunicação com o restante do documento de AIR. Pelo contrário, a experiência é incluída ao longo do relatório, informando diferentes etapas do processo.

Dentre as etapas que podem beneficiar-se de uma análise de outras experiências, destacam-se:

- Identificação do problema;
- Descrição das alternativas de ação;
- Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas;
- Mensuração dos impactos.

A tabela a seguir ilustra alguns exemplos de uso da experiência de outros reguladores e da literatura em relatórios de AIR:

Tabela 2. Exemplos de experiências em AIR

Etapa	Exemplos	Tipo de Uso
Identificação do Problema	Segundo Filho e Macedo, acidentes associados à combustão de GLP em ambientes fechados decorrem de vazamentos de gás do recipiente, que são oriundos de fatores, isolados ou combinados, como: mau uso, deterioração ou vícios de fabricação.	Uso da literatura para subsidiar à identificação das causas do problema. Exemplo retirado da AIR de Requalificação de Recipientes Transportáveis de Aço para Gás Liquefeito de Petróleo realizada pela ANP.
Descrição das Possíveis Alternativas de Ação	Frente aos custos acima citados [...] avalia-se que os recursos [...] serão mais bem aplicados no estudo de formas distintas de remuneração [...]. Nesse diapasão, Porter e Teisberg (2007) afirmam que a única maneira de o valor aumentar rápida e amplamente [...] é através da competição baseada em resultados.	Uso da literatura para construir a opção alternativa. Exemplo retirado da AIR de Hierarquização de Procedimentos Médicos realizada pela ANS, em 2014. Processo n. 33902.215104/2013-35.
Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas	Depósitos em carburadores restringem o fluxo de ar, resultando no enriquecimento da mistura ar-combustível. Isso pode causar falhas em marcha lenta, parada repentina do motor, aceleração deficiente, aumento do consumo de combustível e aumento nas emissões gasosas de hidrocarbonetos (HC), monóxido de carbono (CO) e, em alguns casos, óxidos de nitrogênio (NOX) (<i>California Air Resource Board</i> , 1990; Sigworth & Payne, 1954; Hall & Gibbs, 1976; Retzloff et al., 1972; Kipp et al., 1970; Gibbs & Richardson, 1979).	Uso da literatura e relatórios técnicos para embasar a descrição de uma categoria de impactos potenciais. Exemplo retirado da AIR da Aditivção Mínima Obrigatória da Gasolina realizada pela ANP.
Mensuração dos Impactos	Com relação à alteração da arrecadação de tributos federais e estaduais sobre a venda de equipamentos e serviços, utilizou-se como referência os trabalhos da EPE (2012) e Konzen (2014) para estimar a incidência de impostos federais e estaduais sobre cada um dos componentes do sistema solar fotovoltaico [...]	Uso de literatura e relatórios técnicos para subsidiar a mensuração de impactos. Exemplo retirado da AIR realizada pela Aneel para revisão da RN 482/2012 e da Seção 3.7 do Módulo 3 do Prodist.

Podemos observar que as experiências nacional, 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.

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:¹⁵

- 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?

Como começar?

Onde olhar primeiro: para a experiência nacional ou para a experiência internacional?

Experiência nacional, internacional e literatura relevante são fontes preciosas de informação. Ao mesmo tempo, são tantas as fontes de informação para pouco tempo disponível que saber por onde começar é fundamental.

Em geral, começa-se 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.

Aqui, vale uma ressalva. Quando o problema é diagnosticado principalmente como uma falha de mercado, olhar primeiro para experiência internacional pode ser mais proveitoso.

¹⁵ Estas perguntas foram adaptadas de H. Johnson Nenty (2009) Writing a Quantitative Research Thesis, International Journal of Educational Sciences, 1:1, 19-32, DOI: [10.1080/09751122.2009.11889972](https://doi.org/10.1080/09751122.2009.11889972)

Um exemplo de problema de assimetria de informação e, portanto, de **falha de mercado**, foi tratado pela ANS na AIR sobre Mecanismos Financeiros de Regulação. Neste caso, a Agência fez ampla revisão de literatura internacional para entender como o problema é tratado por outros reguladores de saúde suplementar no mundo. Tanto a natureza do problema como a sua relevância e extensão fazem com que a experiência internacional seja o primeiro lugar para investigação.

No entanto, quando o problema é diagnosticado como uma **falha institucional e/ou regulatória**, começar pela experiência nacional pode se revelar mais produtivo. Isso ocorre porque falhas institucionais dizem respeito a características do contexto local que afetaram determinada política regulatória. Assim, é de se esperar que reguladores nacionais tenham se deparado com problemas similares em suas rotinas. No caso de falhas regulatórias, grande parte da ação das agências diz respeito à revisão de regras existentes. Em muitos casos, as regras seguem uma lógica do contexto da época, possuindo características similares mesmo em setores distintos.

Um exemplo de problema de falha regulatória enfrentado pela ANP diz respeito a dificuldade na importação de combustíveis por via terrestre. A causa-raiz do problema, debatida em um Workshop sobre AIR conduzido na Agência, foi diagnosticada como a “falta de infraestrutura laboratorial das firmas inspetoras já credenciadas junto à ANP nos locais de fronteira terrestre”.

Problema similar foi enfrentado pela Anvisa em uma AIR de 2019: “o problema regulatório foi diagnosticado a partir do conhecimento das dificuldades na atuação dos laboratórios oficiais e da falta de monitoramento dos demais laboratórios analíticos [...]”.

Nos dois casos – da ANP e da Anvisa – a falta de capacidade laboratorial foi atribuída à uma falha regulatória. Para a ANP, uma das causas secundárias da falta de capacidade laboratorial residia em uma resolução anacrônica. No caso da Anvisa, o diagnóstico foi similar: “as normas que dispõem sobre o funcionamento dos laboratórios analíticos necessitam de mudanças significativas para que a regulação desse segmento seja efetiva”. É possível encontrar casos similares em outros reguladores nacionais, cujas regras foram desenhadas em um ambiente no qual a atuação do mercado era fortemente controlada. Neste caso, olhar para a experiência nacional pode ser igualmente relevante e possivelmente mais eficaz.

Por fim, é importante não perder de vista que o papel central da AIR é melhor informar a tomada de decisão regulatória. Nesse sentido, o amplo uso da literatura e experiências nacional e internacional é fundamental em casos em que não será realizado um exercício de mensuração de impactos. Na ausência de dados concretos do problema em questão, a análise das experiências pode configurar-se como um *second best*, auxiliando o relatório no cumprimento do seu papel.

4.1.12. Mensuração dos impactos das alternativas de ação sobre os diferentes grupos e atores

A mensuração dos impactos das alternativas é a etapa central da AIR. Embora incorpore outros elementos de uma agenda de melhoria regulatória, a Análise de Impacto Regulatório é, fundamentalmente, uma avaliação prévia dos impactos esperados da ação do regulador.

A flexibilidade na escolha da metodologia de avaliação é ressaltada nos diferentes guias e manuais de boas práticas em AIR e está refletida no Decreto nº 10.441, de 2020. No entanto, a flexibilidade na escolha do método não pode ser confundida com a flexibilidade na escolha sobre mensurar – ou não – os potenciais impactos. Um relatório adequado deve sempre fornecer informações sobre os impactos das alternativas de ação.

Sugere-se que a avaliação seja conduzida em três etapas sequenciais, detalhadas a seguir.

Etapa 1: listar e classificar os impactos positivos e negativos de cada alternativa;

Etapa 2: alocar os impactos listados aos grupos impactados;

Etapa 3: definir e aplicar metodologia para avaliar os principais impactos listados.

4.1.12.1. Etapa 1: Listagem e Classificação dos Impactos

O primeiro passo da avaliação das alternativas consiste em listar os diferentes impactos e classificá-los de acordo a tipologia da tabela 3, a seguir. Nesta etapa, deve-se também indicar se os custos incidirão apenas uma vez ou se são custos recorrentes.

Tabela 3. Tipologia de Impactos

Custos diretos	Encargos	Custos com o pagamento de taxas, licenças ou contribuições requeridas pela regulação (e.g., taxa de licenciamento ambiental)
	Custos de conformidade	Representam grande parte dos custos diretos de uma regulação e são geralmente calculados como a soma dos custos de capital, custos operacionais e custos financeiros. Alguns exemplos são: custos de novos equipamentos, obrigações de testes e/ou treinamentos periódicos etc.
	Obrigações de Informação	Custos associados ao tempo gasto para cumprir com as obrigações de informação impostas pela regulação. Exemplo: elaboração e submissão de relatórios, preparação de documentação etc.
	Custos de aborrecimento	Custos associados com atrasos e tempos de espera, cláusulas jurídicas redundantes, corrupção etc.
Custos de Aplicação	Fiscalização	Custos com os quais o regulador arca quando a política exige inspeções <i>in loco</i> .
	Gestão de informação e monitoramento	Custos com os quais o regulador arca para armazenar e gerir as informações requeridas ao mercado regulado.
	Solução de disputas e litígios	Custos associados com disputas judiciais.
Custos Indiretos	Redução da competição e redução de investimentos	Custos de difícil mensuração, associados a variações nos preços, na qualidade e na disponibilidade de bens em um mercado.
Benefícios diretos	Redução de custos diretos	Os benefícios advindos da redução de custos são os mais comumente estimados. Um exemplo são reduções de obrigações de informação (para mercado regulado) e a consequente gestão dessa informação (para a Agência).
	Melhoria de bem-estar	Benefícios gerados pelo aumento da qualidade de vida, com um aumento da segurança e/ou condições ambientais.
Benefícios indiretos	Benefícios macroeconômicos	Benefícios amplos e de difícil mensuração, como impacto sobre o PIB, emprego e inflação.

Fonte: Adaptado de Andrea et al (2014)

O uso de uma tipologia de impactos é importante para ajudar a organizar a análise e melhor entender como os impactos estão distribuídos. Além disso, ter uma tipologia única para uso dentro da Agência pode auxiliar na estimativa dos impactos totais da ação da Agência em um ano, em ações de reduções de custos regulatórios, dentre outras iniciativas.

4.1.12.2. Etapa 2: Alocar os impactos aos grupos afetados

Em um relatório de AIR, deve ficar clara a distribuição dos impactos entre os grupos afetados. Para isso, recomenda-se alocar os impactos positivos e negativos aos respectivos grupos afetados, como a ilustração na tabela 4 a seguir.

Tabela 4. Exemplo de análise dos impactos por grupo afetado

Categorias de Impacto		Grupos Afetados						
		Consumidores	Concessionários	Fornecedores	Distribuidores	Revendedores	Agência	Sociedade
Custos diretos	Custos de Conformidade	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não
	Pesos Administrativos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Custos de aplicação	Fiscalização	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Custos indiretos	Redução de investimentos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Benefícios diretos	Redução de custos diretos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
Benefícios indiretos	Aumento do nível de empregos	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim

Fonte: Adaptado de Andrea et.al. (2014)

* Os grupos mencionados na tabela acima têm apenas caráter ilustrativo. A definição dos grupos deve ser feita caso a caso, e devem ser incluídos apenas aqueles relevantes para a AIR em questão.

A distribuição de impactos positivos e negativos entre grupos é fundamental para verificar quais grupos ganham e quais perdem com determinada ação regulatória. Ademais, a alocação dos impactos por grupo ajuda a evitar que um mesmo impacto seja contabilizado duas vezes, no caso de uma análise de custo, ou custo-benefício.

4.1.12.3. Etapa 3: Definir e aplicar metodologia para avaliar os principais impactos diretos listados

Em um relatório de AIR, espera-se que ao menos os impactos diretos sejam sistematicamente avaliados. Esta avaliação não precisa, necessariamente, atribuir um valor monetário aos custos e/ou benefícios diretos das alternativas.

Ou seja, embora a análise custo-benefício seja a técnica mais recomendada, há outras técnicas bastante populares que podem ser mais adequadas ao problema em tela. A tabela 5 a seguir apresenta os principais métodos recomendados para a avaliação das alternativas em guias de AIR.

Tabela 5. Principais Métodos em Guias de AIR

Guias/Documentos	Métodos
Decreto nº 10.411, de 2020 (art. 7º) e Casa Civil – Brasil	- Análise Custo-benefício; - Análise Custo-efetividade; - Análise Multicritério; - Análise de Custo; - Análise de Risco; - Análise Risco-risco.
Anvisa – Brasil	- Análise Multicritério; - Modelo de Custo Padrão; - Análise de Custo-efetividade; - Análise Custo-benefício; - Análise de <i>Break-even</i>.
CEPS para Comissão Europeia – EU	- Análise Custo-benefício; - Análise Custo-efetividade; - Análise Multicritério; - Análise de Menor Custo.
Comissão Europeia – UE	- Análise Custo-benefício; - Análise Custo-efetividade; - Análise Multicritério; - Análise de Custos de <i>Compliance</i>.

Fontes: Planalto (2020); Casa Civil (2018); Anvisa (2019); CEPS (2013); EC ([online](#)). Elaboração Própria.

Na tabela 5, é possível observar que três métodos estão presentes nos quatro Guias analisados. São eles: análise custo-benefício (ACB), análise custo-efetividade (ACE) e análise multicritério (AMC). Esses métodos também estão listados no Decreto nº 10.411, de 2020, que determina, em seu art.7º, as metodologias a serem adotadas para aferição da razoabilidade do impacto econômico.

A análise custo-benefício funciona tanto como *rationale* quanto como uma ferramenta de tomada de decisão. Isso porque a AIR é permeada por diferentes valores acerca do que seria um processo decisório "ideal" no setor público, sendo os principais: participação, transparência e racionalidade. O destaque para a racionalidade do processo embutido na AIR diz respeito à noção de que uma regulação só deve ser introduzida caso os seus benefícios sociais sejam maiores – ou ao menos justifiquem – os custos impostos.

Ao mesmo tempo, para garantir a racionalidade da decisão é necessário demonstrar que os benefícios superam/justificam os custos. Por isso, a análise custo-benefício é tida como a melhor prática em termos de AIR (OCDE, 2008). Em termos simples, a análise custo-benefício consiste na comparação, em termos monetários e ao longo do tempo, dos custos e benefícios potenciais de diferentes opções de políticas. Assim, a ACB provê um indicador claro de comparação entre alternativas: o benefício [presente] líquido.

A ACE, em contrapartida, é conduzida quando os custos podem ser monetizáveis, mas os benefícios não. Enquanto na ACB as alternativas são comparadas a partir do benefício líquido estimado, na ACE as alternativas são comparadas a partir da razão custo-benefício, que consiste nos custos por unidade de benefício não monetizada (e.g., custo por vida salva). Assim, este tipo de abordagem é utilizado para responder perguntas como: "Quantas toneladas de CO₂ equivalente são reduzidas a cada R\$ X investidos nesta opção?". Analogamente, a sua eficácia é reduzida quando há diferentes objetivos a serem alcançados. Nesse caso, a razão custo-benefício pode ser mais uma coluna em uma matriz que compara diferentes critérios para tomada de decisão.

A análise multicritério é recomendada quando os diferentes impactos não podem ser monetizáveis. É também utilizada quando a ação regulatória possui múltiplos objetivos – e, portanto, diferentes unidades de medida – e a decisão não pode ser apenas baseada em termos da razão custo-benefício. Assim, é particularmente útil quando a avaliação de impacto tem de ser conciliada com objetivos políticos específicos.

O Guia europeu¹⁶ define a AMC como uma técnica para se chegar a um julgamento com base em um conjunto explícito de objetivos e critérios associados, sendo um instrumento que permite a avaliação simultânea da eficácia, eficiência e coerência das políticas. Diferentemente da ACB, a AMC não só permite como expõe os impactos distributivos e os diferentes *trade-offs* inerentes à maioria das ações regulatórias. No entanto, a principal força desta abordagem é também sua maior limitação: como as opções serão pontuadas e ponderadas é uma das principais desvantagens da AMC (Casa Civil, 2018a).

Tabela 6. Principais Técnicas para AIR

Técnica	Critério de Decisão	Limitações
Análise Custo-Benefício	Benefício Líquido	- Intenso uso de recursos; - Desconsidera impactos distributivos; - Necessidade de definição prévia da taxa de desconto e valor estatístico da vida.
Análise Custo-Efetividade	Razão Benefício/Custo	- Abrangência limitada. Permite apenas conhecer o "<i>value for money</i>", ou quanto vale cada real em termos de um benefício específico.
Análise Multicritério	Definido caso-a-caso	- Falta de objetividade quanto à ponderação e pontuação das opções.

Fonte: Casa Civil (2018a); CEPS (2013); EC toolkit ([online](#)). Elaboração Própria.

Em um primeiro momento, pode ser mais factível proceder com uma análise de custo. A análise de custo deve ser feita sempre que houver custos de cumprimento substantivos e a análise multicritério pode ser a melhor opção quando outros critérios, para além do custo, tiverem peso relevante na tomada de decisão e não seja possível avaliá-los de outras formas. Exemplos de critérios são: (i) complexidade de implementação, (ii) efetividade da medida, (iii) disposição/resistência do mercado, dentre outras.

O roteiro para preenchimento de nota técnica de regulação, disponível no site e intranet da ANP contém de maneira simplificada as diretrizes para facilitar a escolha dos diferentes métodos.

¹⁶ Disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-57_en_0.pdf

Exemplo de análise de menor custo

Um exemplo de uma análise de menor custo pode ser encontrado na AIR de Aditivção Mínima Obrigatória da Gasolina, elaborada pela Superintendência de Biocombustíveis e Qualidade de Produtos, em abril de 2013.

Nesta AIR, manter o *status quo* não era uma possibilidade. Havia uma determinação da própria Agência, atendendo ao Proconve/Conama, de adicionar detergentes dispersantes em toda gasolina automotiva brasileira. Assim, investigou-se na AIR qual agente da cadeia deveria ser o responsável pela Aditivção, sob uma lógica de menor custo.

Dentre outras categorias de análise, a Agência estimou os custos operacionais da mudança para os dois pontos de regulação, no produtor e no distribuidor. Dentre as categorias de dispêndio havia encargos (i.e., licenças de operação e registros) e custos de conformidade (e.g., investimentos na adequação da infraestrutura, gastos com pessoal, compra do aditivo), sendo alguns custos pontuais (e.g., obras) e outros recorrentes (transporte, compra do aditivo, contratação de pessoal etc.). A AIR também destacou de que forma cada grupo seria afetado, incluindo a própria Agência (e.g., gastos com homologação, controle e verificação). Ao final, a AIR consegue comparar as diferentes categorias de impacto em um quadro comparativo, deixando claro como a recomendação de ação foi construída.

Já a análise multicritério foi escolhida para avaliar as alternativas da AIR de Requalificação de Recipientes Transportáveis de Aço para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), elaborada por um grupo de trabalho da ANP em 2015.

O problema foi definido como a comercialização de botijões de GLP fora do prazo de validade, trazendo como consequências uma maior exposição ao risco, uma gama de consumidores insatisfeitos e o aumento de multas e interdições.

A Agência, argumentando ausência de dados quantitativos confiáveis, decidiu avaliar e ranquear as alternativas a partir da percepção dos diferentes atores afetados com relação a diferentes critérios de desempenho de cada alternativa. Os critérios analisados foram:

- Efetividade: capacidade da alternativa em solucionar o problema;
- Segurança: potencial da alternativa em aumentar a segurança da comercialização dos botijões;
- Iniciativa: disposição do mercado em adotar àquela alternativa de forma voluntária;
- Complexidade: complexidade de implementação da alternativa;
- Tempo: tempo necessário para a implementação da alternativa;
- Custo: custo decorrente da implementação da alternativa; e
- Preço: aumento de preço com a implementação da medida.

Os atores encaminharam ao grupo de trabalho 63 matrizes, com a avaliação das alternativas com relação aos critérios de desempenho. A recomendação teve como base a identificação das forças e fraquezas de cada opção, harmonizando-as em um panorama comparativo que facilitou a sua análise conjunta.

Um aspecto que merece ser destacado é que as duas AIRs fizeram esforços de avaliação sistemática das alternativas, comparando-as de forma transparente. Ainda que a decisão por uma ou outra abordagem seja definida pela(s) área(s) técnica(s) responsável(is), a clareza quanto à forma de obtenção dos dados, as limitações da análise e a forma como a recomendação é construída devem ser parte de qualquer relatório de AIR.

4.1.12.4. Quando realizar a AIR? Definindo o que é impacto moderado ou alto

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 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 repercute 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 – *up*, *mid* e *downstream* – 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.);
- 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?

Cabe lembrar que estes critérios podem incluir tanto limiares qualitativos como quantitativos, conforme ilustra a tabela 7 a seguir.

Tabela 7. Critérios para mensuração dos impactos

Documento	Critério
Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise ex-ante - Casa Civil	Limites quantitativos. "R\$ 150 milhões ao ano (a.a.) ou que represente percentual superior a 5% a.a. do orçamento dos fundos, órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social."
Guia de Análise de Impacto Regulatório - Anvisa	Limites qualitativos. Relevância, magnitude e tamanho relativo sobre agentes específicos.
Ordem Executiva 12,866 - Estados Unidos	Limites quantitativos e qualitativos. Ação regulatória significativa, i.e.: • Impacto anual na economia igual ou superior a \$100 milhões; • Impactos adversos materiais sobre setores específicos, produtividade, competição, emprego, saúde, meio-ambiente e/ou comunidades locais; • Cria inconsistência grave com outras ações em curso ou planejadas por outro órgão; • Altera materialmente o impacto orçamentário de direitos, concessões, taxas de usuários ou programas de empréstimo ou os direitos e obrigações de seus destinatários; ou • Levanta novas questões jurídicas ou políticas decorrentes de mandatos legais, das prioridades do Presidente ou dos princípios estabelecidos nesta ordem executiva.

Fonte: Casa Civil (2018a, 2018b); Anvisa (2019); Executive Order 12,866 ([online](#)). Elaboração Própria.

Por fim, indicamos que o Roteiro para Elaboração de Nota Técnica de Regulação está adaptado ao conteúdo deste manual, e será atualizado para permanente apoio às áreas técnicas. O roteiro contém um passo-a-passo das diferentes metodologias de avaliação de impacto, incluindo uma indicação de quais tópicos deste manual consultar, e busca incluir a experiência da Agência com os limites já definidos e temas que precisaram ser uniformizados.

4.1.13. Abordagem do risco na AIR

Inicialmente, é interessante diferenciar risco de incerteza. Risco é o efeito da incerteza nos objetivos, ou seja, diz respeito aos desvios com relação ao esperado¹⁷. No caso da abordagem de risco em uma AIR, o esperado são as estimativas ou descrições de impacto dos cenários analisados, tanto da evolução do problema como das alternativas de ação.

Assim, o objetivo da abordagem de risco na AIR é explicitar a incerteza sobre os impactos estimados e entender a natureza dos riscos envolvidos. A AIR é, na prática, uma avaliação de política pública conduzida antes da política ser implementada. No Brasil, a AIR não tem apenas a função de avaliar cenários alternativos de ação, mas de construí-los. A avaliação dos impactos, por ser um exercício preditivo, apoia-se em premissas que podem ou não se concretizar no futuro, quando a política for implementada. Esse risco diz respeito à análise realizada, sobre a qual a opção recomendada se sustenta.

Em suma, adotar uma abordagem de risco em uma AIR – diferentemente da análise de risco como metodologia de análise de impacto ou do gerenciamento de riscos de processos internos – significa considerar e publicar as principais premissas da análise, o quão sensíveis são as estimativas fornecidas e os riscos envolvidos em cada alternativa regulatória.

4.1.13.1. *Considerando as Incertezas na Avaliação das Alternativas Regulatórias*

A incerteza na AIR pode ser considerada a partir de diferentes ferramentas e técnicas quantitativas, dentre as quais destacam-se duas: (i) o uso do valor esperado como uma medida para levar em conta os riscos e (ii) a análise de sensibilidade como uma maneira de investigar a robustez das estimativas (Boardman et.al., 2018).

Incluir o risco a partir do valor esperado pode ser feito por meio de análise de diferentes cenários – *i.e.*, descrições de futuros possíveis. Um exemplo hipotético utilizado por Boardman et.al. (2018) é sobre a decisão de construção de espaço para estocagem de petróleo para uso em um evento futuro de choque nos preços. O analista, dessa forma, consideraria pelo menos dois cenários: nunca haverá outro choque no futuro – situação que resultará em perdas líquidas – ou haverá algum choque importante no preço do petróleo – situação que provavelmente resultará em ganhos líquidos. A variedade de cenários deve transmitir de forma adequada as incertezas sobre o futuro e, com isso, aperfeiçoar a tomada de decisão.

¹⁷ Ver ABNT/CCE-063. Projeto de Revisão da ABNT ISSO 31000:2018. Fevereiro de 2018.

Uma vez definidos os cenários, deve-se estimar a probabilidade de ocorrência de cada cenário. Essa probabilidade pode ser estimada a partir das frequências observadas no passado ou do julgamento de *experts*. Em seguida, o benefício líquido de cada cenário é calculado e, por fim, o benefício líquido esperado da alternativa de política sob análise, que é a média ponderada dos benefícios líquidos de cada cenário, onde os pesos são as respectivas probabilidades:

Fórmula para análise de incertezas

$$\text{Benefício Líquido Esperado} = p_1(B_1 - C_1) + p_2(B_2 - C_2) \dots + p_i(B_i - C_i)$$

Onde p_i é a probabilidade de ocorrência do cenário i , B_i é o benefício esperado, em unidade de medida monetária, e C_i é o custo esperado, todos referentes ao cenário i .

No entanto, ainda que seja possível estimar o benefício líquido da alternativa a partir de uma média ponderada de seus cenários prováveis, o cálculo do benefício líquido (ou apenas dos custos) baseia-se em uma série de premissas que devem ser reconhecidas. A pergunta que deve ser feita aqui é: o quão sensíveis são as estimativas de custos e/ou benefícios a mudanças em algumas dessas premissas?

Boardman et.al. (2018) sugerem três abordagens para conduzir uma análise de sensibilidade. A primeira é uma análise de sensibilidade parcial, em que se varia apenas uma premissa – a que o analista considera mais importante e incerta. A segunda é a análise de casos extremos: o melhor caso e o pior caso. Nesse caso, como no exemplo hipotético de construção de espaço para estocagem de petróleo, pode ser interessante entender o que aconteceria no pior dos casos, envolvendo suposições menos favoráveis ou bem mais conservadoras. A terceira abordagem é o uso de uma simulação Monte Carlo – nesse caso, os valores das principais premissas são extraídos de funções de distribuição de probabilidade e observa-se a distribuição dos benefícios líquidos. A distribuição dos benefícios transmite informações sobre o risco da alternativa regulatória.

Um exemplo de uso de análise de sensibilidade parcial pode ser encontrado no box a seguir, e diferentes estratégias para lidar com cenários de risco, como uso de Teoria dos Jogos, pode ser encontrado em Boardman (2018), capítulo 11. Para um exemplo de aplicação de Monte Carlo ao setor de petróleo e gás, especificamente sobre os riscos da política de conteúdo local sobre o retorno dos investimentos, ver Prieto (2014).

A Experiência nos EUA

Nos Estados Unidos, a recomendação oficial é analisar a sensibilidade do valor presente líquido e de outros resultados a variações na taxa de desconto. Isso é feito em uma seção separada, com a apresentação dos resultados e debate sobre a sua importância na escolha da melhor alternativa. A tabela a seguir foi retirada e adaptada, a título ilustrativo, de uma AIR conduzida pela Agência de Proteção Ambiental (EPA) dos Estados Unidos sobre padrões de emissão para fontes novas da categoria petróleo e gás.

Custos anualizados usando taxas de desconto de 3 e 7% para a Opção 2 final do NSPS em 2020 e 2025 (milhões 2012\$)				
	Custos anualizados em todo o país, 2020		Custos anualizados em todo o país, 2025	
	3%	7%	3%	7%
Completação e recompletação de Poços	130	130	130	130
Emissões Fugitivas	190	190	380	380
Total	320	320	530	520

Fonte: EPA (2016, p.3-19)

Nesta mesma seção da AIR também são apresentados os resultados para variações no preço do gás natural, conforme tabela abaixo.

Custos anualizados usando preços de gás natural de US\$ 2 a US\$ 5 por m3								
	Custos anualizados em todo o país, 2020				Custos anualizados em todo o país, 2025			
	\$2/m3	\$3/m3	\$4/m3	\$5/m3	\$2/m3	\$3/m3	\$4/m3	\$5/m3
Completação e recompletação de Poços	140	130	130	120	150	140	130	130
Emissões Fugitivas	210	200	190	180	420	400	380	360
Total	350	340	320	310	580	560	530	500

Fonte: EPA (2016, p.3-21)

Ambas as tabelas compõem a seção de análise de sensibilidade dos custos de engenharia, uma seção separada em que a incerteza quanto às estimativas de custos é explicitamente tratada.

Por fim, quando uma análise de risco não for possível, a AIR deve incluir uma discussão qualitativa sobre as fontes de incerteza e como isso pode afetar os resultados prováveis da alternativa regulatória. Avaliações qualitativas sólidas também podem ser usadas para complementar a análise quantitativa, como análises acerca do tamanho do risco com referência à probabilidade de ocorrência do evento e às consequências de sua ocorrência. Essa avaliação pode ser apoiada por uma discussão dos fatores que contribuem para a probabilidade do risco e utilizando como referência impactos de eventos semelhantes que ocorreram no Brasil ou no exterior (*Australian Government, 2020*).

Independente da abordagem de risco adotada, a AIR deve conter uma seção separada especificando as principais premissas utilizadas. Todos os sumários executivos das AIRs do Reino Unido, por exemplo, contêm um campo separado com os principais pressupostos, riscos e sensibilidades da avaliação dos impactos das alternativas, como ilustrado no box a seguir.

Pressupostos/Sensibilidades/Riscos	Taxa de desconto (%): 3,5%
Todos os custos administrativos são repassados a todos os clientes através de elemento de cobrança permanente nas contas de gás e eletricidade;	
Os destinatários dos descontos na conta de energia aumentam sua demanda por combustíveis para aquecimento, enquanto aqueles que pagam pelo desconto, mas não o recebem, reduzem sua demanda;	
A capacidade de resposta da demanda por energia às mudanças nas contas é baseada em evidências de fontes não-governamentais, publicadas em Beatty et al (2011), Jamasb e Meier (2010);	
A distribuição de renda dos beneficiários é baseada em dados de 2013 da base do Fuel Poverty.	

Fonte: AIR do Programa de Desconto "Casa Aquecida", 2016-2018, do Reino Unido. Tradução livre.

4.1.13.2. Considerando as Incertezas na Implementação do Cenário Recomendado

Por fim, é comum que as AIRs sejam acompanhadas de uma análise quanto aos riscos envolvidos na implementação da alternativa recomendada. Em uma seção curta, explicita-se os principais riscos e ameaças que podem impedir a entrega e a implementação efetivas da opção recomendada. Um exemplo é quando a alternativa depende de edição de lei, decreto ou decisão de conselho, sobre os quais a Agência não possui controle. Outro exemplo é quando a implementação depende de contratação ainda não aprovada ou material ainda não comprado (e.g., novo laboratório ou mão-de-obra adicional para fiscalização). Idealmente, deve-se traçar uma estratégia de gerenciamento de riscos que pode ser executada em conjunto com as partes interessadas.

É importante lembrar que a ANP possui um Guia de Gestão de Riscos (ANP, 2019), aprovado pelo seu Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC). Esse Guia já foi aplicado em projetos-pilotos nas áreas de *upstream*, *midstream*, *downstream* e administrativa. Para esta etapa da AIR, recomenda-se a leitura do item 4.3. "Identificação de riscos e oportunidades de melhorias no processo".

Referências para aprofundamento

Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2019). Metodologia de Gestão de Riscos ANP. Rio de Janeiro, ANP, Versão 2 – Agosto/2019.

Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/gestao-riscos/metodologia-gestao-riscos-anp.pdf>

Australian Government. Risk Analysis in Regulation Impact Statements. Department of the Prime Minister and Cabinet. Guidance Note, March 2020.

Boardman, E.A., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. 2018, Cost–benefit analysis: concepts and practice, 5th edition. Cambridge University Press, United Kingdom.

Prieto, D.C.M. (2014). A Política de Conteúdo Local e as Decisões de Investimento no Brasil. Dissertação de Mestrado (118fls). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia.

U.S. Environmental Protection Agency (2016). Regulatory Impact Analysis of the Final Oil and Natural Gas Sector: Emission Standards for New, Reconstructed, and Modified Sources. Office of Air and Radiation, Office of Air Quality Planning and Standards Research Triangle Park, NC 27711

4.2. RITO SIMPLIFICADO

4.2.1 Hipóteses de Inaplicabilidade e Dispensa de AIR

As decisões regulatórias tomadas pela ANP devem ser motivadas e, em regra, precedidas de estudos técnicos que a justifiquem. Nem sempre, porém, será recomendado ou mesmo possível a realização de uma Análise de Impacto Regulatório em sua completude. Por consumir tempo e envolver custos que podem não ser justificados pelo contexto, pela baixa relevância ou pela urgência da decisão, a AIR poderá ser considerada inaplicável ou, ainda, dispensada. Tais hipóteses foram expressamente previstas no art. 3º, § 2º, e no art. 4º do Decreto nº 10.411, de 2020:

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

(...)

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

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

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

III - que disponham sobre execução orçamentária e financeira;

IV - que disponham estritamente sobre política cambial e monetária;

V - que disponham sobre segurança nacional; e

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

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

I - urgência;

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

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

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

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

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

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

c) dos sistemas de pagamentos;

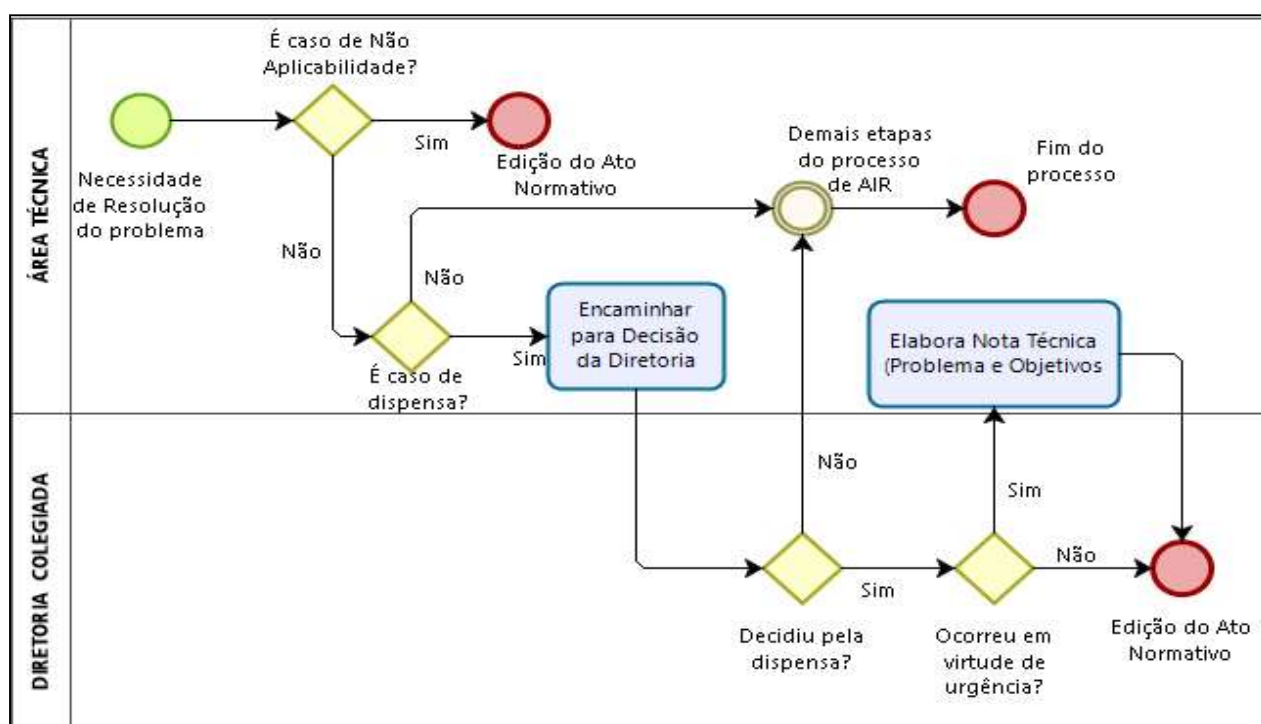
VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

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

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

O fluxograma abaixo auxilia na visualização das hipóteses de dispensa e inaplicabilidade de AIR:

Figura 4. Fluxograma dispensa e inaplicabilidade AIR



Fonte: ANP (Adaptado do Guia da Casa Civil)

Os casos que demandarem a edição de atos normativos em regime de urgência podem ter a AIR prévia dispensada mediante decisão da Diretoria Colegiada, desde que devidamente justificada. Por outro lado, recomenda-se que as normas editadas nestas circunstâncias sejam submetidas à Avaliação de Resultado Regulatório – ARR no prazo máximo de 2 anos a contar da entrada da norma em vigor.

Além disso, nos casos de dispensa de AIR, o art. 6º, § 5º, da Lei nº 13.848, de 2019, prevê que o processo regulatório deve ser precedido de uma Nota Técnica, a qual instruirá a tomada de decisão pela ANP e conterá seus fundamentos técnicos. Ainda segundo o Decreto nº 10.411, de 2020, nas hipóteses de dispensa da AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.¹⁸

¹⁸ No caso específico de dispensa por urgência, o documento deverá obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR.

4.2.2. Elaboração de Nota Técnica de Regulação

A Nota Técnica de Regulação é o documento base para a tomada de decisão pela Diretoria Colegiada da ANP em relação a qualquer ação regulatória. Por essa razão, seu formato e conteúdo são relevantes tanto nos casos de realização de AIR quanto nos casos de dispensa ou inaplicabilidade de AIR.

No caso de realização de AIR, a Nota Técnica de Regulação é relevante pelo seu caráter formal, porque estrutura de determinada forma os resultados obtidos no AIR. Recomenda-se a elaboração do Relatório de AIR em documento separado, para facilitar a divulgação pública das AIRs realizadas pela ANP, sendo ele anexado à Nota Técnica de Regulação que instrumentalize a proposta de ação para deliberação da Diretoria.

No caso de adoção do rito simplificado, a Nota Técnica de Regulação deve conter minimamente os seguintes elementos: (i) a identificação do problema; (ii) a identificação dos atores ou grupos afetados; (iii) a identificação da base legal; (iv) os objetivos que se pretende alcançar; (v) a descrição das possíveis alternativas de ação; (vi) a análise dos possíveis impactos e a comparação das alternativas de ação; (vii) a estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento.

Observa-se que a maioria destes elementos é comum à AIR à exceção, por exemplo, da mensuração dos impactos das alternativas de ação sobre os diferentes atores e grupos afetados. Essa nota técnica deverá ser elaborada de acordo com o modelo disponível no SEI, e seu preenchimento deverá ser feito de acordo com as orientações estabelecidas no seu roteiro de preenchimento, disponível na base de conhecimento do SEI e na Intranet <https://govanp.sharepoint.com/sites/qualidaderegulatoria/SitePages/Análise-de-Impacto-Regulatório.aspx>.

4.3. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE ATO NORMATIVO REGULATÓRIO

A fim de garantir a boa técnica legislativa no âmbito da ANP, a Coordenação de Qualidade Regulatória da Superintendência de Governança e Estratégia da ANP (CQR) publicou, em março de 2018, o Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP, com o intuito de uniformizar e aperfeiçoar a elaboração, redação, articulação e alteração dos atos normativos editados pela Agência.

Atualmente, todas as minutas de resolução devem passar pela análise da CQR antes e depois de serem submetidas à consulta e audiência públicas. Essas análises de qualidade legística são realizadas em no máximo 5 dias úteis, e são em geral submetidas à averiguação por, ao menos, dois dos servidores da equipe.

A fim de auxiliar a elaboração de Atos Normativos, a ANP mapeou o macroprocesso de elaboração de atos normativos, o que gerou um manual do processo. Tanto o manual do processo quanto o Manual para a Elaboração de Atos Normativos da ANP, com as regras de técnica legística, podem ser encontrados na Intranet e no site da ANP, na página de Qualidade Regulatória.

5. IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DAS AÇÕES REGULATÓRIAS

5.1. SUMÁRIO

A implementação de uma intervenção regulatória pode ser entendida como o momento em que se materializa a atuação regulatória propriamente dita. É o que acontece entre o estabelecimento de uma aparente intenção da Agência de editar determinada norma e o impacto desta nova ação normativa no mundo dos fatos. É nesse momento que as ações planejadas se tornam realidade e, se não forem bem planejadas e executadas, podem levar ao insucesso da intervenção.

Tendo em vista a complexidade envolvida na implementação de uma intervenção regulatória, é importante a elaboração de uma estratégia para esse momento de realização, a qual deve levar em conta uma série de fatores que poderão influenciá-la. Após a conclusão da implementação, é igualmente relevante monitorar o seu desempenho e os custos envolvidos nesse processo.

Neste capítulo, serão analisadas as estratégias que podem ser adotadas para a implementação, a fiscalização e o monitoramento das ações regulatórias editadas pela ANP, a fim de assegurar-lhes maior eficiência e efetividade. No item 4.1.8, foram abordados os passos necessários para se traçar uma estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento ainda durante a elaboração da AIR pelas áreas responsáveis dentro da ANP, antes que a ação regulatória seja efetivamente aprovada pela Diretoria ao final da AIR. O presente capítulo, por sua vez, trata da implementação, fiscalização e monitoramento de uma ação regulatória já efetivamente aprovada, no momento em que ela será posta em prática.

A implementação, a fiscalização e o monitoramento podem ser feitos pela mesma unidade finalística que realizou anteriormente a AIR ou por outra, a depender das divisões de competências da ANP, da existência ou não de grupo de trabalho para elaboração de AIR e dos impactos que as resoluções realizadas por uma unidade podem ter sobre outras unidades.

Além disso, mesmo nos casos em que a AIR tenha sido dispensada ou considerada inaplicável, será necessário o desenvolvimento da estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento da ação regulatória, nos moldes trazidos neste capítulo.

Nos itens seguintes serão abordados os diferentes métodos que podem ser adotados para a definição desta estratégia e, em seguida, as hipóteses em que se faz necessário um monitoramento mais aprofundado por meio da Análise de Resultado Regulatório – ARR. Por fim, serão analisados os mecanismos de gestão de estoque regulatório e as hipóteses de guilhotina de normas obsoletas.

5.2. METODOLOGIA

Após a definição da ação regulatória que será implementada, seja por meio de AIR ou de outros métodos decisórios (nos casos de dispensa e inaplicabilidade de AIR), deve ser estabelecido o Plano de Implementação, Fiscalização e Monitoramento.

Na fase de implementação, esse plano deverá abordar os seguintes pontos-chave:

- Definição da ação normativa escolhida;
- Objetivos pretendidos pela ação normativa;
- Normas em vigor sobre o tema e necessidade de sua alteração ou revogação;
- Possíveis desafios técnicos, organizacionais e temporais para a implementação;
- Ações para a superação desses desafios;
- Áreas responsáveis pela implementação, quais as tarefas que caberão a cada uma delas e mecanismos de coordenação e comunicação entre estas áreas; e
- O cronograma de implementação.

É recomendável a consulta aos atores que serão envolvidos na implementação da ação normativa, para que possam se manifestar quanto à exequibilidade das medidas que ficarão a cargo de cada um e quanto aos prazos estimados no cronograma.

Uma vez definidos de forma clara os atores responsáveis pela implementação, as ações cabíveis a cada um deles e o cronograma a ser observado, inicia-se, de fato, a implantação, com a tomada de ações concretas para a concretização da ação normativa. Neste momento, devem ser adotadas as seguintes medidas:

- Estabelecimento de prazo para a intervenção regulatória entrar em vigor (*vacatio legis*) e prazo para a ação normativa vigorar (prazo de vigência);
- Definição das penalidades no caso de não conformidade e do tipo de sanções recomendadas.
- Elaboração de minuta do instrumento regulatório escolhido (por exemplo, redação de resolução, elaboração de cartilha etc.). O ato deverá dispor sobre sanções, prazo para entrada em vigor e período de vigência;
- Envolvimento ou a coordenação com outros órgãos ou instituições envolvidas na ação normativa;
- Preparação específica da ANP para a implementação da atuação regulatória, como adaptação de sistemas, capacitação de servidores, alterações em processos de trabalho, contratação e realocação de pessoal, dentre outros;
- Definição de estratégia e periodicidade para coleta de novos dados ou informações específicas para acompanhar e avaliar a implementação da ação regulatória;

- Elaboração de plano de comunicação da atuação regulatória com os destinatários da medida; e
- Publicação dos atos normativos necessários, inclusive alteração ou revogação de outras normas em vigor.

Publicados os atos normativos necessários à implementação da nova ação regulatória, passa-se para a fase de fiscalização e monitoramento. Nesta etapa, deve ser analisado (i) se os destinatários da norma estão observando os seus termos; e (ii) se a norma está produzindo os efeitos esperados, (iii) se há impactos que não foram mensurados ou não foram avaliados de maneira adequada e (iv) se há desafios não previstos inicialmente para a operacionalização da norma.

A fiscalização tem por objetivo garantir o melhor resultado possível de cumprimento da norma com os menores custos regulatórios possíveis. Para isso, devem ser levados em consideração os seguintes pontos:

- Definição do tipo de fiscalização recomendada para o cumprimento da norma em questão: preventiva, orientativa, inspeção com frequência pré-definida, inspeção aleatória ou seletiva, auditoria, visitas técnicas, testes de conformidade, canais de denúncia e reclamação;
- Definição das áreas da ANP que serão responsáveis pela fiscalização;
- Avaliação se a ANP possui infraestrutura, recursos, equipamentos e pessoal necessários para a efetiva fiscalização;
- Análise dos dados necessários para uma fiscalização efetiva;
- Análise quanto à necessidade de alguma preparação específica ou adaptação interna da Agência para a atividade de fiscalização e qual o prazo necessário para essa adaptação; e
- Aferição da compatibilidade e da proporcionalidade dos custos da fiscalização com os objetivos que se pretende alcançar.

Além da fiscalização, é essencial que a ação normativa seja objeto de monitoramento constante. O 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. Um monitoramento bem conduzido produz dados que podem ser utilizados na etapa de avaliação.

O monitoramento deve ser feito por meio de indicadores, os quais devem estar relacionados aos objetivos pretendidos com a intervenção regulatória. Nos casos em que a ação regulatória seja precedida de AIR, é importante que os indicadores sejam discutidos e pré-estabelecidos desde a sua elaboração); muito embora possam ser reanalisados no momento da implementação da norma, se necessário. Devem ser também definidos os órgãos responsáveis pelo monitoramento da ação normativa.

Os indicadores podem ser obtidos, por exemplo, por meio das práticas já adotadas pela ANP, pela coleta de novos dados que reflitam os pontos-chave para o acompanhamento e a eficácia da ação normativa, assim como pela utilização de critérios já adotados por outras agências e outros órgãos e entidades.

Cada um dos indicadores de monitoramento deve ser detalhado a partir dos seguintes aspectos:

- Nome do indicador;
- Usos (relevância do indicador, como ele contribui para a tomada de decisão, o que se espera medir, que problemas ele pretende identificar);
- Método de cálculo;
- Periodicidade de aferição;
- Cenário inicial (ponto de partida, será de base para comparação quando das medições seguintes);
- Limitações do indicador;
- Fonte dos dados a serem coletados e analisados;
- Divulgação dos resultados (os resultados obtidos serão ou não divulgados e por quê);
- Objetivos relacionados ao indicador; e
- Prazo para atingimento dos objetivos;

O monitoramento de resultados é desejado para todas as ações normativas, principalmente aquelas capazes de gerar grandes impactos. Como visto, o monitoramento é importante mecanismo de identificação e correção de falhas regulatórias. No entanto, ele não se confunde com a Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, que será tratada a seguir.

5.3. AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO (ARR)

A Avaliação da Resultado Regulatório – ARR é o processo sistemático de avaliação de uma ação para averiguar se seus objetivos foram alcançados. Não deve ser confundida com os processos de fiscalização ou monitoramento, que buscam averiguar o cumprimento de obrigações e o atingimento de metas pré-definidas, respectivamente. O objetivo da ARR é verificar o que de fato ocorreu após a implementação da ação escolhida pela Agência.

Ainda que as ações normativas sejam submetidas a rigorosos processos de avaliação de impacto regulatório *ex ante*, é impossível eliminar a possibilidade da ocorrência de fatores imprevisíveis ou de alterações de contexto, mudanças tecnológicas ou adaptações incontornáveis no comportamento dos agentes após a sua implementação. Além disso, os efeitos de uma ação normativa podem ser alterados por outras normas, regulações ou leis criadas ou alteradas posteriormente à sua entrada em vigor. Assim, no médio e longo prazo, uma regulação que inicialmente era efetiva e eficaz pode ficar ultrapassada ou inadequada.

A ausência de avaliação *ex post* pode resultar na manutenção de regulações ineficazes e que geram custos desnecessários, no desconhecimento de impactos indesejados da ação normativa, no desconhecimento sobre a necessidade ou oportunidades de melhorias na regulação em vigor e na carência de fundamentos técnicos para demonstrar os benefícios promovidos pela ação implementada e comprovar a adequação da decisão tomada pela Agência.

A OCDE (2012) recomenda que a ARR seja realizada pelo menos para os casos de normas regulatórias mais complexas e para as normas que tenham sido dispensadas da realização da AIR em virtude de urgência.

Há três possíveis análises que podem ser conduzidas na ARR:

- Avaliação de processo: busca avaliar como a ação foi implementada, com foco nos meios e processos empregados e como eles contribuíram para o sucesso ou fracasso na obtenção dos objetivos esperados;
- Avaliação de impacto: busca avaliar se a ação implementada de fato agiu sobre o problema identificado, quais impactos positivos ou negativos ela gerou, como eles se distribuíram entre os diferentes grupos afetados pela ação normativa e se houve impactos inesperados;
- Avaliação econômica: busca avaliar se os benefícios gerados pela ação implementada superaram seus custos.

Ao realizar a ARR, deve-se tentar identificar outros fatores que possam ter contribuído para os resultados observados, tentando isolar, tanto quanto possível, os efeitos diretamente decorrentes da ação implementada. Deve-se buscar, ainda, analisar qual seria o possível cenário caso nenhuma medida regulatória tivesse sido levada a efeito e se este cenário seria mais eficiente do que aquele ocorrido.

Os processos de fiscalização e monitoramento da ação implementada podem trazer dados e informações importantes para a ARR. Assim, é recomendável que durante a elaboração da estratégia de fiscalização e monitoramento (etapa da AIR) seja feita alguma reflexão sobre as questões básicas que deverão ser respondidas futuramente na ARR. Além disso, é importante que os dados da fase de implantação, fiscalização e monitoramento sejam colhidos e reportados da maneira mais completa e organizada possível, de modo a contribuir para a realização de posterior ARR.

Para trazer outras perspectivas na avaliação da ação implementada, a ARR pode ser realizada por equipe distinta daquela que conduziu a AIR, por grupo especialmente constituído para tal tarefa, por consultoria externa contratada etc. A partir das conclusões alcançadas, a ARR deve trazer uma orientação sobre a pertinência de manutenção, alteração ou revogação do regulamento avaliado.

O procedimento de ARR foi disciplinado pelo Decreto nº 10.411, de 2020. É possível destacar que a ARR poderá ter caráter temático e ser realizada apenas quanto a partes específicas de um ou mais atos normativos (art. 13, § 1º). Para tanto, as entidades deverão instituir **agenda de ARR** e nela incluirão, no mínimo, um ato normativo de seu estoque regulatório de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados (art. 13, § 2º). A escolha dos atos normativos que constarão da agenda de ARR deve seguir, preferencialmente, os seguintes parâmetros (art. 13, § 3º): (i) ampla repercussão na economia ou no País; (ii) existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo; (iii) impacto significativo em organizações ou grupos específicos; (iv) tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou (v) vigência há, no mínimo, cinco anos.

5.4. GESTÃO DE ESTOQUE REGULATÓRIO E SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

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."*.

Consiste, em outros termos, na adoção de medidas com vistas à racionalização e à desburocratização da atuação da ANP e, sobretudo, de suas normas. A gestão periódica do estoque regulatório é fundamental para a identificação de normas contraditórias, desatualizadas, fragmentadas e pouco claras.

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.

É o caso, por exemplo, da unificação e consolidação em um único ato normativo da legislação que trate de um mesmo tema. 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 ANP busca promover revisões periódicas de suas normas em vigor. É possível que tais procedimentos de gestão de estoque regulatório sejam precedidos de mecanismos de participação dos interessados, notadamente a consulta pública, a fim de que agentes econômicos, consumidores e usuários dos serviços tenham a possibilidade de opinar sobre normas que consideram obsoletas, desorganizadas ou pouco didáticas.

Essa revisão deve ser feita de modo a gerar um diagnóstico sobre o atual estado dessas normas e ser sucedida de procedimentos de revogação de normas desatualizadas e consolidação, em um único ato normativo, de normas esparsas que disciplinem o mesmo assunto.

Ademais, antes de se proceder à revogação, revisão e consolidação da legislação, a ANP busca publicar Nota Técnica em que se (i) explicita os motivos que levaram à seleção das normas a serem revogadas, modificadas ou reunidas; e (ii) enumera os atos em vigor que permanecerão disciplinando determinado assunto.

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 adotados pela ANP.

5.4.1 Guilhotinas ordinárias e extraordinárias

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 da ANP, visando à melhoria da qualidade regulatória.

Em geral, a guilhotina é antecedida de processo de gestão de estoque regulatório, no qual se identifica a existência de um conjunto expressivo de normas desatualizadas e não mais aplicadas, algumas das quais, inclusive, já tacitamente substituídas por outros atos normativos. Feito esse diagnóstico, é promovida a revogação conjunta desses atos normativos – a chamada guilhotina regulatória.

A guilhotina pode ser ordinária ou extraordinária. Ela será ordinária quando for feita dentro de um procedimento periódico e de rotina de gestão de estoque regulatório. Será, por outro lado, extraordinária quando feita fora do calendário padrão de revisão de atos normativos em vigor, em geral motivada por ações de reformulação e modernização de uma determinada área de atuação da Agência.

Os benefícios da prática vão além da mera redução do estoque, pois, apesar de não produzirem efeitos práticos, as normas obsoletas poluem o estoque regulatório e podem gerar confusão para pessoas e empresas que lidam com os atos da Agência. A revogação promovida pela guilhotina simplifica o acesso e garante mais clareza ao estoque, que passa a representar o conjunto de atos realmente vigentes e aplicados pela ANP.

Assim como nos demais procedimentos de gestão de estoque regulatório, a ANP busca também anteceder de participação dos interessados e da publicação de Nota Técnica que exponha os motivos de escolha dos atos revogados e aqueles que regulam atualmente os temas atingidos pela atualização normativa.

A fim de ilustrar a importância do processo, à época de sua realização, a ANP passou a ter em seu estoque 231 normas principais, estabelecendo regras e critérios aos administrados, e 150 normas acessórias que alteravam as normas principais. Isso significa que a ANP conseguiu reduzir a menos da metade seu estoque regulatório efetivo e vigente quando comparado ao estoque antes da realização da guilhotina.

Isso significou também uma redução do tempo médio de vigência do estoque da ANP de 23 anos e 1 mês, em 2014, para 6 anos e 10 meses, em fevereiro de 2017, quando o último ato normativo desse processo de guilhotina foi publicado.

Esse processo foi de suma importância não só para facilitar a compreensão do estoque regulatório pelos agentes regulados, que agora lidam com menos da metade do arcabouço de normas, e com uma idade média das normas quase três vezes menor que o estoque anterior; mas também para possibilitar uma menor quantidade de normas a serem geridas pela ANP, abrindo portas a diversas iniciativas de melhoria da qualidade regulatória, como a simplificação administrativa.

Guilhotinas já realizadas pela ANP

A ANP realizou um processo de guilhotina regulatória de suas normas, dividido em 3 etapas. A primeira consistiu no levantamento das normas a serem guilhotinadas, com elaboração pelas unidades finalísticas de justificativa para revogação de cada norma, validação da relação final de normas e consulta interna para que servidores de todas as áreas pudessem avaliar a sugestão de guilhotina.

A segunda etapa foi a realização de consultas e audiências públicas para que cidadãos e agentes regulados pudessem analisar a listagem de normas eleitas para serem guilhotinadas e pudessem opinar sobre erros ou sugerir a inclusão de outras normas.

Por fim, a última etapa foi a elaboração de atos para a revogação das normas selecionadas. Ao todo foram três atos: a Resolução ANP nº 27, de 2014, revogando 174 normas; a Portaria ANP nº 374, de 2016, revogando 70 normas; e a Resolução ANP nº 668, de 2017, revogando 339 normas. Esse processo eliminou, portanto, de 583 normas obsoletas da ANP.

6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis devem ser submetidas à consulta pública e à audiência pública, previamente à tomada de decisão pela Diretoria Colegiada.

No que tange à realização da AIR, a participação social para o levantamento de informações e para o recebimento de contribuições poderá ocorrer:

- ao longo de toda a realização da AIR (ou Nota Técnica de Regulação, nos casos de dispensa ou inaplicabilidade de AIR), em marcos predefinidos da análise;
- quando identificada a necessidade de obtenção de informações adicionais específicas; e
- 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.

Atenção: todos os marcos da AIR (definição do problema, levantamento de opções regulatórias, comparação das opções regulatórias etc.) ou mesmo da Nota Técnica de Regulação podem ser submetidos ao escrutínio dos interessados. Todavia, os custos para a realização da análise de impacto regulatório devem manter proporcionalidade com os custos resultantes do não tratamento do problema.

A consulta às partes interessadas deve ser iniciada o mais cedo possível, pois ela pode contribuir para o processo de AIR mais do que os métodos analíticos. Essa consulta pode ser, inclusive, por meios de participação mais informais, como os formulários de pesquisa e os *workshops*. De mais a mais, as consultas não precisam seguir um modelo passivo, em que a ANP publica um edital colocando à disposição da sociedade civil a escolha quanto à participação em tais procedimentos. Sempre que necessário, a Agência poderá, de forma ativa, fazer consultas formais direcionadas especificamente aos principais agentes de empresas do grupo de possíveis afetados pela proposta normativa, bem como a entidades de defesa do consumidor, da concorrência, do meio ambiente entre outras.

6.1. 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 da indústria de petróleo, de gás natural e de biocombustíveis.

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 por força do art. 9º da Lei nº 13.848, de 2019. De igual modo, os arts. 8º a 11 do Decreto nº 10.411, de 2020, e o art. 29 da LINDB incentivam que a Administração Pública Federal adote procedimentos de participação social nos procedimentos de Análise de Impacto Regulatório, sempre que relevantes para identificação do problema regulatório, para identificação dos grupos afetados e para o mapeamento e a avaliação das alternativas de atuação da Agência.

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

De acordo com o art. 9º, § 5º, da Lei nº 13.848, de 2019, c/c o art. 19 do Decreto nº 10.411, de 2020, a ANP deverá disponibilizar em seu sítio eletrônico a análise das informações e as manifestações recebidas no processo de consulta pública em até 30 dias úteis após a reunião Diretoria Colegiada para deliberação final sobre a matéria.

6.2. 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 da indústria de petróleo, de gás natural e de biocombustíveis.

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.

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

Por fim, a ANP deverá disponibilizar em seu sítio eletrônico a análise das informações e as manifestações recebidas no processo de consulta pública em até 30 dias úteis após a reunião Diretoria Colegiada para deliberação final sobre a matéria.

6.3. OUTROS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Além da consulta e da audiência públicas, a ANP adota também outros meios de participação direta de interessados, conforme autorizado pelo art. 11 da Lei nº 13.848, de 2019. Os principais mecanismos são os cadastros de interessados, os seminários e as tomadas públicas de contribuições.

Como uma boa prática dentro da ANP, estimulamos que as áreas técnicas criem um cadastro de interessados. Isso não só para facilitar a comunicação direta sobre mecanismos de participação social que estejam em curso, mas também para aumentar as possibilidades de participação social em outras iniciativas da ANP.

Como exemplo, a introdução da dinâmica de realização de AIRs depende visceralmente da criação de novas formas de consulta e pesquisa de agentes econômicos regulados para auxiliar na definição do problema, das alternativas possíveis, e, principalmente, na mensuração dos impactos destas alternativas sobre o mercado. O Nesse contexto, o art. 9º do Decreto nº 10.411, de 2020 possibilita que a ANP realize consultas aos segmentos sociais diretamente afetados pela norma.

Além disso, a ANP também realiza seminários, eventos que reúnem especialistas para debater um tema objeto de uma nova ação regulatória, aberto à participação dos interessados.

Por fim, a consulta prévia é o instrumento de apoio à tomada de decisão realizado antes da AIR ou da proposta de edição ou alteração de ato normativo. Se encontra mapeada no macroprocesso de elaboração de ações regulatórias como uma das etapas possíveis para participação social, antes mesmo da realização de uma AIR, ou da confirmação da necessidade de criação de novo ato normativo.

Todas essas iniciativas auxiliam a ampliar a participação dos agentes econômicos, consumidores e usuários de bens e serviços, melhorando o ambiente regulatório no setor de petróleo, de gás natural e de biocombustíveis.

6.4. PROCEDIMENTO DE DIVULGAÇÃO DE RESULTADOS

O relatório contendo o posicionamento da ANP em relação às contribuições recebidas na consulta pública, audiência pública e outros mecanismos de participação deve ser publicado no sítio da ANP na internet e em sua sede, em até trinta dias úteis após a data da reunião de Diretoria Colegiada da ANP que deliberou sobre a matéria. Esse relatório deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- a consolidação das informações contidas no relatório de contribuições recebidas na consulta pública e no relatório da audiência pública;
- a deliberação da Diretoria Colegiada da ANP pelo acatamento, total ou parcial, ou não acatamento das contribuições recebidas, acompanhada de justificativa; e
- o número do ato normativo publicado, se aplicável.

Caso tenha sido realizada a transmissão da audiência em alguma plataforma digital, a ANP deve publicar o endereço eletrônico do vídeo gravado na audiência pública em sua respectiva página no sítio da ANP na internet, em até cinco dias após a data de sua realização.

Além disso, por fim, a minuta de ato normativo, a Nota Técnica de Regulação e os documentos específicos de cada instrumento de participação social (tabela de acatamento, relatórios etc.) devem ser juntados aos autos do respectivo processo administrativo no Sistema Eletrônico Integrado – SEI.

6.5. PLATAFORMAS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO

Atualmente, a ANP tem cada vez mais utilizado instrumentos que permitam a participação social pela internet. Tanto com participação ao vivo quanto pela gravação e disponibilização em plataformas digitais posteriormente à sua realização para ampliação da transparência.

Uma das várias medidas adotadas pela ANP para ampliar a comunicação e participação social a respeito das ações regulatórias da ANP é a transmissão online das Reuniões de Diretoria.

Além de serem transmitidas ao vivo pelo Youtube, as Reuniões de Diretorias que foram realizadas com a transmissão ao vivo ficam gravadas e podem ser acessadas diretamente no canal da ANP no Youtube, acessível pelo link <https://www.youtube.com/user/ANPgovbr>.

Para verificar as formas de participação em consultas e audiências públicas seja por meio virtual ou presencial, deve-se consultar a página específica da consulta e audiência de interesse, no site <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/consultas-e-audiencias-publicas>.

Por ter importância central na estrutura de governança do órgão, a ANP busca discutir constantemente a necessidade de criação de ferramentas próprias de participação digital, tanto em procedimentos de consulta e audiências públicas quanto veículos de comunicação abertos permanentemente.

6.5.1. Simplifique!

O “Simplifique!” é uma ferramenta digital promovida pelos Ministérios da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e da Economia com vistas a desburocratizar o governo federal. Por meio dele, qualquer usuário de serviços públicos pode contribuir e participar do processo de simplificação normativa, fiscalizando os padrões de atendimento definidos pelo Decreto nº 9.094, de 2017.

Por meio do “Simplifique!”, qualquer interessado pode enviar solicitações para simplificar os serviços prestados por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal. A iniciativa recebida é encaminhada para o Comitê de Desburocratização do respectivo órgão, onde será analisada. O prazo para resposta é de 30 dias, prorrogáveis por igual período.

O site eletrônico oficial da ANP possui um *hyperlink* para acesso direto ao Simplifique!

6.5.2. Ouvidoria

Em 2019, foi instituída a Ouvidoria na ANP (Portaria ANP nº 142, de 2019). A Ouvidoria é um canal para apresentação de sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias por parte dos cidadãos, servindo como ponte entre o cidadão e a Administração Pública.

Ela recebe as manifestações, analisa, orienta e encaminha às áreas responsáveis pelo tratamento ou apuração do caso, não se limitando a receber questionamentos e encaminhar respostas. A partir das informações trazidas pelos cidadãos, a Ouvidoria pode identificar melhorias, propor mudanças, assim como apontar situações irregulares no órgão ou entidade.

7. TRANSPARÊNCIA

7.1. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei nº 12.527, de 2011, conhecido como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas.

A LAI aplica-se todas as esferas federativas, incidindo sobre a Administração Direta de União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e entidades integrantes de suas respectivas Administrações Indiretas, bem como sobre Poder Legislativo, o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

Para garantir sua efetividade, o acesso à informação pública deve ser considerado a regra geral. O sigilo somente pode se dar em hipóteses excepcionais e previstas na própria LAI, que admite (i) o sigilo de dados pessoais de particulares; (ii) a classificação de documentos como sigilosos quando a sua divulgação possa colocar em risco a segurança da sociedade (vida, segurança, saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência); e (iii) que outras normas imponham sigilo de informações, como, por exemplo, o sigilo bancário e telefônico.

Os documentos sigilosos podem ser classificados como ultrassecretos (período de validade 25 anos, renovável uma única vez), secretos (prazo de validade 15 anos) e reservados (prazo de segredo de 5 anos). Qualquer interessado pode apresentar pedidos de desclassificação ou reavaliação de classificação caso não concorde com o sigilo da informação ou com a classificação dentro do sigilo.

Em âmbito federal, a Lei de Acesso à Informação é regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 2012, que prevê a obrigatoriedade de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal divulgarem, até o dia 1º de junho de cada ano, em seus sites na internet, a lista das informações classificadas e desclassificadas como sigilosas nos últimos doze meses.

O art. 13 do Decreto nº 7.724, de 2012, dispõe, ainda, que não serão atendidos pedidos de informação que sejam genéricos, desproporcionais, desarrazoados; ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

A LAI também permite a não divulgação de documentos e informações que estejam sendo utilizados como fundamento para tomada de decisão em processos decisórios em curso. Nesse caso, a ANP pode negar o acesso à informação, explicando ao cidadão que a informação será disponibilizada após

a conclusão do ato decisório. Caso possível, a unidade organizacional responsável deve indicar uma previsão de quando a decisão será tomada.

Outro ponto relevante na Lei de Acesso à Informação é o fornecimento gratuito de informação (gratuidade da informação), admitida apenas a cobrança do custo de reprodução de documentos.

Além disso, devem ser adotados instrumentos de transparência ativa, além de transparência passiva. A transparência ativa é caracterizada pela divulgação proativa de informações de interesse coletivo, ao passo que a transparência passiva é maximizada por meio da criação de procedimentos e prazos que facilitem a obtenção, sob demanda, de informações por interessados.

7.2. POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO ELETRÔNICA E VIRTUAL

Além de divulgação oficial no Diário Oficial da União, a ANP também utiliza seu sítio eletrônico oficial e seus perfis em redes sociais como importantes instrumentos de comunicação e aproximação com a sociedade civil. Nesses portais digitais, podem ser encontradas informações sobre a Agência, sua estrutura de funcionamento, atos normativos em vigor, agenda dos diretores, dados abertos e outras informações.

Os itens a seguir (7.2.1. e 7.2.2) trazem mais detalhes sobre o sítio eletrônico oficial e os perfis em redes sociais mantidos pela ANP.

7.2.1. Sítio Eletrônico Oficial

A ANP mantém sítio eletrônico oficial em que divulga suas principais ações, suas competências, seus atos normativos e outras informações relevantes. O *site* é constantemente atualizado e mantido com diagramação simples, organizada, funcional e amigável.

A Agência busca, ainda, utilizar em seu sítio eletrônico linguagem acessível ao público em geral e possui versões compatíveis com programas para pessoas com deficiência, inclusive visual e auditiva.

O sítio eletrônico da ANP é uma importante ferramenta de comunicação com agentes regulados, usuários e consumidores. É utilizado para divulgar quaisquer informações de interesse público, tais como eventos abertos ao público externo, consultas e audiências públicas em andamento, licitações abertas, novos atos normativos editados etc.

7.2.2. Redes Sociais

A fim de promover uma maior aproximação com o público em geral, a ANP mantém perfis ativos no Facebook e no Twitter, bem como um canal no Youtube. Esses perfis buscam, sempre que possível, utilizar linguagem simplificada e acessível para divulgar as principais ações da Agência, mudanças normativas, divulgar mecanismos de participação em andamento e outras ações de interesse público. As contas no Facebook e no Twitter são utilizadas para postagem de conteúdos relativos às competências da Agência, enquanto o canal no Youtube é empregado para transmissão de reuniões de diretoria, palestras e, futuramente, audiências públicas.

A ANP promove a liberdade de expressão dos usuários, mas, ao mesmo tempo, se mantém atenta ao conteúdo das interações e à linguagem utilizada em comentários. Notícias falsas, postagens preconceituosas ou ofensivas podem ser removidas, mediante justificativa.

A ANP busca avaliar periodicamente a qualidade da comunicação estabelecida em redes sociais, identificando pontos a serem aprimorados e a pertinência da manutenção dos perfis atuais e eventual criação de perfis em novas redes sociais.

7.3. MECANISMOS DE DIVULGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS

Os atos normativos editados pela ANP são divulgados, primeiramente, no Diário Oficial da União – DOU, tendo em vista que a publicação neste veículo é condição de eficácia dos atos administrativos.

Além disso, com vistas a alcançar o maior número possível de interessados, a ANP publica todos os atos normativos em vigor no sistema de legislação disponível em seu sítio eletrônico (<https://www.gov.br/anp/pt-br/servicos/legislacao-da-anp>). Para facilitar a navegação entre os diversos atos normativos publicados, o sistema de legislação da ANP possibilita a busca por palavra-chave, entre outros mecanismos, como especificação do ano de edição ou espécie de ato normativo.

O sistema de legislação está sempre atualizado e organizado de maneira acessível e intuitiva, com indicação para atos em vigor e atos revogados, bem como atos em destaque e últimas publicações.

Em todos os atos, há uma compilação das alterações sofridas, exibindo-se sempre o documento já consolidado, de modo a facilitar a compreensão sobre a versão em vigor. No mesmo sentido, há também a indicação dos atos relacionados àquele que está sendo exibido.

Uma das comodidades do sistema de legislação da ANP é a área do usuário, que permite não só que os atos normativos mais utilizados ou relevantes sejam salvos para consultas futuras, como permite anotações pessoais e outras funcionalidades para facilitar o manuseio, compreensão e aprendizado dos usuários em relação aos atos normativos da ANP.

Além da postagem sítio eletrônico, atos normativos aptos a gerar impactos consideráveis e de relevante interesse público, a critério da própria Agência, são também divulgados nos perfis da ANP nas redes sociais, preferencialmente por meio de linguagem simplificada e acessível ao público em geral.

Por fim, a ANP elabora, ainda, clippings informativos, os quais são periodicamente enviados para os endereços eletrônicos (e-mails) de interessados cadastrados junto ao portal eletrônico da Agência.

7.4. AGENDA DA DIRETORIA

A ANP divulga em seu sítio eletrônico a agenda de seus diretores, a fim de tornar públicos os compromissos oficiais mantidos pelos membros da diretoria. A divulgação é uma importante medida de *accountability* e combate à corrupção e à captura, uma vez que permite que a sociedade civil seja informada sobre reuniões e demais encontros dos dirigentes da Agência. Dada sua relevância, a divulgação de agenda da diretoria é considerada pela OCDE como uma diretriz de melhores práticas regulatórias.

Destaque-se, ainda, que, no caso de cumprimento de compromissos de última hora, que surjam sem a antecedência necessária para que sejam previamente incluídos na agenda dos diretores, deve ser feita a divulgação posterior da realização do encontro. Nessa divulgação, devem ser informados também os motivos que impediram a divulgação prévia, deixando claro tratar-se de situação excepcional.

7.5. REUNIÕES DE DIRETORIA

Em atendimento à Lei nº 13.848, de 2019 (art. 8º, §§ 1º e 4º), a pauta das reuniões de dirigentes da ANP deve ser divulgada com até três dias úteis de antecedência, enquanto a ata da reunião deve ser disponibilizada aos interessados na sede da Agência e em seu sítio eletrônico oficial em até cinco dias úteis após a sua aprovação. Em regra, somente é permitida a deliberação sobre matérias que constem na pauta, exceto no caso de matérias urgentes e relevantes, a critério do diretor-geral, cuja deliberação não possa submeter-se aos prazos neles estabelecidos (§§ 2º e 5º).

As reuniões de diretoria da ANP são transmitidas por meio do canal da Agência no Youtube, havendo também a possibilidade de inscrição prévia para acompanhamento presencial. Além da transmissão ao vivo, o art. 8º, § 3º da Lei nº. 13.848, de 2019 estabelece que a gravação de cada reunião deliberativa deve ser disponibilizada aos interessados na sede da Agência e no respectivo sítio na internet até quinze dias úteis após o encerramento da reunião.

7.6 BANCO DE DECISÕES DA DIRETORIA

A ANP coloca à disposição da sociedade o Banco de Decisões, instrumento que consolida, de forma segmentada por assunto, as decisões tomadas pela Diretoria Colegiada a partir de 2016, com foco nas atividades regulatórias e que possam servir como eventual balizamento de futuras decisões e evoluções regulatórias e contratuais (<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/reunioes-da-diretoria-colegiada/resolucoes-da-diretoria-colegiada-banco-de-decisoes>).

O Banco de Decisões se soma a outros mecanismos de atendimento e comunicação que a ANP mantém com a sociedade e com o mercado, como a Ouvidoria que orienta agentes econômicos e recebe sugestões e denúncias.

7.7. DADOS ABERTOS

Dados abertos são, segundo o Decreto nº 8.777, de 2016, dados acessíveis ao público, apresentados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte. Em outras palavras, são dados digitais estruturados para serem acessíveis por qualquer pessoa sem a necessidade de programa ou licença específica.

A ANP publicou em agosto de 2018 seu primeiro Plano de Dados Abertos – PDA, o qual estabeleceu a divulgação dos dados brutos, quando possível, e dos relatórios mais requisitados pela sociedade, em formato aberto, de fácil interpretação e processamento, com o objetivo de dar transparência e entregar, de forma simples e com periodicidade conhecida, os dados custodiados pela ANP, que podem então ser visualizados, estudados e trabalhados pelos cidadãos, acadêmicos, jornalistas e agentes econômicos.

Ainda em 2018, a ANP publicou, sob forma de projeto piloto, um conjunto de dados abertos importantes para a sociedade e mercado regulado, compreendendo dados de produção de petróleo e gás natural, fiscalização de contratos de conteúdo local, participações governamentais, programa de monitoramento da qualidade de combustíveis, rodadas de licitações e série histórica de pesquisa de preços, assim como o registro dos preços informados voluntariamente pelos postos de revenda de combustíveis.

Após realizar uma consulta pública, em que disponibilizou para sugestão de priorização da sociedade seu inventário de dados com 318 tipos diversos, a ANP publicou a 1ª revisão de seu PDA, incluindo um cronograma de publicação dos tipos de dados solicitados na consulta, assim como a conversão de todo o seu Anuário Estatístico, publicação que consolida os dados referentes ao desempenho da indústria e do sistema de abastecimento de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Caso seja de interesse, os dados abertos da ANP podem ser consultados no site <http://dados.gov.br/organization/agencia-nacional-do-petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis-anp>.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMCZUC, André Ambrosio. **A prática da tomada de decisão**. São Paulo: Atlas, 2019.

Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Manual para a elaboração de atos administrativos**. Superintendência de Governança e Estratégia, Coordenação de Qualidade Regulatória. Rio de Janeiro: outubro de 2018.

Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Metodologia de Gestão de Riscos ANP**. Rio de Janeiro, ANP, Versão 2 – Agosto/2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/gestao-riscos/metodologia-gestao-riscos-anp.pdf>.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. **Guia de Análise de Impacto Regulatório**, 2019. Disponível em <http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/3564250/AIR+v2.pdf/9dad3e57-4163-452e-adc4-0d41bc57beab>.

Australian Government. **Risk Analysis in Regulation Impact Statements**. Department of the Prime Minister and Cabinet. Guidance Note, March 2020. Disponível em: <https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/risk-analysis-regulation-impact-statements-guidance-note>.

BOARDMAN, E.A., GREENBER, D.H., VINING, A.R. e WEIMER, D. L. **Cost-benefit analysis: concepts and practice**. 5ª edição. Cambridge University Press: Reino Unido, 2018.

Casa Civil. **Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório**. Casa Civil da Presidência da República, Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – Brasília, SAG, 2018a.

Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, volume 1, 2018b.

CEPS. **Assessing the Costs and Benefits of Regulation**. A CEPS - Economisti Associati Study for the European Commission, Secretariat General. Brussels, December 10th, 2013. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

Comissão Europeia. **Better Regulation Guidelines – Guidelines on Stakeholder Consultation**, 2015. Disponível em: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap7_en.htm.

COMISSÃO EUROPEIA, **Better Regulation Guidelines**. Bruxelas, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-350-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

NENTY, H. Johnson. **Writing a Quantitative Research Thesis**. International Journal of Educational Sciences, 2019, DOI: [10.1080/09751122.2009.11889972](https://doi.org/10.1080/09751122.2009.11889972).

OCDE. **Pilot database on stakeholder engagement practices**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/pilot-database-on-stakeholder-engagement-practices.htm>.

OCDE. **Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation**. Paris: OCDE Publishing, 2012. Disponível em <http://www.oecd.org/governance/regulatorypolicy/49990817.pdf>.

OCDE; FIAS/World Bank Group. **Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)**, 2008, OECD Publishing, Paris. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>.

PRIETO, D. C. M. **A Política de Conteúdo Local e as Decisões de Investimento no Brasil**. Dissertação de Mestrado (118fls). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2014.

SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. **Análise de Impacto Regulatório: uma abordagem exploratória**. IPEA: *Texto para Discussão* n. 1463, 2010.

U.S. Environmental Protection Agency. **Regulatory Impact Analysis of the Final Oil and Natural Gas Sector: Emission Standards for New, Reconstructed, and Modified Sources**. Office of Air and Radiation, Office of Air Quality Planning and Standards Research Triangle Park, NC 27711, 2016. Disponível em: https://www.epa.gov/sites/production/files/2020-07/documents/oilgas_ria_nsps_final_2016-05.pdf.

VIANNA, Mariana. *Sobreposição regulatória: os riscos na aplicação do critério da especialidade*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (et. al.). **Regulação e Infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.



anp
Agência Nacional
do Petróleo,
Gás Natural e Biocombustíveis