



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgãos e entidades reguladores federais

Exercício 2022

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidades Auditadas: **Órgãos e entidades reguladores federais**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1356595**

Missão

Promover a integridade e o enfrentamento da corrupção de modo que o governo federal possa entregar políticas e serviços públicos efetivos.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação realizada em 40 órgãos e entidades reguladores federais, quanto à adoção das seguintes ferramentas regulatórias:

- i. Agenda regulatória;
- ii. Análise de Impacto Regulatório – AIR;
- iii. Mecanismos de participação social, tais como consultas e audiências públicas;
- iv. Avaliação de Resultado Regulatório – ARR; ev. Revisão do estoque regulatório.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A avaliação da adoção de boas práticas regulatórias em órgãos e entidades reguladores federais possui relevância em decorrência da importância que uma boa regulação possui para a promoção da melhoria do ambiente de negócios, nos mais diversos setores. As ferramentas e mecanismos avaliados podem contribuir para o aprimoramento do processo regulatório e a qualidade da regulação federal.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os resultados da auditoria mostram que, de maneira geral, as ferramentas avaliadas vêm sendo utilizadas apenas parcialmente nos órgãos e entidades avaliados, tendo sido identificadas diferenças no uso das ferramentas entre a administração direta e a indireta, e entre os setores regulados.

Foi recomendado aos reguladores que busquem adotar as ferramentas em seu processo regulatório, a partir de sistemáticas e mecanismos de governança e controle, além da instituição de estratégias de coleta e tratamento de dados.

Os resultados indicam a necessidade de ações não apenas por parte das unidades auditadas, mas também das diversas instâncias que atuam na condução da política regulatória, através de medidas que possam incentivar a adoção de boas práticas regulatórias no “governo como um todo”, tais como capacitações e intercâmbio de especialistas entre os órgãos/entidades.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEB	Agência Espacial Brasileira
AHP	<i>Analytic Hierarchy Process</i>
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARR	Avaliação de Resultado Regulatório
BI	<i>Business Intelligence</i>
CGGS	Comitê Gestor do Fundo Garantia-Safra
CGU	Controladoria-Geral da União
CEREM	Comissões Estaduais de Residência Médica
Cibes	Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear

CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNPC	Conselho Nacional de Previdência Complementar
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNRM	Comissão Nacional de Residência Médica
Concea	Conselho Nacional de Controle da Experimentação Animal
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DOU	Diário Oficial da União
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
ME	Ministério da Economia
MF	Ministério da Fazenda
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MME	Ministério de Minas e Energia
MPor	Ministério dos Portos e Aeroportos
MPS	Ministério da Previdência Social
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MT	Ministério dos Transportes
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIRA	<i>Office of Information and Regulatory Affairs</i>
PF	Polícia Federal
Previc	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Saes	Secretaria de Atenção Especializada à Saúde
Saps	Secretaria de Atenção Primária à Saúde

SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
Secoe	Secretaria de Comunicação Social Eletrônica
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SFDT	Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental
SPA	Secretaria de Política Agrícola
SPA	Secretaria de Prêmios e Apostas
SRE	Secretaria de Reformas Econômicas
SRGPS	Secretaria de Regime Geral de Previdência Social
SRPC	Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Susep	Superintendência de Seguros Privados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
RESULTADOS DOS EXAMES	14
1. Resultado da avaliação do uso de Agenda Regulatória e boas práticas associadas.	14
2. Resultado da avaliação quanto à realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), a partir do Decreto nº 10.411/2020.	16
3. Resultado da avaliação quanto à realização de processos de participação social ao longo do processo regulatório.	23
4. Resultado da avaliação quanto à realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) e adoção de agenda de ARR, conforme o Decreto nº 10.411/2020.	26
5. Resultado da avaliação da revisão do estoque normativo dos órgãos/entidades auditados, em atendimento ao Decreto nº 10.139/2019.	29
RECOMENDAÇÕES	33
CONCLUSÃO	35
ANEXOS	38
I – MANIFESTAÇÃO DAS UNIDADES AUDITADAS E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	38

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de auditoria teve como objetivo avaliar o uso de ferramentas regulatórias no Poder Executivo Federal, a partir de uma amostra de 40 (quarenta) órgãos e entidades reguladores. As unidades auditadas foram escolhidas com base no Censo dos Reguladores Federais, promovido pelo então Ministério da Economia – ME em 2022. Foram selecionados como unidades a serem avaliadas os órgãos e entidades que se autodeclararam reguladores, exceto aqueles que não possuíam competência para editar normativos de caráter regulatório¹ e aqueles que não são auditados pela Controladoria-Geral da União – CGU.

Ademais, foram acrescentados o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro, a Superintendência de Seguros Privados – Susep, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD, porquanto são inequívocos reguladores, embora não tenham assim se declarado no levantamento mencionado. Por oportuno, ressalta-se que não foram consideradas neste trabalho as informações do Ministério dos Transportes – MT, pois o órgão não respondeu à solicitação de auditoria no prazo estabelecido.

O quadro abaixo indica a relação de órgãos e entidades, a espécie de administração pública na qual estão inseridos e as categorias para os respectivos setores regulados.

Quadro 1: Relação de unidades auditadas, tipo de administração e setores regulados

Órgão/Entidade	Administração	Setor Regulado
AEB	Indireta	Indústria e Comércio
ANA	Indireta	Meio Ambiente
Anac	Indireta	Transportes
Anatel	Indireta	Comunicações
Ancine	Indireta	Comunicações
Aneel	Indireta	Energia e Recursos Minerais
ANM	Indireta	Energia e Recursos Minerais
ANP	Indireta	Energia e Recursos Minerais
ANPD	Indireta	Justiça e Segurança
ANS	Indireta	Saúde
Antaq	Indireta	Transportes

¹ Inclui os casos da Senasp e SRE, para as quais o entendimento de que não são órgãos reguladores se deu após a análise da manifestação destas unidades ao relatório preliminar de auditoria.

Órgão/Entidade	Administração	Setor Regulado
ANTT	Indireta	Transportes
Anvisa	Indireta	Saúde
CGGS	Direta	Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário
Cibes	Direta	Indústria e Comércio
CNE	Direta	Educação
CNEN	Indireta	Energia e Recursos Naturais
CNIg	Direta	Justiça e Segurança
CNPC	Direta	Economia e Finanças
Concea	Direta	Indústria e Comércio
CTNBio	Direta	Indústria e Comércio
CVM	Indireta	Economia e Finanças
Inmetro	Indireta	Indústria e Comércio
MMA	Direta	Meio Ambiente
MME	Direta	Energia e Recursos Naturais
MPor	Direta	Transportes
PF	Direta	Justiça e Segurança
Previc	Indireta	Economia e Finanças
Saes	Direta	Saúde
Saps	Direta	Saúde
SDA	Direta	Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário
Secoe	Direta	Comunicações
Seres	Direta	Educação
Sesu	Direta	Educação
SFB	Direta	Meio Ambiente
SFDT	Direta	Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário
SPA	Direta	Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário
SRGPS	Direta	Previdência Social
SRPC	Direta	Previdência Social
Susep	Indireta	Economia e Finanças

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Desta feita, avaliou-se o uso das seguintes ferramentas: agenda regulatória, a partir da Lei nº 13.848/2019 e do Decreto nº 11.092/2022, e na condição de boa prática; Análise de Impacto Regulatório – AIR e Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, a partir do Decreto nº 10.411/2020 e de boas práticas associadas; mecanismos de participação social, tendo como

objeto normativos de caráter regulatório, considerando a Lei nº 13.848/2019 e as boas práticas associadas; e revisão de estoque normativo, a partir do Decreto nº 10.139/2019.

A avaliação dessas ferramentas faz-se relevante, tendo em vista a recente normatização de parte delas, especialmente da análise de impacto regulatório, por meio de diplomas normativos como a Lei nº 13.874/2019, a Lei nº 13.848/2019 e o Decreto nº 10.411/2020. Para além do disposto em normas legais e infralegais, tais ferramentas constituem boas práticas regulatórias, as quais, segundo estudos realizados por organismos internacionais, como a OCDE², aumentam a eficiência e a eficácia da regulação. Desse modo, a auditoria se justifica tanto pela avaliação da conformidade com os dispositivos das normas apontadas, como pela compreensão de como se dá a adoção de ferramentas regulatórias no âmbito da Administração Pública Federal, de maneira a buscar-se o alinhamento a boas práticas na área de regulação.

Desse modo, os objetivos da auditoria foram: (i) trazer levantamento quantitativo que permita aferir, no nível individual de cada órgão, e no nível transversal em uma amostra de 40 reguladores do Poder Executivo Federal, se as ferramentas exigidas legalmente e/ou apreoadas enquanto boas práticas são utilizadas; (ii) trazer levantamento sobre a qualidade do uso dessas ferramentas, abordando aspectos relacionados ao seu conteúdo e às metodologias empregadas; (iii) organizar e agregar as informações obtidas de modo que seja possível tanto avaliar a conformidade dos reguladores individualmente quanto compreender o cenário geral, levando-se em conta os setores regulados e os diferentes tipos de órgãos que exercem função regulatória.

Com o intuito de atingir os objetivos da auditoria, foi formulada a seguinte questão de auditoria: 1. Os órgãos reguladores federais avaliados têm utilizado as ferramentas voltadas à melhoria regulatória nas diferentes fases do ciclo de vida das regulações?

Para respondê-la, foram elaboradas as seguintes subquestões de auditoria, relacionadas a cada uma das ferramentas analisadas:

1.1 Os órgãos reguladores avaliados instituíram e publicaram em transparência ativa a sua agenda regulatória, considerando a realização de processo de participação social para a definição dos temas?

² Vide documento “Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança”, disponível em <https://www.oecd.org/publications/recomendacao-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-e-governanca-9789264209084-pt.htm>

1.2 Os órgãos reguladores avaliados realizam processos de participação social previamente à edição de regulações, bem como avaliam as contribuições recebidas?

1.3 Os órgãos reguladores avaliados têm realizado as Análises de Impacto Regulatório (AIR), quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, a partir da vigência do Decreto nº 10.411/2020?

1.4 Os órgãos reguladores avaliados têm realizado as Avaliações de Resultado Regulatório (ARR), para mensuração dos efeitos decorrentes dos atos regulatórios editados?

1.5 Os órgãos reguladores avaliados revisaram seu estoque regulatório, a partir da vigência do Decreto nº 10.139/2019?

Portanto, as ferramentas avaliadas nesta auditoria guardam relação com as diferentes etapas do ciclo regulatório, ilustradas na figura a seguir:

Figura 1: Ciclo regulatório



Fonte: Anvisa³

Os dados obtidos foram coletados por meio de formulário, elaborado e distribuído aos participantes da auditoria por meio da plataforma *Lime Survey*. O formulário continha 5 seções, abordando cada uma das ferramentas regulatórias, sendo elas: a revisão de estoque normativo; a agenda regulatória; a análise de impacto regulatório; a participação social; e a

³ Disponível em <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/avaliacao-do-resultado-regulatorio/saiba-mais>

avaliação de resultado regulatório. No corpo do próprio formulário, foram solicitadas evidências que corroborassem cada uma das respostas fornecidas. As evidências foram posteriormente validadas pela equipe de auditoria, tendo sido eventualmente solicitadas evidências complementares, por meio de novas solicitações de auditoria. Uma vez coletados, os dados foram tratados por meio do *Microsoft Power Query*, no qual foi ajustada a tipagem de dados, eliminadas duplicidades e demais erros. Posteriormente foram utilizados, para fins de análise destes dados, o *Microsoft Excel* e a linguagem DAX (*Data Analysis Expressions*), além de *scripts* na biblioteca *pyexcel* da linguagem *Python*. Após concluídas as análises e criadas as principais medidas relacionais, foi utilizado o *Microsoft Power BI* para a criação de relatório dinâmico para a filtragem e visualização das análises dos dados.

O resultado do trabalho indicou que, de maneira geral, as ferramentas avaliadas vêm sendo parcialmente utilizadas nos 40 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal relacionados na amostra desta auditoria, conforme Quadro 1. Além disso, foram identificadas diferenças no uso das ferramentas entre a administração direta e a indireta, bem como entre os setores regulados avaliados. Por fim, foram identificadas oportunidades de melhoria consubstanciadas em recomendações, cujo atendimento pode contribuir para a eficiência, eficácia e efetividade da regulação no âmbito federal.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Resultado da avaliação do uso de Agenda Regulatória e boas práticas associadas.

A agenda regulatória é, a um só tempo, um instrumento essencial de planejamento e de transparência. Por meio dela, é possível disponibilizar à sociedade os temas a serem normatizados, os processos de participação social a serem realizados, bem como as demais etapas do processo regulatório que sejam de interesse geral ou setorial. Ademais, tal dispositivo possibilita que agentes econômicos que atuam nos setores regulados, bem como consumidores de bens e serviços regulados, possam organizar tempestivamente suas demandas e contribuições, além de permanecerem atualizados quanto a possíveis mudanças nas exigências regulatórias. Desse modo, a agenda regulatória é um instrumento capaz de exercer ampla e pervasiva influência na governança regulatória.

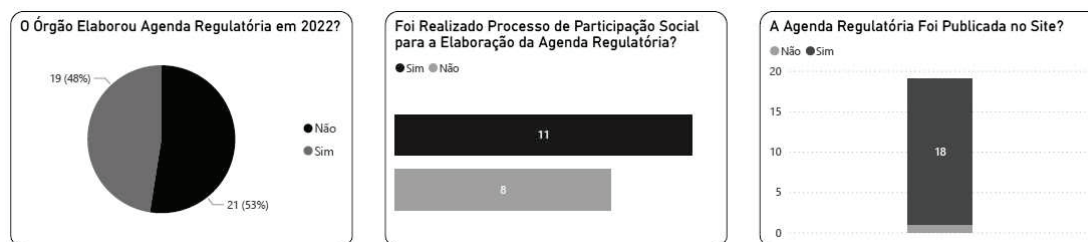
Por força do disposto no art. 21 da Lei nº 13.848, de 2019, a implementação da agenda regulatória se tornou obrigatória para as agências reguladoras federais. Tal obrigatoriedade não havia sido, contudo, estendida aos demais órgãos reguladores no ano de referência deste trabalho de auditoria (2022). Entretanto, estes foram igualmente avaliados quanto ao uso dessa ferramenta regulatória, haja vista se tratar de boa prática amplamente reconhecida e recomendada para conferir transparência e previsibilidade à atuação dos órgãos e entidades reguladoras.

Além disso, por força do Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, consubstanciado no Decreto nº 11.092, de 8 de junho de 2022, a agenda regulatória se torna obrigatória para os reguladores brasileiros dois anos a partir da data de entrada em vigor daquele Protocolo, consoante o disposto no art. 19 do Anexo I do referido diploma infralegal, isto é, a partir de junho de 2024. Os critérios da avaliação não se restringiram, contudo, à implementação da ferramenta supracitada, tendo sido analisadas, também, a adoção de boas práticas associadas, como: a realização de processo de participação social para a elaboração da agenda regulatória; e a publicação desta no sítio eletrônico do órgão ou entidade.

Dos 40 reguladores avaliados, 19 elaboraram agenda regulatória para o período de 2022, perfazendo 47,5% da amostra. Desses 19, apenas 11 realizaram processo de participação social para a elaboração da agenda regulatória referente ao ano de 2022. Além disso, dentre esses 19 reguladores, apenas 1 não publicou a referida agenda em seu sítio eletrônico. O cenário traçado pelos dados não é positivo, não só porque menos da metade dos reguladores não elaboraram agenda regulatória referente ao ano avaliado, mas também porquanto 8

reguladores, ou 42% dos que a elaboraram, não realizaram processo de participação social para a sua definição. O único aspecto que contou com um resultado geral positivo foi a publicidade da agenda regulatória: cerca de 95% dos órgãos avaliados que a elaboraram para o ano de 2022 publicaram-na em seu sítio eletrônico.

Gráfico 1: Proporção de reguladores que implementaram Agenda Regulatória, realizaram processo de participação social para a sua elaboração e a publicaram no site.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Considerando o tipo de entidade, todas as agências reguladoras e demais autarquias da amostra implementaram agenda para o período analisado, sendo que apenas três órgãos da Administração Direta avaliados, quais sejam, duas secretarias e um órgão colegiado, o fizeram. Desse modo, resta clara a discrepância entre os órgãos centralizados e descentralizados no uso da ferramenta, embora a produção de normas regulatórias da Administração Direta tenha sido superior à da Administração Indireta, considerando os órgãos e entidades avaliados no período analisado. Nesse ponto, é importante destacar que a Lei nº 13.848/2019 já havia tornado obrigatória a adoção da agenda regulatória para as agências reguladoras federais.

Deslocando a análise para os setores regulados, a maior parte das agendas regulatórias elaboradas se referiam ao setor de economia e finanças e aos setores relacionados à infraestrutura, como energia, mineração e transportes. O setor que contou com menos agendas regulatórias elaboradas para o período foi o de agricultura, pecuária e desenvolvimento agrário, de modo que apenas um, dos quatro reguladores do setor, havia implementado a ferramenta. Já entre os reguladores de meio ambiente, apenas a ANA elaborou agenda para o período.

Dada a relevância da agenda regulatória para a governança e para a transparência dos reguladores, os efeitos negativos de sua não implementação se alastram pelas diversas etapas do ciclo regulatório. Restam prejudicados: o planejamento regulatório dos órgãos e entidades; a transparência do processo regulatório; as potenciais contribuições da sociedade para as normatizações futuras; a conformidade dos agentes que atuam em setores regulados com eventuais novas obrigações.

Assim, conclui-se que a maior parte dos órgãos reguladores avaliados não implementaram agenda regulatória referente a 2022, sendo que a adoção de tal ferramenta se concentrou nas entidades da Administração Indireta. Acrescenta-se, ainda, que, entre os que a implementaram, pouco mais da metade realizou processo de participação social no momento de sua elaboração e quase todos a publicaram em seu sítio eletrônico. Por fim, foi identificada a necessidade de ações envolvendo a implementação de agenda regulatória, consoante o disposto nos normativos supracitados, para os seguintes órgãos: AEB, CGGS, Cibes, CNE, CNEN, CNIg, Concea, CTNBio, MMA, MME, MPor, PF, Saps, Secoe, Seres, Sesu, SFB, SFDT, SPA, SRGPS e SRPC.

2. Resultado da avaliação quanto à realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), a partir do Decreto nº 10.411/2020.

A AIR é um dos mais relevantes instrumentos de uma política regulatória baseada em evidências. Trata-se de um instrumento multifacetado, porquanto estimula o regulador a sopesar os potenciais resultados dos normativos propostos, ao tempo que permite à sociedade a compreensão das razões que fundamentam as mudanças regulatórias. Estudos de organismos internacionais, como a OCDE, mostraram que a AIR pode ter significativo impacto na qualidade regulatória, embora sua implementação tenha sido considerada desafiadora pela maior parte dos países.

No Brasil, a AIR foi normatizada pelo Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a Lei nº 13.874/2019, o qual determina, em seu art. 3º, *caput*, que 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”. É também exigido, nos termos do art. 17 do referido decreto, o estabelecimento de estratégia específica e eficiente de coleta e tratamento de dados, de modo a subsidiar análises quantitativas, no âmbito das AIRs. Esse decreto passou a produzir efeitos para o Ministério da Economia, as agências reguladoras e o Inmetro a partir de 15 de abril de 2021, e para os demais órgãos, a partir de 14 de outubro de 2021. Portanto, em 2022, ano de referência desta avaliação, o referido normativo já produzia plenos efeitos para todos os órgãos e entidades avaliados.

O decreto supracitado também dispõe sobre oito hipóteses nas quais a AIR é dispensável, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou entidade competente (art. 4º, I a VIII). Além da fundamentação da dispensa, o regulamento exige que seja produzida nota técnica fundamentando a proposta de edição ou de alteração do ato normativo dispensado, devendo tal nota técnica ser publicada no sítio eletrônico do órgão ou entidade competente (art. 4º,

§§ 1º e 3º). Ainda, o decreto aponta, em seu art. 3º, § 2º, casos nos quais a AIR é inaplicável, por exemplo, para atos normativos de natureza administrativa. Para além dos aspectos infralegais apresentados, foram também avaliadas boas práticas referentes à realização da AIR, como aspectos relacionados ao seu conteúdo e à realização de processo de participação social em sua elaboração.

A fim de avaliar o cumprimento do Decreto nº 10.411/2020, foram solicitadas as AIRs e as dispensas de AIR que tinham como objeto normativos regulatórios editados em 2022. Cumpre esclarecer que, no âmbito da auditoria, não foram considerados, na categoria de normativos de carácter regulatório, os casos de inaplicabilidade de AIR, de modo que todos os normativos computados seriam elegíveis à sua realização ou dispensa. Diferentemente do ciclo orçamentário e financeiro, o ciclo regulatório não acompanha estritamente a duração do exercício, sendo comum que um normativo seja publicado em anos posteriores ao da realização de sua AIR ou de nota técnica ou documento equivalente que o embasou. Por essa razão, foram consideradas AIRs e dispensas de AIR de anos anteriores a 2022, desde que tivessem como objeto normativo regulatório publicado em 2022.

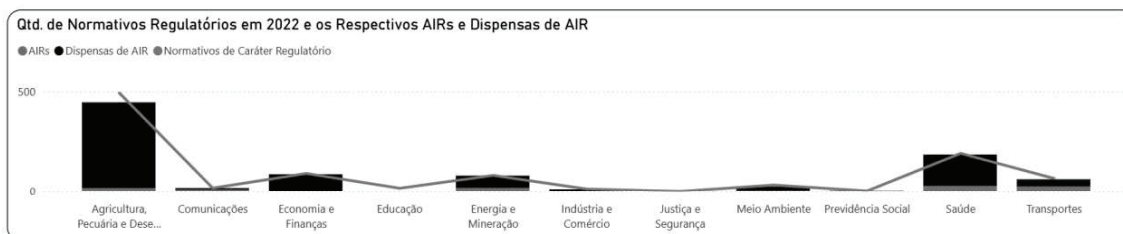
Assim, dos 1.018 normativos de carácter regulatório⁴ editados pelos 40 reguladores avaliados, no período analisado, 114 foram objeto de AIR, enquanto 815 foram objeto de dispensa de AIR. Restou, portanto, um resíduo de 81 normativos regulatórios⁵ elegíveis à realização de AIR, que não foram nem objeto de AIR, nem objeto de dispensa de AIR, o que indica inconformidade em 8% dos casos analisados.

Do ponto de vista da conformidade individual, considerando os 36 órgãos e entidades participantes da auditoria que editaram normativos regulatórios em 2022, foi detectado que 27 deles, ou 75%, cumpriram as determinações do decreto, tendo realizado AIR ou a dispensado para os normativos elegíveis. Dos 13 órgãos restantes, 5 não realizaram nenhuma das AIRs ou dispensas de AIR devidas, enquanto os outros 8 o fizeram parcialmente.

⁴ Esse quantitativo não considera 489 casos de inaplicabilidade de AIR informados pelas unidades auditadas.

⁵ Não considera 8 casos para os quais as AIRs realizadas não indicam a descrição e comparação das alternativas.

Gráfico 2: Normativos regulatórios editados em 2022 e as respectivas AIRs e dispensas de AIR

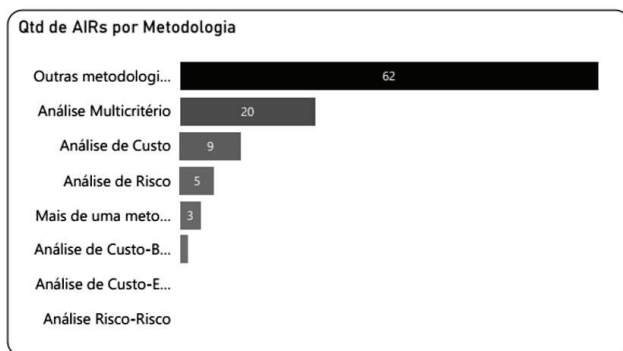


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Quanto à estratégia específica e eficiente de coleta e tratamento de dados, apenas 8 órgãos evidenciaram a sua implementação, perfazendo 20% da amostra. No que se refere à adoção de boas práticas regulatórias na elaboração da AIR, foi detectado que 42% das AIRs produzidas em 2022 foram objeto de processo de participação social, e apenas 17% calcularam o custo regulatório dos normativos propostos.

Quanto aos aspectos metodológicos, identificou-se que 82% das AIRs realizadas em 2022 utilizaram metodologias qualitativas. O Decreto nº 10.411/2020 relaciona, em seu art. 7º, I a VI, seis tipos de metodologias possíveis e faculta aos reguladores, nos termos do § 2º do mesmo artigo, o uso de outras metodologias, desde que tal escolha seja justificada. Em relação a esse aspecto, detectou-se que 62% das AIRs avaliadas utilizaram outras metodologias, sendo que, dentre as metodologias indicadas pelo decreto, a análise multicritério foi a mais utilizada, perfazendo 20% da amostra. As metodologias de análise risco-risco e análise de custo-efetividade não foram utilizadas em nenhuma das AIRs da amostra, enquanto a análise de custo-benefício foi utilizada apenas uma vez.

Gráfico 3: AIRs avaliadas por metodologia utilizada

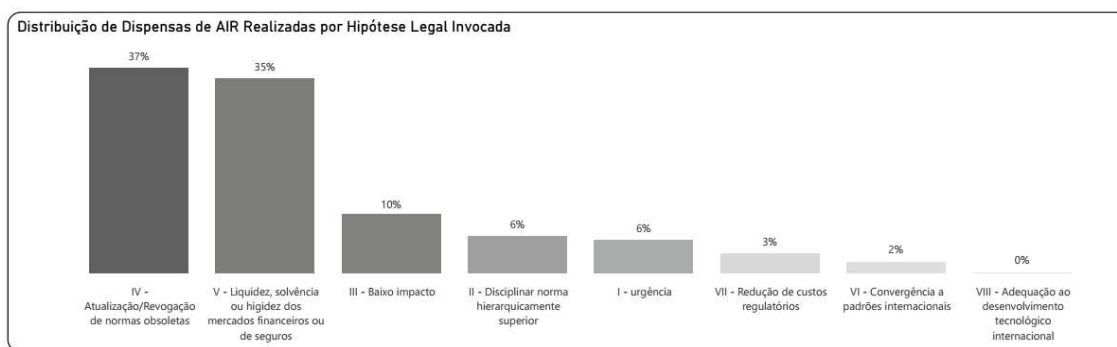


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Por outro lado, detectou-se que, das 760 dispensas de AIR realizadas em 2022, 378, ou 50%, não contaram com nota técnica fundamentando a criação ou alteração do ato normativo. Em termos de transparência, 61% das unidades publicaram pelo menos um documento contendo a decisão do órgão ou entidade pela dispensa da AIR.

Dentre as hipóteses legais para a dispensa de AIR, a mais invocada foi a referente ao inciso IV do art. 4º do Decreto nº 10.411/2020 (atualização/revogação de normas obsoletas), seguida pelas hipóteses referentes aos incisos V (liquidez, solvência ou higidez dos mercados financeiros, de seguros, dentre outras situações) e III (baixo impacto). Há de se ponderar, contudo, que 394 dispensas de AIR oriundas da SPA, perfazendo mais da metade do total de dispensas realizadas pelos 40 órgãos, foram fundamentadas nos incisos IV e V do art. 4º do referido decreto, o que acaba por distorcer o resultado. Caso fosse desconsiderado esse *outlier*, as hipóteses legais mais invocadas seriam: baixo impacto; disciplinamento de norma hierarquicamente superior; e urgência.

Gráfico 4: Dispensas de AIRs de 2022 avaliadas por hipótese legal invocada



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

O cenário desenhado pelos dados é complexo. Por um lado, partindo do fato de que 92% dos atos elegíveis à realização de AIR foram objeto de AIR ou de dispensa de AIR e que 65% dos órgãos e entidades mostraram plena adequação às disposições do decreto, constata-se que houve conformidade de maneira geral. Por outro lado, quanto à estratégia específica e eficiente de tratamento e de coleta de dados, apregoada pelo art. 17 do supracitado decreto, identificou-se inconformidade em cerca de 80% dos órgãos e entidades avaliados, posto que não se evidenciou nesses casos a sua implementação.

Ademais, quanto às boas práticas envolvendo AIR, o cenário foi mormente negativo, uma vez que a maioria dos órgãos e entidades não realizaram processo de participação social nem calcularam o custo regulatório no curso da elaboração das AIRs. Nesse sentido, a pequena proporção de AIRs que calcularam o custo regulatório coincide com o reduzido volume de AIRs

que lançaram mão de metodologias quantitativas, perfazendo, em ambos os casos, apenas 17% do total de AIRs realizadas em 2022. Esses diferentes resultados relacionam-se entre si, revelando uma compreensível tendência de dificuldade técnica envolvendo o uso de ferramentas quantitativas e de análise de dados.

O Decreto nº 10.411/2020 determina a criação de uma estratégia de coleta e de tratamento de dados justamente para que tais informações possam subsidiar análises quantitativas empreendidas pelos reguladores. Sem uma coleta sistemática e uma padronização técnica de dados oriundos dos setores regulados, o cálculo do custo regulatório, especialmente no que tange ao custo de conformidade regulatória, e o uso de metodologias quantitativas restam prejudicados. Não por outra razão, os resultados da auditoria envolvendo esses aspectos são coerentemente negativos.

Tais dificuldades técnicas se refletem no conteúdo das AIRs realizadas, cujos relatórios foram individualmente analisados pela equipe de auditoria no curso do trabalho de avaliação. Houve casos como a AIR realizada pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC, tratando do incentivo ao fomento e à inovação nas entidades fechadas de previdência complementar, a qual mostrou um alto padrão de qualidade técnica e analítica, utilizando método *Analytic Hierarchy Process* – AHP no contexto da metodologia de análise multicritério, contando com o apoio da Enap. Nesse mesmo sentido, o Relatório de AIR Nº 17/2021/GTNI/SAR, produzido pela Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, tratando dos requisitos de aeronavegabilidade para aeronaves leves esportivas, calculou de forma detalhada os custos de conformidade atrelados a cada uma das alternativas regulatórias.

De um modo geral, todavia, os relatórios de AIR seguiram um formato de preenchimento de formulário, com baixa complexidade nas análises relatadas, inclusive em temas que exigiam um estudo mais acurado. Só foram considerados pela equipe de auditoria relatórios que, ao menos, apontassem alternativas e as comparassem, de modo que aqueles que não possuíam tal conteúdo mínimo foram desconsiderados. Contudo, mesmo entre as AIRs consideradas, frequentemente a comparação entre alternativas foi feita com base na citação de exigências legais ou na qualificação das alternativas, sem aplicação de metodologia rigorosa ou de esforço sistemático para a compreensão de custos associados.

A distribuição das AIRs entre as metodologias utilizadas corrobora esse juízo, uma vez que os tipos de análise mais robustos e, portanto, mais intensivos no uso de ferramentas quantitativas, encontram-se entre os menos utilizados, quais sejam: análise risco-risco, análise custo-efetividade e análise custo-benefício. Das AIRs consideradas, 62% utilizaram metodologias distintas das indicadas no Decreto nº 10.411/2020, todas elas qualitativas. Embora o uso dessa espécie de análise possa ser aderente a certos tipos de objeto, identificou-se que, mesmo em normativos cuja conformidade causaria impacto financeiro significativo

aos agentes econômicos regulados, foi dada, em regra, preferência a análises qualitativas, as quais adjetivavam tais impactos, no lugar de mensurá-los.

Há de se ponderar, entretanto, que não há, no decreto supracitado, dispositivo que estabeleça uma relação direta entre a complexidade da análise a ser realizada pelos reguladores e o impacto potencial do normativo regulatório proposto. Tal relação, também conhecida como “limiar regulatório” (*regulatory threshold*), estabelece quando a AIR deverá ser realizada e qual deve ser a complexidade da análise, com base no potencial impacto financeiro da medida regulatória. A título de *benchmark* internacional⁶, cita-se, por exemplo, a Ordem Executiva 12.866 (*Regulatory Planning and Review*), exarada pelo governo dos Estados Unidos, em setembro de 1993, posteriormente atualizada pela Ordem Executiva 14.094 (*Modernizing Regulatory Review*), publicada em abril de 2023, que estabeleceu parâmetros gerais para a realização de AIR, tais como: regulação que tenha um efeito anual na economia de US\$ 200 milhões ou mais (ajustado a cada 3 anos pelo Administrador do OIRA devido a mudanças no PIB); ou que possa afetar negativamente, de maneira significativa, a economia; ou que possa criar uma inconsistência séria ou, de outra forma, interferir em uma ação tomada ou planejada por outra agência; entre outros.

Já no Reino Unido, o Departamento de Negócios e Comércio atualizou para 5 milhões de libras esterlinas o impacto mínimo que uma regulação deve ter para ser objeto de AIR. O México, por sua vez, estabeleceu um limiar regulatório mais complexo, que envolve tanto os custos regulatórios estimados quanto aspectos qualitativos da norma proposta, de modo que, com base em uma avaliação de 10 critérios, a regulação é encaminhada para uma “AIR de Alto Impacto” ou para uma “AIR de Impacto Moderado”.

O Decreto nº 10.411/2020, por sua vez, dá definição ampla e imprecisa ao tipo de normativo regulatório que deve ser objeto de AIR, quais sejam, “atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados”. Essa falta de clareza prejudica a, já complexa, adaptação dos reguladores ao uso da ferramenta, adicionando ambiguidade ao controverso debate sobre o que é um ato regulatório. Por exemplo, entre os normativos que foram objeto de AIR em 2022, há normas de fomento, políticas públicas e até mesmo o estabelecimento de períodos comemorativos. Também a noção de quais órgãos ou entidades se inserem ou não na categoria de regulador é impactada pela falta de clareza dos textos normativos.

Quanto às dispensas de AIR, é esperado que seu volume ultrapasse o das AIRs realizadas. Contudo, a disparidade na proporção entre dispensas e AIR foi, ainda assim, notável, de modo que foram realizadas aproximadamente 7 dispensas para cada AIR realizada. Ademais,

⁶ Vide documento “*A closer look at proportionality and threshold tests for RIA*”, elaborado pela OCDE, disponível em <https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshold-tests-RIA.pdf>

detectou-se grau considerável de inconformidade na transparência das dispensas de AIRs, porquanto 39% órgãos e entidades não publicaram, em seus sítios eletrônicos, nenhum documento sobre as dispensas realizadas em 2022. Já as notas técnicas que deveriam fundamentar, de maneira simplificada, a criação de normativos regulatórios dispensados de AIR não foram produzidas para metade das dispensas de AIR realizadas em 2022. Essa opacidade cria obstáculo ao controle social, transformando a dispensa de AIR em um processo *intra muros* e impedindo a contestação tempestiva de casos de dispensa que eventualmente não sigam o rito legal. Por fim, quanto às hipóteses de dispensa, há novamente amplitude na definição do que seria considerado “baixo impacto” e “urgência”, de modo a transformar tais hipóteses em categorias genéricas, nas quais ampla gama de normativos poderiam eventualmente ser enquadrados.

Ademais, a hipótese que dispensa de AIR normativos que tratem da liquidez, solvência ou higidez dos mercados financeiros, de seguros, dentre outras situações (art. 4º, V, do Decreto nº 10.411/2020), dada a amplitude de sua definição, acaba por, outrossim, servir de categoria geral para um número relevante de normativos exarados por órgãos cuja regulação impacta mercados, afetando o uso da ferramenta por diferentes instituições. A título de exemplo, os 4 órgãos reguladores do setor financeiro participantes da auditoria (CVM, CNPC, Previc e Susep) produziram apenas 3 AIRs no ano de 2022, sendo que 27% das dispensas de AIR realizadas por esses reguladores foram fundamentadas na hipótese em comento. No caso da SPA, cujos normativos impactam o mercado agrícola, a hipótese foi utilizada, em conjunto com a hipótese referente ao inciso IV, para dispensar todos os 394 normativos produzidos pela secretaria em 2022.

Desse modo, conclui-se que a AIR e a dispensa de AIR estão sendo utilizadas, de modo geral, pela Administração Pública Federal, de modo que 92% dos atos elegíveis à realização de AIR foram objeto de AIR ou de formalização da sua dispensa, e 65% dos órgãos e entidades apresentaram adequação às disposições do Decreto nº 10.411/2020 relativas a esse aspecto. Houve, contudo, inadequação majoritária na definição de estratégia específica e eficiente de coleta e de tratamento de dados, bem como oportunidades de melhoria, por exemplo, em relação à transparência das dispensas de AIRs. Nesse sentido, foi detectada a necessidade de ações referentes ao tema para os seguintes órgãos e entidades: AEB, ANA, Aneel, ANM, ANP, ANPD, Antaq, ANTT, CGGS, Cibes, CNE, CNEN, CNlg, CNPC, Concea, CTNBio, CVM, Inmetro, MMA, MME, MPor, PF, Previc, Saes, Saps, SDA, Seres, Sesu, SFB, SFDT, SPA, SRGPS, SRPC e Susep.

Ressalta-se que a ANS providenciou, após as solicitações de auditoria, a publicação das notas técnicas relacionadas às dispensas de AIR em seção específica do seu sítio eletrônico, razão pela qual não foi necessário recomendar ações nesse sentido para a unidade.

Também no caso da Secoe pode-se verificar que a secretaria atualizou, em página específica do seu *site*, a documentação relacionada à fundamentação das portarias de 2022 para as quais as AIRs foram dispensadas. Portanto, não foi mantida a proposta de recomendação relacionada a esse ponto.

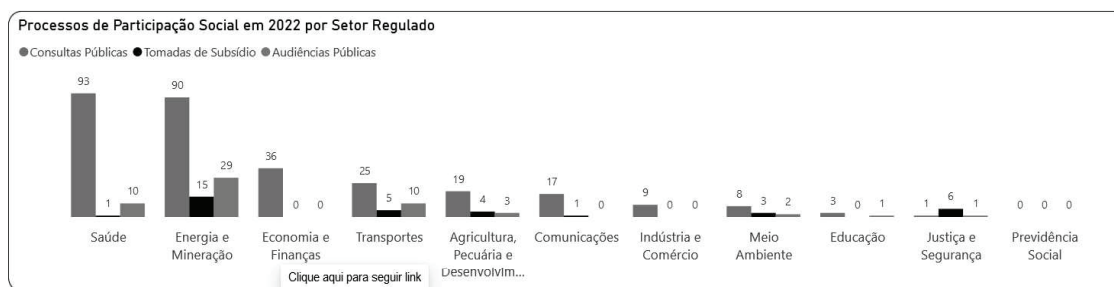
3. Resultado da avaliação quanto à realização de processos de participação social ao longo do processo regulatório.

A política regulatória visa principalmente garantir que a regulação seja projetada e implementada conforme o interesse público, objetivo que só pode ser alcançado com o auxílio daqueles que têm interesse na regulação em questão. Por essa razão, os mecanismos de participação social são tão relevantes, uma vez que permitem e estimulam a contribuição dos setores regulados e dos usuários de serviços regulados no processo regulatório. Nesta avaliação, a participação social foi escrutinada a partir das três principais espécies do gênero: consulta pública, audiência pública e tomada de subsídios.

Por força do disposto no art. 9º, *caput*, da Lei nº 13.848/2019, as agências reguladoras federais são obrigadas a realizar consulta pública referentes às minutas e propostas de “alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados”, de modo que tal obrigação já era aplicável a tais entidades em 2022. Entretanto, a realização de processos de participação social tendo como objeto a edição de normativos de caráter regulatório foi avaliada nos demais órgãos e entidades participantes da auditoria na condição de boa prática. Ademais, foram avaliados: a elaboração de respostas às contribuições feitas, em sede de processos de participação social; o uso do portal Participa + Brasil para o registro desses processos; os tipos de processo mais frequentes, considerando consultas públicas, audiências públicas e tomadas de subsídios.

No ano de 2022, foram realizados 392 processos de participação social referentes a propostas de criação ou alteração de normativos regulatórios nos órgãos/entidades avaliados, predominando, entre eles, a consulta pública, com 301 ocorrências, seguida da audiência pública, com 56, e da tomada de subsídios, com 35. O setor de energia e mineração foi o que contou com o maior número de processos de participação social no referido ano, com 134 processos de participação social, sendo 90 consultas públicas, 29 audiências públicas e 15 tomadas de subsídios. No setor de previdência social não foi identificada a realização de processos de participação social em 2022. E o setor com menor número de processos realizados foi o de educação, com 3 consultas públicas e 1 audiência pública.

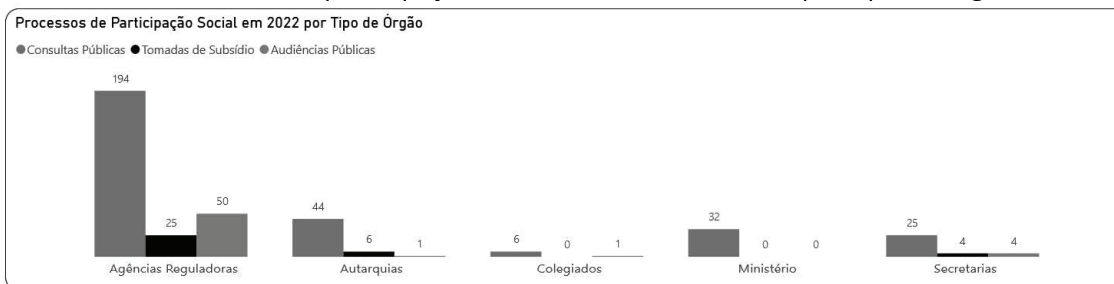
Gráfico 5: Mecanismos de participação social realizados em 2022 por setor regulado



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Quando agregados por tipo de órgão/entidade, os dados da amostra novamente indicam a discrepância entre Administração Indireta e Administração Direta no uso de ferramentas regulatórias. As agências reguladoras foram responsáveis por 269 processos de participação social realizados dentro da amostra, seguidas pelas autarquias, que realizaram 51, de modo que, juntas, agências reguladoras e autarquias perfazem 81% do total de processos de participação social realizados em 2022 pelos órgãos e entidades avaliados.

Gráfico 6: Mecanismos de participação social realizados em 2022 por tipo de órgão/entidade



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

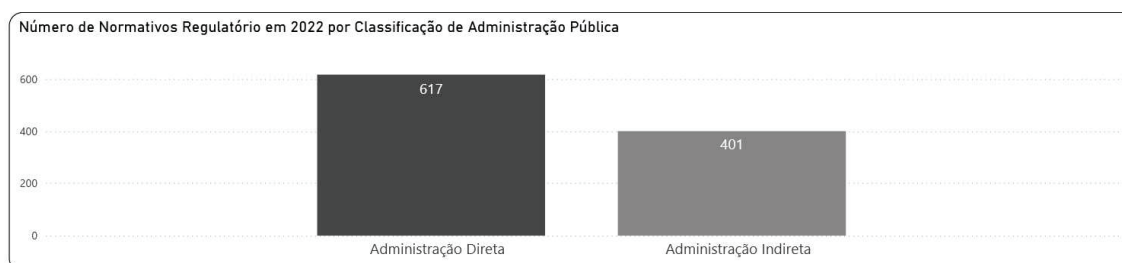
Do ponto de vista do desempenho individual dos órgãos e entidades, 25 deles, ou 63% da amostra, realizaram, em 2022, pelo menos um processo de participação social tendo como objeto criação ou alteração de normativo regulatório. Portanto, 37% dos órgãos e entidades não adotaram a boa prática no período analisado. Ademais, em cerca de 59% dos processos de participação social foi elaborado relatório ou nota técnica contendo as respostas do órgão ou entidade às contribuições recebidas.

Quanto ao uso do Participa + Brasil, apenas 5 órgãos/entidades utilizaram essa plataforma em 2022 para a realização de processos de participação social relativos à edição de normativos

de caráter regulatório inferiores a decreto, resultando em uma inconformidade de 80% dos órgãos/entidades que realizaram processos de participação social naquele exercício. Há de ressaltar, todavia, que foram recebidas, no âmbito das solicitações de auditoria, críticas quanto às limitações dessa plataforma, indicando que somente seria possível o envio de arquivos no tipo de evento Consulta Pública, apenas em formato .pdf e com tamanho limitado. Desse modo, a plataforma não suportaria outras modalidades de processos de participação social utilizados em algumas entidades reguladoras, tais como a tomada de subsídios e a reunião participativa.

O cenário traçado pelos dados não é positivo, uma vez que o uso de mecanismos de participação social referentes a normas regulatórias está concentrado em agências reguladoras e autarquias, demonstrando baixa adoção da boa prática no âmbito dos órgãos da Administração Direta avaliados. Poder-se-ia argumentar que isso refletiria um maior volume de produção normativa das agências e autarquias, o que, contudo, não é confirmado pelos dados. Pelo contrário, para o ano de referência da auditoria, e considerando a amostra de reguladores avaliados, o volume de normas regulatórias produzidas pela Administração Direta ultrapassa significativamente o da Administração Indireta, conforme mostra o Gráfico 7.

Gráfico 7: Normas regulatórias publicadas em 2022 por classificação da administração pública



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

O insulamento do processo regulatório decorrente da ausência ou exiguidade de participação social afeta não apenas os agentes econômicos regulados e os consumidores de bens e serviços regulados, mas a eficiência da própria regulação. Ao renunciar à coleta de contribuições dos destinatários diretos e indiretos da regulação, os reguladores perdem a oportunidade de tornar as medidas regulatórias mais robustas e exequíveis.

Ademais, o baixo número de documentos de resposta às contribuições indica oportunidade de melhoria nos processos de participação social. Entre as entidades da Administração Indireta avaliadas, apenas 68% dos seus processos de participação social contaram com relatório ou nota técnica indicando o posicionamento das entidades frente às contribuições

recebidas. Nos órgãos da Administração Direta avaliados, o número é consideravelmente menor, de modo que houve elaboração de resposta em somente 24% dos casos.

Portanto, conclui-se que os mecanismos de participação social foram parcialmente utilizados nos processos regulatórios dos órgãos e entidades da Administração Federal em 2022, uma vez que 63% dos órgãos e entidades participantes da avaliação os realizaram pelo menos uma vez. O Participa + Brasil não vem sendo utilizado para o registro de processos de participação social, visto que 80% dos órgãos/entidades que realizaram, em 2022, audiências públicas, consultas públicas ou tomadas de subsídios relacionadas à edição de normativos de caráter regulatório inferiores a decreto não o utilizou nenhuma vez naquele exercício. Há de se sopesar, todavia, a possível influência das limitações da plataforma sobre a baixa adesão.

Por fim, a resposta às contribuições recebidas nos processos de participação social foi uma boa prática parcialmente adotada, tendo alcançado 59% dos processos realizados em 2022. Diante das análises realizadas, verificou-se a necessidade de ações referentes à melhoria nos processos de participação social referentes a normas regulatórias nos seguintes órgãos e entidades: Aneel, ANP, Antaq, Anvisa, CGGS, Cibes, CNE, CNig, CNPC, Concea, CTNBio, Inmetro, MMA, MME, MPor, PF, Saes, Saps, SDA, Secoe, Seres, Sesu, SFB, SFDT, SPA, SRGPS, SRPC, Susep.

Ressalta-se que a ANPD providenciou, após o envio do relatório preliminar, a publicação das notas técnicas que contêm as análises das contribuições para as tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas realizadas, razão pela qual não foi necessário recomendar medidas nesse sentido para a unidade.

4. Resultado da avaliação quanto à realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) e adoção de agenda de ARR, conforme o Decreto nº 10.411/2020.

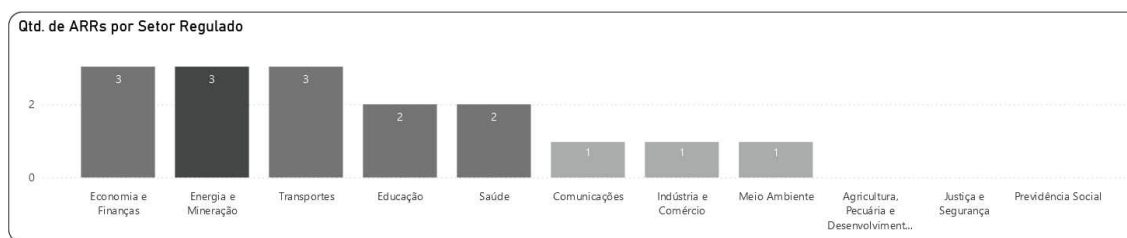
A Avaliação de Resultado Regulatório – ARR é uma ferramenta voltada à mensuração do impacto decorrente das normas regulatórias, permitindo a aferição dos seus efeitos nos setores regulados e na consecução do interesse público. Trata-se de ferramenta recentemente introduzida no contexto institucional brasileiro, de modo que, diferentemente da AIR, seu uso ainda está em processo de consolidação mesmo entre as entidades com maior maturidade regulatória.

Existem obrigações relacionadas à ARR em dois pontos do Decreto nº 10.411/2020: (i) a obrigatoriedade de elaboração de Agenda de ARR para os órgãos com competência para a edição de atos normativos sujeitos à elaboração de AIR (art. 13, § 2º); e (ii) a realização de ARR para normas que tenham sido objeto de dispensa de AIR, em razão de urgência, em até três anos da publicação da norma (art. 12). No que tange à conformidade com tais disposições

infralegais, os órgãos e entidades participantes desta auditoria foram avaliados apenas em relação à publicação da agenda de ARR, uma vez que o referido decreto determinou que a agenda fosse publicada até 14 de outubro de 2022 (art. 23), portanto, dentro do período aqui avaliado, e, posteriormente, no primeiro ano de cada mandato presidencial (art. 13, § 4º). Ademais, foram avaliados, por se tratar de boas práticas: o monitoramento dos efeitos das normas regulatórias; a realização de ARR em 2022; e a metodologia utilizada nas ARRs realizadas em 2022.

Dos 40 reguladores avaliados, 17 demonstraram realizar o monitoramento dos efeitos de suas normas regulatórias, perfazendo 43% da amostra, ao passo que 21 instituíram agenda de ARR, perfazendo 53% da amostra. Foram realizadas 16 ARRs em 2022, de modo que a Aneel, a ANS e a ANTT fizeram 2 ARRs cada, enquanto os seguintes órgãos fizeram 1 ARR: ANA, Anac, ANM, CNPC, Inmetro, Previc, Secoe, Seres, Sesu e Susep. A metodologia mais utilizada foi a de avaliação de impacto, seguida por avaliação de processo, sendo a avaliação econômica a menos utilizada. Os setores regulados com o maior número de ARRs realizadas no período foram Economia e Finanças; Energia e Mineração; e Transportes. Por outro lado, não houve nenhuma ARR realizada nos seguintes setores: Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário; Justiça e Segurança Pública; e Previdência Social.

Gráfico 8: ARRs realizadas em 2022 por setor regulado



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

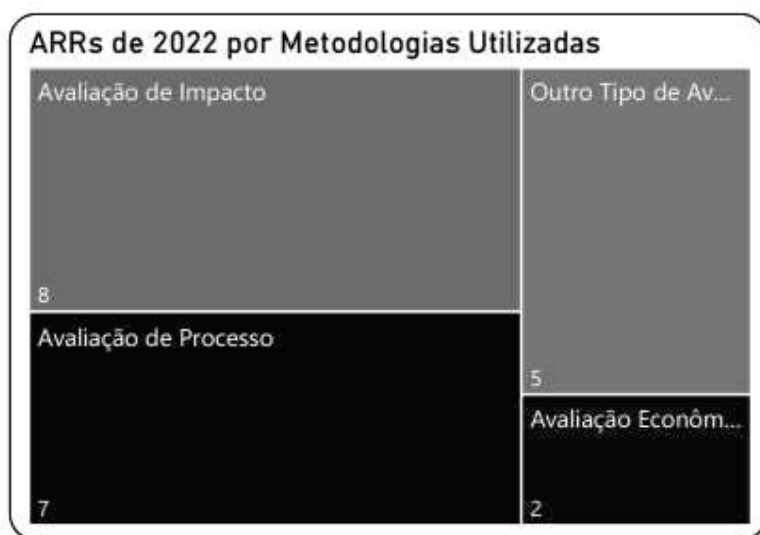
Dada a complexidade técnica dessa ferramenta, somada à sua recente introdução no contexto regulatório nacional e ao baixo número de exigências legais a ela relacionadas, o cenário trazido pelos dados pode ser lido como parcialmente positivo. A maior parte dos reguladores avaliados instituiu Agenda de ARR, sinalizando o empenho em introduzir tal instrumento no planejamento do processo regulatório. Dos 40 reguladores avaliados, 17 monitoram os efeitos de suas normas regulatórias, o que representa 43% da amostra, e 13 realizaram pelo menos uma ARR em 2022, perfazendo aproximadamente um terço da amostra.

A utilização de dados quantitativos nas ARRs realizadas se mostrou superior em relação às AIRs, tendo sido utilizada metodologia quantitativa em 12 das 16 avaliações realizadas, ou 75% dos casos, sendo que nas AIRs essa ocorrência foi de apenas 17%. Há de se ressaltar que

o número de vezes em que as metodologias foram utilizadas ultrapassa o número de avaliações, porquanto algumas das ARR's contaram com mais de uma metodologia.

Ademais, das 16 ARR's realizadas em 2022, 12 são oriundas da Administração Indireta, enquanto 4 foram feitas por órgãos da Administração Direta, corroborando a disparidade detectada no uso das demais ferramentas.

Gráfico 9: Metodologias utilizadas nas ARR's realizadas em 2022 pelos órgãos/entidades avaliados



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Conclui-se, portanto, que a ARR foi parcialmente utilizada na Administração Pública Federal em 2022, tendo sido detectado o seu uso em cerca de um terço dos órgãos e entidades avaliados. A agenda de ARR, por sua vez, foi instituída por 53% dos reguladores, sendo que 43% deles monitoram os efeitos de suas normas regulatórias. De todo modo, foi identificada a necessidade de ações referentes à instituição de agenda de ARR para os seguintes órgãos: AEB, ANM, Anvisa, CGGS, Cibes, CNE, CNEN, Conceia, CTNBio, Inmetro, MMA, MME, MPor, PF, Previc, Saps, Seres, Sesu, SFB, SFDT, SPA, SRGPS, SRPC.

5. Resultado da avaliação da revisão do estoque normativo dos órgãos/entidades auditados, em atendimento ao Decreto nº 10.139/2019.

A partir das informações obtidas com as evidências encaminhadas pelas unidades auditadas, foi possível compreender – além da conformidade individual dos órgãos e entidades com as disposições avaliadas do Decreto nº 10.139/2019 – como a revisão proposta afetou o volume de normativos na Administração Pública Federal, comparando-se o volume de normativos vigentes na data de início da revisão, em 28/11/2019, com o número de normativos revogados no período de 29/11/2019 a 1º/08/2022. Ademais, foram avaliados o volume e a distribuição dos normativos regulatórios editados em 2022 por cada órgão/entidade. Por fim, agregações desses dados permitiram a compreensão de como esse volume se distribui entre: os diferentes setores regulados; os diferentes tipos de órgão/entidade; a administração direta e a administração indireta.

Para além do disposto no Decreto nº 10.139/2019, a revisão periódica do estoque normativo é uma boa prática apregoada por organismos internacionais, como a OCDE, no documento “Reforma Regulatória no Brasil”⁷, porquanto uma política de simplificação administrativa possibilita a eliminação de carga normativa obsoleta e desnecessária, por meio de alterações e revogações, além de permitir a organização das normas, por intermédio de consolidações. Dada a ampla e dispersa carga regulatória oriunda do Poder Executivo Federal, o processo de revisão é relevante, embora não tenha sido exclusivamente voltado para normas regulatórias.

O Decreto nº 10.139/2019 determinou, em seu art. 1º, § 1º, que os órgãos e entidades deveriam realizar exercício de revisão de atos inferiores a decreto com conteúdo normativo, incluindo portarias, resoluções, instruções normativas, ofícios e avisos, orientações normativas, diretrizes, recomendações e despachos de aprovação. Estariam excluídos do escopo da revisão apenas: (i) os atos de efeito concreto, isto é, aqueles cujo destinatário, pessoa física ou jurídica, esteja nominalmente identificado (art. 1º, § 2º, I); e (ii) aqueles contendo “recomendações ou diretrizes cujo não atendimento não implique aos destinatários consequências jurídicas, efetivas ou potenciais” (art. 1º, § 2º, II). A revisão consistiria no exame dos atos, o qual resultaria, nos termos do art. 7º, I a III: na revogação expressa do ato; na edição de ato consolidado sobre a matéria com revogação expressa dos atos anteriores; em revisão aprofundada, incluindo a possibilidade de alteração de mérito; na manutenção do texto, caso fosse verificado o atendimento das regras de consolidação e pertinência temática. Ademais, em seu art. 19-A, I, o referido decreto exigiu que os órgãos e entidades editassem

⁷ Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/governance/reforma-regulatoria-no-brasil_3b97c777-pt

ato com a relação das normas vigentes até 1º de setembro de 2022, para as normas vigentes em 1º de agosto de 2022.

Por meio das informações obtidas junto aos reguladores, identificou-se que, dos 40 órgãos e entidades participantes da auditoria, 31 realizaram a revisão dos atos normativos a partir do Decreto nº 10.139/2019, perfazendo 78% da amostra. Dentre os 9 órgãos restantes, 2 realizaram o exercício parcialmente e 6 não o fizeram. No caso da ANPD, a autarquia não possuía estoque regulatório quando do início da vigência do Decreto nº 10.139/2019. Em relação ao estoque normativo, havia 24.591 atos vigentes nas 40 unidades auditadas, em 28 de novembro de 2019, data de início da revisão, o que equivaleria à média de quase 615 normas por órgão/entidade. Essa medida de tendência central é, contudo, inapropriada para a amostra, dado o seu caráter assimétrico, isto é, a significativa diferença de volume de produção normativa entre os reguladores. Por exemplo, o órgão que dispunha de maior estoque normativo da amostra possuía 5.851 normativos vigentes na data referida, enquanto o menor possuía apenas 6. Por essa razão, no decorrer da análise dos dados, optou-se pela comparação das medianas, a qual consiste em 160 normativos por órgão/entidade.

Dos quase 25 mil normativos vigentes na data de início da revisão, aproximadamente 13 mil foram revogados, resultando em uma mediana de 77 revogações por órgão/entidade. Assim, tanto pela comparação dos valores absolutos de normativos vigentes e de revogações, quanto pela comparação das medianas, que leva em conta a distribuição dos valores absolutos entre as unidades, detectou-se que aproximadamente 50% dos normativos foram revogados. Há de se ressaltar, todavia, que 6 órgãos, dentre os 40 participantes, não procederam à revisão determinada pelo decreto, e 2 deles a realizaram apenas parcialmente. No que se refere ao inciso I do art. 19-A, detectou-se que apenas 13 órgãos, isto é, 33% da amostra, publicou, até 1º de setembro de 2022, o ato com a relação das normas vigentes em 1º de agosto de 2022, levando em consideração os períodos avençados no dispositivo legal.

O cenário indicado pelos dados é, em parte, positivo, ao revelar que houve o exercício de examinar o estoque normativo e revogar normas desnecessárias ou obsoletas. Além do cumprimento das disposições legais, esse exercício é uma boa prática no que se refere à gestão normativa e ao processo regulatório e, portanto, tem a possibilidade de trazer melhorias como: o levantamento do total de normas vigentes e o exame destas, que permite às instituições maior compreensão sobre seu arcabouço normativo e maior capacidade de reorganização; a eliminação de obrigações desnecessárias para os colaboradores das instituições avaliadas, bem como para os agentes econômicos por elas regulados e demais partes interessadas; e a diminuição do volume de normas, que contribui para a conformidade dos agentes a elas submetidos.

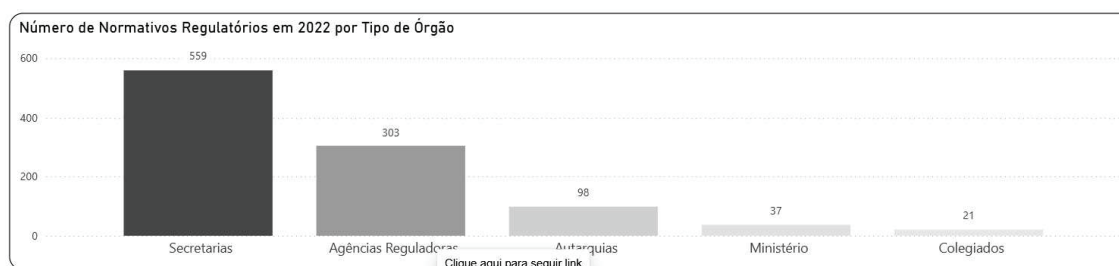
As outras possibilidades de resultado da revisão apontadas acima (consolidação, revisão aprofundada, alteração e manutenção do texto) não foram avaliadas, diante das divergências

quanto à estruturação dos dados fornecidos pelas unidades. Embora tenha havido o esforço da equipe de auditoria para se obter e organizar tais dados, não foi possível fazê-lo com o mesmo grau de confiabilidade que foi possível atingir com os dados referentes a normas vigentes e revogadas. Por essa razão, o trabalho se restringiu, no que tange aos efeitos da revisão apregoada pelo Decreto nº 10.139/2019, à avaliação das normas vigentes no início da revisão e das revogadas em seu término.

Quanto ao cumprimento do disposto no inciso I do art. 19-A, o cenário é, por outro lado, mormente negativo, porquanto a maioria (67%) dos órgãos/entidades não publicaram, no prazo estabelecido pelo decreto, ato contendo a relação das normas vigentes ao final da revisão. Tal inconformidade traz prejuízo à transparência do processo de revisão e da própria gestão de normativos das instituições que nela incorreram, uma vez que, por meio de tal ato, seria divulgada, de maneira centralizada, a informação referente ao total de normativos vigentes no órgão ou entidade, bem como o resultado do processo de revisão. Há de se considerar, por outro lado, que 5 órgãos publicaram o referido ato, porém o fizeram após o prazo determinado pelo decreto.

Ademais, o levantamento a respeito do número de normativos regulatórios, no ano de 2022, é um indicativo da dinâmica de expansão dessa carga, em um período anual, bem como da forma que esse volume afeta diferentes setores da economia. Ainda, a compreensão de como essa dinâmica se distribui entre órgãos/entidades da Administração Direta e Indireta contribui para o esclarecimento de que não apenas agências e autarquias exercem a regulação no Brasil, sendo relevante a produção de normas regulatórias pelos demais órgãos e entidades, conforme se depreende do gráfico a seguir.

Gráfico 10: Número de normativos regulatórios em 2022 por tipo de órgão/entidade avaliado

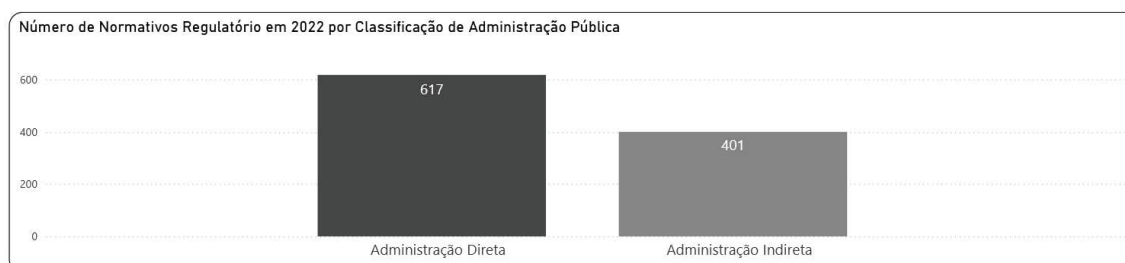


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

O tipo de órgão avaliado que mais editou normas regulatórias em 2022 foram as Secretarias, as quais foram responsáveis por 55% do total de 1.018 normas editadas no período. Isso é um indicativo de como o estoque regulatório federal é influenciado pela administração direta, a

qual produziu 61% das normas regulatórias editadas no ano de 2022, nos órgãos/entidades avaliados, corroborando a relevância da normatização do uso de ferramentas regulatórias para esses órgãos.

Gráfico 11: Número de normativos regulatórios editados em 2022 pelos reguladores avaliados



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Conclui-se, desse modo, que os órgãos e entidades, de maneira geral, revisaram seu estoque regulatório a partir da vigência do Decreto nº 10.139/2019, resultando na revogação de aproximadamente metade dos normativos vigentes no início da revisão. Isso indica que a edição do referido decreto representou uma importante medida para a redução da carga normativa nas unidades auditadas. A maioria dos 40 órgãos e entidades, contudo, não publicaram, no prazo estabelecido pelo decreto, ato contendo a relação das normas vigentes. Por fim, cabe destacar a importância de que as unidades auditadas adotem medidas periódicas para a continuidade do processo de revisão e consolidação normativa, na forma de plano de trabalho de cada órgão ou entidade, conforme disposto no art. 67, II, do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024. Por fim, foi identificada a necessidade de ações envolvendo a revisão de normativos, consoante o disposto no supracitado Decreto, para os seguintes órgãos: CGGS, CNE, CNEN, CNlg, Seres, Sesu, ANM e SFB.

RECOMENDAÇÕES

1 – À **AEB, CGGS, Cibes, CNE, CNEN, CNig, Conceá, CTNBio, MMA, MME, MPor, PF, Saps, Secoe, Seres, Sesu, SFB, SFDT, SPA, SRGPS e SRPC** – Instituir a agenda regulatória do órgão/entidade e publicá-la em seu sítio eletrônico.

Achado nº 1

2 – À **AEB, ANA, Aneel, ANM, ANP, ANPD, Antaq, CGGS, Cibes, CNE, CNEN, CNPC, Conceá, CTNBio, CVM, Inmetro, MMA, MME, MPor, PF, Saes, Saps, SDA, Secoe, Seres, Sesu, SFB, SFDT, SPA, SRGPS, SRPC e Susep** – Instituir estratégias específicas e eficientes de coleta e de tratamento de dados, de modo a propiciar a realização de análises quantitativas, incluindo a análise de custo-benefício.

Achado nº 2

3 – À **Aneel, Antaq, ANTT, CNE, CNig, MMA, Previc, Saes, SDA e Seres** – Definir mecanismos de governança e controle que propiciem a realização das Análises de Impacto Regulatório – AIRs, quando necessário, ou dispensas desse tipo de análise, nas hipóteses previstas no Decreto nº 10.411/2020, ou em norma que venha a substituí-lo.

Achado nº 2

4 – À **AEB, Saps e SFB** – Definir mecanismos de governança e controle que propiciem a realização das Análises de Impacto Regulatório – AIRs, considerando o conteúdo mínimo previsto no Decreto nº 10.411/2020, ou em norma que venha a substituí-lo.

Achado nº 2

5 – À **ANM, ANP, CGGS, CNEN, Conceá, CTNBio, Inmetro, MMA, MME, Previc, Saes, SDA, SPA, SRGPS, SRPC e Susep** – Para os casos de dispensa de Análise de Impacto Regulatório – AIR, publicar no sítio eletrônico as notas técnicas que fundamentam a proposta de edição ou de alteração de atos normativos, preferencialmente em seção específica sobre as dispensas de AIR.

Achado nº 2

6 – À Aneel, ANP, Antaq, Anvisa, CNE, CNPC, CTNBio, Inmetro, MME, SDA, Secoe, SFB e Susep – Instituir sistemática voltada a garantir a elaboração e publicação de documento contendo o posicionamento do órgão/entidade sobre as críticas ou as contribuições apresentadas em todos os processos de participação social realizados.

Achado nº 3

7 – À CGGS, Cibes, CNig, Concea, MMA, MPor, PF, Saes, Saps, Seres, Sesu, SFDT, SPA, SRGPS e SRPC – Estabelecer a previsão da realização de processos de participação social, previamente à edição de normativos de caráter regulatório.

Achado nº 3

8 – À AEB, ANM, Anvisa, CGGS, Cibes, CNE, CNEN, Concea, CTNBio, Inmetro, MMA, MME, MPor, PF, Previc, Saps, Seres, Sesu, SFB, SFDT, SPA, SRGPS e SRPC – Instituir a agenda de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR e publicá-la em seu sítio eletrônico.

Achado nº 4

9 – À ANM, CGGS, CNE, CNEN, CNig, Seres, Sesu e SFB – Adotar ações para a revisão e consolidação dos atos normativos editados pelo órgão/entidade.

Achado nº 5

CONCLUSÃO

A questão central que norteou o desenvolvimento deste trabalho foi a verificação da adoção das ferramentas voltadas à melhoria regulatória nas diferentes fases do ciclo de vida das regulações, em uma amostra de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Em relação à agenda regulatória, verificou-se que 19 órgãos e entidades reguladores avaliados, ou 47,5% da amostra, instituíram sua agenda regulatória. Desses, apenas 1 não publicou a agenda regulatória em transparência ativa. Por outro lado, 8 reguladores, ou 42% dos que a elaboraram, não realizaram processo de participação social para a definição dos temas a serem regulados, o que é um ponto de atenção para a elaboração das próximas agendas regulatórias.

Já no que tange à adoção de processos de participação social previamente à edição de regulações, 25 órgãos/entidades (63%) realizaram em 2022 pelo menos um processo de participação social tendo como objeto a criação ou a alteração de normativo regulatório. Portanto, 37% dos órgãos não adotaram essa boa prática no período analisado. Com relação à avaliação das contribuições nos processos de participação realizados, identificou-se a adoção dessa prática em cerca de 59% dos casos, por meio da elaboração de relatório ou nota técnica contendo as respostas do órgão ou entidade às contribuições recebidas.

No caso da elaboração de AIR, identificou-se que, dos 1.018 normativos de caráter regulatório publicados pelos 40 reguladores avaliados, no período analisado, 114 foram objeto de AIR (11%), enquanto 815 foram objeto de dispensa de AIR (80%). Portanto, para 81 regulações, ou 8% dos casos analisados, houve inconformidade ao não se realizar a AIR ou não a dispensar. De maneira individualizada, foi detectado que 27 órgãos/entidades estavam em conformidade com o Decreto nº 10.411/2020 em relação à realização ou dispensa de AIR para os normativos elegíveis. Dos 13 reguladores restantes, 5 não realizaram nenhuma das AIRs ou dispensas de AIR devidas, enquanto os outros 8 o fizeram parcialmente.

Em relação à adoção da ARR, 17 órgãos/entidades monitoram os efeitos de suas normas regulatórias, representando 43% da amostra, e 13 unidades auditadas realizaram pelo menos uma avaliação em 2022, ou seja, um terço das unidades auditadas realizaram a mensuração dos efeitos decorrentes de atos regulatórios. Cabe ressaltar, aqui, que apenas 8 órgãos/entidades, ou 20% da amostra, demonstraram a existência de uma estratégia específica e eficiente de coleta e de tratamento de dados.

Por fim, no que se refere à revisão do estoque regulatório, dos 40 órgãos e entidades participantes da auditoria, 31 realizaram a revisão dos seus atos normativos, a partir do Decreto nº 10.139/2019, perfazendo 78% da amostra. Dentre os 9 órgãos restantes, 2

realizaram o exercício parcialmente, 8 não o fizeram e para a ANPD não havia estoque regulatório à época da edição do Decreto nº 10.139/2019.

Portanto, os resultados indicam que, de maneira geral, as ferramentas avaliadas vêm sendo utilizadas apenas parcialmente nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que participaram da auditoria. Também foram identificadas diferenças no uso das ferramentas entre a administração direta e a indireta, bem como entre os setores regulados avaliados. Isso indica a necessidade de ações não apenas por parte das unidades auditadas, mas também das diversas instâncias que atuam na condução da política regulatória, por meio de medidas que possam incentivar a adoção de boas práticas regulatórias no “governo como um todo”.

Entende-se que algumas questões ainda precisam ser esclarecidas, tais como a uniformização do entendimento jurídico acerca de quais órgãos/entidades se enquadram na categoria de reguladores, quais deles devem adotar cada uma das ferramentas e mecanismos avaliados, além da definição de um limiar regulatório, que possa indicar quando as AIRs devem ser realizadas e qual o grau de complexidade das avaliações a serem realizadas. Também é preciso avaliar se o portal Participa + Brasil pode ser aprimorado, a partir de sugestões a serem colhidas junto aos órgãos e entidades reguladores que adotam processos de participação social. Na opinião desta equipe de auditoria, tais aspectos e possíveis encaminhamentos poderiam ser discutidos no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, conforme disposições do Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023.

No que tange às diferenças de maturidade na adoção das ferramentas entre a administração direta e a indireta, sugere-se que os órgãos que atuam no PRO-REG possam avaliar a promoção de programas voltados ao intercâmbio de especialistas em matéria regulatória entre os diferentes órgãos e entidades, de forma que unidades com menor grau de maturidade no uso das ferramentas avaliadas possam contar com o apoio necessário à implementação da sua adoção, principalmente no caso da AIR e da ARR, que são mais complexas. Outro ponto importante é a disseminação junto aos diversos reguladores de guias e manuais que possam facilitar a adoção das diferentes ferramentas ao longo das etapas do ciclo regulatório, além do incentivo à realização de capacitações e parcerias para o fortalecimento das capacidades estatais em regulação, com especial atenção para a etapa de coleta e de tratamento de dados.

Entre as possíveis causas identificadas relativas a essas constatações, destacam-se a falta de definição de uma estratégia regulatória para avaliar, direcionar e monitorar a adoção das ferramentas regulatórias, além da reduzida quantidade de órgãos que possuem uma estratégia de coleta e tratamento de dados e do reduzido número de servidores capacitados em assuntos relacionados à qualidade regulatória, o que resulta na dificuldade da realização de análises de impacto e avaliações de resultados regulatórios.

Por outro lado, cumpre ressaltar algumas boas práticas identificadas, tais como: (i) a adoção e divulgação nos sítios eletrônicos de painéis gerenciais *Business Intelligence* - BI para o monitoramento de agendas regulatórias e divulgação do estoque regulatório, incluindo o resultado da revisão e consolidação de atos normativos; (ii) a transmissão das consultas e audiências públicas ao vivo pela *internet*; (iii) a disponibilização das AIRs e dispensas de AIRs, além das ARRs realizadas, em seções específicas dos sítios eletrônicos dos órgãos/entidades, permitindo o fácil acesso pelo público a essas informações.

Tendo em vista as oportunidades de melhoria identificadas, foram direcionadas recomendações aos diferentes órgãos e entidades, cujo atendimento pode contribuir para a eficiência, eficácia e efetividade da regulação no âmbito federal.

Nesse contexto, espera-se que a presente auditoria possa auxiliar os órgãos e entidades na adoção de boas práticas regulatórias, contribuindo, assim, com o aprimoramento do processo regulatório em âmbito federal, a melhoria do ambiente de negócios, a redução dos custos decorrentes da regulação e o aumento da competitividade do país.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DAS UNIDADES AUDITADAS E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

1. AEB

Manifestação da unidade auditada

Mensagem de 13/06/2024, pelo sistema e-Aud:

De ordem do Diretor da DIEN/AEB, apresento as seguintes considerações sobre as recomendações referentes à AEB:

Recomendação 1

A AEB concorda com a recomendação da CGU e instituirá sua Agenda Regulatória (AR), e em seguida a publicará em seu sítio eletrônico.

Recomendação 2

A AEB concorda com a recomendação da CGU e publicará um normativo interno que definirá a sua estratégia de coleta e tratamento de dados.

Recomendação 4

A AEB concorda com a recomendação da CGU e, dentro de um prazo razoável, considerando sua realidade e severas limitações de pessoal, vai definir os mecanismos de governança e controle que propiciem a realização das Análises de Impacto Regulatório - AIRs, preferencialmente até o fim do exercício financeiro de 2024.

Recomendação 8

A AEB concorda com a recomendação da CGU e instituirá sua Agenda de Resultado Regulatório (ARR), e em seguida a publicará em seu sítio eletrônico.

Análise da equipe de auditoria

A AEB manifestou concordância com as propostas de recomendações relativas à adoção de boas práticas regulatórias. Portanto, as ações a serem adotadas pela unidade serão acompanhadas pela CGU na etapa de monitoramento das recomendações.