



MINISTÉRIO DAS
CIDADES



Curso Supervisão da Regulação dos Serviços de Saneamento Básico *Eficiência e Sustentabilidade dos Prestadores de Serviços*

Brasília, 18-20 de setembro de 2017

QUE É UMA UNIDADE DE COORDENAÇÃO DA REGULAÇÃO

O *regulatory oversight body* (ROB), expressão que pode ser traduzida como unidade de supervisão da regulação, é instituição que vem se disseminando por muitos países, com o papel de garantir melhor qualidade para a regulação.

MELHOR QUALIDADE DA REGULAÇÃO

Princípios da Boa Governança Regulatória publicados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2004:

Accountability: o governo é capaz de mostrar em que medida suas ações e decisões são consistentes com objetivos claramente definidos e legitimados;

Transparência: as ações, decisões e o próprio processo decisório governamental estão abertas a um nível apropriado de escrutínio por outras partes do governo, da sociedade civil, e em algumas ocasiões por governos e instituições estrangeiros;

MELHOR QUALIDADE DA REGULAÇÃO

Princípios da Boa Governança Regulatória :

Eficiência/efetividade: o governo busca produzir serviços públicos de qualidade, ao menor custo, e zela para que o desempenho esteja de acordo com as intenções originais dos formuladores de política.

Responsividade: o governo tem a capacidade e flexibilidade para responder rapidamente às mudanças sociais, levando em conta as expectativas da sociedade civil para identificar o interesse público geral, e disposto a reexaminar criticamente o papel do governo.

MELHOR QUALIDADE DA REGULAÇÃO

Princípios da Boa Governança Regulatória :

Visão de Futuro: o governo é capaz de antecipar problemas futuros baseado em dados correntes e tendências, e de elaborar políticas que levem em conta custos futuros e mudanças antecipadas (de ordem demográfica, econômica e ambiental, por exemplo)

Império da Lei: o governo aplica isonomicamente e de modo transparente as leis, regulações e códigos.

O QUE É UMA UNIDADE DE COORDENAÇÃO DA REGULAÇÃO

Numa primeira abordagem, irresistível que se veja nesse órgão o “regulador dos reguladores”, parafraseando o conhecido verso de Juvenal “*quis custodiet ipsos custodes?*” (quem fiscalizará os fiscais?).

Mas, em realidade, o seu papel é muito mais secundário, no sentido de propiciar a melhora da regulação a partir dos próprios reguladores.

O QUE É UMA UNIDADE DE COORDENAÇÃO DA REGULAÇÃO

A unidade de coordenação da regulação é “órgão vinculado ao Poder Executivo (sede do Governo) encarregado de supervisionar a regulação em todo o Governo”.

(WIENER, Jonathan B. “Issues in the Comparison of Regulatory Oversight Bodies”. Porém, o mesmo autor assevera: “alguns países também possuem ROB no Parlamento ou outro corpo legislativo”)

FUNÇÕES DA COORDENAÇÃO DA REGULAÇÃO

- 1) **Coordenar e supervisionar**, assegurando a qualidade da atividade regulatória, especialmente mediante instrumentos como a Avaliação de Impacto Regulatório – AIR;
- 2) **Questionar (*the challenge function*)**, avaliando a qualidade regulatória por meio da AIR, por vezes vetando peças regulatórias que não satisfazer critérios de qualidade;
- 3) **Defender (*Advocacy*)**, protegendo a continuidade das estratégias regulatórias de longo prazo;
- 4) **Assessorar e apoiar** os entes de regulação, fornecendo diretrizes detalhadas, treinamento contínuo e conhecimento específico, inclusive com apoio externo, se necessário.

(RODRIGO ENRIQUEZ, Delia. ANDES AMO, Pedro. “*Background Document on Oversight Bodies for Regulatory Reform*”, 2008)

COORDENAÇÃO REGULATÓRIA NOS ESTADOS UNIDOS

O ROB norte-americano é a **Gabinete de Informações e Assuntos Regulatórios** (OIRA - *Office of Information and Regulatory Affairs*, criado em 1980), subordinado ao Gabinete de Administração e Orçamento (OMB - *Office of Management and Budget*), que, por sua vez, é subordinado diretamente ao Presidente dos Estados Unidos. Observe-se que o OIRA não possui personalidade jurídica própria, tratando-se de órgão integrante da Administração Direta.

OIRA – COMPETÊNCIAS:

- 1) Avaliar, num prazo de noventa dias, as Análises de Impacto Regulatório - AIR elaboradas pelas agências reguladoras quando da proposição de relevantes normas de regulação. Tais análises se utilizam, sobretudo, do critério de custo-benefício. O OIRA, em certas circunstâncias, pode rejeitar a AIR, devolvendo para a agência a proposta de regulação, em vista de sua baixa qualidade;
- 2) Produzir documentos de orientação, em especial no que se refere à elaboração das Análises de Impacto Regulatório – AIR;
- 3) Solicitar às agências a edição de determinadas normas regulatórias, seja *ex officio*, seja por provocação de terceiros.

COORDENAÇÃO REGULATÓRIA NA UNIÃO EUROPEIA

Conselho de Avaliação de Impacto da União Europeia (IAB - *Impact Assessment Board*), criado no final de 2006, vinculado ao Secretariado-Geral da Comissão Europeia.

O IAB possui estrutura colegiada, formada por cinco membros: (i) o *Secretário-Geral Adjunto responsável por assuntos regulatórios*, e por servidores graduados das Direções-Gerais: (ii) da Economia e Finanças, (iii) Emprego, (iv) Desenvolvimento Empresarial e (v) do Meio-Ambiente.

COMPETÊNCIAS DO IAB

A atuação do IAB não se circunscreve às normas de regulação editadas pela via administrativa, atuando também na elaboração da legislação europeia, cuja iniciativa pertence à Comissão Europeia. Contudo a sua atuação se fundamenta, principalmente na análise das Avaliações de Impacto Regulatório – AIR que obrigatoriamente devem acompanhar as propostas de regulação

COORDENAÇÃO REGULATÓRIA NO REINO UNIDO

Departamento de Melhoria Regulatória (BRE - *Better Regulation Executive*), criado em 2005, vinculado ao Departamento de Comércio, Empresas e Reforma Regulatória (BERR - *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*).

ESTRUTURA DO BRE

Em sua estrutura o BRE possui um órgão consultivo independente *Risk and Regulation Advisory Council (RACC)*, criado em 2008.

O RACC é formado por sete membros, dentre eles servidores do Governo e membros da sociedade civil (originários de organizações de consumidores, voluntários, sindicato dos trabalhadores e da academia), e possui por foco evitar que o governo, sociedade e regulação subdimensionem os riscos, o que estaria por trás da recente crise financeira mundial.

COMPETÊNCIAS DO BRE

- 1) publicar orientações para realização de Avaliações de Impacto Regulatório – AIR;
- 2) analisar Avaliações de Impacto Regulatório - AIR;
- 3) conduzir a **agenda de reforma regulatória**, compreendendo o trabalho conjunto com outras repartições governamentais e com os reguladores para propor a criação, alteração ou a remoção de normas de regulação.

COORDENAÇÃO REGULATÓRIA NA RFA

Conselho Nacional de Controle de Normas (*Nationaler Normenkontrollrat*), criado em agosto de 2006, O *Nationaler Normenkontrollrat* é vinculado ao Chefe do Governo Federal alemão e possui oito membros, nomeados pelo Presidente da República Federal (Chefe de Estado) em razão de proposta do Chanceler, previamente aprovada pelo Conselho de Ministros. Os seus membros possuem mandato fixo de cinco anos, permitida uma recondução.

COORDENAÇÃO REGULATÓRIA NA RFA

ROB alemão atua não só em relação às normas administrativas, mas, em especial, analisa os projetos de lei encaminhados pelo Governo para a apreciação do Parlamento, sempre tendo por fundamento a diminuição dos custos advindos da regulação, sem prejudicar os objetivos desta última.

Inclusive é seu papel opinar nos trabalhos preparatórios de elaboração de normas europeias, bem como na aplicação/transposição destas normas no ordenamento jurídico interno alemão.

COORDENAÇÃO REGULATÓRIA NA RFA

O *Nationaliter Normencontrollrat* é formado por muitos conselheiros originados do setor produtivo, sendo que alguns deles foram dirigentes de importantes grupos econômicos alemães;

A faixa de atuação do *Nationaliter Normencontrollrat* é reduzida, seja porque boa parte da regulação é emanada da União Europeia, seja porque a Alemanha é um país federal, pelo que muito da regulação é estabelecida no âmbito dos Estados federados (*Länder*).

ALGUMAS CONCLUSÕES

1. *A coordenação da regulação entre o soft e o hard*

Na comparação das a diversas experiências, se pode concluir que a *coordenação da regulação* pode originar **pareceres vinculantes**, interferindo no conteúdo da regulação, ou ser **mera orientação**, no sentido de induzir o regulador a considerar melhor a sua proposta, inclusive levando em consideração aspectos mais globais, não diretamente vinculados à sua área de atuação.

ALGUMAS CONCLUSÕES

1. *A coordenação da regulação entre o soft e o hard*

No caso brasileiro, a *coordenação da regulação* não produzirá bons resultados se for implantada de-cima-para-baixo, criando-se um órgão com “poder de veto” sobre as propostas de regulação. Isso levaria somente a conflitos entre os reguladores e o órgão de coordenação, além de poder fomentar uma postura contrária à política de melhoria regulatória.

ALGUMAS CONCLUSÕES

2. Diminuir a regulação ou melhorar a regulação?

Muitas vezes a atividade de supervisionar a regulação é confundida com a noção de simplificar ou diminuir a regulação, tendo como exemplos extremos os *taglia-leggi* italiano e coreano.

ALGUMAS CONCLUSÕES

2. Diminuir a regulação ou melhorar a regulação?

Diminuir regulações quando imponham encargos administrativos desnecessários às empresas e cidadãos é uma prática que deve ser incentivada.

Contudo, a diminuição quantitativa de regulamentos nem sempre significa efetiva diminuição efetiva desses encargos. Doutro lado, a supressão de uma regulação necessária pode prejudicar os interesses públicos ou sociais que ela protege, e, inclusive, a própria competitividade econômica.

ALGUMAS CONCLUSÕES

3. A análise de Impacto Regulatório (AIR) e a coordenação da regulação.

A coordenação da regulação em geral utiliza instrumento técnico adequado para se avaliar os impactos das propostas de regulação, ou das regulações existentes: *Avaliação de Impacto Regulatório - AIR*, mecanismo que a experiência internacional vem demonstrando como o mais eficaz para se obter o aumento da qualidade da regulação.

ALGUMAS CONCLUSÕES

4. Assessorar e apoiar os reguladores.

Além da coordenação da regulação atuar em *exigir* qualidade, também – e isso é fundamental – possui atividades de assessorar e apoiar os reguladores, auxiliando-os no desempenho de suas funções. E isso pode se dar por várias formas

ALGUMAS CONCLUSÕES

4. Assessorar e apoiar os reguladores.

1ª. Forma - ***difundir as boas práticas regulatórias***, inclusive estabelecendo orientações e diretrizes, tanto para melhorar a qualidade da regulação, como, também, para auxiliar os reguladores a, mesmo agindo descentralizadamente, atuarem, na medida do possível, **de forma concertada e harmônica**.

Das experiências que elencamos, essa tem sido uma importante função do *regulatory oversight body*, como nos exemplos da União Europeia ou do México.

ALGUMAS CONCLUSÕES

4. Assessorar e apoiar os reguladores.

2ª. Forma - **treinamento aos servidores envolvidos na regulação**, sejam eles dos Ministérios, sejam das agências e outros órgãos reguladores. A difusão de conhecimento especializado e o debate sobre os temas essenciais da regulação, ou das políticas públicas com que esta se relaciona, podem ser meios adequados para a construção de uma cultura técnica convergente em matéria de regulação, facilitando a visão de conjunto, contrabalançando exageros dos conhecimentos e atuação excessivamente fragmentária. específicos da área regulada.

ALGUMAS CONCLUSÕES

4. Assessorar e apoiar os reguladores.

3ª. Forma - **prestação de assessoria técnica a governos estaduais ou municipais, ou a suas entidades de regulação**, no sentido de colaborar na criação ou aperfeiçoamento de seus sistemas regulatórios. Tendo em vista as características da Federação brasileira, extremamente assimétrica no que se refere à distribuição de recursos econômicos e técnicos, é de grande importância o papel do Governo Federal em auxiliar os entes federados, diminuindo suas desigualdades.

ALGUMAS CONCLUSÕES

5. Administrar banco de dados de informações regulatórias.

A avaliação de qual é o estado da regulação de um país, inclusive para se analisar sua competitividade econômica ou possibilidade de receber investimentos, é muito dificultada quando as informações sobre a regulação, pelo menos as essenciais, estejam dispersas ou de difícil acesso. Inevitáveis, assim, as vantagens de que estejam reunidas num só banco de dados.

ALGUMAS CONCLUSÕES

5. Administrar banco de dados de informações regulatórias.

Além disso, possuir esse banco de dados permite uma avaliação de conjunto da regulação e de seus efeitos sobre os cidadãos, as empresas e as organizações da sociedade civil, permitindo o aperfeiçoamento regulatório.

ALGUMAS CONCLUSÕES

5. Administrar banco de dados de informações regulatórias.

Evidente que o banco de dados pode ter o formato de rede, com a participação de diversos atores. Contudo, também evidente que é necessário um ponto que o centralize, tornando-o viável, papel que pode ser desempenhado, com sucesso, por um *regulatory oversight body*.

ALGUMAS CONCLUSÕES

6. A integração da regulação.

A atividade regulatória é exercida por diversos órgãos ou entidades públicas. Sejam leis emanadas do Legislativo, resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama, instruções normativas instituídas por Ministros ou órgãos que integram Ministérios, atos expedidos por agências reguladoras etc.

ALGUMAS CONCLUSÕES

6. A integração da regulação.

No caso brasileiro, tendo em vista o seu modelo de federalismo, isso é ainda mais complexo, pois há possibilidade de normas de regulação ser expedidas também por órgãos e entidades dos Estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

ALGUMAS CONCLUSÕES

6. A integração da regulação.

Há certos critérios que podem auxiliar a integração dessa regulação, como, por exemplo, o hierárquico, o qual prevê que a lei emanada do Legislativo prefere a todas as normas administrativas. Porém, isso é insuficiente, porque pode haver aparentes contradições em normas do mesmo nível hierárquico (por ex., entre normas expedidas por agências reguladoras diferentes) ou, ainda, porque há que se conhecer a exata interpretação do texto da lei e do ato regulamentar, tarefa nem sempre fácil.

ALGUMAS CONCLUSÕES

6. A integração da regulação.

Função de integração: observar o conjunto do quadro regulatório e se propor aperfeiçoamentos, **orientando uma agenda** que venha a ser negociada com os reguladores e com os responsáveis por determinadas políticas públicas. Tal papel de integração pressupõe que quem o exerce tenha adequado perfil técnico e, ainda, compromisso com a regulação globalmente entendida, e não com tarefas específicas e setoriais.

ALGUMAS CONCLUSÕES

6. A integração da regulação.

Doutro lado, num regime democrático, é natural a divergências de opiniões, e que existam posturas diferentes sobre um mesmo tema, a depender do ponto de vista adotado para a análise.

Não há que se adotar um racionalismo extremado no que se refere ao ambiente normativo, que é abstratamente construído para disciplinar situações concretas que sempre surpreendem, pelo que deve haver sempre espaço para adaptações.

ALGUMAS CONCLUSÕES

6. A integração da regulação.

Não raro, questões fundamentais da sociedade brasileira dividem opiniões, pelo que natural que as opiniões dos reguladores possam também se dividir.

A democracia está longe de ser o espaço da ausência de conflitos, mais se caracterizando por possuir instituições para que tais conflitos se resolvam de forma pacífica, como o Legislativo ou o Judiciário, que exercem funções que uma extrema racionalização do sistema regulatório não pode substituir.



MINISTÉRIO DAS
CIDADES



Curso Supervisão a Regulação dos Serviços de Saneamento Básico *Eficiência e Sustentabilidade dos Prestadores de Serviços*

O B R I G A D O

Wladimir António Ribeiro