

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**EDITH MARIA BARBOSA RAMOS**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos; Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-058-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

---

### **Apresentação**

O Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 23 e 30 de junho de 2020, foi e será sempre um marco não apenas para o CONPEDI mas para toda a comunidade jurídica e para os programas de pós-graduação em direito do Brasil, por ser o primeiro evento totalmente virtual e no meio de uma das maiores pandemias da história da humanidade, a Covid-19 - e que, nada obstante todas as adversidades, foi concluído com enorme sucesso. Um evento que ofereceu aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssima qualidade, a exemplo do Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública I”, que reuniu um amplo, qualificado e plural conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos marcados pela destacada pertinência acadêmica e inquestionável relevo prático.

Com efeito, a Covid-19 e seus desdobramentos foram a tônica dos debates e das comunicações, mas não somente isso! A marca que perpassou os artigos apresentados pode ser sintetizada no apuro intelectual e na respectiva atualidade, com comunicados científicos e discussões de alta qualidade, sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, de forma a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões informadas pela perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. DESLEGALIZAÇÃO E DEMOCRACIA
2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA À LUZ DA RESERVA DO POSSÍVEL
3. OS REFLEXOS DOS PRECEDENTES JUDICIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
4. DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DEFERÊNCIA JUDICIAL
5. A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DA AUTARQUIA INSS PARA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS VERSOS A EFICIÊNCIA E MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

6. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM DIÁLOGO COM AS FONTES DO DIREITO E COM AS NOVAS TECNOLOGIAS
7. A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA ARRENDAMENTO DE ÁREAS OPERACIONAIS DOS PORTOS ORGANIZADOS
8. ANÁLISE ESTRUTURAL DO CONTRATO DE TRANSIÇÃO EM ÁREAS OPERACIONAIS DOS PORTOS BRASILEIROS
9. A DEVOLUÇÃO DO BEM PÚBLICO SUBTRAÍDO E A DESCARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
10. A INTERVENÇÃO ESTATAL DESPROPORCIONAL NAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS E A VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA
11. O REGIME JURÍDICO PÚBLICO SOBRE O REGIME PRIVADO: UMA ANÁLISE DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES
12. A PRÁTICA DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL
13. GOVERNANÇA CORPORATIVA DE EMPRESAS ESTATAIS: EFEITOS PRODUZIDOS A PARTIR DA LEI DAS ESTATAIS FRENTE AOS DESAFIOS DE MITIGAÇÃO DE FRAUDES E CORRUPÇÃO
14. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DE CASO
15. (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO PAGAMENTO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA A ADVOGADOS PÚBLICOS
16. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AS PENAS – ARTIGO 12
17. A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NAS UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO: RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INTERNAÇÕES

18. DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE IMPLEMENTAR POLÍTICA PÚBLICA DE MANUTENÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA EM DETRIMENTO DA LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO DE INDIVÍDUO PORTADOR DA COVID-19

19. POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19 E OS MECANISMOS PARA SUA TUTELA À INFORMAÇÃO SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA CORRETA

20. AS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS E A PANDEMIA DO CORONAVIRUS

Um rico conjunto de temáticas, que evidencia a firme marca da interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Registramos os efusivos cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização desse primeiro encontro virtual - um espaço que proporcionou relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), de Passo Fundo (RS) e de São Luiz (MA), junho de 2020.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos – Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de

Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal -  
publicacao@conpedi.org.br.

# AS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS E A PANDEMIA DO CORONAVIRUS

## FEDERAL REGULATORY AGENCIES AND THE CORONAVIRUS PANDEMIC

Natasha Schmitt Caccia Salinas <sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar as respostas das agências reguladoras federais para o enfrentamento da crise de saúde pública gerada pelo novo coronavírus. Para a presente análise, foram selecionadas apenas as medidas com efetivo impacto regulatório sobre o setor regulado. Identificamos uma significativa heterogeneidade no volume de respostas das agências, em parte relacionada a diferenças setoriais, mas sobretudo decorrente de assimetrias na capacidade institucional desses órgãos. Identificamos também uma heterogeneidade no conteúdo das respostas das agências a problemas regulatórios semelhantes, evidenciando falhas de coordenação regulatória que precisam ser urgentemente solucionadas.

**Palavras-chave:** Covid-19, Agências reguladoras, Medidas regulatórias emergenciais, Capacidade institucional, Coordenação regulatória

### Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this article is to examine the responses of regulatory federal agencies to the public health crisis created by the new coronavirus. For this analysis I selected measures with an actual impact over the regulated sector. We found significant heterogeneity in the amount of responses of the agencies, partly related to sectorial differences, but mostly arising from asymmetries of institutional capability among these bodies. We also found heterogeneity of content in the responses given by agencies to similar regulatory problems, which suggests the existence of failures in regulatory coordination in urgent need of solution.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Keywords: covid-19, Regulatory agencies, Emergency regulations, Institutional capacity, Regulatory coordination

---

<sup>1</sup> Professora do PPGD e da graduação da FGV Direito Rio. Doutora e mestre em Direito pela USP. Master of Laws (LL.M) pela Yale Law School.

## 1. INTRODUÇÃO

Com o agravamento da crise da Covid-19, as agências reguladoras passaram a atender a um alto volume de demandas da sociedade, dos agentes econômicos regulados e dos demais órgãos e entidades do próprio governo federal.

Antes do surgimento da pandemia, as agências reguladoras vinham adotando medidas para ajustar-se aos novos comandos impostos pelos poderes legislativo e executivo para orientar seus processos decisórios (Salinas & Brelaz, 2020). Do poder legislativo surgiram, por exemplo, exigências para a realização de consultas públicas e análise de impacto regulatório nos processos normativos das agências (Lei n. 13.848, 2019). Já o poder executivo buscou imprimir um ritmo às ações regulatórias das agências, ao exigir-lhes prazos para conceder e rever atos de liberação econômica (Lei n. 13.874, 2019). Este mesmo poder ainda adotou medidas que afetaram diretamente a agenda regulatória das agências, como quando determinou que estas revisassem todo o seu estoque regulatório, revogando normas obsoletas e/ou excessivamente custosas para os agentes regulados (Decreto n. 10.139, 2019).

Além de ter que atender a essas novas pautas, as agências reguladoras continuaram a exercer suas funções regulatórias típicas, como editar normas, fiscalizar ações dos regulados, impor sanções e resolver conflitos (Marques Neto, 2003). Com o quadro de calamidade pública decorrente do novo coronavírus, entretanto, muitas dessas atividades típicas de regulação tiveram que ser suspensas para que as agências pudessem exercer aquelas que se impuseram no novo cenário de riscos e incertezas.

As agências que regulam os setores de saúde e vigilância sanitária, diretamente atingidas pela pandemia, foram instadas a oferecer soluções para a prevenção e tratamento da doença. Agências que regulam serviços públicos como os de transporte, telecomunicações, fornecimento de energia e distribuição de gás, por exemplo, se viram demandadas a adotar medidas para garantir que serviços não sejam descontinuados a despeito da queda de demanda, espontânea ou provocada por decisões administrativas. Essas agências também devem atuar para evitar ou desfazer o eventual desequilíbrio das relações entre agentes econômicos regulados e usuários. A queda de demanda ou a inadimplência dos usuários compromete diretamente a liquidez das concessionárias, de modo que medidas regulatórias devem ser adotadas para garantir a continuidade dos serviços e preservar os direitos e obrigações de ambas as partes.

Diante desse quadro, no lugar de ações regulatórias planejadas (Coglianese & Walters, 2016), surgem medidas emergenciais. No lugar de processos regulatórios racionais (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012) e participativos (Kerwin & Furlong, 2018), surgem decisões incrementais. Exigências processuais de agentes regulados são suspensas, extintas ou prorrogadas, para que as agências possam concentrar seus esforços em ações de combate à pandemia. Do mesmo modo, obrigações contratuais dos regulados são revistas, para que novos acordos e termos de compromisso sejam celebrados no seu lugar.

Neste artigo, pretende-se analisar as respostas regulatórias das agências reguladoras federais para o enfrentamento da crise de saúde pública gerada pelo novo coronavírus. A realização do presente estudo parte do entendimento de que a avaliação empírica dos padrões de resposta oferecidos pelas agências durante a crise cumpre um papel importante no aprimoramento da função pública. Em primeiro lugar, porque oferece subsídios para que a própria atividade regulatória se adapte de forma mais célere às necessidades do atual momento de crise. Em segundo lugar, porque o contexto



excepcional gerado pela pandemia coloca em evidência alguns traços essenciais da atividade regulatória: suas condições de exercício e funcionalidades, suas limitações e potencialidades e, sobretudo, sua importância para a minimização de danos em cenários marcados por instabilidade estrutural.

Com esses objetivos em vista, este artigo busca, inicialmente, mensurar as respostas oferecidas pelas agências, comparando-as entre si e relacionando-as com as medidas adotadas pelos demais órgãos do governo. Em seguida, analisa-se o conteúdo das medidas individualmente adotadas por todas as agências reguladoras federais em decorrência da pandemia do Covid-19. Na sequência, serão feitas considerações preliminares sobre os limites e as possibilidades das ações desenvolvidas pelas agências no combate à crise da Covid-19.

## 2. MEDINDO AS RESPOSTAS REGULATÓRIAS

Com o objetivo de avaliar o comportamento das agências reguladoras diante da crise, construímos um banco de dados sobre as medidas adotadas pelas agências em resposta à epidemia do novo coronavírus. Os dados foram coletados dos sítios eletrônicos das agências e das publicações do Diário Oficial da União. Para a contagem das medidas adotadas pelas agências, foram considerados não apenas atos normativos, mas também decisões administrativas (e.g. notas técnicas, despachos, decisões, ofícios) com efetivo impacto regulatório sobre o setor regulado. Foram excluídas da presente análise, portanto, medidas de mera gestão de pessoal ou cujos efeitos fossem predominantemente internos às agências (e.g. normas disciplinando regras de teletrabalho, reuniões por videoconferência, entre outras). Assim, as mensurações a seguir buscam evidenciar o grau de responsividade das agências reguladoras à crise.

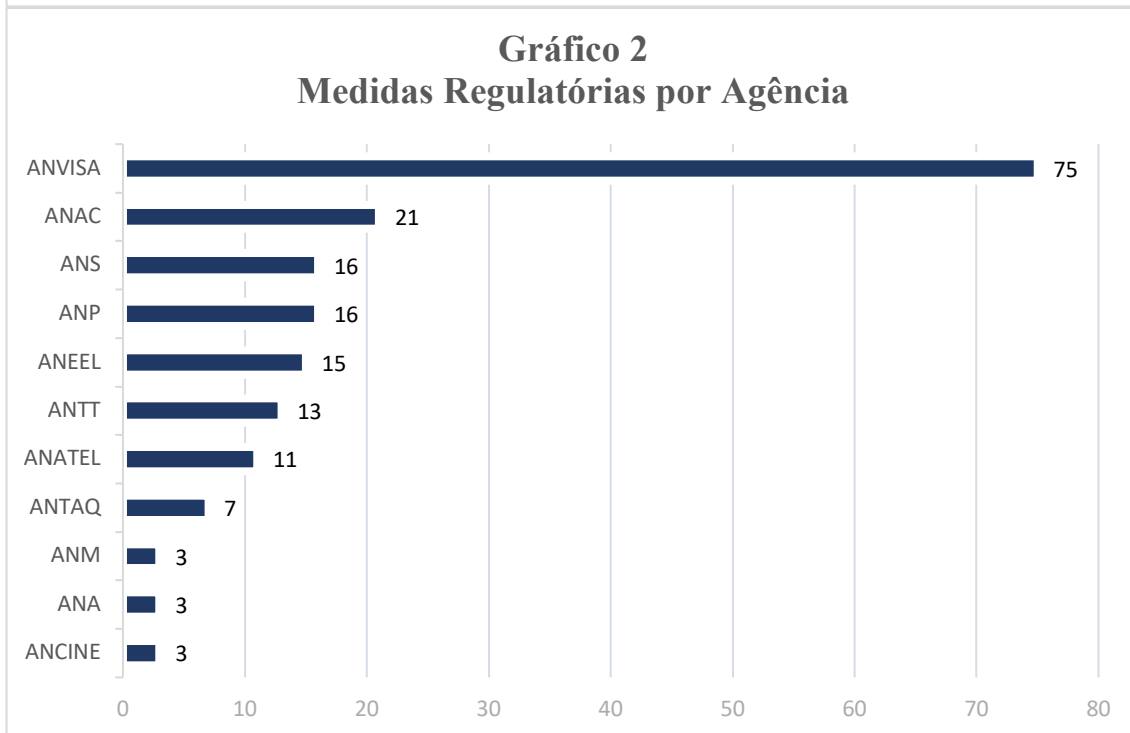
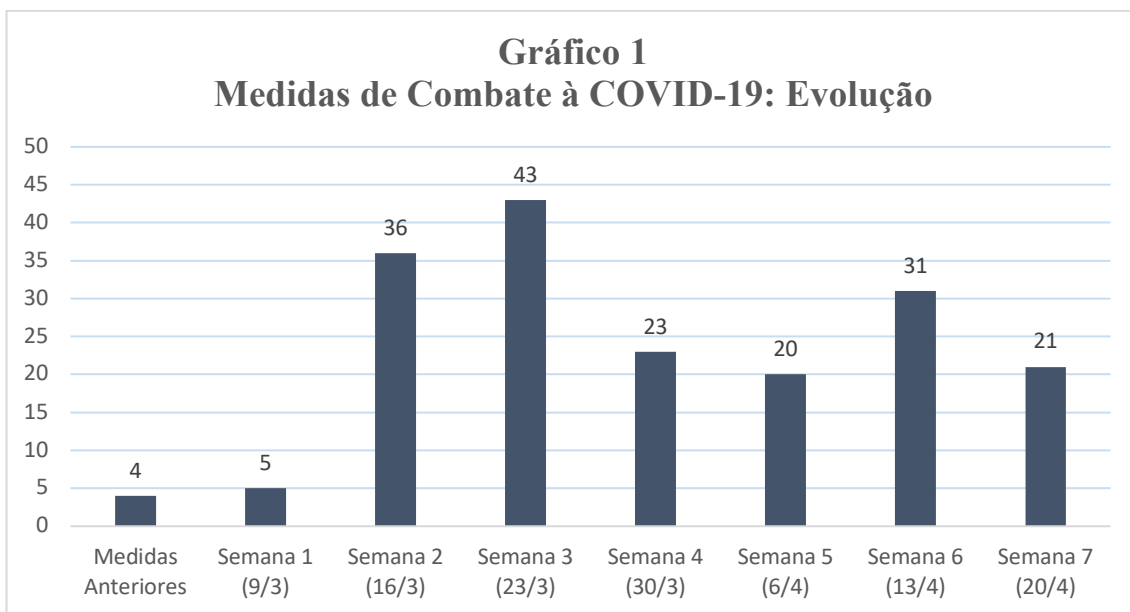
Nos dois primeiros meses de combate à pandemia, foram identificadas 183 medidas adotadas pelas agências reguladoras<sup>1</sup>. O gráfico 1 mostra a evolução histórica dessas medidas ao longo do tempo, agrupadas em: medidas anteriores a 9/3<sup>2</sup>, e medidas posteriores a 9/3, reunidas em 5 semanas, iniciadas a cada segunda-feira.

Os dados revelam que as respostas das agências se tornaram expressivas desde a semana iniciada no dia 16/3. Além de ter havido uma forte concentração de medidas na segunda quinzena do mês de março, as medidas regulatórias estão também majoritariamente reunidas em algumas agências.

---

<sup>1</sup> A data de corte da presente análise é o dia 25 de abril de 2020.

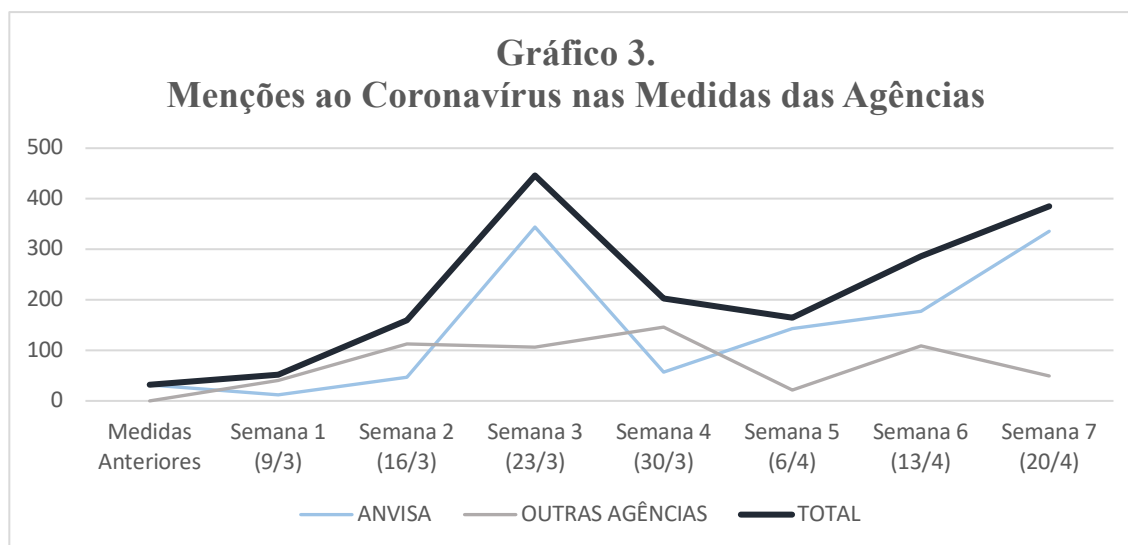
<sup>2</sup> Os casos de transmissão comunitária de coronavírus intensificaram-se a partir da semana iniciada em 9/3. Entre o final do mês de janeiro e a semana iniciada em 9/3, apenas quatro medidas regulatórias sobre a pandemia haviam sido adotadas pelas agências reguladoras.



Chama atenção o fato de que praticamente todas as agências reguladoras ofereceram algum tipo de resposta à crise gerada pela pandemia. Como não foram selecionadas normas que tratassem exclusivamente de temas internos às agências, como teletrabalho ou gestão de servidores, os dados mostram que a crise impactou diretamente os setores regulados.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) se destaca como a agência com o maior número de medidas que tratam do coronavírus, como era esperado em razão dos temas sob sua competência. Como será discutido na terceira parte, o surto de coronavírus evidenciou o fato de que a ANVISA possui alta capacidade institucional, tendo-se mostrado capaz de oferecer uma resposta regulatória robusta à crise. Além disso, suas ações têm sido essenciais para orientar decisões de diversos órgãos do governo federal, incluindo outras agências reguladoras. O gráfico 3 mostra como o número total

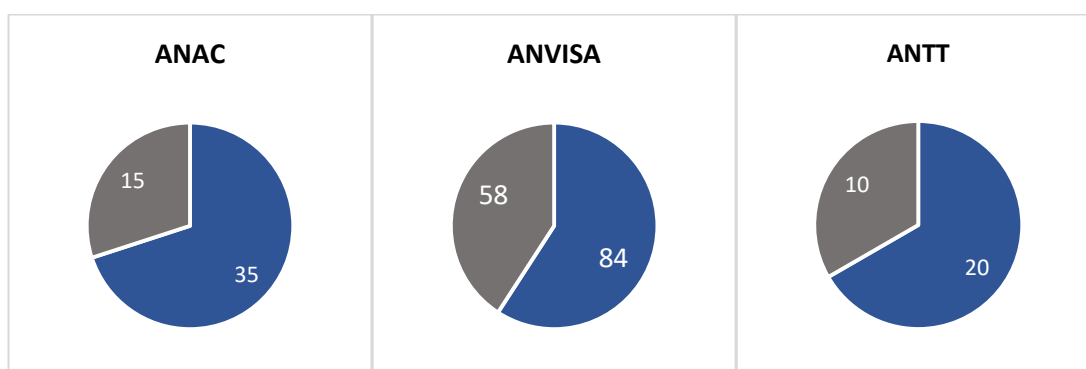
de referências ao coronavírus no texto das medidas levantadas evoluiu ao longo das semanas, traçando uma comparação entre a ANVISA e as demais agências.



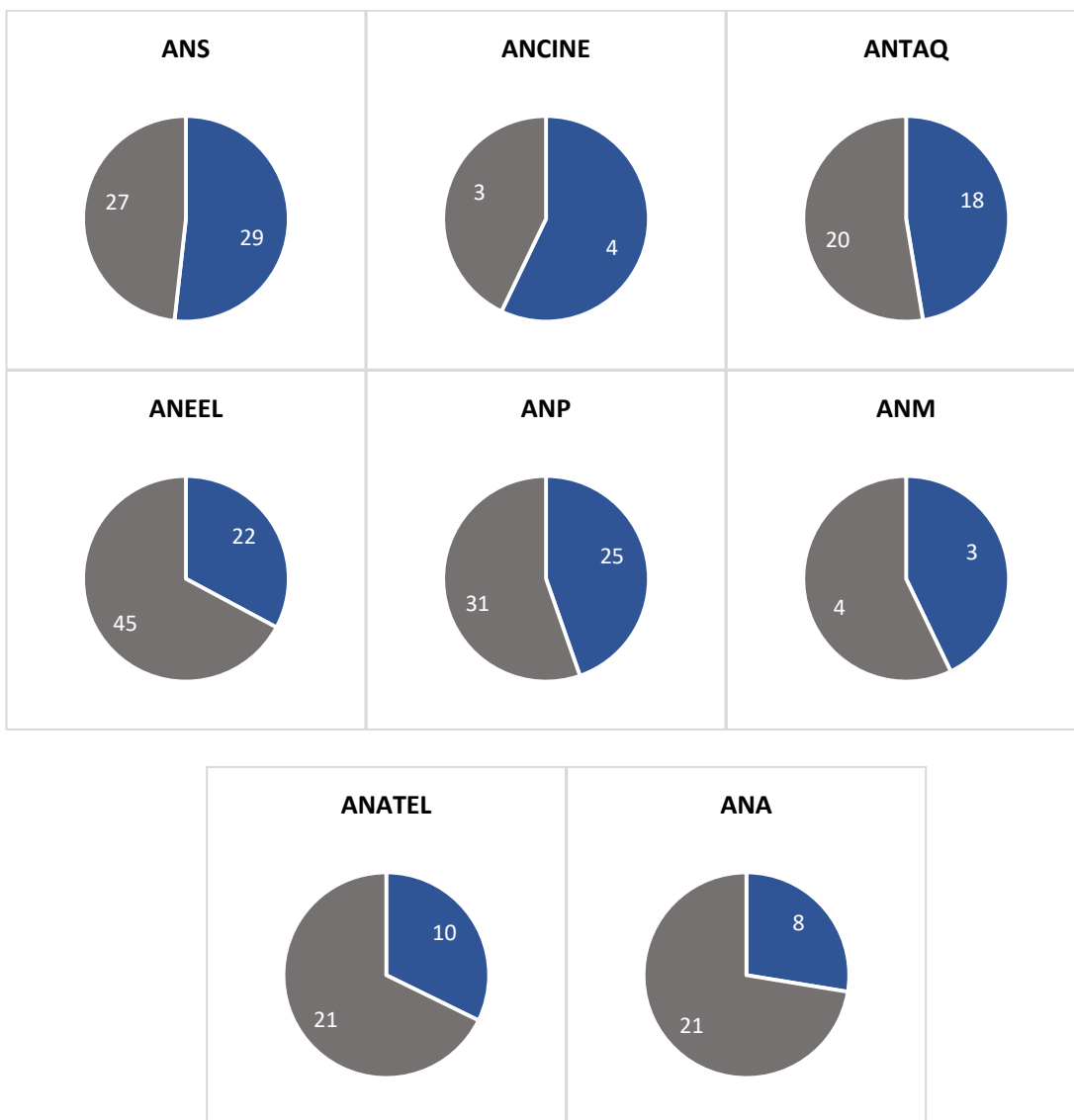
Buscando medir a atenção que as autoridades regulatórias têm atribuído ao tema do coronavírus, realizou-se também um levantamento do número de chamadas, na página de notícias do site das agências, que tenha tratado diretamente do coronavírus desde a semana do dia 9/3<sup>3</sup>. O resultado revela maior destaque ao tema pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), ANVISA, Agência Nacional de Vigilância Suplementar (ANS) e Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). As três primeiras são também as agências que adotaram, até o presente momento, o maior número de medidas no combate à Covid-19.

### Notícias sobre a COVID-19 nos sites das Agências

■ COVID-19   ■ Outros Temas



<sup>3</sup> Apenas notícias que tratassem expressamente da pandemia, mencionando a doença no corpo do texto, foram consideradas como relacionadas ao tema do coronavírus.



Na seção seguinte, analisa-se o conteúdo propriamente dito das medidas adotadas por cada agência reguladora federal em decorrência da pandemia do Covid-19.

### 3. AS RESPOSTAS DAS AGÊNCIAS AO COVID-19

#### 3.1 Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA

A ANVISA é a agência mais ativa no combate à pandemia do Covid-19. Das 183 medidas levantadas, 75 foram adotadas pela ANVISA. Esse peso acentuado no combate à pandemia se manifesta não apenas na quantidade total de medidas, mas também em sua extensão e complexidade: as medidas da ANVISA perfazem uma produção textual de mais de 90 mil palavras, o que representa cerca de 70% da produção textual levantada para todas as agências.

Em termos de escopo do objeto, as medidas da ANVISA alcançaram um amplo conjunto de assuntos. Pode-se citar como exemplos: padrões para produção e distribuição

de medicamentos para o combate ao coronavírus; controle da fabricação, importação e comercialização de equipamentos e dispositivos médicos necessários ao tratamento de pacientes com a doença; controle sanitário em portos, aeroportos e fronteiras; fabricação e distribuição de saneantes (como álcool em gel); critérios técnicos para exames e triagem do coronavírus utilizando sangue, células, tecidos e órgãos; orientações sobre ensaios clínicos e o uso experimental de opções para o enfrentamento da doença<sup>4</sup>; medidas relativas à continuidade dos serviços de vacinação durante a pandemia; medidas para a prevenção de contaminação de idosos em Instituições de Longa Permanência (asilos); além de medidas de impacto geral, procedimentais, entre outras.

Mais relevante para o atual cenário de crise, contudo, é a habilidade que cada órgão público tem de antecipar choques e oferecer respostas céleres (Matthews, 2012). Nesse quesito, a ANVISA também se revelou uma agência com alto grau de responsividade. A agência criou desde janeiro deste ano, por meio da Portaria n. 74 (2020), um grupo de emergência em saúde pública, destinado a monitorar e conduzir ações referentes ao novo coronavírus. A atuação da ANVISA no combate ao Covid-19 começou, portanto, muito antes do tema começar a ser tratado pela mídia e pela população como uma ameaça concreta e iminente à saúde pública brasileira, antes também da questão começar a se impor sistematicamente aos demais órgãos do governo federal (Croda & Garcia, 2020). Assim, quando os efeitos da crise se tornaram mais perceptíveis, a agência já havia desenvolvido uma “massa crítica” de processos e conhecimentos para responder à crise.

A esse respeito, é relevante também destacar que a ANVISA é uma agência particularmente atenta ao cenário regulatório internacional, fazendo frequente uso em sua produção normativa de textos e estudos produzidos por entidades de pesquisa estrangeiras (Pereira, 2014). Assim, a ANVISA já vinha acompanhando os acontecimentos internacionais acerca do coronavírus e buscando informações junto a outros países antes dos atos da Presidência da República e do serviço exterior brasileiro que requisitaram formalmente o auxílio técnico da China e de outros países.

### **3.2 Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC**

A ANAC é a segunda agência com o maior número de medidas adotadas em resposta à pandemia. Muitas delas tratam da flexibilização de exigências para agentes regulados, como a prorrogação da vigência de habilitações, certificados, autorizações etc. A ANAC também suspendeu, por tempo indeterminado, exames teóricos para licenças e habilitações diversas e autorizou os Centros de Instrução da Aviação Civil a ministrarem aulas teóricas à distância.

A ANAC e a ANVISA têm atuado de forma coordenada no combate à pandemia. Todas as medidas de vigilância sanitária em aeroportos são determinadas pela ANVISA. A ANAC também garante aos servidores da ANVISA prioridade de atendimento nos canais de inspeção de segurança e credenciamento aeroportuário.

A ANAC também tem adotado medidas para facilitar o transporte não só de insumos e materiais utilizados na prevenção e tratamento do Covid-19, como medicamentos, respiradores e exames (Portaria n. 880, 2020), mas também de pacientes que necessitam se deslocar para receber tratamento (Decisão n. 83, 2020).

---

<sup>4</sup> A exemplo da autorização do uso experimental de sulfato de hidroxicloroquina/azitromicina di-hidratada (Resolução Especial n. 922, 2020).

Em decorrência da pandemia, o número de voos nacionais foi reduzido em mais de 90%<sup>5</sup>. Coube à ANAC, portanto, negociar com as companhias aéreas a manutenção de uma malha aérea mínima que garantisse a ligação entre todos os Estados. A ANAC também definiu com operadores portuários novas vagas, em 22 aeroportos do país, para estacionamento de aviões que não estão sendo utilizados durante a pandemia. Uma parte considerável dessas vagas foi disponibilizada em espaços a céu aberto.

O governo federal também adotou medidas emergenciais para a aviação civil brasileira que condicionaram diretamente a atuação da ANAC. Por meio da Medida Provisória n. 925 (2020), o governo prorrogou prazos de pagamentos de contribuições fixas e variáveis das concessões aeroportuárias e estabeleceu o direito dos consumidores para remarcarem, sem penalidades contratuais, as passagens que eventualmente forem canceladas durante a vigência da pandemia. Em seguida, ANAC, outros órgãos públicos e empresas aéreas celebraram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) definindo as regras de remarcação, cancelamento e reembolso das passagens. Este acordo foi celebrado com o objetivo de limitar os pedidos de reembolso e remarcação sem custo e, assim, evitar um colapso do setor aéreo.

Uma outra medida importante adotada pelo governo federal foi a Portaria n. 152 (2020), da Presidência da República, que proibiu temporariamente a entrada por via aérea no país de estrangeiros de todas as nacionalidades.

### **3.3 Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS**

A primeira medida adotada pela ANS no combate à pandemia foi a adoção da Resolução Normativa n. 453 (2020), que obrigou os planos de saúde a garantirem a cobertura de testes diagnósticos para detecção do coronavírus.

A diretoria da ANS decidiu também prorrogar, desde que mediante justificativa das operadoras, os prazos máximos, definidos pela Resolução n. 259 (2011) para a realização de consultas, exames, terapias e cirurgias não urgentes. Também foram suspensos os atendimentos em regime de hospital-dia<sup>6</sup> e de internação eletiva.

A ANS também adotou medidas para facilitar os serviços de telessaúde na rede suplementar. O serviço de telemedicina já era regulamentado pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) desde 2002 (Resolução n. 1.643, 2002). Em ofício do CFM ao Ministério da Saúde, datado de 19 de março de 2020, este órgão reconheceu a possibilidade e a eticidade da telemedicina para os serviços de teleorientação, telemonitoramento e teleconsulta. Em seguida, a Presidência da República editou a Portaria n. 467 (2020), dispondo sobre as ações de telemedicina, e o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 13.989 (2020), autorizando o uso de telemedicina enquanto perdurar a crise. Simultaneamente, os Conselhos Federal de Psicologia, Fonoaudiologia, de Nutricionistas e de Fisioterapia e Terapia Ocupacional editaram regras próprias para os serviços de telessaúde. É neste contexto que a ANS adotou medidas para agilizar os serviços de telessaúde na rede suplementar. Uma medida importante, nesse sentido, foi a decisão de dispensar operadoras e prestadores de alteração dos contratos vigentes para incluir serviços de telessaúde, sendo suficiente a mera comunicação entre as partes para que os serviços de telessaúde sejam autorizados.

---

<sup>5</sup> Segundo a ANAC, o número de voos semanais previstos para o mês de abril havia caído de 14.781 para 1.241. Mais informações disponíveis em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/demanda-domestica-por-voos-cai-32-9-em-marco-apos-pandemia-do-novo-coronavirus>, acesso em: 29/04/2020).

<sup>6</sup> Regime de Hospital-Dia é a assistência intermediária entre a internação e o atendimento ambulatorial, para realização de procedimentos clínicos, cirúrgicos, diagnósticos e terapêuticos, que requeiram a permanência do paciente na Unidade por um período máximo de 12 horas.

A ANS decidiu também flexibilizar uma série de normas prudenciais<sup>7</sup> com o objetivo de ampliar a liquidez das operadoras. Além de prorrogar prazos para a constituição de ativos garantidores, liberando cerca de 1,7 bilhões para as operadoras, a ANS previu a flexibilização de outras normas prudenciais para as operadoras que aceitarem renegociar contratos de beneficiários inadimplentes e se comprometam com o pagamento regular aos prestadores.

Assim como outras agências, a ANS também prorrogou prazos para as operadoras enviarem à agência informações obrigatórias e manifestações em processos. Uma das consequências desta prorrogação, prejudicial aos cofres públicos, será a queda dos repasses da ANS ao SUS à título de ressarcimento pelos serviços prestados pela rede pública aos beneficiários de planos de saúde.

### **3.4 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Combustíveis – ANP**

A principal medida da ANP para resposta à crise foi a Resolução n. 812 (2020). Em relação à gestão das atividades administrativas da agência, a resolução: (1) suspendeu os prazos processuais de seus processos administrativos sancionadores até 30 de abril, (2) reduziu a realização de algumas modalidades de vistorias (suspendendo todas as vistorias que já eram facultativas) e (3) criou uma dispensa geral da obrigação de realização de consultas e audiências públicas durante a vigência da crise.

Além disso, a resolução também versou sobre a conduta dos agentes regulados para fins de continuidade dos serviços de distribuição de combustíveis, flexibilizando as obrigações incidentes sobre os distribuidores de combustíveis líquidos e de combustíveis para a aviação (art. 7º). A medida estabelece expressamente que os agentes regulados permanecem responsáveis pelo suprimento de combustíveis em âmbito nacional, e que poderão sofrer sanções caso adotem ações que prejudiquem o abastecimento nacional de combustíveis (art. 8º). Observa-se, no entanto, que a ANP não adotou medidas para garantir a continuidade do fornecimento de gás encanado em caso de inadimplemento do usuário.

Outra importante ação da ANP foi a adoção de uma recomendação, emitida em 18/03 no âmbito do PGEA n. 20.02.001.0002927/2020-35, versando a respeito das condições sanitárias e de trabalho de empresas operadoras, concessionárias e demais prestadoras de serviços da indústria do petróleo e gás, com especial ênfase às empresas que atuam em Plataformas Off Shore, durante a crise de saúde pública gerada pelo novo coronavírus. A medida prevê 4 recomendações principais a serem seguidas por essas empresas: (1) o estabelecimento de uma estrutura organizacional específica para resposta à crise; (2) o estabelecimento de Procedimento para Operações Contingenciadas; (3) o desenvolvimento e implementação de um Plano de Prevenção de Infecções; (4) o desenvolvimento de campanhas de conscientização direcionada aos trabalhadores.

Para garantir maior liquidez do setor, a ANP facultou às empresas contratadas para a exploração e produção de petróleo e gás natural a prorrogação de contrato por um período de 9 meses (Resolução n. 815, 2020). Já a Resolução n. 816 (2020) flexibilizou algumas obrigações contratuais dos operadores de exploração e produção de petróleo e gás natural como, por exemplo, a prorrogação de prazo para investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação.

---

<sup>7</sup> As normas prudenciais exigem que as operadoras forneçam garantias financeiras diante dos riscos da operação de plano de saúde. Essas garantias financeiras são traduzidas na exigência de provisões técnicas, ativos garantidores e recursos próprios mínimos, visando a liquidez e a solvência das operadoras para a continuidade e a qualidade do serviço contratado pelo beneficiário.

### **3.5 Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL**

A ANEEL adotou, por meio da Resolução n. 878 (2020), um conjunto de medidas para garantir a preservação do serviço de distribuição de energia elétrica durante a pandemia. Uma das principais medidas consistiu na proibição da suspensão do fornecimento de energia elétrica em caso de inadimplemento. Foi proibida a suspensão da energia fornecida a atividades classificadas como essenciais pelo governo federal, como clínicas, hospitais, presídios, serviços de *call center*, serviços funerários, dentre outros. Também foi proibida a suspensão do fornecimento de energia de residências urbanas e rurais.

A Resolução n. 878 (2020) estabeleceu, ainda, uma série de novas obrigações às distribuidoras de energia, como priorizar atendimentos de urgência e emergência, reduzir desligamentos programados, priorizar o fornecimento de energia aos serviços essenciais, priorizar meios automáticos de atendimento ao consumidor e a adesão ao serviço público consumidor.gov.br, promover campanhas para cadastrar pessoas de atendimento prioritário e incentivar usuários a optar pelo recebimento de fatura eletrônica.

As distribuidoras também foram dispensadas, por força do mesmo ato normativo, de serviços como atendimento presencial ao público, envio de faturas mensais impressas, disponibilização da estrutura de arrecadação para o pagamento de faturas, observância de prazos para devolução de valores indevidamente recebidos, realização de vistorias em unidades consumidoras, dentre outros.

A ANEEL, nessa ordem de considerações, constituiu um Gabinete de Monitoramento da Situação Elétrica decorrente de calamidade pública para subsidiar as decisões de alívio financeiro para o setor. Além de proibir a suspensão do fornecimento de energia por inadimplemento de consumidores residenciais, a Presidência da República e a Aneel adotaram medidas para beneficiar usuários de baixa renda. A Medida Provisória n. 950 (2020) concedeu, por três meses, 100% de desconto no valor da tarifa cobrada dos beneficiários de tarifa social que tiverem consumo igual ou inferior a 220kWh/mês. Esta norma também autorizou que a União repassasse recursos à Aneel para garantir a cobertura desses descontos.

Como medida para ampliar a liquidez do setor, a ANEEL autorizou, por meio do Despacho n. 986 (2020) a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) a repassar às distribuidoras do Sistema Interligado Nacional (SIN) e a parte dos agentes do mercado livre recursos financeiros disponíveis no fundo de reserva. Estima-se que a medida proporcionará um alívio futuro de R\$ 2,022 bilhões em encargos para distribuidoras e agentes do ambiente de contratação livre. Outras medidas adotadas pela agência para ampliar a liquidez do setor foram a antecipação dos efeitos financeiros da Parcela de Ajuste para os meses de abril, maio e junho de 2020, proporcionando descontos de R\$ 144 milhões nos encargos de uso do sistema de distribuição (90%) e consumidores livres (10%), bem como o adiamento da cobrança da Parcela de Ineficiência por Sobrecontratação das distribuidoras de 2019 para outubro de 2020, proporcionando uma economia de R\$ 11 milhões.

A ANEEL também adiou por 90 dias o reajuste de tarifas de diversas concessionárias. Por meio da Portaria n. 6.310 (2020), a ANEEL suspendeu prazos processuais e o cumprimento de obrigações por parte das concessionárias. Já a Portaria n. 134 (2020) postergou a realização de diversos leilões do setor.

### **3.6 Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT**



Um importante ato normativo editado pela ANTT foi a Resolução n. 5.875 (2020), que flexibilizou regras para venda de passagens e operação de linhas. A agência autorizou também as concessionárias a suprimir viagens e interromper serviços por impraticabilidade temporária de itinerário. Embora esta resolução tenha suspenso o transporte rodoviário internacional de passageiros regular e sob regime de fretamento, ela não suspendeu o transporte rodoviário interestadual. No entanto, cinco estados da federação – Bahia, Goiás, Paraná, Rio de Janeiro e Santa Catarina e – e alguns municípios editaram decretos restringindo o transporte intermunicipal e interestadual em seus territórios. A ANTT já se manifestou judicialmente pela inconstitucionalidade destas medidas<sup>8</sup>.

Outra norma importante editada pela ANTT foi a Resolução n. 5.879 (2020), que além de prorrogar prazos de validade de habilitações, certificados, autorizações e credenciamentos, bem como suspender ou prorrogar prazos de cumprimentos de obrigações dos serviços de transporte ferroviário de cargas e do transporte rodoviário de cargas e passageiros, flexibilizou as exigências para o transporte fracionado de etanol ou solução de etanol com concentrações iguais ou superiores a 70%. Este produto, essencial para a prevenção da contaminação da COVID-19, por ser considerado um produto perigoso, estaria sujeito a normas regulatórias mais restritas em circunstâncias não emergenciais.

A Presidência da República também restringiu, por meio da edição de várias portarias, a entrada de estrangeiros por vias terrestres. Estão temporariamente proibidos de ingressar no país os estrangeiros provenientes do Uruguai, Venezuela, Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana Francesa, Guiana, Paraguai, Peru e Suriname. A ANTT atuou conjuntamente com ANVISA, Exército Brasileiro, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Federal para repatriar, por vias terrestres, mais de 1.500 brasileiros provenientes da Bolívia.

Em decorrência da pandemia, a agência também suspendeu importantes atividades que desempenha, como fiscalização de peso nas rodovias federais (Portaria n. 117, 2020) e processos administrativos sancionadores (Resolução n. 5.878, 2020).

### **3.7 Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL**

A ANATEL autorizou a criação de dois códigos telefônicos – um para acesso a serviço público de emergência do Ministério da Saúde (código 196) e outro para atendimento dos beneficiários do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda do Governo Federal (código 111).

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Comunicações criou, por meio da Portaria n. 1.153 (2020), um Comitê de Crise para supervisão e monitoramento dos impactos da Covid-19 no âmbito das comunicações, apelidado de “Rede Conectada”, que conta com a participação de um representante da ANATEL. O objetivo é coordenar as ações para a manutenção da estabilidade dos serviços de telecomunicações e internet, classificados, no âmbito da regulamentação da Lei 13.979 (2020) pelos Decretos n. 10.282 (2020) e n. 10.288 (2020) como atividades essenciais que não poderão ser interrompidas durante a pandemia.

Nesse sentido, uma medida que se destaca partiu da iniciativa setor privado: trata-se do Termo de Compromisso publicado pela agência com o título de “Compromisso para

---

<sup>8</sup> A Confederação Nacional do Transporte ajuizou, no Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 665, contestando os decretos municipais e estaduais que determinaram os fechamentos de suas fronteiras. A ANTT enviou ao STF um parecer manifestando-se pela inconstitucionalidade das medidas.

manter o Brasil Conectado”. Assinado por diversas entidades representativas e grandes empresas do setor de telecomunicações, o documento estabeleceu um compromisso entre os agentes públicos e privados para a manutenção da estabilidade das telecomunicações brasileiras durante o período da crise, prevendo a continuidade dos serviços com atenção às necessidades dos consumidores, a promoção de campanhas para a informação da população e a prestação de apoio especial aos serviços de saúde e de segurança pública.

A Medida Provisória n. 954 (2020) determinou que as empresas de telecomunicações prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado e do Serviço Móvel Pessoal a compartilhem dados de seus usuários com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Os dados serão utilizados pelo IBGE para realizar remotamente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD). Além disso, a Anatel passará a coordenar ações de coleta de dados de usuários dos serviços de telecomunicações como insumos para informações sobre mobilidade e concentração de pessoas. Segundo comunicado da agência, essas ações serão tomadas em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709, 2018).

Diferentemente da ANEEL, no entanto, a ANATEL não adotou medidas para garantir a continuidade da prestação de serviços em caso de inadimplência do consumidor. A não interrupção de serviços para este caso havia sido determinada por ações judiciais. Juiz da 12ª Vara Cível Federal de São Paulo decidiu liminarmente, no âmbito da Ação Civil Pública n. 500466232.2020.4.03.6100, que todas as prestadoras, concessionárias e autorizadas se abstivessem de suspender ou interromper o fornecimento dos serviços de telefonia fixa e móvel ao longo do período de emergência de saúde decorrente da crise do coronavírus e que restabelecessem serviços que recentemente tenham sido cortados em razão de inadimplência. O Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no entanto, suspendeu os efeitos das referidas decisões liminares, restaurando assim a possibilidade de interrupção dos serviços de telefonia fixa e móvel por inadimplência.

### **3.8 Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ**

Inicialmente, a ANTAQ editou a Resolução n. 7.636 (2020), suspendendo temporariamente o desembarque de estrangeiros em portos brasileiros provenientes da Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru, República Francesa e Suriname<sup>9</sup>. A proibição de ingresso em território nacional de estrangeiros provenientes desses países, por qualquer meio de transporte, foi determinada pela Portaria n. 125 (2020) da Presidência da República, editada um dia antes. O ato normativo da ANTAQ também flexibilizou as obrigações de frequência de viagens das empresas brasileiras de navegação, exceto em horários de pico.

Apesar dessas restrições, a agência se posicionou a favor da manutenção da navegação para transporte de passageiros e de cargas. Na Resolução n. 7.644 (2020), a agência determinou expressamente que as instalações portuárias e a prestação de serviços de transporte aquaviário de cargas e passageiros deveriam ser mantidas. Esta resolução também vedou expressamente a restrição à circulação de trabalhadores que pudesse afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, bem como a restrição de cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.

---

<sup>9</sup> Esta restrição não se aplica a imigrante com prévia autorização de residência definitiva em território brasileiro e a profissional estrangeiro em missão de organismo internacional ou acreditado junto ao governo brasileiro.

Como medida mais recente, a ANTAQ ampliou, por meio da Resolução n. 7.653 (2020), a restrição temporária de embarque e desembarque a todos os estrangeiros, independentemente da nacionalidade, em razão da edição da Portaria n. 47 (2020) pela Presidência.

O transporte aquaviário de passageiros na navegação interior foi mantido, desde que as empresas limitem a ocupação de passageiros em 50% da capacidade da embarcação e reservem 2 camarotes ou cabines para acomodar pessoa que apresente sintomas de Covid-19 durante a viagem. Exigiu também que as empresas de navegação interior de percurso longitudinal registrem, em lista de passageiros, a origem e o destino individual de cada viajante. A ANTAQ determinou ainda que em caso de eventual contaminação de Covid-19, a tripulação não poderá desembarcar por mais 14 (quatorze dias) a partir da data do início dos sintomas do último caso.

Já as embarcações com objetivos recreativos foram suspensas. A agência determinou a suspensão imediata de navios de cruzeiro, autorizando apenas o desembarque de passageiros e tripulantes brasileiros assintomáticos das viagens de cruzeiro em curso.

Assim como as demais agências, a ANTAQ também suspendeu seus prazos processuais, exceto prazos contratuais e licitatórios.

### **3.9 Agência Nacional de Mineração - ANM**

A Resolução n. 28 (2020) da ANM estabeleceu suspensão temporária de prazos processuais para uma lista de matérias, relacionadas especificamente àqueles temas que importam em ônus para as partes, como cumprimento de exigências, apresentação de impugnações ou recursos e outros atos em processos sancionadores.

A Resolução ressalva expressamente (art. 3º) que tais suspensões não se aplicam às obrigações e prazos relacionados à estabilidade e à segurança de barragens de mineração, ao disposto no art. 27 do Código de Águas Minerais (Decreto-Lei n. 7.841, 1945) e a outros cujo descumprimento possa trazer risco à segurança, à saúde, à vida e ao patrimônio de trabalhadores, de consumidores e da sociedade. A medida foi acompanhada de um comunicado ao setor ressaltando a importância da manutenção dos procedimentos de segurança de barragens de mineração.

### **3.10 Agência Nacional de Águas**

Em comparação com outras agências, a ANA adotou tardiamente medidas contra a crise do coronavírus. A Resolução n. 18 (2020) suspendeu por quatro meses a cobrança pela captação de água bruta em rios e reservatórios de domínio da União. A medida beneficiará indústrias, produtores rurais, irrigantes e empresas de saneamento. Já a Resolução n. 21 (2020) prorrogou até 31 de dezembro outorgas de direito de uso de recursos hídricos que venceriam entre março e dezembro de 2020.

Além disso, a agência iniciou o Projeto Piloto Monitoramento COVID-Esgotos em parceria com o Instituto Mineiro de Gestão de Águas (IGAM) e o INCT ETEs Sustentáveis, sediado e coordenado pela UFMG. Este projeto terá duração de 10 meses e tem por objetivo monitorar a presença do vírus nos esgotos, indicando áreas de maior incidência de transmissão.

### **3.11 Agência Nacional de Cinema - ANCINE**

A ANCINE editou a Portaria n. 151-E (2020), que disciplina questões procedimentais com o manifesto objetivo de reduzir o impacto da crise sobre o segmento

audiovisual brasileiro. Assim, a referida portaria estabelece, por exemplo, que todas as diligências externas que atribuem um ônus aos agentes regulados ficam suspensas, ao passo que as diligências em benefício desses agentes são mantidas (arts. 1º e 2º). Além disso, os prazos para a apresentação de prestação de contas de projetos audiovisuais financiados por recursos públicos, bem como a realização de inspeções *in loco*, foram suspensos por prazo indeterminado.

A agência também restabeleceu Câmara Técnica do mercado de salas e exposições que, dentre outras atribuições, deverá adotar medidas de redução dos impactos da situação da Covid-19 na cadeia produtiva do audiovisual.

#### **4. LIMITES E POSSIBILIDADES DAS RESPOSTAS REGULATÓRIAS**

Como já observado, todas as agências reguladoras federais adotaram medidas em decorrência da pandemia. Verificamos, no entanto, diferenças consideráveis nas respostas oferecidas pelas agências. Em parte, isso se deve às diferenças setoriais das agências reguladoras analisadas.

Um fator relevante para o peso predominante da ANVISA no combate à Covid-19 é, evidentemente, a pertinência temática, tendo em vista que questões sanitárias cumprem um papel central no combate e na contenção do novo coronavírus. A ênfase atual na prevenção do contágio faz do coronavírus uma questão, essencialmente, de vigilância sanitária. Para além dessa constatação, é possível identificar o controle sanitário como um tema transversal que, no atual cenário de esforços para conter a disseminação do vírus, tem implicações relevantes para os mais diversos setores da economia e, também, para as demais agências reguladoras. Referências às notas técnicas e resoluções da ANVISA se tornaram frequentes em atos legislativos iniciados pelo poder executivo em geral, bem como em atos normativos e decisões administrativas das agências.

Por outro lado, se a pertinência temática é, sem dúvida, a principal razão para o papel destacado que a ANVISA vem exercendo no combate ao Covid-19, essa explicação conta apenas uma parte da história. A outra parte está relacionada à capacidade institucional (Lodge, 2014) ampliada que essa agência já possuía desde antes da atual pandemia. Pode-se tomar a produção normativa e a realização de mecanismos de participação social como referência comparativa para comprovar que se trata de agência com alto volume de produção e elevada capacidade regulatória<sup>10</sup>.

Diferentemente da ANVISA, algumas agências têm oferecido respostas tímidas diante da crise, como ANA, ANCINE e ANM.

Ao analisar o conteúdo das medidas adotadas pelas agências, verifica-se que grande parte delas não trata diretamente do enfrentamento da pandemia. Em diversos casos, o coronavírus é apresentado como pano de fundo para a adoção de medidas que respondem aos efeitos indiretos da crise, ou seja, às restrições geradas para o exercício das atividades regulatórias das próprias agências, ocasionando suspensões de prazos processuais, relaxamento de obrigações para os regulados, suspensão de vistorias e fiscalizações etc. Nesse sentido, as agências têm deixado de exercer parte de suas funções regulatórias típicas para gerir os impactos da pandemia.

Além disso, essa gestão tem suscitado dificuldades operacionais singulares. Embora as agências atuem em setores distintos, em muitos casos espera-se que elas ajam

---

<sup>10</sup> A ANVISA realizou 169 consultas públicas em 2019. Como comparação podemos tomar o número de consultas realizadas por outra agência de grande porte, a ANEEL, que teve 47 consultas no mesmo ano. As consultas públicas realizadas pela ANVISA são também aquelas que atraem o maior número de participantes.

de forma coordenada (Marisam, 2011; Bradley, 2011). A coordenação entre agências parece funcionar satisfatoriamente entre a ANVISA e as agências de transporte, notadamente ANAC, ANTT e ANTAQ. Como visto, as medidas de vigilância sanitária determinadas pela ANVISA são essenciais para garantir a segurança de passageiros em portos, aeroportos e rodovias. Além disso, as agências reguladoras de transporte têm flexibilizado regras para garantir agilidade no transporte não só de insumos e materiais utilizados na prevenção e tratamento da Covid-19 (e.g. por meio de táxis-aéreos), mas também no tratamento de pessoas portadoras da doença infecciosa.

A ANAC, a ANTT e a ANTAQ regulam, em suas respectivas áreas, o transporte interestadual de passageiros. Em razão da queda de demanda, essas agências deliberaram pela diminuição de viagens em suas respectivas malhas, mas não autorizaram a suspensão completa do serviço. Alguns Estados e municípios, no entanto, editaram decretos restringindo o transporte intermunicipal e interestadual em seus territórios. Embora a ANTT discorde dessas medidas restritivas, ela não dispõe de competência para sobrepor-se às decisões destes entes federativos. A estrutura federativa brasileira sem dúvida constitui um obstáculo adicional à coordenação da atuação das agências (Schmidt, Mello, & Cavalcante, 2020). Torna-se imprescindível, deste modo, que as iniciativas de coordenação regulatória incorporem esta dimensão interfederativa.

Instrumentos de coordenação regulatória também são necessários para resolver problemas de assimetria nas respostas oferecidas pelas agências para garantir a continuidade dos serviços, proteção dos usuários e preservação dos direitos econômico-financeiros dos regulados. Por exemplo, as agências têm adotado providências para garantir que serviços públicos e atividades econômicas essenciais não sejam interrompidos enquanto perdurar a crise. Tem-se revelado comuns, neste sentido, medidas para garantir a liquidez das concessionárias diante da queda de demanda, bem como ações para proteger os usuários impactados economicamente pela crise.

As agências têm oferecido, no entanto, respostas distintas para problemas regulatórios semelhantes. Algumas agências têm adotado medidas para proteger usuários em situação de vulnerabilidade. A ANEEL, como visto, além de conceder 100% de desconto aos beneficiários da tarifa social, proibiu a interrupção do fornecimento de energia em residências de usuários inadimplentes. Já a ANS anunciou que garantirá maior liquidez às operadoras que aceitarem renegociar contratos com beneficiários inadimplentes. ANATEL, ANP e diversas agências estaduais de abastecimento de água, no entanto, não adotaram medidas equivalentes. Essas agências têm resistido, inclusive em disputas judiciais, a proibir a interrupção desses serviços.

Dadas as diferenças setoriais dos alvos regulatórios das agências, é compreensível que elas ofereçam respostas distintas para garantir a continuidade dos serviços em tempo de pandemia. Cada agência reguladora deve adotar medidas específicas para garantir a liquidez das concessionárias e pactuar o reequilíbrio econômico financeiro de contratos, por exemplo. No entanto, não é razoável que essas agências tratem de forma diversa usuários de serviços essenciais como telefonia, energia, água e gás.

A literatura aponta alguns instrumentos de coordenação regulatória que poderiam ser utilizados para resolver problemas desta natureza. Termos de compromisso, normas conjuntas e consultas recíprocas entre agências são algumas ferramentas possíveis para promover ações regulatórias coordenadas (Kaiser, 2011; Freeman & Rossi, 2012). A Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei n. 13.848, 2019) previu a possibilidade de articulação entre agências para que estas editem atos normativos conjuntos, bem como estabeleçam ações colaborativas para o exercício de funções regulatórias.

Esta articulação, no entanto, deveria ser obrigatória, e não apenas facultativa, em tempos de pandemia. A crise do Covid-19 constitui, assim, uma oportunidade para a

institucionalização, tanto por vias legais, quanto administrativas, dos mecanismos essenciais de coordenação regulatória.

## REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Águas – ANA, Resolução nº 18, de 15 de abril 2020 (2020). Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Águas – ANA, Resolução nº 21, de 20 de abril de 2020 (2020). Dispõe sobre a prorrogação dos prazos de condicionantes e vigências de outorgas de uso de recursos hídricos, como medida emergencial de enfrentamento dos efeitos causados pela pandemia de COVID-19. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, Portaria nº 880/SPO, de 27 de março de 2020 (2020). Autoriza transporte de carga por operador certificado sob o RBAC nº 135. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, Decisão nº 83, de 20 de abril de 2020 (2020). Autoriza, em caráter excepcional e temporário, alterações de aeronaves e transporte de passageiros usando dispositivos de isolamento de pacientes (Patient Isolation Device - PID). Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional do Cinema – ANCINE, Portaria nº 157-e, de 23 de março de 2020 (2020). Altera a Portaria ANCINE nº 151-E, de 19 de março de 2020, que estabelece, em caráter excepcional, medidas administrativas para a mitigação dos impactos do COVID-19 no setor audiovisual e no que se refere às atribuições da Agência Nacional do Cinema - ANCINE, nos limites de sua competência. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Resolução normativa nº 878, de 24 de março de 2020 (2020). Medidas para preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia de coronavírus (COVID-19). Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Portaria nº 6.310, de 24 de março de 2020 (2020). Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Portaria nº 134, de 28 de março de 2020 (2020). Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Despacho nº 986, de 7 de abril de 2020 (2020). Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Mineração – ANM, Resolução nº 28, de 24 de março de 2020 (2020). Estabelece os casos cujos prazos processuais e matérias serão suspensos, com a fixação de prazo inicial e final de suspensão, bem assim outros procedimentos correlatos. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, Resolução nº 812, de 23 de março de 2020 (2020). Define procedimentos a serem adotados pelos agentes

regulados pela ANP, enquanto durarem as medidas temporárias de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19) estabelecidas pelos Estados e Municípios da Federação. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, Resolução nº 815, de 20 de abril de 2020 (2020). Faculta a prorrogação de prazos relativos aos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, Resolução nº 816, de 20 de abril de 2020 (2020). Define procedimentos a serem adotados pelos agentes regulados pela ANP que atuam nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, enquanto perdurarem as medidas temporárias de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19) estabelecidas pelo governo federal. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência nacional de saúde suplementar – ANS, Resolução normativa - RN nº 259, de 17 de junho de 2011 (2011). Dispõe sobre a garantia de atendimento dos beneficiários de plano privado de assistência à saúde e altera a Instrução Normativa – IN nº 23, de 1º de dezembro de 2009, da Diretoria de Normas e Habilitação dos Produtos – DIPRO. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência nacional de saúde suplementar – ANS, Resolução normativa - RN nº 453, de 12 de março de 2020 (2020). Altera a Resolução Normativa - RN nº 428, de 07 de novembro de 2020, que dispõe sobre o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde no âmbito da Saúde Suplementar, para regulamentar a cobertura obrigatória e a utilização de testes diagnósticos para infecção pelo Coronavírus. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, Resolução nº 7.636, de 20 de março de 2020 (2020). Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, Resolução nº 7.644, de 23 de março de 2020 (2020). Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, Resolução nº 7.653, de 31 de março de 2020 (2020). Revisa e consolida as medidas em resposta à emergência de saúde pública no âmbito do transporte aquaviário e das instalações portuárias em razão da epidemia do coronavírus (COVID-19). Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Resolução nº 5.875, de 17 de março de 2020 (2020). Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019/2020, no âmbito do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Portaria nº 117, de 25 de março de 2020 (2020). Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Resolução nº 5.878, de 26 de março de 2020 (2020). Suspende os prazos processuais no âmbito dos processos administrativos

sancionadores de que trata a Resolução nº 5.083, de 27 de abril de 2016. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Resolução nº 5.879, de 26 de março de 2020 (2020). Dispõe sobre a flexibilização de prazos para cumprimento de obrigações contratuais e regulatórias, em razão da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, no âmbito da infraestrutura e serviço de transporte ferroviário de cargas e do transporte rodoviário de cargas e de passageiros, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, Portaria nº 74, de 27 de janeiro de 2020 (2020). Dispõe sobre a criação de Grupo de Emergência em Saúde Pública para condução das ações referentes ao Novo Coronavírus (NCoV). Diário Oficial da União, Brasília.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, Resolução-RE nº 922, de 27 de março de 2020 (2020). Diário Oficial da União, Brasília.

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy and practice* (2a ed.). Oxford, United Kingdom: *Oxford University Press*.

Bradley, K. (2011). The Design of Agency Interactions. *Columbia Law Review*, 111(4), 745-794.

Coglianesi, C., & Walters, D. E. (2016). Agenda-setting in the regulatory state: theory and evidence. *Administrative Law Review*, 68(1), 93-118.

Conselho Federal de Medicina – CFM, Resolução CFM nº 1.643 (2002). Define e disciplina a prestação de serviços através da Telemedicina. Recuperado de <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2002/1643>

Croda, J. H. R., & Garcia, L. P. Resposta Imediata da Vigilância em Saúde à epidemia da Covid-19. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 29(1), 1-3.

Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019 (2019). Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm)

Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020 (2020). Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm)

Decreto nº 10.288, de 22 de março de 2020 (2020). Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir as atividades e os serviços relacionados à imprensa como essenciais. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10288.htm)



Decreto-Lei n. 7.841, de 8 de agosto de 1945 (1945). Código de Águas Minerais. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/De17841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/De17841.htm)

Kaiser, F. M. (2011). Interagency collaborative agreements and activities: types, rationales, considerations. (CFS Report for Congress R 41803). US Congress, Washington, DC.

Kerwin, C., & Furlong, S. R. (2018). *Rulemaking: how government agencies write law and make policy* (5a ed.). London, United Kingdom: *SAGE Publications*.

Freeman J.; & Rossi, J. (2012). Agency Coordination in Shared Regulatory Space. *Harvard Law Review*, 125(2), 131-1211.

Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (2018). Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm)

Lei n. 13.848 de 25 de junho de 2019 (2019). Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm)

Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (2020). Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13989.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13989.htm)

Lei n. 13.989, de 15 de abril de 2020 (2020). Dispõe sobre o uso da telemedicina durante a crise causada pelo coronavírus (SARS-CoV-2). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13989.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13989.htm)

Lodge, M. (2014). Regulatory capacity. In M. Lodge, & K Wegrich (eds), *The problem-solving capacity of the modern state*. (Cap. 4, p. 63-85). Oxford, United Kingdom: *Oxford University Press*.

Marisam, Jason (2011). Duplicative Delegations. *Administrative Law Review*, 63(2), 181-244.

Marques Neto, F. A. M. (2003). Agências Reguladoras: instrumentos do fortalecimento do Estado. Recuperado de <http://abar.org.br/mdocs-posts/agencias-reguladoras-instrumentos-do-fortalecimento-do-estado/>.

Matthews, F. (2012). Governance, governing and the capacity of executives in times of crisis. In M. Lodge, & K Wegrich (eds), *Executive Politics in Time of Crisis* (Cap. 12, pp. 217-238). Basingstoke, United Kingdom: *Palgrave Macmillan*.

Medida provisória nº 925, de 18 de março de 2020 (2020). Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv925.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv925.htm)

Medida provisória nº 950, de 8 de abril de 2020 (2020). Dispõe sobre medidas temporárias emergenciais destinadas ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia de coronavírus (covid-19). Recuperado de <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-950-de-8-de-abril-de-2020-251768271>

Medida provisória nº 954, de 17 de abril de 2020 (2020). Dispõe sobre o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv954.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv954.htm)

Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC, Portaria nº 1.153, de 19 de março de 2020 (2020). Cria o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 no âmbito das Comunicações (REDE CONECTADA MCTIC) e estabelece diretrizes a serem adotadas pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel. Diário Oficial da União, Brasília.

Ministério da Saúde, Portaria nº 467, de 20 de março de 2020 (2020). Dispõe, em caráter excepcional e temporário, sobre as ações de Telemedicina, com o objetivo de regulamentar e operacionalizar as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional previstas no art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, decorrente da epidemia de COVID-19. Diário Oficial da União, Brasília.

OCDE (2020). Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity. França, Paris, OCDE Publishing.

OCDE (2020). A systemic resilience approach to dealing with Covid-19 and future shocks. França, Paris, OCDE Publishing.

Pereira, P. O. (2014). *Análise da atuação internacional da Anvisa na perspectiva de seu corpo técnico e gerencial*. (Dissertação de mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, Brasil.

Presidência da República, Portaria nº 47, de 26 de março de 2020 (2020). Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros por transporte

aquaviário, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Diário Oficial da União, Brasília.

Presidência da República, Portaria nº 125, de 19 de março de 2020 (2020). Diário Oficial da União, Brasília.

Presidência da República, Portaria nº 152, de 27 de março de 2020 (2020). Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Diário Oficial da União, Brasília.

Salinas, N. S. C., & Brelaz, G. (2020). Limites da AIR como Instrumento de Promoção da Liberdade Econômica. In A. J. C. Cunha Filho, R. R. Picelli, & R. M. Maciel (Org.), *Lei de Liberdade Econômica Anotada* (Vol. 2, p. 98-106). São Paulo, SP: Quartier Latin.

Schmidt, F., Mello, J., & Cavalcante P (2020). Estratégias de coordenação governamental na crise da Covid-19. (Nota Técnica n. 32). IPEA, Brasília, DF.