V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

JANAÍNA RIGO SANTIN

LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais 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
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

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

Coordenadores: José Sérgio da Silva Cristóvam; Luciani Coimbra de Carvalho; Janaína Rigo Santin – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-501-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I reuniu-se no V Encontro Virtual do CONPEDI, que ocorreu de 14 a 18 de junho de 2022 no formato síncrono, com a temática "Inovação, Direito e Sustentabilidade".

Trata-se de temática extremamente oportuna, em especial quando se está saindo de um período terrível de isolamento social, com todas as dificuldades decorrentes da severa pandemia da Covid-19, onde mais do que nunca se debateu sobre a necessidade de um novo olhar para a sustentabilidade e para os problemas advindos da exploração desenfreada dos recursos naturais no planeta. Para tanto, clama-se aos pensadores do mundo do direito soluções, as quais perpassam necessariamente pela discussão sobre a regulação e limites dos avanços da ciência e das inovações em prol da preservação da vida no planeta.

Dessa forma, o evento proporcionou aos participantes uma perspectiva multidimensional do Direito, capaz de incorporar os aspectos positivos da intensa revolução informacional com os objetivos do desenvolvimento sustentável, e que ficou evidente nos debates, trocas e contribuições dos participantes do Grupo de Trabalho (GT).

Os artigos que compõem os anais do GT Direito Administrativo e Gestão Pública I seguem abaixo:

1. A GESTÃO PÚBLICA COMO GUARDIÃ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: REFERENCIAIS DO “INTERESSE PÚBLICO” E DO “BEM COMUM”

2. O INTERESSE PÚBLICO, ENQUANTO CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO E SUA CONFORMAÇÃO COM DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS.

3. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.296/DF E A SUPERAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO NA LEI DO MANDADO DE SEGURANÇA

4. PEC DA REFORMA ADMINISTRATIVA E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO.

5. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL

6. A INCONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO DETERMINADAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 928 DE 23 DE MARÇO DE 2020

7. A PERSPECTIVA NEOLIBERAL E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

8. A LEI Nº 12.846/2013 E OS SEUS REFLEXOS NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

9. O ACORDO DE LENIÊNCIA NO ÂMBITO DA LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI 12.846 /2013)

10. DO CRIME DE FRAUDE CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES

11. CONTRATAÇÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL COMO ESTRATÉGIA DE FOMENTO ÀS ECONOMIAS LOCAIS E REGIONAIS.

12. DO MERCADO DE PRECATÓRIOS E DA SUA NATUREZA JURÍDICA PARA FINS DE TRIBUTAÇÃO PELO IMPOSTO DE RENDA

13. EM FRENTE AO ESPELHO: AVALIANDO A PRIMEIRA ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO NA ANP

14. GÊNERO E ESPÉCIE: OS DIFERENTES CONTRATOS DE PARCERIA E AS FORMAS DE CONTROLE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

15. MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA ESTADUAL: O FIM DOS CARGOS DE ESCRIVÃO DE POLÍCIA CIVIL E INVESTIGADOR DE POLÍCIA CIVIL

16. O CONTROLE INTERNO DO PODER LEGISLATIVO ATRIBUÍDO AO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

17. O DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS COMO

CONSEQUÊNCIA DA INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

18. BENS REVERSÍVEIS EM CONCESSÕES DE ENERGIA: A SOLUÇÃO ATRAVÉS DA REVISÃO CONTRATUAL

19. O PROBLEMA DA REVERSÃO DOS BENS DAS CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA

20. QUÃO RELEVANTE É O PREÇO DE REFERÊNCIA PARA O COMPARTILHAMENTO DE POSTES NO COMBATE NA CONTENÇÃO AO ABUSO DO PODER ECONÔMICO DO SETOR?

21. O RESIDUAL ADMINISTRATIVO DECORRENTE DE SENTENÇAS PENAIS ABSOLUTÓRIAS E O CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES NO ÂMBITO MILITAR

22. SERVIÇOS PÚBLICOS, DIREITOS DOS USUÁRIOS E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Boa leitura!

Saudações Acadêmicas

Prof. Dra. Janaína Rigo Santin -Universidade de Passo Fundo e Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dra. Luciani Coimbra de Carvalho - Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam - Universidade Federal de Santa Catarina

EM FRENTE AO ESPELHO: AVALIANDO A PRIMEIRA ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO NA ANP

FACING THE MIRROR: ASSESSING THE FIRST REGULATORY PERFORMANCE ANALYSIS AT ANP

Patricia Werner Gomez [1]

Resumo

O presente artigo tem como objetivo examinar se a primeira análise de resultado regulatório realizada pela ANP cumpriu os pressupostos deste tipo avaliação a partir do que dispõe a OCDE e a literatura internacional. Foram utilizados o método hipotético-dedutivo e o método de procedimento comparativo com base em pesquisa bibliográfica e documental, chegando-se à conclusão de que alguns dos pressupostos não foram observados pela ANP e outros apenas parcialmente observados. Pretende-se então contribuir para o avanço da análise de resultado regulatório na ANP e no Brasil, dada sua adoção ainda é insipiente em nosso país.

Palavras-chave: Anp, Análise de resultado regulatório, Governança, Direito comparado, Revisão regulatória

Abstract/Resumen/Résumé

The objective of this paper is to examine whether the first regulatory performance analysis conducted by the ANP complied with the assumptions of this type of evaluation based on the OECD and international literature. The hypothetical-deductive method and the comparative procedure method were used based on bibliographic and documental research, reaching the conclusion that some of the assumptions were not observed by the ANP and others were only partially observed. It is then intended to contribute to the advancement of regulatory outcome analysis at ANP and in Brazil, given its adoption is still insipient in our country.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Anp, Regulatory performance analysis, Governance, Comparative law, Regulatory review

[1] Mestranda em Direito da Regulação na FGV Direito Rio

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2018 ocorreu uma histórica greve dos caminhoneiros com duração de 10 (dez) dias e abrangência nacional (PEREIRA, 2021), ocasionando consequências em cascata nos mais diversos setores da economia, incluindo desabastecimento de produtos nos mercados, principalmente, de alimentos perecíveis, como frutas e legumes (RODRIGUES, s/d).

Uma das causas levantadas à época como fator desencadeador da greve foi o fato de o preço do diesel ter disparado em curto período, devido às oscilações internacionais e à consequente forma de precificação utilizada pela Petrobras (MOURA, 2018) (ANJOS, 2018)(BBC News, 2018).

Em resposta, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), entidade para a qual a Lei 9478/1997 (Lei do Petróleo) atribuiu a regulação setorial da indústria do petróleo e seus derivados editou a Resolução nº 795/2019 (RANP 795/2019), impondo obrigações de transparência da formação do preço de combustíveis, dentre eles o diesel, por produtores e importadores e determinando realização de avaliação de resultado regulatório (ARR), inovação às práticas regulatórias até então utilizadas pela Agência.

A ARR é umas uma das formas de avaliação regulatória *ex post* ou análise retrospectiva da regulação, a qual possui foco na análise do real impacto causado por medidas já tomadas ou por normas já editadas, diferente da análise de impacto regulatório, ou avaliação regulatória *ex ante*, ainda chamada de análise prospectiva da regulação, ou seja, antes da edição do ato normativo cujo objetivo é a identificação do problema, possíveis formas de tratá-lo, bem como os impactos positivos e negativos e o custo-benefício da adoção do instrumento proposto (PARKER;KIRKPATRICK, 2012), proporcionando uma tomada de decisão baseada em evidências.

A avaliação da regulação foi explicitamente recomendada pelo Conselho Sobre Política Regulatória e Governança da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OECD, 2012) e apesar de ser utilizada em muitos países como os Estados Unidos, o Reino Unido, a Austrália e também pela União Europeia (OECD, 2021), a análise *ex post* ainda é menos difundida que a análise *ex ante*. Como forma de auxiliar sua adoção pelos países-membros, a Organização publicou o relatório *Ex-post assessment of regulation: Practices and lessons from OECD countries* no qual compilou as melhores práticas adotadas sobre esta ferramenta.

No Brasil, a adoção da análise *ex post* da regulação encontra-se em estágio inicial (JORDÃO; CUNHA, 2020), tendo o Decreto nº 10.411/2020, o qual regulamentou a análise de impacto regulatório prevista na Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e na Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), tornado obrigatória a implantação de estratégias para integração da análise de resultado regulatório à atividade de elaboração normativa de órgãos e entidades da administração pública federal.

Por se tratar da primeira ARR realizada pela ANP, foram formuladas as seguintes questões de pesquisa: os pressupostos indicados pela OCDE, pela literatura e pelo Decreto nº 10.411/2020 para a realização deste tipo de análise foram observados pela ANP em sua primeira ARR? Os itens destacados RANP 795/2019 foram analisados?

Para responder às perguntas, foram utilizados o método hipotético-dedutivo e o método de procedimento comparativo com base em pesquisa bibliográfica e documental. Após pesquisa exploratória foi possível identificar os principais pressupostos indicados pela OCDE e pela literatura internacional para a realização deste tipo de análise *ex post* da regulação e compará-los com a primeira ARR realizada pela ANP. Também foi possível identificar que a literatura nacional, assim como a própria adoção da ferramenta de análise *ex post* da regulação, também é escassa, tratando da tendência de sua utilização ou de seus benefícios. Destaca-se que não é objeto deste estudo aferir a qualidade e/ou a adequação das escolhas feitas pela Agência para a realização da análise, mas somente se os pressupostos mínimos foram observados.

Desta forma, além da introdução, o presente artigo é estruturado em 6 seções, sendo a primeira a introdução; a segunda dedicada à verificação do que seria a análise de resultado regulatório, os pressupostos de sua realização conforme recomendações da OCDE e literatura internacional; a terceira se ocupa de descrever a adoção da ARR no Brasil e na ANP; já o quarta contextualiza e descreve a Resolução ANP nº 795/2019 e a obrigatoriedade de realização de ARR; a quinta se ocupa de descrever a ARR realizada pela ANP e de analisar se os pressupostos para realização desse tipo de análise foram atendidos; e, por fim, tece suas conclusões no sentido de que apesar de todos os pressupostos não terem sido atendidos pela ANP, este é o início do caminho para o desenvolvimento de uma cultura de avaliação.

2 ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO COMO UMA DAS FORMAS DE ANÁLISE *EX POST* DA REGULAÇÃO

A análise *ex post* tem por finalidade avaliar os impactos da regulação em relação com os objetivos que a justificaram, ligando decisões tomadas no passado com as do presente (ALLIO,2017). Assim, seu escopo deve ser ir além de eventual justificativa para a intervenção regulatória, sendo, na verdade, um verdadeiro "*loop back"* no ciclo do processo normativo regulatório, passando a uma etapa essencial deste (ALIO, 2015).

Segundo Peacock, Miller e Pérez (2018), o impacto da regulação na sociedade pode ser melhor mensurado quando são adotados métodos baseados em evidências (*evidence based regulation*) (PEACOCK; MILLER; PERES, 2018) na realização da atividade regulatória estatal. Sua utilização no processo de *rulemaking* tornaria as agências mais preparadas para enfrentar os problemas regulatórios, trazendo, como consequência, a melhora nos resultados que podem advir da intervenção regulatória (PEACOCK; MILLER; PERES, 2018).

Seguindo este raciocínio, para Peacock, Miller e Pérez (2018), o processo de elaboração de normas baseado em evidências deve conter o planejamento ao acesso a informações e a dados, bem como a utilização desses ao longo de toda a vida da norma, de

modo a realizar previsões e avaliações, criando um ciclo de *feedback* através da revisão retrospectiva.

A ideia central por trás da avaliação *ex post* é a aprendizagem institucional por meio de experiências passadas em uma verdadeira documentação de lições aprendidas que podem levar ao desenvolvimento de soluções mais adequadas e atuais ao problema regulatório ou até mesmo à identificação de que ele não existe mais ou de que foi alterado ao longo do tempo (BENNEAR; WIENER, 2021). Assim, a revisão de normas deve ser fomentada como cultura institucional de aprendizado contínuo visando ao incremento da eficiência e da democratização na atuação regulatória (GREENSTONE, 2009).

Neste sentido, a avaliação *ex post* seria uma análise complementar à análise *ex ante* (JORDÃO; CUNHA, 2020), um acompanhamento, um mecanismo continuado trazendo à realidade e identificando os reais efeitos da regulação em comparação com os efeitos esperados (SUNSTEIN, 2014).

Aldy (2014), ao discorrer sobre a adoção da avaliação *ex post* das normas emitidas pelas agências reguladoras americanas, recomendou a adoção de algumas práticas com a finalidade de torná-la mais efetiva: (i) criação e aplicação de manuais e guias orientativos sobre avaliação *ex post*; (ii) integração da avaliação *ex post* às novas regulações; (iii) promover a coordenação entre as agências; (iv) avaliação independente; (v) atentar para a carga cumulativa da regulação; (vi) participação social; e (vii) destinação de recursos financeiros adequados[1]. Destaca ainda que os manuais orientativos não devem substituir a análise de causalidade.

Conforme Coglianese (2012), análise de causalidade significa perquirir se (e como) a intervenção regulatória alterou comportamentos e quais foram seus impactos – positivos ou negativos – no mundo em que se insere (ALDY, 2014) de forma a avaliar se houve ou não a alteração esperada com a intervenção regulatória ou, ainda, o grau de sua ocorrência.

Ainda conforme Aldy (2014), realização da avaliação *ex post* deve ser considerada ainda na formulação da nova intervenção regulatória, tratando da estrutura de como ela se dará: descrição dos métodos a serem utilizados para medir a eficácia e o impacto da regulação; indicação precisa dos resultados regulatórios esperados e do conjunto específico de informações necessárias para sua mensuração, que podem ser de eficácia, benefício, custo, custo-efetividade; a descrição do nível de incerteza e de assunções feitas para a emissão da regulação com uma projeção dos custos e benefícios; e o prazo pra a realização da avaliação. O autor acrescenta que para a realização de uma análise *ex post* efetiva deve-se considerar como prática a realização desta por grupo de especialistas diferentes e independentes daquele que elaborou a norma ou intervenção regulatória.

---

[1] Retrospective Review of Agency R Rules. https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Proposed%2520Retrospective%2520Review%2520Recommendation%2520for%2520Plenary%2520Session%2520%255B12-4-14%255D_0.pdf

Além disso, com base nas práticas de análise *ex post* adotadas por seus países-membros, a OCDE elaborou o relatório *Ex-post assessment of regulation: Practices and lessons from OECD countries,* contendo tipologia com três abordagens: revisão de estoque regulatório, avaliações programadas e avaliações pontuais (OECD, 2018).

Na abordagem chamada revisão de estoque regulatório, observa-se: a) estratégia baseada em reguladores que inclui monitoramento de indicadores de desempenho; b) vinculação do fluxo de estoque que é a conexão entre a avaliação *ex ante* e a *ex post*, como regra *one-in, one-out*; c) metas de redução da burocracia que são estabelecidas para reduzir os encargos administrativos.

Já na abordagem conhecida como avaliações programadas, encontram-se: a) cláusulas de extinção que consistem numa regra que anulam automaticamente um ato estatutário após um determinado período, menos que algumas condições se implementem; b) revisões pós-implementação da falha do processo que são avaliações para identificar os efeitos potenciais de dano de um regulamento em que a avaliação *ex ante* foi inadequada ou foi introduzido apesar das deficiências potenciais ou riscos de desvantagem; c) requisitos de revisão *ex post* no novo regulamento que servem, normalmente, para avaliar os efeitos e impactos potenciais devido à incerteza.

Quanto a abordagem de avaliações pontuais, elenca-se: a) estoque de encargos que são exercícios para diminuir custos de *compliance;* b) que é baseada em princípios com foco em um objetivo específico, como eliminar a regulamentação que limita a competição; c) que são realizadas revisões aprofundadas com o objetivo de avaliar as principais áreas de regulação com efeitos abrangentes.

Diante da tipologia elaborada pela OCDE podemos perceber que existem várias formas de se realizar a análise *ex post* da regulação, a depender do objetivo perseguido com ela. A análise de resultado regulatório seria então uma dessas formas, podendo ser classificada como um mecanismo de revisão programada da intervenção regulatória, a qual visa avaliar os efeitos e impactos potenciais devido desta devido às incertezas percebidas à época de sua elaboração.

Quanto à forma de realização das análises *ex post*, o mesmo relatório indicou que são necessárias a formulação de perguntas-chave relacionadas à adequação da regulação, sua efetividade, ou seja, se atingiu os objetivos para os quais foi criada, se gerou custos excessivos, ou impactos não desejados ou inesperados e ainda sobre a sua necessidade, considerando formas alternativas ou mesmo a desregulação; a escolha da metodologia para responder a essas questões; consulta pública; e a construção da capacidade institucional de quem as realizará.

Sobre a metodologia, o relatório elaborado pela OCDE indica que as avaliações devem ser conduzidas de forma a primeiro identificar e documentar os impactos relevantes da regulação e sua magnitude, que a utilização de métodos quantitativos deve ser feita quando possível. Uma vez que podem trazer mais rigor à análise, os dados necessários são mais bem considerados ao tempo de elaboração da intervenção, como parte da consideração do tipo de

revisão que será feita e, por fim, deve ser realizada uma análise contrafactual (emprego do critério de eliminação hipotética) dos impactos observados, verificando-se como o mundo seria caso a intervenção não tivesse sido realizada.

3 A ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO NO BRASIL E NA ANP

A despeito da discussão acerca da implementação de análise *ex post* no cenário internacional como visto na primeira parte deste trabalho, a adoção sistemática desse tipo de análise ainda é incipiente no Brasil (JORDÃO; CUNHA, 2020).

Mais recentemente, a Lei das Agências Reguladoras e a Lei da Liberdade Econômica, tornaram obrigatória a adoção da análise de impacto regulatório, o qual foi regulamentado pelo Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020. O mesmo Decreto ainda impôs, no artigo 13 – aos órgãos e entidades administração pública federal direta, autárquica e fundacional – a implementação de estratégias específicas "para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa com vistas a, de forma isolada ou em conjunto, proceder à verificação dos efeitos obtidos pelos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados"(BRASIL, 2020) e a instituição de uma agenda de ARR a qual deverá conter, no mínimo, um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório.

O Decreto ainda identifica duas formas de a avaliação de resultado regulatório, uma para verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, na qual deverão ser considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade e outra referente a atualização do estoque regulatório visando averiguar sua pertinência ou a necessidade de sua alteração ou revogação.

Não obstante, o Governo Federal já havia publicado em 2018 o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), o qual continha seção específica sobre a elaboração de análise de resultado regulatório. Nele era possível observar orientações gerais para a realização da ARR e se verificar o que de fato ocorreu após a implementação da ação regulatória escolhida, como a indicação de três perspectivas sob as quais a avaliação poderá se dar: avaliação de processo, avaliação de impacto e avaliação econômica[2]. Destacou-se ainda que a análise deve tentar verificar a existência de outros fatores que possam ter levado ao resultado esperado, a verificação do contrafactual e que as informações do monitoramento e fiscalização podem ser importantes para a realização da análise *ex post*.

[2] Descrição baseada no Magenta Book, 2011: Segundo a autoridade do Reino Unido (2011), há três principais perspectivas que podem ser adotadas numa ARR: Avaliação de processo: busca avaliar como a ação foi implementada, com foco nos meios e processos empregados e como eles contribuíram para o sucesso ou fracasso na obtenção dos objetivos esperados; Avaliação de impacto: busca avaliar se a ação implementada de fato agiu sobre o problema identificado, quais impactos positivos ou negativos ela gerou, como eles se distribuíram entre os diferentes grupos e se houve impactos inesperados; Avaliação econômica: busca avaliar se os benefícios gerados pela ação implementada superaram seus custos.

Em 2020, o Governo Federal lançou novo Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), sucedendo o lançado em 2018, com vistas a cumprir as disposições do Decreto nº 10.411/2020, porém sem inovar em seu conteúdo quanto à análise de resultado regulatório.

Mais recentemente, em 21/02/2022, lançado pelo Ministério da Economia, o Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório (Guia de ARR), com o objetivo de contribuir para o "processo de melhoria da qualidade regulatória no país" (BRASIL, 2022), possuindo caráter orientativo e não vinculante, trazendo então, de forma mais detalhada e específica, a maneira de realizar as análises *ex post.* Seu conteúdo baseou-se na literatura e na experiência internacional sobre o tema, em especial da OCDE e de alguns de seus países-membros, como Inglaterra e Austrália, e na experiência de algumas agências reguladoras nacionais como ANATEL, ANEEL e ANTT e trouxe como orientação geral a observância do princípio da proporcionalidade da análise, da participação social e da transparência.

Destaca-se ainda que está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.888/2019, que dispõe sobre a Governança da Ordenação Pública Econômica no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo a obrigatoriedade de revisão periódica do estoque normativo e de análise de resultado regulatório.

No âmbito da ANP, é possível dizer que a institucionalização da análise *ex post* na Agência se deu no ano de 2020 com a Portaria nº 262/2020, cujo artigo 28 incorpora a Análise de Resultado Regulatório em seu novo Regimento Interno, cuja realização passou a ser obrigatória nas hipóteses legais em que a AIR tiver sido afastada. Atualmente, tais hipóteses legais estão previstas na Lei das Agências Reguladoras no artigo 3º, §2º e no Decreto nº 10.411 de 2020 no artigo 4º.

Ainda em 2020, a Agência lançou seu Manual de Boas Práticas Regulatórias (BRASIL, 2020), o qual possui seção dedicada à implementação, fiscalização e monitoramento das ações regulatórias, na qual estão contidas a avaliação de resultado regulatório (ARR) e a gestão de estoque regulatório e simplificação administrativa.

Isso não significa, no entanto, que análises regulatórias retrospectivas já não vinham sendo – ainda que de forma errática – realizadas pela Agência especialmente na gestão do estoque regulatório. No entanto, a análise de resultado regulatório da Resolução ANP 795/2019 foi a primeira realizada pela Agência, conforme consta do documento Avaliação de Resultados Regulatórios RANP n º 795/2019, Exposição de Assunto (EA 107/2020) à Diretoria Colegiada, 14 de dezembro de 2020 anexado ao processo administrativo 48610216356202063 (ANP, 2021).

4 A RESOLUÇÃO ANP Nº 795/2019 E A OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE ARR

Conforme descrito na introdução, no ano de 2018 ocorreu uma histórica greve dos

caminhoneiros tendo sido uma das causas levantadas à época a alta do preço do diesel.

Em razão disso, a ANP iniciou uma Tomada Pública de Contribuições (TCP 01/2018) tendo como objeto a verificação da conveniência de se estabelecer periodicidade de repasse dos preços dos combustíveis ao consumidor cujos motivadores foram: (i) concentração do mercado de refino de petróleo e ausência de concorrência efetiva gerariam um desequilíbrio do mercado, passível de intervenção, o que exigiria um tratamento específico e excepcional; (ii) o repasse constante da volatilidade do preço do petróleo e da taxa de câmbio geram incerteza ao consumidor final; (iii) o estabelecimento de um período para repasse do reajuste não significaria interferência na formação do preço, o qual continuaria sendo livremente pactuado; (iv) intervenção poderia ser temporária, somente enquanto perdurasse o monopólio de fato gerador de falha mercado ou até que sobreviesse alteração do quadro tributário de forma que permitisse o reequilíbrio o mercado.

As contribuições recebidas na TCP 01/2018 não foram favoráveis ao intento da ANP, tendo sido realizados novos estudos que culminaram na realização da Consulta Pública nº 20/2018 sobre a minuta de Resolução que disporia sobre a obrigatoriedade de apresentação à ANP de dados de preços relativos à comercialização de derivados de petróleo bem como de a própria formação dos preços se dar por meio de fórmula paramétrica.

Após análise das contribuições recebidas no âmbito da Consulta Pública nº 20/2018, foi formulada nova proposta de minuta de resolução a qual visava ampliar a transparência na formação dos preços de derivados de petróleo, especificamente nas etapas de produção, importação e distribuição, a qual foi objeto de nova consulta pública, a Consulta Pública nº 4/2019.

A Nota Técnica nº 89/2019/SDR-E[3], elaborada a partir das contribuições realizadas na Consulta Pública nº 4/2019: i) apontou que o problema regulatório guardava relação com a posição dominante da Petrobras e sua forte influência na formação do preço dos combustíveis no mercado interno e outras falhas de mercado, tais como: assimetria de informação quanto formação dos preços entre o refinador e o distribuidor, desequilíbrio de força entre os agentes de mercado e estrutura de mercado que gera uma oferta de derivados de petróleo quase monopolística pela Petrobras; e indicou a realização de análise de resultado regulatório, uma vez que houve não houve uma análise de impacto regulatório (AIR) formal.

Assim, a Diretoria Colegiada da ANP aprovou, por deliberação tomada na 983ª Reunião de Diretoria realizada em 04 de julho de 2019, a proposta de minuta de resolução, tendo sido publicada em 05 de julho de 2019 a Resolução nº 795/2019, a qual trouxe inovações regulatórias que visavam a tratar os problemas regulatórios encontrados, como (i) a publicação de preço de lista em sítio eletrônico (ou disponibilização por correio eletrônico a quem

[3] Documento nº 0233820, constante no Processo administrativo 48610.008326/2018-61, produzido pela SDC, em 13/5/2019

solicitasse) por produtores e importadores (as obrigações de transparência levam em consideração o porte do agente regulado) dos seguintes derivados: gasolina A, diesel A, gás liquefeito de petróleo (GLP), querosene de aviação (QAV) e cimentos asfálticos; (ii) previsão em contrato entre refinador e distribuidor de parâmetros quanto à formação de preços; (iii) obrigatoriedade de homologação do contrato entre refinador e distribuidor, com no mínimo 90 (noventa) dias antes do início do fornecimento; e (iv) proibição à vedação de destino.

Além disso, diante da relevância para o setor e para a economia em geral, a Resolução nº 795/2019 previu a realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) de modo a serem verificados (i) os efeitos da escolha sobre o problema identificado, elencando impactos positivos ou negativos que tenha gerado; (ii) como os impactos mensurados se distribuíram entre os diferentes grupos afetados; e (iii) se houve impactos inesperados.

A ANP então realizou a ARR, tendo os resultados sido compilados no Relatório de Análise de Resultado Regulatório (ARR) nº 2/2021/SDC-E[4] (Relatório da ARR), o qual será objeto de análise da seção 5 deste artigo.

5 A ANÁLISE DE RESULTADO REGULATÓRIO DA RESOLUÇÃO ANP Nº 795/2019

Com base nas descrições nas seções 2 e 3 deste artigo, é possível identificar os alguns pressupostos indicados pela OCDE e pela literatura internacional, bem como pelo Decreto nº 10.411/2020 para o desenvolvimento de análise de resultado regulatório. Destaca-se que não foram utilizados como parâmetros para análise o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (2018), o Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (2020) e o Manual de Boas Práticas Regulatórias da ANP (2020) por conterem disposições genéricas sobre a condução da ARR, nem o Guia de ARR uma vez que ainda não havia sido editado à época da Análise de Resultado Regulatório da Resolução ANP nº 795/2019.

Assim, são pressupostos de uma boa análise *ex post*: a)formulação de perguntas-chave relacionadas à performance da regulação; b)escolha da metodologia para responder a essas questões; c)participação social e consulta pública; d)construção da capacidade institucional; e) averiguar se a racionalidade utilizada para a intervenção ainda existe; f) verificar se a regulação é efetiva, ou seja, se atinge o objetivo para o qual foi criada; g)averiguar se a regulação é eficiente, ou seja, se a regulação gera custos desnecessários para o atingimento do objetivo regulatório ou outros impactos indesejados; h)averiguar eventuais alternativas, sejam modificações, sua substituição por outros instrumentos regulatórios ou mesmo simples desregulação; i)averiguar os impactos e sua magnitude, sejam eles diretos, indiretos, esperados ou inesperados; j)análise de contrafactual dos impactos observados; k)verificar carga cumulativa da regulação; l)planejamento com a indicação dos recursos necessários, sejam financeiros ou de pessoal; m)análise de causalidade; n)na exigência de realização de análise *ex post* pela própria norma, o processo de sua elaboração deve considerar informações necessárias

[4] Relatório nº 2/2021/SDC-e, documento nº 1438149, produzido pela SDR em 22/07/2021 e constante no Processo Administrativo 48610.216356/2020-63

para facilitar a sua realização; n) elaboração de manuais.

Serão então utilizados os pressupostos acima para realização da análise de andou a ARR da Resolução ANP nº 795/2019 em relação aos pressupostos indicados pela OCDE, pela literatura e pelo Decreto nº 10.411/2020. Para tanto, serão tomadas por base as informações constantes do Relatório da ARR, o qual foi levado à consulta popular para contribuições por meio da Consulta Pública nº 11/2021 e dos documentos constantes no Processo Administrativo ANP 48610.216356/2020-63.

A ARR realizada pela ANP, a partir das informações constantes do Relatório da ARR foram sintetizadas no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2: Síntese da ARR

Problema Regulatório	**Objetivo Regulatório**	**Resolução**	**Análise**	**Resultado da análise**	**Recomendações e Alternativas**
Falhas de mercado reduzem a transparência sobre os preços e geram condições propícias ao abuso de poder econômico.	Aumentar a transparência no processo de formação e de reajuste de preços	Publicação do preço de lista	De impacto	Relevância para diminuição da assimetria de informação entre produtores, importadores e distribuidores, porém indiferente para a formação do preço dos importadores. Porém efeitos práticos dessa medida não foram sentidos. Efeitos positivos: facilidade da obtenção de informações sobre preço. Efeitos negativos: convergência de preços entre fornecedores e diferenças na forma de precificação dos produtos. Necessidade de avaliação maior sobre o tema.	Aprofundar ou complementar os estudos acerca dos efeitos já produzidos, em especial sobre a dispersão dos preços praticados, bem como acerca dos possíveis efeitos em um esperado cenário de novos agentes no refino após os desinvestimentos da Petrobras. Uma alternativa a ser considerada é a limitação da ação do dispositivo a agentes com posição dominante, ressalvando-se que, mesmo nessa hipótese, a depender da estrutura e dinâmica do mercado, a divulgação do preço também pode, em tese, funcionar como ponto focal, favorecendo o alinhamento tácito de preços no mercado. A
			De processo	Não houve dificuldade de implementação por parte dos agentes; Como a informação é de uso externo, o monitoramento sistemático e fiscalização seriam sob demanda, uma vez que a Resolução não contém essa previsão.	

			Econômica simplificada	Não houve aumento de custo significativo para os administrados na implantação do procedimento. Como Agência entende que não há obrigação de monitoramento contínuo, não houve aumento de custos para a administração.	ampla publicação de critérios de formação e reajustes imposta de forma indiscriminada aos agentes também deve ser avaliada quanto a seus impactos concorrenciais. Já a divulgação por parte da ANP, e não pelos próprios agentes regulados, dos preços de lista parece não se justificar, devido aos custos envolvidos e na resultante maior defasagem na disponibilidade da informação versus os benefícios vislumbrado.
Falhas de mercado geram assimetrias entre contratantes e condições propícias ao abuso de poder econômico pelo agente dominante	Reduzir a assimetria de informação no processo negocial de formação de preços	Previsão Contratual de Preços Indicativos e suas condições de Formação e Reajuste	De impacto	Verificou-se se não fosse a previsão da norma, aproximadamente 30% dos contratos vigentes não teriam o preço do produto no início de sua vigência. (descrito como efeito positivo no item IV.1.2.1) A exigência parece não alcançar o objetivo de transparência e diminuição de assimetria de informação uma vez que estas dependem da clareza das informações contratuais, não sendo suficiente somente a indicação do preço no início de sua vigência (descrito como efeito negativo no item IV.1.2.1).	A fim de ampliar a transparência na formação dos preços e reduzir as assimetrias nas relações contratuais houve recomendação da revisão do conceito do preço indicativo. É de se levar em conta, ademais, que o desinvestimento da Petrobras tem o potencial de aumentar a complexidade, o volume e os custos inerentes ao processo de homologação dos contratos, uma vez que ampliará o número de produtores e, consequentemente, o número de contratos a serem analisados. Sob esse aspecto, no contexto de eventual

		Vedação de cláusula de destino	De impacto	54% dos contratos teriam cláusula de vedação destino caso a norma não estivesse em vigor; Agentes com menor poder de barganha entendem favorável a vedação; e Há espaço para manutenção da vedação.	aprimoramento da norma quanto às condições de formação e reajuste, a ARR sugere investigar a viabilidade de realização de homologação prévia de modelos contratuais, evitando-se o exame de contratos individuais. Recomenda a manutenção da cláusula de cláusula de destino.
		Verificação dos itens acima como requisito à homologação do contrato de fornecimento	De processo	Dificuldades no processo de implementação devido ao fato de a resolução não ser prescritiva quanto às condições de preço e reajuste; falhas no processo de comunicação internos da Agência; complexidade da Resolução levando a grande curva de aprendizado; impactando no prazo estipulado de 30 dias para homologação. Houve melhoras ao longo da vigência da noma, mas há espaço para melhorias. Devido à dinâmica do mercado a apresentação do preço no início do contrato é inviável (descrito como efeito negativo no item IV.1.2.1) Há elementos que justificam a alteração da norma quanto à obrigatoriedade desses elementos.	
			Econômica simplificada	A avaliação econômica foi de implantação de todos os requisitos para homologação. Para a maior parte dos agentes, em especial os distribuidores, não foi reportado aumento de custo; Houve custo para a administração (não mensurado em valor) em função da curva de aprendizagem e complexidade da norma.	

Assimetria de informação entre regulados e regulador prejudica acompanhamento do mercado para a tomada de decisão pela ANP	Ampliar a disponibilidade de dados à disposição da ANP	Envio de informações de frete e valor unitário	De impacto	Aumento da base de dados de preços da ANP. Cumpre os objetivos regulatórios de transparência de formação do preço permitindo à Agência a realização de análises de mercado.	Recomenda a manutenção do dispositivo.
			De processo	Não houve maiores dificuldades por parte dos agentes para a implementação da exigência.	
			Econômica simplificada	Não houve aumento significativo de custos para os administrados; Para a administração houve redução nos custos da coleta dessas informações.	

Conforme item III do Relatório da ARR, a estruturação da análise foi baseada na Lei das Agências Reguladoras, na Lei da Liberdade Econômica, no Decreto nº 10.411/2020, nas exigências da Resolução ANP nº 795, com base nas quais chegou à conclusão de que o processo da ARR deveria: a) contemplar informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade de seu impacto econômico; b) avaliar o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e demais impactos observados sobre o mercado e sociedade de correntes da implementação da norma; c) explicitar os efeitos negativos e positivos sobre o problema regulatório; d) identificar a distribuição desses efeitos entre os grupos afetados; e) identificar os efeitos inesperados; f) haver a realização de seminário com agentes afetados para colher informações e percepções sobre as obrigações impostas pela Resolução; e g) a aplicação de questionário de avaliação de percepção sobre a Resolução ANP nº 795.

Como *benchmarking* para a realização das atividades identificadas acima, utilizou guias internacionais *The Magenta Book*, elaborado pelo Tesouro Nacional Britânico (2011), *Regulatory Policy Outlook* 2015 (capítulo 5), publicado pela OCDE, *Report on the implementation of Ex Post Evaluations*, do Conselho Nacional Regulatório Alemão (2013) e com os guias nacionais Guia da Casa Civil para AIR (2018), o Manual de Boas Práticas Regulatórias –Anatel (2018), o Manual de AIR e ARR –ANTT (2020) e exemplos de ARR realizadas no Inmetro e na ANEEL.

A partir daí, foram definidas as etapas da ARR (chamadas de metodologia no Relatório da ARR): Identificação dos objetivos da norma; seleção dos tipos de avaliação regulatória; seleção das ferramentas de análise; definição de cronograma de análise de resultado regulatório; execução da análise de resultado regulatório; e recomendação final da ARR.

Cada etapa definida foi descrita no Relatório de forma resumida, sendo apresentados primeiramente os Objetivos da Regulação cuja etapa foi traduzida nos itens I (O Papel da ANP no Acompanhamento dos preços dos combustíveis e a Resolução ANP 795/2019), II. (Resolução ANP 795/2019 (RANP 795): Histórico, o qual descreveu o contexto e o problema regulatório), enquanto o item II.3, por sua vez identificou os grupos afetados. Ainda identificou que a alienação, pela Petrobras, de ativos de refino e de logística associada pode impactar os objetivos regulatórios definidos e que esta deveria ser considerada na ARR. Sobre o tipo de avaliação, escolheu realizar avaliações de impacto, processo e econômica simplificada (de forma qualitativa e de forma a avaliar os custos inerentes à implantação).

Em se tratando da seleção das ferramentas de análise, foram escolhidos grupos focais a partir de *workshop* indiretamente afetados (avaliação de impacto e processo); aplicação de pesquisa de percepção com os agentes afetados (avaliação de impacto e processo); indicadores de efetividade e de processo elaborados a partir da pesquisa de percepção e do processo de implementação da resolução para cada um dos objetivos regulatórios (avaliação de impacto e processo); mapeamento de Processo de implementação interna da resolução (avaliação de processo); e indicadores de custo a partir da pesquisa de percepção e do processo de implementação da resolução (avaliação econômica simplificada). As ferramentas foram detalhadas contemplando as seguintes informações: tipo de avaliação, descrição, como é utilizada, vantagens, desvantagens e forma de execução.

Foram também indicadas as fontes de dados para confecção dos indicadores e da realização da análise (i) do histórico de contribuições dos agentes regulados e da sociedade em geral no momento de elaboração (Consultas e Audiências Públicas realizadas) e implementação (w*orkshop* realizado em 2019) da Resolução ANP nº 795/2019; (ii) nos processos de homologação de contratos; (iii) nas respostas e nos resultados da pesquisa de percepção; (iv) nas contribuições dos agentes regulados, dos órgãos de governo e da sociedade em geral no *Workshop* de Avaliação da Resolução ANP nº 795/2019; (v) no Sistema de Informação de Movimentação de Produtos (SIMP/ANP); e (vi) no mapeamento do processo de implementação da Resolução ANP nº 795/2019. Também formam indicadas a estratégias de comunicação e participação dos grupos afetados pela Resolução.

Já o Cronograma de implementação e avaliação foi inserido no item III.3.2. estratégias de comunicação.

Conforme o item IV, foram realizadas avaliações de processo, de impacto e econômica simplificada para cada um dos três grandes temas vinculados às exigências introduzidas pela Resolução ANP nº 795/2019 (homologação dos contratos de fornecimento; divulgação de preço de lista), bem como análise de percepção sobre a manutenção da homologação dos contratos de fornecimento e de possíveis alterações na Resolução no cenário pós desinvestimento da Petrobras em ativos de refino e ativos de logística associados, indicando e descrevendo as ferramentas utilizadas.

O Relatório da ARR se encerra realizando recomendações e sugestões de aprofundamento de estudos.

Após a descrição da ARR da Resolução ANP nº 795/2019 é possível então compará-la com os pressupostos elencados acima de forma a averiguar se estes foram atendidos. A comparação, análise e conclusão acerca do atendimento foram realizados no Quadro 3 abaixo.

Quadro 3: Atendimento dos pressupostos de uma análise *ex post*

Pressupostos	**ARR da Resolução ANP nº 795/2019**	**Conclusão**
Formulação de perguntas-chave	Não há descrição de forma direta das perguntas específicas para análise da performance da Resolução ANP nº 795/2019. No entanto, ao descrever a seleção de tipos de avaliação, o Relatório acabou por informar os objetivos e os tipos de análises (de processo, impacto e econômicas) e as análises requeridas pela própria Resolução ANP nº 795/2019, tendo sido as perguntas-guia constantes do Magenta Book, transcritas no relatório.	Não houve formulação de perguntas-chave realizadas de forma específica e direcionadas para a análise da Resolução ANP nº 795/2019
Escolha da metodologia	Há definição tanto as ferramentas de análise como, por exemplo a realização de pesquisas e *workshops* para coleta de dados, quanto os indicadores de mediação que seriam utilizados para as análises de processo, impacto e econômicas que utilizará na análise, porém sem adentrar em sua motivação.	Há descrição da metodologia que foi utilizada para a realização da análise.
Participação social e consulta pública	Foram realizados *workshops* de monitoramento, bem como consulta pública sobe o Relatório da ARR.	Houve oportunidade para participação social e consulta pública
Capacidade institucional	O Relatório não trata do tema. No entanto, após consulta ao Processo Administrativo ANP 48610.216356/2020-63 foi possível observar que houve realização de ao menos um treinamento acerca da execução de análise de resultado regulatório[5].	O pressuposto foi perseguido pela ANP.
Racionalidade da intervenção	Há descrição dos motivadores da intervenção, como sendo o poder de mercado da Petrobras e eventual abuso de poder econômico, tendo sido identificadas possíveis mudanças no ambiente regulado em função de seus desinvestimentos e realização de pesquisa de percepção sobre possíveis alterações na Resolução no cenário pós-desinvestimento da Petrobras.	Houve averiguação se a racionalidade utilizada para a intervenção ainda existe.
Efetividade	Foram realizadas pesquisas de percepção direcionadas a este objetivo e elaboração de indicadores de análise para a mediação do resultado.	Houve análise sobre a efetividade.
Eficiência	Foram elaborados indicadores e realizadas pesquisas quanto à percepção do incremento do custo pelos regulados e pela própria ANP, porém, a análise foi realizada de forma simplificada. O	Houve análise de custos simplificada, não sendo possível

[5] Conforme documento nº 1132274 constante no Processo Administrativo ANP 48610.216356/2020-63

	Relatório não deixa explícito se tais custos são necessários ou não para o atingimento dos objetivos regulatório	afirmar que o pressuposto foi observado.
Alternativas	Houve sugestões de aprofundamento de estudos e possíveis alternativas para o processo de homologação e publicação de preços de listas.	O pressuposto foi cumprido.
Impactos diretos, indiretos, esperados ou inesperados.	Houve avaliação explícita quanto à vedação da cláusula de destino, ao preço indicativo, à homologação dos contratos e condições de formação e reajuste de preços.	O pressuposto foi cumprido parcialmente, uma vez que os impactos das demais medidas adotadas não foram avaliadas ou não foram avaliados de forma explícita.
Contrafactual	Houve análise explícita relativa à cláusula de vedação de destino.	O pressuposto foi cumprido parcialmente, uma vez que não há descrição de análise contrafactual ou justificativa de sua não realização de todas as medidas.
Carga cumulativa	Não há item específico sobre esse tema no Relatório, tendo sido realizadas de forma explícita a análise de dificuldade de implementação pelos agentes regulados das exigências impostas pela Resolução.	Não houve avaliação deste pressuposto.
Planejamento	Não há indicação no Relatório de informações quanto aos recursos necessários para realização da ARR, sejam financeiros ou de pessoal.	Não houve avaliação deste pressuposto.
Causalidade	Os impactos das medidas regulatórias foram medidos meio de indicadores qualitativos (a exemplo do disposto nos itens 240 e 272 do Relatório), os quais foram criados com base nos dados oriundos do questionamento direto quanto a relevância da medida para o alcance do objetivo.	Houve avaliação desse pressuposto, uma vez que ANP procurou entender a relação de causa e efeito entre a regulação e os resultados obtidos.
Informações sobre análise a ARR ainda no processo de elaboração da norma.	A Resolução ANP nº 795/2019 trouxe o que deveria ser avaliado e o prazo final de elaboração da análise, mas as notas técnicas que a embasaram não refletiram sobre quais informações seriam necessárias, nem sua coleta ou o tipo de avaliação.	O pressuposto não foi atendido.

Manuais informativos	O Manual da ANP é genérico e não traz procedimentos adequados para a realização da ARR, tendo a ANP que se socorrer a manuais estrangeiros ou de outras agências reguladoras.	O pressuposto não foi atendido.

Quanto às verificações exigidas pela própria Resolução ANP nº 795/2019, com base na análise acima, pode-se inferir que houve análises que objetivaram a verificação dos efeitos das exigências regulatórias, que, apesar de não ter sido realizado de forma completa, foram elencados os impactos positivos, negativos e inesperados da intervenção. Quanto a análise da distribuição desses impactos entre os diferentes grupos afetados, percebe-se ao longo do Relatório essa preocupação, uma vez que estes foram identificados antes do início da realização das análises estas levaram em consideração descreveram os impactos percebidos por cada grupo identificado.

Como se pode observar, a ARR da Resolução ANP nº 795/2019 apesar de ter cumprido com alguns dos pressupostos seja de forma integral ou parcial, deixou outros de lado, tais como uma análise de causalidade mais aprofundada dos efeitos observáveis da regulação, o planejamento de recursos, a análise de carga cumulativa e realização de perguntas-chave especificas para o que se pretendia avaliar.

Ademais, o Relatório da ARR, na delimitação de análise proposta, deixou de fornecer informações claras, por exemplo, de quando o cronograma foi realizado e aprovado. Nesta mesma linha, observa-se que o processo de homologação não consta no Relatório como uma das exigências normativas para endereçar os problemas e objetivos regulatórios e sim para verificação do cumprimento destes (preços indicativos com condições de formação e reajuste cláusula de vedação de destino).

Esse é um ponto a ser considerado pois, conforme Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, a administração pública deve prezar pela clareza, de forma não gerar imprecisão e ambiguidade em seus atos. Verifica-se também que várias de suas escolhas, como a forma da coleta de dados e os indicadores não foram justificadas, o que vai de encontro as bases teóricas da própria análise de resultado, qual seja, justificar a própria intervenção regulatória.

6 CONCLUSÃO

Qualidade regulatória ainda é um tema em desenvolvimento e é dependente dos procedimentos de qualidade institucional. Deste modo, considera-se que a análise *ex post* é um dos instrumentos para a melhoria da qualidade regulatória não só porque possibilita a verificação dos efeitos da regulação no mundo, mas também porque a coleta de dados e informações reais e sua inclusão no ciclo regulatório têm o condão de impulsionar a aprendizagem institucional dos reguladores.

Essa ferramenta faz parte do movimento de regulação baseada em evidências, de forma a dar suporte a decisões embasadas e transparentes por parte dos reguladores, que apesar dos benefícios e do crescimento de seu uso, ainda não é tão difundida quanto à análise *ex ante* da

regulação.

Há diversas formas de realizar a análise *ex post*. Porém, quando a norma sob revisão foi objeto de AIR, pode-se arguir uma relação direta entre esta e a análise *ex post*, em especial a delimitação do objetivo regulatório.

Destaca-se que, caso o objetivo regulatório não esteja bem definido, não será possível pensar em instrumentos adequados com os quais medir os efeitos da regulação e verificar se os impactos que o regulador intencionava ver atingidos de fato o foram ou não, quais as razões para tal resultado, quais os reais impactos desta sobre o comportamento dos regulados se os objetivos foram alcançados e, se não foram, por qual razão não foram, para corrigir os rumos da intervenção e saber em que medida ela é de fato necessária, o que dificulta a aprendizagem institucional e uma abordagem regulatória mais madura e objetiva.

Neste sentido, há pressupostos para elaboração de análises *ex post* da regulação os quais podem ser observados da descrição do relatório *Ex-post assessment of regulation: Practices and lessons from OECD countries*, elaborado pela OCDE e da literatura analisada na seção 2, sintetizados na seção 5.

Já no Brasil, a adoção da análise *ex post* da regulação encontra-se em estágio inicial (JORDÃO; CUNHA, 2020), tendo a ANP realizado a Análise de Resultado Regulatório da Resolução ANP nº 795/2019, sua primeira ARR, como apoio de manuais estrangeiros, orientações retiradas de documentos preparados pela ODCE e de algumas experiências brasileiras.

Neste sentido e dada a ainda insipiente literatura e elaboração de documentos nacionais acerca da análise *ex post*, viu-se relevante a análise da primeira ARR realizada pela ANP à luz dos pressupostos expostos na seção 2 e do Decreto nº 10.411/2020, bem como se as questões levantas pela própria Resolução ANP nº 795/2019 ao determinar análise de seus efeitos após sua edição foram analisadas e respondidas, como realizado na seção 6.

O levantamento realizado no presente artigo poderá servir de insumo para institucionalização adequada da ARR pela ANP, a começar pelo seu planejamento ainda na fase de elaboração de intervenção regulatória, de forma a facilitar seu monitoramento e análise após a implementação, passando pela elaboração de manual próprio para realização da ARR, assim como fizeram outras agências reguladoras federais, a exemplo da ANVISA. Essa ação seria adequada para orientação das próximas avaliações *ex post* a serem realizadas, pois traria um olhar setorizado e especializado da própria Agência.

Outros pontos a serem considerados é a elaboração de orçamento destinado a realização de ARR e treinamento específico dos servidores da Agência para que as análises sejam mais frequentes e possam de forma efetiva ingressar no seu ciclo regulatório.

Por fim, importante destacar que a realização da Análise de Resultado Regulatório da Resolução ANP nº 795/2019 foi mais um passo para a consolidação da cultura de avaliação,

necessária para a melhoria da qualidade regulatória e com escopo de proporcionar o aprendizado contínuo visando ao incremento da eficiência e da democratização na atuação regulatória.

7 REFERÊNCIAS

ACUS. **Retrospective Review of Agency Rules.** Committee on Regulation. Proposed Recommendation. December 4-5, 2014. Disponível em: https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Proposed%2520Retrospective%2520Review%2520Recommendation%2520for%2520Plenary%2520Session%2520%255B12-4-14%255D_0.pdf. Acesso em: 18 abr 2022.

ALDY, Joseph Edgar. **Learning from Experience:** An Assessment of the Retrospective Reviews of Agency Rules and the Evidence for Improving the Design and Implementation of Regulatory Policy. Report prepared for the Administrative Conference of the United States, November 18, 2014. Disponível em: http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:23936082. Acesso em 04 abr 2022.

ALLIO, Lorenzo. **Ex post evaluation of regulation:** An overview of the notion and of international practices. Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook, 2015.

_____. **Improving regulatory governance:** Ex post evaluation. In: Improving Regulatory Governance Trends, Practices and the Way Forward. OECD Publishing Paris, 2017.

ANJOS, Lislaine dos. Representante de caminhoneiros em MT diz que greve não se resume à redução do diesel e cita outras reinvindicações. **G1 MT.** Mato Grosso, 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/representante-de-caminhoneiros-em-mt-diz-que-greve-nao-se-resume-a-reducao-do-diesel-e-cita-outras-reivindicacoes.ghtml. Acesso em: 18 abr 2022.

BBC News.6 perguntas para entender a alta nos preços da gasolina e do diesel. **G1**.2018. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/6-perguntas-para-entender-a-alta-nos-precos-da-gasolina-e-do-diesel.ghtml.Acesso em: 18 abr 2022.

BENNEAR, Lori S.; WIENER, Jonathan B. **Adaptive Regulation:** Instrument Choice for Policy Learning over Time. 2019. Disponível em: https://www. hks. harvard. Edu. Acesso em: 12 abr 2022.

_____. 2021. Periodic Review of Agency Regulation. *In* **Report for the Administrative Conference of the United States.** Washington, DC: Administrative Conference of the United States. Disponível em: https://www.acus.gov/research-projects/periodic-retrospective-review.

Acesso em: 12 abr 2022.

BRASIL. **Ministério da Economia divulga guia sobre avaliação de resultado regulatório**.2022. Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/fevereiro/ministerio-da-economia-divulga-guia-sobre-avaliacao-de-resultado-regulatorio. Acesso em: 14 abr 2022.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **ANP – Manual de Boas Práticas Regulatórias.** Novembro, 2020. Disponível em: https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-de-diretoria-rd-n-117-2019?origin=instituicao&q=117.Acesso em: 14 abr 2022.

COGLIANESE, Cary. Measuring regulatory performance. Evaluating the impact of regulation and regulatory policy. **Expert paper**, n. 1, 2012. Disponível em: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1_coglianese%20web.pdf. Acesso em: 18 abr 2022.

GREENSTONE, Michael. Toward a culture of persistent regulatory experimentation and evaluation. **New perspectives on regulation**, v. 111, p. 119-21, 2009.

JORDÃO, Eduardo; CUNHA, Luiz Filippe. Revisão do estoque regulatório: a tendência de foco na análise de impacto regulatório retrospectiva. **Int. Públ. – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 123, p. 227-255, set./out. 2020

MOURA, Renata. A cronologia da crise do Diesel, do controle de preços de Dilma à greve dos caminhoneiros. **BBC Brasil.** Londres, 2018. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44239437. Acesso em: 20 abr 2022.

OCDE. Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). **Brazil Policy Brief: Regulatory reform - Towards a whole-of-government approach to quality regulation.** Disponível em: https://www.oecd.org/policy-briefs/Brazil-Regulatory-Reform-EN.pdf. Acesso em 30 out 2021.

_____. (2018), Ex-post assessment of regulation: Practices and lessons from OECD countries, **OECD Publishing**, Paris. Disponível em: https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20(2018)%20Expost%20assessment.pdf. Acesso em 30 out 2021.

_____. Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. OECD/LEGAL/0278.1995 Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/128/128.en.pdf. Acesso em 30 out 2021.

_____.(2012) **Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança.** 2012. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf. Acesso em: 31 out 2021.

PARKER, David; KIRKPATRICK, Colin. The economic impact of regulatory policy: A literature review of quantitative evidence. **Organization for Economic Co-operation and Development**, p. 1-47, 2012, p. 27, Paris,2012.

PEACOCK, Marcus C.; MILLER, Sofie E.; PÉREZ, Daniel R. A Proposed Framework for Evidence-Based Regulation. **George Washington University Regulatory Studies Center Working Paper**, 2018.

PEREIRA Maria Luiza. Falta de comida e combustível: relembre outras greves de caminhoneiros. **UOL economia.** São Paulo, 2021. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/10/31/greve-dos-caminhoneiros-relembre-paralisacoes-anteriores.htm. Acesso em : 20 abr 2022

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Coordenação Efetiva e Sistematização: Novas Tendências da Melhora da Qualidade Regulatória no Brasil. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 513-536, dez. 2018. ISSN 2447-5467.

RODRIGUES, Natália. Greve dos caminhoneiros (2018). **Info Escola**. s/d. Disponível em: https://www.infoescola.com/historia/greve-dos-caminhoneiros-2018/. Acesso em 20 abr 2022.

SUNSTEIN, Cass R. The regulatory lookback. **B.U.L Rev.**, v. 94, p. 579, 2014, Massachusetts, EUA.