

# Revisão de estoque regulatório: um caminho rumo à eficiência e à liberdade econômica na Administração Pública de Resultados

*Regulatory Lookback: A path towards efficiency and economic freedom in the result-based Public Administration*

Submetido(submitted): 13/05/2021

Parecer(revised): 19/05/2021

Aceito(accepted): 25/05/2021

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)

Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Rafael da Silva Alvim\*

<https://orcid.org/0000-0003-1594-6870>

## Abstract

**[Purpose]** This paper suggests, from its theoretical-dogmatic assumptions, which parameters should be observed by the regulatory entity when exercising normative power in the context of a result-based Public Administration; further on, it proposes a view on the regulatory efficiency in line with the desirable (and necessary) guarantee of economic freedom, so that it can be demonstrated that the regulatory stock management (regulatory lookback) does not depart from the general duty of analyzing the impact that the regulatory standard produces (or will produce) over the regulated sector.

**[Methodology/approach/design]** This paper identifies the theoretical-dogmatic bases that in (post-)modernity guide the administrative action, oriented by an efficient achievement of results that are based in the satisfaction of public interests, and also proposes to bring a descriptive view of the normative power exercised by regulatory agencies (which are responsible, among other duties, for inspecting, regulating and sanctioning economic agents operating in a specific regulated sector), to then enter into concrete examples that show the progressive adoption of mechanisms for efficient management of regulatory stock in Brazilian regulatory agencies.

**[Findings]** This paper shows, in the light of empirical elements derived from normative acts and other documents edited by Brazilian regulatory agencies, that the review of the regulatory stock is a mechanism of significant relevance with regard to the promotion and achievement of economic efficiency in environments subject to state regulation. It indicates that the culture of regulatory stock revision will become increasingly present in administrative praxis, as several initiatives (although, in some cases, still incipient) reveal the concern of the regulatory state with the strengthening of the legal security and economic freedom.

**[Practical implications]** The conclusions of this paper are applicable in the regulatory practice, as they reveal how the review of regulatory stock can contribute to the achievement of the regulatory agencies' purposes; by adopting the practices described

---

\*Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Público (IDP). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Membro da Comissão de Direito Administrativo da OAB/DF. Advogado. E-mail: [ralvim.ri@gmail.com](mailto:ralvim.ri@gmail.com).

and examined in this paper, through their own normative instruments, the agencies contribute to the strengthening of legal security, regulatory efficiency, and the promotion of objectives defined by the legislator with respect to a given sector of the economic activity subject to regulation.

**Keywords:** Efficiency. Regulation. Regulatory lookback. Regulatory stock. Economic freedom.

### Resumo

**[Propósito]** O trabalho se propõe a sugerir, a partir de seus pressupostos teórico-dogmáticos, quais parâmetros devem ser observados pelo ente regulador ao exercer o poder normativo no contexto da Administração Pública de resultados; mais adiante, propõe-se uma leitura da eficiência regulatória consentânea com a desejável (e necessária) garantia da liberdade econômica, para, então, demonstrar-se que a gestão do estoque regulatório (*regulatory lookback*) não se afasta do dever geral de análise do impacto que a norma regulatória produzirá sobre o setor regulado.

**[Metodologia/abordagem/design]** O artigo identifica as bases teórico-dogmáticas que na (pós-)modernidade conformam o agir administrativo, pautado por uma consecução eficiente de resultados cifrados na satisfação de interesses públicos e, também, se propõe a trazer uma visão descritiva do exercício do poder normativo pelas agências reguladoras (às quais incumbe, dentre outras atribuições, fiscalizar, normatizar e sancionar os agentes econômicos que atuam em determinado setor regulado), para então adentrar em exemplos concretos que evidenciam a progressiva adoção de mecanismos de gestão eficiente do estoque regulatório em agências reguladoras brasileiras.

**[Resultados]** O trabalho evidencia, à luz de elementos empíricos hauridos de atos normativos e demais documentos editados por agências reguladoras brasileiras, que a revisão do estoque regulatório é mecanismo de expressiva relevância no que concerne à promoção e à consecução da eficiência econômica nos ambientes sujeitos à regulação estatal. O artigo indica que a cultura da revisão do estoque regulatório far-se-á cada vez mais presente na *práxis* administrativa, na medida em que diversas iniciativas (ainda que, em alguns casos, incipientes) revelam a preocupação do Estado-regulador com o fortalecimento da segurança jurídica e da liberdade econômica.

**[Implicações práticas]** As conclusões do artigo têm aplicabilidade na prática regulatória, pois revelam de que modo a revisão de estoque regulatório pode contribuir para o atingimento das finalidades institucionais das agências reguladoras; ao adotar as práticas descritas e examinadas no trabalho, por meio dos instrumentos normativos próprios, as agências contribuem para o fortalecimento da segurança jurídica, da eficiência regulatória, e da promoção de objetivos definidos pelo legislador no que concerne a um dado setor da atividade econômica sujeito à regulação.

**Palavras-chave:** Eficiência. Regulação. Revisão. Estoque regulatório. Liberdade econômica.

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira passou por intensas modificações no apagar das luzes do século XX. O desgaste do modelo de Estado de bem-estar social evidenciou a necessidade de uma reforma administrativa, por meio da qual o Poder Público buscou se desincumbir do papel de prestador primordial de serviços públicos, reduzindo o seu tamanho e, conseqüentemente, o grau de sua intervenção direta no ambiente econômico. Com efeito, essa nova orientação mostrava-se consentânea com o contexto juspolítico da época, marcado pela

“busca de maior flexibilidade administrativa, melhor prestação dos serviços dos setores regulados, credibilidade regulatória e menor interferência de decisões políticas, com a diminuição dos gastos públicos” (SAMPAIO; SCHILLER, 2018, p. 76).

Foi necessário conceber novos arranjos institucionais, não na perspectiva de um retorno ao modelo liberal puro, mas sim de se atribuir ao Poder Público um outro papel na economia do país: o de agente regulador. Com esta perspectiva, buscou-se alinhar a configuração da Administração Pública com o modelo de organização expresso em nossa Constituição Econômica, que contempla “a determinação do regime básico de ordenação dos fatores de produção, bem como seus princípios regedores e objetivos almejados” (GUERRA, 2012, p. 91).

A privatização de empresas públicas, bem como a atribuição, a particulares, de atividades até então exercidas com exclusividade pelo Estado, não vieram acompanhadas de puro e simples absentéismo do Poder Público do domínio econômico, mas sim de uma mudança técnica de intervenção.

É nesse contexto que se enquadra a concepção das agências reguladoras, instrumentos de intervenção indireta do Estado na seara econômica, dotadas<sup>1</sup>, entre outros, dos poderes de fiscalização e controle de atividades desenvolvidas pelos agentes econômicos, de sorte a impedir abuso do poder econômico e danos a bens jurídicos tutelados pela ordem constitucional (tais como o meio ambiente e direitos dos consumidores), e de editar regulamentos acerca de setores relevantes da economia nacional (poder normativo). É precisamente sobre este último que recairá o enfoque deste trabalho.

A reconfiguração do papel desempenhado pelo Estado na economia é um trabalho em progresso. Inegavelmente, há vetores axiológicos que orientam o olhar do jurista (e também do administrador público) na persecução e na

---

<sup>1</sup>É oportuno mencionar que a Lei nº 13.848/2019 (usualmente denominada “Lei das Agências Reguladoras”) expressamente atribuiu a estas entidades autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira (art. 3º, *caput*).

efetivação de uma Administração Pública mais eficiente e menos autoritária. Um destes vetores preconiza que o exercício do poder normativo das agências reguladoras se dê na exata medida de sua necessidade para o bom funcionamento do setor regulado, em sintonia fina com os direitos inerentes à liberdade econômica<sup>2</sup>.

O presente estudo, assim, tem por *objetivo geral* apresentar, à luz de alguns pressupostos teórico-dogmáticos (dos quais trataremos em seguida), quais parâmetros devem ser observados pelo ente regulador ao exercer o poder normativo no contexto da Administração Pública de resultados; mais adiante, seu *objetivo específico* é o de propor uma leitura da eficiência regulatória consentânea com a desejável (e necessária) garantia da liberdade econômica, para, então, demonstrar que a gestão do estoque regulatório não se afasta do dever geral de análise do impacto que a norma regulatória produz(irá) sobre o setor regulado.

Defender-se-á, neste sentido, que o exame retrospectivo do conjunto de normas regulatórias (*regulatory lookback*), por meio do qual são identificadas e revogadas (ou alteradas) regras já desnecessárias, porque obsoletas ou ineficazes, é mecanismo tão relevante quanto a análise (prospectiva) de impacto regulatório (AIR)<sup>3</sup> – mais do que isso, é componente essencial ao fortalecimento da governança regulatória –, a merecer tanta atenção quanto a que se tem dispensado à AIR. A propósito, vale destacar que o Decreto Federal nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, determinou “a revisão e a consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto” (art. 5º).

Demonstrar-se-ão, por fim, e à luz de elementos empíricos, as vantagens e a necessidade da inclusão de uma política de revisão do estoque regulatório nas agendas regulatórias<sup>4</sup> que se pretendam comprometidas com a efetivação da eficiência e da liberdade econômica – e, por consequência, com o aprimoramento do ambiente econômico do país.

---

<sup>2</sup>A propósito, menos de três meses após a promulgação da Lei Geral das Agências Reguladoras, sobreveio a edição da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), fruto da conversão da Medida Provisória nº 881/2019. Esta lei, dentre outras matérias, dispôs sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, impondo várias diretrizes a serem observadas pela Administração Pública no exercício do poder normativo, orientadas a coibir o abuso do poder regulatório (art. 4º).

<sup>3</sup>Cabe salientar que a Lei nº 13.838/2019 impôs a prévia realização de AIR – que deverá conter informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo – na adoção e na formulação de propostas de atos normativos “de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados” (art. 6º, *caput*).

<sup>4</sup>Oportuno trazer à colação, desde já, a definição legal de agenda regulatória, constante do art. 21, *caput*, da Lei nº 13.848/2019: “instrumento de planejamento da atividade normativa que conterá o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência”.

## O PARADIGMA DO RESULTADO NO DIREITO ADMINISTRATIVO PÓS-MODERNO

O Direito Administrativo está em constante mutação. Cumprindo o papel de estabelecer as bases normativo-dogmáticas que darão a tônica da atuação do Poder Público, vê-se sujeito aos influxos do dinamismo e da rapidez com que, na pós-modernidade, são verificadas as transformações socioeconômicas, políticas e culturais.

A atual quadra, marcada pelo “incremento do risco, da velocidade da informação, das novas tecnologias e da complexidade dos interesses que devem ser satisfeitos pelo Estado” (OLIVEIRA, 2014, p. 392), com efeito, não prescinde de uma nova configuração da Administração Pública, consentânea com soluções – consubstanciadas, sobretudo, na concepção de novos modelos de organização, atuação e controle administrativos – para os problemas e desafios tão peculiares à pós-modernidade. A propósito, vem a calhar a descrição precisa de LIMA (2016, p. 377):

“As inovações tecnológicas, a globalização e a modernização (...) influenciaram a ossatura do direito administrativo, que alocou maior poder normativo às instituições reguladoras, criando um ambiente em que a atuação do Estado Regulador gerou um corpus de normas significativo e dinâmico. Além dessa dinamicidade, os textos normativos emanados por agências reguladoras se caracterizam pelo uso abundante de terminologia própria da área regulada e, não raramente, resoluções trazem definições diferentes para um mesmo termo técnico.”

No caso do Direito Administrativo brasileiro, a ruptura com uma institucionalidade de perfil marcadamente autoritário e burocrático, bem como a adoção de práticas orientadas à obtenção de *resultados* efetivos (através de ações *eficientes*), mais do que à observância estrita e literal dos enunciados normativos, têm se apresentado como o *leitmotiv* de um novo *agir administrativo*<sup>5</sup>. Uma interessante síntese das características do modelo inicial de Estado Regulador brasileiro, antes citado, é feita por ARANHA (2019):

“Do Brasil Colônia ao Primeiro Império, vigorou um modelo regulador de serviços públicos comprometido com a concepção patrimonialista de Estado. Daí se identificar com a fase da regulação patrimonialista, ‘sinônimo de apropriação do Estado por seus governantes’, cuja legitimidade esteve apoiada na probabilidade de reconhecimento de uma estrutura de autoridade representada, no Brasil, pelo caráter tradicional de legitimidade advinda da pessoa do governante assentada na devoção aos costumes. Isso tudo transparecia, nessa fase, um momento em que se entendia o próprio Estado

---

<sup>5</sup>Aliás, como observa MOREIRA NETO (2016, p. 80), cabe cogitar de um “dever fundamental de proporcionar resultados concretos e materializados em uma boa e justa atribuição de bens às pessoas, como um *proprium* da função administrativa”.

como propriedade privada do soberano e, portanto, remetia a extensão da regulação à vontade subjetiva do detentor do poder político.”

Com efeito, a “magnitude dos déficits fiscais existentes em praticamente todos os países na década de 1980”, além da “baixa qualidade dos serviços públicos em razão da pouca receptividade às necessidades dos usuários” (CARDOSO, 2016, p. 49-50), foram os principais fundamentos que evidenciaram a premência de uma profunda reforma administrativa, que teve por nota distintiva o fenômeno da “agencificação” da Administração Pública. Na observação de SOARES (2015, p. 227),

“O excesso de burocratização do funcionamento estatal levou ao surgimento da Administração Pública gerencial. Esse momento reflete a presença do Estado Regulador, por meio do qual os particulares passam a prover a sociedade de serviços, por meio de delegação estatal. A Administração Pública apenas regula a prestação do serviço, sua qualidade, direcionando e fomentando o desenvolvimento do setor, bem como deixando que a relação consumerista se estabeleça entre o administrado e o particular prestador de serviços públicos. A Administração Pública incorpora os parâmetros de governança corporativa já utilizados no setor privado e acrescenta a seus princípios o princípio da eficiência.”

Nesse processo, a consecução da boa administração<sup>6</sup> está intrinsecamente associada aos conceitos de eficiência e de resultado. A propósito deste último, fundamental à compreensão do papel do Estado na pós-modernidade, importa ressaltar que, muito embora tenha sido tomado de empréstimo das ciências econômicas, não deve ser acriticamente compreendido como mera transposição para os domínios do Direito, mas “ser coerentemente adaptado em referência aos imperativos de efetiva realização das diretrizes constitucionais que orientam e balizam os Poderes Públicos” (MOREIRA NETO, 2009, p. 81-82).

Em tempos pós-modernos, já não basta que a Administração faça apenas o que a lei manda, senão que ela obtenha o resultado que a lei deseja<sup>7</sup>, sob pena de incidir em má gestão da coisa pública (ressalvadas, evidentemente, as hipóteses de afastamento da responsabilidade do Estado). Claro está, portanto, que o resultado passa a ser entendido como “parte integrante do processo

---

<sup>6</sup>De acordo com REIS (2012, p. 281), “(...) em boa doutrina do Direito Administrativo não há mais lugar para uma legalidade vazia, erigida sobre o nada, autossuficiente, mas sim para uma autêntica juridicidade finalística, voltada à afirmação do dever estatal de proporcionar uma boa administração (...)”.

<sup>7</sup>CARDOSO (2016, p. 52-53) destaca que, na reforma administrativa, a busca pela eficiência do Estado sobrepõe-se “à noção de cumprimento estrito das normas postas”, tendência caracterizada pela modificação do momento de controle dos atos administrativos (que passa a ser posterior à sua produção) e à maior atribuição de discricionariedade ao administrador, que tem na eficiência o grande móvel de sua atuação.

juspolítico, que não estará concluído sem a cabal efetivação do resultado material de sua execução”<sup>8</sup>.

Nos moldes do que preconiza a Constituição Econômica, a manutenção de ambiente econômico livre da intervenção direta do Estado (que somente poderá ocorrer em hipóteses excepcionais) é medida que se coaduna, em última análise, com a efetivação do próprio interesse público. O que se espera do Estado (como *agente regulador* da economia), em linhas gerais, é a garantia e a proteção da livre concorrência, observados os princípios gerais da atividade econômica dispostos no rol do art. 170 da Constituição de 1988.

O Estado, neste cenário, deixa de ser o principal prestador de serviços públicos<sup>9</sup> – dotados de claro conteúdo econômico – e outorga a sua execução a particulares, assumindo o papel de regulador das atividades econômicas, para ordená-las, normatizá-las e fiscalizá-las (em síntese, zelar pelas adequadas condições de desempenho das atividades econômicas, coibindo condutas lesivas ao interesse público), na perspectiva de que seja garantida a estabilidade e promovido o constante aprimoramento do ambiente econômico.

Passa o Estado, noutros termos, a assumir o papel de garantidor da segurança jurídica no setor regulado, cumprindo-lhe estabelecer mecanismos eficientes para o bom funcionamento da economia, o que, a propósito, se consubstancia num *prius* para que a Administração Pública logre alcançar os resultados sociais desejados pela lei e pela Constituição.

### **O PAPEL DO ESTADO REGULADOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE RESULTADOS: NOVAS PERSPECTIVAS SOBRE O PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS**

Como visto, a superação da crise do Estado de bem-estar social ensejou a assunção de novas formas e mecanismos de atuação do Poder Público no domínio econômico, passando a

“prescindir da maioria das tarefas, antes típicas, e a dedicar-se a um número cada vez mais reduzido destas tarefas, que se reconduzem a atividades de gestão, de controle e de incentivo, numa clássica passagem de um Estado social para um Estado ‘regulador’” (FREITAS, 2012, p. 92).

O paradigma do Estado regulador se relaciona essencialmente, portanto, “com a atribuição à iniciativa privada da prestação de bens e serviços antes ofertados, com exclusividade ou não, pelo Estado” (CARDOSO, 2016, p.

---

<sup>8</sup>Cf. REIS, 2012, p. 281.

<sup>9</sup>Vale mencionar a lição de BAPTISTA (2012, p. 63-64): “(...) de prestador exclusivo e universal de quase todos os serviços públicos relevantes, de empresário e executor direto de expressiva parcela da atividade econômica, o Estado brasileiro iniciou uma mudança de rumo no sentido de transformar-se em um Estado Regulador.”

53), que assume um novo papel no desenvolvimento econômico do país. Essa dinâmica se dá à luz do princípio da subsidiariedade, que “impõe ao Estado que se abstenha de intervir e o dever de regular as atividades que possam ser satisfatoriamente exercidas ou autorreguladas pelos particulares em regime de liberdade” (GUERRA, 2012, p. 92).

Com efeito, para o desempenho deste novo papel, foi determinante a concepção e a criação das agências reguladoras (bem como de seu regime jurídico), que fez transparecer a preocupação do legislador com a existência de órgãos com autonomia em relação ao poder político central<sup>10</sup> e capacidade técnica e institucional para regular uma determinada atividade econômica, com foco nos valores estruturantes da eficiência e da segurança jurídica (cf. GARCIA, 2019, p. 74). Relevante, nessa oportunidade, trazer a lume a lição de LOPES (2018, p. 194) a respeito do *escopo* da regulação econômica:

“O escopo econômico da regulação refere-se à extensão do controle imposto pelo ente regulador ao agente de mercado. (...). Nessa ordem de ideias, a primeira contribuição que um grupo pode demandar do Estado é uma subvenção em dinheiro. O segundo maior recurso é o controle sobre o ingresso de novos concorrentes (...). A terceira, e não menos importante, é a de produção de critérios de normalização das atividades que não seriam obtidas sem a intervenção de uma autoridade que fixasse padrões comuns e homogêneos de comportamento (...). O quarto aspecto é a precisão de informações de modo a minorar as assimetrias informacionais. Um último objeto de controle é a higidez das finanças.”

Por outro lado, a concepção do modelo de agências reguladoras teve também o intuito de sinalizar para os investidores privados uma maior estabilidade das regras do setor, conferindo “maior garantia aos investimentos privados que viessem a ser aportados nas privatizações” (BAPTISTA, 2012, p. 64-65).

Como bem observam SAMPAIO e SCHILLER (2018, p. 78), “[e]m que pese o papel previsto pelo legislador para as agências reguladoras e aquele concebido pela doutrina como o ideal, nem sempre o mundo do ‘dever ser’ consegue encontrar perfeito enquadramento no mundo do ‘ser’”. Nesse sentido, para que de fato o Estado cumpra com o seu objetivo de estabelecer um ambiente econômico livre e efetivamente propulsor do desenvolvimento, é decisiva a incorporação, pelos órgãos incumbidos da gestão pública, de verdadeira mudança de comportamento, mais consentâneo com os atuais paradigmas do Direito Administrativo.

---

<sup>10</sup>Entretanto, vale ressaltar, como o faz ARANHA (2002, p.139-140), que, embora sejam “neutras quanto à aplicação isenta das estações de humor político”, as instituições da regulação são “conscientes de sua presença no jogo político”.



Uma dessas necessárias mudanças, de acordo com GARCIA (2019, p. 90), está em que a regulação

“seja pautada pela deferência à atuação dos agentes econômicos que operam na ambiência privada, a justificar que sejam evitados movimentos expansionistas e invasivos do Poder Público”.

Também GUERRA (2012, p. 101) adverte que a lógica negocial deve limitar a intervenção institucional no âmbito do mercado, não podendo ser simplesmente suprimida pela regulação. Não se concebe que a Administração, a pretexto de opor condicionamentos institucionais à lógica puramente econômica dos negócios, inviabilize o próprio desenvolvimento do setor regulado, em prejuízo da liberdade econômica dos agentes do mercado.

Com efeito, a intervenção do Estado não se pode dar de modo improvisado, espontâneo, mas sim no bojo de um planejamento eficiente. É dizer: espera-se do regulador que desempenhe o seu papel de ordenação, normatização e fiscalização do setor econômico à luz dos deveres de proteção e promoção da eficiência e da segurança jurídica<sup>11</sup>, evitando-se expansionismos desnecessários, que devem ser limitados pela lógica negocial e pelo dever de que seja assegurada a liberdade econômica dos agentes do mercado, a quem a Constituição desejou cometer, através dos mecanismos de outorga nela previstos, a execução de serviços imprescindíveis ao desenvolvimento do país.

Este dever de deferência à liberdade econômica, associada à necessidade de autocontenção do Estado regulador, assume especial relevância no contexto do desempenho do poder normativo das agências reguladoras<sup>12</sup> – que, além de ser inerente ao bom exercício da regulação, decorre diretamente do princípio da eficiência.

É que, de acordo com GARCIA (2019, p. 83), “a própria complexidade técnica da sociedade moderna provoca uma absoluta incapacidade do legislador para controlar os riscos imprevisíveis por ela produzidos”. Da mesma forma, não se pode exigir do legislador ordinário que detenha o grau de especialização técnica capaz de assegurar o domínio e o conhecimento aprofundado da

---

<sup>11</sup>De acordo com GARCIA (2019, p. 73), “[a] indispensável captação de investimentos privados, internos e externos, estava diretamente relacionada à criação de um cenário político-econômico que demonstrasse que o Estado, no exercício da sua função regulatória, atuaria com a primazia da eficiência e com vistas à estabilidade das relações jurídicas e econômicas preestabelecidas”.

<sup>12</sup>OLIVEIRA (2018, p. 145-146) destaca que “[a] problemática sobre o poder normativo atribuído a essas agências se originou com a atribuição conferida a essas de editar normas gerais sobre o setor sob seu controle, como se verifica, por exemplo, no art. 19, X, da Lei 9.472, de 16.07.1997, que institui a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)”.

realidade vivenciada pelos agentes econômicos que operam nos setores regulados.

Todavia, deve-se salientar a existência de dois grandes condicionamentos ao exercício do poder normativo das agências reguladoras: o primeiro reside, em apertada síntese, na obediência que a agência deve à moldura estabelecida pelas normas gerais. O segundo, a seu turno, refere-se ao déficit democrático da normatização regulatória, na medida em que importantíssimos setores da economia do país passam a funcionar sob regras estabelecidas por agentes não eleitos pelo sufrágio universal.

Neste caso, mostra-se imprescindível que os processos de elaboração dos atos normativos regulatórios contemplem, sempre que possível e necessário, mecanismos de participação popular; ao cabo do devido processo, serão as normas regulatórias reputadas válidas e legítimas, conforme visto ao final do tópico antecedente.

## EFICIÊNCIA E LIBERDADE ECONÔMICA NA ATIVIDADE REGULATÓRIA: UMA NECESSÁRIA AGENDA PARA O SÉCULO XXI

O objetivo da regulação é intrinsecamente associado ao princípio da eficiência, que figura como o grande vetor de atuação do Estado ao exercer, no domínio econômico, o papel de regulador<sup>13</sup>. Com efeito, a regulação econômica visa ao estabelecimento de um ambiente de “funcionamento leal e seguro dos mercados” (FREITAS, 2012, p. 93), colocando-se a serviço da eficiência na prestação delegada de serviços públicos. Neste cenário, as agências reguladoras atenderão ao princípio da eficiência por meio da preservação da competitividade do mercado.

Como se vê, é sob uma perspectiva pragmática que se deve conceber a atuação do Estado regulador: na Administração Pública de resultados, é por meio da eficiência regulatória – norteada, também, pelo princípio da proporcionalidade, que conduz o olhar do regulador ao alcance de soluções factíveis e economicamente responsáveis – que serão alcançados os objetivos (*rectius*: os resultados) que a lei e a Constituição cometeram ao Poder Público.

Esse olhar pragmático, preocupado com os resultados, se torna ainda mais relevante em se considerando as finalidades do Direito Público

---

<sup>13</sup>Como lembra SUNDFELD (2014, p. 100), “[o] conjunto de normas e de organizações administrativas relativas aos negócios tem de gerar operações juridicamente consistentes, propiciando eficiência econômica e concorrência, mas também equilíbrio com outros valores institucionais”.

Econômico, uma vez que a economia é o mais dinâmico e globalizado de todos os subsistemas sociais.

Assim, para que bem possa se desincumbir de seu mister, cumpre ao Estado regulador pautar a sua conduta pelo planejamento, pela transparência e pela participação social em seus processos decisórios; lembre-se, a propósito, que o paradigma do resultado, compreendido no contexto da pós-modernidade, pressupõe abertura democrática, prestação de contas e controle do efetivo atingimento dos objetivos legais e constitucionais pelo Estado (OLIVEIRA, 2014, p. 393).

O alcance da eficiência regulatória pressupõe a concepção e a utilização de mecanismos de constante avaliação dos efeitos que as normas expedidas pelo Estado-regulador produzem no ambiente econômico regulado. Efetivamente, a eficiência é o norte da atuação do agente regulador na persecução das finalidades públicas, ensejando constante avaliação (não apenas prospectiva como também concomitante) que viabilize a mensuração do impacto gerado pela intervenção do Estado no ambiente negocial.

Isto é, o binômio *eficiência x resultado*, tão caro ao Direito Administrativo dos negócios<sup>14</sup>, não prescinde de instrumentos que permitam ao Poder Público conhecer dos efeitos, no mercado, da edição de determinado ato normativo. Não por outra razão, a análise de impacto regulatório (AIR) mereceu previsão e disciplina expressas na Lei nº 13.848/2019 (art. 6º), sendo providência prévia imprescindível à adoção e às propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

Nada obstante, como brevemente se referiu, a aferição da eficiência regulatória (e a verificação do efetivo atingimento do resultado desejado pelo Estado ao intervir no domínio econômico) não pode ser apenas prospectiva. Não apenas a criação da norma depende de uma projeção do impacto que poderá causar no mercado, mas também a sua *manutenção* no mundo jurídico merece ser objeto de avaliação constante e atenta<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup>“A administração pública, ao atuar como sujeito em operações econômicas ou como reguladora da economia, está condicionada pelas normas de direito administrativo, edita atos e normas de direito administrativo ou usa instrumentos de direito administrativo. Assim, o ambiente jurídico dos negócios, em grande medida, é determinado pelas características do direito administrativo dos negócios em vigor, isto é, pela parcela do direito administrativo que cuida ou resulta da regulação administrativa dos negócios ou que trata dos negócios de que a administração é parte.” (SUNDFELD, 2014, p. 98)

<sup>15</sup>De acordo com JORDÃO e CUNHA (2020, p. 230) “(...) na AIR realizada antes da edição da norma, são feitas projeções e simulações antecipadas de custos e benefícios de uma medida – tarefa árdua e sempre marcada por grandes incertezas. Já na AIR feita após a implementação de uma medida, é possível a verificação dos seus efeitos no mundo dos

Mesmo porque – é salutar que o relembremos – a norma regulatória destina-se à produção de um ou mais resultados específicos no ambiente econômico, que, uma vez verificados (ou superados), esvaziam a *ratio essendi* do ato normativo: como visto, a dinâmica da elaboração normativa no ambiente regulatório é diversa daquela verificada, de ordinário, na produção da lei em sentido formal.

A rápida evolução, aprimoramento e modificação da realidade dos setores regulados, ao mesmo tempo que enseja célere resposta normativa do regulador (quando necessária), também reclama a sua constante revisão, sob pena de que o arcabouço normativo seja rapidamente dominado por regramentos obsoletos, inservíveis e ineficazes, que tanto comprometem a segurança jurídica e a liberdade econômica.

Reverter este cenário de grande incerteza e pouca eficiência é tarefa a que se propõe a revisão do estoque regulatório (*regulatory lookback*), de que trataremos no tópico a seguir.

### LEVANDO A (DES)REGULAÇÃO A SÉRIO: A REVISÃO DE ESTOQUE REGULATÓRIO (*REGULATORY LOOKBACK*) E SEU PAPEL DECISIVO NO APRIMORAMENTO DO AMBIENTE ECONÔMICO

Conforme referido anteriormente, a interferência do Estado no ambiente de livre mercado (notadamente por meio do exercício de seu poder normativo) deve ser considerada provisória, vocacionada ao atingimento *eficiente* de um determinado *resultado*.

Desta compreensão decorre a necessidade de implementação e utilização de mecanismos que permitam monitoramento e avaliação adequados destas medidas interventivas, pelos quais se possa identificar não apenas se elas estão, efetivamente, viabilizando o atingimento dos objetivos desejados pelo regulador, como também se permanecem adequadas, se merecem alguma alteração, ou mesmo se não têm mais razão de subsistir no arcabouço normativo do setor (situação em que terá lugar a desregulação, que também vem sendo denominada *guilhotina regulatória*).

Avaliar este conjunto de normas<sup>16</sup> (ou, em outros termos, o estoque regulatório) com um olhar retrospectivo, porque direcionado aos atos

---

fatos de forma retrospectiva, com dados concretos e menos limitações informacionais, circunstância que leva à produção de resultados mais confiáveis”.

<sup>16</sup>Após a edição, pelo Governo Federal, do Decreto nº 9.203/2017, que estabeleceu como uma das diretrizes da governança pública “editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do

normativos que já entraram em vigor e produzem efeitos no ambiente econômico (*Avaliação de Resultado Regulatório – ARR*), é medida que se afigura tão necessária quanto o exame prospectivo, mesmo porque, naquele, o regulador terá à sua disposição dados empíricos e concretos colhidos do setor econômico afetado pela norma, diferentemente da avaliação de impacto, vocacionada a projetar e estimar os seus efeitos.

A propósito do tema, aliás, GREENSTONE (2019, p. 111-112) ressalta:

“The efficacy of many regulations is never assessed. Many others are only evaluated before they are implemented – the point when we know the least about them. The result is that our regulatory system all too frequently takes shots in the dark and we all too infrequently fail to find out if we have hit anything – or even worse, we only find out when things have gone horribly wrong”.

A propósito, calha destacar que a Avaliação de Resultado Regulatório (*retrospectiva*) pode, inclusive, aprimorar a própria Análise de Impacto Regulatório (*prospectiva*), ao indicar aperfeiçoamentos nas metodologias e análises conduzidas previamente (a partir da identificação de campos de impacto que não faziam parte do escopo de análise do regulador), dentre outros elementos, como um processo de retroalimentação. Noutros termos, a ARR tem elementos para otimizar a própria forma de o Estado tomar decisões regulatórias, e não apenas para que se reveja uma decisão adotada.

A revisão periódica do estoque regulatório (denominada, pela doutrina norte-americana, de *regulatory lookback*<sup>17</sup>), portanto, é tarefa que se coaduna tanto com o fortalecimento de uma cultura de simplificação e clareza do arcabouço normativo que orienta e regula um determinado setor econômico, quanto com o comprometimento com a redução de custos e com a segurança jurídica necessária aos agentes econômicos. Nesse sentido, para SUNSTEIN (2014, p. 12),

“[a]fter rules are in place, they should test those speculations, and they should use what they learn when revisiting a regulation or issuing a new one. This is a central point for the future of regulatory reform. Indeed, it is one of the most

---

ordenamento jurídico” (art. 4º, IX), o Comitê Interministerial de Governança (CIG), vinculado à Casa Civil da Presidência da República, editou as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório, definindo a gestão de estoque regulatório como a “prática de exame periódico dos atos normativos publicados pela agência, órgão ou entidade, visando averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração, atualização ou revogação, tendo em vista sua efetividade, atualidade, consistência com o arcabouço normativo, etc”. Disponível em: [http://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo\\_final\\_27-09-2018.pdf/view](http://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view). Acesso em 6.5.2021.

<sup>17</sup>De acordo com WALLACH (2014, p. 13), “perhaps the most promising area for reform is promoting what is often called ‘regulatory lookback’ – which can be fairly summarized as institutionalizing a process of government learning”.

important steps imaginable, not least because it can reduce cumulative burdens and promote the goal of simplification”.

Entretanto, a cultura da revisão não faz parte da realidade do ambiente regulatório como o faz a análise de impacto regulatório. Aliás, nem se diga que se trata de uma característica exclusivamente brasileira, pois, como ressalta COGLIANESE (2017, p. 16), ao fazer um diagnóstico da revisão regulatória nos Estados Unidos da América,

“[u]nfortunately, the federal government’s treatment of retrospective regulatory review still lags far behind agencies’ practice of prospectively analyzing proposed regulations, a process institutionalized by President Reagan and overseen by Oira for the last thirty years”.

No estudo da regulação, a governança regulatória, em particular, merece destaque como mecanismo de planejamento e de promoção da eficiência. Através da governança, o agente regulador estabelece os resultados a serem alcançados, fortalecendo os mecanismos de controle e de participação social (abertura democrática), sempre com atenção à lógica que é própria das operações econômicas<sup>18</sup>.

É salutar que o incremento da política regulatória contemple o enxugamento do estoque regulatório, sobretudo diante do compromisso do Estado com a afirmação e a efetivação da liberdade econômica dos agentes privados, que não se coaduna com encargos excessivos, exigências meramente burocráticas (e, não raro, desnecessárias), e não se compatibiliza com um ambiente em que vigore uma plêiade de normas por vezes contraditórias, inefetivas, ou cuja adequação já não mais subsista, por mais variados que sejam os motivos.

Com efeito, na pós-modernidade, as constantes modificações dos cenários político, econômico e social, além da incessante inovação tecnológica, dentre tantos outros fatores, podem acarretar rapidamente a inefetividade das normas que regulam um determinado setor econômico. Para SUNSTEIN (2014, p. 11),

“Changed circumstances can make rules ripe for reassessment and trimming, or maybe deletion. Perhaps new technologies make such rules obsolete. Perhaps there is a problem of redundancy and overlap. Perhaps states are also imposing requirements, and federal regulations are no longer needed. Perhaps the private market is now working well enough, and old regulations no longer have a point, because there is no market failure for them to”.

---

<sup>18</sup>Noutros termos, a governança regulatória presta-se à busca de “instrumentos de maior legitimidade (ex: participação na formulação da decisão administrativa) e de maior eficiência (ex: planejamento e controle de resultados) por parte dos reguladores” (OLIVEIRA, 2014, p. 396).

Aliás, convém lembrar que, ao estabelecer deveres aos agentes econômicos, a regulamentação enseja custos que se refletem, ao fim e ao cabo, na precificação do serviço prestado aos usuários, ao tempo em que impõe barreiras ao ingresso de novos *players* no mercado, em prejuízo da competitividade.

Portanto, fazer com que o conjunto normativo seja coerente, de fácil exame e compreensão, além de eliminar a regulamentação que já não seja mais útil ao setor é, ao fim e ao cabo, contribuir para a melhoria do ambiente econômico. A propósito, calha trazer à colação a Recomendação nº 5 do Conselho sobre política regulatória e governança da OCDE:

“Conduct systematic programme reviews of the stock of significant regulation against clearly defined policy goals, including consideration of costs and benefits, to ensure that regulations remain up to date, cost justified, cost effective and consistent, and deliver the intended policy objectives.”

Outra interessante perspectiva é assumir que a revisão do estoque regulatório esteja compreendida no dever geral de avaliação do impacto que a regulamentação produzirá no ambiente econômico. Como sugere COGLIANESE (2017, p. 18),

“[o]ne such additional step would be to require agencies to include in each prospective regulatory impact analysis (RIA) a plan for the subsequent evaluation of the proposed rule”.

Com isso, o dever de revisão da norma regulatória passaria a integrar a própria análise de impacto regulatório, vinculando-se a agência, desde antes da vigência da norma, a proceder ao constante exame da eficácia do ato regulamentador. Cite-se, como exemplo, a técnica consubstanciada na adoção de *review clauses*<sup>19</sup> (WEBER; EDWARDS; HUBER, 2017, p. 121).

Alguns dados empíricos podem lançar luzes mais intensas sobre a relevância da adoção da *cultura de revisão* no âmbito do Estado Regulador.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), no desempenho de uma estratégia de redução do estoque regulatório, editou a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 292/2019 (publicada no DOU de 26.06.2019), responsável por revogar um total de 166 (cento e sessenta e seis) normas consideradas obsoletas, além de 8 (oito) da extinta Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde. Desde novembro de 2016 (com a edição do Despacho nº 124/2016, que declarou a caducidade e a revogação tácita de seis

---

<sup>19</sup>Como anotam os mencionados autores, em trabalho publicado no *European Journal of Risk Regulation*, “*evaluation of legislation forms an essential critical part of the policy cycle. It aims at providing objective and evidence-based information for policy makers to decide, among other things, whether to continue, modify or terminate the regulatory measure under examination*”.

atos normativos referentes ao tabaco), entretanto, a Agência vem envidando esforços para reduzir e simplificar o seu estoque regulatório.

Com efeito, a agenda regulatória da ANVISA (para o quadriênio 2017-2020) previu, como um de seus temas transversais, as “boas práticas regulatórias”, dentre as quais está prevista a gestão do estoque regulatório e simplificação administrativa, com o objetivo de “diminuir os riscos de produção de instrumentos regulatórios de má qualidade, confusos, que aumentem o peso da regulação desnecessariamente”.

Os esforços para sistematizar os processos de simplificação administrativa e desburocratização vêm em benefício da economicidade: a título ilustrativo, vale ressaltar que a Agência, ao projetar os efeitos econômico-financeiros da carga administrativa imposta pela RDC nº 185/2006 (que exige das empresas o envio de relatórios com informações econômicas de produtos para a saúde no ato do seu registro sanitário ou renovação), constatou que, entre os anos de 2014 e 2017, o custo médio anual da carga administrativa do setor produtivo – apenas para atender à RDC nº 185/2006 – foi da ordem de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).

No mesmo diapasão, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) divulgou, em nota, que mapeou e classificou 6.077 (seis mil e setenta e sete) resoluções, das quais revogou 1.419 (mil quatrocentas e dezenove) – isto é, um total de aproximadamente 23% (vinte e três por cento). Também na perspectiva de desburocratizar a regulação, através de esforços para melhorar o acesso e a compreensão do conjunto de normas que regem o setor, tornando-o mais eficiente, estimou-se que a implementação da política de redução do fardo regulatório (consistente em revisões e otimizações de normas ou processos administrativos que imponham custos excessivos) ensejará uma economia de, aproximadamente, R\$ 590.000.000,00 (quinhentos e noventa milhões de reais)<sup>20</sup>.

A propósito, após a Audiência Pública nº 16/2019, a ANTT editou a Resolução nº 5.874/2020, que instituiu a Política de Redução do Fardo Regulatório (PFPR), tendo por princípios norteadores, dentre outros, a “redução de custos relacionados ao atendimento dos requisitos impostos pela atuação regulatória” (art. 1º, parágrafo único, IV). A mesma tendência se verifica no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que incluiu em sua agenda regulatória a iniciativa de simplificação e transparência regulatória, na qual se insere a avaliação da necessidade ou não de revogação de diversos dispositivos normativos.

---

<sup>20</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2019/10/antt-desburocratiza-e-preve-economia-de-r-590-mi>. Acesso em 6.5.2021.



Interessante notar, por outro lado, que a preocupação com a instituição da revisão periódica do estoque regulatório já foi objeto de expressa disposição legal no Estado do Rio de Janeiro: a Lei nº 8.344/2019<sup>21</sup>, que criou a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ARSERJ), destinou seção específica (art. 26) à instituição de um programa de análise e revisão de estoque regulatório, “com o objetivo de analisar a coerência e atualidade das resoluções normativas em vigor” – medida salutar que, desde a gênese do órgão regulador, estabelece o dever de revisão de seu estoque regulatório, removendo tal providência do espectro do juízo de conveniência e oportunidade do agente público.

Também a Advocacia-Geral da União, através da Portaria nº 328/2018, instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de sugerir medidas, no âmbito da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados, que contribuam para a coerência regulatória dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal (GT-Coerência Regulatória).

O desenvolvimento do trabalho culminou na publicação do “Manual de boas práticas regulatórias”<sup>22</sup>, em que se destacou que a revisão de estoque regulatório “possui impacto direto nas ações dos órgãos e entidades públicas para garantia de transparência, efetividade, atualidade, simplificação e consistência dos seus marcos regulatórios e, especialmente, garante segurança jurídica para a Administração Pública, para os administrados e desenvolvimento do País”.

Por fim, mas não menos importante, cumpre mencionar a edição do Decreto Federal nº 10.139/2019<sup>23</sup>, instituindo, em seu art. 5º, “a revisão e a consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto”. Com efeito,

“[o] objetivo é dar mais transparência ao arcabouço normativo à sociedade, ‘limpando’ o acervo de normas vigentes, simplificando a regulamentação infralegal e promovendo a assim chamada “guilhotina regulatória”, com a revogação das normas obsoletas e em desuso, mantendo-se o acervo de normas disponíveis com fácil acesso e melhor compreensão do administrado.” (CARVALHO; FORMIGA, 2020)

---

<sup>21</sup>Cabe notar, todavia, que essa lei foi declarada inconstitucional pelo e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (processo nº 0018340-26.2019.8.19.0000, rel. Des. Rogério de Oliveira Souza, j. em 19.09.2019), tendo em vista que decorreu de projeto de lei proposto pelo Poder Legislativo, ao passo que a matéria se insere no âmbito de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

<sup>22</sup>Disponível em: <http://www.agenciainfra.com/blog/em-manual-agu-recomenda-coerencia-e-convergencia-regulatorias/>. Acesso em 6.5.2021.

<sup>23</sup> Na crítica de JORDÃO e CUNHA (2020, p. 248), “o decreto consolidou e conferiu força obrigatória às experiências de sucesso na gestão de estoque regulatório que vinham sendo debatidas no âmbito da Casa Civil, mas ainda não introduziu a avaliação retrospectiva de impactos na administração pública brasileira”.

Estes elementos já são capazes de empiricamente demonstrar que o caminho para a viabilização da eficiência no ambiente regulatório passa pela adoção de uma séria política de periódica revisão do estoque normativo das agências reguladoras

## CONCLUSÃO

Um dos maiores desafios do Direito Administrativo em tempos pós-modernos é o de manter-se sempre a par da realidade cambiante do desenvolvimento tecnológico, dos avanços científicos, da velocidade com que ocorrem as trocas de informações, tudo isso no contexto de uma economia globalizada, em que se impõe o desenvolvimento de uma política de regulação econômica em atenção ao virtual desaparecimento das fronteiras transnacionais.

A Constituição Federal de 1988, ao erigir os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa ao patamar de fundamentos da República, lançou as bases para o desenvolvimento da economia de mercado, vinculando a formação do próprio modelo de Estado que, ao apagar das luzes do século XX, implementou grandes e importantes modificações tendentes a adequar a Administração Pública brasileira aos novos paradigmas que exsurgiram com o ocaso da centralização estatizante, em que o Poder Público figurava como o prestador primordial – senão único – dos serviços públicos.

Nessa perspectiva, a gênese de uma nova dinâmica entre Estado e ambiente econômico, marcada pela excepcionalidade da intervenção daquele sobre este, transferiu à primazia da livre concorrência o papel dominante na conformação de um novo modelo, em que o Estado assumiu novo papel, sob outros pressupostos e objetivos: o de agente regulador, comprometido com a preservação e o desenvolvimento do ambiente econômico que se erigiu sobre as bases – dentre outras – da propriedade privada e da livre concorrência.

Torna-se o Estado o garantidor da estabilidade das instituições, da liberdade econômica, da segurança jurídica – tão cara aos agentes econômicos –, e também da eficiência vocacionada ao atingimento de resultados concretos, não meramente retóricos, numa realidade marcada pelo signo da tensão entre a escassez de recursos orçamentários e a exponencial multiplicação das demandas diuturnamente apresentadas ao Poder Público. Em tal contexto, a regulação figura como mecanismo de capital relevância para o aprimoramento eficiente do ambiente econômico, de livre competição, propulsor do desenvolvimento do país.

O Direito Administrativo oferece ao administrador público – como também aos demais aplicadores do direito, em perspectiva ampliada – as ferramentas necessárias à efetivação de uma cultura de comprometimento com os novos paradigmas que devem orientar um renovado agir administrativo. A

eficiência administrativa reside em um esforço diário, que não se exaure com a publicação de uma nova resolução ou decreto no Diário Oficial. Ao fim do processo se encontra o resultado almejado pelo Estado para a implementação efetiva de suas políticas públicas.

O movimento em direção a uma nova forma de atuação da Administração Pública, orientada pela eficiência e pautada pelo paradigma do resultado, ainda hoje encontra obstáculos em reminiscências do modelo autoritário-centralizador de Administração Pública desenhado em épocas pretéritas. A implementação de uma cultura de resultados depende do comprometimento e do esforço individual na consecução de um ambiente econômico mais seguro, estável e compreensível.

Em suma, o que é necessário, conforme observa SUNSTEIN (2014, p. 22),

“is a genuine culture of retrospective analysis, in which agencies stand ready and willing to improve and simplify rules completed decades ago, or years ago, or months ago, or even weeks ago”.

Além disso, é necessário que o poder normativo das agências reguladoras seja exercido com atenção às balizas da razoabilidade e da proporcionalidade, forte na compreensão de que a imposição de obrigações e condicionamentos às atividades dos agentes econômicos importa em custos – que se refletem nos preços pagos pelos usuários dos serviços – e impõe barreiras à entrada de novos *players*, mitigando as potencialidades decorrentes da livre iniciativa.

A revisão regulatória se apresenta como alternativa viável e efetiva para o aprimoramento do ambiente econômico, na exata medida em que permite que o Estado regulador conheça dos efeitos concretos (resultados) que a regulamentação produziu no mercado, a fim de apurar se a medida atendeu aos objetivos desejados – ou se, por outro lado, demonstrou-se inefetiva.

Não apenas a revisão permite este olhar retrospectivo da norma regulatória, como também autoriza seja feito sobre o estoque regulatório – em uma perspectiva holística – o exame de possíveis incoerências e inconsistências que consubstanciam entrave à segurança jurídica, à mitigação dos riscos, à coerência e clareza a respeito de um dado setor econômico.

Os elementos empíricos colhidos na elaboração deste estudo oferecem evidências de que, paulatinamente, a cultura da revisão passará a fazer cada vez mais parte da *práxis* administrativa. Iniciativas ainda incipientes revelam a preocupação do Estado regulador com o fortalecimento da segurança jurídica e da liberdade econômica, conceitos intimamente relacionados, sem as quais não se pode cogitar do aprimoramento do ambiente econômico.

Entretanto, ainda há muito a ser feito: no âmbito acadêmico, por exemplo, há campo fértil à elaboração de novos estudos a respeito do tema,

sobretudo sob uma perspectiva empírica, capaz de evidenciar os resultados concretos e práticos da incorporação dos mecanismos apresentados nesse trabalho na prática regulatória. Por outro lado, a rápida resposta regulatória que os desafios da pós-modernidade impõem ao Estado reclama dos aplicadores do direito (notadamente os agentes públicos investidos de poder decisório no âmbito executivo) um olhar comprometido com a persecução *eficiente* dos resultados que se almeja atingir, e a implementação da revisão do estoque regulatório é ferramenta que desponta, com destacada relevância, na longa e duradoura senda do desenvolvimento nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANHA, Márcio Iorio. *Manual de Direito Regulatório*: Fundamentos de Direito Regulatório. 5. ed. rev. ampl. London: Laccademia Publishing, 2019.
- \_\_\_\_\_. Poder normativo do Executivo e teoria da regulação. *Notícia do Direito Brasileiro*, Brasília, n. 9, p. 135-154, 2002.
- BAPTISTA, Patrícia. A Evolução do Estado Regulador no Brasil: desenvolvimento, globalização, paternalismo e judicialização. In FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (orgs.). *Direito Administrativo e Democracia Econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016
- BRASIL. *Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais et al. Brasília: Presidência da República, 2018.
- CARDOSO, Henrique Ribeiro. *O poder normativo das agências reguladoras*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- CARVALHO, Thais Strozzi; FORMIGA, Andrea Hoffmann. *Revisão do estoque regulatório do Governo Federal*. Artigo publicado no site Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/revisao-do-estoque-regulatorio-do-governo-federal-02012020>.

- COGLIANESE, Cary. Moving forward with regulatory lookback. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 13-23, set./dez. 2017.
- FREITAS, Daniela Bandeira de. Eficiência jurídica no mercado - um instrumento a serviço da democracia. In FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (orgs.). **Direito Administrativo e Democracia Econômica**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- GARCIA, Flávio Amaral. **Concessões, parcerias e regulação**. São Paulo: Malheiros, 2019.
- GREENSTONE, Michael. Toward a Culture of Persistent Regulatory Experimentation and Evaluation. In MOSS, David A.; CISTERNINO, John A. [eds]. **New Perspectives on Regulation**, Cambridge (MA), The Tobin Project, p. 111-125, 2009.
- GUERRA, Sérgio. **Agências reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- JORDÃO, Eduardo; CUNHA, Luiz Filipe. Revisão do estoque regulatório: a tendência de foco na análise de impacto regulatório retrospectiva. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 123, p. 227-255, set./out. 2020.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Ensaio sobre o resultado como novo paradigma do direito administrativo. In SOUTO, Marcos Jurueña Villela (coord.). **Direito administrativo: estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Novas mutações juspolíticas**: em memória de Eduardo García de Enterría - jurista de dois mundos. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- LIMA, João Alberto de Oliveira. Sistematização de Normas Regulatórias: uma abordagem baseada no neo-institucionalismo. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 375-402, maio 2016.
- LOPES, Othon de Azevedo. **Fundamentos da Regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.
- OECD. **Recommendation of the Council on regulatory policy and governance**. OECD Publishing, Paris, 2012.
- OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de. As agências reguladoras e o modelo constitucional brasileiro. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 131-150, maio 2018.

- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Governança e análise de impacto regulatório. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro (edição especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014.
- REIS, José Carlos Vasconcellos dos. As modulações no Direito Administrativo. In FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (orgs.). **Direito Administrativo e Democracia Econômica**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SCHILLER, Alexandre O. S. B. Revisão judicial da omissão das agências reguladoras no dever de decidir: uma pesquisa empírica. **Revista Direito Público** (Porto Alegre), v. 15, 2018.
- SOARES, Paulo Firmeza. Paradigmas e pragmatismos no surgimento do Estado Regulador brasileiro em cotejo com o modelo americano de regulação. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 219-242, outubro 2015.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Direito público e regulação no Brasil. In GUERRA, Sérgio (org.). **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.
- SUNSTEIN, Cass R. The regulatory lookback, 94 **B.U. L. Rev.** 579 (2014).
- WALLACH, Philip A. *An opportune moment for regulatory reform*. Brookings Center for Effective Public Management, abr./2014.
- WEBER, M., EDWARDS, N., & HUBER, S. EU Review Clauses in Need of Review? An Analysis of Review Clauses in EU Legislation in the Context of Better Lawmaking. **European Journal of Risk Regulation**, 8(1), p. 121-139, 2017.

Journal of Law and Regulation  
Revista de Direito Setorial e Regulatório

**Contact:**

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório  
Campus Universitário de Brasília  
Brasília, DF, CEP 70919-970  
Caixa Postal 04413

**Phone:** +55(61)3107-2683/2688

**E-mail:** [nds@unb.br](mailto:nds@unb.br)

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>