

PRECISAMOS DE UM GUARDIÃO DA REGULAÇÃO? A FUNÇÃO DE *REGULATORY OVERSIGHT BODY* NOS ESTADOS UNIDOS E NO BRASIL

DO WE NEED A REGULATORY WATCHDOG? THE ROLE OF REGULATORY OVERSIGHT BODY IN THE UNITED STATES AND BRAZIL

ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO¹
JOÃO PAULO GUALBERTO FORNI²
FABIANA DE MENEZES SOARES³

RESUMO: O artigo discorre sobre a atuação dos *regulatory oversight bodies* (ROBs), à luz da literatura de referência e a partir das experiências práticas dos Estados Unidos e do Brasil. Analisa a institucionalização da atividade de supervisão das agências norte-americanas desempenhada pelo *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) e pelo *Government Accountability Office* (GAO), bem como, no caso das agências reguladoras brasileiras, pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Expõe o desenho institucional desses órgãos e entidades e apresenta os dados oriundos da revisão da literatura empírica sobre seu funcionamento. Constatou-se que a SEAE e o TCU não podem ser classificados como ROBs no Brasil, conforme os desenhos institucionais examinados, uma vez que, entre outros aspectos, não atuam na articulação interinstitucional das agências, como facilitadores de processos ou organizadores de informações. Na conclusão, apresentam-se considerações sobre as vantagens da institucionalização de um órgão de supervisão regulatória no país,

1034

¹ Professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB), aprovada em primeiro lugar no concurso em 2020. Advogada do Senado Federal desde 2009. Doutora *cum laude* em Direito pela Universidad de Alicante (Espanha). Doutora e mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Master in Global Rule of Law and Constitutional Democracy pela Università degli Studi di Genova (Itália). Máster en Argumentación Jurídica pela Universidad de Alicante (Espanha). Pós-Graduada em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET. Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Gama Filho – UGF. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bacharela em Relações Internacionais pela Faculdade Integrada do Recife (FIR).

² Doutorando em Direito na UFMG; mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília; Auditor Federal de Controle Externo no TCU.

³ Mestra em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995- Direito Administrativo) e Doutora em Filosofia do Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002- Filosofia do Direito), com estágio no exterior (Bolsa SWE -Doutorado Sanduíche/CAPES) no Departamento de Direito Público e Processual da Universidade de Gênova junto Doutorado em "Métodos e Técnicas de Formação e Avaliação das Leis"(1997-1998).



conforme a recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

PALAVRAS-CHAVE: Supervisão regulatória; Tribunal de Contas da União; Agências reguladoras; *Regulatory oversight bodies*.

ABSTRACT: The article discusses the role of regulatory oversight bodies (ROBs), in the light of the reference literature and based on the practical experiences of the United States and Brazil. It analyses the institutionalization of the regulatory oversight activity of US agencies carried out by the Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) and the Government Accountability Office (GAO), as well as, in the case of Brazilian regulatory agencies, by the *Secretaria de Acompanhamento Econômico* (SEAE) and the *Tribunal de Contas da União* (TCU). It describes the institutional design of these bodies and entities and presents data from the empirical literature review. It was found that SEAE and TCU cannot be classified as ROBs in Brazil, according to the institutional designs examined, since, among other aspects, they do not act in the inter-institutional coordination of agencies, as facilitators of processes or organizers of information. The conclusion presents considerations on the advantages of institutionalizing a regulatory oversight body in the country, as recommended by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

KEYWORDS: Regulatory oversight; Supreme Audit Institution; Regulatory agencies; Regulatory oversight bodies.

INTRODUÇÃO

As políticas de melhora da qualidade normativa, seja legislativa ou regulatória, consistem na adoção de diversos processos – considerados “boas práticas” – com vistas a que, minimamente, as normas: a) tenham objetivos políticos abertamente identificados e sejam efetivas no seu alcance; b) produzam benefícios que justifiquem os custos que geram, considerando também os efeitos distributivos para a sociedade; c) minimizem os custos e distorções do mercado; d) promovam a inovação; e e) sejam claras, simples e práticas para seus destinatários, bem como coerentes com outras regulações e políticas (OECD, 2015). As iniciativas que se dedicam viabilizar esses objetivos em favor de uma melhor regulação são chamadas *políticas regulatórias* ou políticas de governança regulatória.

Nas últimas décadas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – de caráter supranacional, formada por 39 países, fundada em 1961 com o propósito de estimular o progresso econômico e o comércio internacional – se converteu em uma impulsionadora, em nível global, de políticas dessa natureza, voltadas, de forma especial, para reforma regulatória, isto é, para aperfeiçoar a maneira como os países aprovam suas leis e regulações. Em um

primeiro momento, as ações se centraram na desregulação (leia-se, na tentativa de redução da regulação) e, posteriormente, o enfoque passou a ser na melhora da qualidade regulatória mediante políticas de avaliação legislativa (Baldwin, 2010).

Em 2021, a OCDE publicou o relatório intitulado *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, o terceiro da série, compartilhando as experiências dos países no desenho, aplicação e revisão da regulação, bem como sugerindo *insights* e estratégias de em quais áreas os países poderiam concentrar melhor seus esforços em garantir que as leis e regulações funcionem como pretendido. Desse documento, chama-se a atenção para recomendação feita sobre a chamada supervisão regulatória (*regulatory oversight*), indicando a criação dos *regulatory oversight bodies* (ROBs), que devem promover o uso sistemático, apropriado e consistente de evidências e o envolvimento dos interessados na concepção e revisão de regras, bem como a coordenação institucional e abordagens inovadoras baseadas em riscos (OECD, 2021). Conforme o referido relatório, trata-se de uma boa prática regulatória a manutenção de um ente, agência⁴ ou organismo responsável pela supervisão da qualidade regulatória, isto é, um ROB.

Por sua vez, em 2022, a OCDE editou a publicação *Reforma Regulatória no Brasil*. Como o próprio título já indica, foi trazido o panorama dos esforços que vêm sendo adotados para desenvolver políticas e ferramentas para melhorar a qualidade das leis e regulações. Além disso, a análise da OCDE identifica áreas com potencialidade para que o Brasil alinhe suas práticas e arranjos institucionais às melhores práticas internacionais. O documento insiste que o Brasil ainda não criou um órgão de supervisão com amplas tarefas de coordenação, limitando-se a mencionar a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), vinculada ao Ministério da Economia, com atribuições que não conferem a esse órgão função de um verdadeiro “guardião da regulação”.

Nesse contexto, o presente trabalho se propõe a investigar o seguinte problema: é verdadeira a premissa adotada pela OCDE (de que o Brasil não conta com um órgão de supervisão regulatória), considerando, de forma especial, as atribuições da SEAE e a realidade prática em que o Tribunal de Contas da União (TCU) vem assumindo *de facto* o papel de controlador da regulação no plano federal no país – por serem essas as instituições que, em tese, mais se assemelhariam a um ROB? Para responder adequadamente essa pergunta, a pesquisa realiza uma revisão da literatura de caráter exploratório e descritivo sobre o que se espera de um ROB e

⁴ O termo “agência” apresenta significados diversos a depender do contexto em que utilizado. Segundo Guerra (2023, p. 61-62), no arcabouço jurídico dos EUA, pode-se conceituar “agência” como uma entidade governamental com autoridade para dirigir e supervisionar a implementação de determinados objetivos aprovados em lei. Logo, remete a escopo mais abrangente que o termo “agência reguladora” utilizado no Brasil, que diz respeito a autarquias em regime especial, dotadas de autonomia, criadas para, entre outras funções, fiscalizar a prestação de serviços públicos desestatizados na esteira da Reforma Administrativa dos anos 1990.

sobre a supervisão regulatória nos Estados Unidos da América (EUA). Então, a partir do método indutivo, e por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental, discorre-se sobre a possível caracterização da SEAE e do TCU como ROB no Brasil. A escolha desses dois órgãos se deu porque o primeiro tem competência expressa para opinar sobre os impactos regulatórios de propostas de regulação das agências (Decreto nº 11.907/2024, Anexo I, art. 54, inciso IX), ao passo que o segundo é o principal órgão de controle externo federal.

Testa-se a hipótese de que existem assimetrias institucionais relevantes entre os Estados Unidos e o Brasil e que essas estruturas (SEAE e TCU) não vêm exercendo um genuíno papel de órgãos de supervisão regulatória, especialmente porque – ao menos nos desenhos atuais e a partir dos dados secundários obtidos – não atuam na articulação interinstitucional das agências, como facilitadores de processos ou organizadores de informações, características centrais de um ROB. Com essa explicação metodológica, o trabalho adota uma perspectiva estrutural-normativa, examinando os instrumentos legais e institucionais disponíveis, e não realiza um estudo empírico detalhado do funcionamento cotidiano desses órgãos. O objetivo do trabalho não é esgotar o debate, mas fornecer subsídios para futuros estudos mais aprofundados, inclusive de natureza empírica ou teórico-prescritivo para a criação de um ROB no Brasil.

O artigo se divide em três partes. Após esta introdução, a primeira seção se dedica ao funcionamento de dois órgãos nos EUA: o *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), responsável pela supervisão regulatória, e o *Government Accountability Office* (GAO), cuja principal função é auxiliar o Congresso em sua fiscalização legislativa do Poder Executivo. Depois, na segunda seção, apresentam-se as atuações da SEAE e do TCU na regulação brasileira, com as considerações e críticas da literatura especialmente quanto a esse último. A partir disso, na terceira seção, faz-se uma síntese sobre se a SEAE e o TCU podem ser considerados ROB, bem como sobre as vantagens advindas da institucionalização de um órgão exclusivamente dedicado à supervisão regulatória no Brasil. Por fim, o trabalho se encerra com a conclusão, retomando os principais pontos trabalhados ao longo do texto.

2. OS ÓRGÃOS DE SUPERVISÃO REGULATÓRIA (*REGULATORY OVERSIGHT BODIES* – ROB)S)

2.1. O QUE SE ESPERA DE UM ROB SEGUNDO A OCDE

Como indicado na introdução, para a OCDE, órgãos de supervisão regulatória (ROBs) seriam elementos-chave facilitadores da regulação, na medida em que poderiam ajudar a melhorar a forma como o desempenho das ferramentas de gestão e governança regulatórias é acompanhado, medido e comunicado, aumentando a capacidade de os governos colherem os benefícios das reformas regulatórias (OECD, 2021). Subjaz a essa ideia a constatação de que não basta a institucionalização de ferramentas como a análise de impacto regulatório (AIR),

sendo necessário também controlar sistematicamente a qualidade da sua implementação no âmbito dos entes encarregados, sejam agências reguladoras ou não.

Assim, os países deveriam ter pelo menos um ROB encarregado de promover e monitorar a política regulatória; de preferência, também com competência para supervisionar a qualidade das avaliações *ex post*, de análise do resultado regulatório (IRR) e do estoque regulatório. O foco da supervisão regulatória reside no escrutínio da qualidade dos instrumentos, concentrando-se no processo, na implementação e na conformidade com os requisitos formais, e não na eficácia e nos resultados (OCDE, 2021, p. 108).

Para a OCDE (OECD, 2021), os ROBs precisam incentivar os funcionários públicos a usar ferramentas de gestão regulatória, seguir o devido processo e coordenar toda a Administração Pública para produzir regulação de alta qualidade, promover a perspectiva de todo o governo e garantir a consistência com a política regulatória. Vários membros da OCDE vêm tomando medidas para que os ROBs sejam capazes de se adaptar e ajudar a resolver as necessidades e desafios emergentes do aumento da incerteza e da complexidade em torno à tomada de decisões (OECD, 2021, p. 108).

No *Regulatory Policy Outlook 2021*, a supervisão regulatória em caráter sistemático é apontada como fundamental a uma política regulatória eficaz. As funções essenciais da supervisão regulatória são: 1) controlar a qualidade das ferramentas de gestão regulatória (por exemplo, revisar a qualidade das AIR, consultas públicas, ARR); 2) emitir ou fornecer orientações relevantes sobre a utilização de ferramentas de gestão regulatória, incluindo a capacitação; 3) coordenar a política regulatória; e 4) avaliar sistematicamente a política regulatória (OECD, 2021, p. 109). Alguns ROBs costumam desempenhar outras funções não essenciais (por exemplo, a preparação para a era digital, atribuições relacionadas à *advocacy* no governo, etc.) e os arranjos institucionais são variados: podem estar dentro do governo, no centro dele ou vinculados a diferentes ministérios (da Justiça; das Finanças, Economia ou Tesouro; etc.); ou podem ser externos ao governo.

De acordo com o referido relatório, em pouco menos de 40% dos países membros da OCDE e na União Europeia, o ROB encarregado do escrutínio da AIR tem algum tipo de poder sancionador, por exemplo, para devolver uma AIR (para que seja reelaborada) porque foi considerada inadequada (OECD, 2021, p. 115). As razões mais frequentes para a devolução têm sido: a) os encargos administrativos para empresas não avaliados corretamente; b) os encargos administrativos para indivíduos não avaliados corretamente; c) opções alternativas não avaliadas; d) benefícios não avaliados corretamente; e) justificativa para intervenção não descrita adequadamente; f) falta de consulta pública eficaz; g) qualquer requisito não cumprido; g) custos substanciais de conformidade para as empresas não avaliados corretamente; e h) custos substanciais de conformidade para indivíduos não

avaliados corretamente. Sem prejuízo, o controle da qualidade da AIR também pode ser orientado ao consenso, sem poder sancionador.

Como se vê, a supervisão regulatória pode assumir diversos contornos. Conforme Renda, Castro e Hernández (2022, p. 17), raramente existe um único ROB nos sistemas jurídicos: com frequência, há vários ROBs, e outras instituições complementam o papel de supervisão com atribuições não essenciais. Para os autores, separar funções desempenhadas por ROBs pode evitar conflitos de interesse e permitir maior especialização de cada função. Por outro lado, também pode criar risco de fragmentação, falta de consistência na coordenação da política regulatória e reduzir a responsabilização. O fato é que não existe uma única forma de desenhar a supervisão regulatória. Diversos aspectos devem ser considerados conforme cada realidade: mandato e poderes, número de ROBs, âmbito e foco do escrutínio, instrumentos, autonomia e governança (Renda, Castro e Hernández, 2022, p. 24). Os autores aprofundam a análise de cada um deles.

É bem verdade que os padrões regulatórios variam de país para país. Tendências históricas e culturais nas quais os regimes estão inseridos sugerem “que, além de um certo ponto, a convergência para um modelo de gestão único não é simplesmente implausível, mas provavelmente impossível” (Hood, 1998, p. 20). A despeito disso, parece salutar conhecer experiências institucionais concretas para compreender a variedade de arranjos possíveis. Como não há espaço para abarcar toda a variedade de possibilidades nesta ocasião, passa-se a apresentar os órgãos supervisão regulatória de referência nos EUA: primeiro o OIRA, que é o ROB central naquele país; depois o GAO, instituição superior de controle estadunidense.

2.2. O *OFFICE OF INFORMATION AND REGULATORY AFFAIRS* (OIRA)

O *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) foi criado inicialmente em 1980 pelo *Paperwork Reduction Act* (PRA), como parte de outro órgão, o *Office of Management and Budget* (OMB), ambos dentro da estrutura da Presidência (*Executive Office*). Integra, portanto, o Poder Executivo norte-americano, sem características de autonomia ou independência.

Ao longo do tempo, o OIRA se desenvolveu com o objetivo de conferir eficiência ao sistema regulatório dos EUA. Além de supervisionar as informações à luz do PRA, o OIRA revisa as propostas de regulação e a regulação final sob a *Executive Order 12866* e desenvolve e supervisiona a implementação de políticas em todo o governo em áreas como política de informação, privacidade e política estatística. O OIRA também supervisiona a implementação, por parte das agências reguladoras, do *Information Quality Act*, incluindo a prática de revisão por pares. O OIRA realiza cerca de 500 revisões regulatórias a cada ano (OMB, 2025).

O OIRA tem aproximadamente 45 funcionários de carreira, em tempo integral, que trabalham em diversas “filiais”, abrangendo diferentes agências reguladoras e áreas, com formação de origem em economia, direito, análise de políticas públicas, estatística e tecnologia da informação (OIRA, 2025). Com o crescimento da

regulação baseada na ciência e na qualidade da informação, também há membros do OIRA com experiência em saúde pública, toxicologia, epidemiologia, engenharia e outros campos técnicos (OIRA, 2025).

As atribuições do OIRA estão definidas na já mencionada *Executive Order 12866*, de 1993 (Presidente Clinton), e na *Executive Order 13563*, de 2011 (Presidente Obama), que trouxe uma série de princípios e requisitos para a aprovação da regulação, complementando e afirmando o estabelecido na *Executive Order 12866*. Conforme estabelecido nessa ordem executiva e na medida do permitido por lei, cada agência deve, entre outras coisas: 1) propor ou adotar uma regulamentação somente após uma determinação fundamentada de que seus benefícios justificam seus custos (reconhecendo que alguns benefícios e custos são difíceis de quantificar); 2) adaptar suas regulamentações para impor o menor ônus à sociedade, de acordo com a obtenção de objetivos regulatórios, levando em consideração, entre outras coisas, e na medida do possível, os custos de regulamentações cumulativas; 3) selecionar, ao escolher entre abordagens regulatórias alternativas, as abordagens que maximizam os benefícios líquidos (incluindo possíveis vantagens econômicas, ambientais, de saúde e segurança pública e outras vantagens); 4) na medida do possível, especificar os objetivos de desempenho, em vez de especificar o comportamento ou a forma de conformidade que as entidades regulamentadas devem adotar; e 5) identificar e avaliar as alternativas disponíveis para a regulamentação direta, incluindo o fornecimento de incentivos econômicos para estimular o comportamento desejado, como taxas de uso ou licenças comercializáveis, ou o fornecimento de informações sobre as quais o público possa fazer escolhas.

Entre as principais novidades da *Executive Order 13563*, está a de que a regulação deve ser aprovada mediante processo que envolva a participação pública. Para isso, a regulação deve se basear, na medida do possível e de acordo com a lei, na troca aberta de informações e perspectivas entre autoridades estaduais, locais e tribais, especialistas em disciplinas relevantes, partes interessadas afetadas no setor privado e o público como um todo.

Em conformidade com o procedimento desenhado pela *Executive Order 12866*, a supervisão funciona, resumidamente, da seguinte forma: para cada assunto identificado como ou determinado pelo Administrador da OIRA como uma ação regulatória *significativa*, a agência reguladora deve fornecer à OIRA o texto da proposta de regulação, juntamente com uma descrição razoavelmente detalhada da sua necessidade e uma avaliação dos potenciais custos e benefícios, incluindo uma explicação da maneira pela qual a regulação é consistente com a autorização legislativa e, na medida permitida pela lei, promove prioridades do presidente e evita interferência indevida com governos locais.

Uma ação regulatória é considerada significativa, nos termos da própria *Executive Order 12866*, quando pode: a) ter um efeito anual na economia de 100 milhões de dólares ou mais ou afetar adversamente de forma material a economia,

um setor dela, a produtividade, a concorrência, o emprego, o meio ambiente, a saúde pública ou segurança, ou governos ou comunidades locais; b) criar uma inconsistência grave ou interferir de outra forma em uma ação tomada ou planejada por outra agência; c) alterar materialmente o impacto orçamentário de direitos, subvenções, taxas de utilização ou programas de empréstimos ou os direitos e obrigações dos seus beneficiários; ou d) levantar novas questões jurídicas ou políticas decorrentes de autorizações legislativas, das prioridades do Presidente ou dos princípios estabelecidos na mesma *Executive Order 12866*.

O OIRA tem 90 dias para revisar a proposta de regulação, podendo: 1) concluir a revisão, após o que a regulação é publicada no *Federal Register*, com ou sem alterações; 2) devolver a regra à agência reguladora para reconsideração por meio de uma carta formal de devolução; 3) encorajar a agência a retirar a regra à luz das preocupações interinstitucionais; 4) trabalhar com o Diretor do OMB para obter uma prorrogação de até 30 dias; ou 5) trabalhar com a agência para estender a revisão pelo período que considerar apropriado.

Sunstein (2013) confere mais detalhes de como o processo de supervisão pode-se tornar mais complexo na prática. Ainda assim, a maioria das regras segue o processo dentro dos 90 dias e, geralmente, são alteradas e melhoradas (Sunstein, 2013, p. 1847). Menos de 20% das regras são economicamente significativas (têm impacto econômico de 100 milhões de dólares ou mais em um único ano) (Sunstein, 2013, p. 1851). Na maior parte dos casos, a ação regulatória é considerada significativa porque levanta novas questões jurídicas ou políticas, por exemplo, estabelecendo novas políticas quanto à discriminação com base na raça, sexo ou orientação sexual, ou requisitos de divulgação que afetariam um grande número de consumidores (Sunstein, 2013, p. 1851).

No que diz respeito à análise dos custos e benefícios, o OIRA cumpre o papel de guardião do procedimento administrativo (Sunstein, 2013, p. 1864). Kerwin e Furling (2018, p. 232) indicam que o OIRA exerce grande poder de influência sobre os casos selecionados para a sua atenção especial, citando estudos pelos quais o OIRA atuou sobre o conteúdo de 25 das 85 propostas examinadas e, mais recentemente, influenciando 10 de 12 casos. Entretanto, os autores afirmam não existir um estudo empírico definitivo sobre como o OIRA afeta a regulação (Kerwin; Furling, 2018, p. 232). Se os benefícios de uma estratégia escolhida pela agência não parecerem *justificar* (atenção, não está previsto que devem *superar*) os custos, o OIRA (juntamente com outros órgãos) pode levantar uma série de questões, bem como oferecer opiniões sobre como os custos e benefícios podem ser avaliados com mais precisão. De acordo com Sunstein (2013, p. 1870), o OIRA dedica muito tempo ajudando a promover o cumprimento dos vários requisitos para aprovação da regulação. Kerwin e Furling (2018, p. 232) mencionam que o OIRA se comunica extensivamente com as agências de forma informal antes da submissão formal das regras propostas ou finais e que sua maior influência se dá precisamente durante esse período de revisão informal.

A despeito de todas as complexidades que se acabam de expor sobre a dinâmica da supervisão regulatória, de acordo com Sunstein (2013), o OIRA é sobretudo um agregador de informação: uma das suas principais funções consiste em coletar informações dispersas, mantidas por funcionários de agências, departamentos, público, etc., especialmente quanto aos impactos da regulação. O propósito é compartilhar tais informações, garantindo que as agências reguladoras sejam capazes de recebê-las e usá-las. Além disso, o OIRA trabalha em colaboração com as agências para garantir a participação dos interessados (isto é, a realização de consultas públicas) e a consideração dos comentários destes nas regras finais. Ao supervisionar o processo interinstitucional nas agências, o objetivo do OIRA é garantir que os diversos pontos de vista sejam devidamente identificados e transmitidos, procurando um consenso razoável.

No mesmo sentido, Kerwin e Furling (2018, p. 229) registram que o poder do OIRA na revisão regulatória advém de sua capacidade de persuasão, da ameaça de atraso no processo, da capacidade de convocar a lealdade de nomeados políticos nas agências e da possibilidade de vincular suas recomendações sobre os orçamentos das agências ao grau de conformidade das regras com as ordens executivas.

Reportando perspectivas de ex-diretores do OIRA, os mesmos autores citam que existem opiniões variadas sobre o poder do órgão supervisor, alguns sugerindo que o poder do OIRA é frequentemente exagerado, enfatizando que seu papel era garantir que todas as agências com interesse tivessem a oportunidade de expressar suas posições para que o presidente ou seus representantes pudessem decidir onde está a melhor expressão do interesse público; outros destacando o papel do OIRA em garantir um nível mínimo de qualidade na regulamentação governamental (Kerwin; Furling, 2018, p. 232). Antigos diretores ainda mencionam ocasiões em que o OIRA chegou a funcionar como aliado importante para uma agência reguladora que enfrentava oposição de outras partes da Casa Branca (Kerwin; Furling, 2018, p. 232).

Para Sunstein (2013), o OIRA atua principalmente como um organizador, convocador ou facilitador na procura por caminhos razoáveis (Sunstein, 2013, p. 1856). Na sua opinião, trata-se de um órgão técnico, não político (Sunstein, 2013, p. 1871). Talvez por essa insistência em, de alguma forma, retirar a possível carga pejorativa associada à ideia do OIRA como um *revisor* ou *controlador*, parte da literatura entende que, tecnicamente, a atuação do OIRA não corresponderia a uma verdadeira *supervisão regulatória*, na medida em que esse órgão se dedica muito mais a coordenar processos do que a promover uma revisão da regulação (Gadben, 2021, p. 222). O OIRA não realiza uma revisão pura e simples, impondo seu próprio entendimento de forma separada das agências reguladoras. Pelo contrário: a grande maioria dos comentários transmitidos pelo OIRA vêm de outras agências. O que o OIRA faz é incorporar o conhecimento até então descentralizado (Sunstein, 2013, p. 1875).

Por seu turno, Kerwin e Furling (2018, p. 125) dão conta de que as diversas administrações presidenciais ao longo do tempo utilizam o OIRA de formas diferentes para gerenciar e influenciar a regulação. Por exemplo, na administração Obama, houve um alto volume de regulamentações importantes lideradas pelo órgão, ao passo que o presidente Trump (no primeiro governo) se valeu da liderança do OIRA para buscar reduzir a regulamentação federal. Ou seja, dependendo do governo, o órgão supervisor pode dar maior ênfase a aspectos distintos da regulação. Esse é um ponto peculiar a respeito do desenho específico dessa instituição e que talvez não possa ser generalizado para todos os ROBs.

De fato, a supervisão do OIRA não se limita apenas à AIR e inclui análises diversas e possivelmente antitéticas, como a análise de impacto econômico já mencionada (para propostas com um impacto anual de 100 milhões de dólares ou mais) – que, na *Executive Order 12866*, vem mesclada a uma análise de custo-benefício, com a justificação de que os benefícios justificam seus custos (por mais que alguns benefícios e custos sejam de difícil quantificação) – e uma análise de risco, sobretudo no que se refere à regulação sob condições de incerteza ou que afeta populações vulneráveis. Assim, conforme cada administração, o OIRA pode dar maior ênfase a ferramentas de análise de custo-benefício ou análise de risco.

A propósito dessa característica, cumpre registrar a criação no segundo governo Trump do *Department of Government Efficiency* (DOGE), estabelecido para reduzir o tamanho do governo federal. Co-liderado por Elon Musk e Vivek Ramaswamy, o DOGE foi pensando para reduzir a regulação, buscando tornar a burocracia federal mais eficaz e menos onerosa para a economia. O DOGE veio com a promessa de trabalhar em estreita colaboração com o OMB e o OIRA, que possuem o conhecimento institucional necessário para reduzir ineficiências e excessos regulatórios e estão acostumados a interagir (e confrontar) as agências reguladoras (Dudley, 2024). No momento em que este texto está sendo fechado, não se dispõem de informações precisas sobre a reforma da regulação federal nos Estados Unidos, mas o simples plano de trabalho do DOGE com o OIRA já é suficiente para compreender o papel desse órgão supervisor ao longo do tempo desde a sua criação em 1980.

Visto tudo isso, as considerações de Sunstein (2013) parecem estar muito mais associadas a um *estilo* de funcionamento do OIRA na prática, especialmente na administração Obama, o que não é suficiente para descaracterizar sua natureza de ROB. Como explicam Kerwin e Furling (2018, p. 225), durante o governo Bush, o OIRA foi menos conciliador e fez uso de *cartas de devolução* para rejeitar propostas das agências, indicando à agência ou órgão de origem o que era necessário modificar para obter a aprovação junto ao OMB, e de *cartas de alerta*, identificando áreas em que a regulação poderia produzir resultados regulatórios benéficos. Esses mecanismos afirmam a autoridade supervisora do OIRA, por mais que venham sendo pouco utilizados nos últimos tempos. Tal oscilação indica muito mais uma mudança de perfil de atuação. Em lugar de agir como *sancionador*, o OIRA tem

preferido servir como *mediador* das discussões em torno da regulação, embora nem sempre tenha sido assim, como já explicado, pois o relacionamento entre o OIRA e as agências reguladoras é complexo e variável (Kerwin; Furlong, 2018, p. 228-9). Seu esforço de coordenação se volta para que todos os departamentos e interessados em determinada regulação sejam ouvidos. Essa busca por *consensualidade* é uma chave importante para ler, inclusive, a atuação do TCU no Brasil, e será retomada adiante. Antes, porém, cumpre discorrer sobre o GAO, órgão equivalente ao TCU no direito norte-americano.

2.3. O GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO)

O *Government Accountability Office* (GAO) é uma instituição superior de controle (ISC),⁵ isto é, a instituição pública de um Estado ou organismo supranacional que exerce o mais elevado grau de auditoria pública, de maneira independente, com ou sem função jurisdicional (INTOSAI, 2024). As ISCs são órgãos ou agências de controle externo com jurisdição sobre estados nacionais (Lima, 2023, p. 11) ou estruturas extralegislativas de *accountability* que atuam no âmbito da fiscalização da atividade financeira do Estado, dotadas de competência, constitucional ou legal, para monitorar e controlar a gestão de recursos públicos, tanto sob a perspectiva da legalidade, quanto de eficiência da alocação orçamentária (Willeman, 2020, p. 65-67).

Concebidas para resguardar a integridade e a confiabilidade da gestão pública financeira, bem como contribuir para a melhoria da governança estatal e para o incremento da transparência, as ISCs exercem uma ou algumas das seguintes atividades: (i) a responsabilização de agentes por desvios (ii) a exigência de prestação de contas de todos aqueles que, de alguma forma, administrem ou gerenciem recursos públicos; e (iii) o acompanhamento da implementação das políticas públicas (Willeman, 2020, p. 67).

As ISCs podem ser classificadas em três tipos: auditorias-gerais (modelo britânico ou *Westminster*), tribunais de contas ou cortes de contas (modelo francês ou napoleônico) e conselhos de auditoria ou colégio de auditores (modelo alemão ou *board model*) (Lima, 2023).

Resumidamente, o modelo de auditorias-gerais foi concebido no sistema *Westminster* da democracia parlamentarista britânica, no qual há estreita relação entre o órgão de controle, chefiado pelo Auditor-Geral, que toma decisões monocraticamente, e o parlamento, destinatário primordial da atuação controladora. Nesse modelo, a regra é que as ISCs não tenham o poder de impor, por conta própria, obrigações ou sanções aos órgãos e entidades auditados, dependendo de providências corretivas a serem tomadas por outras autoridades (Souza, 2022, p. 33-34).

⁵ Correspondente à expressão em inglês *Supreme Audit Institution* (SAI).

Já o modelo de tribunais de contas se caracteriza por processos decisórios colegiados; pela vitaliciedade de seus ministros; por controles administrativos judicialiformes, dotados de coercitividade; maior incidência de formalismo procedimental; e alto grau de autonomia frente aos Poderes do Estado (Ribeiro, 2002, p. 62).

Por fim, o modelo de conselhos de auditoria é bastante similar ao de auditorias-gerais, mas com a diferença de serem lideradas por um colegiado, um grupo de autoridades máximas, em vez de um único auditor-geral ou controlador. Assim como o modelo de auditorias-gerais, não possuem poder judicante e sua principal função é a de reportar irregularidades para o parlamento e para a sociedade (Souza, 2022, p. 39).

A partir dessa classificação, o GAO é uma ISC que se insere no modelo de auditorias-gerais, ou britânico. É, de acordo com descrição institucional de seu portal, uma estrutura independente e apartidária vinculada ao Congresso dos Estados Unidos cuja missão é verificar adequação do uso dos recursos públicos, fornecendo informações devidamente evidenciadas e objetivas tanto ao Congresso como às agências federais e ao público em geral, visando propiciar economia e eficiência. Seu trabalho é pautado, predominantemente, por pedidos dos comitês e subcomitês do Congresso (GAO, 2024).

O GAO está inserido na fragmentada e complexa estrutura administrativa do Estado norte-americano. Nesse arranjo, grupos de interesse, comitês e subcomitês do Congresso e agências executivas estão ligados simbioticamente (Gomes, 2004, p. 11), controlando segmentos específicos de políticas públicas, o que pode chegar até a exclusão de outros grupos ou autoridades governamentais dos processos (Salisbury; Heinz e Laumann, 1992, p. 139-140). Como já ressaltado, a principal função do GAO é auxiliar o Congresso na fiscalização do Poder Executivo, o que exerce predominantemente por meio de auditorias e avaliações (Gomes, 2004, p. 11-12).

O órgão, ou “agência”, como é chamado, é chefiado pelo Controlador-Geral, com mandato fixo de 15 anos, sem possibilidade de recondução, e é formalmente independente do Congresso (GAO, 2024).

O GAO encontra pouca resistência no exercício de suas funções porque os gestores não estão suficientemente coordenados para se oporem consistentemente à avaliação externa dos seus programas, bem como por ter construído forte relação com o Congresso, que dá certo suporte institucional ao controle (Gomes, 2004, p. 12).

Há, de certa maneira, dependência mútua entre Congresso e GAO: o primeiro depende do segundo para obter informações confiáveis e tempestivas sobre a gestão pública financeira, ao mesmo tempo que “o GAO depende do Congresso para que se estabeleça um fórum público para apresentação e discussão dos resultados de auditoria e das recomendações corretivas” (Willeman, 2020, p. 122), especialmente ante a ausência de poder coercitivo próprio. Willeman (2020, p. 124)

sintetiza as atividades de apoio à supervisão congressional por parte do GAO da seguinte forma:

(i) realização de auditorias em órgãos e agências governamentais, visando à apreciação da eficiência e da eficácia de seus gastos, sendo os relatórios finais encaminhados ao Legislativo para posterior apreciação; (ii) realização de investigações quanto a denúncias de ilegalidade em matéria orçamentária ou de finanças públicas, com o subsequente envio a comissões do Congresso; (iii) emissão de recomendações e aconselhamentos ao Congresso e a autoridades responsáveis dos órgãos governamentais a respeito da eficácia, eficiência e economicidade da gestão financeira, sem que, porém, tais recomendações ostentem caráter coercitivo.

Além dessas atividades principais, o GAO dispõe de competência para decisões em matéria jurídica no que concerne a assuntos relacionados a procedimentos licitatórios, a partir de impugnações oferecidas pelas partes interessadas, bem como atribuição revisional do poder normativo de órgãos e agências governamentais, “verificando a observância do devido processo legal na edição da norma, sem adentrar em aspectos relacionados à sua substância ao a seu mérito, cabendo-lhe encaminhar seu parecer ao Congresso para deliberação final” (Willeman, 2020, p. 124).

Em relação a essa última atribuição, o *Congressional Review Act* (CRA) impõe que às agências federais que editarem normas o envio de cópias ao Congresso e ao GAO antes do início da produção de seus efeitos, o que é feito, na prática, no momento em que são publicadas. O GAO emite relatórios a respeito dessas normas que podem embasar eventual “resolução de desaprovação”, que, se aprovada por ambas as Casas do Congresso e assinada pelo Presidente, ou caso haja derrubada de eventual veto presidencial, enseja o cancelamento dos efeitos da norma (Carey e Davis, 2023).

Por fim, comparando o GAO ao modelo napoleônico de ISC, destacam-se duas principais distinções: i) a ausência de poderes quase-jurisdicionais, uma vez que as decisões do GAO são destituídas de força coercitiva e sua inobservância por parte do destinatário acarreta consequências apenas a partir de eventual deliberação do Congresso; e ii) a prevalência das auditorias de performance em detrimento das ações voltadas à conformidade ou à regularidade, “com a consolidação de uma expertise que busca disponibilizar ao Legislativo avaliações cuja ênfase reside em identificar se os programas públicos implementados pelo governo foram capazes de satisfatoriamente atingir os resultados esperados” (Willeman, 2020, p. 124).

No que diz respeito à revisão regulatória, além da já citada atribuição relativa ao *Congressional Review Act*, o GAO exerce uma espécie de supervisão de segunda ordem. Pontualmente, a partir de pedidos dos comitês e subcomitês do Congresso,

o GAO pode avaliar a atuação do ROB estadunidense. Essa atuação se materializa, entre outros exemplos, na confecção de relatórios periódicos destinados à verificação do papel do OIRA na avaliação das regras elaboradas pelas agências, bem como da transparência desse procedimento.

No relatório de 2003, o GAO destacou que, apesar da sua importância, a função de revisão de regulamentos do OIRA geralmente não é bem documentada ou bem compreendida. Nesse sentido, a partir de provocação de subcomitês do Congresso, o GAO foi instado a avaliar a operação do OIRA e sua transparência, especialmente para i) descrever as políticas e processos de revisão regulatória do OIRA e determinar se, e em caso afirmativo, como, essas políticas mudaram nos últimos anos; ii) fornecer informações detalhadas sobre os efeitos das revisões do OIRA de regras apresentadas por nove agências de saúde, segurança e meio ambiente que foram devolvidas para reconsideração, retiradas por solicitação do OIRA, ou alteradas significativamente em resposta às análises do OIRA durante o período de um ano; e iii) descrever como o OIRA concluiu que determinados regulamentos deveriam ter prioridade na sua aferição para, eventualmente, serem modificados e rescindidos (GAO, 2003).

As recomendações do GAO, ao final do trabalho, se relacionaram especialmente a fomentar o incremento da transparência do procedimento de revisão de regulamentos realizado pelo OIRA. Destacaram-se: a recomendação ⁶ para documentação não apenas do período formal de revisão dos regulamentos, mas também do informal, o qual, de acordo com o OIRA, pode ter os mais relevantes impactos no aperfeiçoamento das regras das agências; a recomendação para maior detalhamento das razões que levaram a mudanças nos regulamentos – se ocorreram por sugestão do OIRA ou por outras razões; a recomendação para o estabelecimento de procedimento destinado a esclarecer as razões pelas quais determinados regulamentos foram dispensados de avaliação pelo OIRA; e recomendações relativas à adoção de melhores práticas na descrição das alterações procedidas pelas agências em seus regulamentos, de maneira detalhada, e suas razões (GAO, 2003).

Alguns anos depois, em 2007, o GAO novamente avaliou o processo normativo regulatório, e concluiu que limitações de dados e falta de transparência comprometiam as revisões de normas regulatórias por parte das agências. Naquela ocasião, o GAO recomendou, entre outras providências, que fossem estabelecidos padrões mínimos para documentar e relatar os resultados das revisões concluídas pelas agências, e que fosse incluída a opinião pública como um fator nas decisões de revisão regulamentar (GAO, 2014).

Especificamente em relação ao OIRA, o GAO reiterou sua posição em 2009, reafirmando que tanto a transparência quando a documentação dos processos de revisão de normas poderiam ser melhorados. Ademais, em 2012, o GAO encontrou

⁶ As recomendações foram dirigidas ao *Office of Management and Budget* (OMB), que é a estrutura no qual o *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) está inserido.

problemas na participação pública propiciada pelas agências na elaboração normativa. As agências oportunizavam o oferecimento de comentários, mas sem o devido aviso prévio sobre a elaboração da norma em questão. Além disso, nem sempre respondiam aos comentários, perdendo a oportunidade de melhorar os textos. Por fim, em 2013, o GAO encontrou oportunidades de melhoria na cooperação regulatória internacional, no sentido do incremento da coordenação interagências e da colaboração eficaz com homólogos estrangeiros. A necessidade dessa cooperação decorreria tanto do fato de as agências operarem num ambiente cada vez mais global, no qual muitos produtos que as agências regulam são originários do estrangeiro, quanto do eventual ganho eficiência propiciado pela cooperação – por exemplo, partilhando recursos ou evitando duplicações de esforços (GAO, 2014).

Em suma, no que concerne ao aperfeiçoamento normativo, o GAO dispõe tanto de atribuição direta, nos termos do *Congressional Review Act* – subsidiando a atuação do Congresso a respeito de uma eventual superação legislativa da regulação –, quanto de função revisora de segunda ordem, quando, a pedido do Congresso, avalia a atuação do ROB, de maneira pontual e circunscrita.

Visto o papel do GAO, passa-se a explicar o funcionamento dos órgãos associados à supervisão regulatória no Brasil, a SEAE e o TCU.

3. A SUPERVISÃO DA REGULAÇÃO NO BRASIL

Para que se investiguem os contornos da supervisão da regulação no Brasil, faz-se necessário, previamente, apresentar, ainda de maneira breve, as principais estruturas responsáveis pelo exercício da regulação no contexto nacional – as agências reguladoras.

Essas instituições surgiram no contexto da reforma do estado operada nos anos 1990, que objetivava “redefinir um novo Estado em um mundo globalizado” (Bresser-Pereira, 1998, p. 21). Intentava-se que o Poder Público deixasse de executar diretamente obras e serviços públicos para assumir a elaboração e execução da política regulatória de setores da economia nos quais empresas estatais costumavam atuar na prestação de serviços públicos. Esses serviços passariam, então, a ser desempenhados por agentes privados, especialmente concessionárias de serviços públicos, que se submeteriam à regulação por agências dotadas de independência decisória, finalística, instrumental e financeira (Wald e Moraes, 1999). Operou-se a reforma, e foram criadas, inicialmente, agências reguladoras dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo, seguidas de diversas outras, anos mais tarde.⁷

⁷ A Lei nº 9.427/96 criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Lei nº 9.472/97 criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Lei nº 9.478/97 criou a Agência Nacional de Petróleo (ANP), hoje denominada Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Além dessas, hoje, no âmbito federal, atuam: Agência Nacional de

Marcadas pela especialização técnica, as agências brasileiras remetem a um desenho que busca insular essas estruturas do ciclo político-eleitoral, dotando-as de autonomia suficiente para conduzir a regulação de setores sensíveis, que movimentam vultosos recursos financeiros e impactam diretamente a vida da população. Essa ideia foi reforçada com a edição da Lei 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Em seu art. 3º, *caput*, a referida lei assenta que a natureza especial conferida à agência é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos.

Em relação ao poder normativo das agências, a Lei nº 13.848/2019 dispõe, em seu art. 6º, que a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. Infere-se, a partir do citado dispositivo, que i) a agência tem poder de regulamentar condutas de interesse geral e ii) sua normatização, ao menos em determinados casos, será precedida de AIR.

O poder de editar normas, por parte das agências, decorre, segundo Bonfadini (2021), de três constatações fundamentais: i) a necessidade de lidar com interesses antagônicos no campo das atividades econômicas; ii) o dever de atuar em questões urgentes e relevantes socialmente não previstas claramente em leis; e iii) a tecnicidade dos assuntos manejados na regulação, os quais escapam à capacidade institucional do Legislativo. O autor assinala, ainda, que não caberia aos regulamentos expedidos apenas repetir a lei, em que pese haja o dever de respeitá-la. Nesse sentido, certas vezes as normas inovam na criação de direitos e obrigações.

A legitimação da normatização proveniente das agências se dá pelo procedimento adotado e é reforçada pela elaboração da citada AIR, regulamentada pelo Decreto nº 10.411/2020. Esse procedimento conterá informações e dados sobre os prováveis efeitos dos atos normativos a serem editados, materializando-se em avaliação prévia destinada a verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a

Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) Agência Nacional do Cinema (Ancine) e a Agência Nacional de Mineração (ANM). Outras instituições – como o Banco Central do Brasil (Bacen), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), etc. – mesmo não sendo enquadradas como agências reguladoras pela Lei nº 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras), cumprem papeis análogos de regulação.

tomada de decisão, a partir da clara definição do problema regulatório específico a ser enfrentado.⁸

Nem todas as regulamentações expedidas pela agência devem ser precedidas de AIR, que pode ser dispensada em diversas hipóteses elencadas pelo art. 4º do Decreto nº 10.411/2020, entre as quais destacam-se as eivadas de urgência, as que dizem respeito a atos normativos de baixo impacto, as que visem à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito e as que reduzam exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios.

No âmbito empírico, visando a avaliar a qualidade de um conjunto de AIRs elaboradas por agências reguladoras federais brasileiras, Saab e Midlej e Silva (2022) identificaram fragilidades importantes, em especial na averiguação de impactos, vista como limitada e incompleta, e na comparação de alternativas regulatórias, considerada pouco consistente e conduzida com baixo rigor metodológico.⁹ Já Seixas e Saccaro Júnior (2025) formularam um diagnóstico relativo à institucionalização das boas práticas regulatórias – com ênfase na AIR – no âmbito da regulação ambiental federal brasileira. Focando em propostas de melhoria, destacaram a maturidade regulatória da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), que apresenta bons indicadores no que tange à elaboração, transparência e divulgação das AIRs. Sugerem que experiência da agência seja aproveitada pelos demais órgãos ambientais federais.

1050

⁸ Nesse sentido, Seixas e Saccaro Júnior (2025, p. 6-7) aduzem que “a AIR busca antecipar os impactos, tanto econômicos quanto sociais, de uma regulação, garantindo que os objetivos sejam atingidos sem a introdução de ineficiências ou distorções no mercado”. Acrescentam que “o debate em torno das boas práticas regulatórias reforça a importância dos instrumentos de avaliação ex ante e ex post para evitar regulações atécnicas, que não estejam baseadas em evidências e dados empíricos ou que adotem critérios frágeis e subjetivos, como o ‘bom senso’ ou ‘intuição’ do regulador”.

⁹ Válido transcrever os seguintes trechos do trabalho de Saab e Midlej e Silva (2022, p. 541-543): “[...] os reguladores brasileiros realizaram a comparação de alternativas com base em tabelas ou textos que indicavam entendimento próprio sobre as vantagens e desvantagens de cada alternativa. Esses procedimentos foram classificados, por muitos reguladores, como “método qualitativo” de comparação de alternativas. Nesse aspecto, é importante destacar que essas comparações foram conduzidas, muitas vezes, sem nenhum rigor metodológico e classificadas equivocadamente como ‘qualitativas’. [...] as AIRs desenvolvidas por agências reguladoras brasileiras foram frágeis na abrangência dos impactos considerados. Foram residuais as análises que consideraram os efeitos sobre a economia, a saúde e o meio ambiente. A repercussão sobre a concorrência e a competitividade; a segurança; as microempresas e pequenas empresas; o comércio internacional e o orçamento público, ainda que esteja explícita nas diretrizes do governo brasileiro, não foi apurada adequadamente”.

De uma forma ou de outra, esses estudos empíricos apontam que, além das agências reguladoras listadas pela Lei nº 13.848/2019, existem diversos outros órgãos ou entidades com poderes regulatórios, isto é, para editar atos normativos inferiores a decreto, de interesse geral de agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados. Em 2022, foi realizado um *Censo de Reguladores Federais*, de modo autodeclaratório por parte dos órgãos, em que foram identificados pelo menos 67 órgãos ou entidades como reguladores (Brasil, 2022). Na prática, são órgãos ou entidades que fazem as vezes de agências reguladoras, e esse número reforça a importância de uma supervisão regulatória.

Feita breve apresentação das agências, de sua competência normativa e da relevância da AIR, passa-se à investigação da supervisão da regulação realizada pela SEAE e pelo TCU.

3.1. A SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO (SEAE)

A Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) é órgão integrante do Ministério da Fazenda, com funções típicas do Poder Executivo. Originalmente, foi criada pela Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Depois, a Medida Provisória nº 934, de 1º de março de 1995, inseriu a SEAE no âmbito da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia e dispôs sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica (antiga Lei Antitruste). Nessa época, a SEAE tinha competências relacionadas a propor, coordenar e executar ações relativas à gestão das políticas de regulação de mercados, de concorrência e de defesa da ordem econômica. O Decreto nº 7.050, de 23 de dezembro de 2009, arrolou diversas competências para SEAE no contexto da referida Lei nº 8.884, de 1994, incluindo a emissão de pareceres relativos a atos de concentração, investigações de atos ou condutas limitadores da concorrência, etc. Depois, o referido decreto foi revogado por outros, mas a cadeia normativa subsequente manteve tais contornos da SEAE, com foco nas competências de zelar pela política antitruste.

Com o advento da Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), a SEAE deixou de atuar na instrução dos atos de concentração econômica, e passou a funcionar como órgão de promoção da concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade, com destaque para a competência de manifestação sobre o impacto concorrencial de atos normativos (art. 19). Paralelamente, nesse meio tempo, a estrutura funcional da SEAE passou por diversas modificações, sendo bastante, para os fins desta pesquisa, registrar que as constantes alterações em seu organograma refletem uma instabilidade do órgão. A isso, soma-se o fato de que, a despeito de atuar como órgão singular e altamente técnico, a SEAE não conta com uma carreira própria de servidores e é caracterizada pela elevada rotatividade de pessoal, o que representa um claro aspecto negativo.

Em 2018, a SEAE chegou a ser extinta e substituída por duas novas estruturas: 1) a Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência e 2) a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria. A providência foi determinada pelo Decreto nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018 (art. 5º). Entretanto, logo a SEAE foi recriada com a denominação Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade pelo Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019 (art. 119).¹⁰

A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras), art. 9º, § 7º, referiu-se à SEAE ao utilizar a expressão *órgão responsável no Ministério da Economia*, atribuindo-lhe competência para opinar sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora. A atribuição foi reforçada no já mencionado Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a AIR.

Esse era uma atribuição que já vinha sendo desempenhada de fato desde o Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, que instituiu o primeiro Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), com a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados.¹¹ Nesse contexto, a SEAE já vinha implementando algumas das melhores práticas recomendadas pela OCDE em matéria regulatória, notadamente quanto à promoção da concorrência.

Na prática, a partir dessa atribuição de avaliação concorrencial da regulação, a SEAE avalia as análises de impacto regulatório das agências reguladoras sob a ótica do impacto concorrencial. Entretanto, essa competência se dá em relação não a todas, mas só algumas agências reguladoras, por conta da matéria, e somente sob a perspectiva da advocacia da concorrência, ou seja, alcança apenas uma parcela das preocupações de uma AIR. Além disso, a agência reguladora não se vincula à opinião emitida pela SEAE, podendo acatar ou não a sugestão, muito embora o art. 25 da Lei Geral das Agências Reguladoras preveja que as agências reguladoras devem atuar em estreita cooperação com os órgãos de defesa da concorrência com vistas à promoção da concorrência.

¹⁰ Seu nome foi mais uma vez modificado para Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade, por força do Decreto nº 11.036, de 7 de abril de 2022. Até que voltou ao seu nome original, Secretaria de Acompanhamento Econômico, a partir do Decreto nº 11.159, de 1º de agosto de 2022.

¹¹ Tal decreto foi revogado pelo Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023, que na prática inaugurou uma segunda etapa do PRO-REG.

Em 2021, a SEAE elaborou o *Guia para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)* (Brasil, 2021). Adequado ao Decreto nº 10.411/2020, o documento agrega informações sobre advocacia da concorrência, conforme a Instrução Normativa SEAE nº 111, de 5 de novembro de 2020, que estabelece quesitos de referência para orientar um padrão pró-concorrência. Com isso, as obrigações regulatórias não devem provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; a onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação. São sugeridos questionamentos como: a) a regulação é observada nos países competitivos do mercado internacional? b) a obrigação regulatória provoca distorções concorrenciais entre agentes econômicos? c) os agentes econômicos de menor participação, incluindo potenciais entrantes, terão como suportar os custos dessas obrigações sem prejuízos significativos às suas atividades, à inovação e à competitividade no setor? etc.

Extinta mais uma vez em 2023, a SEAE voltou a ser recriada como Subsecretaria de Acompanhamento Econômico e Regulação, nos termos do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024. De acordo com o Anexo I, art. 54, inciso IX, compete à SEAE exercer a competência prevista no § 7º do art. 9º da Lei nº 13.848, de 2019, qual seja, a de opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora. Nessa previsão, não existe poder para sancionar a agência por falta de conformidade às normas de regência. Em entrevista concedida à imprensa, a nova titular do órgão registrou que o principal desafio seria o de dar mais força (*enforcement*) aos posicionamentos da SEAE e que, entre suas prioridades, estão firmar acordos de cooperação técnica com as agências reguladoras para intercâmbio de documentos, informações, dados, diagnósticos etc. e lançar programas de acompanhamento para a análise concorrencial no âmbito subnacional (Pimenta e Sant'Ana, 2024). O centro das atenções da SEAE continua na análise concorrencial.

A partir do que se expôs até aqui, é possível constatar que a SEAE não tem as atribuições de um verdadeiro ROB no Brasil. Do arcabouço normativo apresentado, não existem competências de coordenação das instituições regulatórias, nem de supervisão da regulação, sem prejuízo do papel importante que a SEAE vem desempenhando na melhoria regulatória. Como se viu, embora haja algum envolvimento da SEAE na análise do impacto concorrencial de atos normativos, seu foco é só esse: a concorrência econômica. Além disso, nem as agências estão obrigadas a submeter suas AIRs à SEAE, nem esta tem qualquer competência para impedir que uma regulação avance, para devolver a AIR ou para impor condicionantes procedimentais, como a efetiva observância da participação social (OECD, 2022, p. 118).

Esse diagnóstico é reforçado pela proposta que começou a circular em outubro de 2024 quanto à criação de um “órgão regulador das agências”, em meio a cobranças à ANEEL após um apagão em São Paulo (Garcia, 2024). Foi anunciado um grupo de trabalho composto pela AGU, Casa Civil, Ministérios da Gestão, da Fazenda, do Desenvolvimento e outras pastas que tenham agências reguladoras vinculadas, com o objetivo de debater medidas para aperfeiçoar a regulação, incluindo um órgão que supervisione e coordene as outras agências, nos moldes do OIRA nos Estados Unidos (Brant, 2024). No momento em que este texto está sendo fechado, não há notícias de que o grupo de trabalho tenha sido finalizado ou apresentado qualquer minuta de anteprojeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional. Ou seja, ainda não se tem informações sobre os contornos exatos da proposta do governo Lula.

A propósito do assunto, Santos e Proença (2024) recordam que, quando da tramitação legislativa do projeto de lei que resultou na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras), chegou-se a discutir a previsão de uma instituição destinada a avaliar e acompanhar assuntos regulatórios, e opinar sobre propostas de edição ou alterações de atos normativos de caráter geral e significativo impacto econômico, social ou concorrencial que lhe fossem submetidas pelas agências reguladoras, bem assim as respectivas análises de impacto regulatório. A inspiração era, precisamente, o OIRA. Entretanto, como a autoria da proposição era parlamentar, a emenda para incluir o ROB padecia de vício formal, por tratar de matéria de iniciativa reservada ao presidente da República no art. 61, § 1º, da Constituição.

Ao explicar que a necessidade de um ROB não é um tema novo no debate brasileiro, os autores atribuem a controvérsia do assunto à visão de que a supervisão regulatória é vista como a função de *regular os reguladores* que têm autonomia e discricionariedade técnica e, além disso, ao fato de que existe uma dificuldade intrínseca no sistema brasileiro, devido à multiplicidade de órgãos e entidades reguladoras, como já comentado, cada qual com suas próprias agendas, modelos de gestão e interesses (Santos; Proença, 2024). Então, o que os autores afirmam é a necessidade de que o eventual órgão criado tenha o objetivo, não de limitar, questionar ou contestar o que os reguladores estão fazendo no exercício da sua discricionariedade técnica, mas sim a finalidade de assegurar o alinhamento da ação dos organismos governamentais às diretrizes de governo e às políticas legitimamente definidas pelo resultado eleitoral. Para isso, as funções principais do ROB seriam: 1) supervisionar *como* as regulações estão sendo preparadas, o que inclui uma *verificação de conformidade* das ações, decisões e processos das agências com as leis e regras legais, e *da qualidade* desses processos; 2) verificar se as regulações atingem seus objetivos da maneira menos onerosa para cidadãos e empresas (simplificação administrativa); 3) fornecer treinamento e aconselhamento aos reguladores, apresentar diretrizes e guias sobre ferramentas de melhoria

regulatória, como AIR, simplificação administrativa, gestão do estoque regulatório, planejamento estratégico, agenda regulatória (Santos; Proença, 2024).

Após as considerações sobre a SEAE, que não vem funcionando como ROB, e a partir das propostas de Santos e Proença (2024) para a criação de ROB, convém examinar se de alguma forma essas atribuições vêm sendo desempenhadas pelo TCU.

3.2. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) E A REGULAÇÃO

O TCU é a Instituição Superior de Controle do Brasil e, conforme a classificação já apresentada no item 1.3 relativo ao GAO, enquadra-se no modelo napoleônico. Considerando o desenho cristalizado na Constituição de 1988, o TCU exerce o controle externo das atividades do governo, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, e à luz de critérios de legalidade, legitimidade e economicidade, em auxílio ao Congresso Nacional.

Entretanto, o fato de auxiliar o Legislativo no desempenho do controle externo não torna a Corte de Contas “órgão auxiliar” do parlamento, no sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional (Britto, 2018), uma vez que recebe atribuições diversas diretamente da Constituição, sendo, pois, órgão constitucionalmente independente, responsável por amplo controle técnico da gestão administrativo-financeira do Estado (Moreira Neto, 2014, p. 256-258), como observado no seguinte trecho de decisão da ADI nº 4.190 do Supremo Tribunal Federal (STF):

Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República (Brasil, 2010).

Essa formatação institucional plasmada na Constituição alçou o TCU ao posto de *um dos entes públicos mais poderosos* do cenário institucional brasileiro, especialmente pela ocupação de espaços de poder que naturalmente caberiam aos Poderes Executivo e Legislativo (Andrade, 2017, p. 144). O incremento desse protagonismo se deve, entre outros fatores, à previsão da fiscalização “operacional” pautada por critérios de “legitimidade” e “economicidade”, que são as grandes novidades da estruturação constitucional atual do TCU.

Especialmente a partir do advento da criação das agências reguladoras, a expansão da atuação do TCU sobre determinados setores vem causando certo

desconforto em parcela da doutrina¹², tendo em vista a falta de clareza na separação dos papéis atribuídos a essas estruturas e a potencial insegurança jurídica decorrente. A fiscalização exercida pelo TCU extrapolaria os limites constitucionais, especialmente por meio de instruções normativas que atribuem novas competências por mão própria à Corte de Contas (Dutra e Reis, 2020). Por outro lado, outra corrente advoga que a fiscalização do TCU sobre as atividades-fim das agências seria plenamente compatível com a ordem jurídica vigente, conferindo-lhes maior legitimidade, na medida em que aumenta a transparência do ambiente regulatório, tanto para o investidor quanto para o usuário, por meio de questionamentos técnicos direcionados às opções adotadas pela agência, exigindo maior ônus argumentativo do regulador, que tende a incorporar as críticas e aperfeiçoar parcela da modelagem (estudos de viabilidade, edital e contrato) e das medidas concernentes à execução dos contratos (Menezes, 2012).

Tendo em vista os objetivos deste artigo, a análise aqui realizada se circunscreve à atuação do TCU dirigida à atividade normativa das agências reguladoras. Em que pese a relevância e talvez até a maior controvérsia atinente à intervenção do TCU em contratos de concessões, os propósitos deste texto não permitem maior aprofundamento nessa seara.

Partindo da premissa de que o TCU exerce a função de controle externo, a qual tem por objeto a função administrativa do Estado (Heller, 2019), e que a expedição de atos normativos pelas agências se insere no exercício da função administrativa, vez que são atos administrativos (Forni, 2020), a princípio, o controle externo atribuído ao TCU pode incidir sobre os atos normativos regulatórios. Segundo Willeman (2020, p. 326), “por serem atos administrativos, ainda que adotados com base em discricionariedade técnica, não se encontram imunes ao controle externo”.

A distinção mais relevante, relativa à atuação do TCU sobre a regulação, remete à tipologia proposta por Sundfeld e Câmara (2020, p. 22), que separa os conceitos de *objeto da fiscalização* (conjunto de fatos, atos e procedimentos da Administração Pública ou de terceiros que o tribunal examina e, a seguir, avalia, positiva ou negativamente), *parâmetro da fiscalização* (que é a referência que o Tribunal adota para avaliar positiva ou negativamente certo objeto) e *produto da fiscalização* (atos que o tribunal produz em decorrência dos procedimentos que realiza). Os referidos autores destacam a largueza do objeto da fiscalização, pois o controle operacional (art. 70, *caput*, da Constituição) permite “um exame do todo, do conjunto da atuação administrativa”. Igualmente, os parâmetros são bastante variados, pois abarcam a legalidade, a legitimidade e a economicidade, e mesmo a eficiência e a efetividade.

¹² Cf., nesse sentido, Dutra e Reis (2020) e Medeiros (2022). Os primeiros assim se posicionam: “Ao pretender a legitimidade e a economicidade da ação regulatória, a Corte substitui-se, na prática, às Agências. Sob o pretexto de realizar fiscalização de segunda ordem, o Tribunal sujeita o mérito da ação regulatória ao seu comando [...]” (Dutra e Reis, 2020, p. 201).

Na esteira desse amplo espaço de atuação, o TCU vem desempenhando na prática a função de *controlador da regulação*. Contando com arcabouço normativo que dá suporte a essa atribuição, a despeito das críticas da literatura no ponto, o órgão de controle, certas vezes, envereda no mérito da normatividade regulatória, extrapolando o que seria um controle de segunda ordem¹³, a exemplo das determinações realizadas por meio do Acórdão nº 1448/2022-Plenário. Na ocasião, o TCU considerou que a Resolução Antaq nº 72/2022 – normativo que permite a cobrança da taxa de serviço de segregação e entrega dos recintos alfandegários independentes pelos terminais portuários – estava eivada de desvio de finalidade. Determinou à agência que, no prazo de 30 dias, anulasse todos os dispositivos da referida resolução que dissessem respeito à possibilidade de cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE). O órgão ainda determinou, cautelarmente, a suspensão dos efeitos de todos os dispositivos da Resolução Antaq nº 72/2022 que deveriam ser anulados posteriormente (Brasil, 2022).

Para além dos méritos das referidas determinações – se são acertadas ou não – é recorrente afirmação doutrinária de que, especialmente quando se trata da competência normativa das agências, dado o desenho institucional brasileiro – que atribui a essas estruturas a regulação de determinados setores, especialmente por conta de sua especialização técnica –, haveria limites mais estreitos no que tange ao produto das fiscalizações do TCU. Ou seja, é possível, e devido, o exercício do controle, mas de modo menos interventivo do que certas vezes vem ocorrendo.

A eventual extrapolação do espaço adequado de controle, por parte do TCU, foi apontada no trabalho de Oliveira (2017) que, debruçando-se sobre 40 acórdãos direcionados à ANTT, à ANTAQ e à ANAC, concluiu pela existência de “determinações regulatórias” – entendidas como provimentos exarados pela Corte de Contas que extrapolam seu legítimo papel, considerando os limites propostos pelo próprio órgão de controle atinentes ao “controle de segunda ordem”. Apesar de pouco numerosas, tais determinações tendem a turvar as atribuições de controlador e regulador.¹⁴

¹³ O controle de segunda ordem é assim definido pela jurisprudência do TCU: “A competência do TCU para fiscalizar as atividades-fim das agências reguladoras caracteriza-se como controle de segunda ordem, cabendo respeitar a discricionariedade das agências quanto à escolha da estratégia e das metodologias utilizadas para o alcance dos objetivos delineados. Isso não impede, todavia, que o TCU determine a adoção de medidas corretivas a ato praticado na esfera discricionária dessas entidades, quando houver violação ao ordenamento jurídico, do qual fazem parte os princípios da finalidade, da economicidade e da modicidade tarifária na prestação dos serviços públicos” (Brasil, 2019); “A Aneel detém a competência administrativa primária para resolver disputas que envolvam relações jurídicas estabelecidas entre concessionárias e produtores independentes de energia elétrica. Ao TCU compete exercer fiscalização de segunda ordem, com o objetivo de verificar a regularidade da atuação da Agência” (Brasil, 2016).

¹⁴ No mesmo sentido, Braga (2015, p. 75-78), a partir da análise de 59 minutas de contratos de desestatização referentes ao período de 1993 a 2013, relativos à atuação da ANEEL, da ANTT e da

Apesar da reconhecida capacidade técnica de seus quadros e de sua vocação interdisciplinar – o que permite ao TCU um escrutínio mais completo da atuação da agência quando comparado ao Judiciário¹⁵ –, vem-se pregando no âmbito da literatura a necessidade de autocontenção do órgão de controle, notadamente a partir da deferência ao procedimento normativo observado pelo regulador, de modo a que não se torne, o TCU, substituto à agência.

De maneira geral, é acertada a consignação de Willeman (2020) no sentido de que, na ausência de vício procedimental ou ilegalidade, deve incidir a regra da autocontenção das instâncias de controle, não cabendo ao TCU emitir comando relativo a decisões das agências tomadas com fundamento na discricionariedade técnica. Devem ser observados padrões de prudência e humildade por parte do controlador, de modo a não substituir escolhas regulatórias tomadas por estruturas desenhadas para isso.

Por outro lado, a participação do TCU na atuação regulatória vem se traduzindo em instância de justificativa das posições do regulador. Na eventualidade de discordância do mérito da regulação, a rigor, cabe ao TCU apenas recomendar providências, que ficam ao alvedrio do regulador, e não as determinar de maneira cogente. Entretanto, como se viu, nem sempre é o que vem acontecendo na prática.

Trabalho empírico conduzido por Dourado (2021) explorou o controle da atividade normativa das agências pelo TCU e apontou: i) alto grau de alinhamento dos colegiados de ministros aos posicionamentos externados pelas unidades

1058

ANP, constatou que “existe uma correlação significativa entre, de um lado, a extensão das determinações e recomendações do TCU destinadas às agências reguladoras e, de outro, a quantidade de inovações introduzidas em contratos de concessão”. Ou seja, “quanto mais extensa a decisão do TCU em determinado processo de acompanhamento de concessão, menos inovações surgirão na concessão seguinte”. Em sentido diverso, Raick (2023, p. 112), que examinou 353 julgados do TCU relativos à ANTT, à ANTAQ, à ANEEL, à ANATEL e à ANAC, apresenta uma visão positiva em relação ao avanço do TCU sobre o mérito regulatório: “[...] conclui-se ser de inigualável importância a presença do controle externo atuante sobre a discricionariedade das agências reguladoras, porquanto, por um lado, a função normativa exercida pelas agências costuma ser exercida com ampla liberdade de atuação em vista de serem normatizadas apenas por standards (padrões técnicos), por outro, se reconhece a existência de déficit democrático nas agências reguladoras, decorrente da possibilidade de criação normativa por órgãos não democraticamente eleitos”.

¹⁵ Judiciário e Ministério Público, apesar de vocacionados ao controle da Administração Pública, tendem a privilegiar aspectos procedimentais da atuação das agências reguladoras, ostentando, em geral, menor preparo institucional para lidar com estruturas multidisciplinares. A formação (apenas) jurídica dos magistrados e membros do Ministério Público contribuem para a circunscrição a aspectos formais da regulação, afinal “técnicas regulatórias não são familiares ao treinamento jurídico”, como aduziu Silva (2021, p. 33), que conduziu pesquisa empírica baseada em análise de decisões judiciais e entrevistas com juízes, funcionários e advogados das agências.

técnicas do TCU, tornando-as, virtualmente, o efetivo *centro decisório* da Corte de Contas; e ii) que o TCU intervém na regulação essencialmente determinando a criação de normas por parte da agência, ou questionando regulações expedidas por ela, determinando sua alteração. Segundo esse autor, a intervenção do TCU nesses moldes causa problemas de duas ordens: i) descaracterização da agenda regulatória da agência, prejudicando a transparência e a previsibilidade na concepção de normas; e ii) o excesso de condicionamentos, nas determinações do TCU, relativos ao ato normativo vindouro, o que torna a agência mera “carimbadora” de uma minuta que está virtualmente dada. Por outro lado, Dourado (2021) observou que há relação clara entre a processualização dos atos normativos nas agências e a maior ou menor deferência do TCU ao regulador: a Corte foi sensível e majoritariamente deferente às normas precedidas de instrumentos legitimadores como consultas públicas, audiências públicas e AIR.

De todo modo, em que pese a atuação interventiva do TCU em determinados casos, controlando a atividade normativa das agências reguladoras, seu papel difere amplamente do que seria a competência de um ROB, conforme a caracterização apresentada no item 1.1.

Como visto, a um ROB, segundo a OCDE (2021), compete coordenar toda a Administração Pública para produzir regulação de alta qualidade, promover a perspectiva de todo o governo e garantir a consistência com a política regulatória; controlar a qualidade das ferramentas de gestão regulatória (por exemplo, revisar a qualidade das AIR, consultas públicas, ARR); emitir ou fornecer orientações relevantes sobre a utilização de ferramentas de gestão regulatória, incluindo a capacitação; coordenar a política regulatória; e avaliar sistematicamente a política regulatória. Entretanto, como visto, o TCU não coordena toda a Administração voltada à regulação, tampouco promove a perspectiva do governo, e nem mesmo tem como cerne de sua atuação a consistência global da política regulatória. Apesar de realizar, pontualmente, determinadas ações de controle das ferramentas de gestão regulatória, não o faz sistematicamente.

Gadben (2021, p. 226) ressalta a significativa diferença entre o OIRA e o TCU:

[...] trata-se de órgãos com desenhos institucionais totalmente diferentes. Enquanto o OIRA foi desenvolvido ao longo do tempo objetivando dar maior eficiência ao sistema regulatório americano, coordenando todos os envolvidos em determinada regulação, revisando essa dinâmica como um todo para, ao final, ter um resultado que atenda as políticas a serem implementadas pelo Executivo, o Tribunal de Contas da União possui desenho institucional de órgão de controle, cuja obrigação é fiscalizar a administração pública, exigindo dela a observância aos critérios de legalidade, legitimidade e economicidade, previstos no art. 70 da Constituição Federal.

Admitir que o Tribunal de Contas da União venha a cumprir a mesma missão do OIRA pode colocar em dúvida a própria isenção da Corte de Contas quando no cumprimento de suas competências previstas constitucionalmente [...].

Chega-se à mesma conclusão quando se confronta o papel exercido pelo TCU com as funções do OIRA elencadas por Sunstein (2013). Como já afirmado, para esse autor, ao OIRA cabe sobretudo coletar informações dispersas, especialmente quanto aos impactos da regulação, com o propósito de compartilhá-las, garantindo que as agências sejam capazes de recebê-las e usá-las. Além disso, deve o OIRA trabalhar em colaboração com as agências para garantir a participação dos interessados e a consideração dos comentários destes nas regras finais, bem como supervisionar o processo interinstitucional nas agências, procurando um consenso razoável entre pontos de vista diversos.

Algumas dessas atividades são realizadas (pontualmente, não se forma sistemática) pelo TCU em processos específicos, especialmente em auditorias operacionais. Entretanto, a Corte não atua como centro agregador de informações, não se preocupando diretamente com a abrangência quantitativa da análise dos regulamentos, mas voltando-se a análises pontuais a partir de critérios de materialidade, relevância e risco, ou mesmo em decorrência de denúncias ou representações. Em relação ao processo interinstitucional, ressalta-se o novo procedimento consensual adotado pelo TCU, a partir da Instrução Normativa TCU nº 91/2022. A criação de uma unidade específica na Corte de Contas para tratar dos conflitos regulatórios com ênfase na construção de acordos pode ser considerada uma mostra institucional de moderação – sem prejuízo da constante vigilância acerca dos riscos de deturpação da prática (Cyrino e Salathé, 2024; Forni, 2024). Contudo, a mediação técnica realizada pelo TCU se dirige, primordialmente, a controvérsias relativas a contratos de concessão já em operação, e não à atividade normativa das agências reguladoras.

Em suma, em que pesem algumas poucas semelhanças, ressaltam as enormes diferenças entre o TCU e um ROB. O papel institucional do TCU se assemelha, embora também haja marcantes diferenças, ao do GAO americano, como um controlador de segunda ordem, e, mesmo assim, não há algo parecido com o *Congressional Review Act* no Brasil,¹⁶ razão pela qual a distância do TCU para um ROB fica ainda maior.

¹⁶ No Brasil, o mais próximo dessa atribuição do Congresso americano é a competência exclusiva do Congresso Nacional, com base no art. 49, inciso V, da Constituição, para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. Entretanto, há diferenças entre uma ferramenta e outra: “1) o decreto legislativo do Congresso Nacional não depende de sanção ou veto do presidente da República, o que se exige na “revisão congressional” americana; 2) em princípio, as normas das agências não poderiam ser sustadas por

4. PRECISAMOS DE UM GUARDIÃO DA REGULAÇÃO?

Como comentado na introdução, no *peer review Reforma Regulatória no Brasil*, de 2022, a OCDE sugeriu que o Brasil poderia considerar fortalecer o papel da SEAE como órgão de supervisão da AIR e da participação social (OCDE, 2022, p. 80). Para isso, o documento reconheceu que seria necessário realizar alterações legislativas para atribuir à SEAE competência para examinar as AIR e eventualmente para devolver as que não apresentem uma análise adequada. De fato, como examinado no item 2.1, a SEAE não desempenha o papel de um ROB na prática, nem dispõe das condições institucionais para fazê-lo no presente. Por seu turno, do exame do controle que vem sendo desempenhado pelo TCU tampouco foi possível enquadrar suas atividades como a de um ROB. Com isso, convém organizar os principais achados sobre a atuação prática detectados nesses dois órgãos brasileiros.

Para facilitar a visualização das características relacionadas ao funcionamento da SEAE e TCU como ROB, montou-se o seguinte quadro esquematizando os principais problemas:

Quadro 1 - Achados da atuação da SEAE e do TCU como controladores da regulação

	SEAE	TCU
1)	Seu foco vem sendo o da análise concorrencial, com fundamento no art. 9º, § 7º, da Lei Geral das Agências Reguladoras. Trata-se a concorrência econômica de um aspecto limitado da regulação.	O controle vem sendo realizado conforme parâmetros de legalidade, a legitimidade e a economicidade, e mesmo a eficiência e a efetividade. A melhoria da qualidade regulatória não é o seu foco.
2)	A atuação da SEAE na avaliação da AIR das agências reguladoras não está disponibilizada e publicada no seu site.	A jurisprudência é dispersa e o sistema de busca não segmenta seus entendimentos sobre o controle da produção normativa das agências reguladoras.
3)	Não existe um procedimento fixado para a supervisão sistemática das agências reguladoras ou um prazo para sua manifestação.	O procedimento adotado, quando do exame das normas regulatórias, não difere de outras ações de controle externo – averiguadas “caso a caso”, sem preocupação sistêmica.
4)	Não atua agregando informações, promovendo articulação institucional ou zelando pela política regulatória.	Não atua agregando informações, promovendo articulação institucional ou zelando pela política regulatória.

motivos de conveniência e oportunidade; e 3) inexistência da obrigatoriedade de que as agências remetam a regulação ao Congresso, dificultando, na prática, a supervisão, diferentemente do que ocorre nos EUA, cuja sistemática mitiga a desvantagem informacional dos parlamentares” (Nascimento e Salinas, 2023).

5)	Não tem poderes para impedir uma regulação, nem para devolver uma AIR, tampouco suas recomendações têm <i>enforcement</i> .	Em casos pontuais, já atuou em substituição à agência reguladora. Tal possibilidade é considerada extrapolação de seu papel.
6)	Não dispõe de uma carreira permanente de funcionários, tampouco goza de estabilidade organizacional, com sucessivas mudanças na sua estrutura, competências e funcionamento ao longo do tempo.	Dispõe de carreira permanente de servidores, mas talvez careça de formação específica quanto às atribuições de uma entidade destinada à avaliação conjunta da política regulatória.
7)	Não é um órgão independente do governo, o que pode comprometer sua atuação de supervisão.	Não faz parte do governo. É um órgão independente cuja agenda tem pouca relação com as políticas regulatórias.
8)	Está vinculada ao Ministério da Fazenda, o que diminui suas capacidades para uma articulação ou supervisão mais rigorosa em termos mais amplos. Sua inserção dentro dessa estrutura institucional pode afetar suas análises quanto a outros aspectos menos quantificáveis.	Tem seu trabalho pautado ou por prioridades internas ou por demandas do Congresso Nacional, norteadas, via de regra, por risco, materialidade e relevância de ações regulatórias, ou pela sensibilidade política ou midiática dos temas. A organização dos trabalhos não se volta, de maneira sistemática e abrangente, à normatização regulatória.
9)	Não tem atuação sistemática sobre a atividade normativa das agências reguladoras em termos globais, nem trabalha com parâmetros diferentes além do impacto concorrencial.	A atuação em normatizações regulatórias pontuais, procedidas por unidades internas distintas, que contam com alta deferência dos colegiados, mas não prezam por uniformidade, diferentemente da atuação sistematizada e padronizada que se espera de um ROB.
10)	Sua preocupação é a concorrência econômica, não a melhoria regulatória em sentido amplo.	A atuação mais voltada à busca de irregularidades que à melhor organização da normatização regulatória não se coaduna com o papel de um ROB.

Fonte: Elaboração pelos próprios autores.

A partir dos pontos acima, é possível tecer algumas reflexões sobre as possíveis vantagens de uma eventual institucionalização de um ROB no Brasil. É bem verdade que tal estratégia não é um consenso na literatura. Uma das preocupações que permeiam a existência de um órgão controlador da regulação diz respeito ao risco para a independência das agências reguladoras (Martins, 2022). Entretanto, trata-se de um equívoco a concepção de que as agências estariam totalmente imunes a controles ou interações com outros órgãos, notadamente se responsáveis

pela regulação. Na verdade, mecanismos de controle ou supervisão garantem *accountability* e trazem legitimidade (e confiança) para a produção normativa das agências reguladoras.

Outra preocupação quanto à criação de um ROB é o receio de que essa instância se torne um entrave burocrático ao processo regulatório, sob a forma de um gargalo adicional. Segundo Seixas e Saccaro Júnior (2025, p. 31) o advento de um órgão que funcionaria como instituição independente para promover a gestão da qualidade e governança regulatórias, coordenar atividades entre os reguladores, bem como monitorar o uso das ferramentas pelos diferentes órgãos, incluindo a AIR, tanto do ponto de vista quantitativo, qualitativo, de transparência e do cumprimento dos requisitos legais, pode ser um caminho para o aprimoramento da atuação dos reguladores. No entanto, “uma autoridade assim se tornaria mais um tipo de órgão regulador apensado ao já extenso aparato estatal, apenas centralizando ou replicando atividades fiscalizatórias que já são passíveis de realização pela atual estrutura” (Seixas e Saccaro Júnior, 2025, p. 31).

Nada obstante, nos países onde houve a institucionalização de um órgão dessa natureza – como os Estados Unidos, com o OIRA, ou o Reino Unido, com seu *Regulatory Policy Committee (RPC)* – foi reconhecida uma sensível melhora na qualidade regulatória e na adoção das boas práticas (Martins, 2022, p. 74). Como explorado nos itens 1.1 e 1.2, e especialmente a partir das considerações de Sunstein (2013), longe de atrapalhar, um ROB é mais propenso a colaborar com vistas à melhoria da qualidade regulatória, garantindo a circulação de informações até então dispersas e a participação dos interessados. Com isso, evita-se a produção de normas que, mais cedo ou mais tarde, seriam constatadas como falhas, inefetivas e que precisariam ser modificadas. A atuação de um ROB, ao promover articulação, propicia uma política regulatória mais eficiente.

Além disso, pelo que a literatura aponta, o grande número de normas para supervisionar exige seletividade por parte do órgão de supervisão regulatória (Kerwin; Furlong, 2018). Nos Estados Unidos, embora algumas agências tenham criado uma relação de hostilidade, ao passo que outras aceitam a legitimidade da função do ROB, e a tendência é que ROB e agências trabalhem alinhados e alcancem consenso na maior parte dos assuntos. Sob esse aspecto, a supervisão regulatória é eficaz e bem-sucedida em imprimir a política regulatória do presidente.

Outra vantagem decorrente da institucionalização de um ROB está em que o fortalecimento das atividades de supervisão regulatória e do controle de qualidade compõe os indicadores da OCDE de Política Regulatória e Governança (iREG), que mede a adoção de boas práticas na elaboração da regulação (OCDE, 2020).¹⁷ Nessa categoria específica, estimula-se o exercício da função de ROB (mesmo que distribuída entre vários órgãos) e que seja realizada avaliação do envolvimento das partes interessadas disponível ao público. Assim, se o Brasil pretende ingressar na OCDE, convém melhorar sua pontuação no iREG.

¹⁷ A metodologia completa dos indicadores que compõem o iREG estão em Arndt et al. (2015).

A existência de um órgão avaliador independente – formado por especialistas de diferentes áreas e capazes de examinar a qualidade das evidências apresentadas para a regulação – tende a contribuir para que as decisões regulatórias sejam devidamente fundamentadas e zelar pela procedimentalização da regulação no âmbito das agências. A institucionalização traz uma vantagem em termos de estabilidade não só organizacional, mas também do que se espera da regulação no âmbito das agências reguladoras em geral, já que algumas têm a estrutura melhor do que outras. A atuação do ROB converge para equalizar essas disparidades.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo se dedicou a analisar conceitualmente os órgãos de supervisão regulatória (ROBs), considerados pela OCDE uma peça-chave na política regulatória eficaz. A partir da revisão da literatura, especialmente a que diz respeito ao funcionamento do OIRA, do GAO, da SEAE e do TCU, o objetivo do trabalho foi o de verificar se o Brasil conta com ROBs satisfatórios, à luz do que se espera deles, conforme os parâmetros da literatura e da própria OCDE.

Como se viu, entre as funções essenciais da supervisão regulatória, estão as de controlar a qualidade das ferramentas de gestão regulatória e coordenar a política regulatória. Há vários arranjos institucionais possíveis que permitem aos ROBs desempenhar tais atribuições. Inclusive, normalmente há mais de uma instituição cumprindo o papel de supervisão regulatória.

Nos Estados Unidos, o órgão de referência é o OIRA, que atua mais na articulação interinstitucional das agências – principalmente como um facilitador de processos e organizador de informações –, cumprindo menos um papel de sancionador. Por seu turno, o GAO exerce um papel diferente, pois sua principal função é produzir informação, sob a forma de relatórios, a respeito das regulações aprovadas pelas agências reguladoras, as quais têm a obrigação de remeter cópias para o GAO. Tais relatórios podem embasar a atuação do Congresso nos termos do *Congressional Review Act* (CRA), que estabelece o procedimento da revisão, desaprovação e eventual invalidação das normas produzidas pelas agências no âmbito do Legislativo.

No Brasil, a SEAE vem tendo uma atuação limitada em relação às agências reguladoras, na medida em que emite manifestações meramente opinativas e exclusivamente sob a perspectiva do impacto concorrencial dos atos normativos. A SEAE não dispõe de uma carreira de funcionários especialistas em regulação, não conta com um procedimento determinado para realizar a supervisão em caráter sistemático, nem é dotada de estrutura organizacional estabilizada para o desempenho das suas atribuições. Inclusive, alguns governos chegaram a extinguir a unidade, o que revela as deficiências institucionais a que está sujeita.

Já o TCU tem assumido a função de controlador da atividade normativa das agências reguladoras, como uma das dimensões da expansão por que o tribunal passou na formatação da Constituição de 1988. Entretanto, como instituição

superior de controle, o TCU não realiza atividades de coordenação da Administração voltada à regulação, não promove a política regulatória do governo, nem tem como foco a melhoria da qualidade regulatória. Com isso, o TCU não atua como verdadeiro ROB.

A partir da pesquisa, viu-se que a organização institucional da supervisão regulatória e do controle de qualidade das ferramentas de gestão regulatória no Brasil é uma área com margem para melhorias significativas no país. Não necessariamente, entretanto, deve ser seguida a recomendação da OCDE de fortalecer a SEAE como ROB, em razão dos problemas já indicados no Quadro 1. Talvez, o caso seja de criar um novo órgão, fora da estrutura do Ministério da Fazenda, para cujo debate este trabalho espera ter contribuído.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ricardo Barreto de. *A regulação do mercado de compras públicas no Brasil: A procedimentalização administrativa e a construção do conceito de interesse público*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ARNDT, Christiane et al. 2015 indicators of regulatory policy and governance: Design, methodology and key results. *OECD Regulatory Policy Working Papers n. 1*, 2015.

BALDWIN, R. *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. Oxford: OUP, 2010.

BONFADINI, Paulo André Espirito Santo. *O poder normativo autônomo das agências reguladoras: critérios e controles*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

BRAGA, André de Castro Oliveira Pereira. *O Tribunal de Contas da União inibe inovações em concessões públicas?*. Dissertação de mestrado – FGV. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

BRANT, Danielle. Governo deve analisar criação de órgão regulador das agências. *Folha de São Paulo*, 14/10/2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Censo de Reguladores Federais 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/acesso-a-informacao/reg/arquivos/censo-de-reguladores-federais-2022/censo-de-reguladores-federais-2022.xlsx>. Acesso em: 18 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão 1448/2022. Relator: Min. Vital do Rêgo, julgado em 22.06.2022. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão 1166/2019. Relator: Min. Augusto Nardes, julgado em 22.05.2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 26 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão 4773/2016. Relator: Min. Benjamin Zymler, julgado em 19.07.2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 30 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Operacional, 2020.

BRASIL. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade. *Guia para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)*. Brasília: Ministério da Economia, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.190 MC-REF. Ação direta de inconstitucionalidade - Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) - Entidade de classe de âmbito nacional - Legitimidade ativa "ad causam" - Autonomia do Estado-Membro - A constituição do estado - Membro como expressão de uma ordem normativa autônoma – Limitações ao poder constituinte decorrente [...]. Relator: Min. Celso de Mello, 10 de março de 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e Peter Spink, (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres. Regime constitucional dos tribunais de contas. *Fórum*, set. 2018. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 29 de maio de 2024.

CAREY, Maeve P.; DAVIS, Christopher M. The Congressional Review Act (CRA): A Brief Overview. *Congressional Research Service*, 2023. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10023>

COGLIANESE, Cary. Measuring Regulatory Performance – Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy. *OECD Expert Paper n. 1*, 2012.

CYRINO, André; SALATHÉ, Felipe. A consensualidade abusiva no direito administrativo: notas iniciais de teorização. *Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, p. 634-86, maio/ago., 2024.

DOURADO, Guilherme Afonso. *O controle da função normativa das agências reguladoras pelo TCU*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

DUDLEY, Susan. Don't Make DOGE About Nothing. *Wall Street Journal*, 12/12/2024.

DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. *O soberano da regulação: o TCU e a infraestrutura*. São Paulo: Singular, 2020.

FORNI, João Paulo Gualberto. *A consensualidade no TCU: fundamentos teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados*. Monografia submetida ao Prêmio Ministro Guilherme Palmeira, Brasília: Tribunal de Contas da União, 2024.

FORNI, João Paulo Gualberto. Controle de Constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF. *Revista do TCU* n. 146, jul./dez., 2020.

GADBEN, Rodrigo Ematné. Um paralelo entre o Tribunal de Contas da União e o *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA). *Revista de Dir. Público da Economia – RDPE*, ano 19, n. 76, p. 219-231, 2021.

1067

GAO. 2024. Disponível em: <https://www.gao.gov/about>

GAO. *Rulemaking: OMB's Role in Reviews of Agencies' Draft Rules and the Transparency of Those Reviews*. 2003. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-03-929>

GAO. *Regulatory Review Processes Could Be Enhanced*. 2014. Disponível em: <http://www.gao.gov/products/GAO-14-423T>.

GARCIA, Nathalia. Silveira diz que Aneel falha na fiscalização da Enel após novo apagão em SP. *Folha de São Paulo*, 12/10/2024.

GOMES, Marcelo Barros. Supreme Audit Institutions in search of accountability in the utility regulation sector: an appraisal of possibilities of institutional collaboration capacity building between the brazilian Tribunal de Contas da União and the United States Government Accountability Office. GAO, Strategy Paper, 2004 International Fellowship Program, 2004.

GUERRA, Sérgio. *Agências reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

HELLER, Gabriel. *Controle externo e separação de poderes na constituição de 1988: Fundamentos e eficácia jurídica das determinações e recomendações do Tribunal de Contas*. Dissertação de Mestrado. Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, 2019.

HOOD, Christopher. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

INTOSAI. 2024. Disponível em: <https://www.intosai.org/about-us/overview>

KERWIN, Cornelius M.; FURLONG, Scott R. *Rulemaking: How government agencies write law and make policy*. 5th ed. Thousand Oaks, CA: CQ Press, 2018.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MARTINS, Maria Luiza Costa. *Simplificação, validação e melhoria nas análises de impacto regulatório e avaliações de resultado regulatório: os exemplos do Reino Unido*. Cadernos Enap, 115; Coleção: Regulação. Brasília: Enap, 2022.

MEDEIROS, Bruno Abreu de. *Os controles em xeque: entre a hipertrofia e a ineficácia do controle das políticas públicas – uma análise do Tribunal de Contas da União*. Tese de doutorado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

MENEZES, Monique. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, out. 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NASCIMENTO, Roberta Simões; SALINAS, Natasha. O poder do Congresso para ‘desaprovar’ normas de agências reguladoras nos EUA. *Jota*, 12/04/2023.

PIMENTA, Guilherme; SANT’ANA, Jéssica. Fazenda recria Seae e quer aprofundar análise concorrencial. *Valor Econômico*, 18/03/2024.

OECD. 2022. *Regulatory Reform in Brazil*. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-reform-in-brazil_d81c15d7-en

OECD. 2021. *Regulatory Policy Outlook*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/oecd-regulatory-policy-outlook-2021-38b0fdb1-en.htm>

OECD. 2020. *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020*. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-das-administracoes-publicas-america-latina-e-caribe-2020_b320a27a-pt

OECD. 2015. *Regulatory Policy Outlook*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

OIRA. 2025. Disponível em: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/omb/information-regulatory-affairs/>. Acesso em: 18 mai. 2025.

OLIVEIRA, Anderson Marcio de. *Intervenção regulatória do TCU: avaliação empírica nos processos de concessão da ANTT, ANTAQ e ANAC*. Dissertação – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.

OMB. 2024. Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) Q&A's. Disponível em: https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/OIRA_QsandAs

RADAELLI, Claudio; FRITSCH, Olivier. Measuring Regulatory Performance – Evaluating Regulatory Management Tools and Programmes. *OECD Expert Paper* n. 2, 2012.

1069

RAICK, David. *Os limites para a atuação do Tribunal de Contas da União em face da discricionariedade das agências regulatórias: estudo sobre o alcance da acepção da expressão “controle de segunda ordem”*. Brasília: ISC/TCU, 2023.

RENDA, Andrea; CASTRO, Rosa; HERNÁNDEZ, Guillermo. Defining and contextualising regulatory oversight and co-ordination. *OECD Regulatory Policy Working Papers* n. 17, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1787/a4225b62-en>

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos?. *Revista do TCU*, v. 33, n. 93, p. 55-73, 2002.

SAAB, Flávio; MIDDLEJ E SILVA, Suylan de Almeida. Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil?. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro 56(4): 529-549, jul./ago., 2022.

SALISBURY, Robert H.; HEINZ, John P.; Nelson, Robert L.; LAUMANN, Edward O. Triangles, networks and hollow cores. The complex geometry of Washington interest representation. In: PETRACCA, Mark P. (ed). *The politics of interests. Interest groups transformed*. London: Routledge, 1992, p. 139-140.

SANTOS, Luiz Alberto dos; PROENÇA, Jadir Dias. A necessidade de um órgão de supervisão regulatória: OSR no Brasil. *Conjur*, 17/10/2024.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro; SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. *Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil? Uma avaliação da experiência federal*. Brasília, DF: Ipea, jan. 2025. (Texto para Discussão, n. 3046). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3046-port>

SILVA, Jeovan Assis da. *The Interrelationship between Courts and Administration: boundaries and factors affecting the judicial review of regulatory decisions in Brazil*. Tese de doutorado – Universidade de Brasília. Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Gestão Pública, Brasília, 2021.

SOUZA, Neemias Albert de. *Entidades fiscalizadoras superiores: principais espécies de desenho institucional*. Monografia (Bacharelado – Direito) – Universidade de Brasília, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. Competência de controle dos Tribunais de Contas – possibilidades e limites. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade*. São Paulo: Almedina, 2020. pp. 19-58.

SUNSTEIN, Cass R. The Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and Realities. *Harvard Law Review*, v. 126, n. 7, p. 1838-1879, 2013.

1070

WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de. Agências reguladoras. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 36, n. 141 jan./mar. 1999.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.