

6 Política regulatória em nível subnacional no Brasil

Este capítulo descreve os dispositivos em vigor no Brasil compatíveis com a busca e aplicação de coerência regulatória e de uma política de melhoria da regulação em nível subnacional. Ele começa destacando a competência de regulação de cada nível de governo. Em seguida, apresenta o contexto e as práticas de coerência regulatória nos três níveis de governo e a aplicação de uma política de melhoria da regulação e de ferramentas de gestão regulatória em nível regional. Por fim, o capítulo apresenta exemplos de práticas de melhoria da regulação em dois estados: Ceará e Minas Gerais.

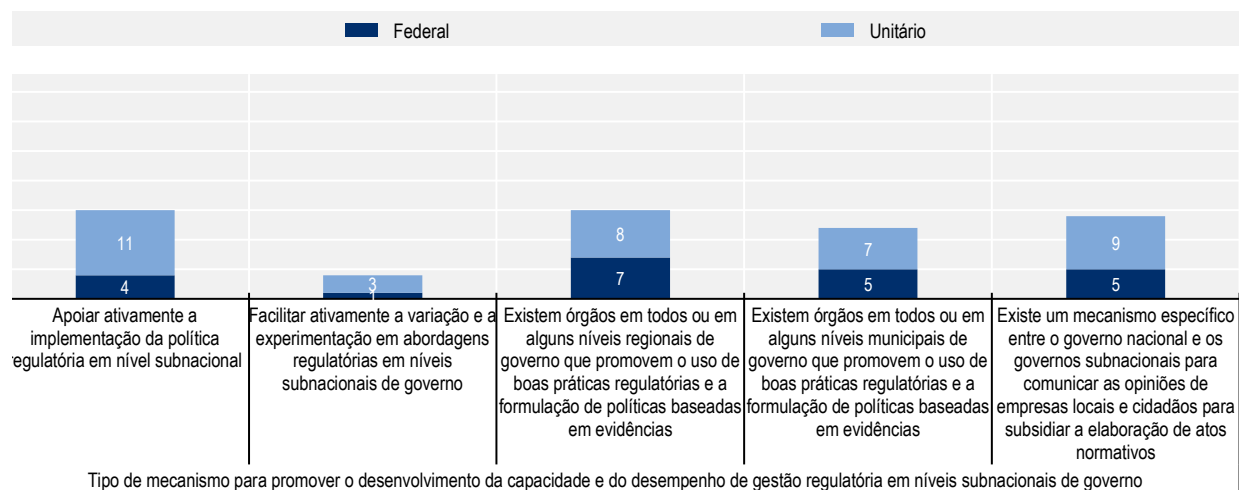
Argumentos para a promoção e implementação de políticas regulatórias em nível subnacional

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança de 2012 concentra-se na melhoria da regulação nos governos subnacionais por meio de dois aspectos fundamentais: coerência regulatória em todos os níveis de governo e o desenvolvimento de capacidades em estados e municípios. Uma forma de incentivar a coerência é identificar problemas regulatórios transversais, resultando em abordagens regulatórias semelhantes e evitando a duplicidade ou o conflito de normas. Além disso, a Recomendação convida os países a trabalharem no desenvolvimento de capacidades e desempenho da gestão regulatória em governos subnacionais (OECD, 2012^[1]).

Os governos subnacionais têm um papel fundamental na consecução dos objetivos das políticas públicas por meio da regulação. Os estados e municípios podem ter a capacidade jurídica para editar e aplicar atos normativos dentro da sua própria esfera. Por outro lado, eles podem ter que implementar e aplicar normas editadas por níveis superiores de governo, por meio de atos normativos infralegais, como leis locais, manuais ou diretrizes, combinados com ações para garantir a aplicação e a conformidade das normas (OECD, 2021^[2]).

Os Indicadores de Política Regulatória e Governança (IREG) da OCDE de 2021 ressaltam que alguns países têm feito progressos na melhoria da regulação em nível subnacional. Alguns países da OCDE criaram órgãos em níveis subnacionais de governo com a tarefa de supervisionar a política regulatória. Os indicadores também mostram que os governos promovem o uso de mecanismos para recolher opiniões das partes interessadas em nível local para ajudar a fortalecer a política regulatória em nível subnacional e federal. A Figura 6.1 mostra os mecanismos mais comuns de que os países da OCDE dispõem para incentivar o desenvolvimento de capacidades e desempenho de gestão em seus governos subnacionais.

Figura 6.1. Mecanismos para incentivar o desenvolvimento da capacidade e do desempenho de gestão em nível subnacional



Observação: os dados são baseados em 38 países membros da OCDE. Os países de tipo federativo são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Alemanha, México, Suíça e Estados Unidos da América. A UE não está incluída nos dados.

Fonte: Indicadores da Pesquisa sobre Política Regulatória e Governança de 2021.

A divisão dos poderes regulatórios no Brasil

Disposições constitucionais

O Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel da União, estados e municípios. A Constituição da República Federativa do Brasil (Arts. 21, 22, 23, 24 e 30) estabelece a competência e as limitações dos níveis federal, estadual e municipal de governo para editar normas, sejam elas legislativas e respectivas regulamentações (art. 22 e 23) e administrativas (art. 21, 23 e 30). Os estados e municípios poderão editar atos normativos sobre matérias de competência legislativa e administrativa. A competência comum dos governos federal, estadual e municipal diz respeito a questões coletivas, como a guarda da Constituição, saúde, meio ambiente e promoção da cultura, entre outras.

O art. 22 da Constituição relaciona as matérias sobre as quais somente o governo federal tem competência para legislar de forma privativa o que, em regra não permite a regulamentação legal por parte dos entes subnacionais. Nesse sentido, o parágrafo único do referido artigo estabelece a possibilidade de que leis complementares autorizem os estados a legislar sobre questões específicas relativas a essas matérias. Entre elas estão: direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; seguridade social; registros públicos; normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, estados, Distrito Federal e municípios; e propaganda comercial (Presidency of the Republic of Brazil, 1988₍₃₎).¹

O art. 23 estabelece as competências comuns aos três níveis de governo. A lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Algumas competências comuns são: saúde e assistência pública; proteger o meio ambiente e combater a poluição; promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização; e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Os estados são responsáveis por matérias de interesse regional. Na Constituição não há qualquer disposição expressa definindo cada uma de suas competências, tornando-as *residuais*. O art. 24 da Constituição consolida a relação de matérias para as quais o governo federal e os estados têm competência legislativa concorrente. Nesses casos, cabe à União estabelecer regras gerais, enquanto os estados podem estabelecer normas específicas. Entretanto, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados e, na ausência de lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades. Entre os temas sujeitos à competência dos estados estão os registros comerciais; leis tributárias, financeiras e econômicas; proteção do meio ambiente; segurança social, proteção da saúde e defesa; proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. Sobre esses temas, a competência do governo federal deve limitar-se ao estabelecimento de normas gerais. A superveniências da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Por fim, o art. 30 da Constituição estabelece que é dever dos municípios legislar sobre matérias de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Os municípios são responsáveis por matérias de interesse local, como transporte coletivo, planejamento do uso e do parcelamento do solo, prestação de serviços de atendimento à saúde e promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local. Além disso, os municípios podem instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas.

A Lei da Liberdade Econômica e os governos subnacionais

A Lei de Liberdade Econômica aplica-se a estados e municípios somente quando a legislação ordinária federal delega o ato público de liberação da atividade econômica. Algumas disposições da Lei de Liberdade Econômica, como o Decreto Federal de Licenciamento (Decreto nº 10.178 de 18 de dezembro de 2019), aplicam-se a entidades subnacionais se os atos públicos de liberação da atividade econômica forem derivados ou delegados por legislação ordinária federal. Como os governos subnacionais no Brasil são autônomos, o decreto federal que regulamenta a AIR (Decreto nº 10.411/2020) não se aplica a eles. Cada governo subnacional precisa criar seu próprio marco regulatório para a implementação de ferramentas de melhoria da regulação (Executive Power of Brazil, 2020^[4]).

Coerência regulatória nos três níveis de governo

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança de 2012 afirma que os governos, quando necessário, devem promover a coerência regulatória por meio do uso de mecanismos de coordenação entre os níveis supranacional, nacional e subnacional de governo. Além disso, os governos devem identificar questões regulatórias transversais em todos os níveis de governo para promover a coerência entre as abordagens regulatórias e evitar a duplicidade ou conflito de normas (OECD, 2012^[1]).

Sobre esse assunto, os governos nacionais devem garantir a existência de mecanismos que assegurem a coerência regulatória para evitar lacunas, sobreposições ou conflitos, tanto no conteúdo dos instrumentos regulatórios quanto nas abordagens de controle em todos os níveis de governo. Os governos subnacionais fazem parte da máquina da administração pública. Como tal, eles devem ser capazes de seguir princípios e aplicar as ferramentas apropriadas para garantir que as normas que editam sejam de alta qualidade. Além disso, eles devem garantir a efetiva aplicação e implementação do marco regulatório.

Entretanto, isso só pode ser alcançado de forma efetiva se as diretrizes e os procedimentos editados pelos governos estaduais e municipais forem totalmente coerentes com a legislação federal. A elaboração e publicação de atos normativos infralegais seriam beneficiadas com a aplicação de ferramentas de gestão regulatória para promover a qualidade regulatória, como a AIR e a participação social. Isso só será possível se os governos subnacionais tiverem a capacidade de implementar e utilizar essas ferramentas. O mesmo raciocínio se aplica aos estados e municípios responsáveis pelo controle e pela fiscalização do marco regulatório (ver Quadro 6.1 para um exemplo de coordenação e colaboração eficazes entre as instituições para assegurar uma entrega regulatória efetiva).

Quadro 6.1. O regime de Autoridade Primária no Reino Unido: um mecanismo para impulsionar a entrega regulatória em nível subnacional

A Autoridade Primária é um regime legal no qual uma autoridade local assume a responsabilidade de fornecer assessoria e orientação às empresas sobre como elas podem atender às normas locais. Especificamente, a Autoridade Primária abrange a regulação relativa à saúde ambiental, às normas comerciais e à segurança contra incêndios. A autoridade que atua como Autoridade Primária é o principal ponto de contato com a empresa ou a associação empresarial que integra a parceria.

A Autoridade Primária é baseada em parcerias entre empresas e uma autoridade local escolhida. Entretanto, se uma Autoridade Primária não for capaz de abranger todas as áreas regulatórias exigidas pelas empresas, elas podem encontrar outro parceiro para atender às suas necessidades. Além disso, se as empresas fazem negócios tanto na Inglaterra quanto no País de Gales, elas podem ter uma Autoridade Primária em ambas as nações para áreas da legislação que são delegadas ao governo

galês. Os reguladores que atuam como Autoridades Primárias incluem conselhos regionais, distritais e unitários, autoridades de resgate e bombeiros.

Em nível nacional, o Escritório de Segurança de Produtos e Normas (OPSS) do Departamento de Negócios, Energia e Estratégia Industrial (BEIS) é responsável pela Autoridade Primária e gerencia o Registro da Autoridade Primária. Os reguladores nacionais podem ser uma fonte de conhecimento para as autoridades primárias, cabendo a elas apoiar os reguladores nacionais para melhor compreender e interagir com as empresas locais.

Os benefícios para as empresas incluem:

- Acesso à assessoria oficial e competente das Autoridades Primárias
- Reconhecimento de acordos de conformidade robustos
- Meios eficazes para atender às normas comerciais e sobre a adequação dos sistemas de controle comercial
- Confiança de que elas estão se protegendo e protegendo seus clientes.

Os benefícios para os reguladores incluem:

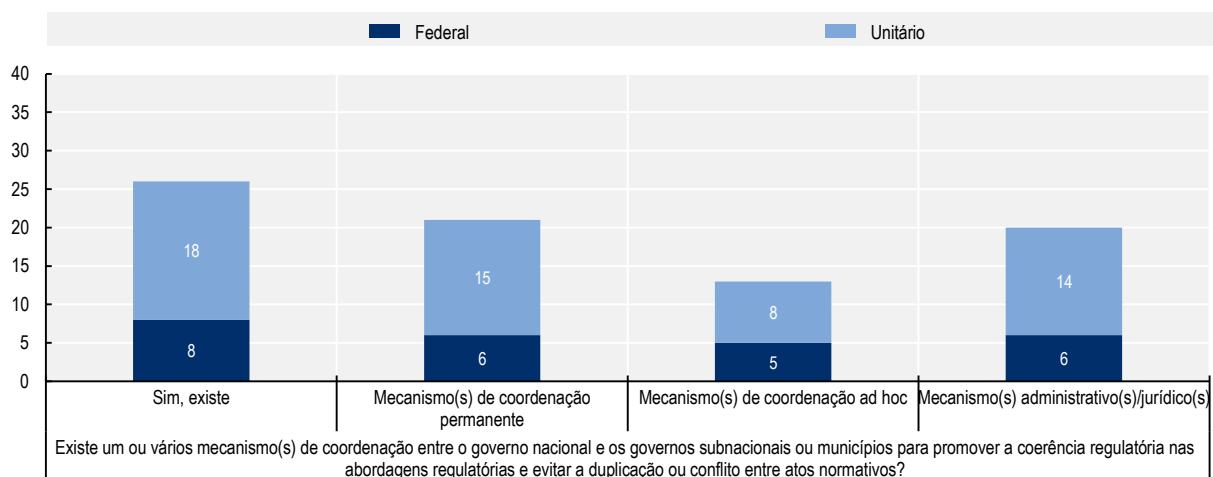
- Clareza sobre a responsabilidade está alocada
- Apoiar o crescimento econômico local por meio de relações comerciais mais fortes
- Melhorar a coerência da regulação local e direcionar os recursos para as áreas de alto risco
- Desenvolver o conhecimento da equipe por meio de parcerias
- Proteger os serviços essenciais por meio da recuperação de custos, uma vez que as autoridades locais estão autorizadas a cobrar uma taxa de recuperação de custos pelos serviços prestados como Autoridades Primárias.

Os benefícios para os cidadãos incluem:

- Proteção efetiva, já que as empresas cumprem com a legislação de forma mais eficaz.
- Redução de riscos devido a uma melhor compreensão das empresas e foco em áreas de alto risco.

Fonte: (OECD, 2021^[2]).

Os governos nacionais devem se concentrar em desenhar e adotar mecanismos de coordenação adequados para elaborar políticas e práticas regulatórias para todos os níveis de governo. Isso poderia ser feito utilizando medidas para alcançar a harmonização ou por meio de acordos de reconhecimento mútuo. Tais acordos ajudam a harmonizar a regulação nos governos regionais e reduzem a carga administrativa para cidadãos e empresas. A Figura 6.2 mostra os mecanismos mais comuns que os países da OCDE utilizam para promover a coerência regulatória em todos os níveis de governo. Os países da OCDE dispõem de muitas oportunidades para desenvolver ações com governos subnacionais que beneficiarão a eficácia geral do marco regulatório na consecução dos objetivos políticos.

Figura 6.2. Mecanismos para promover a coerência regulatória junto aos governos subnacionais

Observação: os dados são baseados em 38 países membros da OCDE. Os países de tipo federativo são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Alemanha, México, Suíça e Estados Unidos da América. A UE não está incluída nos dados.

Fonte: Indicadores da Pesquisa sobre Política Regulatória e Governança de 2021.

A situação do Brasil é semelhante a dos países da OCDE na implementação de mecanismos de interação com governos subnacionais. A Lei de Liberdade Econômica concentra-se na redução da carga administrativa e abrange os governos subnacionais se a regulação estiver impondo custos desnecessários. Entretanto, a lei não considera a criação ou a aplicação de estratégias para buscar a harmonização da regulação. A Redesim é um bom exemplo nacional de uma estratégia para buscar a harmonização na abertura de empresas. Conforme descrito no capítulo sobre a revisão do estoque regulatório, a Redesim é uma rede que visa integrar o processo de registro e legalização de empresas no âmbito dos três níveis de governo. As redes incentivam os esforços de coordenação entre os diferentes níveis de governo com o objetivo de evitar sobreposições e duplicidade de documentos e exigências de informação.

Governos subnacionais criam licenças e autorizações para que as empresas iniciem suas atividades e atuem. Normalmente, o processo para obter essas licenças e autorizações é oneroso, na medida em que as empresas são obrigadas a fornecer uma grande quantidade de documentos e comparecer a várias agências do governo. A tendência dos departamentos de trabalhar isoladamente resulta em cargas administrativas e ineficiências, já que as empresas precisam apresentar os mesmos documentos a diferentes departamentos do governo. Todos esses elementos podem resultar na decisão de não abrir uma empresa ou abrir em um local diferente. Nesse sentido, a Redesim se torna uma ferramenta apropriada para reduzir as exigências de obtenção de autorizações e licenças. Essa iniciativa desempenha um papel fundamental na coordenação e consistência vertical (entre diferentes níveis de governo) e horizontal (entre governos subnacionais) do governo.

Como forma de resolver o problema da carga administrativa decorrente do licenciamento, em 2019, o Brasil editou o Decreto sobre Licenciamento 4.0 (Decreto nº 10.178/2019). Essa norma procura definir os critérios e procedimentos para a classificação dos níveis de risco de acordo com a atividade econômica. O decreto aplica-se aos três níveis de governo, principalmente nos casos em que um estado ou município não possui uma legislação específica para definir o risco das atividades econômicas.

Um problema frequente nos países é a existência de atos normativos sobrepostos entre os níveis de governo. A coordenação entre os governos nacionais e subnacionais para assegurar que os atos normativos entre os diferentes níveis de governo não entrem em contradição ou estabeleçam níveis semelhantes de obrigações legais constitui um desafio. Portanto, é necessário que os governos nacionais

criem ferramentas para diagnosticar problemas regulatórios em todos os níveis de governo, identificando e reformando atos normativos sobrepostos. O Quadro 6.2 mostra o exemplo de como Yucatán, um estado do México, se coordena com o governo nacional para buscar a coerência regulatória.

Quadro 6.2. Coerência regulatória no Estado de Yucatán, México

A Lei Estadual para a Gestão Integrada de Resíduos

A Lei de Melhoria da Regulação do Estado de Yucatán promove, como princípio fundamental, a coerência e harmonização das disposições que integram o marco regulatório nos níveis municipal, estadual e nacional. A lei também estabelece como objetivo a realização da AIR para garantir que as propostas de regulação cumpram com diferentes objetivos, ao mesmo tempo em que garante a coerência regulatória.

Desde 2019, o Governo do Estado de Yucatán tem trabalhado com a OCDE na implementação de recomendações de melhoria da regulação. A partir das recomendações, Yucatán fez emendas em seu marco regulatório, especificamente em sete leis. Uma dessas reformas foi a Lei sobre Gestão Integrada de Resíduos do Estado de Yucatán.

O memorando explicativo da lei estabelece que o ato normativo está em conformidade com os decretos e acordos internacionais sobre questões ambientais, assim como com a Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos e as Normas Oficiais Mexicanas sobre questões ambientais.

Além disso, essa determinação legal se baseia nos poderes estabelecidos pela Lei Geral para a Prevenção e Gestão Integrada de Resíduos, que define claramente os poderes que as entidades subnacionais devem ter em termos de gestão de resíduos, para que os três níveis de governo não se contraponham no cumprimento e na supervisão da regulação ambiental.

Fonte: Congresso do Estado de Yucatán (2019^[5]), Decreto 134-2019 que edita a Lei de Melhoria da Regulação do Estado de Yucatán, Diário Oficial do Estado de Yucatán, México.

Embora o Brasil tenha trabalhado para melhorar sua coerência e coordenação regulatória, esses esforços não têm sido realizados sistematicamente para alcançar a coerência regulatória. Evidências isoladas mostram que os governos subnacionais não estão formalmente envolvidos no processo de elaboração de novas normas nacionais. A falta de envolvimento dos governos subnacionais na criação de normas nacionais gera problemas na implementação, pois em alguns casos eles não possuem os recursos financeiros ou humanos necessários para implementar essas normas.

Desenvolvimento da capacidade e do desempenho de gestão regulatória nos níveis subnacionais de governo

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança de 2012 afirma que os governos centrais devem promover o desenvolvimento da capacidade e do desempenho de gestão regulatória nos níveis subnacionais de governo. O governo nacional deve participar ativamente na geração das capacidades necessárias em nível subnacional para promover a adoção e implementação de ferramentas de política regulatória. Ao incorporar ferramentas de melhoria da regulação nos processos de elaboração de normas estaduais e municipais, os governos subnacionais podem elaborar atos normativos de alta qualidade e reduzir a carga administrativa para cidadãos e empresas. O México é um bom exemplo de como o governo federal pode interagir com governos subnacionais para implementar boas práticas regulatórias em estados e municípios. O país se valeu de projetos específicos de colaboração e do contexto local para adotar práticas e ferramentas em estados e municípios. O Quadro 6.3 fornece um breve resumo da experiência do México na implementação da política regulatória em nível subnacional.

Quadro 6.3. Implementação da política regulatória em nível subnacional

A experiência mexicana

O México tem seguido uma abordagem gradual na adoção de ferramentas de política regulatória em nível subnacional. A colaboração entre a federação e os governos locais começou há mais de 30 anos com a criação do Sistema de Abertura Rápida de Empresas (SARE). O SARE visava a melhorar os procedimentos locais de licenciamento e o seu lançamento levou a uma intensa colaboração entre o governo federal e os municípios. Tendo em vista o caráter federativo do México, o governo central se concentrou em promover e facilitar o acesso a políticas, ferramentas e instituições de melhoria da regulação. Após a criação do SARE, o órgão de supervisão regulatória do México (COFEMER) cooperou com os governos estaduais e municipais para mensurar a carga administrativa relacionada ao licenciamento local e outros procedimentos importantes. A estratégia mexicana de promoção e facilitação, em vez de imposição, abriu o caminho para a adoção de outras ferramentas de política regulatória pelos governos locais.

A emenda constitucional de 2017 incluiu uma obrigação de melhoria da regulação para todas as instituições nos três níveis de governo do país. Isso resultou na publicação da Lei Geral de Melhoria da Regulação que alterou o papel do órgão de supervisão regulatória em relação aos governos subnacionais. A nova lei exigia que estados e municípios harmonizassem suas legislações de melhoria da regulação com a lei federal e que criassem arranjos institucionais e políticos para uma melhor regulação. Em 2022, os 31 estados mexicanos e a Cidade do México tinham leis locais de melhoria da regulação em vigor, de acordo com a Lei Geral de Melhoria da Regulação.

Fonte: informações fornecidas por Cesar Hernandez, especialista internacional em melhoria da regulação do México.

Os governos devem apoiar a implementação de políticas e programas regulatórios em nível subnacional para reduzir os custos e as barreiras regulatórias em nível local ou regional, que limitam a concorrência e impedem o investimento, o crescimento das empresas e a criação de empregos. As capacidades de gestão regulatória e a avaliação do desempenho dos governos subnacionais contribuem para a implementação de ferramentas de política regulatória, na elaboração da regulação como a AIR e a participação social, o que leva a uma melhor qualidade da regulação e ajuda na redução da carga administrativa.

O fato de o Brasil ter um número tão grande de governos subnacionais, mais de 20 estados e mais de 5 000 municípios, leva inevitavelmente à falta de uniformidade no conhecimento e na adoção de ferramentas de política regulatória. As partes interessadas destacaram essa questão durante a elaboração deste relatório, o que exige uma abordagem sistemática para incentivar o uso de ferramentas de gestão regulatória em nível subnacional no Brasil.

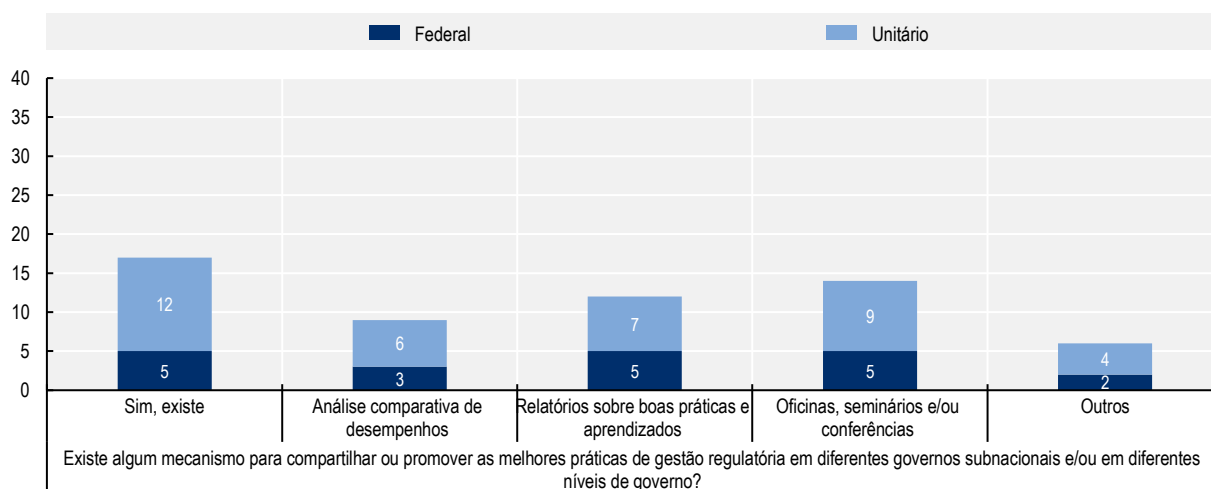
Uma das maneiras de promover o desenvolvimento da capacidade e do desempenho de gestão regulatória em níveis subnacionais de governo é promovendo as melhores práticas em todos esses governos e entre os níveis subnacional e federal. O compartilhamento de aprendizados, casos de sucesso e “o que fazer e o que não fazer” na elaboração, implementação e avaliação da política regulatória e suas ferramentas pode ser uma forma eficaz de promover sua adoção.

Os governos nacionais têm a tarefa de promover a troca de informações e mecanismos de transparência entre os níveis de governo, de forma a superar irregularidades nas informações e incentivar complementaridades entre as normas. É comum que haja diferença nos níveis de desenvolvimento dos governos estaduais e municipais. Alguns estados têm um sistema regulatório e uma experiência bastante desenvolvidos, enquanto outros carecem de prática e conhecimento. A criação de mecanismos de

transparência e compartilhamento de informações é crucial para nivelar o desenvolvimento das regiões e identificar boas práticas regulatórias. O uso de práticas de análise comparativa entre as jurisdições também ajuda no progresso das regiões menos desenvolvidas. Esses mecanismos abrem espaço para identificar regulações inovadoras. A Figura 6.3 mostra os mecanismos da OCDE para o compartilhamento de melhores práticas entre os governos subnacionais.

Entre os principais mecanismos utilizados pelos países da OCDE para compartilhar as melhores práticas entre governos subnacionais estão a análise comparativa de desempenhos, o uso de relatórios nacionais sobre boas práticas e aprendizados, assim como oficinas, seminários e conferências. Esses mecanismos, utilizados separadamente ou em conjunto, ajudam os governos nacionais a acompanhar as práticas que estão sendo implementadas nos estados e municípios. Isso facilita o papel da agência federal de melhoria da regulação como uma entidade que promove a divulgação de boas práticas e incentiva a manutenção de um padrão nos governos subnacionais. Ao incentivar a síntese e a divulgação de informações, o governo federal pode contar com o apoio e a participação ativa dos estados e municípios. Além disso, a troca de experiências entre pares e comunidades de profissionais pode contribuir muito para aumentar a conscientização sobre ferramentas como a AIR e a simplificação administrativa, entre outras.

Figura 6.3. Mecanismos para o compartilhamento de melhores práticas entre os governos subnacionais



Observação: os dados são baseados em 38 países membros da OCDE. Os países de tipo federativo são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Alemanha, México, Suíça e Estados Unidos da América. A UE não está incluída nos dados.

Fonte: Indicadores da Pesquisa sobre Política Regulatória e Governança de 2021.

O México oferece um bom exemplo de um mecanismo para o compartilhamento de boas práticas entre governos subnacionais. O Quadro 6.4 descreve o Sistema Nacional e o Observatório Nacional de Melhoria da Regulação do México, que compreende os três níveis de governo do país.

Quadro 6.4. O Sistema Nacional e o Observatório Nacional de Melhoria da Regulação do México

Em 2018, o México publicou a Lei Geral de Melhoria da Regulação que, entre outras coisas, visa harmonizar a regulação entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Para isso, a lei criou o Sistema Nacional de Melhoria da Regulação. A finalidade do sistema é coordenar as autoridades de todas as ordens de governo por meio da Estratégia Nacional de Melhoria da Regulação, além de normas, princípios, objetivos, planos, diretrizes, órgãos, instâncias, formalidades e a política nacional de melhoria da regulação. O Sistema Nacional de Melhoria da Regulação engloba:

- o Conselho Nacional de Melhoria da Regulação;
- a Estratégia Nacional de Melhoria da Regulação;
- a Comissão Nacional de Melhoria da Regulação (CONAMER);
- os Sistemas de Melhoria da Regulação em nível subnacional; e
- o Observatório Nacional de Melhoria da Regulação.

O Conselho Nacional de Melhoria da Regulação

O Conselho Nacional de Melhoria da Regulação é responsável pela coordenação da política nacional. Isso inclui a coordenação com a Unidade de Melhoria da Regulação de cada estado do país. Cada estado editou uma lei de melhoria da regulação para implementar a política de melhoria da regulação que a Estratégia Nacional obriga.

Esse Conselho Nacional se reúne pelo menos duas vezes por ano. A partir de suas sessões ordinárias, o Conselho Nacional concordou em criar grupos de trabalho especializados. Atualizado, o Conselho Nacional criou dois grupos: o grupo de simplificação administrativa da regulação dos postos de gasolina, GLP e gás natural e o grupo de reformas regulatórias em nível subnacional. O CONAMER possui um site específico para as informações relacionadas com as sessões e o funcionamento do Conselho Nacional de Melhoria da Regulação: <https://conamer.gob.mx/cnmr/Home>.

O Observatório Nacional de Melhoria da Regulação

O Observatório Nacional de Melhoria da Regulação é uma instância de participação cidadã encarregada de monitorar e avaliar o desempenho da política de melhoria da regulação em nível subnacional. Ele avalia três categorias: política, instituições e ferramentas. Até o momento, o Observatório Nacional de Melhoria da Regulação publicou dois relatórios disponíveis em <http://onmr.org.mx/>. O indicador Política analisa o marco regulatório que sustenta a política de reforma regulatória nos estados e municípios, como, por exemplo, as Leis Estaduais de Melhoria da Regulação. O indicador Instituições analisa a força e o funcionamento dos órgãos de estados e municípios na aplicação e na promoção da reforma regulatória, como é o caso dos Conselhos Estaduais de Melhoria da Regulação. O indicador Ferramentas analisa a implementação dos instrumentos de melhoria da regulação nos estados e municípios, como, por exemplo, os Sistemas de Abertura Rápida de Empresas. Atualmente, o Conselho Mexicano de Coordenação Empresarial e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) dirigem o Observatório Nacional.

Fonte: (OECD, 2021^[2]), OECD Regulatory Policy Outlook 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

Atualmente, a adoção e a implementação de ferramentas de melhoria da regulação nos governos subnacionais no Brasil são voluntárias. Além disso, há espaço para a adoção de mecanismos para o compartilhamento de práticas relevantes e a troca de aprendizados entre os níveis de governo. Por exemplo, o mapeamento e o compartilhamento de boas práticas identificadas em nível subnacional podem

ajudar a aproximar a agenda de melhoria da regulação de estados e municípios. Preencher a lacuna na adoção de ferramentas de melhoria da regulação pode beneficiar significativamente cidadãos e empresas. O Brasil ainda não criou um sistema para identificar e mapear as boas práticas de melhoria da regulação entre os governos subnacionais. Consequentemente, a capacidade do governo federal de atuar como agente de informação é um tanto limitada quando se trata de divulgar e promover as práticas relevantes que existem em todo o país. Esse tipo de mecanismo poderia permitir que estados e municípios se adiantassem para facilitar da adoção de ferramentas e políticas regulatórias.

Em 2021, a SEAE assumiu a liderança no desenvolvimento de uma ferramenta para promover a adoção de boas práticas regulatórias e medidas de simplificação administrativa pelos municípios brasileiros. O Índice de Concorrência dos Municípios oferece um esboço das práticas dos municípios, permitindo o desenho de estudos e programas destinados a melhorar o desempenho dos governos subnacionais e a preencher a lacuna entre os municípios na adoção de boas práticas. O índice é composto por três eixos: acesso ao mercado local, concorrência com agentes já estabelecidos e atuar sob um ordenamento íntegro e justo. A Tabela 6.1 relaciona os principais componentes do índice por eixo (SEAE, 2021^[6]).

O indicador baseia-se nas constatações da fase piloto que incluiu 15 municípios e nas opiniões das partes interessadas que interagiram com a SEAE durante o processo de consulta pública. Essas duas atividades ajudaram a melhorar o questionário, que será gradualmente distribuído. Isso significa que os municípios com as maiores populações estarão na primeira etapa da coleta de dados. Na primeira fase, a SEAE espera incluir municípios com mais de 500.000 habitantes, representando aproximadamente 34% da população brasileira (SEAE, 2021^[7]).

Tabela 6.1. Índice de Concorrência dos Municípios

Principais componentes

Eixo	Categorias
Acessando o mercado local	Empreendendo no município
	Competitividade do município
	Construindo no município
Competindo com agentes já estabelecidos	Qualidade da regulação urbanística
	Liberdade econômica
	Concorrência em serviços públicos
Atuando sob um ordenamento íntegro e justo	Segurança jurídica
	Compras públicas
	Tributação

Fonte: SEAE (2021^[6]), *Índice de Concorrência dos Municípios, Guia de Preenchimento*, <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/indice-de-concorrencia-dos-municipios-brasileiros-icm/sobre/20210920-manual-de-preenchimento-v05.pdf> (acesso em 17 de março de 2022).

Experiências de política regulatória e uso de ferramentas de gestão regulatória em nível subnacional

Alguns estados e municípios do Brasil começaram a utilizar ferramentas de melhoria da regulação, sendo a mais comum a simplificação administrativa, por meio da eliminação do estoque regulatório e do uso de ferramentas de tecnologia da informação e comunicação (TIC). A adoção da AIR ainda está nos estágios iniciais. Entretanto, alguns governos subnacionais estão tomando medidas para incentivar o uso de evidências na tomada de decisão. Especificamente, a equipe do estudo se concentrou no uso de ferramentas de gestão regulatória pelos estados do Ceará e Minas Gerais.

Ceará

No Ceará, os poderes de política regulatória são atribuídos a várias instituições. A Casa Civil apoia a elaboração de normas e políticas estaduais e promove a colaboração e articulação com outras entidades subnacionais e federais. A Agência Reguladora do Ceará (ARCE) é uma instituição autárquica ligada à Procuradoria Geral do Estado. A ARCE regula os serviços públicos de energia elétrica, gás encanado, saneamento básico e transporte público urbano. Por fim, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, em colaboração com a Secretaria de Modernização, está encarregada das questões relacionadas com a melhoria do ambiente empresarial no estado.

O Ceará está nos estágios iniciais da adoção de ferramentas de melhoria da regulação. Embora o estado não tenha uma exigência formal de AIR, participação social ou simplificação administrativa, existe um sistema informal de consulta pública. Este último é acionado sempre que uma regulação tem um impacto direto sobre os usuários. Os convites para a participação são publicados no diário oficial e nas redes sociais, e todo o processo é aberto ao público. As partes interessadas podem enviar documentos, comentários, estudos ou solicitações.

Minas Gerais

Minas Gerais implementou várias iniciativas de gestão regulatória destinadas a melhorar o marco regulatório no estado. Enquanto a maioria dos esforços se concentra na redução da carga administrativa e de barreiras ao desenvolvimento empresarial, Minas Gerais está lançando as bases para o uso da AIR e da consulta pública para a elaboração de atos normativos.

Minas Livre Para Crescer

O Programa Minas Livre Para Crescer (MLPC) é uma iniciativa estadual para reduzir a burocracia e promover os negócios e a concorrência (Decreto nº 47.776/2019). Além disso, o programa se baseia nos dispositivos previstos na Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) e regulamenta a lei em nível estadual (Decreto nº 48.036/2020). A edição do Decreto nº 48.036/2020 levou a uma série de medidas destinadas a não apenas copiar, mas ir além dos elementos adotados em nível federal. Em especial, Minas Gerais tem tomado medidas para (Minas Gerais, 2021^[8]):

- **Utilizar critérios baseados em risco para classificar as atividades econômicas no estado.** Em 2021, Minas Gerais havia classificado mais de 700 atividades econômicas como atividades de baixo risco, o que facilita o processo de licenciamento e elimina a necessidade de fiscalizações prévias.
- **Adotar a regra da aprovação tácita.**
- **Utilizar a Análise de Impacto Regulatório.** A partir de janeiro de 2021, as entidades do Poder Executivo estadual são obrigadas a realizar uma AIR para a elaboração e alteração de atos normativos.
- **Reduzir a burocracia e simplificar processos administrativos.** O Programa MLPC incentiva cidadãos e empresas a sugerir formalidades, procedimentos e normas que consideram obsoletos ou que poderiam ser melhorados. Até 2021, o estado havia revogado 561 atos normativos.
- **Apoiar os municípios a alinharem suas normas aos dispositivos da Lei de Liberdade Econômica.** A relação entre o estado e os municípios é apoiada pela iniciativa Município Livre para Crescer e pelo Guia Municipal da Liberdade Econômica (Minas Gerais, 2021^[9]). No momento em que este relatório estava sendo preparado, mais de 200 municípios (de 853) de Minas Gerais haviam editado um decreto para regulamentar a Lei de Liberdade Econômica do estado em nível municipal.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais montou um painel de indicadores por meio do qual é possível acompanhar o progresso do programa.

Política Estadual de Simplificação e Governo Digital

Em 2018, o estado de Minas Gerais implementou a Política Estadual de Simplificação e Governo Digital (Decreto nº 47.441/2018). A iniciativa visava revisar a maneira como o estado presta serviços a cidadãos e empresas, e incentivava uma maior eficiência na maneira como o governo gerencia as formalidades e procedimentos. Para atingir esses objetivos, a política previa que os serviços tinham que ser orientados ao usuário e os procedimentos internos tinham que melhorar aumentando a troca de informações e dados em todas as áreas administrativas, principalmente por meio do uso de ferramentas TIC. A política é coordenada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que também fornece capacitação e orientação a outras entidades dos governos estaduais e municipais.

A Rede de Simplificação desempenha um papel fundamental na implementação dos elementos dessa política. A rede é composta por aproximadamente 300 funcionários de várias instituições e áreas administrativas do governo do estado. Cerca da metade dos membros da rede são Agentes de Simplificação, que são responsáveis pelos esforços de simplificação e melhoria em suas instituições. A outra metade dos membros são Editores de Conteúdo, que são encarregados de publicar as informações no site do governo. O sítio www.mg.gov.br oferece informações sobre os serviços que podem ser solicitados por cidadãos e empresas. As informações disponíveis nesse site são apresentadas em um formato padronizado com base nas especificações incluídas nas diretrizes definidas pela Secretaria de Planejamento, que são utilizadas pelos editores de conteúdo como referência.

Além disso, em 2021, Minas Gerais revisou o decreto que criou as bases da Política de Simplificação para incluir especificações sobre o uso de linguagem simples e clara para a elaboração de atos normativos e sobre a comunicação entre os cidadãos e o governo. A Secretaria de Planejamento publicou diretrizes para apoiar essa nova exigência (Minas Gerais, 2021_[10]).

Como no caso do Programa Minas Livre Para Crescer, um painel de indicadores chamado Mapa de Transformação Digital de Serviços permite acompanhar o *progresso* na implementação de alguns aspectos da Política de Simplificação e Governo Digital. Essa ferramenta está disponível ao público no site do Programa Minas Atende (<https://www.mg.gov.br/pagina/minas-atende>).

Próximos passos para a Política de Simplificação e Governo Digital

A Secretaria de Planejamento identificou as seguintes ações como os próximos passos para promover a estratégia de simplificação administrativa em Minas Gerais:

- Eliminar a exigência de apresentar documentos emitidos pelo estado ao solicitar serviços públicos.
- Realizar oficinas e atividades de capacitação com os agentes de simplificação, os editores de conteúdo e outros funcionários sobre o uso de uma linguagem simples e clara.
- Utilizar as informações disponíveis no Mapa de Transformação Digital de Serviços para monitorar a eliminação de exigências desnecessárias e apoiar as instituições encarregadas dos serviços e formalidades.
- Continuar e fortalecer o Programa de Desenvolvimento dos Agentes de Simplificação..

Revisão do estoque regulatório

Além das medidas tomadas como parte dos programas mencionados acima, Minas Gerais aprovou uma legislação específica para eliminar atos normativos obsoletos. Em 2019, o Decreto Estadual nº 47.732/2019 revogou 137 decretos que eram inconsistentes com o marco regulatório em vigor ou que estavam desatualizados. Por outro lado, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade abriu canais de comunicação para receber as opiniões das partes interessadas sobre as normas que regulam

o transporte de passageiros. O objetivo é receber informações sobre os atos normativos que devem ser revisados ou simplificados.

Planejamento regulatório

Embora a publicação de uma agenda regulatória não seja obrigatória para as entidades do governo estadual de Minas Gerais, algumas instituições estão tomando a iniciativa a esse respeito. Por exemplo, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (Seinfra-MG) publicou sua Agenda Regulatória para 2021-2022. Além dos temas que seriam regulamentados durante o período de dois anos, o documento ressaltou a importância de uma estrutura institucional adequada e a capacidade técnica dos funcionários públicos para alcançar melhores resultados em termos de segurança e qualidade das decisões (Seinfra-MG, 2021^[11]).

Outro exemplo de planejamento regulatório no estado é o caso da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG). Em 2021, a agência definiu seis temas a serem abordados durante o ano e forneceu uma relação dos pontos que seriam analisados em cada tema. Por exemplo, em matéria de tarifas, um aspecto a discutir como parte do processo regulatório são as metodologias e a estimativa dos custos operacionais (ARSAE-MG, 2021^[12]).

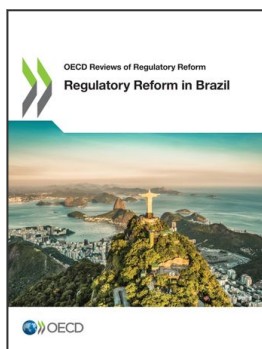
Referências

- ARSAE-MG (2021), *Agenda Regulatória*, <http://www.arsae.mg.gov.br/agenda-regulatoria/> (accessed on 9 March 2022). [12]
- Congreso del Estado de Yucatán (2019), *Decreto 134/2019 por el que se emite la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Yucatán*, Diario Oficial del Estado de Yucatán, <http://www.yucatan.gob.mx> (accessed on 20 February 2022). [5]
- Executive Power of Brazil (2020), *Decree N° 10.411*, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.411-de-30-de-junho-de-2020-264424798> (accessed on 21 February 2022). [4]
- Minas Gerais (2021), *Guia Municipal da Liberdade Econômica*, https://portalamm.org.br/wp-content/uploads/Guia-da-Liberdade-Econo%CC%82mica-com_decreto.pdf (accessed on 8 March 2022). [9]
- Minas Gerais (2021), *Linguagem Simples na Gestão Pública*, https://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/gestao-governamental/guia_de_linguagem_simples.pdf (accessed on 9 March 2022). [10]
- Minas Gerais (2021), *Minas Livre para Crescer*, <http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/application/projetos/projeto/1062> (accessed on 8 March 2022). [8]
- OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [2]
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>. [1]

- Presidency of the Republic of Brazil (1988), *Constitution of the Federative Republic of Brazil*, [3]
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (accessed on 20 February 2022).
- SEAE (2021), *Índice de Concorrência dos Municípios*, [7]
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/indice-de-concorrenca-dos-municipios-brasileiros-icm/sobre/documento-base-indice-de-concorrenca-dos-municipios.pdf> (accessed on 17 March 2022).
- SEAE (2021), *Índice de Concorrência dos Municípios, Guia de Preenchimento*, [6]
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/indice-de-concorrenca-dos-municipios-brasileiros-icm/sobre/20210920-manual-de-preenchimento-v05.pdf> (accessed on 17 March 2022).
- Seinfra-MG (2021), *Agenda Regulatória, Biênio 2021-2022*, [11]
http://www.infraestrutura.mg.gov.br/images/documentos/agenda-regulatoria/Cartilha_Agenda_Regulatria_Seinfra.pdf (accessed on 9 March 2022).

Nota

¹ Outras matérias abordadas no art. 22 da Constituição: água, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; portos e navegação; trânsito e transporte; jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; populações indígenas; organização do sistema nacional de emprego; sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais.



From:
Regulatory Reform in Brazil

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/d81c15d7-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), "Política regulatória em nível subnacional no Brasil", in *Regulatory Reform in Brazil*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/5f561f77-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.