



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GUILHOTINA REGULATÓRIA COMO INSTRUMENTO DO
MARCO REGULATÓRIO

Sâmya Trinie da Silva dos Santos Costa

Brasília – DF
2023

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Curso de Graduação em Direito

Sâmya Trinie da Silva dos Santos Costa

GUILHOTINA REGULATÓRIA COMO INSTRUMENTO DO MARCO REGULATÓRIO

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Me. Roberto Pimenta

Brasília – DF
2023

SÂMIA TRINIE DA SILVA DOS SANTOS COSTA

**GUILHOTINA REGULATÓRIA COMO INSTRUMENTO DO MARCO
REGULATÓRIO**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharela em Direito.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Mestre Roberto de Castro Pimenta
Orientador

Professor Doutor Márcio Iorio Aranha
Membro

Professor Doutor Victor Oliveira Fernandes
Membro

Brasília, 20 de julho de 2023.

“Aprendi que a coragem não é a ausência de medo, mas o triunfo sobre isso”

Nelson Mandela

AGRADECIMENTOS

À Deus, por me capacitar e por mais uma graça alcançada. Sei que está comigo, sinto a Sua presença, amor e cuidado em todos os momentos da minha vida.

À memória do meu querido avô, José Francisco, cujo amor, sabedoria e exemplo de fé e perseverança foram uma inspiração para mim. Seu legado continua a moldar minha vida e a motivação que sinto para alcançar meus sonhos.

Aos meus pais, Antônio e Shirley, pelo apoio incondicional, pelo incentivo e dedicação em me proporcionar a melhor educação possível. O amor e confiança que sempre dedicaram a mim foram fundamentais para meu crescimento pessoal e acadêmico.

Ao meu amigo e namorado João Vitor, pela presença amorosa, paciência e apoio que foram fundamentais para que eu me mantivesse motivada e perseverante até a conclusão deste trabalho.

Às minhas amadas primas Larissa e Lorena, expresso minha sincera gratidão pelo constante encorajamento, amor e apoio ao longo dessa jornada.

Às minhas amigas, Ana, Bianca, Camila, Jéssica, Myllena e Rafaela, cuja relação se estendeu para além dos corredores da universidade. A amizade, companheirismo, conselhos e ajuda de vocês foram essenciais.

Ao meu orientador, professor Mestre Roberto de Castro Pimenta, por gentilmente aceitar o meu convite para orientação, por estar sempre disponível em tirar as minhas dúvidas e contribuições ao longo deste trabalho. Também sou grata aos membros da banca, professores Márcio Iorio Aranha e Victor de Oliveira Fernandes, pela avaliação cuidadosa e pelas sugestões que ajudaram a aprimorar este trabalho.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU: Advocacia Geral da União

AIR: Análise de Impacto Regulatório

ANATEL: Agência Nacional de Telecomunicações

ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CADE: Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CAMEX: Câmara de Comércio Exterior

LLE: Lei de Liberdade Econômica

MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

SEAE/ME: Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Economia

RESUMO

Esse trabalho tem por objetivo realizar um estudo exploratório a respeito da experiência brasileira e estrangeira sobre a prática da Guilhotina Regulatória, instrumento de reforma regulatória utilizado para revisão e revogação de normativos obsoletos (ineficazes ou contraproducentes, os quais, muitas vezes, dificultam o exercício das atividades econômicas). A metodologia adotada é a revisão de literatura, atos normativos e publicações institucionais de órgãos nacionais e internacionais, com ênfase na experiência das agências reguladoras brasileiras, com a finalidade de analisar como o procedimento da Guilhotina Regulatória tem sido implementado, a quantidade de normas revogadas, e como esse mecanismo é capaz de contribuir para a redução dos estoques regulatórios – e, conseqüentemente, como um instrumento capaz de contribuir, de forma eficaz, para uma reforma regulatória. Os resultados coletados apontam vantagens no uso da Guilhotina Regulatória, como a redução de normas do estoque regulatório e menor burocratização no processo de revisão das normas.

Palavras-chave: Guilhotina Regulatória; Reforma Regulatória; Simplificação Administrativa; Estoque Regulatório; Liberdade Econômica; Desregulamentação.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| AGRADECIMENTOS..... | 13 |
| LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS..... | 14 |
| RESUMO..... | 15 |
| INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 1. CONTEXTO REGULATÓRIO NO BRASIL..... | 9 |
| 1.1 Lei de Liberdade Econômica..... | 11 |
| 1.2 Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras)..... | 11 |
| 1.3 Decreto Presidencial nº 10.139/2019 (“Decreto do Revisão”)..... | 12 |
| 2. GUILHOTINA REGULATÓRIA..... | 13 |
| 2.1 Guilhotina Regulatória no Brasil..... | 17 |
| 2.2 Apresentação de dados relacionados à Guilhotina Regulatória..... | 19 |
| 2.2.1 ANATEL..... | 20 |
| 2.2.2 ANVISA..... | 29 |
| 2.2.3 CAMEX..... | 30 |
| 2.2.4 ANP..... | 30 |
| CONCLUSÃO..... | 31 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 31 |

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é fornecer uma conceituação da Guilhotina Regulatória, entendido como o instrumento de reforma regulatória que promove, de maneira estratégica e sistemática, a simplificação e diminuição de normas do estoque regulatório, por meio da identificação e revogação de atos normativos obsoletos ou que perderam a razão de existir.

Serão analisadas suas principais características, incluindo os procedimentos, etapas e regras de implementação do instrumento, realizando um comparativo entre o procedimento adotado no Brasil e em países membros da OCDE como Suécia, Coreia do Sul e México.

Para tanto, o trabalho irá consolidar dados a respeito da experiência no Brasil e no exterior da prática da Guilhotina Regulatória, bem como das regras específicas que marcam o seu procedimento, examinando cada uma de suas etapas, desde a identificação e parâmetro para a escolha das normas que serão expressamente revogadas, até o ato revogador único que as eliminam do estoque regulatório.

A finalidade deste levantamento é analisar a Guilhotina Regulatória e, a partir disso, entender sua contribuição na gestão do estoque regulatório, considerando os resultados obtidos nas Agências Reguladoras brasileiras da ANATEL, ANVISA e ANP, além de dados de experiências em países membros da OCDE, como Coreia do Sul e México.

A pesquisa é de natureza exploratória qualitativa, e a metodologia adotada compreende a revisão abrangente de literatura especializada em direito regulatório, documentos de organismos internacionais e os atos normativos que regem o procedimento no Brasil.

Nesse sentido, o trabalho está dividido em dois capítulos. O primeiro apresenta o panorama regulatório brasileiro, assim como as principais normas do marco regulatório que legitimam e promovem a estruturação de uma política regulatória nacional adequada. Já o segundo capítulo, dedica-se à análise da Guilhotina Regulatória, trazendo o conceito, como se dá o procedimento nacional e em países que adotam rito distinto (as experiências de Quênia e Moldávia são utilizadas para ilustrar possíveis diferenças procedimentais). Por fim, mostra os resultados obtidos em países membros da OCDE e nas Agências Reguladoras da ANATEL, ANVISA e ANP.

1. CONTEXTO REGULATÓRIO NO BRASIL

A regulação pode ser definida como a “força de coerência sistêmica – de resgate da ordem – quando as contradições internas em determinado sistema social revelam uma disfuncionalidade” (ARANHA, 2022, p. 38). Ademais, o conceito de regulação, como explica Aranha, pode ter diversos significados a depender da área que a utiliza. Entretanto, é na atividade econômica que a regulação se manifesta de maneira mais visível, podendo ser compreendida como a imposição de limitações ou modificações da atividade dos agentes econômicos, conforme se segue:

“A economia, mesmo em estudos mais recentes, costuma apresentá-lo em seu formato restritivo, como um mecanismo não-financeiro de imposição de limitações ou modificações da atividade dos agentes econômicos para o cumprimento de políticas públicas governamentais, ora se apresentando segundo sua exteriorização dura (hard regulation), mediante imposição de comportamentos sobre a atividade econômica e ameaças de sanções, ora tomando a forma de diretrizes não compulsórias (soft regulation) obtidas por meio de acordos, códigos de conduta ou boas práticas despidos de penalidades. Já se deixou claro mais acima que a abordagem jurídica da regulação é mais abrangente que a econômica e, embora não despreze, também não se restringe ao espaço da atividade econômica. Não se pode deixar de reconhecer, entretanto, que é na atividade econômica que a regulação revela sua manifestação mais visível” (ARANHA, 2022, p. 39).

Contudo, a regulação, muitas vezes, pode exceder o necessário. No Brasil, segundo dados provenientes do RegBR¹, plataforma online lançada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), cerca de 94 mil normas regulatórias foram criadas desde 1950, o que equivale a uma média de 4 normativos novos por dia.

Com dados atualizados em maio de 2022, o referido levantamento da Enap, além de quantificar os atos normativos regulatórios, também fez uma análise qualitativa utilizando métricas de popularidade, restritividade, influência dos setores da economia e complexidade linguística em 18 setores regulatórios².

Em relação ao grau de restritividade das leis, a Enap explica que “o aumento da restritividade no escopo regulatório de determinado setor pode ter efeitos diretos na economia. Por exemplo, se uma regulação restringir a concorrência isso acarreta em uma diminuição na competitividade do setor em questão”. A análise dessa métrica foi

¹ ENAP. **Métricas**. RgBR. Brasília: ENAP, 2022.

² De acordo com os dados da RgBR, da Enap são eles: Agricultura (1); Indústria de Extração (2); Indústria de Transformação (3); Eletricidade e Gás (4); Água e Esgoto (5); Transporte e armazenamento (8); Informação e Comunicação (9); Finanças (10); Atividades Científicas e profissionais (11); Atividades Administrativas (12); Educação (14); Saúde (15) e Artes, cultura e esporte (16) e outros.

feita contabilizando os termos restritivos como “vetado” e “proibido”, além da frequência relativa de aparição desses termos nas normas.

Outra métrica utilizada foi a complexidade linguística que, de acordo com a Enap, quanto mais complexa for uma regulação, mais tempo e dinheiro serão gastos para sua compreensão e implementação. A complexidade linguística foi analisada pelo nível de entropia³, assim entendido como o tamanho de cada sentença ou pelo número de termos condicionais.

O estudo revelou que, dos 18 setores analisados, 13 mostraram uma tendência de aumento na restritividade ao longo do tempo. Em relação à complexidade linguística, todos os setores apresentaram um aumento, com exceção do setor agrícola, que registrou uma diminuição na complexidade linguística.

Não por acaso, o próprio “Manual de Boas Práticas Regulatórias” do Governo Federal Brasileiro, editado pela sua Advocacia-Geral da União, ressalta que “o excesso de regras, a falta de clareza, a complexidade da linguagem e a ausência de atualização das normas produzem um ambiente deletério à segurança jurídica, ao setor regulado, aos usuários de serviços e ao próprio Estado de Direito” (AGU, 2018, p.7).

Assim, quando a regulação é realizada de forma arbitrária ou desproporcional, surgem consequências prejudiciais tanto para os mercados quanto para a sociedade. Essas consequências, segundo a AGU (2018), podem incluir o aumento de preços, a redução de investimentos, a criação de barreiras à entrada e saída de produtos, o aumento dos custos de conformidade para o setor regulado e distorções no funcionamento do mercado, tendo em vista os recursos e o tempo que são redirecionados de atividades produtivas, pelos agentes econômicos, para a compreensão e para a observância das regras regulatórias.

Diante da necessidade de uma política regulatória nacional adequada e em sintonia com as boas práticas regulatórias internacionais, observa-se um movimento nos últimos anos, no Brasil, de busca de modernização do marco regulatório vigente, através da edição de atos normativos que buscam criar uma base normativa para estruturar, simplificar, otimizar e fundamentar os processos de gestão e tomada de decisões regulatórias.

³ Entropia é um conceito da termodinâmica que mede o grau de desordem das partículas de um sistema físico

1.1 Lei de Liberdade Econômica

Segundo Lorenzon (2020), a necessidade de desburocratização de processos e procedimentos públicos foi a razão para a Medida Provisória nº 881, a qual instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.874/19.

A Lei nº 13.874/19 objetivava, assim, ser um instrumento legal que desse possibilidade de implementar políticas públicas voltadas a melhorar o cenário brasileiro perante a posição em *rankings* de liberdade econômica e resolver problemas fiscais e de crédito, além de "distorções a nível microeconômico e sistêmico sobre as relações econômicas do país". (LORENZON, 2020, p. 5).

Nesse sentido, Lorenzon (2020) relata que a criação da LLE proporcionou ainda maior tangibilidade aos princípios constitucionais da liberdade, da livre iniciativa e da livre concorrência, ao estabelecer garantias de livre mercado e dispor sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, propiciando a simplificação administrativa para um ambiente de regras claras e estímulo à competitividade.

1.2 Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras)

Antes mesmo da edição da LLE, convém ressaltar que já havia um esforço de sistematizar e racionalizar a atuação da administração pública brasileira. Nesse sentido, se destaca a Lei Geral das Agências Reguladoras, que trouxe importantes avanços na governança dessas entidades, dotando-as de mecanismos para tornar mais transparente e eficiente a implementação de políticas públicas.

Nesse sentido ressalta a instituição da obrigatoriedade da Análise de Impacto Regulatório (AIR), assim como as recomendações e obrigações relacionadas ao mecanismo de avaliação das consequências regulatórias. De acordo com Frazão (2022), a norma tem o propósito de melhorar a qualidade e aperfeiçoar a regulação.

Frazão (2022) também destaca que essa lei é minuciosa e antecipa critérios procedimentais da AIR. O art. 6º, § 4º, por exemplo, traz a obrigação de que a adoção e as propostas de alteração de atos normativos sejam precedidas da realização da Análise, assim como também deverá ser anterior à realização de consulta ou audiência pública.

No caso de não ser realizada a AIR, é necessário que a agência disponibilize nota técnica ou documento equivalente que seja bem fundamentada a proposta de decisão para alteração do ato normativo.

Cabe destacar, ainda, que o art. 4º determina a observância, pela autarquia, da adequação e proporcionalidade de obrigações, restrições e sanções impostas. Frazão (2022) explica que em relação às decisões, o art. 5º reforça a necessidade de serem bem fundamentadas, inclusive na edição ou não de atos normativos, sempre indicando pressupostos de fato e de direito que as determinam.

1.3 Decreto Presidencial nº 10.139/2019 (“Decreto do Revisão”)

O Decreto nº 10.139 de 28 de novembro de 2019, conhecido como “Decreto do Revisão”, é uma norma que prevê a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

De acordo com o art. 8º do Decreto, é obrigatória a revogação expressa de normas que se enquadram em três situações: (a) normas que já foram revogadas tacitamente; (b) normas cujos efeitos já se exauriram no tempo; e (c) normas vigentes cuja necessidade ou significado não puderam ser identificados. Em resumo, o Decreto estabelece a necessidade de eliminar normas desnecessárias ou que já não possuem efeito jurídico.

O art. 11 estabelece as fases da revisão e da consolidação das normas. A primeira fase é a triagem, na qual os atos normativos inferiores a decretos são avaliados e classificados como vigentes. A segunda fase é o exame, que consiste na análise e adequação desses atos normativos, separando-os por pertinência temática e se a forma dos atos observam normas do marco regulatório, como a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.726) e os princípios da isonomia, prospectividade, controlabilidade, razoabilidade e proporcionalidade. Por fim, a terceira fase é a consolidação ou revogação, na qual os atos selecionados passam por um processo de consolidação ou são revogados, conforme necessário.

Importante frisar que para todas essas fases foram estabelecidos prazos. O art. 12 determinou que os órgãos e entidades deveriam divulgar em seus sites, até 30 de abril de 2020, uma listagem com os atos normativos inferiores a decreto. Posteriormente, o art.

14 estabeleceu os prazos para a publicação das normas revisadas e consolidadas, seguindo o cronograma de 5 etapas, a primeira começando em 29 de maio de 2020 e a última até 31 de maio de 2021.

Por fim, o art. 19 tornou obrigatório a manutenção da consolidação normativa por meio da realização de alteração na norma consolidada cada vez que novo ato com temática aderente a ela for editado; repetição dos procedimentos de revisão e consolidação normativa previstos neste Decreto no início do primeiro ano de cada mandato presidencial com término até o segundo ano do mandato presidencial.

O referido ato foi criado para enfrentar o desafio e a complexidade do arcabouço legislativo brasileiro. Abaixo, verifica-se que o dispositivo tem a finalidade de “limpar” o acervo de normas de maneira a simplificar a regulamentação infralegal:

“O objetivo é dar mais transparência ao arcabouço normativo à sociedade, ‘limpando’ o acervo de normas vigentes, simplificando a regulamentação infralegal e promovendo a assim chamada “guilhotina regulatória”, com a revogação das normas obsoletas e em desuso, mantendo-se o acervo de normas mencionadas são de extrema importância porque a Guilhotina Regulatória, mecanismo implementado no âmbito das agências reguladoras brasileiras da ANVISA, ANATEL e ANP, estrutura um plano de trabalho voltado para o cumprimento desse marco regulatório, normas disponíveis com fácil acesso e melhor compreensão do administrado.” (CARVALHO; FORMIGA, 2020).

As normas mencionadas desempenham um papel de extrema importância, pois estão relacionadas à implementação da Guilhotina Regulatória pelas agências reguladoras brasileiras. Como exemplo, a ANVISA (2020) declara que o instrumento estrutura um plano de trabalho da agência, voltado para o cumprimento do “Decreto do Revisação”.

Sobre a Guilhotina Regulatória, o conceito, os fundamentos e a proceduralização, bem como as experiências em países com o instrumento, serão analisados no capítulo seguinte.

2. GUILHOTINA REGULATÓRIA

A revisão e atualização de leis, normas e outros instrumentos regulatórios é uma das principais responsabilidades regulatórias para impulsionar – ou ao menos não

prejudicar – o crescimento econômico e reduzir os riscos e incertezas relacionados à regulação, OCDE (2012).

Tendo como base as experiências de outros países nessa seara, observa-se o surgimento de diversas iniciativas e projetos, no Brasil, com a finalidade de quantificar, revisar, revogar e dar transparência aos atos normativos existentes em cada setor, conforme (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p.25).

Entre os instrumentos utilizados, a chamada Guilhotina Regulatória tem ganhado notoriedade em meio aos trabalhos promovidos por algumas agências brasileiras. Além disso, o instrumento de reforma regulatória já foi implementado por diversos países membros da OCDE, como Suécia, Coréia do Sul, México, Quênia e Moldávia.

Apesar de ser um instrumento novo no Brasil, os primeiros registros de implementação da Guilhotina Regulatória são da década de 1980 (SHTATINA; SHMELEV; CENERELLI, 2021, p.1) quando a Suécia enfrentava uma desorganização regulatória pelo acúmulo de regras. Assim, o país deu início ao projeto de reforma que ficou conhecido como “*Guillotine Rule*”, conforme cita a OCDE (2010).

A “Regra da Guilhotina” revogou centenas de regulamentos de agências que não foram registrados até a data devida e que se acumulou ao longo do tempo. Em 1984, depois que o governo descobriu que não era capaz de compilar, identificar e organizar os regulamentos produzidos, decidiu agir e instruiu todas as agências que se organizassem em relação a esses registros, como também acerca da pertinência de seus regulamentos até julho de 1986, de acordo com a OCDE (2010).

Dessa forma, esse processo permitiu que as agências eliminassem normas desnecessárias e o projeto da “Regra da Guilhotina” teve bons resultados, pois o governo teve pela primeira vez uma **visão abrangente da estrutura regulatória** sueca que poderia ser usada para organizar e direcionar um programa de reforma, segundo a OCDE (2010).

Em 1997 a OCDE, por meio da “*OECD Report on Regulatory Reform*”, recomendou que os governos de países membros revisassem os regulamentos de forma sistemática, assim como a Suécia, com a finalidade de garantir que os objetivos pretendidos em relação às boas práticas regulatórias fossem atingidos de maneira eficiente e eficaz.

Outros países adotaram o método da Guilhotina e, com base nas experiências que tiveram êxito em países da OCDE, Scott Jacobs e Irina Astrakhan escreveram, em 2006, um artigo contribuindo para o desenvolvimento de uma abordagem moderna da

Guilhotina Regulatória. Segundo os autores, o termo tem sido usado há vários anos para descrever variações da reforma básica, entretanto a “*Regulatory Guillotine™*” é uma marca registrada da Jacobs and Associates Inc.⁴

O artigo “*Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries*” de Scott Jacobs e Irina Astrakhan, define a Guilhotina Regulatória como um instrumento para revisar rapidamente um grande número de regulamentos e eliminar aqueles que não são mais necessários, sem a exigência de ações legais demoradas – ou seja, é um instrumento com a proposta de ser claro, decisivo e rápido.

De acordo com o artigo, a Guilhotina apresenta três princípios essenciais. O primeiro deles é que **não há viés de seleção das normas**, pois todas estarão no escopo da Guilhotina e serão revisadas. O segundo princípio é **a inversão do ônus da prova** em favor da reforma. Presume-se que todas as regulamentações no escopo da Guilhotina serão eliminadas, a menos que sejam demonstradas atender aos padrões básicos de necessidade, legalidade e amigabilidade de mercado dentro do prazo da reforma. Essa ameaça oferece incentivo para cooperação na reforma. Jacobs; Astrakhan (2006, p. 14).

O último princípio consiste na **revisão rápida e na decisão final** ser tomada coletivamente pelo Conselho de Ministros ou pelo Parlamento, sem a necessidade de uma decisão individual sobre cada norma afetada. Isso evita a demora da reforma e reduz a capacidade de interesses internos bloquearem a mudança.

Em relação ao processo da Guilhotina Regulatória, inicialmente o governo estabelece e define de maneira precisa os tipos de instrumentos regulatórios a serem incluídos, como leis, decretos e portarias. Posteriormente, o governo adota um instrumento legal que dá legitimidade ao processo, determinando os tipos de normas, cronograma, prazos e instituições participantes da Guilhotina, Jacobs; Astrakhan (2006, p. 14).

Com isso, o instrumento legal deve conter expressamente os critérios que definem quais normas serão aprovadas ou não. Geralmente são três critérios utilizados:

1. A regulamentação é legal, foi publicada e está autorizada por lei parlamentar?
2. A regulamentação é necessária para as prioridades futuras de políticas do país?

⁴JACOBS, S.; ASTRAKHANJ I. **Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transitional and Developing Countries**. 2006.

3. O regulamento é favorável aos negócios?

Em seguida, os regulamentos passam por três filtros de revisão, com a finalidade de identificar regras desnecessárias, desatualizadas e ilegais, para assim ocorrer a exclusão dessas normas da lista. Na primeira revisão, todas as agências governamentais estabelecem listas de suas regulamentações dentro do escopo da Guilhotina até uma determinada data e justificam as regulamentações que desejam manter, Jacobs; Astrakhan (2006, p. 15).

Na segunda revisão, as listas são revisadas por uma unidade central de revisão e, em seguida, na terceira revisão, as listas são analisadas pelas partes interessadas para que recomendações sejam fornecidas à unidade central de revisão. Ao final, uma lista única é criada e, findado o prazo estabelecido, qualquer norma que não esteja na lista é automaticamente eliminada sem necessidade de ação legal adicional ou programada para eliminar quaisquer regras ausentes na lista, ou seja, é aplicada a Guilhotina Regulatória. Jacobs; Astrakhan (2006, p. 15).

Essa listagem, segundo Jacobs; Astrakhan (2006), será armazenada em um banco de dados contendo todas as regulamentações em vigor. O intuito com isso é que o público tenha acesso a todos os regulamentos vigentes e que todas as novas normas e alterações sejam inseridas no registro eletrônico até um dia após sua publicação.

Além disso, o período mencionado ideal para conclusão da Guilhotina é de 18 a 30 meses. Vale ressaltar que o processo mencionado foi implementado em países como Suécia, Coreia do Sul e México (OCDE, 2007). Para ilustrar o processo da Guilhotina, o gráfico abaixo apresenta de forma visual as etapas e interações envolvidas nesse processo de revisão e eliminação de regulamentos:

Figura 1 - Procedimento da Guilhotina Regulatória



Fonte: Jacobs; Irina Astrakhan. 2006

2.1 Guilhotina Regulatória no Brasil

Segundo a ANP (2020), a Guilhotina Regulatória é um procedimento que faz parte da revisão do estoque regulatório e tem como objetivo identificar e revogar expressamente os atos normativos revogados tacitamente, cujos efeitos tenham se exaurido no tempo ou que mesmo vigentes, o sentido da norma não pode ser mais identificado.

A ANVISA já conceitua a Guilhotina como “um mecanismo de reforma do marco regulatório que promove a simplificação administrativa através da identificação e revogação de atos normativos obsoletos” (ANVISA, 2020). Seu objetivo é retirar do estoque regulatório as normas que não têm mais validade por meio da publicação de um instrumento revogador único, tornando o acervo mais enxuto, organizado e acessível.

Ressalta-se que o processo da Guilhotina Regulatória deve ser observado às circunstâncias específicas de cada país, levando em consideração os contextos legal, regulatório, político e institucional. No contexto brasileiro, embora haja similaridades na estrutura básica do procedimento dos outros países, é necessário considerar também as particularidades.

Geralmente o procedimento adotado no Brasil acontece em três etapas essenciais⁵:

1. Análise e levantamento das normas;
2. Realização de consultas e audiências públicas; e
3. Elaboração do ato revogador único.

Na fase de **análise e levantamento das normas** que serão revisadas, é comum a formação de uma equipe de trabalho responsável por avaliar e listar todos os dispositivos normativos que podem ser eliminados do estoque regulatório. Nessa etapa, geralmente elabora-se o relatório de “Análise de Impacto Regulatório – AIR” (ANP, 2020).

Além disso, podem ser realizadas a Tomada de Subsídios⁶ pública e a consulta interna aos servidores do órgão, com o objetivo de coletar dados, informações e evidências sobre o relatório preliminar de normas. É importante ressaltar que as informações e conclusões apresentadas no relatório não representam necessariamente a posição final da agência, que será definida pela deliberação de seu Conselho Diretor.

A segunda etapa destina-se à **realização de consultas⁷ e audiências públicas⁸** para que cidadãos e agentes regulados possam contribuir com a análise da lista de normas que será submetida à Guilhotina Regulatória.

Conforme disposto no art. 29 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, quaisquer atos normativos editados pela Administração Pública poderão ser precedidos de consultas públicas. Geralmente têm uma duração mínima de 45 dias, a menos que haja uma situação excepcional de urgência e relevância, devidamente justificada pela Diretoria da agência. Além disso, essa Diretoria tem a possibilidade de estender o prazo da consulta pública por um período determinado, mediante uma justificativa. ANP (2020).

⁵ O procedimento descrito faz parte da verificação dos casos analisados das agências reguladoras Anvisa, Anatel e ANP, embora não haja uma obrigatoriedade de seguir essas etapas específicas em nenhuma lei ou no Decreto.

⁶ A tomada de subsídios é um mecanismo que possibilita a participação social durante as fases preliminares do processo regulatório da Agência e contempla diferentes técnicas de coleta de dados, ideias, sugestões e opiniões sobre determinado tema ou problema.

⁷ Mecanismo de participação social, aberto ao público, realizado em prazo definido, que possibilita a manifestação escrita sobre minuta de ato normativo, documento ou assunto relevante, para subsidiar posterior decisão da Anvisa;

⁸ Mecanismo de participação social, aberto ao público, que possibilita a manifestação oral ou escrita, em reunião presencial, sobre minuta de ato normativo, documento ou assunto considerado relevante

A terceira etapa abrange a **elaboração do ato revogador único**, em regra uma minuta de resolução, que listará todas as normas que serão revogadas. Nessa última fase, a minuta de resolução é submetida ao julgamento da Diretoria responsável por tomar decisões estratégicas e políticas da agência ou órgão e logo após, se aprovada, as normas perdem sua eficácia e vigência, “sendo assim guilhotinadas” (ANP, 2020).

Na experiência brasileira com a Guilhotina Regulatória, a principal diferença percebida em relação a outros países, como Suécia e Coreia do Sul, é que a lista criada é composta por normas que serão eliminadas do ordenamento, ou seja, é necessário justificar o motivo para que as normas sejam revogadas.

Nas experiências da Suécia, Coreia do Sul e México se parte do pressuposto que todas as normas serão eliminadas, a lista é de normas que serão mantidas, assim é necessário justificar o motivo que elas não poderão ser revogadas. Ou seja, no Brasil não ocorre a inversão do ônus da prova. Além disso, o registro e armazenamento dessas normas vigentes em um banco de dados único é o diferencial nesses outros países.

2.2 Apresentação de dados relacionados à Guilhotina Regulatória

A verificação da hipótese investigada no presente trabalho, de que a Guilhotina Regulatória é um instrumento capaz de contribuir para a redução dos estoques regulatórios, será analisada a partir da experiência em países como a Suécia, Coreia do Sul, México e também o Brasil, visto que, muito embora cada país possua peculiaridades e características distintas em termos de estrutura e organização institucional, política e governamental, cultura regulatória e níveis de desenvolvimento econômico e social.

A OCDE (2010) declara que ao longo do tempo a Suécia tem sido ativa na utilização de diferentes processos destinados a garantir que o estoque regulatório permaneça limpo e claro. O país é pioneiro na prática da Guilhotina Regulatória e, desde a década de 1970, inclui em sua agenda de políticas públicas a avaliação do nível de carga regulatória.

No campo da educação, por exemplo, 90% das normas foram eliminadas. Segundo a OCDE (2002, p. 88), a implementação do mecanismo pode ter tido um efeito indireto na diminuição do ritmo de crescimento de novas regulamentações, visto que até 1996, o número líquido de regulamentações haviam diminuído substancialmente.

Além disso, a Coréia do Sul revisou mais de 11 mil regulamentos em 11 meses, e eliminou 48,8% das suas regras que estavam em vigor no início de 1998. Até o final de 2000, metade dos regulamentos foram revogados, 2.400 foram aprimorados e ainda restavam cerca de 3.000 a serem revisados, OCDE (2007).

Em relação aos países latino americanos, a OCDE (2018) explica que o México foi um dos primeiros a adotar medidas para enfrentar, por meio de políticas públicas, o excesso de intervenção estatal e, assim, promover o desenvolvimento econômico. De acordo com Scott Jacobs e Irina Astrakhan, a implementação da Guilhotina Regulatória no país trouxe uma redução de 45,8%, do total de 2038 normas. A exemplo, na área de educação houve uma redução de 71,2%, do total de 146 normas, Jacobs e Astrakhan, (2006).

2.2.1 ANATEL

A Anatel (2022) tem se destacado por sua abordagem proativa na revisão de seu estoque regulatório, por meio do instrumento Guilhotina Regulatória. Lançado no biênio 2019-2020, esse projeto tem sido uma iniciativa empenhada em eliminar regulamentos obsoletos e inadequados às necessidades e práticas atuais do setor de telecomunicações.

Importante frisar que revogações anteriores à Guilhotina Regulatória já aconteciam no âmbito da Agência, entretanto o procedimento ocorria de forma pontual, enquanto a Guilhotina adota um processo sistematizado e seguindo um cronograma previsto pelo Decreto do Revisão.

Nesse processo, de acordo com dados de junho de 2022⁹, das 757 resoluções editadas pela Agência, desde a sua criação, 499 resoluções foram revogadas expressamente, ou seja, cerca de 66% do estoque normativo. O gráfico abaixo indica que, após a Guilhotina, apenas 243 resoluções, que representam 32% do acervo, continuaram tendo eficácia no setor de telecomunicações:

⁹ANATEL. **Estatísticas dos normativos editados pela Anatel**. Brasília: ANATEL, 2022.

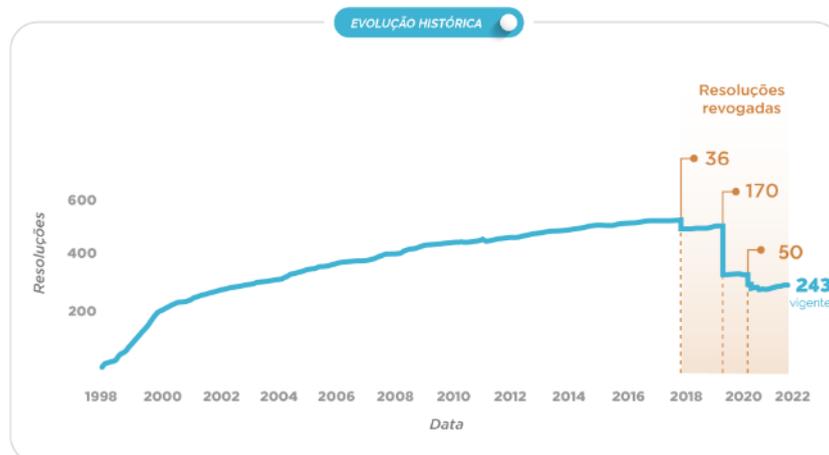
Gráfico 1 - Estatísticas dos normativos editados pela Anatel



Fonte: Superintendência de Planejamento e Regulação - Anatel

A partir da visualização do gráfico a seguir, é possível observar o número médio de resoluções em vigência ao longo do tempo na Anatel e perceber que, nos últimos anos, sucedeu um esforço para revogar resoluções disfuncionais, o que torna perceptível a diminuição de resoluções vigentes:

Gráfico 2 - Vigência das Resoluções editadas pela Anatel



Fonte: Superintendência de Planejamento e Regulação - Anatel

Durante esse período, foram adicionadas 7 novas resoluções que resultaram na revogação de 79 resoluções existentes. Com essas alterações, ao final de 2022, restaram 164 resoluções em vigor Aranha (2023).

Resolução nº 752/2022

A implementação do mecanismo teve início por meio do Termo de Abertura de Projeto (TAP), em 31 de maio de 2019. Vale ressaltar que a Resolução não foi iniciada seguindo o plano do Decreto do Revisão, que foi criado apenas para otimizar os procedimentos da Guilhotina Regulatória.

Na primeira fase da Guilhotina, foi realizada uma Tomada de Subsídios pública, no período de 6 de setembro a 21 de outubro de 2019, além de consultas às Superintendências e Consulta Interna da Agência. A Anatel (2019) mostra que o processo mencionado resultou na apresentação da Análise de Impacto Regulatório - AIR, pela Superintendência de Planejamento e Regulamentação (SPR). Nesse relatório, foram identificados três temas que representavam as problemáticas relacionadas aos regramentos existentes na instituição.

No relatório de AIR¹⁰ da Anatel (2019) o **primeiro tema** denominado **“Problemas Inexistentes e Regras Vigentes”**, identificava que em alguns casos pontuais existiam regras vigentes para as quais não haviam mais os problemas que as fundamentaram. Portanto, não existindo um problema, não há razão para a intervenção do órgão regulador, pois a implementação de regulamentos criaria um cenário de distorções artificiais na sociedade.

Nesse sentido, a Anatel (2019) explica que os problemas desaparecem por alguns fatores como: a falta de demanda por parte da população de benefício ou de algum serviço de telecomunicações; a resolução definitiva do problema; o desaparecimento da restrição tecnológica; ou a inovação tecnológica o eliminou.

Para esse tipo de situação, o objetivo da ação é a revogação do regulamento, pois, o excesso de burocracia não traz benefícios para a sociedade, assim a resolução desse primeiro tema aumentaria a eficiência econômica. Da mesma forma, pelos motivos mencionados, a Agência destaca que não caberia outra alternativa que não seja a revogação das normas.

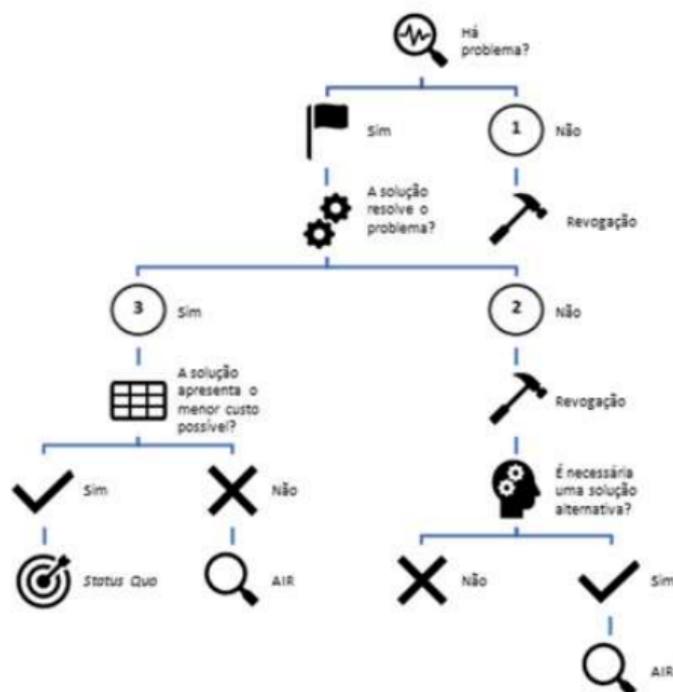
O **segundo tema** é sobre **“Problemas Existentes e Regras Inócuas”**, no qual demonstra existir um óbice à época da edição de determinada norma que não era resolvido pelas respectivas regras ainda vigentes. Em outras palavras, são examinadas

¹⁰ Processo SEI nº 53500.012180/2019-16, documento (4923444)

situações em que o problema ainda persiste, mas a norma elaborada para solucioná-lo não é mais eficaz.

A Anatel (2019) ilustra o procedimento mencionado por meio da imagem abaixo:

Figura 2 - Procedimento



Fonte: ANATEL

Identificado o problema, o objetivo seria determinar as normas que apresentam fardo regulatório significativo para o setor regulado e que não solucionam mais os problemas e, dessa forma, revogá-las. Como opções para enfrentar os problemas, a Agência apresenta cinco possíveis:

“Alternativa A – Revogar tais regras de imediato;

Alternativa B – Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa para todas as regras enquadradas na situação prevista neste tema;

Alternativa C – Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa apenas para as regras com maior correlação com os objetivos de resultado do planejamento estratégico e/ou riscos associados;

Alternativa D – Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa futuramente conforme Agenda Regulatória;
 Alternativa E – Não revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa futuramente, conforme Agenda Regulatória”.
 (ANATEL, 2019).

Por fim, o **terceiro tema “Problemas Existentes e Regras Ineficientes”** era identificado em regras existentes que, apesar de corrigirem os problemas mapeados, poderiam não trazer a solução mais eficiente. Assim, nesta terceira situação, o problema existe e também é solucionado por meio de uma norma vigente, entretanto, surgem dúvidas em relação a sua eficiência em termos de custo benefício.

Para esse caso, o objetivo é remover obstáculos que a aplicação da norma esteja causando na solução dos problemas originários, buscando obter o melhor custo-benefício em sua implementação. E para as regras que estejam relacionadas ao terceiro tema, poderiam não se enquadrar em uma situação de Guilhotina Regulatória, entretanto, poderia por conveniência passar por um processo de revisão como alternativa possível apresentada.

A figura abaixo, demonstra de maneira mais didática os temas, problemas encontrados, objetivos e alternativas de solução.

Quadro 1 - Problemas encontrados, objetivos e alternativas de solução

| TEMA 1: PROBLEMAS INEXISTENTES E REGRAS VIGENTES | |
|---|--|
| Problema | O problema é que, em alguns casos pontuais, há regras vigentes para as quais não há mais os problemas que as fundamentaram. |
| Objetivos | O objetivo da ação é de simplificação regulatória, uma vez que o excesso de burocracia não traz benefícios para a sociedade, e sim o contrário, especialmente para aquelas regras cujos problemas que pretendiam solucionar não existem mais. |
| Alternativas | As regras que se enquadrarem neste tema serão revogadas automaticamente, sem a necessidade de análise de alternativas como se faz comumente em uma AIR. Isto porque, inexistindo atualmente o problema que justificou à época a edição da referida regra, não se justifica mais tal medida, implicando em sua revogação. |
| TEMA 2: PROBLEMAS EXISTENTES E REGRAS INÓCUAS | |

| | |
|---|---|
| Problema | Os problemas mapeados à época da edição da norma não são resolvidos pelas respectivas regras ainda vigentes. |
| Objetivos | Objetiva-se identificar os dispositivos normativos que possuem fardo regulatório significativo para o setor regulado e que não solucionam os problemas para os quais foram estabelecidos à época de sua aprovação, definindo as condições adequadas para a sua revogação e as opções regulatórias para combater esses problemas, quando necessário. |
| Alternativas | Alternativa A – Revogar tais regras de imediato. |
| | Alternativa B – Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa para todas as regras enquadradas na situação prevista neste tema |
| | <u>Alternativa C – Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa apenas para as regras com maior correlação com os objetivos de resultado do planejamento estratégico e/ou riscos associados.</u> |
| | Alternativa D – Revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa futuramente conforme Agenda Regulatória. |
| | Alternativa E – Não revogar tais regras de imediato e avaliar solução normativa alternativa futuramente, conforme Agenda Regulatória. |
| TEMA 3: PROBLEMAS EXISTENTES E REGRAS INEFICIENTES | |
| Problema | As regras existentes e que se enquadram aqui, apesar de corrigirem os problemas mapeados, podem não trazer a solução mais eficiente. |
| Objetivos | O presente tema visa afastar empecilhos que a aplicação da norma venha trazendo na solução dos problemas que originalmente previu, com busca do melhor custo-benefício em sua implementação. |
| Alternativas | Como o problema identificado se encontra fora do escopo da presente iniciativa regulamentar, já que se trata de revisão de normativos e não de guilhotina regulatória, não se faz necessária a indicação de alternativas. |

Fonte: ANATEL

Na segunda etapa da Guilhotina Regulatória da Resolução nº 752/2022, a Consulta Pública nº 72, publicada no Diário Oficial da União em 5 de novembro de 2020, recebeu um total de 18 contribuições pelo Sistema de Acompanhamento de

Consulta Pública - SACP e outras 255 manifestações. Participaram e apresentaram sugestões empresas como a Telefônica Brasil S.A, Tim Brasil, Claro S.A e Grupo OI.

Uma das manifestações que cabe é o da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE/ME), justamente porque trouxe em seu Parecer¹¹ diversas recomendações relacionadas à Guilhotina Regulatória e ao estoque regulatório.

É possível observar a preocupação da Secretaria em recomendar à Anatel a procedimentalização dos normativos sobre a Guilhotina Regulatória, normatização das ferramentas do ciclo regulatório, de maneira a definir a procedimentalização, o engajamento social, previsibilidade regulatória e análise do resultado regulatório na Guilhotina Regulatória.

Em seguida, recomendou-se a atualização do “Manual de Boas Práticas Regulatórias da ANATEL”, para incorporar os procedimentos da Guilhotina Regulatória, como etapas de revisão, consulta pública e audiência pública. Outra sugestão visando complementar a Guilhotina foi a implementação de mecanismos de revisão permanente, à exemplo, o **uso de cláusulas de caducidade**¹².

Segundo a Secretaria, baseada em recomendações da OCDE, a ausência de definição da procedimentalização adequada dessas ferramentas de qualidade regulatória, pode levar a efeitos perversos sobre a regulação, tornando as revisões uma prática confusa, promovendo mudanças marginais em estruturas regulatórias complexas. (Parecer - SEI 6614088 - processo 53500.012180/2019-16). A procedimentalização recomendada envolve:

1. A criação de uma base legal para que as decisões envolvendo a Guilhotina sejam legalmente amparadas;
2. A estimação dos custos e dos benefícios que a ação governamental trará;
3. Os efeitos que a regulação trará à sociedade e se estes não beneficiam apenas um grupo específico;
4. Opções à regulação, visto que a opção regulatória deve ser cotejada face às alternativas capazes de promover a solução do problema, devendo-se considerar como alternativa à regulação a própria possibilidade de não regular.

¹¹ (Parecer - SEI 6614088 - processo 53500.012180/2019-16)

¹² As cláusulas de caducidade são disposições inseridas em normas regulatórias que estabelecem prazos de validade ou vigência para essas normas.

Por fim, na última etapa da Guilhotina, foi criada e aprovada a Resolução nº 752, de 22 de junho de 2022, listando um total de 44 resoluções e diversos dispositivos normativos que foram expressamente revogados. Considerando que, à época, 280 regulamentos estavam em vigor na Agência, a revogação representou cerca de 16% dos regulamentos vigentes.

Resolução nº 66/1998

Uma das normas revogadas pela Guilhotina Regulatória foi a Resolução nº 66, de 10 de novembro de 1998. A referida resolução propunha regulamentar a divulgação de listas de assinantes e de edição e distribuição de lista telefônica obrigatória e gratuita.

O principal motivo para a revogação ocorrer estava relacionado à eficiência e economicidade considerando que, diante do progresso tecnológico, a criação de listas telefônicas de maneira impressa representava um alto custo para as empresas e, em contrapartida, não fornecia benefícios substanciais aos usuários.

Resolução nº 538/2010

A Resolução nº 53, de 19 de fevereiro de 2010, também revogada pela Guilhotina Regulatória, proibia a aceitação de doações feitas por usuários de planos de telefonia do tipo controle ou pré-pago. Essa norma, segundo a Anatel, foi elaborada em um momento em que a regulamentação do setor de telecomunicações se dava de forma descentralizada, devido à estrutura organizacional da época.

A revogação da referida norma se deu com base no Tema 1 da AIR, elaborado pela Anatel. O Informe nº 99 de 2021, presente nos autos do processo nº 53500.012180/2019-16, analisou o texto da norma para justificar a sua revogação.

Como exemplo, parte das disposições gerais da referida norma previa que:

“3.4. É obrigatória a oferta pelas Prestadoras do STFC e do Serviço Móvel Pessoal – SMP, de serviço que permita aos seus assinantes o acesso à Facilidade de Registro de Intenção de Doação, devendo os contratos a ser celebrados com a Instituição de Utilidade Pública prevêem, inclusive, a inserção do valor a ser doado na nota fiscal e/ou fatura dos serviços.

3.4.1. As prestadoras dos demais serviços de telecomunicações de interesse coletivo podem propiciar aos seus assinantes o acesso à Facilidade de Registro de Intenção de Doação.

3.4.1.1. As Prestadoras dos demais serviços de telecomunicações de interesse coletivo, que não propiciem aos seus assinantes o acesso à Facilidade de Registro de Intenção de Doação, são responsáveis pela interceptação das chamadas eventualmente originadas, informando-os de sua não participação no processo de registro de intenção de doação”

(ANATEL, 2010).

Sobre os dispositivos mencionados, a Anatel explica que a autarquia não deveria tomar parte em regulamentar esse tipo de situação, pois cabe às prestadoras de STFC e SMP incluir ou não a possibilidade de registro de doação em seus planos de serviços, conforme descrito abaixo:

“A regulamentação da Anatel não deveria se imiscuir neste tipo de situação. Cabe às prestadoras de STFC e SMP (ou outras de serviços de interesse coletivo, no que se aplica) incluir ou não a possibilidade de registro de doação em seus planos de serviços, informando adequada e previamente a seus usuários sobre isso. O mesmo ocorre com relação à oferta de bloqueio para este tipo de serviço. Com relação à interceptação, a prestadora já deve informar a seus usuários sempre que um determinado número de destino não for acessível por quaisquer motivos”. (ANATEL, 2021).

A maior parte dos argumentos apresentados pela Anatel que justificaria a revogação desta resolução, relaciona-se ao fato de que alguns dispositivos devem ser objeto de contrato de prestação de serviços ou, ainda, porque o assunto abordado pelo dispositivo não é passível de ser regulado pela Agência. Dessa maneira, a regra se tornou desnecessária e foi revogada pela Guilhotina Regulatória.

Guilhotina Regulatória Biênio 2023-2024

Atualmente está em andamento o projeto “Guilhotina Regulatória do biênio 2023-2024”, que faz referência ao item 24 da Agenda Regulatória da Anatel. Foi feita a Tomada de Subsídios n° 6 para submeter a comentários e sugestões do público o

relatório (SEI nº 9899964), com o objetivo de coletar informações para a instrução do projeto de revogação dos normativos.

O processo chegou na fase de Consulta Interna, no qual o Superintendente de Planejamento e Regulamentação da Agência submeteu a comentários e sugestões do público interno a proposta de Resolução.

Ao todo são 46 resoluções que serão analisadas pela Anatel e que foram publicadas entre 1999 e 2021. Dentre essas normas, estão a Resolução Conjunta nº 2 de 27 de março de 2001, que aprova o Regulamento Conjunto de Resolução de Conflitos das Agências Reguladoras dos Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo — e a Resolução nº 667, de 30 de maio de 2016, que aprova o Regulamento Geral de Acessibilidade em Serviços de Telecomunicações de interesse coletivo.

2.2.2 ANVISA

A ANVISA por meio da Portaria nº 1.741, de 12 de dezembro de 2018, definiu a procedimentalização das ferramentas regulatórias, entre elas a Guilhotina Regulatória. A primeira Guilhotina realizada no âmbito da Agência foi em dezembro de 2016, por meio do Despacho nº 124. Logo após, foram promovidas mais duas Guilhotinas em 2018.

Ao todo, cerca de 349 normas foram revogadas desde então, e segundo a própria autarquia, a quantidade de normas revogadas representam cerca de 1/3 do estoque regulatório da Agência.

Importante ressaltar que a Anvisa tem um “biotipo” de normas que são suscetíveis de serem submetidas à Guilhotina Regulatória. De acordo com a Agência são:

- As que já estão caducas, ou seja, que se destinavam à vigência temporária, produzindo efeitos apenas por determinado período já ultrapassado;
- As que concederam ou prorrogaram prazos já superados;
- As destinadas a regular uma situação específica que, atualmente, não têm mais aplicação prática;
- As que alteraram outras que foram posteriormente revogadas e que, conseqüentemente, também perderam seus efeitos, tornando-se normas revogadas tacitamente; e
- As que apenas revogaram outras normas. Destaca-se que esta revogação não restaura a vigência da anteriormente revogada, conforme expressa disposição legal contida na Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro, aprovada por meio do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (ANVISA, 2020).

Por fim, a Agência estabeleceu que o instrumento da Guilhotina Regulatória será utilizado de forma periódica e permanente, sempre que o número de normas que perdem a razão de sua existência ultrapassar dez. Além disso, os atos avaliados serão submetidos à participação e sugestões da sociedade por meio de Consulta Pública.

2.2.3 CAMEX

Em 2017, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), vinculada ao Ministério da Economia, estabeleceu a criação de um grupo de trabalho de regulação. O objetivo era promover a comunicação e a troca de conhecimentos sobre boas práticas regulatórias entre 28 órgãos do governo federal responsáveis pela regulação de matérias com impacto no comércio. Essa iniciativa visava contribuir para o aperfeiçoamento da regulação do comércio exterior no Brasil, levando em consideração os compromissos e acordos internacionais assumidos pelo país, conforme publicação do MDIC (2018).

Em outubro de 2018, a CAMEX reuniu representantes de vinte ministérios, agências reguladoras e outras entidades para discutirem sobre a Guilhotina Regulatória e políticas de gestão de estoque regulatório.

Na ocasião, foram apresentadas algumas experiências bem-sucedidas, como a Resolução Camex 64/2018, que revogou 141 resoluções que reduziam a alíquota do imposto de importação por motivos de desabastecimento. Além disso, a Resolução Camex 82/2018 eliminou 108 resoluções relacionadas à Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (LETEC) que não possuíam mais efeitos jurídicos, conforme esclarece o MDIC (2018)¹³.

2.2.4 ANP

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP conduziu um processo de Guilhotina Regulatória em três etapas, que teve início com o levantamento das normas a serem eliminadas, seguido da realização de consultas e audiências públicas. Por fim, foram elaborados atos de revogação para cada grupo de normas selecionadas.

¹³ MDIC significa Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

Segundo a Agência, foram emitidas a Resolução ANP nº 27/2014, revogando 174 normas; a Portaria ANP nº 374/2016, revogando 70 normas; e a Resolução ANP nº 668/2017, revogando 339 normas. Esse processo resultou na eliminação de um total de 583 normas obsoletas da ANP.

CONCLUSÃO

Com critérios claros e objetivos, observou-se que a Guillhotina Regulatória possibilita a revisão rápida e sistemática de regulamentos, podendo contribuir para um ambiente regulatório mais ágil e favorável ao desenvolvimento econômico.

No Brasil os dados levantados parecem indicar benefícios no uso da Guillhotina Regulatória. A ANVISA revogou aproximadamente 349 normas, o que representa cerca de 1/3 do estoque regulatório total da Agência. A CAMEX extinguiu mais de 250 resoluções, na ANP esse processo resultou na eliminação de um total de 583 normas obsoletas.

Em relação à ANATEL, a Resolução nº 752/2022 revogou expressamente 44 resoluções, o que representa cerca de 16% dos regulamentos vigentes. Com o sucesso da iniciativa, o método será adotado novamente no biênio 2023-2024, com cerca de 46 resoluções como objeto de análise.

Além dos dados apresentados, outro ponto relevante é como se apresenta a inversão do ônus da prova ao órgão estatal para provar a necessidade de se manter a norma no estoque regulatório. Nas experiências da Suécia, Coreia do Sul e México se parte do pressuposto que todas as normas serão eliminadas, a lista é de normas que serão mantidas, assim é necessário justificar o motivo que elas não poderão ser revogadas. Ou seja, no Brasil não ocorre a inversão do ônus da prova. Além disso, o registro e armazenamento dessas normas vigentes em um banco de dados único é o diferencial nesses outros países.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGU. **Manual de boas práticas regulatórias**. Brasília: AGU, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1IKjBXT7WQpXWAdM_3xZClSD-BnqvU8-X/view. Acesso em: 02 jul. 2023

ANP. **Manual de boas práticas regulatórias**. Rio de Janeiro: ANP, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/arq/manual-boas-praticas-regulatorias.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2023.

ANATEL. **Análise de Impacto Regulatório**. Relatório SEI nº 4923444 (Processo nº53500.012180/2019-16). 2019. Disponível em: <https://shre.ink/analiseimpactoregulatorio>. Acesso em: 28 fev. 2023.

ANATEL. **Acórdão nº 212**, de 22 de junho de 2022. Brasília, DF: Boletim de Serviço Eletrônico em 24/06/2022 DOU de 24/06/2022, seção 1, página 25. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO6iJtzIEnALY3MueNDpYR97v8R-8JwICEaVIOdqnfQ9LAHXkJjHm7OimUvJb3d16QP9cznJ8ewpAxcT0moUCGM. Acesso em 01 mar 2023.

ANATEL. **Anatel aprova plano estratégico 2023-2027**. Brasília, DF: Anatel, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-aprova-plano-estrategico-2023-2027>. Acesso em 02 jun. 2023.

ANATEL. **Anatel concorre ao prêmio de agência mais inovadora da América Latina**. Brasília, DF: Anatel, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-concorre-ao-premio-de-agencia-mais-inovadora-da-america-latina>. Acesso em: 07 jun 2023.

ANATEL. **Conheça o processo de simplificação regulatória**. Brasília, DF: Anatel, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/agenda-regulatoria/simp>

[lificacao-regulatoria/download-de-apresentacoes-sobre-simplificacao-regulatoria.](#)

Acesso em: 01 mar. 2023.

ANATEL. **Estatísticas dos normativos editados pela Anatel.** Brasília: ANATEL, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/agenda-regulatoria/simplificacao-regulatoria/imagens/infograficos>. Acesso em: 06 jun. 2023.

ANATEL. **Gestão do Estoque da Guilhotina Regulatória.** Brasília, DF: ANATEL, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/gestao-do-estoque/guilhotina-regulatoria>. Acesso em: 20 fev. 2023.

ANATEL. **Guilhotina Regulatória.** Brasília, DF: Anatel, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/gestao-do-estoque/guilhotina-regulatoria>. Acesso em: 20 fev. 2023.

ANATEL. **Institucional.** Brasília, DF: Anatel, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 30 mar. 2023.

ANATEL. **Planejamento Estratégico 2015-2022.** Brasília, DF: Anatel, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2015-2022> Acesso em 05 maio 2023.

ANATEL. **Plano Estratégico 2023-2027.** Brasília, DF: Anatel, 2022. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/e3241ae37bc6426b6042e1baef5b6259> Acesso em 05 maio 2023.

ANATEL. **Resolução Conjunta nº 2**, de 27 de março de 2001 (Aneel, Anatel e ANP). Aprova o Regulamento Conjunto de Resolução de Conflitos das Agências Reguladoras dos Setores de Energia Elétrica, Telecomunicações e Petróleo. Brasília, DF: Anatel, 2001. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/resolucoes-conjuntas/85-resolucao-conjunta-2>. Acesso em 10 mar. 2023.

ANATEL. **Resolução nº 612**, de 29 de abril de 2013. Aprova o Regimento Interno da ANATEL. Brasília, DF. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612>. Acesso em: 20 abr. 2023.

ANATEL. **Resolução nº 667**, de 30 de maio de 2016. Aprova o Regulamento Geral de Acessibilidade em Serviços de Telecomunicações de interesse coletivo. Brasília, DF. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2016/905-resolucao-667>. Acesso em: 02 fev. 2023.

ANATEL. **Resolução nº 708**, de 26 de março de 2019. Declara a revogação das Resoluções expedidas pela Agência que foram implicitamente revogadas e das que perderam sua eficácia. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2019/1257-resolucao-708>. Acesso em 22 fev. 2023.

ANATEL. **Resolução nº 721**, de 11 de fevereiro de 2020. Destina faixas de radiofrequência e aprova o Regulamento sobre Canalização e Condições de Uso de Radiofrequências para os Serviços de Radiodifusão e seus Ancilares. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-721-de-11-de-fevereiro-de-2020-242818759>. Acesso em: 22 fev. 2023.

ANATEL. **Resolução nº 723**, de 10 de março de 2020. Dispõe sobre as destinações e as condições de uso das faixas de radiofrequências associadas ao Serviço Fixo, e dá outras providências. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2020/1386-resolucao-723>. Acesso em 04 abr. 2023.

ANVISA. **Despacho nº 56**, de 27 de março de 2018. Brasília, DF: Anvisa, 2018. Disponível em: https://sau.de.campinas.sp.gov.br/lista_legislacoes/legis_2018/U_DESP-MS-ANVISA-56_270318.pdf. Acesso em 12 abr. 2023.

ANVISA. **Despacho nº 87** de 26 de junho de 2019. DOU de 26/06/2019, nº 121, seção 1, página 110. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=110&data=26/06/2019>. Acesso em: 12 abr. 2023.

ANVISA. **Despacho nº 124** de 02 de dezembro de 2016. DOU de 02/12/2006, nº 231, seção 1, página 64. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=64&data=02/12/2016>. Acesso em 10 abr. 2023.

ANVISA. **Guilhotina**: Anvisa elimina 128 normas obsoletas. Brasília, DF: Anvisa, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2018/guilhotina-anvisa-elimina-128-normas-obsoletas>. Acesso em: 02 jul. 2023.

ANVISA. **Guilhotinas Regulatórias**. Brasília, DF: Anvisa, 2020 Disponível em: <http://antigo.anvisa.gov.br/en/guilhotina-regulatoria>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ANVISA. **RDC Nº 292**, de 24 de junho de 2019. Revoga normas da Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Brasília, DF:Anvisa, 2019. https://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/anvisa/2019/rdc_0292_24_06_2019.pdf. Acesso em: 17 maio 2023.

ANVISA. **TEMA 1.20**: Guilhotina Regulatória. Brasília, DF: Anvisa, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/agenda-regulatoria/2017-2020/temas/transversais/arquivos/3534json-file-1>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ARANHA, Márcio Lorio. **Manual de Direito Regulatório** (fundamentos de direito regulatório). 7. ed. London: Laccademia Publishing, 2022.

ARANHA, Márcio Lorio. **Direito das Telecomunicações e da Radiodifusão** (Histórico normativo e conceitos fundamentais). 8. ed. London: Laccademia Publishing, 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.139 de 28 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10139.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.074 de 07 de julho de 1995**. Estabelece as normas para outorgas e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos. Brasília, DF: Presidência

da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074/cons.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm Acesso em: 10 mar. 2023.

CASA CIVIL (BRASIL). **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília: Presidência da República, 2018. Acesso em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em 01 jul. 2023.

CARVALHO, Thais Strozzi; FORMIGA, Andrea Hoffmann. Revisão do estoque regulatório do Governo Federal. **Jota**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/revisaodo-estoque-regulatorio-do-governo-federal-02012020>. Acesso em 14 maio 2023.

COSTA FILHO, Vidalvo S. A Agência Nacional de Telecomunicações: natureza jurídica, delegação de poderes e poder de polícia. **Revista Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 226: 81-118, out./dez. 2001.

CVM (Brasil). **CVM publica 5 novas Resoluções**. Brasília, DF: CVM, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/cvm-publica-5-novas-resolucoes>. Acesso em: 20 abr. 2023.

ENAP. **Métricas**. RgBR. Brasília: ENAP, 2022. Disponível em: <https://infogov.enap.gov.br/regbr/metricas/restritividade>. Acesso em 05 jul. 2023.

FRAZÃO, Ana; CARVALHO, Angelo Prata de. **Lei de Liberdade Econômica - Análise Crítica**. Editora Forense, 2022.

GARCIA, Flávio Amaral. **Concessões, parcerias e regulação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

INMETRO. **A Lei da Liberdade Econômica e os desafios para o INMETRO de amanhã**. Brasília, DF: Inmetro, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/lei-de-liberdade-economica>. Acesso em: 15 jun 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 34 Anos da Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://www.ibpt.com.br/quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-34-anos-da-constituicao-federal-de-1988/>. Acesso em: 17 maio 2023.

JACOBS, S.; ASTRAKHANJ I. **Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transitional and Developing Countries**. 2006. Disponível em: http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Evaluation_of_the_regulatory_guillotine_in_7_countries_2006.pdf Acesso em: 20 fev. 2023.

JACOBS, S.; L ASTRAKHANJ. **Reform What Is the Regulatory Guillotine**: Disponível em: <https://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine> Acesso em: 20 fev. 2023.

LEHFELD, Lucas de Souza. **As novas tendências na regulamentação do sistema de telecomunicações pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LOREZON, Geanluca. A formatação da Lei de Liberdade Econômica como parte de política pública. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de (org.). **Lei de Liberdade Econômica e o ordenamento jurídico brasileiro**. Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2020.

MARQUES, Maria Manuel Leitão. **Estudo sobre as experiências pioneiras de países da união europeia em simplificação administrativa** - projeto apoio aos diálogos setoriais. Brasília: União Europeia, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2014/seminario-internacional-sobre-simplificacao-administrativa-e-reducao-de-encargos-administrativos-regulatorios-1/relatorio-final-maria-manuel-marques.pdf>. Acesso em: 05 maio 2023.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Abuso de poder regulatório: algo prático na Lei de Liberdade Econômica**. Advocacia hj, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.oab.org.br/revistas/revista-adv-hj-3a-edicao.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

MATTOS, César; MAIA, André. Liberdade Econômica, princípios constitucionais e promoção do bem-estar social. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de (org.). **Lei de Liberdade Econômica e o ordenamento jurídico brasileiro**. Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2020.

MDIC (BRASIL) **Camex avança no uso da “guilhotina regulatória” e reduz o universo de Resoluções em vigor**. Brasília, DF: Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/noticias/mdic/camex-avanca-no-uso-da-guilhotina-regulatoria-e-reduz-o-universo-de-resolucoes-em-vigor>. Acesso em: 05 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (BRASIL). **Guia de desregulamentação: cutting the red tape**. Brasília: ME, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/guia-de-desregulamentacao/guia-desregulamentacao-2020_final.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

OCDE. **Guia para Avaliação de Concorrência: Volume 2 - Diretrizes**. 2017. Disponível em: www.oecd.org/competition/toolkit Acesso em: 03 mar. 2023.

OCDE. **Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança**. Diretrizes. 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2023.

OECD. **OECD Reviews of Regulatory Reform**. México: OCDE, 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mexico-review-of-regulatory-reform-2013-executive%20summary.pdf>. Acesso em 01 jul. 2023.

OECD. **Better Regulation In Europe**. Sweden: OCDE, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45419072.pdf> Acesso em: 20 abr. 2023.

OECD. **Strategy and policies for better regulation**. Sweden: OCDE, 2010. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45418282.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

OECD. **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. 2012. Disponível em: [49990817.pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf) Acesso em: 15 fev. 2023.

OECD. **Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance**. Paris: OECD Reviews of Regulatory Reform, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264177437-en>. Acesso em: 02 maio 2023.

OECD. **Regulatory Reform in Brazil, OECD Reviews of Regulatory Reform**, OECD Publishing: Paris, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/d81c15d7-en>. Acesso em: 10 mar 2023.

OECD. **The Mediterranean Middle East and North Africa 2018: Interim Assessment of Key SME Reforms, SME Policy Index**, OECD Publishing, Paris, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264304161-en>. Acesso em: 02 abr. 2023.

OECD. **The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis**. Paris: OECD, 1997.

OECD. **OECD Reviews of Regulatory Reform: Korea 2007: Progress in Implementing Regulatory Reform**, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264032064-en>. Acesso em: 02 abr. 2023.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Abuso de poder regulatório: por que o tema incomoda tanto? **WebAdvocacy**. n. 2, Brasília, 2021.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de (org.). **Lei de Liberdade Econômica e o ordenamento jurídico brasileiro**. Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2020.

OLIVEIRA NETO, D.S; MACEDO, A. C. O Abuso de Poder Regulatório:: Uma evolução da advocacia da concorrência no Brasil. **Revista de Defesa da Concorrência**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 8-26, 2021. Disponível em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/921> Acesso em: 21 abr. 2023.

SHTATINA; SHMELEV; CENERELLI. **Implementation of the “regulatory guillotine” and development of the administrative law**. SHS Web Conf. v. 118, 2021 RUDN Conference on Legal Theory, Methodology and Regulatory Practice. Disponível em: https://www.shs-conferences.org/articles/shsconf/abs/2021/29/shsconf_rudnltrmp2021_03014/shsconf_rudnltrmp2021_03014.html. Acesso em: 20 abr. 2023.

THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR. Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE. *In*: CCGI - Nº 22 **Working Paper Series**. Maio de 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29175/TD%20527%20-%20CCGI_22.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 07 jul 2023.

TOMASEVICIUS FILHO, E. A tal “Lei da Liberdade Econômica”. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 114, p. 101-123, 2019. DOI:10.11606/issn.2318-8235.v114p101-123. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/176578>. Acesso em: 25 jun. 2023.

UNITED KINGDOM. **Cut EU red tape Report from the Business Taskforce**. UK: Department for Business, Innovation and Skills, 2013. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/249969/TaskForce-report-15-October.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.