

# ***A desestatização da CEA no ano de 2021:***

**A solução do TCE/AP diante da ausência de norma estadual para acompanhar processos dessa espécie.**

**JEAN EVERSON COÊLHO DA SILVA**

---

Orientadora: Karina Sayuri Sataka Bugarin

Coletânea de Pós-Graduação

**Especialização em Análise Econômica do Direito (AED)**

Volume 1



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**MINISTROS**

Bruno Dantas (Presidente)  
Vital do Rêgo (Vice-Presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Jorge Oliveira  
Antonio Anastasia  
Johnathan de Jesus

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)  
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**DIRETORA-GERAL**

Adriano Cesar Ferreira Amorim

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADOR ACADÊMICO**

Renata Miranda Passos Camargo

**COORDENADORES PEDAGÓGICOS**

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

**COORDENADORA EXECUTIVA**

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

# ***A desestatização da CEA no ano de 2021:*** A solução do TCE/AP diante da ausência de norma estadual para acompanhar processos dessa espécie

**Jean Everson Coêlho da Silva**

Monografia de conclusão de curso  
submetida ao Instituto Serzedello  
Corrêa do Tribunal de Contas da União  
como requisito parcial para a obtenção  
do grau de especialista em Análise  
Econômica do Direito.

**Orientadora:**

Prof<sup>ª</sup>. Karina Sayuri Sataka Bugarin

**Banca examinadora:**

Prof. Dr. Fernando Borato Meneguim

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

DA SILVA, Jean Everson Coelho. **A desestatização da CEA no ano de 2021: A solução do TCE/AP diante da ausência de norma estadual para acompanhar processos dessa espécie.** 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 46 fl.

## CESSÃO DE DIREITOS

Jean Everson Coelho da Silva

**A desestatização da CEA no ano de 2021: A solução do TCE/AP diante da ausência de norma estadual para acompanhar processos dessa espécie.**  
Especialista/2023

É concedida ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Jean Everson Coelho da Silva  
jean.silva@tce.ap.gov.br

## FICHA CATALOGRÁFICA

L131a da Silva, Jean Everson Coelho

**Título:** A desestatização da CEA no ano de 2021: A solução do TCE/AP diante da ausência de norma estadual para acompanhar processos dessa espécie.

**Autor:** Jean Everson Coelho da Silva – Brasília: ISC/TCU, 2023.  
46 fl. (Monografia de Especialização)

**Temas:** 1. Análise Econômica do Direito. 2. Desestatização 3. Instituições 4. Lobby. 5 Atividades de prevenção. 6 Assimetria de informações. 7. Aprimoramento das normas.

CDU 02  
CDD 020

# ***A desestatização da CEA no ano de 2021: E a solução do TCE/AP diante da ausência de norma estadual para acompanhar processos dessa espécie.***

**Jean Everson Coêlho da Silva**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Análise Econômica do Direito realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 23 de março de 2023.

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Karina Sayuri Sataka Bugarin  
Orientadora

---

Prof. Fernando Boarato Meneguim, Dr.  
Avaliador

Dedico esse trabalho ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá, que oportunizou o aprimoramento dos meus conhecimentos voltados para a contribuição efetiva do controle externo agora refinado pela Análise Econômica do Direito.

## Agradecimentos

Agradeço à Deus pelo dom da vida e à Nossa Senhora, sua mãe, pela coragem do Sim.

À minha mãe Maria de Nazaré Coêlho, professora, que com toda a energia que dispunha em vida dedicou esforços para consolidar em mim e em todos os seus pequenos alunos a boa educação voltada ao respeito da coisa pública e à valorização do trabalho honesto com efeitos duradouros.

À minha amada esposa Cleuma, que ao aceitar dividir comigo o cotidiano sempre apoia minhas decisões e muitas das vezes exerce um envolvimento maior que o meu.

Aos meus filhos Josué, Francisco e Ana Maria que enchem minha casa de sons, cores e alegria e que vêm recebendo os resultados dos esforços de minha mãe.

À minha orientadora Karina Sayuri Sataka Bugarin que, pacientemente, oferta seu tempo e conhecimento na divulgação atenta e técnica ao estudo da Análise Econômica. Certamente passo a adotar sua postura como modelo.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá, que por meio do aperfeiçoamento contínuo de seus servidores faz crescer e cresce, por consequência.

Por fim e não menos importante, não mesmo, à Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu, a Gracinha, com quem tenho aprendido o significado vivo da paciência e da dedicação.



## Resumo

Este trabalho apresenta a maneira como a desestatização da Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA, ocorrida em 2021 e orientada por procedimento interno, influenciou na atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amapá – TCE/AP para solucionar casos semelhantes.

Para perceber quais habilidades e atitudes podem ser adotadas para os processos de desestatização daquela Corte de Contas a Avaliação de Impacto Legislativo se apresenta como alternativa à melhoria da qualidade da tomada de decisões.

Notamos, ainda, que desenvolver a abordagem da Avaliação de Impacto Legislativo trará resultados mais eficientes.

O método adotado foi o estudo de caso único, qual seja, o processo nº 000806/2021 TCE/AP, sendo que o resultado da pesquisa aponta, em suma, a resistência do ente Estatal em submeter ao crivo do controle externo as novas demandas de desestatização tal como se evidenciou posteriormente com a Companhia de Águas e Esgoto do Amapá – CAESA.

Foi possível concluir que a inexistência de norma para os processos de privatização influenciou na diferença de tratamento quando da ocorrência das desestatizações, pois, a CEA recebeu o acompanhamento do controle externo enquanto a CAESA, não.

Com isso, existe necessidade de criação de instituições sob o apoio da Avaliação de Impacto Legislativo para que a conduta de quem observa o histórico de decisões do controle externo seja modulada.

**Palavras-chave:** avaliação de impacto legislativo; desestatização; eficiência; controle externo.

## Abstract

This work presents how the privatization of Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA, which took place in 2021 and guided by an internal procedure, influenced the performance of the Court of Auditors of the State of Amapá – TCE/AP to resolve similar cases.

To understand which skills and attitudes can be adopted for the privatization processes of that Court of Accounts, the Legislative Impact Assessment presents itself as an alternative to improving the quality of decision-making.

We also note that developing the Legislative Impact Assessment approach will bring more efficient results.

The method adopted was the study of a single case, that is, process nº 000806/2021 TCE/AP, and the result of the research points, in short, to the resistance of the State entity in submitting to the scrutiny of external control the new demands of privatization as later evidenced with the Companhia de Águas e Esgoto do Amapá – CAESA.

It was possible to conclude that the lack of norms for privatization processes influenced the difference in treatment when privatizations took place, since the CEA received external control monitoring while the CAESA did not.

With this, there is a need to create institutions under the support of the Legislative Impact Assessment so that the conduct of those who observe the history of external control decisions is modulated.

**Keywords:** legislative impact assessment; privatization; efficiency; external control.

## Lista de figuras

Figura 1. Diagrama Hermenêutico.....	30
Figura 2. Eficiência Alocativa .....	40
Figura 3. Eficiência Alocativa para processos de desestatização do TCE/AP .....	40

## Lista de quadros

Quadro 1: Análise de Impacto das Alternativas .....	39
Quadro 2: Comparação das Alternativas .....	42

## Lista de tabelas

Tabela 1: metodologia para proposta de AIL.....	33
---	----

## Lista de abreviaturas e siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AED	Análise Econômica do Direito
AIL	Avaliação de Impacto Legislativo
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ARSAP	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Amapá
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAESA	Companhia de Água e Esgoto do Amapá
CEA	Companhia de Eletricidade do Amapá
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
Eletronorte	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
ISC	Instituto Serzedello Correa
MME	Ministério de Minas e Energia
OCDE	Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento
PND	Programa Nacional de Desestatização
PL	Projeto de Lei
PGE	Procuradoria Geral do Estado do Amapá
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento do Estado do Amapá
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Amapá
TCT	Termo de Cooperação Técnica
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Européia

## Sumário

<b>1. Introdução</b> .....	<b>16</b>
<b>2. Problema e justificativa</b> .....	<b>19</b>
<b>3. Objetivos</b> .....	<b>19</b>
3.1. Objetivo geral .....	19
3.2. Objetivo específico .....	19
<b>4. Hipótese de Pesquisa</b> .....	<b>20</b>
<b>5. Revisão de literatura</b> .....	<b>20</b>
a. Desestatização e lobby .....	21
b. Desestatização e eficiência .....	23
c. AIL: literatura no Brasil .....	26
d. Análise custo-benefício .....	27
<b>6. Contexto</b> .....	<b>28</b>
a. Detalhamento do caso .....	28
b. Possível solução .....	31
<b>7. Metodologia</b> .....	<b>32</b>
<b>8. AIL: resultados</b> .....	<b>34</b>
a. Identificação do problema .....	34
b. Definição de objetivos .....	36
c. Levantamento das alternativas.....	37
d. Verificação do arcabouço jurídico .....	37
e. Análise de impacto das alternativas .....	38
f. Comparação das alternativas.....	41
<b>9. Considerações finais</b> .....	<b>43</b>
<b>10. Referências</b> .....	<b>44</b>

## 1. Introdução

Os instrumentos normativos são definidores dos parâmetros iniciais do processo de implementação de políticas públicas, devido tamanha importância, a Avaliação de Impacto Legislativo tem sido um tema emergente na análise dessas políticas públicas por tratar dos instrumentos normativos empregados nelas e os respectivos impactos na implementação. Assim, sucintamente, a AIL tem o objetivo de melhora da qualidade desses instrumentos.

A avaliação de impacto legislativo possui natureza estritamente informacional, não detendo caráter de substituto do processo político, mas sim instrumento de apoio aos parlamentares sobre as escolhas disponíveis.

Aqui trataremos da abordagem econômica da AIL com o fim de propiciar um aumento do bem-estar social, sendo necessária a contextualização jurídica do caso amapaense aqui apresentado, seguido da análise jurídica da proposta normativa aqui debatida e de uma superficial compreensão do custo-benefício.

Para ambientar o presente estudo de caso e sua relação com a AIL, é necessário percorrer o programa nacional de desestatização – PND estabelecido por meio da Lei nº 9.491 de 09 de setembro de 1997. Ele apresenta em seu art. 2º o rol facultativo de objetos de desestatização inserindo, no inciso III, os serviços destinados à concessão, permissão ou autorização. O conceito de desestatização vem logo em seguida e no §1º do mesmo artigo, mais especificadamente na letra “b”, esclarece sobre a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados diretamente ou através de entidades controladas. O art. 2º, §3º do PND define o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES como supervisor dos processos de desestatização mediante solicitação dos Estados, sendo que a modalidade escolhida foi o leilão por expressa previsão da norma<sup>1</sup>.

Com o cenário devidamente preparado por regras nacionais de privatização, o Estado do Amapá encontra a oportunidade de vivenciar sua primeira experiência em desestatizações com sua Companhia de Eletricidade. A CEA foi criada em 1956 sendo controlada pelo Estado do Amapá. A companhia não detinha contrato de concessão de distribuição de energia elétrica desde a edição da Portaria MME nº 442 de

---

<sup>1</sup> Lei nº 9.491/97, art. 4º, inciso VI e §3º.



23/08/2016 que atribuiu em caráter precário e por tempo indeterminado àquela companhia a prestação dos serviços até a realização do leilão.

A Lei Estadual nº 2.166/2017 autorizou o governo na qualidade de acionista majoritário a alienar as ações da CEA, diretamente ou por intermediário da União, bem como a contratar o BNDES para coordenar e executar a desestatização.

Outra norma muito importante foi a edição do Decreto nº 9.192 de 06/11/2017 que regulamenta a licitação pela União, atribuindo em seu art. 3º, ao BNDES a responsabilidade pela execução e acompanhamento do processo de desestatização bem como a promoção da contratação de consultorias para a realização dos estudos de avaliação e demais serviços. O Decreto ainda prevê o contrato de concessão com prazo de 30 anos como direito do comprador (art. 9º, §4º).

Pelo princípio da simetria, o Estado do Amapá apontou a Secretaria de Estado e do Planejamento – SEPLAN<sup>2</sup> como responsável pela execução e acompanhamento do correspondente processo de desestatização em atendimento ao §1º do art. 6º da Lei nº 9.491/97.

Ao receber, por meio de ofício, a incumbência de fiscalizar o processo de desestatização, o TCE/AP observou as disposições da Instrução Normativa nº 27 e 81 de 2 de dezembro de 1998 e 20 de junho de 2018, respectivamente, ambas do TCU e que tratam da fiscalização dos processos dessa natureza.

A IN nº 81 TCU denominou de “acompanhamento” a atuação do controle externo em processo de desestatização e assim também o TCE/AP denominou sua própria atuação designando, através da Portaria nº 075/2021-TCE/AP publicada no DOE nº 1010/2021, p. 5, sua comissão<sup>3</sup>.

A comissão de acompanhamento, para elaborar o parecer técnico, utilizou dos estudos contratados pelo BNDES, em forma de relatório, encaminhados como anexos do Ofício nº 150101.0008.0531.0086/2021 SEPLAN-SEPLAN de 05/02/2021 que inaugurou o processo nº 000806/2021-TCE/AP.

Os relatórios foram: Premissas e Cenários Técnico-Operacionais e Regulatórios; *Due Diligence* Jurídica; *Due Diligence* Contábil-Patrimonial; Avaliação Técnico-Operacional, Recursos Humanos e Socioambientais<sup>4</sup>; Conclusivo de

---

<sup>2</sup> Ofício nº 150101.0008.0531.0086/2021 SEPLAN-SEPLAN de 05/02/2021

<sup>3</sup> Posteriormente, a Portaria nº 134/2021-TCE/AP incluiu novos membros à comissão.

<sup>4</sup> [Edital PE nº 35-2020 - BNDES](#)

Avaliação Econômico-Financeira Serviço A; Conclusivo de Avaliação Econômico-Financeira Serviço B<sup>5</sup> e; Proposta de Modelagem de Desestatização.

O produto do trabalho da comissão de fiscalização foi suporte para as características da Decisão nº 130/2021 – TCE/AP de 28/04/2021<sup>6</sup>, uma vez que apontou pela legalidade da privatização e indicou a solução para futuros processos de desestatização, qual seja, normatizar, sendo que os estudos mencionados para a solução precisam da luz da legística:

“...que esta Corte de Contas inicie estudos para elaboração da normatização acerca da Desestatização e Privatização de Empresas Públicas, pois já se encontra em andamento novo processo de Desestatização da Companhia de Água e Esgoto do Amapá, conforme subitem I.2, do Relatório de Fiscalização. ”

---

<sup>5</sup> [Edital CEA - PE 43 2018. Para publicação \(bndes.gov.br\)](#)

<sup>6</sup> Decisão ocorrida na 382ª sessão ordinária de 28/04/2021 publicada no DOE nº 1139/2021 de 31/08/2021.

## 2. Problema e justificativa

É indubitável que a produção de normas construídas mediante técnica vem a ser um facilitador dos resultados almejados pelo legislador e a administração pública. Pensar que as orientações ofertadas pela AIL/AIR são insubstituíveis como técnica, de fato, não é algo que possa ser afirmado uma vez que a grande maioria das normas recentemente editadas ignoraram as vantagens reveladas pela AIL/AIR e, aquelas em elaboração apresentam resistência velada no seu uso, bastando consulta simples nos sites das casas legislativas para chegar a esta conclusão.

Diante dos poucos modelos práticos disponíveis na esfera estadual para resposta à crítica suscitada, o registro dos casos da CEA e CAESA possibilita um primeiro passo na reflexão do problema de pesquisa voltado a entender em que medida a não aplicação da AIL/AIR impacta na atuação do controle externo nos processos de desestatização.

A justificativa evidente é a ocorrência do fenômeno da judicialização que nasce com o objetivo de corrigir os efeitos da assimetria informacional por meio das reparações.

## 3. Objetivos

### 3.1. Objetivo geral

O trabalho pretende perceber quais habilidades e atitudes podem ser adotadas para os processos de desestatização no Tribunal de Contas do Estado do Amapá com base na Análise de Impacto Regulatório e Análise de Impacto Legislativo de maneira a melhorar a qualidade da tomada de decisão.

### 3.2. Objetivo específico

Traçamos um único objetivo específico, qual seja, desenvolver a abordagem da Análise de Impacto Regulatório e Análise de Impacto Legislativo *ex ante* no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amapá.

## 4. Hipótese de Pesquisa

A despeito do tímido avanço da AIL/AIR, aqui tratado como solução das limitações da atuação do controle externo, é possível a autocrítica para que reflitamos como hipótese de pesquisa se a ausência desse controle não seria algo positivo nos processos de privatização.

Afinal, é essencial a ação do Tribunal de Contas ainda na etapa gestacional da relação jurídica entre o Estado e a Concessionária sendo que existe órgão regulador, a ARSAP no caso Amapá, para cuidar dos serviços a serem prestados?

No capítulo destinado à comparação das alternativas poderemos observar o cenário com as limitações de tempo de análise e o cenário com tempo de análise razoável para processos dessa espécie e assim notar eventuais vantagens e desvantagens do custo do tempo para o controle externo e para a sociedade.

## 5. Revisão de literatura

Segundo Nonato (1996) em seu virtuoso trabalho que traça importantes conceitos podemos notar uma abordagem que trata da privatização e qualidade dos serviços públicos de infraestrutura com enfoque no controle social e participação do consumidor. Nele foi possível extrair o entendimento da forte relação da desestatização da CEA com o *lobby*. O pensamento dessa relação foi enriquecido com a temática da regulamentação do *lobby* no Brasil que emprestou conceitos para compreender os movimentos sociais amapaenses e sua legitimidade (Gonçalves, 2020).

O caminho trilhado para a compreensão da relação do fenômeno da desestatização com a eficiência sofreu influência do estudo que trata da hermenêutica das escolhas e alcança conceitos atrelados à eficiência alocativa e bem-estar (Gico, 2018).

No mesmo olhar da eficiência tomamos emprestado o entendimento das ferramentas utilizadas por Meneguim (2020) com a avaliação de impacto legislativo mediante mecanismos elaborados por etapas, voltados com primazia também ao alcance da eficiência. Nele, o esforço para criar informações aos parlamentares amapaenses para a elaboração da proposta final deste trabalho será mais suave e técnico.

Hudson (1988) consolida as ideias de Meneguim (2020) à sua maneira. Na mesma linha argumentativa, a importância das escolhas institucionais foi mencionada por Limongi (2006), confirmando a complexidade da elaboração de normas diante da variedade de interesses pressionando pela eficiência do Estado.

No que tange, de maneira mais específica a AIL, a identificação dos ganhos de eficiência em cenários teóricos diversos propostos na presente pesquisa, faz crer que para as desestatizações fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá ocorre uma melhoria à medida que as diferentes alternativas priorizam a evolução de seus impactos social e econômico, fato muito bem fundamentado com os argumentos de Gico (2020) e Meneguim (2020).

### **a. Desestatização e lobby**

O anuário estatístico de energia elétrica 2022<sup>7</sup> elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE informa que o Amapá possuía no ano de 2021 o quantitativo de 198.743 unidades consumidoras de energia elétrica, sendo 173.375 residenciais com a tarifa da região Norte de R\$ 645 por MWh, sendo a mais elevada dentre as regiões. No dia 03/11/2020 o Amapá sofreu o maior apagão<sup>8</sup> de sua história, durando 22 dias em plena pandemia.

A CEA não foi responsável pelo apagão, porém, a crise energética instalada há muitos anos no Amapá encontrou seu auge no evento de 2020 e a condição ideal para impulsionar movimentos de pressão social, inclusive apoiadas pelas milhares de ações judiciais<sup>9</sup> de indenização por danos materiais e morais atravessadas na esfera estadual e federal<sup>10</sup>.

Cabe destacar que a Lei Estadual nº 1.715/2012, alterada pela Lei nº 2.166/2017 já autorizava a alienação das ações da companhia. Assim, 8 anos antes do apagão pouco foi informado sobre o trabalho desenvolvido voltado à privatização.

Os movimentos pleiteavam por mais qualidade para fazer frente ao alto preço da tarifa. Após o primeiro dia do caos energético de 03/11/2020, passados 03 meses, o Ofício nº 150101.0008.0531.0086/2021 SEPLAN-SEPLAN de 05/02/2021 remeteu ao TCE/AP a demanda da desestatização onde sua comissão de fiscalização, em apenas 51 dias, emitiu o relatório que fundamentou a decisão da corte de contas pela legalidade da privatização.

A participação social acarreta maior intervenção do Estado ao pressionar o governo na adoção de políticas cada vez mais distributivas. Aparentemente quanto maior a democracia maior a despesa do governo para atender uma onda crescente

---

<sup>7</sup>[http://shinyepe.brazilsouth.cloudapp.azure.com:3838/anuario-livro/#Cap%C3%ADtulo\\_2:\\_Panorama\\_Nacional](http://shinyepe.brazilsouth.cloudapp.azure.com:3838/anuario-livro/#Cap%C3%ADtulo_2:_Panorama_Nacional)

<sup>8</sup> <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2021/11/03/apagao-no-amapa-completa-1-ano-e-expos-fragilidades-no-acesso-a-energia-eletrica-no-estado.ghtml>

<sup>9</sup> <https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/31012022-Ministro-Jorge-Mussi-indefere-suspensao-de-atos-judiciais-sobre-o-apagao-eletrico-no-Amapa.aspx>

<sup>10</sup> <https://old.tjap.jus.br/porta/publicacoes/noticias/12465-stj-e-tjap-suspendem-mais-de-5-mil-processos-referentes-ao-%E2%80%9Capag%C3%A3o%E2%80%9D-de-2020-at%C3%A9-decis%C3%A3o-sobre-conflito-de-compet%C3%Aancia-e-ou-decis%C3%A3o-final-sobre-iridr.html>

de necessidades. Os grupos de pressão, de maneira racional são formados e organizados com base em interesses próprios, afinal, os recursos não são infinitos e a luta isolada não apresenta mais resultados como no passado.

No aspecto social, os movimentos dos grupos de pressão são discriminatórios ao excluírem os não adeptos. As pressões dos grupos especializados no tema da desestatização da CEA geraram, no plano econômico, a eficácia política substituindo a eficiência econômica, dando a impressão de que a fonte de bem-estar é o Estado e não o setor produtivo. Gradativamente o controle que o Estado exercia isoladamente dá espaço ao controle de qualidade exercido pela população quando desenvolvem uma relação de contato direto com as empresas privadas prestadoras de serviços públicos consolidadas e percebem que podem fazer o mesmo com o potencial vencedor do leilão que estava se aproximando.

Os grupos de pressão social notaram que é mais vantajoso receber investimentos como cliente diretamente da concessionária do que exercer *lobby* com vistas à conservação de benefícios originados da situação de escassez criadas pela baixa capacidade de investimento do Estado. O que há, verdadeiramente é o anseio de todo o cidadão em participar do mercado de consumo onde o cidadão amapaense, no campo da oferta dos serviços de distribuição de energia elétrica, principalmente, está muito afetado com a forte sensação de marginalização e exclusão.

Por mais que o grupo de pressão no campo do consumo de energia elétrica do Amapá esteja sofrendo fracionamento, a sua força é crescente. Os serviços básicos de infraestrutura urbana envolvem aspectos econômicos e sociais conjugando medidas compensatórias com a utilização de critérios de mercado ou assistenciais que envolvem desde grandes consumidores até moradores de áreas denominadas de “ressaca” que consistem em moradias construídas em regiões alagadas das cidades do Estado do Amapá.

Esse fracionamento dos consumidores não impede o movimento no mesmo sentido a pressionar urgentes melhorias nos serviços de distribuição de energia elétrica. Assim, o consumidor pode preferir mudar a situação ao invés de fugir dela por meio do empenho na mudança dos resultados da empresa em que é cliente, neste caso o empenho na mudança de resultados foi forte o suficiente para estimular a desestatização com redução do prazo de análise do controle externo para a CEA e também eliminar a passagem do processo da CAESA pelo controle externo.

A essa pressão podemos chamar de *voice* ou vocalização expressadas em coalizões momentâneas, de caráter tópico ou pontual, em atuações sistemáticas, nos moldes ativistas de movimentos sociais com formato modernizado considerando o advento das redes sociais que disseminam a informação de maneira imediata mudando o modelo de controle social e de participação cidadã na política. Nessas articulações a voz do consumidor pode ser expressada na maneira tradicional pela via administrativa ou contenciosa ou ainda pela via política no intuito de pressionar o governo e a opinião pública (Nonato, 1996).

As mobilizações cidadãs formaram e unificaram grupos anteriormente marginais à política. Assim, na medida em que os interesses dos grupos são representados na política liberal, eles iniciam movimentos de organização onde os que compartilham interesses particulares se juntam voluntariamente para criar um *lobby* político. Atualmente as *hashtags*<sup>11</sup>, por exemplo, auxiliam e aceleram a formação dos grupos de pressão. Por vezes, apesar da grande quantidade de interessados no tema, os grupos possuem lideranças identificáveis denominadas em algumas oportunidades de influenciadores. Com a liberdade de registrar suas preferências individuais ou para se agregar de forma mais sistemática os cidadãos forçam o Estado a formar a capacidade de resposta a grupos de *lobby* (Heyes, 2020).

Os grupos de pressão são agregadores de interesses e apresentam uma função de integração pois possuem como característica ser sujeitos de socialização política, de canalização de reivindicações e de comunicação política entre os indivíduos e os governantes (Esparcia, 2011). Esses mesmos grupos de pressão realizam a ação de fluxo de comunicação entre o sistema social e as instâncias políticas.

## **b. Desestatização e eficiência**

O Edital de Leilão BNDES nº 01/2021 – CEA destinado à concessão de serviço público de distribuição de energia elétrica associada à alienação de ações da CEA menciona que o *enterprise value* da companhia atingiu R\$ 1.119.772,890,00 (um bilhão, cento e dezenove milhões, setecentos e setenta e dois mil e oitocentos e noventa reais). Porém, como veremos na contextualização do caso, as dívidas de curto e longo prazo pulverizaram quaisquer vantagens do valor econômico da mesma.

Assim, a licitação foi precedida de audiência pública como preconizado no art. 39 da Lei nº 8.666/93 e obteve como resultado o leilão a um único participante interessado, e este adquiriu os direitos da exploração.

O que se espera com a criação de norma de obrigatoriedade da tramitação do processo de fiscalização junto ao crivo do controle externo é reforçar o *feixe de incentivos* para que investidores adquiram mais confiança ao participar de futuros leilões dessa espécie no Estado do Amapá.

Dos 3 cenários teóricos elaborados neste trabalho, a Alternativa 1 foi aquela que, com o uso do modelo de análise custo-benefício mencionado no presente estudo nas letras “e” e “f” da seção 5 (AIL: resultados), apresentou melhor eficiência alocativa. Os 3 cenários são: Alternativa 1 – norma que assegura a atuação do controle externo nas privatizações; Alternativa 2 – norma que permite a participação do controle

---

<sup>11</sup> Uma palavra ou frase precedida por um sinal de hash (#), usada em sites e aplicativos de mídia social, especialmente o Twitter, para identificar conteúdo digital sobre um tópico específico. Os spammers geralmente transmitem tweets com hashtags populares, mesmo que o tweet não tenha nada a ver com eles

externo com direito a representante (s) em grupo de trabalho misto e; Alternativa 3 – ausência de norma e permanência do *status quo*.

Como veremos adiante, um cenário com eficiência alocativa proporciona o desenrolar de um processo licitatório mais seguro juridicamente, com melhor atratividade dos bons investidores, gerando ganhos de bem-estar social com prestação de serviços também eficientes ofertados por concessionários.

Compreender que a Alternativa 2 (A2) sugere que o controle externo atue como representante em comissão mista enfraquece o posicionamento do TCE/AP como órgão de controle, podendo ser voto vencido em alguma questão importante, deixando de exercer pressão para a boa informação, daí uma pontuação 5 no Quadro 1 pelo forte risco de judicialização após a ocorrência do leilão.

A Alternativa 1 (A1), por outro lado, diante da consolidação de rito interno próprio inibe (não impede) pressões e *lobby* destinados à restrição da informação ou queda de sua qualidade, dando mais fluidez no prazo proposto considerando que os membros da comissão fazem parte do mesmo corpo técnico e com linguagem devidamente calibrada, justificando pontuação 9 no Quadro 1 pelo baixo risco de judicialização após o leilão.

Yeung (2020) ao comentar sobre assimetrias de informações na Nova Lei de Licitações expõe que a licitação é um mecanismo de revelação de informações e que a mesma existe porque há dificuldades de transmissão de informações entre governantes e particulares uma vez que na vida prática sempre haverá uma assimetria entre o governo e os licitantes. Daí não ser possível atribuir pontuação máxima 10 (bom) ao risco de judicialização por assimetria informacional na A1, quadro 1.

Assim, a informação é um bem econômico cujos fundamentos dessa teoria foram estabelecidos na década de 1970 pelos trabalhos de George A. Akerlof, Michel Spence e Joseph Stiglitz (Yeung, 2020).

Ora, com base na teoria da agência, a CEA possuía mais informação sobre os diversos aspectos de sua situação, enquanto o investidor em sendo comprador (principal) tem informações limitadas. Notemos que, conforme mencionado, a assimetria sempre vai existir, no entanto saber se tal imperfeição é capaz de resultar alguma medida corretiva do Estado é o cerne do problema.

Diferente das duas opções para diminuir as assimetrias de informação sugeridas por Dias (2007), podemos concluir que o TCE/AP não se identifica obviamente como o comprador mas sim como um dos auxiliares do maior interessado na venda (Estado do Amapá) e ainda assim por não deter as informações, terá de coletar da CEA de maneira voluntária ou não.

A relação com a teoria da agência é evidente uma vez que são analisados problemas devido a conflitos de agente-principal ou dilema da agência (Porto e Garoupa, 2020), com informações assimétricas ou não. Nesta teoria existe a figura do



*common agency* ou vários principais. O Estado do Amapá, maior acionista da CEA e condutor do leilão, atua como agente com vários principais (TCE/AP e PGE/AP, por exemplo). O agente é a parte mais informada e o principal é a parte menos informada.

Assim, o papel do TCE/AP é tomar a iniciativa de diminuir as assimetrias por meio de mecanismos de monitoramento e controle forçando, por lei, que a parte mais informada faça sinalização ou *signaling*.

A evolução da teoria econômica da informação recebeu a ajuda de Kenneth Arrow ao analisar dois tipos de assimetria de informação: as ações não-observáveis (*moral hazard* ou prejuízo moral) e a informação escondida ou seleção adversa (Dias, 2007).

O prejuízo moral resulta em queda no valor de reputação, sendo assim, a luta pela manutenção do valor de reputação em níveis bons se torna um bom inibidor da prática de ações não-observáveis. O estímulo para que o TCE/AP realize a adoção de mecanismos de monitoramento e controle e que a parte mais informada pratique o *signaling* eleva o valor de reputação do Estado em novos processos de desestatização.

O valor da reputação aparece justamente em jogos repetidos uma vez que a figura anterior é apenas um estágio de um jogo que se repete, onde, a reputação é traduzida como o sacrifício de benefício de curto prazo na expectativa de maior benefício no longo prazo.

O valor da reputação é importantíssimo considerando que a depender do valor, a seleção adversa pode afetar o Estado no sentido de que os piores investidores expulsam os melhores da disputa em processos de desestatização futuros.

Os trabalhos de George A. Akerlof, Michel Spence e Joseph Stiglitz resultaram na formulação da base teórica de mercados com informação assimétrica e levaram Akerlof a demonstrar que a informação assimétrica cria imperfeições no mercado com a denominada seleção adversa, criando distorções e limitações, punindo e afastando os produtos e serviços de melhor qualidade e/ou criando custos adicionais para minorar as imperfeições (Dias, 2007).

Spence, indica dois antídotos, o *screening* e o jogo de sinalização ou *signaling* sendo este último o qual defendemos como o ideal para o presente caso concreto. O *signaling* requer um custo para ser crível e o custo deve ser arcado pelo agente ao apresentar voluntariamente as informações solicitadas pelas auditorias seja privada ou do controle externo sem causar embaraços ou dúvidas, além de promover a constante normatização dos processos com previsão de punição<sup>12</sup> aos responsáveis

---

<sup>12</sup> Douglas North compara as instituições com as regras de um jogo que reduzem a incerteza ao descrever e restringir escolhas dos indivíduos considerando que as instituições afirmarão o que é considerado uma infração apontando sua punição fazendo com que os indivíduos escolham o comportamento ao passo que conhecem as regras, maximizando os interesses próprios sob a visão econômica ou não (Porto & Garoupa, 2020).

por omissões e práticas ilegais, exercitando assim o jogo de sinalização onde o agente produz um sinal crível de convencimento do principal sobre o valor ou a qualidade de seu produto de forma a diminuir a seleção adversa.

### **c. AIL: literatura no Brasil**

Para entender o que é avaliação de impacto legislativo precisamos notar o poder de fiscalização e controle das ações do executivo recebido pelo poder legislativo por meio da CRFB/88. Tais ações de fiscalização e controle podem ser realizadas de maneira indireta, com o auxílio dos Tribunais de Contas que, ao receberem competências adicionais, agora podem avaliar políticas públicas e a qualidade dos gastos do executivo. Para tanto, a AIL facilita essa missão seja antecipando problemas e efeitos ou avaliando os resultados do processo legislativo. É um controle legislativo das políticas públicas

A pesquisa de literatura nacional destinada ao debate da AIL resultou em poucos trabalhos disponíveis para estudo. Para suprir tamanha carência, as fontes oriundas da Análise de Impacto Regulatório – AIR se mostraram mais numerosas e serviram de referência, principalmente quanto ao entendimento da análise custo-benefício.

Apesar de possuir maior robustez de produção científica nacional em comparação à AIL, a AIR registrou somente em um passado recente as iniciativas de disseminação dessa ferramenta, mostrando que também existe longo caminho a ser trilhado.

É notável a importância do roteiro de apoio elaborado por Meneguín e Saab (2020). Tal roteiro foi inicialmente destinado às Agências Reguladoras que, após aprovação passou a ser recomendado como boas práticas para todos os órgãos da Administração Pública Federal. O objetivo das boas práticas é a promoção da criação de regras baseadas em evidências além de disseminar as práticas de melhoria da qualidade regulatória, objetivo plenamente notado e aplicável à AIL, também.

A Lei nº 13.848/2019 normatizou o uso da AIR para as agências reguladoras que, complementada com o advento da Lei nº 13.874/2019 ou Lei de Liberdade Econômica expandiu sua prática para a administração pública federal. Essa última sofreu regulamentação através do Decreto nº 10.411 que reconhece as Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório como fundamento e estabelece a obrigatoriedade da AIR para a administração pública federal.

Tal institucionalização da AIR ocorre no momento de acessão do Brasil na OCDE que ao longo dos anos formulou princípios de boas práticas possibilitando o uso da AIR pelos governos em seus processos que compreendem: o compromisso e a adesão à AIR; a governança da AIR; fortalecer a capacidade e a responsabilidade da administração; metodologia da AIR direcionada e apropriada e; avaliação e melhoria contínua da AIR

A técnica para a utilização da AIR que pode ser exemplificada é aquela com a atuação da Comissão Europeia que tem funções legislativas como órgão responsável por promover a melhoria das regulações e do impacto legislativo na União Europeia. A comissão avalia frequentemente se as normas produziram as mudanças para as empresas e seus cidadãos, sendo que a avaliação procura atingir eficácia, eficiência, relevância, coerência e valor acrescentado.

Um exemplo prático de atuação da Comissão Europeia é a importância dada à etapa de consulta popular. Em pesquisa à página da Comissão foi possível verificar a tramitação da iniciativa legislativa de prorrogar, por 12 meses (até 06/2023) o uso do Certificado Digital COVID da UE para o trânsito de pessoas dentro da região com a possibilidade de utilização para outros fins desse documento, dependendo de cada país participante<sup>13</sup>.

Na etapa atual de consulta popular (03/02 a 08/04/2023) os cidadãos europeus podem se manifestar sobre os termos do projeto de lei. O projeto de lei detém as etapas de Avaliação de Impacto Legislativo assim definidas: contexto; base jurídica, subsidiariedade e proporcionalidade; resultados das avaliações *ex post*, da consulta das partes interessadas e das avaliações de impacto; incidência orçamentária e; outros elementos.

Outro exemplo, mas agora relacionado às energias renováveis, fez com que a Comissão Europeia através da Avaliação de Impacto Legislativo realizasse a estimativa de benefícios com posterior elaboração da proposta normativa que pretende gerar cerca de 900mil empregos até 2030, além de outras metas. Assim, a proposta foi transformada em norma, a Diretiva (UE) 2018/2001, e está em fase de implementação onde até 31/03/2022 cinco países já estavam com a adesão total da norma<sup>14</sup>.

#### **d. Análise custo-benefício**

---

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13375-Prorrogaçao-do-regulamento-relativo-ao-Certificado-Digital-COVID-da-UE\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13375-Prorrogaçao-do-regulamento-relativo-ao-Certificado-Digital-COVID-da-UE_pt)

<sup>14</sup> <https://op.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/policy/6/6-1.html>

Como mencionado no tópico anterior, a literatura disponível sobre AIR contribuiu para a percepção de que a análise custo-benefício é importante item atuando como uma fase essencial à elaboração da norma para uma melhor aplicação da AIL.

Resumidamente, a análise custo-benefício é uma ferramenta que fornece condições à comparação das alternativas de escolha, pois, comparar os custos e os benefícios de alternativas é uma valiosa vantagem para antecipar possíveis resultados. O guia de avaliação da Casa Civil (2018) é um interessante passo a passo que pode ser tomado como modelo, onde, as etapas de uma análise custo-benefício seriam: definição de custos e benefícios relevantes; seleção de programas alternativos; catalogação e previsão quantitativa dos impactos; monetização de custos e benefícios; desconto e cálculo do valor presente líquido do programa e; análise de sensibilidade<sup>15</sup>.

A cautela é estabelecer previamente os critérios de decisão a partir do resultado da análise custo-benefício, evitando assim direcionar a decisão em favor de uma das alternativas.

A OECD em seu relatório *Regulatory Policy in Perspective* implementou a análise custo-benefício como uma das metodologias de avaliação de impacto e de comparação das alternativas para a AIR. Nele a comparação é em termos monetários tanto para o custo quanto para os benefícios da política (Meneguín e Saab, 2020).

Claro que a monetização dos benefícios é tarefa extremamente difícil. Como mensurar os benefícios do uso do Certificado Digital COVID da UE para o trânsito de pessoas dentro da região, por exemplo? Assim, o aconselhado é levar em consideração os benefícios diretos como por exemplo a quantidade de vidas preservadas em comparação a determinado período ou a queda do número de contágios.

Por outro lado, os custos podem ser monetizados de maneira mais fácil considerando que podem fazer parte de uma cadeia de aquisições ou compras. Bastaria levantar o preço das vacinas e salários dos profissionais de saúde para o caso já retratado do uso de certificados digitais COVID da UE.

## 6. Contexto

### a. Detalhamento do caso

---

15

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf)

O Edital de Leilão BNDES nº 01/2021 – CEA<sup>16</sup> em sua seção VII trata da justificativa da desestatização e fundamenta em seu item 1.24 que diante da necessidade de reversão da situação operacional, econômica e financeira da CEA, sua transferência se tornou preponderante para que a mesma retome sua capacidade de investimento, fato fundamental para o pleno atendimento de seus consumidores, para a universalização do serviço público de distribuição de energia elétrica no Estado do Amapá e atendimento das metas estabelecidas pela ANEEL.

O Edital ainda esclarece em seu item 1.35 que os passivos de curto prazo e de longo prazo correspondiam a R\$ 2.315.540.000,00 e R\$ 1.084.639.000,00 respectivamente. No mais, em razão do cenário de dificuldade econômico-financeira associada à situação patrimonial com resultados líquidos negativos por anos seguidos, a CEA deixou de distribuir dividendos.

A soma dos ajustes dos estudos contratados pelo BNDES informou que a CEA detinha um *equity* negativo, onde, com o equacionamento das dívidas junto aos principais credores resultou na precificação das ações da companhia no valor de apenas R\$ 50.000,00, sendo objeto deste leilão a quase totalidade dessas ações (99,864%).

Assim, aquilo que antes era apenas uma sensação dos consumidores, passou para uma etapa de influência negativa concreta na qualidade de vida dos usuários do serviço sendo confirmado no trabalho evidenciado nos relatórios do BNDES reproduzidos na justificativa publicada no Edital de Licitação.

O detalhamento do caso prossegue naquilo alhures mencionado ao discorrermos sobre o novo papel do Tribunais de Contas com o advento da CRFB/88 diante da necessidade do exercício do controle político quando é convocado ao apoio do poder legislativo.

A justificativa apresentada pelo poder executivo com seus fundamentos não contou com a supervisão do controle externo. Os números da fragilidade econômica e financeira da CEA foram tecidos sem o olhar colaborativo da Corte de Contas, em contraponto ao acionamento dessa mesma Corte para decidir sobre a legalidade do processo de desestatização sem, contudo, ter exercido atividade crítica concomitante e desde a origem da intenção.

Assegurar a participação do controle externo nas fiscalizações relacionadas a processos de desestatização no Estado do Amapá se tornou um desafio desde o ano de 2021, agravado pela inexistência da regulamentação da sua atuação. O importante aqui é que a quebra de regra (Lei de obrigatoriedade de atuação do TCE/AP) não arrefeça a confiança das pessoas na capacidade da regra de gerar sanções (Gontijo,

---

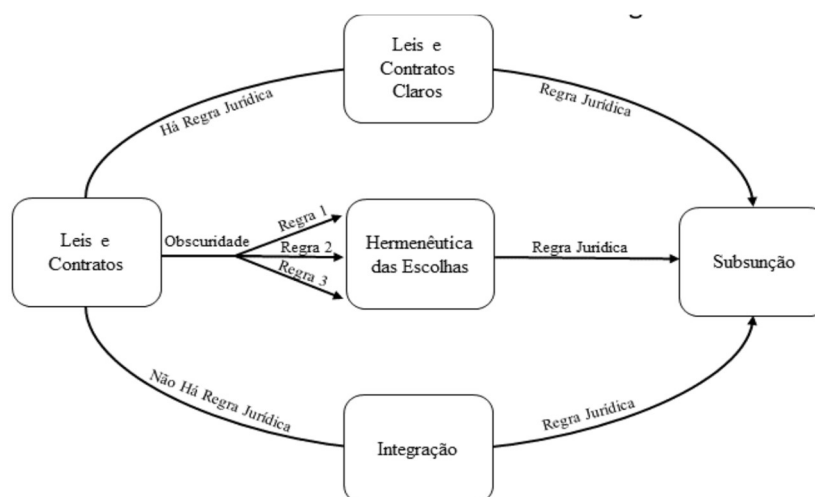
<sup>16</sup> Edital das regras da concessão de serviço público de distribuição de energia elétrica associada a alienação de ações da CEA.

2021). Tais sanções implementadas condicionam o comportamento adequado dos agentes públicos e dos novos concessionários.

No campo da omissão da Lei Estadual nº 2.166/2017 que silencia quanto a obrigatoriedade do crivo do controle externo em processos de privatização, o acionista majoritário (Estado do Amapá) poderia usar a regra 1 da figura 1 correspondente a agir com indiferença à atuação do TCE/AP ou regra 2 correspondente a submeter o processo ao olhar do órgão de controle.

Na hipótese de obscuridade ou omissão, o usuário da hermenêutica das escolhas reduz a incerteza do sistema jurídico, fazendo crer que passará a adotar a regra escolhida neste e em noutros casos semelhantes no futuro gerando assim um precedente (Gico, 2018).

**Figura 1. Diagrama Hermenêutico**



Fonte: (Gico, 2018).

Porém, na prática isso não ocorreu uma vez que no processo de desestatização imediatamente seguinte (CAESA) o controle externo não agiu, por escolha do mesmo acionista majoritário. Apesar de a hermenêutica das escolhas ser preferencialmente um conceito voltado ao poder judiciário, no presente estudo ficou claro que o poder executivo pode se apropriar da ideia de que legislar é escolher uma regra entre as várias possíveis (GICO, 2018).

Notadamente, a Decisão nº 130/2021 – TCE/AP de 28/04/2021<sup>17</sup> sofreu reflexos indiretos da pressão do *lobby* para a construção da situação original de escolha no intuito de obtenção do posicionamento positivo da comissão de acompanhamento, em uma primeira etapa, com uma segunda etapa que envolveu o licitante vencedor do leilão de desestatização e todos os clientes do novo prestador de serviços que deverão cumprir as exigências impostas ao longo de 30 anos.

O *lobby*, por sua vez, contrariamente daquilo fixado popularmente, aqui é tratado como *lobby* lícito que é aquele constituído como instrumento democrático de representação de interesses, ao trazer contribuições positivas para os tomadores de decisões, a opinião pública, os interesses representados e o sistema político como um todo (Mancuso e Gozetto, 2011).

## **b. Possível solução**

A solução proposta para garantir a atuação do controle externo nos processos de desestatização é a criação de norma que institucionalize e regulamente a fiscalização do tipo acompanhamento no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amapá semelhante aos moldes da Instrução Normativa nº 81 do TCU, porém, com o uso da técnica da avaliação de impacto legislativo *ex-ante* combinado com a técnica da análise de impacto regulatório.

As técnicas combinadas trariam, inicialmente, a metodologia em Meneguín (2017), atendendo o roteiro de: identificação do problema; definição dos objetivos; levantamento das alternativas; verificação do arcabouço jurídico; análise de impacto das alternativas e; comparação das alternativas.

O incremento colaborativo da Análise de Impacto Regulatório seria extraído das orientações de Casa Civil (2018) com exclusão daquilo em que é assemelhado à AIR, restando: Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório; Estratégia de implementação, fiscalização e monitoramento; Considerações sobre contribuições e manifestações recebidos ao longo da elaboração da AIR e; informações sobre participantes e assinatura do responsável pela elaboração da AIR.

---

<sup>17</sup> Decisão ocorrida na 382ª sessão ordinária de 28/04/2021 publicada no DOE nº 1139/2021 de 31/08/2021 que tratou do processo de acompanhamento da desestatização da CEA.

## 7. Metodologia

A metodologia empregada nesse trabalho utilizou o estudo de caso único, qual seja: o processo nº 000806/2021 TCE/AP. A pesquisa é de caráter exploratório com dedicação eminentemente bibliográfica e documental, com enfoque na investigação da origem, características e aplicações da Avaliação de Impacto Legislativo *ex-ante*.

Inicialmente foi realizada pesquisa livre nas plataformas *Mendeley* e Enciclopédia de Filosofia *Stanford* com as expressões: avaliação de impacto legislativo; assimetria informacional e; *lobby*. Foram selecionadas algumas referências bibliográficas para a adequada compreensão e distinção do tema, sob a orientação da Professora Karina Bugarin sendo adicionadas as expressões: análise de impacto regulatório e; custo-benefício.

A pesquisa percorreu também os materiais disponibilizados pelos professores das diversas disciplinas do curso de especialização em Análise Econômica do Direito ofertado pelo Instituto Serzedello Corrêa, em especial as disciplinas de: economia institucional, setor público e desenvolvimento econômico; análise econômica comportamental; metodologia da AED e; políticas públicas, programas e avaliação.

Foram adotadas as obras de Porto e Garoupa (2020) e Yeung (2020) como principais referenciais teóricos para embasamento conceitual. Este último merece destaque pela promoção de diversos autores.

Para aprofundar a discussão sobre AIL, por sua vez, foi adotada primordialmente Meneguín (2017). Nela o tópico dedicado às balizas para uma metodologia e estudos de caso apresentam um rico roteiro para uma avaliação de impacto legislativo, roteiro que iremos percorrer no intuito de traçar um modelo para o caso do TCE/AP simplificado em comparação àquilo detalhado no item de possíveis soluções.

Para o roteiro, a identificação do problema anseia pelo conhecimento, dos atores envolvidos, sobre qual problema pretendem enfrentar, onde, a definição dos objetivos necessita de íntima relação com o problema. Por conseguinte, o levantamento das alternativas utiliza a análise de custo-benefício que possibilita antever cenários. A verificação do arcabouço jurídico que regula a matéria deve ser criteriosa para impedir travamento da escolha das alternativas por impedimentos legais. Tratando da análise do impacto das alternativas, é notável seu íntimo envolvimento com a necessidade de ampliação do bem-estar social. Por fim, a comparação das alternativas deve levar em consideração a possibilidade de adoção da análise custo-benefício com monetização dos custos e dos benefícios.



**Tabela 1: metodologia para proposta de AIL**

Item	Descrição
01	Identificação do Problema
02	Definição dos Objetivos
03	Levantamento das Alternativas
04	Verificação do arcabouço jurídico
05	Análise de impacto das alternativas
06	Comparação das alternativas

Fonte: (Meneguim, 2017).

## 8. AIL: resultados

Considerando a inexistência de projeto de lei em tramitação destinado a tornar realidade a obrigatoriedade da apreciação, pelo controle externo, dos processos de desestatização no âmbito do Estado do Amapá, neste momento o desafio é realizarmos o exercício mental de sua existência. Seu nome é PL nº 001 de 2023.

Nosso PL possui um único artigo que obriga a que os processos de desestatização ocorridos no Estado do Amapá e seus Municípios sejam apreciados pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá.

### a. Identificação do problema

A não aplicação da AIL/AIR na atuação do controle externo para processos de desestatização impulsiona o indesejado fenômeno da judicialização.

A análise custo-benefício ajuda na compreensão do problema identificado. O desafio é monetizar. O estabelecido neste momento é conhecer a importância e refletir sobre a ideia dessa análise. Ora, é preciso levar em consideração que a inclusão de obrigatoriedade anteriormente inexistente vai ocasionar acréscimo no volume de trabalho ao corpo técnico do tribunal e conseqüente aumento do custo social. Sobre o custo social podemos tomar emprestado o conceito de demandas regulares que raramente engloba o custo social de uma demanda judicial, por exemplo. Para Da Costa (2021) é desejável que o cálculo dos custos do processo insira o custo marginal decorrente do uso do aparelho estatal.

O aumento do tempo de análise para a conclusão do processo de desestatização é um impacto econômico que precisa ser levado em consideração em razão da possibilidade de causar efeitos colaterais indesejados. O tempo é um custo não monetário segundo Yeung (2020) podendo ser identificado em seu sentido amplo compreendendo ainda outros custos econômicos não monetários como os custos de oportunidade, sendo custos também suportados pela sociedade (custos sociais) além das partes privadas.

Se por um lado existe a melhora da análise com redução de possíveis erros de decisão, por outro lado o acréscimo de tempo com necessária apreciação do controle externo desencadeia a sofisticação de possíveis práticas de irregularidades pouco enfrentadas pelo corpo técnico do tribunal com elevado risco de judicialização.

No processo nº 0736673-78.2020.8.07.0001 figuram como partes a CEA e de outro lado a Eletronorte. O pleito consiste na execução de título executivo extrajudicial em desfavor da CEA. A tramitação ocorre na 2ª Vara de execuções de títulos

extrajudiciais e conflitos arbitrais de Brasília. Atualmente a dívida atinge a cifra de R\$ 26.899.420,80 (vinte e seis milhões, oitocentos e noventa e nove mil, quatrocentos e vinte reais e oitenta centavos).

O problema da demanda judicial acima é a existência de possível assimetria informacional prejudicial à empresa vencedora do leilão da CEA. O processo de desestatização contém relatório de *Due Diligence* Jurídica em atendimento ao contrato de prestação de serviços OCS nº 516/2018<sup>18</sup>. Dentre os produtos previstos nesse serviço, foi contratada a análise e avaliação das informações e documentos para identificação de eventuais problemas que pudessem alterar, de forma relevante, a posição contábil ou do valor de mercado da CEA abrangendo, dentre outros, litígios existentes e potenciais (conforme informados pela CEA), no âmbito administrativo e judicial relacionados à companhia.

Conforme o relatório de *Due Diligence*, os trabalhos foram atualizados em agosto de 2020. Apesar de a ação de execução ter sido proposta em novembro de 2020, os 02 (dois) instrumentos que serviram como títulos executivos (Termos de Reconhecimento de Dívida) são datados de 31 de março de 2020, sendo considerados aptos à análise no aspecto administrativo da auditoria contratada uma vez que ainda não estavam judicializados, portanto dentro do escopo de trabalho.

Outro fator a ser considerado é que os títulos executivos tratam de reconhecimento de dívidas originadas de termo de cooperação técnica<sup>19</sup> e contrato de prestação de serviços<sup>20</sup> assinados em 30 de maio de 2018 e 01 de agosto de 2019 respectivamente. Se os Termos de Reconhecimento de Dívida eram minimamente aptos à análise, os documentos que os originaram deveriam, portanto, ter sido disponibilizados pela companhia aos responsáveis da auditoria privada e se o foram, não receberam o adequado estudo.

Como medida de defesa, a nova concessionária atravessou ação anulatória por meio do processo nº 0725729-46.2022.8.07.0001<sup>21</sup> evidenciando o fenômeno da assimetria informacional traduzido no fato de que os Diretores da CEA não disponibilizaram todos os documentos que potencialmente pudessem influenciar no resultado final do investimento.

No item 3.7.13 do relatório da auditoria privada o Termo de Cooperação Técnica nº 001/2018, que deu origem a um dos títulos executivos, foi tratado no tópico de “atualização 2020”. Assim, mesmo com a assinatura do reconhecimento de dívida vinculado, apenas o TCT teria sido disponibilizado.

#### “Atualização 2020

---

<sup>18</sup> Contratação realizada pelo BNDES conforme Pregão Eletrônico AARH nº 43/2018 – BNDES.

<sup>19</sup> TCT Eletronorte / CEA nº 001/2018

<sup>20</sup> CPS nº 006/2019 – Eletronorte / CEA

<sup>21</sup> Tramitando na 2ª Vara de Execução de Títulos Extrajudiciais e Conflitos Arbitrais de Brasília.

(...)

3.7.13 Termo de Cooperação Técnica nº 001/2018. Não foram identificadas contingências específicas em relação a este Termo de Cooperação, à exceção de informações a respeito do pagamento do valor de ressarcimento acordado neste Termo do montante de R\$ 3.625.660,14 (três milhões, seiscentos e vinte e cinco mil, seiscentos e sessenta reais e quatorze centavos), para um período de 6 (seis) meses.”

A obrigatoriedade da etapa de acompanhamento do controle externo minimiza a limitação de acesso de um trabalho de auditoria, uma vez que nos termos da Lei Complementar nº 0010 de 20/09/1995<sup>22</sup>, art. 70 nenhum processo, documento ou informação poderão ser sonegados ao Tribunal em suas inspeções e auditorias em qualquer pretexto.

Tal dispositivo legal não gera uma garantia da inocorrência de atos de sonegação de dados, documentos, informações e outras irregularidades, porém concede maior liberdade em auditar e por consequência amplia a apuração.

O item 1.1.3 (ii) das considerações introdutórias do relatório da auditoria privada evidencia a fragilidade da coleta de informações prestadas unilateralmente pela CEA com restrição de aprofundamento.

“*processos*: processos judiciais e administrativos potenciais não informados pela CEA não são de nosso conhecimento, não tendo sido, portanto, analisados pela presente auditoria legal, uma vez que não é possível obter informações sobre litígios potenciais por qualquer meio que não o fornecimento gerencial de informações pela companhia...”

## **b. Definição de objetivos**

A relação do objetivo com o problema deve ser íntima para que os participantes do processo legislativo percebam com clareza aquilo que será enfrentado e qual a pretensão da lei com o conhecimento prévio das implicações que dali eventualmente resultem.

Neste caso, o objetivo é único e definido como a elaboração de norma que torna obrigatória a participação do controle externo em processos de desestatização no Estado do Amapá com a finalidade de evitar ou minimizar os riscos de erro seja por assimetria informacional, por análise pressionada por *lobby* e seleção adversa.

---

<sup>22</sup> Institui a Lei Orgânica do TCE/AP.

O objetivo, preferencialmente, apresenta indicadores de natureza qualitativa ou quantitativa, no entanto para o modelo aqui proposto os indicadores não foram identificados.

### **c. Levantamento das alternativas**

A diversidade de alternativas encontradas gera uma boa análise de impacto legislativo, pois, proporciona ao poder legislativo diversidade de soluções ao problema identificado. Mais uma vez o papel da análise custo-benefício vem à tona como importantíssimo ao antecipar cenários e ofertar condições de debater as propostas. O ideal é que cada alternativa apresente um levantamento de seus custos e seus benefícios.

No modelo de AIL ao TCE/AP tratamos de identificar três alternativas possíveis.

O quadro 1 apresenta como alternativa 1 do PL nº 001/2023 a alteração do regimento interno do TCE/AP<sup>23</sup> para criação de rito denominado “acompanhamento” em processos de desestatização tornando obrigatório o encaminhamento do processo ao controle externo a partir de determinada fase.

A alternativa 2 do PL nº 001/2023 garantiria a criação de comissão mista composta por representantes de várias instituições com cadeira garantida de representante do controle externo para participar de todas as etapas do processo desde o nascimento.

Por fim, a alternativa 3 estabelece a permanência do *status quo*.

### **d. Verificação do arcabouço jurídico**

Levantar o arcabouço jurídico que regulamenta atualmente a matéria é muito importante para evitar barreiras de escolha das alternativas propostas. No presente caso concreto, o cenário constitucional é favorável à atuação do controle externo como apoio do poder legislativo ao fiscalizar as ações do poder executivo, assim, a edição da Lei nº 9.491/1997 que instituiu o programa nacional de desestatização assegurou que o controle externo, por meio do TCU, fizesse apreciação da documentação em processos de desestatização em seu art. 18, VIII.

A Lei Estadual nº 2.166/17, ao autorizar a desestatização da CEA previu em seu art. 3º a aplicabilidade dos procedimentos do programa nacional ao processo da CEA, dessa maneira, é perceptível naquela oportunidade que o papel do controle externo não sofreu sintonia perfeita entre as normas federal e estadual fazendo crer

---

<sup>23</sup> Resolução Normativa nº 115/2003-TCE/AP.

que o arcabouço jurídico era favorável à regulamentação sem riscos de redução do escopo das alternativas.

#### **e. Análise de impacto das alternativas**

A análise de impacto das alternativas objetiva a promoção de informações sobre o impacto das soluções propostas, comparando-as entre si e também fazendo a comparação com o *status quo*.

As características de um conjunto podem ser compreendidas pelas variáveis de quem compõe o conjunto. Uma única variável pode assumir diversos valores. No quadro 1 são apresentados os dados de três alternativas onde o tempo e a informação como variáveis dos impactos econômico e social possuem 2 valores distintos para o primeiro e 3 para o segundo. Atribuímos que o impacto econômico é uma variável quantitativa por estar atrelada ao valor de tempo enquanto a variável social é qualitativa por estar atrelada ao valor de informação.

A variável quantitativa do tempo neste caso é do tipo *discreta* pois assume valor finito em razão de tratarmos do tempo máximo de duração de um processo de desestatização ou do tempo da análise, pelo controle externo. A *contínua*, por outro lado assume valor infinito. A variável qualitativa da informação aqui é *nominal* considerando que não existe uma ordenação nas categorias (Porto e Garoupa, 2020). Já as ordinais apresentam ordenação como a idade de algo, por exemplo (1, 2 e 3 anos).

Essa compreensão da natureza da variável é importante para que os resultados sejam interpretados, assim podemos entender melhor como chegar a níveis de mensuração das variáveis econômica e social como impactos das alternativas 1, 2 e 3.

Assim fica claro entender por qual motivo uma variável nominal social atrelada à informação não é atingida com uma operação aritmética e nem é possível ordenar, mas, as variáveis nominais podem ser expressas em números onde informação inexistente é ruim ou igual a 0 e informação completa é bom ou igual a 10. Neste caso o nível ordinal pode ser aplicado como escala num conjunto de alternativas ao realizarmos uma operação de ordenação (maior que, menor que).

Quanto à variável quantitativa econômica do tempo, podemos considerar que é válida a utilização do nível de razão como mensuração da mesma, pois, ao saber do tempo mínimo no *status quo* (processo nº 000806/2021 TCE/AP) e do tempo máximo na norma de referência (IN 81 TCU) se pode fazer operações matemáticas mesmo que o tempo se apresente como custo social, também. Abaixo o 3 representa 51 dias (*status quo*) enquanto que 150 dias (IN 81 TCU) é representado por 9. Quer dizer que A3 é 1/3 de A1. A representação do valor 10 da variável tempo entraria em

discussão que não será aqui abordada detalhadamente, onde, o Pareto<sup>24</sup> eficiente oferece a explicação, e aqui o tempo do processo precisa ser compreendido como *discreta* e limitada pelo 9. Atingir 10 representaria uma melhora do bem-estar da comissão de auditoria e piora para a sociedade que não pode esperar infinitamente pela conclusão de um trabalho de fiscalização.

**Quadro 1 – Análise de Impacto das Alternativas**

Impactos	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3
Econômicos (quantitativo): tempo de conclusão do processo.	9	9	3
Sociais (qualitativo): risco de judicialização por assimetria informacional.	9	5	3
<b>Resultado</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>6</b>

Fonte: Elaboração própria.

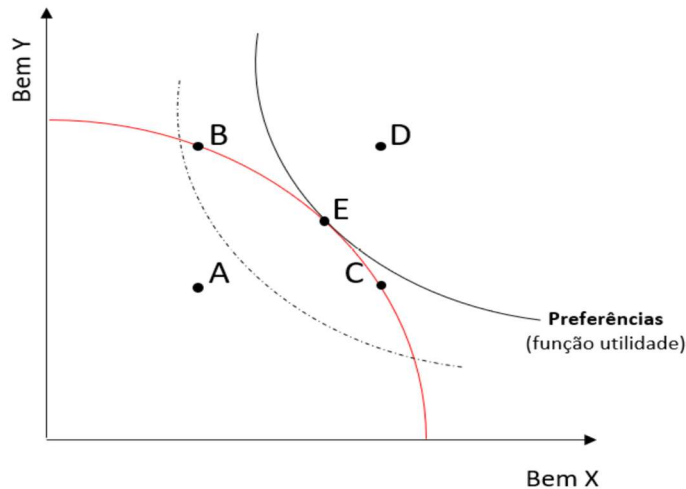
Deve-se tentar identificar os impactos econômicos e sociais das mudanças qualitativa e quantitativamente, como esses impactos acontecerão e quem serão os agentes afetados (Meneguín, 2017). O impacto econômico com o fator tempo pode ser mensurado pela duração do processo, onde, sem rito definido e sem prazos fixados o *lobby* exerce pressão em razão dos legítimos interesses envolvidos sacrificando a qualidade dos trabalhos.

Criando uma escala qualitativa de 0 a 10 sendo zero = ruim e dez = bom e quantitativa de 0 a 10 sendo zero = pouco e 10 = muito podemos representar o resultado apontando a alternativa 1 como a de impacto mais favorável à melhoria do bem-estar.

O quadro 1 ao ser convertido em gráfico expõe o bem Y (tempo) e bem X (informação) correspondendo ao conceito de eficiência alocativa muito bem debatida por Gico (2020). Vejamos:

<sup>24</sup> A eficiência de Pareto seria uma situação em que não é possível melhorar a situação de alguém, se prejudicar a situação de outrem. É a compreensão de eficiência máxima (Porto & Garoupa, 2020).

Figura 2. Eficiência Alocativa

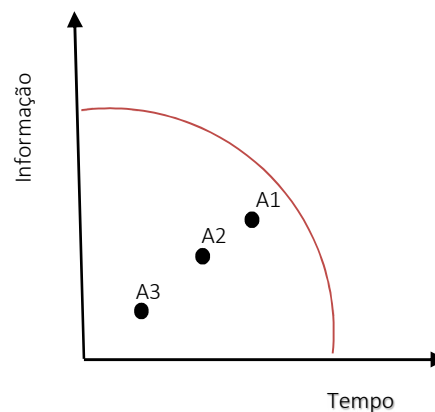


Fonte: (Gico, 2020).

Quanto à figura 3, abaixo, notamos que os estados sociais representados pelos pontos A1 e A2 são preferíveis em relação ao estado social representado no ponto A3, pois, mais eficientes do ponto de vista produtivo. Porém, A1 e A2 possuem eficiências diferentes sendo A1 dominante em relação aos demais. Outro aspecto é que as alternativas representam combinações diferentes dos bens X e Y gerando níveis diversos de bem-estar social.

Percebemos, também, que a curva de indiferença onde o ponto do bem-estar social é máximo não foi alcançado, demonstrando que para reduzir a assimetria informacional ou atingir a informação ideal seria necessário maior tempo de análise processual, ou seja, uma ótima elaboração de norma ou instituição não assegura o equilíbrio ideal. Conforme o gráfico, o maior bem-estar (utilidade) para o TCE/AP é atingir o estado social A1.

Figura 3: Eficiência Alocativa para processos de desestatização no TCE/AP



Fonte: Elaboração própria



## f. Comparação das alternativas

A comparação das alternativas é a última etapa da metodologia, onde, para as alternativas analisadas o ideal é considerar todos os aspectos positivos e negativos da possível solução. A técnica adotada para se fazer a comparação é a denominada custo-benefício.

Na comparação das alternativas por custo-benefício é importante ter o valor que será despendido com cada alternativa e quanto se conseguirá atingir em termos de objetivos propostos. A alternativa 3, como *status quo*, necessitou, inicialmente de 2 servidores para compor a comissão de acompanhamento do processo de privatização da CEA com portaria datada de 19/02/2021<sup>25</sup>, porém, a portaria de 22/03/2021<sup>26</sup> incluiu 6 servidores à comissão, totalizando 8 membros na equipe.

O relatório de fiscalização do controle externo foi concluído em 06/04/2021 e encaminhado ao relator. Assim, o custo social de disponibilizar 8 técnicos resultou no valor tempo de 51 dias com resultado 6 conforme Quadro 1. Assim, a alternativa A3, por apresentar a pior eficiência alocativa, serve de parâmetro para as demais.

O relatório de fiscalização da comissão de acompanhamento mencionou no item I.2 Das Limitações, p. 5 a dificuldade que o tempo disponível e a ausência de norma impuseram à equipe:

“Ressalte-se que não houve etapa de planejamento dos trabalhos, que se iniciaram com o recebimento dos documentos, passando à fase de análise e elaboração de relatório concomitantemente.

Destaque-se, ainda, o adiantado estágio em que já se encontrava o processo de privatização quando os documentos foram encaminhados ao TCE/AP, estando atualmente na fase de publicação do edital do leilão.

Adicionalmente, inexistiu legislação interna do TCE/AP, portanto, não houve fase de avaliação do cumprimento da legislação interna específica sobre desestatização”.

A Instrução Normativa nº 81/2018 TCU apresenta em seu art. 1º, §2º que os órgãos gestores de processos de desestatização devem encaminhar ao controle externo o extrato do planejamento da desestatização prevista e o cronograma licitatório com antecedência mínima de 150 dias da data de publicação do edital. Ainda, no art. 8º da mesma instrução, é prevista a remessa das informações e documentos exigidos em 90 dias da data prevista para a publicação do edital de

---

<sup>25</sup> Portaria nº 075/2021-TCE/AP de 19/02/2021, publicada no DOE nº 1010/2021 de 22/02/2021.

<sup>26</sup> Portaria nº 134/2021-TCE/AP de 22/03/2021, publicada no DOE nº 1030/2021 de 23/03/2021.

licitação, devendo tais prazos e condições serem adotados na alternativa A1, impondo maior eficiência alocativa.

Assim, estamos diante dos dois extremos das comparações das alternativas. O quadro 2 utilizando o método de custo-benefício estabelece que a eficiência alocativa determinou a opção mais eficiente:

**Quadro 2: Comparação das Alternativas**

<b>Custo-Benefício</b>	<b>Alternativa 1</b>	<b>Alternativa 2</b>	<b>Alternativa 3</b>
Valor: tempo (dias)	150	150	51
Objetivo proposto: Eficiência Alocativa	18	10	6
<b>Resultado</b>	<b>168</b>	<b>160</b>	<b>57</b>

Fonte: Elaboração própria

## 9. Considerações finais

As falhas de governo, geradas muitas vezes na tentativa de atuar para controlar ocasionam as falhas de mercado, porém, tais falhas ocorrem quando o governo cria ineficiências ao interferir quando não deveria ou quando ao agir deveria ser mais eficiente que o *status quo*.

A privatização das estatais é uma tendência onde o estado brasileiro anseia pelo desenvolvimento via descentralização, flexibilização e desburocratização das atividades do setor público, daí o contexto do Programa Nacional de Desestatização brasileiro, muito decorrente da necessidade por ações de bem-estar (Coelho e Wagner, 1996). A limitação de recursos somada à administração deficiente das empresas públicas é muito bem retratada no relatório de auditoria privada contratado pelo BNDS para a privatização da CEA. Assim, esgotada a capacidade de novos investimentos e crescentes dívidas, de fato, a desestatização foi o caminho mais adequado.

A modelagem proposta neste trabalho atende o anseio do Tribunal de Contas do Estado do Amapá – TCE/AP em ver normatizada sua atuação nas privatizações e assegurada um agir forte do controle externo. Basta lembrar os termos do relatório de fiscalização e da Decisão unânime dos Conselheiros, preocupados em aumentar o valor de reputação do Estado para alcançar os melhores investidores.

A Avaliação de Impacto Legislativo precisa ser adotado não apenas para os casos de desestatização, mas também ser usada como mecanismo de evolução normativa nos demais temas com o fito de cumprir o objetivo específico desta pesquisa.

## 10. Referências

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E EPLICADA. **Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view)>.

DA COSTA, J. D. C.; PEREIRA, B. A. **Análise econômica do processo civil brasileiro**. [s.l.] JusPodivm, 2021.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatorio - AIR**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo\\_final\\_27-09-2018.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view)>.

COELHO, J. M. F.; DE A. OLIVEIRA WAGNER, C. **O processo de privatização das empresas brasileiras**. [s.l.] IPEA, 1996.

DIAS, M. A. G. **Análise estratégica de investimentos e de decisões com teoria de jogos e jogos de opções reais**. Disponível em: <<http://marcoagd.usuarios.rdc.puc-rio.br/ele2005.html>>. Acesso em: 23 fev. 2023.

ESPARCIA, A. C. Novos cenários de participação política: análise das estratégias de comunicação dos grupos de pressão (lobbies). **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 64–86, 26 jun. 2011.

JÚNIOR, I. G. T. Bem-estar social e o conceito de eficiência. **Revista brasileira de direito**, p. 1–43, 2020.

JUNIOR, I. G. T. (ED.). **Hermenêutica das escolhas e a função legislativa do judiciário**. [s.l.] Revista de Direito Empresarial, 2018.

GONÇALVES, J. M. Regulamentação do Lobby no Brasil: reflexões a partir da teoria do grupos de mancur olson e da teoria processual administrativa da regulação. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, p. 164–181, maio 2020.

GONTIJO, F. B. Por que interpretar a teoria ética de Mill como um tipo de utilitarismo de atos. **Revista Internacional de Filosofia Moral**, p. 387–407, 30 abr. 2021.

HUDSON, H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de ciências sociais**, p. 5–34, 1988.

HEYES, C. **Identity Politics**. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2020/entries/identity-politics/>>. Acesso em: 23 fev. 2023.

LIMONGI, F. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos**, p. 17–41, 2006.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 118–128, 26 jun. 2011.

MENEGUIN, F. B. et al. **Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. [s.l.] Coordenação de Editoras Técnicas, 2017.

MENEGUIN, F. B.; SAAB, F. Análise de Impacto Regulatório: perspectivas a partir da lei de liberdade econômica. **Biblioteca do Senado**, mar. 2020.

NONATO, H. M. (ED.). **Privatização e qualidade dos serviços públicos de infraestrutura: controle social e participação do consumidor**. [s.l.] IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1996.

PETRONI, L. O argumento da estabilidade do contratualismo de John Rawls. **Kriterion**, p. 139–161, abr. 2017.

PORTO, A. M.; GAROUPA, N. **Curso de Análise Econômica do Direito**. [s.l.] Atlas Ltda, 2020.

SCALCON, R. Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil. **Revista de Informação Legislativa - RIL**, v. 54, n. 214, p. 113–130, abril/junho de 2017.

LUCIANA YEUNG. **Análise Econômica do Direito: Temas Contemporâneos**. [s.l.] Almedina Brasil, 2020.

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável