

A evolução das estratégias de conformidade regulatória nas agências reguladoras brasileiras: Da lógica punitiva à atuação baseada em risco

The evolution of regulatory compliance strategies in Brazilian regulatory agencies: From punitive logic to risk-based regulation

Ananda Oliveira dos Santos¹

v. 14/ n. 3 (2026)
Julho/Setembro

Aceito para publicação em 16/06/2026

¹Procuradora Federal na Advocacia Geral da União, Brasília, Distrito Federal, Mestranda em Direito da Regulação pela FGV/RJ, Pós-Graduada em Direito da Infraestrutura, Governança e Regulação pela PUC/Minas e Pós-Graduada em Direito e Advocacia Pública pela UERJ. ORCID: 0009-0006-1829-0757. E-mail: anandaods@yahoo.com.br.

RESUMO: A crescente complexidade dos mercados regulados e a limitação dos recursos estatais destinados à fiscalização impulsionaram o desenvolvimento de novas estratégias regulatórias voltadas à promoção da conformidade normativa. Nesse contexto, observa-se a gradual substituição de modelos exclusivamente baseados na lógica de comando e controle por mecanismos orientados à gestão de riscos e ao incentivo ao cumprimento voluntário das normas. O presente estudo analisa a evolução dessas estratégias no âmbito das agências reguladoras brasileiras, identificando seus fundamentos jurídicos, suas principais características e os desafios inerentes à sua implementação. A pesquisa adota metodologia qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise normativa e exame de experiências regulatórias nacionais. Os resultados indicam que a utilização de ferramentas preventivas, consensuais e orientadas por risco possibilita maior eficiência administrativa, racionalização dos recursos públicos e fortalecimento da conformidade regulatória. Conclui-se que a regulação baseada em risco representa importante instrumento de modernização da atuação estatal e de aprimoramento da governança regulatória.

Palavras-chave: Agências reguladoras. Conformidade regulatória. Gestão de riscos. Regulação econômica. Direito Regulatório.

ABSTRACT: The increasing complexity of regulated markets and the limitations of public resources allocated to supervision have fostered the development of new regulatory strategies aimed at promoting compliance. In this context, traditional command-and-control approaches have gradually been complemented by risk-based and compliance-oriented mechanisms. This article analyzes the evolution of these strategies within Brazilian regulatory agencies, identifying their legal foundations, main characteristics and implementation challenges. The research adopts a qualitative methodology based on literature review, regulatory analysis and examination of national regulatory experiences. The findings indicate that preventive, consensual and risk-based tools contribute to greater administrative efficiency, rational allocation of public resources and enhanced regulatory compliance. The study concludes that risk-based regulation represents an important instrument for the modernization of state action and the improvement of regulatory governance.

Keywords: Regulatory agencies. Regulatory compliance. Risk management. Economic regulation. Regulatory law.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A regulação estatal ocupa posição central na organização dos mercados contemporâneos. Em setores caracterizados pela existência de falhas de mercado, assimetria de informações, monopólios naturais ou prestação de serviços públicos essenciais, a atuação regulatória constitui importante mecanismo de proteção dos usuários, promoção da concorrência e garantia da

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

estabilidade institucional.

No Brasil, o fortalecimento do modelo regulatório ocorreu especialmente a partir da década de 1990, em razão das reformas administrativas e econômicas implementadas no período. A criação de agências reguladoras independentes permitiu a especialização técnica da atuação estatal e a consolidação de estruturas voltadas ao acompanhamento permanente de setores estratégicos da economia.

Durante muitos anos, predominou a compreensão de que a efetividade regulatória dependia essencialmente da fiscalização rigorosa e da aplicação de sanções aos agentes infratores. Esse paradigma, conhecido como modelo de comando e controle, estruturou grande parte das atividades desempenhadas pelas entidades reguladoras.

Entretanto, a experiência prática revelou limitações relevantes dessa abordagem. O aumento da complexidade dos mercados regulados, a expansão do número de agentes econômicos supervisionados e as restrições orçamentárias enfrentadas pela Administração Pública demonstraram que a simples intensificação das atividades fiscalizatórias nem sempre resulta em maiores níveis de conformidade.

Nesse cenário, surgiram novas estratégias regulatórias fundamentadas na gestão de riscos, na cooperação institucional e na promoção da conformidade normativa. Essas abordagens buscam compreender os fatores que influenciam o comportamento dos regulados e desenvolver mecanismos capazes de estimular o cumprimento voluntário das normas.

O presente artigo tem por objetivo analisar a evolução dessas estratégias no contexto brasileiro, examinando seus fundamentos teóricos, suas vantagens e os desafios relacionados à sua implementação.

2. METODOLOGIA

O estudo adota metodologia qualitativa de natureza exploratória e descritiva. A pesquisa foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica da literatura especializada em Direito Regulatório, Direito Administrativo e Governança Pública, bem como pela análise de legislação pertinente e documentos institucionais produzidos por agências reguladoras federais. Também foram examinados estudos doutrinários relacionados à regulação responsiva, à gestão de riscos regulatórios e à promoção da conformidade normativa, buscando identificar tendências contemporâneas na atuação regulatória estatal. A opção pela metodologia qualitativa justifica-se pela natureza teórica do objeto analisado e pela necessidade de compreender os fundamentos jurídicos e institucionais das transformações observadas.

3. O MODELO DE COMANDO E CONTROLE E SUAS LIMITAÇÕES

Historicamente, a atividade regulatória foi estruturada com base na lógica de comando e controle. Nesse modelo, o Estado estabelece padrões obrigatórios de comportamento e utiliza mecanismos de fiscalização para verificar seu cumprimento. Identificada uma infração, a Administração Pública aplica as sanções previstas em lei ou nos regulamentos setoriais. A premissa central consiste na ideia de que a ameaça de punição é capaz de induzir comportamentos compatíveis com os objetivos regulatórios. Essa abordagem apresenta vantagens importantes. Entre elas destacam-se a previsibilidade das respostas administrativas, a uniformidade dos procedimentos fiscalizatórios e a clareza dos deveres impostos aos agentes regulados. Contudo, o modelo também apresenta limitações significativas.

Em primeiro lugar, a fiscalização integral de todos os regulados exige elevados investimentos financeiros e humanos. Em setores com milhares de agentes econômicos, a supervisão permanente torna-se operacionalmente inviável. Em segundo lugar, a aplicação de sanções nem sempre produz mudanças efetivas de comportamento. Em determinadas situações, as penalidades são incorporadas aos custos da atividade econômica, reduzindo seu potencial dissuasório. Além disso, a uniformização das respostas regulatórias pode conduzir a tratamentos inadequados de situações distintas. As infrações de reduzido potencial lesivo acabam recebendo atenção semelhante àquela dispensada a condutas capazes de gerar graves prejuízos ao interesse público. Essas limitações estimularam o desenvolvimento de modelos mais sofisticados de atuação regulatória.

4. O SURGIMENTO DA REGULAÇÃO BASEADA EM RISCO

A regulação baseada em risco representa uma das mais relevantes transformações observadas na atividade regulatória contemporânea. Seu principal fundamento consiste no reconhecimento de que os recursos públicos são limitados e devem ser direcionados prioritariamente para situações que apresentem maior potencial de dano aos bens jurídicos tutelados. Nesse modelo, a intensidade da fiscalização deixa de ser uniforme e passa a variar conforme critérios objetivos de avaliação de riscos.

A Administração busca identificar quais atividades, agentes ou comportamentos apresentam maior probabilidade de produzir impactos negativos relevantes, concentrando seus esforços nessas áreas. A gestão de riscos permite a elaboração de estratégias regulatórias mais eficientes, reduzindo desperdícios administrativos e ampliando a capacidade de prevenção de danos. Entre os instrumentos frequentemente utilizados destacam-se matrizes de risco, indicadores de desempenho, sistemas de

monitoramento contínuo e mecanismos de inteligência regulatória. A utilização dessas ferramentas possibilita a identificação precoce de problemas e favorece a adoção de medidas preventivas antes da ocorrência de prejuízos significativos. Sob essa perspectiva, a atividade regulatória deixa de possuir caráter exclusivamente reativo para assumir dimensão preventiva e estratégica.

5. CONFORMIDADE REGULATÓRIA E REGULAÇÃO RESPONSIVA

A evolução dos modelos regulatórios também está associada ao fortalecimento da noção de conformidade regulatória. A conformidade pode ser compreendida como o grau de aderência dos agentes regulados às normas e padrões estabelecidos pela autoridade competente. Tradicionalmente, a obtenção da conformidade era buscada mediante mecanismos coercitivos. Entretanto, estudos desenvolvidos nas últimas décadas demonstraram que o comportamento dos regulados é influenciado por fatores mais complexos do que o simples temor da sanção.

Aspectos relacionados à reputação institucional, à confiança nas autoridades reguladoras, à clareza das normas e à percepção de legitimidade das decisões administrativas exercem influência significativa sobre o cumprimento das obrigações regulatórias. Nesse contexto, ganha destaque a teoria da regulação responsiva, desenvolvida por Ian Ayres e John Braithwaite. Segundo essa perspectiva, o regulador deve adaptar sua atuação ao comportamento apresentado pelo regulado. Ou seja, os agentes colaborativos e comprometidos com o cumprimento das normas podem receber tratamento predominantemente orientativo e preventivo. Por outro lado, comportamentos reiteradamente ilícitos ou resistentes à cooperação justificam respostas mais severas, incluindo a aplicação de sanções rigorosas. A utilização de estratégias graduais permite maior eficiência regulatória e favorece o alcance dos objetivos institucionais.

6. EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE PROMOÇÃO DA CONFORMIDADE

Nos últimos anos, diversas agências reguladoras brasileiras passaram a incorporar mecanismos voltados à promoção da conformidade regulatória. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) desenvolveu iniciativas voltadas à implementação de estratégias regulatórias responsivas, privilegiando medidas preventivas e mecanismos de orientação aos agentes regulados. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) também tem ampliado a utilização de instrumentos de monitoramento e gestão de riscos, buscando direcionar suas atividades fiscalizatórias para situações de maior relevância regulatória.

Da mesma forma, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) tem adotado ferramentas de acompanhamento contínuo do desempenho das concessionárias, utilizando indicadores objetivos para identificar riscos e orientar intervenções regulatórias. Essas experiências demonstram a crescente preocupação das entidades reguladoras com a eficiência da atuação administrativa e com a racionalização dos recursos disponíveis. Embora cada setor apresente características próprias, observa-se tendência comum de fortalecimento de instrumentos preventivos, consensuais e orientados à conformidade.

7. DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Apesar dos avanços observados, a implementação de modelos regulatórios baseados em risco ainda enfrenta desafios importantes. Um dos principais obstáculos refere-se à disponibilidade de informações confiáveis. A correta identificação dos riscos regulatórios depende da existência de bases de dados consistentes e atualizadas. Outro desafio relevante diz respeito à capacitação institucional. A utilização de ferramentas analíticas sofisticadas exige servidores qualificados e constante atualização técnica. Além disso, a adoção de estratégias diferenciadas de fiscalização deve observar rigorosamente os princípios da legalidade, impessoalidade e transparência, evitando tratamentos arbitrários ou discriminatórios.

O avanço tecnológico tende a contribuir significativamente para a superação desses desafios. As ferramentas de inteligência artificial, análise de grandes volumes de dados e monitoramento automatizado ampliam a capacidade das agências reguladoras de identificar riscos e direcionar recursos de forma eficiente. Nesse cenário, a tendência é de fortalecimento progressivo dos modelos regulatórios orientados por risco e conformidade.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução das estratégias regulatórias brasileiras evidencia importante transformação na forma como o Estado exerce suas funções de supervisão e controle. O modelo tradicional de comando e controle continua desempenhando papel relevante na repressão de infrações graves. Entretanto, sua utilização isolada mostra-se insuficiente para enfrentar os desafios impostos pelos mercados contemporâneos.

A incorporação de mecanismos de gestão de riscos e promoção da conformidade regulatória permite maior racionalidade administrativa, otimização dos recursos públicos e fortalecimento da

capacidade institucional das agências reguladoras. Além disso, a adoção de instrumentos preventivos e consensuais contribui para a construção de ambiente regulatório mais eficiente, cooperativo e orientado à obtenção de resultados.

Conclui-se que a regulação baseada em risco representa importante tendência de modernização da Administração Pública brasileira, compatível com os princípios da eficiência, proporcionalidade e boa governança, constituindo ferramenta apta a promover maior efetividade das políticas regulatórias e melhor proteção do interesse público.

REFERÊNCIAS

- AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.
- BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.
- FRANCO, Felipe Godoy. *Uma análise dos parâmetros para o tratamento de infrações nas agências reguladoras federais sob a ótica da regulação responsiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2022.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.
- TOSTA, André Ribeiro; MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Regulação Econômica no Brasil: Fundamentos, Características e Atualidades. In: HEINEN, Juliano (org.). *Direito da Regulação: Teoria e Prática dos Setores Regulados*. Salvador: JusPodivm, 2021.