

Cooperação de entidades públicas: limites e possibilidades.

José Vicente Santos de Mendonça

- **Roteiro:**
- (i) Problemas da atuação isolada;
- (ii) Modelos de interação;
- (iii) Fatores pró-cooperação;
- (iv) Instrumentos de cooperação;
- (v) Uma lei futura?
- (vi) Conclusões.

- (i) Problemas da atuação isolada:
- (a.) ***Viés de foco***: a entidade pública *só é capaz* de enxergar dentro de sua especialização.
- *Limitação epistêmica* (não conhece) e *limitação de atenção* (não percebe).
- “Para o martelo, todo problema é prego.” (Lei do Instrumento).
- Ex.: Acidentes em rodovia. Velocidade da via? Sinalização? Qualidade do asfalto?

- (b.) ***Viés de comprometimento com a missão:***
a entidade pública *só se importa* com a sua missão institucional.
- *Ex. Fiat Justitia, pereat mundus.*
- Ocupação de espaços para fins orçamentários e de satisfação pessoal (*public choice*).
- Como resolver o problema epistêmico e o problema de ênfase?
- Solução: atuação conjunta/interação.

- (ii) Modelos de interação:
- São *tipos ideais*.
- (a.) **Antagônico/agonístico:**
- Percepção da existência de incompatibilidade essencial nas finalidades das entidades.
- Ex.: Por vezes, Planejamento e Fazenda.
- Gera custos ao particular e permite que entidades sejam presas de comportamentos estratégicos.

- **(b.) Cooperação pontual:**
- Vivem vidas independentes, mas, às vezes, atuam de modo conjunto.
- Acordos, termos de cooperação, convênios.
- Exs.: Resolução Conjunta ANEEL, ANATEL e ANP para Compartilhamento de Infraestruturas (Resolução Conjunta 1/99); acordo CVM/ANP; convênios de agências reguladoras federais com agências estaduais.

- (c.) **Cooperação orgânica:**
- Diálogos inter-regulatórios.
- Cooperação estruturada, contínua. É evolução em relação à cooperação pontual.
- Ex.: Solução de Litígios de Saúde no RJ.
- *Grupos interministeriais* indicam caminhos de cooperação orgânica.
- *Consórcios públicos* (autarquias plurifederativas).

- (iii) Fatores que propiciam a cooperação entre entidades administrativas:
 - (a) ***Fóruns de discussão coletiva:***
 - Cooperação informal/estruturar coop. formal.
 - (b) ***Maturidade das questões/instituições:***
 - Tempo para vencer a *tentação autárquica*.
 - (c) ***Pressão de atores externos:***
 - Judicialização.
 - Pressão política e administrativa (ex., TCU recomendou que ANP firmasse acordo com INMETRO sobre conteúdo local).

- (iv) Instrumentos de coordenação:
- (a) **Horizontais**: *convênios* (ex. termo de compromisso entre ANEEL e CADE); *atos normativos conjuntos* (ex. resolução conjunta ANATEL, ANEEL e ANP; diversas instruções normativas conjuntas da ANVISA).
- (b) **Verticais**: decretos ou leis que impõem cooperação, sob pena de sanção (*cooperação obrigatória* – ex. art. 17 da lei 13.334/2016); consultas obrigatórias (ex. art. 7º da lei da ANA).

- (v) Uma lei futura?
- PL 6621/2016 (ex-PLS 52/2013).
- Já saiu do Senado, semana que vêm Câmara começa a discutir (já foi montada Comissão Especial).
- Art. 27 e seguintes: cooperação com órgãos de defesa da concorrência (competência remetida ao sistema de defesa da concorrência).

- Art. 32: cooperação entre agências reguladoras: criação de comitês para orientações comuns e consultas recíprocas.
- (vi) Conclusões:
- Parte dos problemas da atuação das entidades administrativas pode ser resolvido pela cooperação.
- Em certos casos, é possível pensar em cooperação orgânica; cooperação pontual é aplicável nos demais.
- Modelo agonístico não deve prevalecer.

- Deve-se estimular fóruns de discussão; em certos casos, a pressão de agentes externos pode ser útil.
- Instrumentos formais são importantes; horizontais são, em princípio, preferíveis a verticais; mas devem ser acompanhados de *cultura de cooperação*.
- Há dispositivos legais que impõem a cooperação como dever jurídico.
- Se não por isso, é exigência que se extrai do princípio da eficiência.