

# *RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO TÁTICO 2017*

*ATUAÇÃO DA REGULAÇÃO  
ECONÔMICA E DE SERVIÇOS PÚBLICOS*



**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 – Brasília-DF  
cgu@cgu.gov.br

**Wagner de Campos Rosário**

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União

**José Marcelo Castro de Carvalho**

Secretário-Executivo Substituto

**Antônio Carlos Bezerra Leonel**

Secretário Federal de Controle Interno

**Gilberto Waller Junior**

Ouvidor-Geral da União

**Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega**

Corregedor-Geral da União

**Cláudia Taya**

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Brasília, maio de 2018.

# SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	4
2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	6
2. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?	10
ANEXO	11

# I. INTRODUÇÃO

A Regulação, em seu sentido amplo, abrange toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através da concessão de serviço público ou no exercício de poder de polícia administrativo. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a regulação se divide em três áreas:

- a regulação econômica, que se traduz na regulação da atividade econômica e dos setores da economia pelo Estado;
- a regulação social, que regula as atividades de interesse social; e
- a regulação Administrativa, traduzida pela soberania do Estado e no poder de regulamentar.

Em um cenário econômico de recessão e de restrições financeiras, o Governo Federal se valeu do incentivo aos programas de parcerias entre o setor público e o privado com o objetivo de ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País. Por isso o papel fundamental da Regulação no cenário atual e no incremento da competitividade e produtividade dos setores da economia no País.

Além disso, cabe ressaltar a relação do tema Regulação e seus efeitos com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, integrados e indivisíveis, e que mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Entre eles pode-se citar três:

- ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico, que visa promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos;
- ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura, que busca construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; e
- ODS 10 - Redução da Desigualdades, que visa reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles por meio de soluções integradas.

○ Quadro I demonstra a importância da regulação em alguns setores no Brasil.

**Quadro I: Importância dos setores regulados**

SETOR	IMPORTÂNCIA DO SETOR
Energia	Em 2016, a receita de fornecimento dos 10 maiores agentes de Distribuição de Energia Elétrica foi de R\$ 80,6 bilhões (58,2% do total nacional). O Grupo Petrobras é responsável por movimentar quase 13% do PIB brasileiro*
Transportes	Previsão de investimentos de R\$ 66,1 bilhões em rodovias (7.000 km de rodovias) e R\$ 86,4 bilhões em ferrovias (5 novas ferrovias e 7.500km) até 2019
Agropecuário	Crescimento acumulado de 14,5% no exercício de 2017, tendo relevante contribuição para o crescimento do PIB do país;
Mineração	A mineração no Brasil é a atividade responsável por aproximadamente 5% do PIB e é capaz de oferecer produtos que são amplamente utilizados em indústrias bem diversificadas, tais como metalúrgicas, fertilizantes, siderúrgicas e, principalmente as petroquímicas.
Telecomunicações	Em 2016, as operadoras de telecomunicações investiram R\$ 28 bilhões em expansão de infraestrutura, ampliação de cobertura e melhoria da qualidade dos serviços. Em 2015, a receita bruta do setor representou, aproximadamente, 4% do PIB. Entre 2010 e 2015, os fundos de telecomunicações (Fistel, Fust e Funtel) arrecadaram R\$ 48 bilhões **
Meio Ambiente	Não há como falar em sustentabilidade econômica sem considerar outro aspecto fundamental que suporta o conceito: o ambiental. Justamente nesse sentido, a Agenda 2030 busca introduzir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), integrados e indivisíveis, e que equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

Fonte: Elaborado pelo GT de Regulação (CGU, 2017)

\*Fonte: Petrobras - <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/participacao-do-setor-de-petroleo-e-gas-chega-a-13-do-pib-brasileiro.htm>, em 17/06/2014.

\*\*Fonte: Telecom: <http://www.telesintese.com.br/caem-receitas-e-investimentos-das-telecom-2016/>, em 25/09/2017 e [http://telecomcare.telecom.br/telebrasil/index\\_v2.php](http://telecomcare.telecom.br/telebrasil/index_v2.php)

Nesse sentido, sendo matéria afeta aos objetivos estratégicos da CGU de “contribuir para entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão” e “ampliar a participação social no controle das políticas públicas”, ao longo do exercício de 2017 realizou-se avaliações envolvendo a temática, avaliando projetos e empreendimentos na área de infraestrutura e social.

## 2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A CGU priorizou, no exercício de 2017, trabalhos que envolveram temas relacionados à governança regulatória, transparência social, exposição a riscos nas mudanças de modelos regulatórios setoriais e os controles internos aplicados às organizações, com o intuito de avaliar eventuais oportunidades de melhorias na atuação dos órgãos reguladores federais.

### **a) Setor de Telecomunicações**

Observaram-se iniciativas de desregulamentação desse mercado, como, por exemplo, o Projeto de Lei da Câmara – PLC nº 79/2016, cuja proposta permitiria a adaptação da modalidade de outorga de prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) de concessão para autorização. Pretendeu-se, então, avaliar se a ANATEL possuía visão do seu grau de exposição a riscos no curso desse processo. Verificou-se, em síntese, que a Agência não possuía um processo estruturado de gestão de riscos, em especial aos que tratam da flexibilização da prestação do STFC. Notou-se que a contratação de consultoria especializada para a elaboração de metodologia de cálculo dos saldos de desoneração regulatório deu-se por meio de aditivo contratual, sem a prospecção de outros possíveis interessados, e que a maior parte desse trabalho seria desempenhada por profissionais que detinham, em média, cinco anos de experiência profissional. Quanto ao controle e fiscalização de bens reversíveis e das metas do Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU), não se verificaram evidências que demonstrassem a sua priorização. Por fim, identificou-se que não há uma definição clara de qual critério de depreciação deva ser adotado pelas concessionárias para a contabilização dos bens reversíveis.

### **b) Setor de transportes**

Foram avaliadas a gestão da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), e os contratos de concessão de trechos de rodovias federais (BR-040, 050, 060 e 262 no DF e Estados de MG e RJ, e BR-163 em MT e MS), firmados em 2014, além do empreendimento de duplicação da subida da serra de Petrópolis, no RJ, na BR-040.

**b.1) Avaliação da gestão da ANTT:** o trabalho visou verificar a maturidade de governança e dos controles internos da organização e o gerenciamento de riscos da unidade, com o intuito de avaliar eventuais oportunidades de melhorias na atuação dos órgãos reguladores federais. As principais ações positivas do órgão foram a implementação do planejamento estratégico em 2009, a definição de indicadores de gestão, atrelados aos projetos estruturantes da organização, e a realização de pesquisa de satisfação do usuário, como forma de fomentar a participação social e direcionar a agenda de prioridade das ações da organização. Em contraponto, ressaltam-se as deficiências da gestão, a saber: não implementação do gerenciamento de processos, prejudicando a gestão de riscos da organização; a transparência ainda incipiente no processo decisório; o nível intermediário de maturidade dos controles internos administrativos da organização, avaliado segundo os aspectos do COSO; o contingenciamento orçamentário e a imprevisibilidade da execução orçamentária, restringindo sua autonomia administrativa e, consequentemente, a sua atuação; e, por fim, a força de trabalho da organização ainda inadequada, seja quantitativamente (número de servidores abaixo do aprovado na lei de criação), ou qualitativamente (diretores sem capacitação técnica adequada ou prolongada interinidade, número elevado de ocupantes de cargos sem vínculo com a administração, entre outros).

**b.2) Avaliação das Concessões de Rodovias:** o trabalho teve o objetivo de conhecer e avaliar o desempenho da Agência no cumprimento de seu papel fiscalizador das concessões de infraestrutura rodoviária, buscando contribuir para o alcance de maiores níveis de governança, de gestão de riscos e de controles internos administrativos, e como consequência, agregar valor à gestão da organização. Os principais resultados demonstram a falta de maturidade do regulador no processo de regulação e fiscalização, decorrentes, entre outros fatos, da inexistência de processos de fiscalização e regulação, omissão normativa de atribuições e competências, e da necessidade de melhorias nos processos de revisão tarifária. Além destes, pode-se ressaltar a não realização de investimentos obrigatórios, condicionantes para o início da cobrança de pedágio, sem qualquer aplicação de penalidade. Por fim, cabe ressaltar a não conclusão dos serviços ou com serviços em desacordo com as normas de segurança viária e com os parâmetros de desempenho previstos no contrato, quando do início da cobrança de pedágio, pondo em risco os usuários da rodovia. Essa cobrança do pedágio sem o cumprimento integral do contrato representa um prejuízo potencial de aproximadamente R\$ 398 milhões.

**b.3) Duplicação da subida da serra de Petrópolis:** No trabalho relativo à concessão da BR-040 Juiz de Fora - Rio de Janeiro, denominada Nova Subida da Serra (NSS), os principais problemas identificados, mais uma vez demonstraram a falta de maturidade do regulador quando das atividades de regulação e fiscalização, uma vez que foi identificado a escolha da solução de engenharia decorrente de análise de viabilidade técnica, econômica e ambiental inadequada e a concessão indevida de reequilíbrio econômico financeiro por perda de fluxo de veículos e pela realocação da Praça de Pedágio PI. Tais fatos resultaram no acréscimo de 236% no valor do empreendimento, passando de R\$ 279 milhões para R\$ 941 milhões, em valores de abril de 2013, além do aumento da tarifa básica de pedágio.

### **c) Setor de petróleo e gás natural**

Foi realizada uma auditoria no intuito de identificar e analisar as melhorias advindas da implementação das determinações e recomendações exaradas pelo TCU nos Acórdãos nº 657/2013 – P e 3253/2013 – P, relacionadas à metodologia para validação da produção de petróleo e gás natural informada à ANP, bem como os procedimentos administrativos para o cálculo, pagamento e distribuição das participações governamentais. Por meio deste trabalho foi possível identificar fragilidades nos controles internos do Núcleo de Fiscalização da Produção (NFP), associados ao processo de fiscalização da produção de petróleo e gás natural e ao processo de validação da produção informada à ANP mensalmente pelos concessionários. Os principais achados encontrados estão relacionados à ausência de segregação de funções nas atividades de operação, desenvolvimento e acesso ao ambiente de produção do Sistema de Fiscalização da Produção (SFP), sistemas não integrados aos sistemas corporativos da ANP, ausência de manualização dos procedimentos de fiscalização da produção e da sua validação, quadro de servidores deficitários e manuais da Superintendência de Participações Governamentais (SPG) da ANP necessitando de aperfeiçoamentos/ atualizações.

### **d) Setor mineral**

**d.1) Fiscalização da Atividade Minerária:** avaliação acerca do processo de fiscalização das atividades de pesquisa mineral e exploração do solo, além do aperfeiçoamento do processo de planejamento das atividades desenvolvidas pela Superintendência do DNPM/SC. Os principais achados do trabalho realizado no Estado de SC deram conta de que as atividades de fiscalização possuem fragilidades nas rotinas existentes referentes ao acompanhamento das atividades de mineração, tais como a necessidade de um melhor controle e acompanhamento sobre os trabalhos de pesquisa mineral realizados, a ausência de equipamentos adequados para um levantamento mais preciso dos volumes de minério extraídos irre-

gularmente em situações de lavra clandestina e a ausência de um planejamento formalizado com critérios de priorização para a execução de ações de fiscalização e identificação de mapas de criticidade que direcionasse a seleção de eventos e beneficiários a serem fiscalizados. Além disso, observou-se a inexistência de um sistema informatizado e equipamentos adequados para a execução das atividades necessárias para o atingimento dos objetivos de suas atribuições fiscalizatórias.

**d.2) Processo Kimberly:** Em decorrência do início da exploração da primeira jazida de diamantes primários do Brasil, no município de Nordestina/BA - que deve propiciar um grande aumento na produção nacional e na exportação de pedras - foi realizada uma auditoria com o intuito de avaliar o processo finalístico de “gestão do sistema de certificação do processo Kimberly (SCPK)”. Dentre os principais achados, verificou-se que os relatórios de fiscalização das áreas produtoras de diamantes brutos não são explícitos sobre a compatibilidade da escala de produção com a capacidade nominal instalada na área; e os processos não foram instruídos com todo o suporte documental exigido pelas normas. No entanto, observou-se que os processos estão instruídos com relatórios de fiscalização das áreas produtoras de diamantes brutos dentro da validade prevista nas normas e os CPK são expedidos, em média, dentro dos prazos legais.

## **e) Meio Ambiente**

Outra temática muito importante que também foi objeto de avaliação é a de meio ambiente. Nesta seara, a CGU desenvolveu uma auditoria cujo foco foi avaliar a gestão e os aspectos operacionais da atividade de fiscalização ambiental, englobando o planejamento das operações de fiscalização e sua execução, monitoramento e avaliação dos resultados, a estrutura disponível de recursos humanos e materiais, assim como os controles existentes sobre os bens apreendidos em decorrência das ações fiscalizatórias. Dentre as conclusões, destaca-se a ausência de infraestrutura logística para retirada e transporte dos bens apreendidos, a insuficiência de locais adequados para guarda desses bens (menos de 30% das Superintendências do Ibama possui locais próprios para guarda), expressiva quantidade de bens apreendidos sob guarda dos próprios infratores, como fiel depositário (74% no universo de bens analisado), o baixo percentual de destinação final dos bens (menos de 3% dos bens foram destinados). Em função dessas fragilidades, verificou-se que a eficácia da apreensão dos bens realizada pelo Ibama fica prejudicada, haja vista que essa medida, na prática, não vem conseguindo descapitalização dos infratores e, portanto, não atua de maneira eficaz como um fator de desestímulo e inibição ao cometimento de infrações. Verificou-se, ainda, o escasso quantitativo de fiscais ambientais para atuar em todos os biomas e temas ambientais, assim como a ausência de indicadores de desempenho para mensurar a eficiência, efetividade e eficácia das ações de fiscalização.

## **f) Setor Agropecuário**

A avaliação da Gestão da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), teve o objetivo de avaliar a suficiência e adequabilidade da estrutura de controles internos das Unidades pelas ações de defesa agropecuária. Foram identificadas algumas medidas implementadas pelo Mapa que contribuem para o alcance dos objetivos das fiscalizações/inspeções, tais como a instituição do Programa de Integridade e da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos, a interlocução, ainda que com falhas, entre as unidades, e a atualização de normas como o Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa). Por outro lado, foram identificadas fragilidades que se constituem em obstáculos para obtenção de segurança razoável quanto à integridade e ao alcance dos objetivos da Defesa Agropecuária, tais como: ausência de medidas de integridade e de mapeamento e gestão dos riscos, incluindo riscos relacionados à fraude na atuação da fiscalização/inspeção; fragilidades no processo de divulgação dos resultados das fiscalizações/inspeções; ausência de

planejamento estruturado para realização das fiscalizações/inspeções e falhas no acompanhamento da sua execução; fragilidades no processo de revisão/atualização das normas relacionadas à Defesa Agropecuária e no acesso a estas; e fragilidades nas ações de monitoramento das ações de fiscalização/inspeção.

## Outras iniciativas

No decorrer do exercício de 2017, a Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura fomentou a participação de servidores em iniciativas de relevância buscando a qualificação, troca de experiências e disseminação de conhecimentos no tema de regulação econômica, conforme quadro a seguir.

INICIATIVA	CARACTERÍSTICAS
Acordo de Cooperação Técnica UNOPS/ONU	Estabelecimento de acordo de cooperação técnica entre a CGU e Escritório das Nações Unidas para Projetos no Brasil (UNOPS), que prevê, entre os produtos, o desenvolvimento da “Ferramenta de Avaliação da Maturidade Regulatória”, cujo objetivo consiste em desenvolver um diagnóstico acerca da maturidade regulatória de diversos órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.
Participação PIMA/FMI (Public Investment Management Assessment)	CGU foi representada nas discussões com técnicos do Fundo Monetário Internacional – FMI, que vieram ao país, a pedido do Ministério da Fazenda, para realizar estudo com o objetivo de identificar fragilidades na gestão do investimento público em infraestrutura e propor melhorias - projeto PIMA. O estudo está em andamento com previsão de conclusão para janeiro de 2018, sendo relevante destacar que no relatório preliminar o FMI recomenda que a CGU realize avaliações ex-post de políticas públicas.
Consulta Pública INMETRO Acreditação	Grupo de Trabalho criado na CGU para apresentar contribuições à consulta pública realizada pelo Inmetro referente ao Programa de Avaliação da Conformidade de Projetos de Engenharia e Obras de Infraestrutura, a denominada Inspeção Acreditada.
GT AIR da Casa Civil	Participação na consulta pública do Guia de Avaliação de Impacto Regulatório da Casa Civil e aproximação com a equipe da SAG/Casa Civil para o estabelecimento de parcerias no que tange ao tema de regulação.
GT Regulação CAMEX	Participação nas reuniões e discussões do Grupo de Trabalho de Regulação da CAMEX/MDIC, formado pelas principais instituições reguladoras do governo federal. A atuação do GT promove intercâmbio com governos de outros países (EUA, Reino Unido), fornecendo insumos e benchmarking para as auditorias da CGU no tema de regulação.
Guias de Avaliação Ex ante e Ex post de Políticas Públicas	Participação na elaboração dos Guias, importantes referências para o aprimoramento das políticas públicas no Brasil. Os Guias visam orientar os órgãos públicos da esfera federal e de outras esferas na elaboração de novas políticas públicas como instrumentos de incentivo à eficiência, eficácia e efetividade.
Acordo de Cooperação CGU/ COPPE- UFRJ	Acordo Não-Oneroso de Cooperação entre a CGU e a COPPE/UFRJ visando estabelecer um programa de cooperação e intercâmbio científico e tecnológico, que tem por objeto a realização de estudos e fiscalização da exploração dos serviços de transportes terrestres nas rodovias federais concedidas. Essa parceria é mais uma iniciativa para dar maior robustez e referências aos resultados das ações de controle, agregando a pesquisa e o conhecimento acadêmico aos nossos trabalhos.

### 3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?

Na agenda do tema de regulação econômica, restam os seguintes desafios para os próximos exercícios, conforme exposto abaixo:

DESAFIOS	CARACTERÍSTICAS
PL das Agências Reguladoras	A CGU elaborou Nota Técnica encaminhada à Assessoria Parlamentar contendo uma série de recomendações ao Projeto de Lei nº 6.621-16. As propostas foram baseadas nas melhores práticas regulatórias observadas em outros órgãos da administração pública, em grupos de trabalho de regulação (Casa Civil e CAMEX), e em organismos internacionais, como OCDE e Banco Mundial. Os principais aspectos propostos foram: a inserção de boas práticas de governança (Decreto nº 9.203/17); a implementação de plano de integridade (Lei das Estatais) e de comunicação, de instância de coordenação e supervisão regulatória e de regras para a auditoria interna; e a avaliação de desempenho regulatório e transparência dos resultados.
Criação da ANM	A Agência Nacional de Mineração (ANM) foi criada pela Lei 13.575-2017, sancionada pelo Presidente Michel Temer em 26-12-2017. No entanto, um decreto que regulamenta a ANM ainda é aguardado para o exercício de 2018. O maior desafio será a estruturação e toda a burocracia que envolve a transição do DNPM para a nova agência. Com novas atribuições, a criação da AMN não poderá ser apenas uma "troca de placa".
Adesão do Brasil à OCDE	No exercício de 2017 o Brasil formalizou o pedido para que se tornasse membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa adesão à OCDE significará um selo de qualidade reconhecido internacionalmente sobre o alinhamento do País às melhores práticas regulatórias internacionais.

Pelo exposto, verificou-se a importância do desenvolvimento de novas ações de controle relacionadas à temática da Regulação, especialmente em um cenário econômico que favorece a instituição de parcerias entre o setor público e o privado, para a viabilização de projetos de desenvolvimento para o país.

Para os próximos exercícios, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União manteve a temática da Regulação, sendo o tema incluído entre as ações prioritárias do Plano Tático para o biênio 2018-2019 da Secretaria Federal de Controle Interno.

# ANEXO

1. **Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo Nº 69 - Ações Relativas à Fiscalização Ambiental sob Responsabilidade do Ibama**
2. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201505397 - Departamento Nacional de Produção Mineral do Estado de Santa Catarina - DNPM/SC**
3. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201701255 - Secretaria de Defesa Agropecuária**
4. **Relatório de Avaliação de Resultados de Gestão nº 201700485 - Agência nacional de Telecomunicações ANATEL**
5. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701023 - ANTT - Exercício de 2016**
6. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201603269 – ANP**

