

PROJETO CGU-UNOPS

**AVALIAÇÃO DA
CAPACIDADE
INSTITUCIONAL
PARA REGULAÇÃO**

**RESULTADOS DOS PILOTOS
NAS AGÊNCIAS REGULADORAS
ANEEL, ANTT, ADASA/DF E AGER/MT**

SUMÁRIO

1. Considerações Iniciais.....	3
2. Histórico e Objetivos do Projeto	4
3. Metodologia	6
3.1 Dimensões avaliadas.....	7
3.2 Pontuação.....	9
4. Resultados dos Pilotos.....	11
4.1 Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	11
4.2 Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).....	13
4.3 Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA/DF).....	15
4.4 Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso (AGER/MT).....	17
4.5 Resultado consolidado	18
5. Considerações finais	21
Referências	22
Anexo 1 – Questões avaliadas nos pilotos	25
Anexo 2 – Resultado geral	33

01 Considerações Iniciais

O presente relatório tem por objetivo apresentar o histórico e a situação atual do “Projeto de Avaliação da Capacidade Institucional para a Regulação”, que visa avaliar a maturidade regulatória das agências reguladoras brasileiras. Essa iniciativa é conduzida pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS).

Até o presente momento, o ferramental desenvolvido foi aplicado em 4 pilotos, sendo duas agências federais, uma do Distrito Federal e uma estadual, listadas a seguir:

- a) Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL);
- b) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);
- c) Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA/DF); e
- d) Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso (AGER/MT)

Ao final do documento, propõe-se os encaminhamentos e as ações necessárias para a continuidade do projeto, visando sua aplicação em nível nacional, de forma a contribuir com a melhoria da regulação no Brasil.

2 Histórico e Objetivos do Projeto

O projeto foi iniciado a partir do diagnóstico formulado por Grupo de Trabalho (GT) da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) sobre o tema Regulação da Atividade Econômica, instituído pela Portaria SFC/CGU nº 380, de 10/02/2017. Após a conclusão do trabalho realizado pelo GT, buscou-se aprofundar as análises até então empreendidas por meio da articulação junto a organismos internacionais com experiência na temática de gestão de projetos de parcerias entre os setores público e privado.

Nesse sentido, representantes da CGU e do UNOPS no Brasil assinaram, em outubro de 2017, um Memorando de Entendimentos com o objetivo geral de estabelecer um marco para a promoção e o apoio à cooperação entre as partes, de forma não exclusiva, em áreas de interesse comum, tais como: gestão, controle, transparência e inovação relativos ao desenvolvimento de infraestrutura pelo setor público, parcerias público privadas e concessões, e ainda, visando sua disseminação por meio da realização de encontros, fóruns, eventos e intercâmbios de boas práticas. Em novembro de 2019, o instrumento firmado entre as duas instituições foi prorrogado até outubro de 2022.

O indutor para essa cooperação foi o resultado obtido pelo diagnóstico do GT sobre o tema Regulação instituído pela SFC/CGU, que indicou problemas, riscos e boas práticas regulatórias em geral. Soma-se a isso a oportunidade de que o diagnóstico seja aprimorado e tenha o seu conteúdo estendido, com a expertise do UNOPS em gestão de projetos de parcerias entre o setor público e privado, além de experiência em vários países – aliado à capacidade de disseminação e permeabilidade nos diversos órgãos públicos, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, como impulsionador de práticas de melhorias da gestão governamental.

O resultado da cooperação, além de benefício institucional para ambos os parceiros (CGU e UNOPS) em termos de troca de experiências e de conhecimentos, servirá de balizador para os governos federal, estadual e municipal na melhoria de suas capacidades estatais e no estabelecimento de marcos regulatórios que propiciem o funcionamento de mercados transparentes e eficientes, o aumento dos investimentos em infraestrutura, e, conseqüentemente, o crescimento da economia nacional.

A partir da interação entre as equipes técnicas da CGU e do UNOPS, foi proposta a construção de uma ferramenta que consiste no Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), cujos principais objetivos são:

- Apoiar os órgãos reguladores a identificar gargalos em sua governança regulatória e oportunidades para superá-los por meio de planos de ação e capacitações; e
- Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos reguladores, de modo a propiciar um melhor ambiente de negócios, traduzindo-se em maior competitividade do país e melhores serviços prestados aos cidadãos.

Outrossim, os resultados que se espera alcançar com a avaliação dos órgãos reguladores por meio da referida ferramenta são os seguintes:

- Implementação de indicadores que estimulem os órgãos no aprimoramento de seus processos regulatórios, de modo a aumentar a previsibilidade para a entrega de infraestruturas por meio de concessões ou Parcerias Público-Privadas (PPP);
- Melhoria das capacidades estatais, nos diferentes entes federativos, visando a ampliação e o aperfeiçoamento das diversas fases de formatação de uma concessão ou PPP; e
- Contribuição para o aumento da participação privada em investimentos de infraestrutura, componente fundamental para o crescimento sustentado do país.

O projeto também poderá contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), mais especificamente o ODS 16¹, uma vez que contribui para o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, e o ODS 9², visto que tem enfoque em órgãos que contribuem para o desenvolvimento de infraestrutura de qualidade, confiável e sustentável.

Destaca-se, ainda, a aderência da presente avaliação à recomendação do relatório *Public Investment Management Assessment* – PIMA ³ do Fundo Monetário Internacional, no sentido de que o Brasil busque melhorar a clareza das funções e a independência das agências reguladoras, por meio do reforço do quadro legal de governança destas entidades e da estabilidade e previsibilidade de recursos para a sua atuação.

Por fim, o projeto irá contribuir para que o Brasil se adeque a um conjunto de medidas de aperfeiçoamento da regulação que podem ser solicitadas para o efetivo ingresso na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma vez que o escopo de avaliação foi construído considerando os instrumentos legais da Organização, principalmente o OECD-LEGAL-0390⁴, instituído em 2012 pelo Comitê de Política Regulatória e Governança.

¹Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 **Paz, Justiça e Instituições Eficazes**: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

²Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 9 **Indústria, Inovação e Infraestrutura**: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

³<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2018/novembro/gestao-do-investimento-publico-do-brasil-e-avaliada-pelo-fmi>

⁴<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>

3 Metodologia

Posteriormente à assinatura do Memorando de Entendimentos entre a CGU e o UNOPS, em outubro de 2017, foi elaborado um questionário com 39 indicadores (conforme Anexo 1), tomando-se por base o diagnóstico obtido pelo GT de Regulação instituído pela Portaria SFC/CGU nº 380/2017, além de artigos nacionais e internacionais sobre boas práticas regulatórias, incluindo estudos da Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (CERI/FGV), dentre outros.

Foram estabelecidos diversos aspectos a serem avaliados, compreendendo oito dimensões de análise: Competência e Efetividade Regulatória, Autonomia Decisória, Autonomia Financeira, Mecanismos de Controle, Fiscalização, Mecanismos de Gestão de Riscos, Análise de Impacto Regulatório e Regulação de Contratos.

Com o modelo de questionário concluído, a segunda etapa foi convidar profissionais que desenvolvem estudos e trabalhos sobre o tema de regulação para a realização de um workshop (ocorrido em abril/2018), com o intuito de assegurar a validação dos indicadores (ou questões) e dimensões da análise, preliminarmente à sua aplicação nos órgãos reguladores.

O quadro a seguir apresenta os aspectos de cada dimensão avaliada na formação do Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), cujo questionário foi aplicado em 4 pilotos durante o ano de 2019, nos seguintes órgãos reguladores: ANEEL, ANTT, ADASA/DF e AGER/MT.

Quadro 1: Dimensões e aspectos avaliados nos pilotos

DIMENSÃO	ASPECTOS AVALIADOS
Competência e efetividade regulatória	Coordenação, competências, harmonização, estoque regulatório e avaliação de desempenho
Autonomia decisória	Escolha do colegiado, estabilidade de mandato e conflito de interesse
Autonomia financeira	Autonomia administrativa e financeira, previsibilidade e sustentabilidade
Mecanismos de controle	Divulgação de resultados, participação social, decisões técnicas e transparentes, ouvidoria na gestão e programa de integridade
Fiscalização	Autonomia decisória da equipe, capacitação, planejamento, mecanismos de fiscalização e gestão contratual (execução e penalidades)
Mecanismos de Gestão de Riscos	Riscos organizacionais e regulatórios
Análise de Impacto Regulatório	Normatização, utilização, transparência e utilização de base de dados
Regulação de contratos	Priorização de investimentos, estudos técnicos, impacto fiscal, riscos do projeto, critérios de alteração contratual e incentivos

Fonte: Elaborado pela CGU e UNOPS.

3.1 Dimensões Avaliadas

Nesta seção, passa-se a descrever a relevância das dimensões avaliadas pelo projeto, a partir do referencial utilizado na etapa de formulação do questionário e definição do escopo da avaliação.

Competência e Efetividade regulatória

Um dos pontos mais sensíveis para o sucesso de qualquer política pública ou regulatória é a coordenação entre diversos entes. Enquanto nas agências reguladoras é possível observar as vantagens da existência de especialização nos assuntos e insulamento das pressões eleitorais, por outro lado essa autonomia acaba por gerar tensões quando se pretende assegurar conformidade com os objetivos governamentais mais amplos e com as decisões tomadas por outras agências, o que dificulta a obtenção de uma política consistente e a facilitação de troca de informações (KOOP; LODGE, 2014).

Segundo a OECD (2012), para promover a melhoria regulatória é necessário a projeção de mecanismos de coordenação de tal modo que no desenvolvimento de políticas e práticas regulatórias ocorra uma harmonização de normas. Ademais, também seria fundamental o provimento de mecanismos de transparência que sejam capazes de superar a assimetria de informação e promover uma necessária complementaridade regulatória.

Autonomia Decisória

Um dos elementos mais importantes para a garantia da estabilidade regulatória e preservação dos contratos seria a autonomia decisória das agências reguladoras. Sem tal elemento, torna-se improvável a atração de investimentos estrangeiros de longo prazo que seriam capazes de propiciar o desenvolvimento econômico nacional. Ou seja, sem a necessária independência das agências, não haveria credibilidade regulatória no país (MANTOVANI, 2018).

Ademais, recentes pesquisas têm abordado o risco de captura das decisões regulatórias das agências por grupos específicos de interesse que venham a representar o mercado, o poder político ou a própria burocracia. Para evitar tal situação, os reguladores precisam ser independentes e isentos de influência política, além de possuir expertise técnico e conhecimento no momento da tomada de decisão (PECI, 2018).

Autonomia Financeira

Segundo Nunes (2011), a autonomia financeira seria um elemento fundamental para garantir com que os reguladores tenham liberdade de imprimir regras estáveis para o mercado e realizar a sua função de fiscalização. Ademais, a autonomia financeira envolve questões relativas à previsibilidade de recursos orçamentários, condição essa que pode ser atingida por meio da previsão legal de receitas próprias adequadas e também na independência dos reguladores para prover a destinação de suas despesas.

Nunes et. al (2017) também consideram que para a categorização de um ente governamental

como autônomo é necessário que exista a liberdade de determinação de seu próprio orçamento e da destinação de suas despesas. Ou seja, a partir do momento em que ocorrem contingenciamentos do orçamento e outras interferências de ordem financeira, cria-se a sensação de redução da autonomia dos órgãos reguladores de serviços públicos.

Mecanismos de Controle

Com o intuito de se obter um equilíbrio de forças e poder no ambiente regulatório, a consideração de mecanismos de controle se apresenta muito relevante, principalmente considerando aqueles que permitam a participação social, ou seja, que possibilitem a setores organizados da sociedade de participar desde a formulação de planos, programas e projetos, do acompanhamento da execução até a definição da alocação de recursos (MONTEIRO; PEREIRA; THOMAZ, 2016).

Segundo a OECD (2017a), a política regulatória tem como objetivo central assegurar que a regulação está sendo desenhada e implementada de acordo com o interesse público. Tal objetivo apenas será alcançado com o auxílio daqueles que estão interessados na regulação discutida. Assim, uma formulação de políticas inclusiva faz parte de uma cultura de governança que permeia a ideia de uma administração pública aberta para contribuições das partes interessadas, com o intuito de desenhar melhores políticas, ampliando assim a tomada de decisão baseada em evidências.

Fiscalização

Entre as principais atribuições previstas para um órgão regulador na gestão de contratos de concessão e parcerias público-privadas (PPP) estão, por exemplo, as definições, revisões e reajustes de tarifas, a elaboração de normas relacionadas à exploração do serviço público e, finalmente, a fiscalização da prestação dos serviços outorgados (GOMIDE, 2012).

Dado este contexto, para que um projeto de concessão de infraestrutura logre êxito é premente a existência de reguladores que exerçam a função de estabelecimento de mecanismos de fiscalização dos contratos de concessão, de modo a assegurar a prestação do serviço com qualidade e nível de desempenho satisfatório, além da necessidade de constituição de procedimentos gerais que prevejam a incidência de multas e penalidades para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais (PIRES, 1999).

Mecanismos de Gestão de Riscos

Para que os reguladores otimizem os seus resultados perante o mercado regulado é necessário que tenham conhecimento sobre os seus processos e sobre quais riscos estão intrínsecos a cada um deles. De acordo com o COSO (2007), o gerenciamento de riscos eficaz certifica que a administração de determinada entidade disponha de um processo que seja capaz de alinhar os objetivos estratégicos com a sua missão e que esses objetivos estejam de acordo com o apetite a riscos. Ademais, os controles internos deverão assegurar o atingimento de tais objetivos tempestivamente e com a mínima utilização de recursos.

Além da necessidade de tratamento dos riscos corporativos, os órgãos reguladores lidam com

outra demanda que são os riscos regulatórios. É importante esclarecer que não há uma única conceituação para os riscos regulatórios, pois eles também podem englobar várias dimensões. Segundo Bragança (2015), existe o risco advindo da existência da regulação, em que alguns atores advogam que empresas operando em mercados não regulados seriam mais arriscadas devido ao seu fluxo de caixa ser mais incerto e volátil, enquanto outros argumentam que empresas reguladas sofrem de incertezas vinculadas aos parâmetros de revisões tarifárias que podem resultar em maiores riscos.

Análise de Impacto Regulatório

A AIR objetiva ser, por um lado, uma ferramenta que avalia os possíveis impactos das ações governamentais por meio de questões afetas: a custos e benefícios, a como as ações poderiam ser mais efetivas no alcance dos objetivos e a uma análise se existiriam outras alternativas disponíveis para os governos. Por outro lado, a AIR também objetiva ser um processo de tomada de decisão que auxilia os gestores públicos a conhecerem se e como regular de modo a atingir os objetivos das políticas públicas. Desta forma, a AIR seria integrada com sistemas de consultas públicas, desenvolvimento de políticas e construção de normativos governamentais com o objetivo de divulgar as expectativas sobre os efeitos das propostas regulatórias de modo que as informações possam ser utilizadas como subsídio na tomada de decisão (OECD, 2009).

De acordo com a OECD (2008a), a AIR seria proveitosa tanto na revisão da regulação existente quanto na avaliação de novas propostas de medidas regulatórias. Ainda, é relevante que as regulações governamentais locais ou as ações de reguladores independentes sejam incluídas nas análises realizadas sobre a estrutura regulatória.

Regulação de contratos

A regulação por contrato consiste em uma regulação ad hoc, na qual todas as regras e diretrizes regulatórias são definidas ex ante, isto é, antes da assinatura do contrato. Tais regras permanecem válidas durante toda validade do contrato, sendo alteradas somente mediante nova concorrência ou licitação. Em linhas gerais, a regulação por contrato implica em menos risco para o regulador, uma vez que as regras estão definidas de início.

No entanto, um contrato mal construído também abre margens para renegociações e pode não estar preparado para lidar com um nível muito alto de incertezas. Desse modo, as etapas de planejamento de investimentos, estudos de viabilidade, desenvolvimento de um modelo de negócios de PPP ou concessão e, finalmente, a tradução dos conteúdos das etapas anteriores em cláusulas contratuais são fundamentais para garantir um contrato completo e robusto para lidar com incertezas e pleitos de renegociação.

3.2 Pontuação

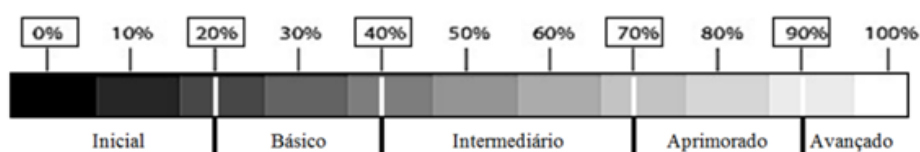
No que se refere à pontuação, adotou-se a sistemática descrita a seguir. Para cada subitem das questões foi atribuída uma pontuação de até: $1/5 = 0,2$ nas questões com 5 subitens, $1/4 = 0,25$ nas

questões com 4 subitens ou $1/3 = 0,333$ nas questões com 3 subitens. Por sua vez, a pontuação de cada questão é dada pela soma dos pontos atribuídos aos respectivos subitens, ou seja, pode variar de 0 a 1. Para as demais questões, em que não são indicados subitens de análise, mas apenas um detalhamento, a pontuação atribuída foi de 0 (não atendimento), 0,333 ou 0,666 (atendimento parcial) ou 1 (atendimento integral). Destaca-se que algumas questões não foram consideradas aplicáveis aos pilotos realizados, principalmente em virtude de se tratar de atribuições do ministério ou secretaria.

A pontuação de cada uma das 8 dimensões avaliadas é dada pela média simples da pontuação das questões da respectiva dimensão, portanto, também variando de 0 a 1⁵. E quanto maior a pontuação, melhor. Para a visualização da pontuação obtida para cada dimensão é utilizado um gráfico do tipo Radar. Quanto mais os resultados se aproximam da extremidade do gráfico, mais aprimorada é a capacidade da instituição no respectivo aspecto da avaliação. E quanto mais próximo do centro, mais inicial seria a capacidade do órgão regulador em relação à respectiva dimensão avaliada.

De acordo com o percentual obtido em relação à pontuação máxima atribuível ao somatório das questões, o grau de maturidade do órgão regulador avaliado pelo Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR) pode ser classificado, nesse primeiro momento, em: Inicial (0% a 20%), Básico (20,1% a 40%), Intermediário (40,1% a 70%), Aprimorado (70,1% a 90%) ou Avançado (90,1% a 100%), tomando-se por base outras avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU sobre controles internos.

Figura 1: Escala de maturidade regulatória



Fonte: Adaptado dos Acórdãos TCU Plenário nº 2.467/2013, 568/2014 e 476/2015.

Os pilotos foram realizados em duas agências federais, ANEEL e ANTT, e duas estaduais, ADASA/DF e AGER/MT, com a finalidade de testar a forma de realização das entrevistas e dimensionar o tempo de aplicação dos questionários, avaliar os aspectos qualitativos e quantitativos da pesquisa para a validação dos indicadores, além de quantificar o esforço e os recursos necessários para a aplicação do projeto em âmbito nacional.

⁵Está em desenvolvimento uma metodologia de ponderação que permitirá diferenciar as dimensões e seus respectivos indicadores em função de sua importância relativa para o Índice de Capacidade Institucional para Regulação.

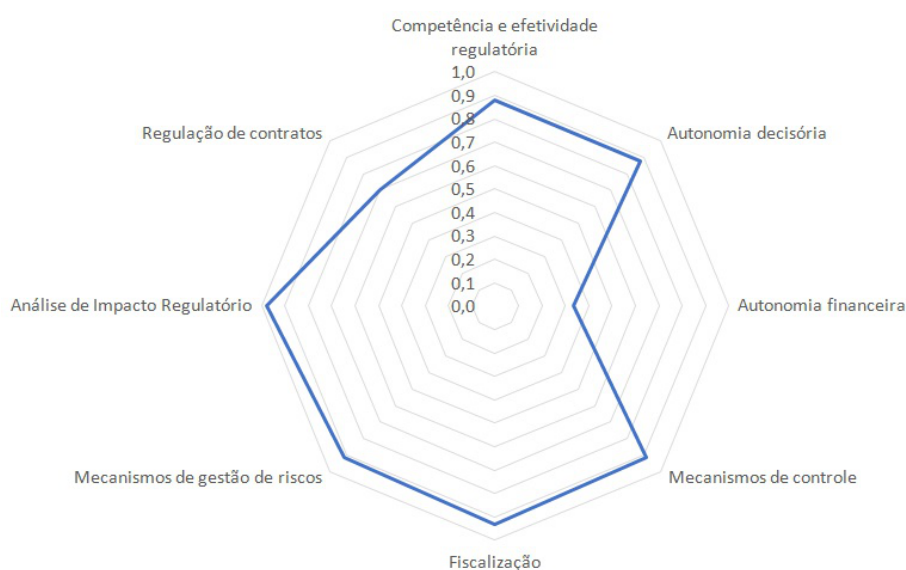
4 Resultado dos pilotos

Nesta seção serão apresentados os resultados da aplicação inicial do projeto nos quatro órgãos reguladores avaliados durante o ano de 2019, conforme disposto a seguir.

4.1 Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)

O resultado da avaliação realizada na ANEEL, órgão regulador do setor elétrico brasileiro, é indicado no gráfico a seguir, para cada uma das dimensões analisadas, podendo-se verificar que a de menor pontuação é a Autonomia Financeira, o que em grande parte decorre resultado dos contingenciamentos da taxa de fiscalização da agência⁶. Nos demais itens da avaliação, a agência demonstrou possuir bons indicadores, com especial destaque para Análise de Impacto Regulatório, Fiscalização, Mecanismos de Gestão de Riscos e Mecanismos de Controle.

Gráfico 1: Resultado da avaliação na ANEEL



Fonte: Elaborado pela CGU e UNOPS.

A partir da aplicação do questionário de avaliação junto ao órgão regulador do setor elétrico, foi possível observar a existência de diversas boas práticas, destacando-se as listadas a seguir:

- a) Atuação em instâncias de coordenação intra e intersetoriais, como o Comitê de

⁶Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica – TFSEE, instituída pelo art. 12 da Lei nº 9.427/1996.

Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) e a Rede de Articulação das Agências Reguladoras (RADAR), visando a promoção da coerência entre as abordagens regulatórias e harmonização de normas.

b) Disponibilização de informações da sua atuação em transparência ativa, incluindo: agenda regulatória, planejamento estratégico, indicadores de qualidade do serviço prestado e pesquisa de satisfação do consumidor⁷, além da transmissão das reuniões da diretoria pela internet, que ficam disponíveis para consulta no YouTube.

c) Divulgação de relatórios de fiscalização, incluindo dados de desempenho e da sustentabilidade econômico-financeira das empresas de distribuição⁸, tais como endividamento, eficiência, investimentos, rentabilidade, etc.

d) Descentralização de atividades de fiscalização para agências reguladoras estaduais conveniadas, de forma a propiciar um maior alcance da sua atuação⁹.

e) Implementação do processo de fiscalização responsiva, por meio da utilização da pirâmide de conformidade regulatória, do conceito de diferenciação de risco regulatório e de inteligência analítica para gradação da sua atuação.

Figura 2: Pirâmide de Conformidade Regulatória



Fonte: Nota Técnica nº 001/2016-SFG/ANEEL, de 08/01/2016.

⁷ https://www.aneel.gov.br/pesquisas-iasc/-/asset_publisher/2o8LRHbI78Xd/content/iasc-20-3/655804?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Fpesquisas-iasc%3Fp_id%3D101_INSTANCE_2o8LRHbI78Xd%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2

⁸ https://www.aneel.gov.br/informacoes-tecnicas/-/asset_publisher/CegkWaVJWF5E/content/sustentabilidade-econômico-financeira/656815?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Finformacoes-tecnicas%3Fp_id%3D101_INSTANCE_CegkWaVJWF5E%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2

⁹ <https://www.aneel.gov.br/descentralizacao-de-atividades>

f) Utilização de tecnologias de apoio à atuação, como o Sistema de Gestão Geoespacializada da Transmissão (GGT), através do qual foi implantada a fiscalização remota pelo monitoramento de instalações georreferenciadas¹⁰.

g) Adoção de mecanismos de Gestão de Riscos em processos estratégicos e organizacionais e alocação dos recursos existentes de acordo com os riscos regulatórios, por meio da fiscalização responsiva.

h) Realização de Análises de Impacto Regulatório (AIR) previamente à edição de atos normativos, conforme Resolução Normativa nº 798/2017, incluindo mapeamento da experiência internacional, mensuração dos possíveis impactos das alternativas identificadas e abordagem de risco nas análises, para os casos mais complexos.

Por outro lado, quando da avaliação, foram observados aspectos que necessitam de aperfeiçoamentos para a melhoria da atuação da ANEEL, podendo-se ressaltar os seguintes:

a) Ausência de normatização interna sobre a exigência de avaliação do estoque regulatório da agência, com atribuição de responsabilidades relativas a esse processo.

b) No âmbito do Plano de Integridade, não se verificou o detalhamento de questões relacionadas ao uso indevido de informações confidenciais ou privilegiadas pelos seus agentes.

c) Há contingenciamento do seu orçamento, o que pode dificultar a realização das ações de fiscalização dos serviços de eletricidade, além de outras atividades importantes, como o funcionamento de serviços de teleatendimento ao consumidor¹¹.

d) Não há representação gráfica da matriz de risco nos contratos de concessão, de forma a indicar o impacto e probabilidade dos riscos, medidas para o seu tratamento, responsáveis e hipóteses de compartilhamento.

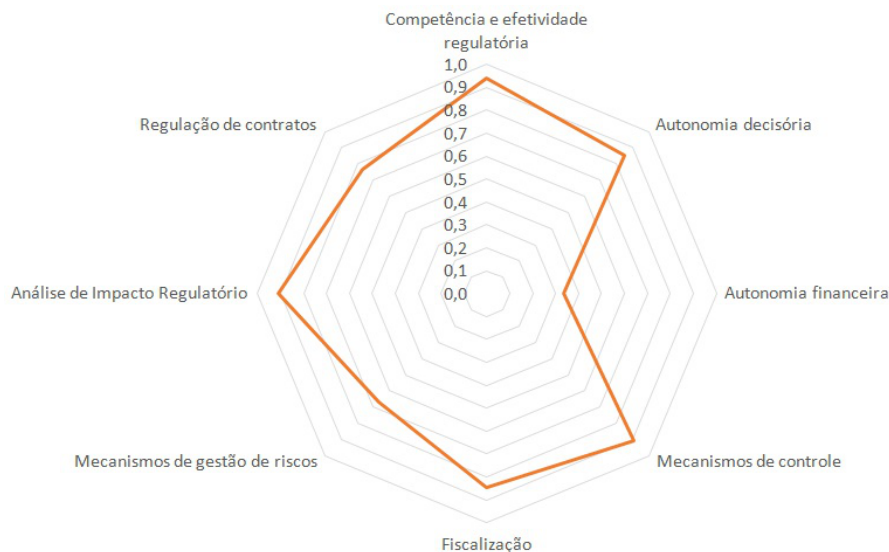
4.2 Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

O resultado da avaliação realizada na ANTT é indicado no gráfico a seguir, merecendo atenção, principalmente, os aspectos relacionados a Autonomia Financeira, a exemplo da ANEEL. A segunda dimensão com a menor pontuação relaciona-se aos Mecanismos de Gestão de Riscos, em que pese situar-se em um bom patamar. Por outro lado, como aspectos positivos, encontram-se principalmente as dimensões: Competência e Efetividade Regulatória, Mecanismos de Controle e Análise de Impacto Regulatório.

¹⁰ <https://www.aneel.gov.br/3-seminario-do-sistema-ggt>

¹¹ https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao/-/asset_publisher/XGPXSqdMFHrE/content/aneel-suspende-servicos-de-teleatendimento-ao-consumidor/656877?inheritRedirect=false

Gráfico 2: Resultado da avaliação na ANTT



Fonte: Elaborado pela CGU e UNOPS.

Mediante a aplicação do questionário de avaliação junto à ANTT, foi possível observar a adoção de várias boas práticas, destacando-se as listadas a seguir:

a) Revisão do estoque regulatório por meio da revogação de mais de 1.400 resoluções, por meio da Deliberação da Diretoria Colegiada nº 932/2019, e instituição da Política de Redução do Fardo Regulatório (Resolução ANTT nº 5.874/2020)¹².

b) Adoção de Plano de Gestão Anual (PGA), o que possibilita a avaliação de desempenho das áreas com critérios objetivos, por meio de indicadores e metas, cujos resultados são divulgados no site da agência, com dados abertos em transparência ativa¹³.

c) Os Planos Anuais de Fiscalização das superintendências da ANTT e os Relatórios Anuais de Atividades¹⁴ da agência tratam do planejamento e resultados dos instrumentos de fiscalização para o desempenho das suas atividades.

d) Há definição de regras sobre a participação social na elaboração de normas e atos regulatórios ou de outorga (Resolução ANTT nº 5.624/2017).

e) As competências das instâncias julgadoras dos processos de fiscalização estão definidas no Regimento Interno (Resolução ANTT nº 5.810/2018) e no Manual de Procedimentos de Fiscalização.

f) Há manual contendo regras para Análise de Impacto Regulatório em Nível I, além de meta prevista no PGA de atualização do manual para contemplar o AIR Nível II ¹⁵.

¹² Documentos disponíveis em <https://anttlegis.antt.gov.br/>

¹³ http://www.antt.gov.br/textogeral/Plano_de_Gestao_Anuar.htm

¹⁴ http://www.antt.gov.br/textogeral/Relatorios_Anuais.html

¹⁵ De acordo com as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR, o AIR Nível II contempla os seguintes elementos adicionais ao AIR Nível I: (i) mapeamento da experiência internacional, (ii) mensuração dos possíveis impactos das alternativas de ação identificadas e (iii) abordagem de risco.

g) Estabelecimento de mecanismos contratuais visando conferir incentivos para investimentos, operação e manutenção, por exemplo através dos Fatores D e A, além de adoção de parâmetros de desempenho, em concessões de rodovias.

No entanto, foram verificados aspectos que necessitam de aperfeiçoamento para a melhoria da atuação do órgão regulador do setor de transportes terrestres, podendo-se destacar os seguintes:

a) Inexistência de políticas ou normas internas sobre conflito de interesses dos agentes públicos da direção no uso indevido de informações confidenciais ou privilegiadas.

b) Reduzida autonomia financeira, com o contingenciamento de recursos orçamentários aprovados para a agência.

c) Ações incipientes para a efetivação de uma política de gestão de riscos regulatórios, com algumas iniciativas de gerenciamento e avaliação desses riscos em fase de implementação.

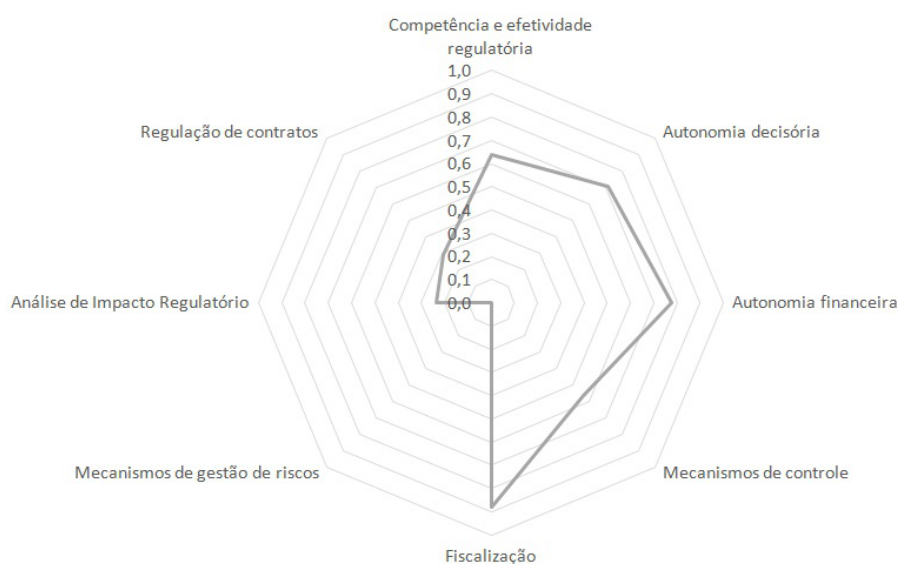
d) Inexistência de mecanismos de revisão permanente dentro das normas emitidas, por meio da indicação expressa do prazo para sua reavaliação.

e) O responsável pela Ouvidoria não participa das reuniões da Diretoria Colegiada da ANTT.

4.3 Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA/DF)

O resultado da avaliação realizada na ADASA/DF é indicado no gráfico a seguir, verificando-se a ausência de pontuação em Mecanismos de Gestão de Riscos, aspecto relevante para a melhoria da qualidade regulatória e dos processos internos da agência. Também merecem atenção as dimensões relacionadas à Análise de Impacto Regulatório, Regulação de Contratos e Mecanismos de Controle. Já as dimensões Fiscalização e Autonomia Financeira atingiram uma boa pontuação.

Gráfico 3: Resultado da avaliação na ADASA/DF



Fonte: Elaborado pela CGU e UNOPS.

Mediante a aplicação do questionário de avaliação junto à ADASA/DF, verificou-se a adoção de boas práticas regulatórias, destacando-se as elencadas a seguir:

a) Atuação em instâncias de coordenação, mediante assento nos Conselhos de Recursos Hídricos e de Saneamento Básico e articulação com os comitês de bacias hidrográficas, como no caso da elaboração do plano integrado de enfrentamento à crise hídrica no Distrito Federal.

b) É um órgão setorial orçamentário, possuindo autonomia financeira para gerir os próprios recursos. Além disso, a Lei Distrital nº 4.285/2008 veda a estipulação de quaisquer limites para empenho e execução financeira das dotações consignadas à ADASA, sendo também vedado o contingenciamento de receita vinculada à agência.

c) Existe um programa interno de capacitação e estímulo à participação em treinamentos/cursos para as equipes técnicas. O plano de capacitação contém ações voltadas a eixos e temas de conhecimento como: abastecimento de água e esgoto, resíduos sólidos, gás canalizado e energia, drenagem urbana, regulação de serviços públicos, regulação econômica e estudos financeiros, recursos hídricos, etc.

d) Há divulgação de relatórios de fiscalização da concessionária de saneamento ambiental do DF na internet¹⁶, separados por ano de emissão.

e) Utilização de modernas tecnologias para suporte à fiscalização, como o uso de drones¹⁷.

f) Mediação administrativa para solução de conflitos de uso da água, por exemplo no estabelecimento do novo marco regulatório e regras de alocação negociada na bacia do ribeirão Pipiripau¹⁸.

g) Relatórios de avaliação dos indicadores de desempenho dos serviços prestados pela concessionária de saneamento divulgados na internet¹⁹.

No entanto, foram verificados aspectos que necessitam de melhorias, destacando-se:

a) A avaliação de estoque regulatório da ADASA ainda não havia sido realizada.

b) A transparência das reuniões da diretoria colegiada pode ser aperfeiçoada, por exemplo, por meio da gravação e disponibilização dos vídeos das reuniões na internet.

c) Não há um Programa de Integridade implementado na ADASA/DF.

d) A construção da agenda regulatória aprovada pela Portaria ADASA nº 169, de 29 de junho de 2018, instrumento de planejamento que agrega as ações regulatórias consideradas prioritárias e objeto de estudo ou tratamento pela agência no período de junho de 2018 a junho de 2020, não contou com a participação da sociedade.

e) Não há uma Política de Gestão de Riscos ou atuação baseada em riscos regulatórios.

f) Utilização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) ainda incipiente, sendo realizada em apenas alguns casos pilotos.

¹⁶ <http://www.adasa.df.gov.br/fiscalizacao-sae1/fiscalizacao-direta/relatorios-de-vistoria-e-fiscalizacao-rvf>

¹⁷ http://www.adasa.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=833:publicacoes-diagnosticos-do-sistema-de-drenagem-tomo-vi&catid=74

¹⁸ <http://www.adasa.df.gov.br/area-de-imprensa/noticias/1525-adasa-divulga-regras-para-alocacao-de-agua-no-pipiripau%27>

¹⁹ <http://www.adasa.df.gov.br/fiscalizacao-sae1/fiscalizacao-indireta/indicadores-de-desempenho>

4.4 Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso (AGER/MT)

O resultado da avaliação realizada na AGER/MT é mostrado no próximo gráfico, indicando serem necessárias ações para a melhoria de diversos aspectos relacionados à sua governança regulatória, em todas dimensões avaliadas neste projeto.

Gráfico 4: Resultado da avaliação na AGER/MT



Fonte: Elaborado pela CGU e UNOPS.

A partir da aplicação do questionário de avaliação na AGER/MT, verificou-se a existência das seguintes boas práticas regulatórias:

- a) Há participação da Ouvidoria nas reuniões da diretoria colegiada.
- b) Os contratos mais recentes de rodovias estaduais são dotados de matriz de riscos, ainda que simplificadas (pois não indicam probabilidade e impacto), contendo: a definição dos riscos, a alocação (público, privado ou compartilhado) e medidas de mitigação.

Por outro lado, foram verificados aspectos que necessitam de melhorias por parte da AGER/MT, podendo-se destacar os seguintes:

- a) Não foi verificada a existência de comitês/comissões que tratem de forma coordenada e complementar junto a outros órgãos a formulação e implementação de políticas e das práticas regulatórias.

b) Não adoção de práticas de harmonização das normas regulatórias e avaliação/revisão do estoque regulatório.

c) Apesar da previsão de um conselho consultivo na Lei Complementar nº 429/2011, que dispõe sobre a organização da AGER/MT, não foi identificada a avaliação do desempenho do regulador por essa instância ou outro órgão de supervisão.

d) Não há definição de requisitos como tempo mínimo de experiência profissional ou formação acadêmica para a escolha dos diretores, forma de substituição para casos de indisponibilidade de diretores ou mecanismos que busquem evitar situações de conflito de interesse.

e) Não adoção de mecanismos de transparência e controle social, tais como: divulgação dos resultados da atividade regulatória e do planejamento estratégico em transparência ativa, participação social na definição das prioridades regulatórias, divulgação do relatório de análise das contribuições recebidas nas consultas realizadas, transparência das reuniões colegiadas/deliberativas por meio da disponibilização de gravações.

f) Inexistência de mecanismos de gestão de riscos organizacionais e regulatórios, como política de gestão de riscos, gerenciamento e avaliação desses riscos, e de programa de integridade.

g) Não são realizadas Análises de Impacto Regulatório (AIR) previamente ao estabelecimento de novas regulações.

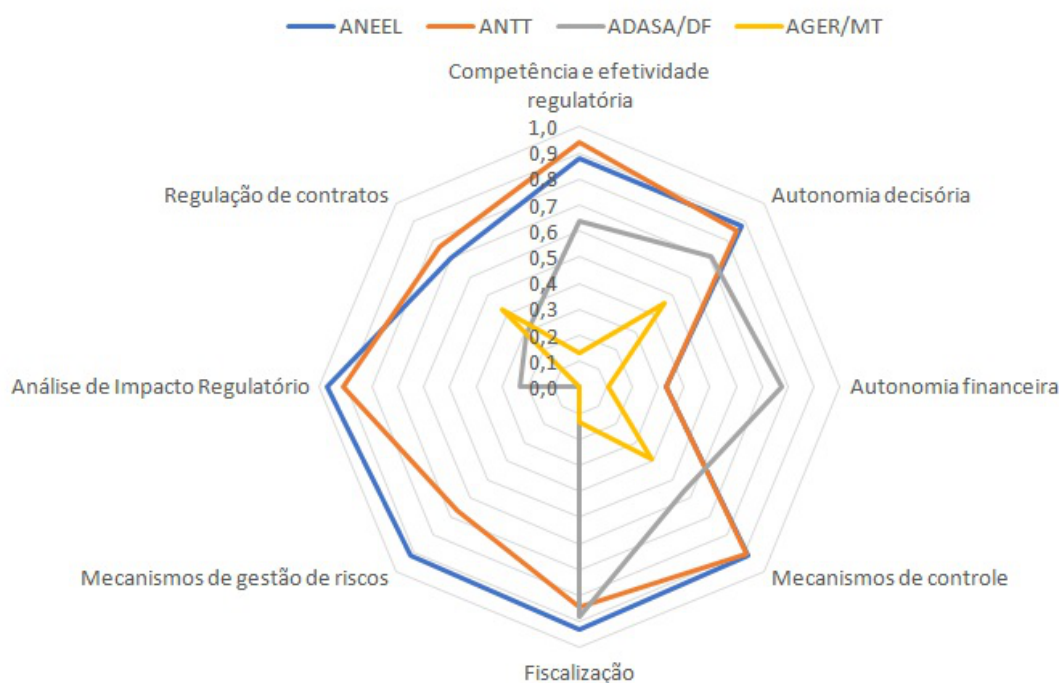
h) As receitas arrecadadas por meio de taxa de fiscalização e regulação não superam as despesas da agência e parcela dos recursos são contingenciados.

4.5 Resultado Consolidado

Em termos consolidados, são indicados abaixo os resultados gerais da avaliação, podendo-se verificar que, das agências avaliadas no piloto, a ANEEL seria aquela com maior capacidade institucional para regulação, seguida da ANTT, ADASA/DF e AGER/MT. Em outras palavras, ANEEL e ANTT estariam em um nível aprimorado de maturidade para regulação, ADASA/DF em um nível intermediário e AGER/MT em um estágio básico, considerando as dimensões e aspectos avaliados pelo Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR).

Destaca-se que os resultados obtidos, nessa primeira avaliação, servem como um importante insumo para o aperfeiçoamento da metodologia utilizada pela CGU e UNOPS e são um indicativo relevante para que as agências busquem aperfeiçoar os aspectos em que foram identificadas oportunidades de melhoria. Ressalta-se que os resultados podem ser influenciados por contextos e realidades locais, os quais também exercem influência sobre o desempenho dos reguladores.

Gráfico 5: Resultado comparado entre as agências avaliadas



Fonte: Elaborado pela CGU e UNOPS.

Nesse sentido, alguns aspectos da avaliação geral merecem ser destacados. Além da reduzida autonomia financeira identificada na AGER/MT, ANEEL e ANTT, componente crucial para que as agências reguladoras possam realizar suas atividades a contento – em especial as fiscalizações de campo –, verifica-se que ADASA/DF e AGER/MT não obtiveram pontuação em Mecanismos de Gestão de Riscos. Também a dimensão Análise de Impacto Regulatório apresentou um reduzido nível de maturidade na ADASA/DF, não havendo pontuação da AGER/MT para tal quesito.

Em relação à incipiente cultura de gestão de riscos na Administração Pública Federal (APF), esse cenário vem mudando a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e do Decreto nº 9.203/2017. Pode-se notar que, a partir da instituição dessas normas, vem ocorrendo o desenvolvimento de forma mais orgânica dessa cultura na APF, tanto no que se refere aos mecanismos de governança, como em relação aos processos de gestão de riscos e o próprio ambiente de controle interno da gestão. Nessa mesma linha, é recomendável que práticas de gestão de riscos sejam adotadas por órgãos reguladores dos estados, do DF e de municípios, o que pode ser um importante mecanismo para a melhoria da sua governança regulatória.

No que se refere à Avaliação de Impacto Regulatório, as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de AIR²⁰, consolidados em documento editado pelo Governo Federal em Junho/2018, podem servir de insumo para a estruturação desse processo em órgãos reguladores federais, estaduais e do Distrito Federal, ou municipais, que ainda estejam em fase inicial na adoção dessa importante prática de melhoria regulatória. Tal documento consolida diversas boas práticas, incluindo aquelas adotadas em países que integram a OCDE.

Também merece destaque a Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras federais. Essa nova legislação reforçou aspectos como autonomia institucional e financeira das agências, além da necessidade de adoção de práticas de gestão de riscos e de controle interno e elaboração de programa de integridade, dentre outros pontos, o que dá maior relevância à presente avaliação.

²⁰ https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view

05 Considerações Finais

Espera-se que, a partir dos resultados apresentados neste trabalho, as agências avaliadas busquem implementar e/ou aperfeiçoar os mecanismos relacionados às dimensões que foram objeto de análise, para os quais tenham sido identificadas oportunidades de melhoria. Dentre as diversas possibilidades existentes, podem ser adotadas iniciativas como a atuação de forma colaborativa em rede, por meio de uma maior integração das agências reguladoras da União, estados, DF e municípios, visando o intercâmbio de conhecimentos e de boas práticas regulatórias entre os diferentes reguladores, com potenciais benefícios para a melhoria da regulação em nosso país.

Nesse sentido, sugere-se a adoção das seguintes ações para a continuidade deste projeto:

- 1) Aplicação de mais avaliações em órgãos reguladores federais, estaduais e municipais ao longo de 2020, de forma a obter-se um maior número de dados e informações sobre a regulação de infraestrutura em nosso país;
- 2) Aperfeiçoamento de aspectos inerentes à metodologia da avaliação da capacidade institucional em regulação, inclusive podendo contar com as contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, do próprio UNOPS e de outros interessados; e
- 3) Apresentação dos resultados parciais alcançados junto a instituições e organismos nacionais e internacionais, com o apoio do UNOPS, no intuito de buscar apoio institucional e financiamento para o projeto, de forma a dotá-lo dos recursos necessários à sua continuidade ao longo dos próximos anos bem como para o seu aperfeiçoamento e ampliação da avaliação para um maior número de reguladores.

Após a realização de mais avaliações e aprimoramento da ferramenta, com a aplicação da metodologia em órgãos reguladores da União, Estados, DF e Municípios, buscar-se-á fomentar o progresso da qualidade regulatória em nosso país, o que poderá ser feito por meio da disponibilização de informações na internet, da promoção do intercâmbio de boas práticas, de capacitações e *road maps* para os reguladores.

Dessa forma, a CGU e o UNOPS contribuirão para a melhoria da capacidade estatal dos órgãos reguladores e para um ambiente mais bem regulado, com bases sólidas para a ampliação dos investimentos do setor privado em infraestrutura e prestação de melhores serviços à sociedade. Destaca-se, ainda, que o projeto poderá contribuir com o processo de acessão Brasil à OCDE, ao promover boas práticas regulatórias junto a diversos órgãos governamentais.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 31000 - Gestão de riscos — Princípios e diretrizes. 28 de março de 2018.

CASTRO, Camila Moreira de. *Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil*. Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro v. 48, n. 2, p. 323-342, 2014.

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada*. Pricewaterhousecoopers, 2007. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 20/02/2019.

CUNHA, Bruno. *Os regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil*. Texto para Discussão Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, 2017.

CUNHA, Bruno Queiroz; PEREIRA, Ana Karine; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *State capacity and utilities regulation in Brasil: Exploring bureaucracy*. Utilities Policy, p. 1-11, 2017.

FGV-CERI. *Autonomia Financeira das Agências Reguladoras dos Setores de Infraestrutura no Brasil*, 2016.

FRANCO, Anderson Prezia. *A tendência da agencificação e o impacto na autonomia da gestão das agências reguladoras no Estado do Rio de Janeiro*. 2017. 91 f. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro.

HAMPTON, Philip. *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*. Londres, 2005. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/1/1/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf. Acesso em: 20 fev. 2019.

MANTOVANI, Juliana Rossetto Leomil. *A autonomia da agência reguladora de saneamento e energia do Estado de São Paulo (ARSESP): teoria e prática*. 2018. 63 f. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

MONTEIRO, Renato Pereira; PEREIRA, Cleber Augusto; THOMAZ, João Luiz Peruchena. Accountability e controle social: uma reflexão sobre sua importância e relação para a democracia. Revista UNEMAT de Contabilidade, v. 5, n. 9, 2016.

FGV-CERI. *Autonomia Financeira das Agências Reguladoras dos Setores de Infraestrutura no Brasil*, 2016.

FORMAN, John. *As agências reguladoras no Brasil e sua involução*. Caderno Opinião da FGV Energia, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. *A gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990*.

Texto para discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: Rio de Janeiro, 2012.

NAO NATIONAL AUDIT OFFICE. *Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2006-07*. London, 2007.

NUNES, Eduardo Peçanha. *A autonomia financeira das agências reguladoras federais*. Rio de Janeiro, 2011. 106 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

NUNES, André; DIEFENBACH, Evandro Luiz; GOMES, Marco Antônio; ARAUJO, Kalina Maria Donato de. *Contingenciamento orçamentário e autonomia nas agências reguladoras: o caso da Agência Nacional de Telecomunicações*. Revista de Políticas Públicas, v.2, n.1, 2017.

KOOP, Christel; LODGE, Martin. *Exploring the co-ordination of economic regulation*. Journal of European Public Policy, v. 21, n. 9, 2014.

OECD. *Relatório sobre a Reforma Regulatória: Brasil Fortalecendo a governança para o crescimento*, 2008a.

_____. *Building an institutional framework for regulatory impact analysis (RIA): guidance for policy makers*, 2008b.

_____. *Regulatory impact analysis: a tool for policy coherence: OECD Review of Regulatory Reform*, 2009.

_____. *Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança*, 2012.

_____. *High-level principles for integrity, transparency and effective control of major events and related infrastructures*, 2016.

_____. *Best practice principles on stakeholder engagement in regulatory policy: draft for public consultations*, 2017a.

PECI, Alketa (Coordenação). *Agenda regulatória na prática: uma análise das políticas adotadas por agências reguladoras nos últimos 20 anos*. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, EBAPE/FGV. Rio de Janeiro, 2018.

PECI, Alketa. *Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 51, n. 4, p. 336-348, 2011.

PIRES, José Cláudio Linhares. *O processo de reformas do setor elétrico brasileiro*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 137-167, 1999.

PÓ, Marcos Vinícius. *O Jogo Regulatório Brasileiro: a Estabilidade Contratual para além da Autonomia das Agências*. 2009. 217 f. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

RAMALHO, Pedro Ivo (Organização). *Regulação e Agências Reguladoras Governança e Análise de Impacto Regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; BRAGA, Marcelo José; ALMEIDA, Fernanda Maria de. *Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social*. Revista de Administração Pública-Fundação Getúlio Vargas, v. 50, n 3, 2016.

SALGADO, Lucia Helena; FIUZA, Eduardo P.S. (Organização). *Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

TCU - Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2ª Edição. Brasília, 2014. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC35CA83C74>. Acesso em: 20 fev. 2019.

ANEXO 1 Questões avaliadas nos pilotos

1) Competência e Efetividade Regulatória

QUESTÃO	DESCRIÇÃO DOS ASPECTOS
1	Formuladores da política e reguladores/gestores atuam de forma coordenada e complementar na formulação e implementação da política e das práticas regulatórias. Detalhamento: existe coerência entre as abordagens regulatórias (formulador e regulador); mecanismos para estabelecimento de coordenação entre os atores governamentais (redução de assimetria de informação). Evidências: Atas de reunião, atos normativos conjuntos, GTs ou comissões de trabalho, judicialização/ conflito registrado.
2	Competências regulatórias estão bem definidas entre formuladores da política e reguladores/gestores do contrato. Evidências: Normativo que disponha sobre atribuições dos órgãos, casos práticos de avocação/ desvio/ usurpação de competência.
3	A avaliação de desempenho do regulador/gestor é realizada com regularidade pelo supervisor (conselho/ministério/secretaria). a) Existe normativa/ procedimento registrado/ manual para avaliação de desempenho b) Cumprimento dos períodos de avaliação pactuados c) É baseada em critérios objetivos (planejamento estratégico/ agenda regulatória/ PPA/ Indicadores de desempenho estabelecidos/ execução de políticas e programas) d) Recomendações e correções pós avaliação são realizadas (plano de melhorias/ providências) e) Divulgação dos resultados da avaliação Evidências: Normativo, manuais, relatórios de avaliação e recomendação, atas de conselhos, divulgações.
4	A harmonização das normas regulatórias é uma prática bem estabelecida. Detalhamento: Existem mecanismos estabelecidos no processo regulatório para que ocorra harmonização de normas entre reguladores da mesma esfera ou entre diferentes entes federativos, que estejam em funcionamento (reuniões, consultas). Evidências: Normativo, atas de reunião, atos normativos conjuntos, GTs ou comissões de trabalho, judicialização/conflito registrado.
5	A avaliação e revisão do estoque regulatório é uma prática bem estabelecida. a) Existe norma de exigência de avaliação de estoque regulatório b) Existe atribuição de responsabilidades para efetuar avaliação de estoque regulatório c) Existem mecanismos de revisão de estoque regulatório para cada norma adicional emitida d) Existem mecanismos de revisão permanente dentro das normas emitidas (revisão após "x" anos de sua emissão) e) Avaliação de estoque é realizada em cumprimento com a normativa/ procedimento vigente Evidências: Normativos e procedimentos registrados, relatórios de avaliação do estoque, alteração/ exclusão de normativa em função de avaliação de estoque.

2) Autonomia Decisória

QUESTÃO	DESCRIÇÃO DOS ASPECTOS
6	Critérios objetivos são aplicados na escolha de dirigentes da entidade reguladora/gestora a) relevante experiência profissional comprovada b) formação acadêmica compatível c) não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade (inalistáveis e analfabetos; membros do CN, AL, CL e CM que perderam mandato; Gov/Pref e Vices que perderem seus cargos eletivos; quem tenha representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral; condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado) d) vedação de indicação de Ministro, Secretário de Estado ou Municipal, de titular de cargo de natureza especial ou DAS superior, sem vínculo permanente com o serviço público, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, mesmo licenciado; e) vedação de indicação: de pessoa que atuou, nos últimos 36 meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; de pessoa que exerça cargo em organização sindical; de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora das SPEs e suas subsidiárias, em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação; de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da SPE e suas subsidiárias Evidências: Normativos/ procedimento registrado e análise das nomeações.
7	Existe norma com rol legal taxativo de hipóteses de perda de mandatos para dirigentes Detalhamento: normativo com previsão das hipóteses (rol); normativo com os motivos para a exoneração e que não podem ser utilizados para fundamentar essas exonerações; normativo com os procedimentos para a exoneração e dos direitos de requerer a revisão da medida. Evidências: Normativos
8	Existe norma de constituição e/ou manutenção do quórum decisório, nos casos de indisponibilidade Detalhamento: Definição da forma de substituição dos Conselheiros/Diretores em seus impedimentos, afastamentos ou vacância; Definição de prazo máximo para indicação, sabatina e nomeação de novos Diretores/Conselheiros; Definição das atribuições na substituição e prazos máximos de interinidade Evidências: Normativos
9	Existem mecanismos em funcionamento que visam evitar situações de conflito de interesse a) política de conflito de interesses de agentes públicos da direção no uso indevido de informações confidenciais ou privilegiadas b) definição de responsáveis pela normatização, fiscalização e orientação sobre o conflito de interesse (código de conduta, guias de orientação) c) definição de níveis de restrição e proibição ajustados ao nível de risco do conflito de interesse (ex. restrição de empresas privadas e subsidiárias que tenham algum tipo de conflito de interesse, declaração de não conflito de interesse dos dirigentes e familiares) d) extensão do risco de conflito de interesse para níveis hierárquicos além de conselhos e diretores (secretários, superintendentes, gerentes etc.) desde que tenham acesso a informações privilegiadas

9

e) a quarentena é aplicada de maneira compatível ao risco implicado pelo conflito de interesse potencial (ex.: regulação de mercados, países-membros da OCDE variam entre um e dois anos, no Brasil a lei de conflito de interesse é 6 meses, e em alguns RI é de 4 meses)

Evidências: Normativos/ procedimentos registrados, critérios definidos, área responsável, verificar processos (quarentena, etc)

3) Autonomia Financeira

QUESTÃO	DESCRIÇÃO DOS ASPECTOS
10	A entidade reguladora/gestora tem autonomia administrativa e orçamentária Detalhamento: autonomia administrativa: solicitar a autorização para a realização de concursos públicos, provimento dos cargos autorizados em lei e alterações do respectivo quadro de pessoal ou planos de carreira, fundamentadas em estudos de dimensionamento; conceder diárias e passagens; e celebrar ou prorrogar contratos administrativos de custeio • Não sofre contingenciamento • Destinação vinculada das receitas e adequada às necessidades • Diferenciação de outras unidades orçamentárias (caracterização em órgão setorial e desvinculação do orçamento do vinculador) • Mecanismos formais que garantam previsibilidade e estabilidade orçamentária (duodécimo, e liberação da dotação até dia 20) Evidências: definição/ execução orçamentária, normativos de contingenciamento, análise processual de casos práticos.
11	A entidade reguladora/gestora é sustentável financeiramente Detalhamento: autossuficiência = recursos arrecadados decorrentes de taxas e/ou preços é maior que o orçamento aprovado para o próprio órgão; e garantia dos recursos previstos no orçamento anual Evidências: análise receitas e despesas.
12	Há casamento nos fluxos de entrada e saída dos recursos orçamentários, de forma que a programação e plano orçamentário não sejam prejudicados Detalhamento: há previsibilidade orçamentária, reduzindo as dificuldades de execução da programação orçamentária e financeira Evidências: análise da execução orçamentária, atraso em pagamentos de fornecedores, restos a pagar, plano interno orçamentário.

4) Mecanismos de Controle

QUESTÃO	DESCRIÇÃO DOS ASPECTOS
13	Existe divulgação dos resultados da atividade regulatória a) política de transparência e comunicação dos resultados da atividade regulatória (norma, procedimento, manual) b) divulgação de resultados da gestão (ex.: planejamento estratégico, avaliação de risco, programa de integridade, etc.) c) divulgação de resultados da atividade finalística (ex.: análise quantitativa e qualitativa dos resultados da execução da política e programas de governo e dos projetos) d) divulgação e comunicação com a sociedade (pesquisa de satisfação dos usuários e meios de comunicação como aplicativos, mídia social, mensagens, etc.) Evidências: documentos e sítio eletrônico.
14	Há participação social de forma a atender os interesses setoriais/locais no processo de definição das prioridades regulatórias Detalhamento: mecanismos de participação que atendam às necessidades locais; consulta pública das agendas regulatórias; divulgação do resultado (relatório) de análises das contribuições recebidas; e divulgação da agenda regulatória e sua execução. Evidências: normativos, atas, documentos, relatórios, sítio eletrônico.
15	Há participação social na elaboração de normas e atos regulatórios ou de outorga Detalhamento: obrigatoriedade de consulta pública e de audiência pública; divulgação do resultado (relatório) de análises das contribuições recebidas; e divulgação da nova proposta de regulamentação Evidências: normativos, atas, documentos, relatórios, sítio eletrônico.
16	As decisões da entidade reguladora são fundamentadas tecnicamente a) norma de obrigatoriedade de motivação das decisões b) divulgação da justificativa sobre a discricionariedade da decisão c) utilização de análise de impacto (avaliação risco, qualitativa, quantitativa, custo x benefício, etc.) Evidências: normativos, atas, documentos, relatórios, sítio eletrônico
17	Há transparência das reuniões colegiadas/deliberativas a) norma de obrigatoriedade da transparência das reuniões deliberativas b) divulgação do calendário de reuniões decisórias e pautas dos assuntos c) transmissão das sessões deliberativas e participação sociedade em tempo real d) registro dos atos originários das decisões proferidas e publicidade das decisões (ex.: disponibilização de atas e gravação) e) sistema de acompanhamento processual eletrônico Evidências: normativos, atas, documentos, relatórios, sítio eletrônico

18	A Ouvidoria funciona como entidade da gestão, agregando valor e subsidiando a tomada decisão a) atuação decorrente de denúncias b) realiza pesquisa de satisfação com seus usuários e avaliação c) relatórios gerenciais de desempenho para subsídio à gestão e à atividade regulatória d) participação nas reuniões colegiadas
19	Existe programa de integridade instituído e em funcionamento a) norma ou política de implementação do programa b) definição de código de conduta dos agentes públicos c) definição de área responsável de compliance d) comunicação efetiva do plano (sensibilização da organização) e) disponibiliza meio ou canal de denúncia interna

5) Fiscalização

QUESTÃO	DESCRIÇÃO DOS ASPECTOS
20	A equipe técnica tem autonomia decisória Detalhamento: procedimento de tomada de decisão e supervisão; segregação das atividades de fiscalização (supervisão/fiscalização); definição das atribuições de responsabilidade; não sofre ingerência hierárquica e/ou política; formalização das decisões (processo) Evidências: normativo/procedimento e análise processual.
21	Existe programa e incentivo à capacitação permanente da equipe técnica e pertinente às atividades regulatórias Detalhamento: definição de um plano anual de capacitação; existência de programa de desenvolvimento contínuo; utilização de mecanismos de gestão do conhecimento; utilização mecanismos de gestão por competência e retenção de talentos; e orçamento específico para capacitação Evidências: normativos, documentação e orçamento
22	Há planejamento e instrumentos de fiscalização adequados para desempenho das atividades regulatórias (gestão) a) existência de planos de fiscalização (anual, semestral, etc.) b) elaboração e divulgação de relatórios de fiscalização c) manuais de execução dos serviços e procedimentos e orientações técnicas de fiscalização d) recursos e infraestrutura suficientes e adequadas Evidências: normativos, relatórios, manuais/procedimentos, orçamento
23	A aplicação de penalidade e outros mecanismos decorrentes (TAC - Termo de Ajuste de Conduta, TCC - Termos de Compromisso de Cessação, etc.) são transparentes e possuem efetividade a) normativo com prazos, responsabilidades, tramitação processos de penalidade e acordo b) mapeamento do processo e sistema eletrônico de acompanhamento dos processos e acordos

23	c) avaliação da efetividade dos processos e acordos (indicadores, análise quali/quantitativa, da judicialização dos processos) d) divulgação dos resultados dos processos e dos acordos (transparência) e) previsão de utilização de inovações regulatórias (arbitragem, regulação responsiva, etc.) Evidências: normativo, documentação, análise processual, sítio eletrônico. Evidências: normativos, documentação e orçamento
24	A sistemática de gestão e acompanhamento do setor/contrato regulado é realizada Detalhamento: existe sistemática de acompanhamento do setor e/ou dos contratos (investimentos, operação, níveis de serviço, indicadores de desempenho, satisfação do usuário, etc.); divulgação de informações sobre o monitoramento e acompanhamento dos serviços prestados e da qualidade; indicadores e/ou análises (post) quali e quantitativas do setor e da execução dos contratos; utilização de sistemas gerenciais de informação que permitem a tempestividade e oportunidade da avaliação; e análise quanti e qualitativa das revisões e repactuações contratuais Evidências: normativo/procedimento, documentação e relatórios

6) Mecanismo de Gestão de Riscos

QUESTÃO	DESCRIÇÃO DOS ASPECTOS
25	Aplica-se uma política de gestão de riscos organizacionais Detalhamento: existe uma política de gestão de riscos que define o apetite à risco da organização, as estratégias e diretrizes de implementação da gestão de riscos Evidências: documento e divulgação da política de gestão de riscos
26	Realiza-se gerenciamento e avaliação dos riscos organizacionais Detalhamento: existe um gerenciamento de riscos que perpassa toda a organização (Ex.: identificação, análise, avaliação dos riscos, estratégias de tratamento). Evidências: relatórios de gestão de risco, sistemas ou planilhas de monitoramento de riscos
27	Aplica-se uma política de gestão de riscos regulatórios Detalhamento: Adoção de regulação baseada em riscos: A análise adequada dos riscos permite o direcionamento de esforços dos reguladores nas áreas mais necessárias, permitindo a redução de encargos administrativos e aperfeiçoando assim os resultados regulatórios. Minimizar custos sobre a sociedade – cidadãos e empresas. Evidências: estudos de impacto da regulação, análise sobre o mercado regulado para aplicação da regulação/fiscalização.
28	Realiza-se gerenciamento e avaliação dos riscos regulatórios Detalhamento: Adequação da alocação de recursos aos resultados da avaliação de riscos (não deve haver fiscalizações sem motivos, requisição de dados deve ser menor para negócios menos arriscados, recursos liberados para inspeções desnecessárias devem ser redirecionados para aumentar o compliance) Evidências: documento de planejamento de fiscalização, documento que subsidiam a agenda regulatória, atas de reunião.

7) Análise de Impacto Regulatório (AIR)

QUESTÃO	DESCRIÇÃO DOS ASPECTOS
29	Há norma prevendo a realização de AIR Detalhamento: norma prevendo hipóteses de aplicação e dispensa, metodologia, prazos, diferenciação de metodologia para diferentes níveis de complexidade de atos regulatórios. Evidências: normativo/procedimentos institucionalizados
30	Utiliza-se AIR para um alto percentual (70%) de práticas regulatórias Detalhamento: realização de AIR para as práticas regulatórias (deve-se filtrar aquelas em que os normativos não exigem a sua realização). Evidências: AIRs realizadas, relatórios, site.
31	Divulgam-se as informações e resultados da AIR realizada para atos regulatórios a) AIR's realizadas são documentos públicos b) Existe a publicação de relatórios de AIR c) A AIR é integrada ao processo de consulta/audiência pública d) A linguagem utilizada para divulgação da AIR é clara e simples Evidências: normativo, documentação, análise processual, sítio eletrônico.
32	Há histórico/registro de um número significativo de AIR que alteraram uma norma regulatória existente Detalhamento: AIR são efetivamente utilizadas como suporte para os atos e decisões regulatórias, revogar, alterar ou descartar a norma Evidências: processos de criação, revisão, alteração ou revogação de normas regulatórias, verificar se os
33	Utiliza-se alguma metodologia de coleta de dados e análise de alternativas nas AIR realizadas Detalhamento: uso efetivo de base de dados "database" e/ou "bigdata" do setor e/ou sistema confiável de coleta de informações, AIR elaboradas pelo órgão consideram pelo menos 3 alternativas comparativamente, uso de análises quantitativas e qualitativas - custo-benefício, multicritério, custo-efetividade. Evidências: processos de elaboração de AIR.

8) Regulação de Contratos

QUESTÃO	DESCRIÇÃO DOS ASPECTOS
34	Aplica-se alguma metodologia de priorização de investimentos e tomada de decisão baseada em evidências Detalhamento: avaliação quantitativa e/ou qualitativa de custos, benefícios e/ou impactos Evidências: normativo, manual ou procedimento formal que utilize critérios mais objetivos para priorização. Evidência de algum procedimento realizado.

35	Realiza-se avaliação ou estudos prévios de impacto e viabilidade sócio econômico, ambiental e técnica Detalhamento: retorno do investimento, regime de exploração, fontes de receita e financiamento, viabilidade técnica, socioeconômico e ambiental Evidências: Buscar estudos prévios já realizados, normativas, manuais etc.
36	O impacto fiscal do projeto é avaliado, aplicando-se os procedimentos de contabilização necessários a) normativo ou procedimento de obrigatoriedade e detalhamento do impacto fiscal b) realiza-se estudo de viabilidade fiscal c) contraprestações são previstas no orçamento com rubrica específica d) há contabilização de garantias e) há contabilização de riscos – passivos contingentes Evidências: Buscar por estudo de viabilidade fiscal do projeto, buscar pela LOA
37	Riscos do projeto são identificados e tratados contratualmente a) existe norma/manual estabelecido para orientar a construção da matriz de risco do contrato b) identificação dos riscos (riscos de projeção de demanda - índices de evolução; riscos de projeto, engenharia e obra; riscos de operação; e riscos de financiamento e garantias) c) utilização de critérios objetivos para alocação dos riscos d) matriz de alocação de riscos (representação gráfica com indicação dos responsáveis pelo risco, hipóteses de compartilhamento) e) identificação de tratamento dos riscos (aceita, mitiga, transfere, assume, etc.) Evidências: estudos, critérios, contratos
38	Critérios de alteração contratual estão adequadamente definidos a) metodologia de cálculo de indenizações b) prazos mínimos para renegociação do contrato c) hipóteses e metodologia para o reestabelecimento do equilíbrio econômico financeiro do contrato d) previsão de utilização de inovações regulatórias para resolução de conflitos e inadimplementos contratuais (arbitragem, mediação, step in rights, intervenção) e) definição das penalidades, gravidade e gradação Evidências: normativo, metodologia, estudos, critérios, contratos
39	Contratos estabelecem mecanismos de gestão e pagamento que geram incentivos adequados para investimentos, operação e manutenção a) utilização de indicadores de desempenho b) utilização de incentivos contratuais/regulatórios (fator X, Q e D, indicadores econômicos e financeiros) c) realiza monitoramento contratual adequado e divulga resultados d) previsão e regulação de receitas acessórias Evidências: contratos, metodologia, estudos, critérios, contratos

ANEXO 2 Resultado Geral

ASPECTOS AVALIADOS	ANEEL	ANTT	ADASA/DF	AGER/MT
1) Competência e Efetividade Regulatória	0,880	0,940	0,640	0,133
1	1	1	1	0
2	1	1	1	0,666
3	1	0,9	0	0
4	1	1	1	0
5	0,4	0,8	0,2	0
2) Autonomia Decisória	0,875	0,850	0,708	0,458
6	1	1	0,7	0,3
7	1	1	1	1
8	1	1	0,333	0,333
9	0,5	0,4	0,8	0,2
3) Autonomia Financeira	0,333	0,333	0,777	0,111
10	0,333	0,333	0,666	0,333
11	0,666	0,666	1	0
12	0	0	0,666	0
4) Mecanismos de Controle	0,915	0,908	0,564	0,390
13	0,875	0,875	1	0,25
14	1	1	0	0
15	1	1	1	0,666
16	0,833	0,833	0,5	0,667
17	1	1	0,5	0,1
18	1	0,75	0,75	0,75
19	0,7	0,9	0,2	0,3
5) Fiscalização	0,930	0,843	0,880	0,132
20	1	1	1	0,333
21	1	1	1	0
22	0,75	0,75	1	0,125

ASPECTOS AVALIADOS	ANEEL	ANTT	ADASA/DF	AGER/MT
23	0,9	0,8	0,4	0,2
24	1	0,666	1	0
6) Mecanismo de Gestão de Riscos	0,917	0,667	0,000	0,000
25	1	1	0	0
26	1	1	0	0
27	0,666	0,333	0	0
28	1	0,333	0	0
7) Análise de Impacto Regulatório	0,975	0,908	0,233	0,000
29	1	1	0,333	0
30	1	1	0	0
31	0,875	0,875	0,5	0
32	1	1	0	0
33	1	0,666	0,333	0
8) Regulação de Contratos	0,700	0,767	0,292	0,425
34	N/A	N/A	N/A	N/A
35	N/A	N/A	N/A	N/A
36	N/A	N/A	N/A	N/A
37	0,4	0,6	0	0,4
38	0,7	0,7	0,5	0,5
39	1	1	0,375	0,375
I-CIR	85,0%	81,1%	52,1%	20,8%
	Aprimorado	Aprimorado	Intermediário	Básico