



# PROJETO AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA REGULAÇÃO

RESULTADO CONSOLIDADO DAS AVALIAÇÕES

**BRASÍLIA, MAIO DE 2021**

## MENSAGEM DO UNOPS

### Regulação de qualidade e desenvolvimento sustentável

Há alguns anos no Brasil, decidiu-se acolher um modelo de políticas públicas no qual o Estado não é o único ator que despende recursos de capital (e humano) para a provisão de infraestrutura e serviços associados. Em muitos casos, deixando de executar diretamente as obras de infraestrutura e de operar serviços públicos associados, o Estado abre espaço para o setor privado, que assume papel de catalisador de recursos do mercado financeiro, implementador de expertise de ponta, com flexibilidade e ambiente de inovação. Isso não significa, no entanto, uma redução do papel do Estado, que continua sendo forte, presente e atua de maneira qualificada na coordenação e regulação do setor privado para garantir o alcance do interesse público.

Regulação de qualidade, com transparência e eficiência, deve constituir princípio básico da atuação do Estado. Isto significa proporcionar ambiente regulatório com segurança jurídica, maior previsibilidade, promovendo impactos positivos no ambiente de negócios e maior atração de investimentos, o que, por fim, contribui para o desenvolvimento sustentável do país.

No UNOPS, entendemos que a boa administração pública deve ter como princípio maior a oferta de serviços públicos com qualidade e transparência, impactando direta ou indiretamente nas causas estruturais da exclusão, das desigualdades e da pobreza. Na América Latina e no Caribe, o UNOPS está implementando projetos que contribuem efetivamente para a melhoria da gestão pública e na oferta de serviços públicos. Isso é o que denominamos "Gestão Pública Justa e Equitativa (ou *"Fair Public Management"*)". Ao fortalecer a gestão pública justa e igualitária, contribuimos para a oferta de melhores serviços públicos, que tenham qualidade e que maximizem a transparência, eficiência e eficácia dos investimentos públicos.

São estes princípios – da qualidade, transparência e eficiência - que impulsionam o Projeto Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação. O projeto lança mão de uma metodologia de análise de brechas (*gap assessment*) para entender fraquezas e fortalezas institucionais de órgãos que regulam a infraestrutura e serviços públicos. A partir daí, propõe um plano de fortalecimento de capacidades, um *roadmap*, para que o órgão possa prestar um melhor serviço à população – promovendo alto nível de qualidade da infraestrutura e serviços associados. Ao mesmo tempo, o projeto propõe a construção de um banco de dados de melhores práticas em regulação, que estará à disposição de todas administrações públicas e da sociedade.

O Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS) e a CGU vêm trabalhando juntos na iniciativa desde 2017. Foi a partir da interação e colaboração entre as equipes técnicas da CGU e do UNOPS que foi desenvolvida a ferramenta que consiste no Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), cujos principais objetivos são: (a) apoiar órgãos reguladores a identificar gargalos em sua governança regulatória e oportunidades para superá-los por meio de planos de ação e capacitações; e (b) 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.

O projeto também contribui diretamente para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), mais especificamente o ODS 16, uma vez que contribui para o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, e o ODS 9, visto que tem enfoque em órgãos que contribuem para o desenvolvimento de infraestrutura de qualidade, confiável e sustentável. Ainda, importante mencionar que uma administração pública justa e equitativa pode impulsionar a implementação de toda a Agenda 2030, expandindo a eficiência e a eficácia dos gastos públicos.

Como parceiros desde o início desta iniciativa, ficamos muito contentes em receber os resultados da primeira rodada de aplicações da ferramenta no I-CIR (Índice de Capacidade Institucional para Regulação) em 23 agências reguladoras. Na certeza de que é apenas o início de um trabalho de longo prazo, com imenso potencial de impacto para a regulação em infraestrutura e serviços associados no país, reafirmamos nosso entusiasmo em poder colaborar com a iniciativa. Que seja o primeiro de muitos resultados positivos do projeto!

**Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos**



## LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1: Dimensões e Aspectos Avaliados nos Pilotos.....                      | 12 |
| Figura 1: Escala de maturidade regulatória.....                                | 16 |
| Gráfico 1: Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 1..... | 17 |
| Figura 2: Painel da ANEEL sobre o estoque regulatório.....                     | 21 |
| Gráfico 2: Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 2..... | 22 |
| Gráfico 3: Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 3..... | 26 |
| Gráfico 4: Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 4..... | 28 |
| Gráfico 5: Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 5..... | 34 |
| Figura 3: Modelo de Fiscalização adotado pela ANAC.....                        | 38 |
| Figura 4: Painel do Projeto PROSUN da ARSAE-MG.....                            | 40 |
| Gráfico 6: Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 6..... | 41 |
| Gráfico 7: Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 7..... | 43 |
| Gráfico 8: Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 8..... | 45 |
| Gráfico 9: Número de agências segundo o nível de maturidade do I-CIR.....      | 48 |
| Gráfico 10: Pontuação média por dimensão avaliada.....                         | 49 |



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|          |  |
|----------|--|
| Abar     | Associação Brasileira de Agências de Regulação   |
| Adasa    | Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal                                 |
| Agenersa | Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro                                |
| Agepan   | Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul                                     |
| Ager     | Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso                                 |
| Agergs   | Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul                           |
| Agersa   | Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia   |
| AGR      | Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos                                    |
| Agrese   | Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe   |
| AIR      | Análise de Impacto Regulatório   |
| ANA      | Agência Nacional de Águas  |
| Anac     | Agência Nacional de Aviação Civil  |
| Aneel    | Agência Nacional de Energia Elétrica   |
| ANP      | Agência Nacional do Petróleo   |
| Antaq    | Agência Nacional de Transportes Aquaviários  |
| Antt     | Agência Nacional de Transportes Terrestres   |
| Anvisa   | Agência Nacional de Vigilância Sanitária   |
| Arbel    | Agência Reguladora Municipal de Belém  |
| Arce     | Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará   |
| Aresc    | Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina  |
| ARP      | Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de Palmas                                 |
| Arpe     | Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco                                 |
| Arsae-MG | Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais |
| Arsal    | Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas   |
| Arsec    | Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cuiabá                                     |
| Arsesp   | Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo  |
| ATR      | Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos                              |
| CERI     | Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura  |
| CGU      | Controladoria-Geral da União   |
| CMSE     | Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico  |
| Comaer   | Comando da Aeronáutica   |
| COSO     | <i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>                                      |
| ERM      | <i>Enterprise Risk Management</i>  |



|       |   |
|-------|---|
| FGV   | Fundação Getúlio Vargas   |
| GT    | Grupo de Trabalho   |
| I-CIR | Índice de Capacidade Institucional para a Regulação                   |
| ISO   | <i>International Organization for Standardization</i>                 |
| LDO   | Lei de Diretrizes Orçamentárias                                       |
| LOA   | Lei Orçamentária Anual  |
| MOB   | Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos do Maranhão |
| OCDE  | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico             |
| ODS   | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável                              |
| ONU   | Organização das Nações Unidas   |
| PGA   | Plano de Gestão Anual   |
| PGDII | Programa de Gestão do Desempenho Institucional e Individual           |
| PIMA  | <i>Public Investment Management Assessment</i>                        |
| PNUD  | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                     |
| PPA   | Plano Plurianual  |
| PPP   | Parcerias Público-Privadas  |
| Radar | Rede de Articulação das Agências Reguladoras                          |
| SFC   | Secretaria Federal de Controle Interno                                |
| SIHS  | Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento                     |
| UNOPS | Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos                |



## Sumário

|  |    |
|--|----|
| <b>MENSAGEM DO UNOPS</b> .....                         | 2  |
| <b>LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS</b> .....      | 3  |
| <b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....            | 4  |
| <b>RESUMO</b> .....                                    | 7  |
| <b>1. Introdução</b> .....                             | 8  |
| <b>2. Histórico e Objetivos do Projeto</b> .....       | 9  |
| <b>3. Metodologia</b> .....                            | 11 |
| <b>3.1 Dimensões avaliadas</b> .....                   | 12 |
| <b>3.2 Pontuação</b> .....                             | 16 |
| <b>4. Resultados obtidos</b> .....                     | 17 |
| <b>4.1 Competência e Efetividade Regulatória</b> ..... | 17 |
| <b>4.2 Autonomia Decisória</b> .....                   | 21 |
| <b>4.3 Autonomia Financeira</b> .....                  | 26 |
| <b>4.4 Mecanismos de Controle</b> .....                | 28 |
| <b>4.5 Fiscalização</b> .....                          | 34 |
| <b>4.6 Mecanismos de Gestão de Riscos</b> .....        | 40 |
| <b>4.7 Análise de Impacto Regulatório</b> .....        | 42 |
| <b>4.8 Regulação de Contratos</b> .....                | 45 |
| <b>4.9 Resultado consolidado</b> .....                 | 48 |
| <b>5. Considerações finais</b> .....                   | 51 |
| <b>Referências</b> .....                               | 52 |



## RESUMO

Por meio do Projeto de Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), busca-se obter um diagnóstico da maturidade do processo regulatório a nível nacional, contando com a participação de agências reguladoras federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

O projeto encontra-se estruturado em 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.

Os resultados das avaliações empreendidas até o momento indicam que 17 das 23 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial ou básico, duas em nível intermediário e quatro em estágio aprimorado, considerando as dimensões e aspectos avaliados pelo projeto. Ao longo do relatório são detalhadas as análises para cada uma das dimensões e indicadas as principais boas práticas regulatórias identificadas para cada uma delas.

Diante das análises, identificou-se as dimensões em que se faz necessária a adoção de maiores esforços no sentido de fortalecimento da atuação dos reguladores: Mecanismos de Gestão de Riscos, Análise de Impacto Regulatório, Regulação de Contratos e Autonomia Financeira.

Importa frisar que todo esse processo de avaliação deve ser considerado pelas agências participantes como um diagnóstico de caráter geral, o qual tem por finalidade servir de base para o aperfeiçoamento dos reguladores, inclusive por meio do Acordo de Cooperação BRA/20/019, parceria firmada entre a Controladoria-Geral da União e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que prevê a avaliação de mais 25 agências reguladoras e a promoção de capacitações e consultorias a todas as agências avaliadas no projeto.

Nesse sentido, consideramos de extrema relevância a efetiva participação das agências nesta etapa, ao tempo que nos colocamos à disposição para interlocuções com as diversas partes interessadas no processo de melhoria regulatória, visando o contínuo aperfeiçoamento da atuação estatal em regulação nos diversos níveis de governo.



## 1. Introdução

Este relatório tem por objetivo apresentar os resultados obtidos até o momento pelo “Projeto de Avaliação da Capacidade Institucional para a Regulação”, por meio do qual busca-se avaliar a maturidade regulatória das agências reguladoras brasileiras de infraestrutura, tanto federais quanto estaduais e municipais. Essa iniciativa é conduzida pela Controladoria-Geral da União (CGU), em parceria com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS).

Até o final de 2020, a avaliação foi realizada em 23 agências reguladoras, sendo 4 federais, 16 estaduais<sup>1</sup> e 3 municipais, conforme relação indicada a seguir.

### Agências Federais:

- I. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC);
- II. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL);
- III. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); e
- IV. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

### Agências Estaduais:

- I. Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA);
- II. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso (AGER);
- III. Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEPAN);
- IV. Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR);
- V. Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP);
- VI. Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA);
- VII. Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG);
- VIII. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS);
- IX. Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC);
- X. Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE);
- XI. Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA);
- XII. Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (ARSAL);
- XIII. Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe (AGRESE);
- XIV. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE);
- XV. Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos do Maranhão (MOB); e
- XVI. Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (ATR).

---

<sup>1</sup> Inclui a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal (ADASA).



### **Agências Municipais:**

- I. Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cuiabá (ARSEC);
- II. Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de Palmas (ARP);  
e
- III. Agência Reguladora Municipal de Belém (ARBEL).

Ao final deste relatório, são propostos encaminhamentos e ações para o prosseguimento do projeto, visando sua aplicação em agências reguladoras de infraestrutura que ainda não foram avaliadas, de forma a obter-se um diagnóstico mais completo do grau de maturidade e do nível de adoção de boas práticas pelos órgãos reguladores do Brasil.

Os resultados das avaliações servirão de insumo para a adoção de medidas visando uma atuação consultiva junto aos reguladores em que se verifique maior oportunidade de fortalecimento de capacidades estatais, por exemplo, por meio de consultorias e treinamentos, inclusive com o apoio de organismos internacionais, de forma a contribuir para a melhoria da regulação no Brasil e a entrega de melhores serviços aos cidadãos.

## **2. Histórico e Objetivos do Projeto**

O projeto foi iniciado a partir de um diagnóstico geral elaborado por Grupo de Trabalho (GT) da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) sobre o tema “Regulação da Atividade Econômica”, que fora instituído pela Portaria SFC/CGU nº 380/2017. Após a conclusão do trabalho realizado pelo referido 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, com foco em infraestrutura.

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.

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.



Mais recentemente, em dezembro de 2020, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) firmaram um Acordo de Cooperação Técnica visando a ampliação da capacidade institucional para a regulação no Brasil, que deverá se utilizar do diagnóstico obtido para a promoção de treinamentos, consultorias, workshops, dentre outros, sendo que algumas das atividades serão desenvolvidas pelo UNOPS. O acordo tem como objetivo fortalecer a capacidade institucional dos reguladores da área de infraestrutura em âmbito nacional, visando à melhoria do ambiente de negócios, à qualidade da regulação e à competitividade e produtividade dos mercados, ampliando a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Tem-se a expectativa de que o resultado da cooperação, além de benefício institucional para a CGU, organismos internacionais e agências, em termos de troca de experiências e de conhecimentos, possa servir 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 e contribuições de outras instituições, 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 concedidos prestados aos cidadãos.

Outrossim, os resultados esperados a partir da 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 uma concessão ou PPP; e
- Contribuição para o aumento da participação privada nos investimentos em infraestrutura, componente fundamental para o crescimento sustentado do país, a partir da melhoria do processo regulatório.

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 16<sup>2</sup>, uma vez que contribui para o desenvolvimento

---

<sup>2</sup> Objetivo 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.

de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, e o ODS 9<sup>3</sup>, 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*<sup>4</sup> 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 OCDE-LEGAL-0390<sup>5</sup>, instituído em 2012 pelo Comitê de Política Regulatória e Governança.

### 3. Metodologia

Posteriormente à assinatura do Memorando de Entendimentos entre a CGU e o UNOPS, foi elaborado um questionário com 39 indicadores, 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 de Regulação (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 atuavam com estudos e trabalhos sobre o tema da regulação para a realização de um workshop (ocorrido em abril/2018), com o intuito de assegurar a validação das questões, ou indicadores, e das dimensões da análise, preliminarmente à sua aplicação em alguns órgãos reguladores.

---

<sup>3</sup> Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 9 **Indústria, Inovação e Infraestrutura**: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

<sup>4</sup> <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2018/novembro/gestao-do-investimento-publico-do-brasil-e-avaliada-pelo-fmi>

<sup>5</sup> <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>



O quadro a seguir apresenta os aspectos de cada dimensão avaliada na formação do Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), aplicado em 23 agências reguladoras e cujos resultados serão descritos ao longo deste relatório.

**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, mandato dos dirigentes, quórum decisório e conflito de interesses   |
| Autonomia Financeira                  | Autonomia administrativa e orçamentária, previsibilidade e sustentabilidade financeira  |
| Mecanismos de Controle                | Divulgação de resultados da atuação, participação social, transparência das decisões, ouvidoria e programa de integridade         |
| Fiscalização                          | Autonomia da equipe, capacitação, planejamento, mecanismos de fiscalização e acompanhamento contratual (execução e penalidades)   |
| Mecanismos de Gestão de Risco         | Política e gerenciamento de riscos organizacionais e regulatórios   |
| Análise de Impacto Regulatório        | Normatização, realização de AIR, transparência, utilização de bases de dados e análise de alternativas                            |
| 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 (KOOB; LODGE, 2014).

Segundo a OCDE (2012), para promover a melhoria regulatória faz-se necessária a projeção de mecanismos de coordenação de tal modo que no desenvolvimento de políticas e práticas regulatórias ocorra uma harmonização de normas. Ademais, é também fundamental o provimento de mecanismos de transparência entre níveis de governo 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 é 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, 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 para a 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 da 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 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 OCDE (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).

No entanto, a adoção exclusiva de ferramentas de “comando e controle” tem limitações e, nesse sentido, torna-se necessário adotar mecanismos como a regulação responsiva, em que as ações de *enforcement* e fiscalização devem ser moduladas dependendo do perfil e comportamento específicos das empresas (OCDE, 2014).

- **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 quais os riscos intrínsecos a cada um deles. De acordo com o COSO (2007), o gerenciamento de riscos eficaz certifica que a administração de determinada entidade dispõe 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 da organização. Ademais, os controles internos deverão assegurar o atingimento de tais objetivos tempestivamente e com a mínima utilização de recursos. E a nova versão do COSO ERM – *Integrating with Strategy and Performance* destaca a importância de considerar os riscos tanto no processo de estabelecimento da estratégia quanto na melhoria da performance da organização<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>

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 Análise de Impacto Regulatório (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 de alternativas disponíveis para a atuação dos 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 deve ser 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 (OCDE, 2009).

De acordo com a OCDE (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 mais ampla. Nesse sentido, deve-se fomentar o desenvolvimento da capacidade de gestão regulatória e de desempenho nos níveis subnacionais do governo (OCDE, 2012).

- **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 a duração do contrato, sendo alteradas, em regra, 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 elevado de incertezas, como é o caso de muitos setores de infraestrutura. 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 o mais balanceado possível e robusto para lidar com incertezas e pleitos de renegociação.

Segundo Nóbrega (2020), o processo de desenvolvimento brasileiro necessita de investimentos em infraestrutura atrelados a mecanismos de incentivos ao setor privado, com instrumentos jurídicos adequados que garantam segurança nas avenças, de modo a promover a adequada repartição de responsabilidades entre os signatários. Esse autor ressalta que nos contratos de infraestrutura as incertezas são somadas à complexidade de sua estruturação, tornando-se necessária uma definição clara sobre riscos e sua tipologia, uma vez que essa complexidade reside na detecção, na forma de distribuição e mitigação desses riscos, pontos sensíveis em uma modelagem desses contratos.

### 3.2 Pontuação

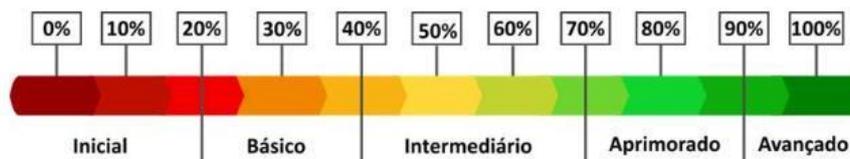
No que se refere à pontuação para os indicadores (questões), adotou-se a sistemática descrita a seguir. Para cada subitem das questões foi atribuída uma pontuação de:  $1/5 = 0,2$  nas questões com 5 subitens,  $1/4 = 0,25$  nas questões com 4 subitens ou  $1/3 = 0,333$  nas questões com 3 subitens, sendo possível a atribuição de pontuação parcial. 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 do tipo Sim/Não, em que não são indicados subitens de análise, mas apenas um detalhamento do escopo avaliado, a pontuação atribuída foi de 0 (não atendimento), 0,333 (não, mas apresenta aspectos positivos) ou 0,667 (sim, mas apresenta aspectos negativos) ou 1 (atendimento integral). Destaca-se que algumas questões não foram consideradas aplicáveis em determinados casos, principalmente em virtude de se tratar de atribuições do ministério, secretaria, ou outros órgãos.

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 1 e quanto maior a pontuação, melhor a situação da agência no conjunto de aspectos avaliados.

De acordo com a pontuação obtida em relação à pontuação máxima atribuível ao somatório das questões consideradas aplicáveis, o grau de maturidade do órgão regulador avaliado pelo Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR) pode ser classificado 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 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.

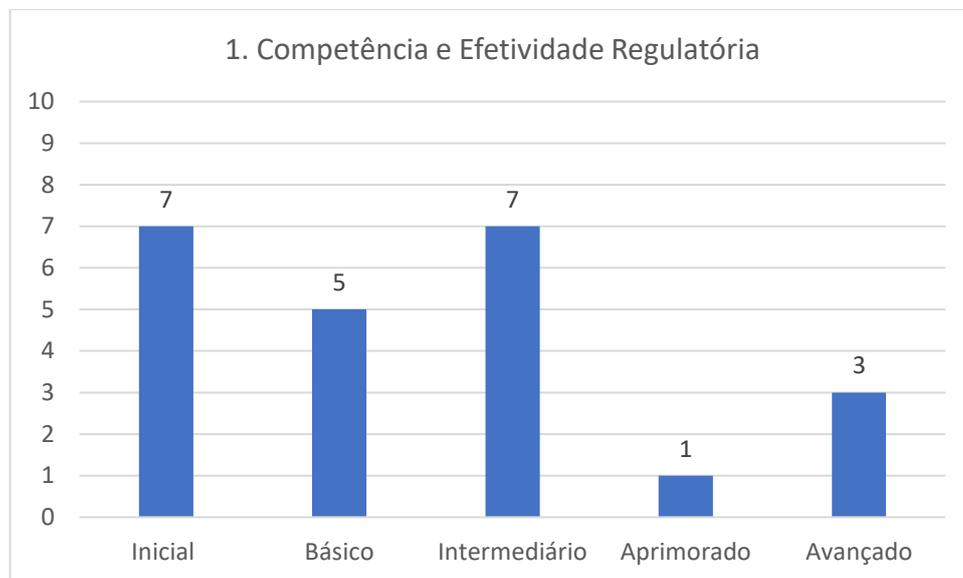
## 4. Resultados obtidos

Nesta seção serão apresentados os resultados gerais da avaliação do projeto para cada uma das 8 dimensões, conforme disposto a seguir.

### 4.1 Competência e Efetividade Regulatória

O resultado geral da avaliação para a dimensão 1 pode ser verificado no gráfico a seguir, que indica o número de agências para cada um dos níveis de maturidade regulatória no que tange à competência e efetividade regulatória.

**Gráfico 1:** Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 1



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Para a dimensão Competência e Efetividade Regulatória, das 23 agências avaliadas, 12 encontram-se em estágio inicial ou básico, 7 estão no nível intermediário e 4 em estágio aprimorado ou avançado. A seguir, serão detalhados os principais itens avaliados no âmbito dessa dimensão, exemplificando alguns dos aspectos a partir de práticas identificadas.

No primeiro item dessa dimensão, buscou-se avaliar se os formuladores da política e os reguladores atuam de forma coordenada e complementar na formulação e implementação da política e das práticas regulatórias. No caso de 14 agências avaliadas, ou 60,9%, não se observou a existência de mecanismos para o estabelecimento de coordenação entre os atores governamentais, o que pode prejudicar a consecução das políticas públicas de infraestrutura em determinados setores regulados.

Por outro lado, também foram observadas boas práticas em relação a esse ponto, podendo-se indicar, a título de exemplo, a atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em instâncias de coordenação intra e intersetoriais, como o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) na Comissão Permanente de Outorga de Rodovias, que é



composta por servidores da ANTT, Ministério da Infraestrutura e Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), de acordo com a Portaria Interministerial nº 02/2017.

No âmbito da ADASA/DF, verificou-se a sua 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, ocorrida entre 2016 e 2018.

Na AGERSA/BA, verificou-se a atuação coordenada no trabalho conjunto entre a Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS), a Agência Reguladora e o Conselho Estadual das Cidades da Bahia (Concidades/BA), criado pela Lei Estadual nº 10.704, de 12 de novembro de 2007, com o objetivo de formular as diretrizes gerais da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, visando garantir o controle e a participação social.

No segundo item dessa dimensão buscou-se verificar se as competências regulatórias estão bem definidas entre formuladores da política e reguladores, tendo sido identificado que em 73,9% dos casos, ou 17 das 23 agências avaliadas, isso ocorre, estando as competências bem definidas nas leis de criação dos órgãos reguladores e em regulamentos, o que é um ponto positivo.

No terceiro item avaliado nessa dimensão o objetivo foi verificar se a avaliação de desempenho do regulador é realizada com regularidade pelo órgão supervisor, representado pelo conselho, ministério ou secretaria, observando os seguintes aspectos: existência de normativo, procedimento registrado ou manual para avaliação de desempenho; cumprimento dos períodos de avaliação pactuados; ser baseada em critérios objetivos (planejamento estratégico, agenda regulatória, plano plurianual, indicadores de desempenho estabelecidos, execução de políticas e programas); recomendações e correções pós avaliação serem realizadas, através de plano de melhoria ou de providências; e divulgação dos resultados da avaliação.

Em 15 das 23 agências, ou 65,2% da amostra, a pontuação obtida para esse item da avaliação foi inferior a 1/3 da pontuação possível, nível considerado baixo, mesmo levando-se em consideração avaliações de desempenho realizadas pelos próprios reguladores, desde que considerassem os aspectos descritos acima. Portanto, os resultados indicam ser necessário avançar no estabelecimento de avaliações periódicas do desempenho das agências, de modo a identificar-se pontos e aspectos em que seja necessário aperfeiçoar o processo regulatório, a partir de indicadores e metas preestabelecidos. A seguir, passa-se a descrever algumas práticas identificadas em relação a esse ponto.

Na ANAC, verificou-se a implementação do Programa de Gestão do Desempenho Institucional e Individual (PGDII), por meio da Instrução Normativa nº 142/2019, o que possibilita a avaliação de desempenho institucional com critérios objetivos, por meio de indicadores e metas.



A ANTAQ, por sua vez, implementou o Plano de Gestão Anual (PGA), por meio da Portaria ANTAQ nº 465/2019-DG, o que possibilita a avaliação de desempenho das áreas com critérios objetivos, por meio de indicadores e metas, relacionados aos processos finalísticos e de gestão para cada macroprocesso da entidade. Na ANTT, também houve a adoção do PGA, e os resultados são divulgados no site da agência, com dados abertos em transparência ativa<sup>7</sup>.

Nesse quesito, é interessante pontuar que a Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, estabeleceu que a agência deverá elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, no qual destacará o cumprimento da política do setor, definida pelos Poderes Legislativo e Executivo, e o cumprimento dos plano estratégico vigente e plano estratégico anual. Esse relatório deve ser encaminhado pela agência reguladora ao Congresso Nacional, ao ministro de Estado da pasta a que estiver vinculada, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União, e disponibilizado aos interessados na sede da agência e no respectivo sítio na internet, de forma a dar transparência à sua atuação.

O quarto item dessa dimensão busca avaliar se a harmonização das normas regulatórias é uma prática bem estabelecida, por exemplo, se 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, tais como grupos de trabalho, consultas e elaboração de atos normativos conjuntos, dentre outros. Em 14 dos 23 reguladores avaliados, ou 60,9%, não foram verificados mecanismos estabelecidos para tal fim, o que pode prejudicar a coerência do sistema regulatório, ao aumentar os riscos de judicialização e conflitos entre diferentes normas.

Entre as boas práticas verificadas nesse item da avaliação podemos indicar a atuação da ANAC em instâncias de coordenação intersetoriais, como a Rede de Articulação das Agências Reguladoras (RADAR), além da participação em processos e acordos de cooperação com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Comando da Aeronáutica (COMAER), visando a promoção da coerência entre as abordagens regulatórias e harmonização de normas e procedimentos.

No caso da ANTAQ, pode-se citar além da atuação na RADAR, da qual também participam outras agências federais, a sua participação no processo de alteração da Portaria ANP nº 251/2000, que trata da regulamentação do Acesso de Terceiros a Terminais Aquaviários, e no processo sobre possível conflito normativo entre a ANTAQ e a ANVISA na regulamentação sobre gerenciamento de efluentes em portos, além de ter celebrado Acordo de Cooperação Técnica com a Agência Nacional do Petróleo (ANP) em 2019, o qual prevê, entre outras iniciativas, o intercâmbio de informações para subsidiar a elaboração de regulamentos conjuntos.

Um outro ponto que pode ser destacado é a descentralização de atividades de fiscalização pela ANEEL para agências reguladoras estaduais conveniadas, de forma a

<sup>7</sup> [http://www.antt.gov.br/textogeral/Plano\\_de\\_Gestao\\_Anual.htm](http://www.antt.gov.br/textogeral/Plano_de_Gestao_Anual.htm)

propiciar um maior alcance da sua atuação<sup>8</sup> e a coordenação entre reguladores de diferentes níveis, o que propicia troca de experiências e de conhecimentos entre os reguladores dos estados e da União, prática que poderia ser adotada em outros setores regulados além de energia elétrica.

Também cita-se o caso da ARESC, em que se verificou que esta agência busca a harmonização das suas normas regulatórias com reguladores de diferentes entes federativos, sendo membro da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), na qual evidenciou participar de grupos de trabalho, como por exemplo, sobre proteção de mananciais<sup>9</sup> e acompanhamento das diretrizes da Agência Nacional de Águas (ANA) sobre saneamento.

O quinto e último aspecto avaliado nesta dimensão trata da avaliação e revisão do estoque regulatório, avaliando se esta é uma prática bem estabelecida, por meio da: existência de norma de exigência de avaliação de estoque regulatório; atribuição de responsabilidades para efetuar avaliação de estoque regulatório; mecanismos de revisão de estoque regulatório para cada norma adicional emitida; mecanismos de revisão permanente dentro das normas emitidas (revisão após “x” anos de sua emissão); e realização da avaliação do estoque regulatório em cumprimento com a normativa ou procedimento vigente.

O resultado da avaliação indica que em 19 das 23 agências, ou 82,6% da amostra, a pontuação obtida para esse item da avaliação foi inferior a 1/3 da pontuação possível, nível considerado baixo, sendo que 14 destas não atenderam a nenhum dos itens avaliados, o que é preocupante, haja vista que podem existir normas desatualizadas e em grande quantidade, o que tende a aumentar os custos de transação e de observância às normas vigentes nos setores de infraestrutura e, por consequência, diminuir a atratividade dos investimentos ou aumento do custo de capital para os empreendedores. Por outro lado, podemos indicar as boas práticas descritas a seguir.

No âmbito da ANAC, verificamos a instituição de diretrizes para o monitoramento e a gestão do estoque regulatório, que contempla orientação para revogação, consolidação, uniformização e redução dos atos e disposições normativas, por meio da Instrução Normativa nº 154/2020, bem como a implementação de exames do estoque normativo<sup>10</sup>.

Na ANEEL, houve a edição da Portaria nº 6.405, de 27 de maio de 2020 e a publicação do estoque e inventário regulatório na sua página na internet, em <https://www.aneel.gov.br/estoque-regulatorio>, incluindo um painel com os dados relacionados.

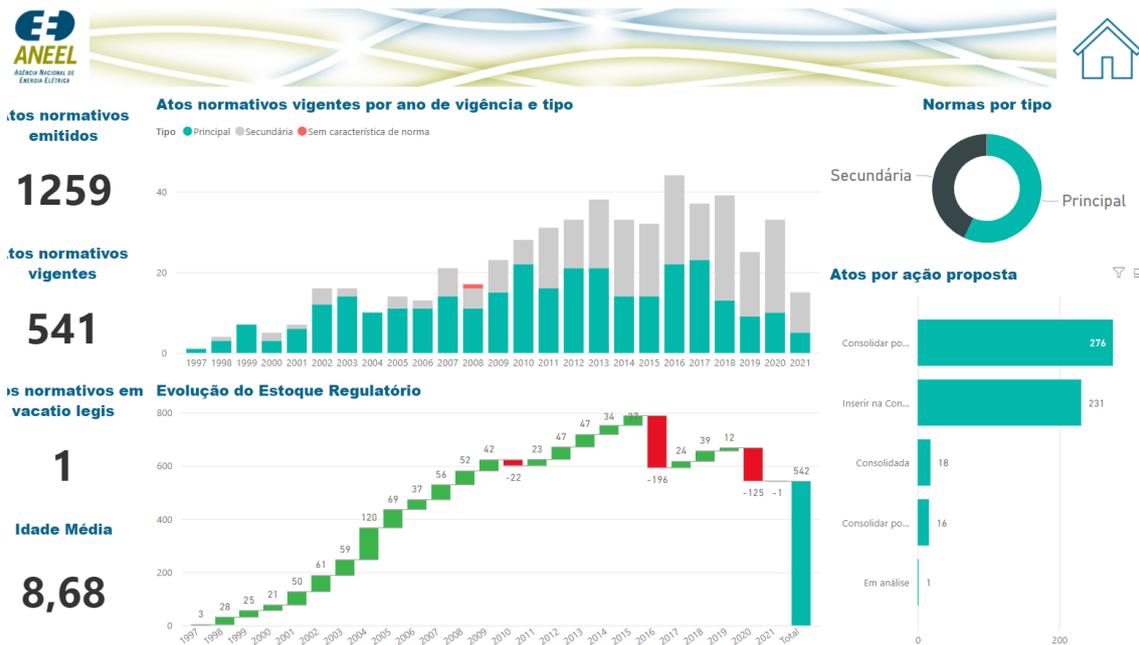
---

<sup>8</sup> <https://www.aneel.gov.br/descentralizacao-de-atividades>

<sup>9</sup> <http://abar.org.br/2020/12/03/aspectos-regulatorios-da-conservacao-de-mananciais/>

<sup>10</sup> <https://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria/gestao-do-estoque-regulatorio>

**Figura 2:** Painel da ANEEL sobre o estoque regulatório



Fonte: <https://www.aneel.gov.br/estoque-regulatorio>

Também merece ser destacado o caso da ANTT, em que foi efetuada a revisão do estoque regulatório e 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 pela Resolução nº 5.874/2020<sup>11</sup>.

Em relação à temática de simplificação e redução de custos regulatórios, podemos destacar o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019<sup>12</sup>, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto, e o recente Guia de Desregulamentação<sup>13</sup>, editado pelo Ministério da Economia, os quais podem servir de parâmetros para a implementação de uma política de redução de carga regulatória não apenas pelas entidades federais, mas também serem utilizados como balizadores de ações em outros entes federativos.

## 4.2 Autonomia Decisória

O resultado geral da avaliação para a segunda dimensão da análise pode ser visualizado no gráfico a seguir, indicando o número de agências para cada um dos níveis de maturidade regulatória no que se relaciona à autonomia decisória dos reguladores.

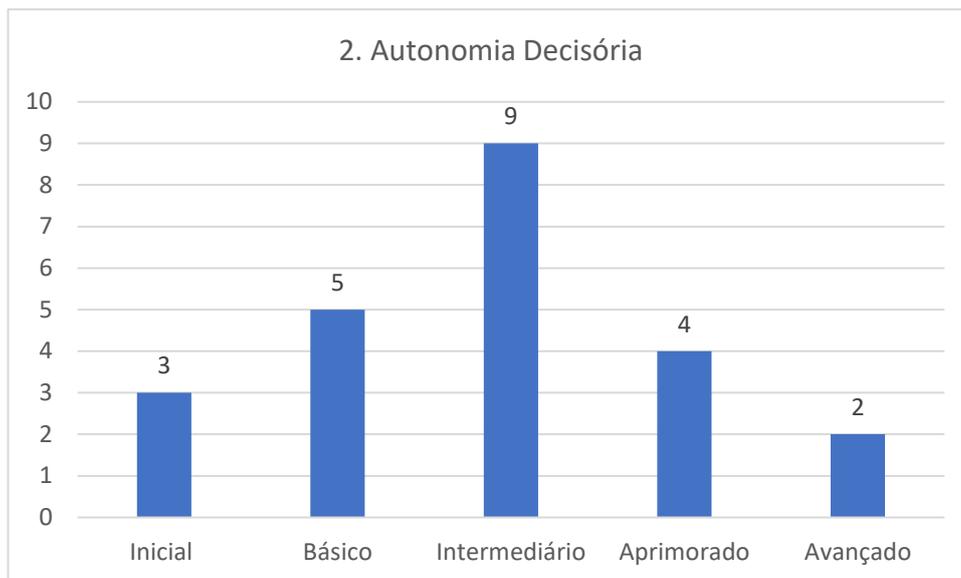
<sup>11</sup> Documentos disponíveis em <https://anttlegis.antt.gov.br/>

<sup>12</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm)

<sup>13</sup> <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/guia-de-desregulamentacao>



**Gráfico 2:** Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 2



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Pode-se verificar que para a dimensão Autonomia Decisória, das 23 agências avaliadas, 8 encontram-se em estágio inicial ou básico, 9 estão no nível intermediário e 6 em estágio aprimorado ou avançado. A seguir, indicamos os principais aspectos dos itens avaliados no âmbito dessa dimensão, incluindo alguns exemplos de práticas identificadas.

No primeiro item dessa dimensão, buscou-se avaliar se critérios objetivos são aplicados na escolha de dirigentes da entidade reguladora, tais como relevante experiência profissional comprovada; formação acadêmica compatível; não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade; dentre outras vedações<sup>14</sup>. Para as agências federais, cabe destacar que tais critérios estão dispostos nos art. 5º e 8º-A da Lei nº 9.986/2000, que foi atualizada pela Lei nº 13.848/2019, o que também pode servir de balizador para os entes que não tenham estabelecido critérios a serem observados previamente à indicação de um dirigente de agência reguladora.

O resultado da avaliação indica que 11 das 23 agências, ou 47,8% da amostra, obtiveram para esse item uma pontuação inferior a 1/3 da possível, ou seja, um reduzido nível de atendimento aos quesitos, e 6 delas, ou 26,1%, obtiveram uma alta pontuação, superior a 2/3. Em relação a esse ponto, ressalta-se que a ausência de dispositivo legal que contenha a previsão da necessidade de observância de determinados critérios objetivos, como os indicados acima, pode implicar na nomeação de quadros que não sejam os mais adequados para a direção das agências reguladoras, órgãos que lidam

<sup>14</sup> Vedações 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; vedações 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; e outros aspectos.



com assuntos de elevada complexidade e alta materialidade, com expressivos valores de investimento envolvidos nos projetos de concessão.

A seguir, passamos a relacionar algumas práticas que foram observadas nesse quesito durante a avaliação, para além dos reguladores federais, em que se adotam as disposições da citada Lei nº 9.986/2000, com as alterações trazidas pela Lei nº 13.848/2019 .

Na AGERGS/RS, identificou-se que a Lei Estadual nº 10.931/1997 estabelece alguns critérios como: relevante experiência profissional (o indicado deve possuir mais de cinco anos no exercício de função ou atividade profissional, devidamente comprovada, que seja tecnicamente compatível com a atividade reguladora da agência); habilitação profissional de nível superior; e não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade.

No caso da AGEPAN, para a escolha de dirigentes da entidade são utilizados critérios objetivos previstos na Lei nº 2.363/2001, que criou a agência, tais como: ser brasileiro; ser residente no Estado do Mato Grosso do Sul; possuir reputação ilibada e insuspeita idoneidade moral; deter comprovada capacidade técnica com habilitação e experiência profissional de nível superior compatível com a função; não ser acionista, cotista ou ocupante de cargo de condutor, diretor, administrador, gerente, preposto, mandatário ou consultor de qualquer entidade regulada, nem possuir relações de parentesco até terceiro grau com pessoas ocupantes desses cargos.

Para a ARESC, as exigências para indicação de dirigentes são descritas em sua lei de criação, a Lei Ordinária nº 16.673/2015, bem como na Resolução nº 002/2019 – Regimento Interno, tais como: formação acadêmica compatível e prévio conhecimento em regulação de serviços públicos, além de vedação aos membros da Diretoria de atividade de direção político-partidária.

O segundo item dessa dimensão buscou avaliar se existe norma com rol legal taxativo de hipóteses de perda de mandatos para dirigentes, ou seja, se é assegurada a impossibilidade de exoneração ou destituição do cargo, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas em lei (IBGC, 2018). Os resultados encontrados mostram que em 19 agências, ou 82,6% dos casos analisados, há essa previsão, o que também é um ponto positivo observado em nossas avaliações. Passamos a indicar algumas práticas observadas durante as avaliações.

A Lei Estadual nº 4.556/2005, por meio da qual foi criada a AGENERSA/RJ, estabelece rol taxativo de perda de mandato dos dirigentes daquela agência, à semelhança do disposto na legislação das Agências Federais (Lei nº. 9.986/2000). Também no caso da ARESC foi identificado rol legal taxativo das hipóteses que podem ensejar a perda de mandato, conforme a Lei Estadual nº 16.673/2015.

Para a ARP/TO, observou-se a adoção de critérios de perda do mandato de dirigente, tendo sido incluídas as seguintes situações, conforme art. 12 da Lei nº 2.297/2017: a constatação de que sua permanência no cargo possa comprometer a independência e integridade da agência; condenação por improbidade administrativa; rejeição definitiva de contas pelo Tribunal de Contas do Estado, uma vez configurada



manifesta improbidade administrativa no exercício da função; sentença penal condenatória transitada em julgado; decisão em processo administrativo disciplinar.

No caso da ARPE tem-se a previsão legislativa acerca das hipóteses de perda de mandato dos dirigentes da Agência, consubstanciada na Lei Estadual nº 12.524/2003 e Decreto Estadual nº 30.200/2007. Outro caso em que se verificou essa previsão legal foi na ARSAE-MG, com o rol legal taxativo de hipóteses de perda de mandatos para os dirigentes da entidade definido na Lei nº 18.309/2009 (art. 16) e no Decreto nº 47.884/2020 (art. 9º).

Para a ARCE, o art. 23 da Lei Estadual nº 12.786/97 prevê que, após nomeação, o Conselheiro somente perderá o cargo antes do término do seu mandato em quaisquer das seguintes hipóteses, isolada ou cumulativamente:

- I - a constatação de que sua permanência no cargo possa comprometer a independência e integridade da ARCE;
- II - violação das regras de ética a que se refere o art. 8º, inciso XVI da Lei;
- III - nas hipóteses previstas no art. 16 da Lei;
- IV - condenação por crime doloso;
- V - condenação por improbidade administrativa;
- VI - rejeição definitiva de contas pelo Tribunal de Contas do Estado, uma vez configurada manifesta improbidade administrativa no exercício da função;
- VII - ausência não justificada a três (03) reuniões consecutivas ou a cinco (05) reuniões alternadas por ano.

Por fim, para a ARSAL pode-se verificar a ampliação dos critérios de perda do mandato de dirigentes, tendo sido incluídas as seguintes situações: a constatação de que sua permanência no cargo possa comprometer a independência e integridade da ARSAL; violação das regras de ética a que se refere o Art. 9º, inciso XV da Lei Estadual nº. 6.267/2001; condenação por improbidade administrativa; rejeição definitiva de contas pelo Tribunal de Contas do Estado, uma vez configurada manifesta improbidade administrativa no exercício da função; ausência não justificada a três reuniões de diretoria consecutivas ou a cinco reuniões alternadas por ano.

O terceiro item avaliado na dimensão de autonomia decisória relaciona-se à existência de norma de constituição e/ou manutenção do quórum decisório, nos casos de indisponibilidade, buscando verificar se há definição: da forma de substituição dos Conselheiros/Diretores em seus impedimentos, afastamentos ou vacância; de prazo máximo para indicação, sabatina e nomeação de novos Diretores/Conselheiros; das atribuições na substituição; e de prazos máximos de interinidade.

Em 13 agências, ou 56,5% dos casos, foram observados critérios visando garantir a manutenção do quórum decisório diante de situações de impedimentos, afastamentos ou vacância. Por outro lado, em 43,5% dos casos analisados, ou 10 agências, isso não ocorre. Em relação a esse ponto, podemos citar o mecanismo da lista de substituição instituído pela Lei nº 13.848/2020, alterando o art. 10 da Lei nº 9.986/2000, visando preservar o quórum para deliberação das matérias submetidas ao colegiado das agências federais enquanto não ocorre a nomeação/aprovação de um novo diretor, e

que também poderia ser adotado nas agências infranacionais, diminuindo o risco de paralisação das deliberações pelos reguladores diante de situações de demora na aprovação de novos dirigentes.

O quarto ponto avaliado nessa dimensão refere-se aos mecanismos em funcionamento que visam evitar situações de conflito de interesse: política de conflito de interesses de agentes públicos da direção no uso indevido de informações confidenciais ou privilegiadas; definição de responsáveis pela normatização, fiscalização e orientação sobre o conflito de interesse (código de conduta, guias de orientação); 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); extensão do risco de conflito de interesse para níveis hierárquicos além de conselheiros e diretores (secretários, superintendentes, gerentes etc.) desde que tenham acesso a informações privilegiadas; e aplicação da quarentena a ex-dirigentes.

O resultado da avaliação indica que 13 das 23 agências, ou 56,5% da amostra, obtiveram para esse item da avaliação uma pontuação inferior a 1/3 da possível, ou seja, um reduzido nível de atendimento aos quesitos, os quais são relevantes na medida em que as agências reguladoras lidam com informações operacionais e econômico-financeiras das concessionárias, inclusive de companhias listadas em bolsa de valores, o que requer cuidados com o acesso e uso dessas informações. A seguir, passamos a relacionar algumas práticas que foram observadas no que se refere à prevenção de conflito de interesses.

Na ANAC, verificou-se a instituição de uma política relacionada a conflito de interesses e informações privilegiadas, por meio da Instrução Normativa ANAC nº 140/2019, aplicável a todos os agentes públicos em exercício na ANAC. Também na ANTAQ foi identificada a instituição de uma política versando sobre conflito de interesses, por meio da Portaria ANTAQ nº 322/2014-DG, aplicável a todos os ocupantes de cargos ou empregos públicos no âmbito da agência.

No Regimento Interno da AGERGS (Resolução Normativa nº 27/2016) identificam-se dispositivos que buscam prevenir o conflito de interesses por parte dos dirigentes, como a previsão de declaração de impedimento ou suspeição em relação à análise, relatoria ou revisão de processos ou deliberações do Conselho, e a redação expressa sobre a submissão dos Conselheiros ao Código de Conduta da Alta Administração Estadual e ao Código de Ética da AGERGS. E a Lei nº 10.931/1997 prevê ao ex-conselheiro da AGERGS o impedimento para o exercício de atividades ou de prestação de qualquer serviço no setor regulado pela Agência, por um período de seis meses, contados da exoneração ou do término do seu mandato.

No caso da AGRESE, o art. 15 da Lei Estadual nº 6.661/2009 que trata de conflitos de interesse e quarentena. Para a ARBEL há previsão de quarentena para ex-diretores, conforme estabelecido no art. 68 da Lei Municipal nº 9.576/2020.

Para a ARSESP, um conjunto de normas regulam situações de conflitos de interesse, no que se refere a definições de papéis e responsabilidades, conforme item

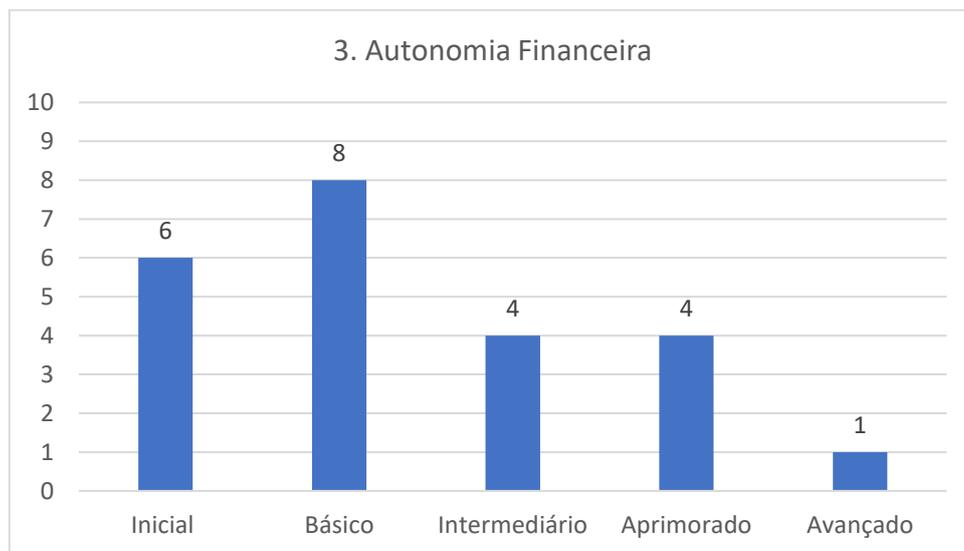


2.4 do Código de Ética<sup>15</sup>, e sua fiscalização, prevista no artigo 3º do Regulamento Interno da Comissão de Ética<sup>16</sup>; além da quarentena, que é prevista no artigo 20 da Lei Complementar nº 1.025/2007.

### 4.3 Autonomia Financeira

O resultado geral da avaliação para a terceira dimensão da análise pode ser visualizado no gráfico a seguir, indicando o número de agências para cada um dos níveis de maturidade regulatória em relação a autonomia financeira.

**Gráfico 3:** Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 3



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Pode-se verificar que para essa dimensão, 14 das 23 agências avaliadas encontram-se em estágio inicial ou básico, 4 estão no nível intermediário e 5 em estágio aprimorado/avançado. Ou seja, para essa dimensão há uma maior concentração das agências avaliadas nos níveis mais baixos da escala de avaliação, o que indica a necessidade de ações por parte dos Poderes Executivo e Legislativo visando dotá-las de recursos para o aperfeiçoamento da sua atuação regulatória e fiscalizatória. A seguir, indicamos os principais aspectos dos itens avaliados no âmbito dessa dimensão, exemplificando algumas das práticas que foram observadas.

No primeiro item dessa dimensão, buscou-se avaliar se a entidade reguladora tem autonomia administrativa e orçamentária, por meio da análise dos seguintes aspectos:

- Autonomia administrativa: solicitar a autorização para a realização de concursos públicos, provimento dos cargos autorizados em lei e alterações respectivo quadro de pessoal ou planos de carreira, fundamentadas em estudos de dimensionamento;

<sup>15</sup> [http://www.Arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/Arsesp-Codigo\\_de\\_etica.pdf](http://www.Arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/Arsesp-Codigo_de_etica.pdf)

<sup>16</sup> [http://www.arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/Regimento\\_interno\\_Comiss%C3%A3o](http://www.arsesp.sp.gov.br/Documentosgerais/Regimento_interno_Comiss%C3%A3o)



conceder diárias e passagens; e celebrar ou prorrogar contratos administrativos de custeio;

- Não sofrer contingenciamento;
- Destinação vinculada das receitas e adequada às necessidades;
- Diferenciação de outras unidades orçamentárias (caracterização em órgão setorial e desvinculação do orçamento do vinculador);
- Existência de mecanismos formais que garantam previsibilidade e estabilidade orçamentária (ex.: duodécimo e liberação da dotação até dia 20).

Da análise dos pontos indicados acima, pode-se verificar que 16 das 23 agências, ou 69,6%, não tem autonomia administrativa e orçamentária de fato, o que também é uma situação preocupante, pois sujeita os órgãos reguladores a uma dependência da influência direta dos Poderes Executivo e Legislativo, o que pode prejudicar o exercício de suas competências (IBGC, 2018).

Em relação a esse ponto, identificou-se que a ADASA 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 agência, sendo também vedado o contingenciamento de receita vinculada à agência.

No segundo item avaliado nessa dimensão buscou-se verificar se a entidade reguladora é sustentável financeiramente, tendo sido identificado que para 12 das 23 agências, ou 52,2% dos casos, isso ocorre, ou seja, os recursos arrecadados decorrentes de taxas e/ou preços é capaz de suportar o orçamento aprovado para o próprio órgão. Passa-se a descrever algumas práticas identificadas a seguir.

No caso da AGERGS, a Lei Estadual 10.931/1997 dotou a AGERGS de autonomia financeira, funcional e administrativa. Identificou-se que o Conselho Superior da AGERGS tem a prerrogativa de deliberar sobre proposta orçamentária e seu Balanço Geral, cabendo ao seu Presidente autorizar despesas nos casos e limites estabelecidos em lei. A AGERGS, por meio de seu Conselheiro-Presidente, tem autonomia para celebrar convênios, contratos, acordos e outros instrumentos que tenham por objeto matéria de interesse da Agência. A agência possui unidade setorial própria no Plano de Contas do Estado e é sustentável financeiramente. No período de 01 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2019, as receitas da AGERGS totalizaram R\$ 31.693.036,86, enquanto o seu total de gasto empenhado somou R\$ 17.299.919,44.

Em outra avaliação, observou-se que a ARSEC é dotada de receitas próprias que são destinadas ao financiamento de seus custeios, obtidas por meio de taxas cobradas das empresas reguladas. Mesmo estando submetidas ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), os recursos decorrentes das taxas não tem sofrido contingenciamento. Além disso, observou-se que a Agência é sustentável financeiramente, pois os valores arrecadados são suficientes para cobrir as suas necessidades.

Na AGEPAN, o Balanço Anual referente ao exercício 2019 apresenta superávit financeiro, onde o total da Receita Orçada foi de R\$ 10.186.100,00 e a Receita

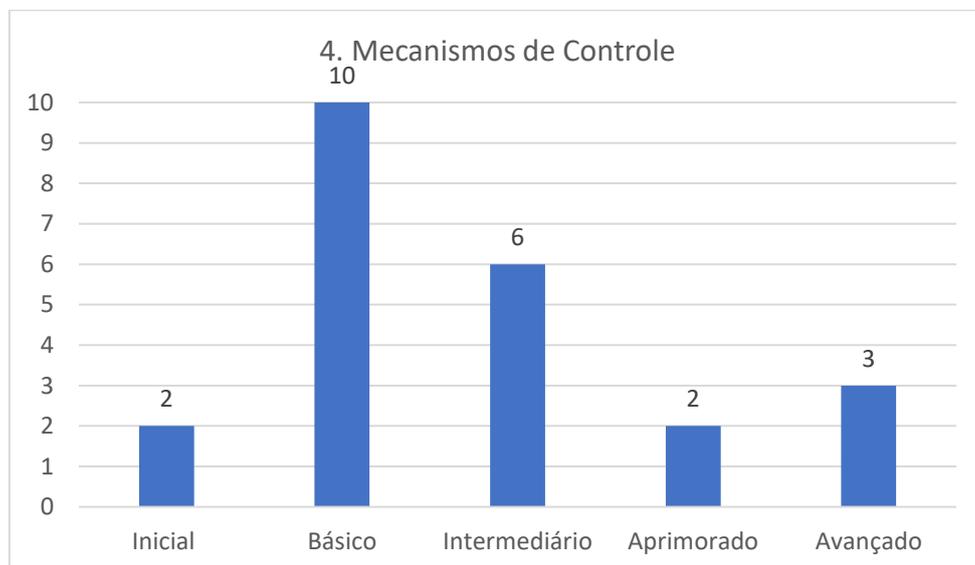
Arrecadada foi R\$ 13.180.012,84. Esse superávit se deu por conta de inclusão de taxas de novos serviços delegados, demonstrando que os recursos arrecadados foram superiores ao valor do orçamento da agência.

No terceiro item avaliado na dimensão de autonomia financeira foi avaliado se há casamento nos fluxos de entrada e saída dos recursos orçamentários, de forma que a programação e plano orçamentário não sejam prejudicados, o que não ocorre em 60,9% dos casos, ou seja, em 14 das agências avaliadas, o que também pode dificultar a execução das suas atividades planejadas.

#### 4.4 Mecanismos de Controle

O resultado geral da avaliação para a quarta dimensão da análise pode ser visualizado no gráfico a seguir, indicando o número de agências para cada um dos níveis de maturidade regulatória em relação a adoção de mecanismos de controle.

**Gráfico 4:** Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 4



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Pode-se verificar que para essa dimensão, 12 das 23 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico, 6 estão no nível intermediário e 5 nos estágios aprimorado/avançado. Ou seja, também para essa dimensão há uma maior concentração das agências avaliadas nos níveis mais baixos da escala de avaliação, o que indica a necessidade de ações visando dotá-las de recursos humanos e materiais para o aperfeiçoamento da sua transparência ativa, adoção de programas de integridade, dentre outros quesitos. A seguir, indicamos os principais aspectos para os itens dessa dimensão e algumas práticas identificadas durante as avaliações.

No primeiro item dessa dimensão, buscou-se avaliar se há divulgação dos resultados da sua atuação, por meio de: política de transparência e comunicação dos resultados da atividade regulatória (norma, procedimento, manual); divulgação de resultados da gestão (ex.: planejamento estratégico, avaliação de risco, programa de integridade, etc.); divulgação de resultados da atividade finalística (ex.: análise

quantitativa e qualitativa dos resultados da execução da política e programas de governo e dos projetos); e divulgação e comunicação com a sociedade (pesquisa de satisfação dos usuários e meios de comunicação como aplicativos, mídia social, mensagens, etc.).

Da análise dos aspectos indicados acima, pode-se verificar que em 11 agências, ou 47,8% da amostra, a pontuação obtida para esse item da avaliação foi inferior a 1/3 da pontuação possível, o que demonstra haver bastante espaço para uma melhor divulgação dos resultados alcançados pelos reguladores, principalmente em relação a uma melhor disponibilização de informações em seus sítios eletrônicos e interação com a sociedade por meio de diferentes plataformas, como as redes sociais, o que pode facilitar o entendimento pelos consumidores, por exemplo, dos detalhes das faturas dos diversos serviços regulados. Em 9 casos, ou 39,1% das agências avaliadas, a pontuação foi superior a 2/3 e algumas práticas identificadas são descritas a seguir.

No caso da ANEEL, foi verificada a 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 consumidor<sup>17</sup>, além da transmissão das reuniões da diretoria pela internet, que ficam disponíveis para consulta no YouTube, o que também pode ser adotado por outras agência visando uma maior transparência das suas ações.

A ANTAQ também disponibiliza informações da sua atuação em transparência ativa, incluindo relatórios de atividades<sup>18</sup>, relacionamento com a sociedade<sup>19</sup>, relatórios da ouvidoria<sup>20</sup>, planejamento estratégico<sup>21</sup>, programa de integridade<sup>22</sup>, consultas e audiências públicas<sup>23</sup> e decisões colegiadas<sup>24</sup>. Ressalta-se, ainda, a iniciativa para implementação de um “Banco de Jurisprudência da ANTAQ”, o qual permitirá a divulgação das informações transversais, além de um painel de gestão regulatória que contemplará uma série de informações sobre suas atividades de regulação.

No site da ANAC são disponibilizadas informações da sua atuação, incluindo relatórios de atividades<sup>25</sup>, relacionamento com a sociedade<sup>26</sup>, relatórios da ouvidoria<sup>27</sup>,

<sup>17</sup> <https://www.aneel.gov.br/indice-aneel-satisfacao-consumidor>

<sup>18</sup> [http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Relat%C3%B3rio-de-Atividades-2019-SPL\\_v3.pdf](http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Relat%C3%B3rio-de-Atividades-2019-SPL_v3.pdf)

<sup>19</sup> [http://portal.antaq.gov.br/index.php/aplicativo-sfis-mobile/;](http://portal.antaq.gov.br/index.php/aplicativo-sfis-mobile/)

<http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-de-servicos/>

<sup>20</sup> <http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/participacao-social/ouvidoria/>

<sup>21</sup> <http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/planejamento-estrategico/>

<sup>22</sup> <http://portal.antaq.gov.br/index.php/integridade-teste/>

<sup>23</sup> <http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/audiencia-publica-2/>

<sup>24</sup> <http://portal.antaq.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/diretoria-colegiada/>

<sup>25</sup> [https://www.anac.gov.br/publicacoes/publicacoes-arquivos/Relatorio\\_de\\_Atividades\\_2019.pdf](https://www.anac.gov.br/publicacoes/publicacoes-arquivos/Relatorio_de_Atividades_2019.pdf)

<sup>26</sup> <https://www.anac.gov.br/pesquisa-de-satisfacao>

<sup>27</sup> <https://www.anac.gov.br/ouvidoria/ouvidoria>

planejamento estratégico<sup>28</sup>, programa de integridade<sup>29</sup>, consultas e audiências públicas<sup>30</sup> e decisões colegiadas<sup>31</sup>.

A ARSAE-MG realiza a divulgação dos resultados da atividade regulatória, por meio da publicação das resoluções normativas, portarias, relatórios de fiscalização e resultados das audiências e consultas públicas no sítio eletrônico da agência (<http://www.arsae.mg.gov.br>). No caso da AGEPAN, pode-se destacar a divulgação do Relatório de Efetividade apresentando os resultados obtidos por todas as unidades da agência em sua página na internet<sup>32</sup>.

Em relação à divulgação e comunicação com a sociedade, verificou-se que a MOB disponibiliza notícias sobre a sua atuação em seu site<sup>33</sup> e no Twitter<sup>34</sup>. Também a ATR divulga de informações de interesse dos usuários dos serviços regulados por meio de redes sociais, como Facebook e Instagram (<https://www.facebook.com/atrtocantins> e [https://www.instagram.com/atr\\_tocantins](https://www.instagram.com/atr_tocantins)).

No segundo item dessa dimensão, buscou-se avaliar se há participação social de forma a contemplar os interesses setoriais e locais no processo de definição das prioridades regulatórias. Em 16 agências, ou 69,6% da amostra, não se verificou a elaboração de uma agenda regulatória, ou outro instrumento de definição dos temas prioritários para a atuação do regulador, e que contasse com a participação da sociedade.

Isso pode diminuir a participação dos diferentes segmentos da sociedade, como empreendedores e consumidores, em futuras discussões acerca de assuntos regulatórios, haja vista que não haveria uma sinalização e previsibilidade acerca dos temas a serem discutidos, prejudicando a preparação e efetiva participação dos interessados. Algumas práticas são exemplificadas a seguir.

Na ANAC podemos destacar a instituição de uma página eletrônica da agenda regulatória interativa<sup>35</sup>, contendo informações sobre as consultas públicas presenciais e virtuais, as análises das contribuições recebidas, a agenda regulatória aprovada e suas revisões, bem como o progresso de implementação dos temas da agenda.

No caso da ARSAE-MG, há participação social, por meio de consultas públicas e audiências públicas<sup>36</sup>, na elaboração de normas e atos regulatórios e no processo de definição das prioridades regulatórias, conforme consta na Lei nº 18.309/2009 (art. 6º Inciso XIII), no Decreto nº 47.884/2020 (art. 3º, Inciso 9º), na Resolução ARSAE-MG nº

<sup>28</sup> <https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/planejamento-estrategico>

<sup>29</sup> <https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/PlanodeIntegridadeFINALv2.pdf>

<sup>30</sup> <https://www.anac.gov.br/participacao-social/consultas-publicas>

<sup>31</sup> <https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/reunioes-da-diretoria-colegiada>

<sup>32</sup> <https://www.agepan.ms.gov.br/agepan-publica-relatorio-de-efetividade-2019/>

<sup>33</sup> <http://www.mob.ma.gov.br>

<sup>34</sup> <https://twitter.com/mobmaranhao>

<sup>35</sup> <https://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria/agenda-regulatoria-2019-2020>

<sup>36</sup> <http://www.arsae.mg.gov.br/audiencia-publica>

39/2013 (Capítulos II e III) e no Manual de Elaboração de Resoluções Normativas da ARSAE-MG, de maio de 2020.

No terceiro item dessa dimensão, foi avaliado se há participação social no processo de elaboração de atos regulatórios ou de outorga, por meio de audiências ou consultas públicas. Em 19 agências, que representam 82,6% dos órgãos avaliados, foi verificada a realização de audiências/consultas públicas no processo de elaboração de atos regulatórios ou de outorga, o que é um ponto bastante positivo e que revela que a prática de envolver as diversas partes interessadas na elaboração de novas normas já é uma realidade em grande parte da amostra analisada.

No quarto item dessa dimensão, buscou-se avaliar se as decisões da entidade reguladora são fundamentadas tecnicamente, contemplando: norma de obrigatoriedade de motivação das decisões; divulgação da justificativa sobre a discricionariedade da decisão; e utilização de análise de impacto, tais como avaliação de risco, análise qualitativa ou quantitativa, análise de custos e benefícios, etc.).

Nesse caso, em 10 agências, ou 43,5% da amostra, a pontuação obtida para esse item da avaliação foi igual ou superior a 2/3 e em igual número de agências a pontuação foi igual ou inferior a 1/3 da pontuação possível, o que demonstra que há espaço para o aprimoramento da fundamentação técnica das decisões em alguns reguladores, principalmente quanto à transparência dos casos em que a diretoria deixou de aplicar jurisprudência ou entendimento firmado sobre a questão regulatória analisada ou que discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais, além da necessidade de utilização de algum tipo de análise de impacto.

No quinto item dessa dimensão, foi avaliado se há transparência das reuniões colegiadas/deliberativas, por meio dos seguintes aspectos: norma de obrigatoriedade da transparência das reuniões deliberativas; divulgação do calendário de reuniões decisórias e pautas dos assuntos; transmissão das sessões deliberativas e participação sociedade em tempo real; registro dos atos originários das decisões proferidas e publicidade das decisões (ex.: disponibilização de atas e gravação); e sistema de acompanhamento processual eletrônico.

Para esse ponto, em 47,8% dos casos, ou 11 agências, a pontuação obtida para esse item da avaliação foi inferior a 1/3 da pontuação possível, o que demonstra que ainda há espaço para a melhoria da transparência das decisões de alguns órgãos. Passam a ser descritas a seguir algumas das práticas identificadas na avaliação, além das agências federais, que devem adotar as disposições da Lei nº 13.848/2019, conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras Federais.

Na ARSESP, verificou-se a divulgação das atas das reuniões<sup>37</sup> e das Deliberações da Diretoria<sup>38</sup> em sua página na internet.

---

<sup>37</sup> <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/reunioes-diretoria.aspx>

<sup>38</sup> <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/legislacao.aspx>

Na AGERGS foi verificada a divulgação da agenda<sup>39</sup> das reuniões decisórias do Conselho Superior, em que é possível visualizar o número do processo administrativo, a pauta da reunião, o conselheiro relator e o conselheiro revisor da matéria. Também há divulgação das atas e votos, bem como das resoluções do Conselho Superior<sup>40</sup> da agência, com o inteiro teor sobre o fundamento das decisões proferidas; publicação dos vídeos das reuniões colegiadas no canal do YouTube<sup>41</sup> e utilização de redes sociais para comunicação com a sociedade, em <https://www.facebook.com/Agergs.Oficial/> e [https://twitter.com/agergs\\_oficial](https://twitter.com/agergs_oficial).

No caso da ARSAE-MG, o calendário e as atas das reuniões<sup>42</sup> da Diretoria Colegiada constam no sítio eletrônico da agência, além do fato de as reuniões serem transmitidas ao vivo<sup>43</sup>. Na ARSAL, foi identificada a divulgação das pautas<sup>44</sup> e atas<sup>45</sup> das reuniões no seu site.

Na ARCE, pode-se ressaltar a existência de normativo interno tratando da transparência nas reuniões deliberativas; a divulgação do calendário de reuniões decisórias e as respectivas pautas; a possibilidade de acesso aos vídeos da transmissão das sessões deliberativas e participação da sociedade em tempo real; e o registro dos atos originários das decisões proferidas e publicidade das decisões<sup>46</sup>.

No sexto item dessa dimensão, buscou-se avaliar se a Ouvidoria funciona como entidade da gestão, agregando valor e subsidiando a tomada decisão dos reguladores, por meio da: atuação decorrente de denúncias; realização de pesquisa e avaliação de satisfação com seus usuários; elaboração de relatórios gerenciais de desempenho para subsídio à gestão e à atividade regulatória; e participação do ouvidor nas reuniões colegiadas.

A pontuação obtida para esse item da avaliação foi em média de 56,5%, o que indica um grau intermediário de atendimento aos quesitos avaliados, sendo que os aspectos em que foram observadas maiores oportunidades de melhoria relacionam-se à realização de pesquisa de satisfação com os usuários da Ouvidoria e participação do ouvidor nas reuniões colegiadas da diretoria ou conselho.

Na AGR, foi identificada a existência de um sistema de ouvidoria informatizado que possibilita o envio de reclamações, sugestões, opiniões, pedidos de informações ou críticas, além da publicação dos relatórios de ouvidoria atualizados na internet (<https://www.agr.go.gov.br/ouvidoria.html>).

<sup>39</sup> <https://agergs.rs.gov.br/eventos?datahoraini=01%2F05%2F2020&ordem=EVENTOSRECENTES>

<sup>40</sup> <https://agergs.rs.gov.br/documentos-do-conselho-superior>

<sup>41</sup> <https://www.youtube.com/c/AGERGSTV/videos>

<sup>42</sup> <http://www.arsae.mg.gov.br/component/gmg/page/838-reunioes-de-diretoria-colegiada>

<sup>43</sup> <http://www.arsae.mg.gov.br/component/gmg/story/417-arsae-mg-realiza-1-reuniao-de-diretoria-colegiada-com-transmissao-ao-vivo>

<sup>44</sup> <http://www.arsal.al.gov.br/reunioes/pautas>

<sup>45</sup> <http://www.arsal.al.gov.br/sala-de-imprensa/reunioes-de-colegiado/atas-2021>

<sup>46</sup> <https://www.arce.ce.gov.br/servicos/reunioes-do-conselho-diretor/>



No caso da AGER, agência do Estado do Mato Grosso, merece ser destacado o fato de haver participação da Ouvidoria nas reuniões da diretoria colegiada.

Na ARSESP, foi verificada a existência de um sistema de ouvidoria<sup>47</sup>, além do serviço de atendimento aos usuários<sup>48</sup> e a publicação dos relatórios de ouvidoria<sup>49</sup> atualizados na internet.

No caso da AGENERSA, identificou-se a existência de canais de comunicação com o consumidor, como a Ouvidoria<sup>50</sup>, a disponibilização de acesso às "perguntas frequentes" e da "cartilha do usuário" e a existência do canal "fale conosco".

Na ARSAE-MG, a Ouvidoria<sup>51</sup> realiza o atendimento, registro e encaminhamento de reclamações, denúncias dos usuários dos serviços regulados, bem como de sugestões e esclarecimentos sobre seus direitos e deveres, além de elaborar e divulgar relatórios gerenciais de desempenho relativos à sua atuação, conforme consta no Decreto nº 47.884/2020, art. 15, Inciso I e conforme pode ser verificado no Relatório Anual da Ouvidoria 2019<sup>52</sup>.

Na ARESC, constatou-se no site da agência o endereço <http://ouvidoria.aresc.sc.gov.br/cidadao> para o envio de sugestões, críticas, denúncias, reclamações, contando com número de protocolo para acompanhamento, e também solicitações para o e-SIC, habilitando a solicitação de acesso a documentos com base na Lei de Acesso à Informação (LAI).

No caso da AGERSA, conforme consta no site da agência, a Ouvidoria atua por meio de sistema de *call center*<sup>53</sup>, canal onde o usuário que já tenha registrado reclamação junto a concessionária e que não esteja satisfeito com as providências adotadas possa apresentar sua manifestação à agência. Na AGRESE, identificou-se a existência do SE-Ouv (Sistemas de Ouvidorias do Estado de Sergipe); Formulário da Ouvidoria da Agrese; e *call center*.

E na ATR, agência do Tocantins, são promovidas pesquisas de satisfação com os usuários por meio do FalaBR.

No sétimo e último item dessa dimensão, foi avaliado se existe programa de integridade instituído e em funcionamento, contemplando: norma ou política de implementação do programa; definição de código de conduta dos agentes públicos; definição de área responsável de *compliance*; comunicação efetiva do plano para a sensibilização da organização; e disponibilização de meio ou canal de denúncia interna.

<sup>47</sup> <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/ouvidoria/home-ouvidoria.aspx>

<sup>48</sup> <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/relacionamento-com-o-usuario/home-page-usuario.aspx>

<sup>49</sup> <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/ouvidoria/resultado-de-atendimento-a-ouvidoria.aspx>

<sup>50</sup> [http://www.agenersa.rj.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=18](http://www.agenersa.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=18)

<sup>51</sup> <http://www.arsae.mg.gov.br/2014-11-15-20-31-56/ovdr>

<sup>52</sup> <http://arsae.mg.gov.br/component/gmg/story/447-ouvidoria-da-arsae-mg-publica-relatorio-anual-de-atividades>

<sup>53</sup> [http://www.agersa.ba.gov.br/?page\\_id=7596](http://www.agersa.ba.gov.br/?page_id=7596)



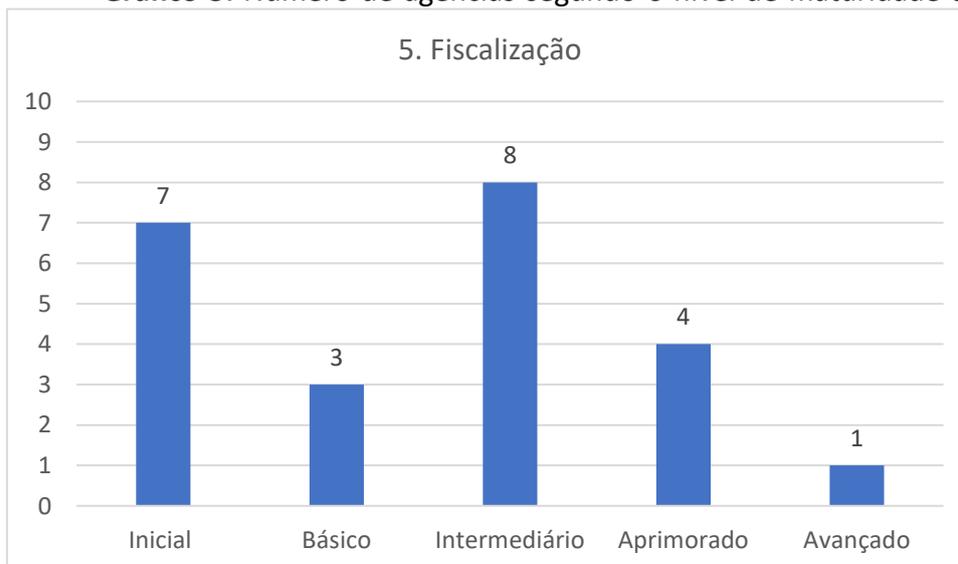
Em 16 agências, ou 69,6% da amostra, a pontuação obtida para esse item da avaliação foi inferior a 1/3 da pontuação possível, considerado um baixo nível de adoção das práticas descritas acima, revelando que é preciso avançar na implementação de mecanismos voltados a promoção da integridade nas agências, de modo a detectar, prevenir e remediar possíveis casos de fraude, corrupção e a captura dos reguladores. Nas agências federais avaliadas, a maior parte dos itens avaliados encontrava-se presente.

Em relação a esse ponto, destacamos a existência, no Estado de Goiás, de um Programa de *Compliance* Público<sup>54</sup> (PCP) e do termo de compromisso nº 12/2019 GEAC-05474, que definiu a implantação do PCP na AGR. Essa agência também criou um Comitê Setorial de *Compliance* Público que está implementando a gestão de riscos<sup>55</sup>.

#### 4.5 Fiscalização

O resultado geral da avaliação para a quinta dimensão de análise pode ser visualizado no gráfico a seguir, indicando o número de agências para cada um dos níveis de maturidade regulatória em relação a fiscalização.

**Gráfico 5:** Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 5



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Pode-se verificar que para essa dimensão, 10 das 23 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico, 8 estão no nível intermediário e 5 nos estágios aprimorado/avançado. A seguir, passamos a indicar os principais aspectos para os itens avaliados nessa dimensão.

No primeiro item dessa dimensão, buscou-se avaliar se a equipe tem autonomia no processo de fiscalização, verificando a existência de procedimento de tomada de decisão e supervisão; segregação das atividades de fiscalização

<sup>54</sup> <http://www.controladoria.go.gov.br/cge/o-que-fazemos/programa-de-compliance-publico>

<sup>55</sup> <http://www.agr.go.gov.br/home/noticias/1908-programa-compliance-público-começa-a-ser-implantado-na-agr.html>



(supervisão/fiscalização); definição das atribuições de responsabilidade; e formalização das decisões em processos.

Da análise dos aspectos indicados acima, em 13 agências, representando 56,5% da amostra, restou evidenciado que as equipes detêm autonomia nas fiscalizações, considerando os aspectos elencados acima, o que não foi verificado no caso de outros 10 reguladores.

Na ANTT, 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. Na ANTAQ, há previsão para as Unidades Regionais serem chefiadas por servidores de carreira do quadro efetivo e específico da agência, nomeados pela Diretoria, conforme Resolução nº 1.173/2008.

No caso da ARSESP, foram identificados a formalização de processos de fiscalização, a definição de atribuições das diretorias, superintendências e gerências, nos artigos 25 a 39 da Deliberação Arsesp nº 53/2009, e o fluxo de atividades adotados em ações de fiscalização.

Na ARESC, identificou-se a definição e formalização dos procedimentos de fiscalização, principalmente por meio das Resoluções nº 047/2016/Rev.1 e nº 053/2019/Rev.1; e a definição e formalização das sanções aplicáveis, por meio da Resolução nº 052/2016.

E no caso da ARPE, há especificação e separação de competências efetuada por norma, conforme Resolução ARPE nº 83/2013, criando as condições necessárias para que se garanta a autonomia das equipes de fiscalização, sobretudo no processo administrativo punitivo.

No segundo item dessa dimensão, buscou-se avaliar se existe programa e incentivo à capacitação permanente da equipe técnica e pertinente às atividades regulatórias, considerando o que segue: 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.

Da análise das evidências encaminhadas pelos reguladores, no caso de 17 agências, representando 73,9% da amostra, não restou demonstrado que as mesmas atendam aos quesitos da avaliação. Esse é um ponto de preocupação, posto que os treinamentos e capacitações são elementos essenciais para uma boa atuação dos fiscais no planejamento e execução das fiscalizações, inclusive no monitoramento das medidas deliberadas pela diretoria ou conselho em caso de eventuais penalidades às concessionárias, razão pela qual deve-se buscar fomentar as capacitações.

Em relação a esse aspecto, podemos citar a aprovação do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP/2020), por meio da Portaria ANTAQ nº 39/2020-DG, com o intuito de promover a melhoria das competências profissionais e o processo de aprendizagem contínua dos servidores, contemplando orçamento específico para capacitações.

Na ANAC, identificou-se a aprovação do Plano Anual de Capacitação (PAC/2019), uma das ações da Política de Capacitação e Desenvolvimento da agência disposta na Instrução Normativa ANAC nº 90/2015, com ações de formação e capacitação voltadas para o desenvolvimento e aprimoramento contínuo dos servidores, contemplando orçamento específico para as capacitações.

No caso da ADASA, 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.

Na AGENERSA, destaca-se a capacitação de sua equipe técnica por meio do programa de desenvolvimento contínuo, pela existência de uma Escola de Regulação<sup>56</sup>, e de orçamento específico para capacitação.

No terceiro item da dimensão Fiscalização, buscou-se avaliar se há planejamento e instrumentos de fiscalização adequados para desempenho das atividades regulatórias, por meio de: existência de planos de fiscalização (anual, semestral, etc.); elaboração e divulgação de relatórios de fiscalização; manuais de execução dos serviços e procedimentos e orientações técnicas de fiscalização; e recursos e infraestrutura suficientes e adequadas.

A pontuação obtida para esse item da avaliação foi em média de 47,3%, o que indica um grau intermediário de atendimento aos quesitos avaliados, sendo que os aspectos em que foram observadas maiores oportunidades de melhoria relacionam-se a manuais de execução dos serviços e procedimentos e orientações técnicas de fiscalização e recursos e infraestrutura que sejam suficientes e adequados.

No caso da ANEEL, há divulgação de relatórios de fiscalização, incluindo dados de desempenho e da sustentabilidade econômico-financeira das empresas de distribuição<sup>57</sup>, tais como endividamento, eficiência, investimentos, rentabilidade, etc. Também se identificou a 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 georreferenciadas<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> [http://www.agenersa.rj.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3106:2019-12-16-20-35-44&catid=108:noticias&Itemid=124](http://www.agenersa.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3106:2019-12-16-20-35-44&catid=108:noticias&Itemid=124)

<sup>57</sup> [https://www.aneel.gov.br/informacoes-tecnicas/-/asset\\_publisher/CegkWaVJWF5E/content/sustentabilidade-economico-financeira/656815?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Finformacoes-tecnicas%3Fp\\_p\\_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](https://www.aneel.gov.br/informacoes-tecnicas/-/asset_publisher/CegkWaVJWF5E/content/sustentabilidade-economico-financeira/656815?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.aneel.gov.br%2Finformacoes-tecnicas%3Fp_p_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)

<sup>58</sup> <https://www.aneel.gov.br/3-seminario-do-sistema-ggt>

Na ANTT, os Planos Anuais de Fiscalização das superintendências e os Relatórios Anuais de Atividades<sup>59</sup> da agência tratam do planejamento e resultados dos instrumentos de fiscalização para o desempenho das suas atividades.

No caso da ANTAQ, foi verificada a implementação de Planos Plurianuais de Fiscalização com uma nova metodologia de fiscalização que adota o Modelo Quantitativo de Risco, espécie de fiscalização responsiva, no qual se analisa o histórico comportamental dos agentes fiscalizados para que as ações fiscalizatórias sejam proporcionais à conduta histórica identificada.

A ADASA, por sua vez, divulga na internet relatórios de fiscalização da concessionária de saneamento ambiental do DF<sup>60</sup>, separados por ano de emissão, e relatórios de avaliação dos indicadores de desempenho dos serviços prestados pela companhia de saneamento<sup>61</sup>. Também foi observada a utilização de modernas tecnologias como suporte à fiscalização, como o uso de drones<sup>62</sup>, uma inovação que pode facilitar a obtenção de evidências para a atuação dos fiscais.

Na AGERSA, há divulgação em transparência ativa dos cronogramas de fiscalização<sup>63</sup>, assim como os relatórios das fiscalizações realizadas<sup>64</sup>. Constam no site do órgão os Relatórios das Fiscalizações realizadas, assim como Notas Técnicas que pormenorizam a metodologia estabelecida anualmente para a revisão tarifária da concessionária de saneamento<sup>65</sup>. E na ARSAL, são divulgação dos relatórios de desempenho da fiscalização da área de Gás Canalizado<sup>66</sup>.

No caso da ARP, agência reguladora de Palmas, também ocorre a divulgação dos relatórios de fiscalização dos serviços de fornecimento de água e esgoto em sua página na internet<sup>67</sup>. No site da ARESC<sup>68</sup>, os relatórios são separados por setor regulado e município conveniado, o que facilita o acesso a essas informações.

Para a ARPE, pode-se destacar a utilização de referenciais técnicos como forma de estabelecer parâmetros de desempenho e indicadores que permitam o acompanhamento da qualidade dos serviços prestados à população, a exemplo da

<sup>59</sup> [http://www.antt.gov.br/textogeral/Relatorios\\_Anuais.html](http://www.antt.gov.br/textogeral/Relatorios_Anuais.html)

<sup>60</sup> <http://www.adasa.df.gov.br/fiscalizacao-sae1/fiscalizacao-direta/relatorios-de-vistoria-e-fiscalizacao-rvf>

<sup>61</sup> <http://www.adasa.df.gov.br/fiscalizacao-sae1/fiscalizacao-indireta/indicadores-de-desempenho>

<sup>62</sup> [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](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)

<sup>63</sup> [http://www.agersa.ba.gov.br/?page\\_id=5865](http://www.agersa.ba.gov.br/?page_id=5865)

<sup>64</sup> [http://www.agersa.ba.gov.br/?page\\_id=8689](http://www.agersa.ba.gov.br/?page_id=8689)

<sup>65</sup> [http://www.agersa.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Nota\\_tecnica\\_003\\_2019\\_Metodologia\\_Revisao\\_Periodica\\_sem\\_conteudo\\_pl\\_anilhas.pdf](http://www.agersa.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Nota_tecnica_003_2019_Metodologia_Revisao_Periodica_sem_conteudo_pl_anilhas.pdf)

<sup>66</sup> <http://www.arsal.al.gov.br/servicos/gas-natural-canalizado/fiscalizacao>

<sup>67</sup> <https://www.palmas.to.gov.br/portal/orgaos/agencia-de-regulacao-controle-e-fiscalizacao-de-servicos-publicos-de-palmas/53/>

<sup>68</sup> <https://www.aresc.sc.gov.br/index.php/documentos/relatorios-de-fiscalizacao-de-municipios-conveniados>

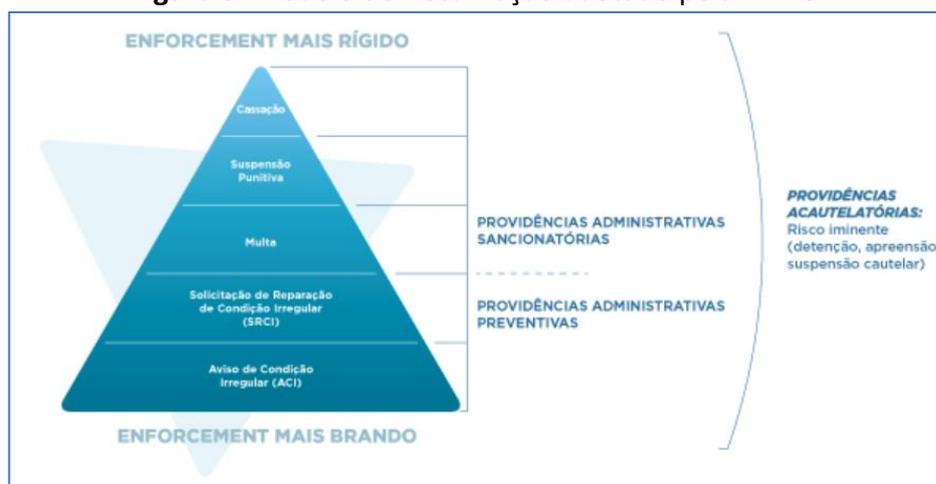
Resolução ARPE nº 004, de 10/08/2006, referente à fiscalização e acompanhamento dos serviços de gás canalizado.

No quarto item da dimensão Fiscalização, buscou-se avaliar se a aplicação de penalidade e outros mecanismos decorrentes, como os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), são transparentes e possuem efetividade, por meio da existência de: normativo com prazos, responsabilidades, tramitação processos de penalidade e acordo; mapeamento do processo e sistema eletrônico de acompanhamento dos processos e acordos; avaliação da efetividade dos processos e acordos (indicadores, análise quali-quantitativa, da judicialização dos processos); divulgação dos resultados dos processos e dos acordos em transparência ativa; e previsão de utilização de inovações regulatórias (arbitragem, regulação responsiva, etc.).

Em 11 agências, ou 47,8% da amostra, a pontuação obtida para esse item da avaliação foi inferior a 1/3 da pontuação possível, nível considerado baixo, o que indica ser necessário aperfeiçoar os mecanismos relacionados ao processo sancionador, como a transparência dos mesmos, a avaliação da sua efetividade e a adoção de princípios como a regulação responsiva, segundo o qual as ações de fiscalização devem ser moduladas, dependendo no perfil e comportamento de negócios específicos (OCDE, 2014).

Dentre as práticas identificadas, pode-se destacar a implementação pela ANEEL do processo de fiscalização responsiva<sup>69</sup>, 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. Também na ANAC houve a previsão de inovações regulatórias, por meio da Resolução ANAC nº 472/2018, que dispõe sobre aplicação de medidas preventivas, como o Aviso de Condição Irregular e a Solicitação de Reparação de Condição Irregular, e de medidas corretivas, a exemplo de Plano de Ações Corretivas (PAC) e Termo de Cessação de Conduta (TCC).

**Figura 3:** Modelo de Fiscalização adotado pela ANAC.



Fonte: <https://www.anac.gov.br/noticias/2018/anac-aprimora-a-aplicacao-de-sancoes-administrativas-aos-regulados>

<sup>69</sup> <http://www.anacebrasil.org.br/noticias/fiscalizacao-responsiva-e-um-avanco-na-regulacao-do-setor-eletrico-dizem-agentes/>

Outra prática interessante observada na ANAC foi a existência de um painel de informações gerenciais, de uso interno, em que é possível acompanhar a efetividade dos processos de sanção relacionados às concessões do setor de aviação civil.

No âmbito da ADASA, destaca-se a realização de 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 Pípiripau<sup>70</sup>.

Na ARSESP, identificou-se a adoção de Termos de Ajustamento de Conduta (artigo 17 da Portaria CSPE nº 24/199971 e artigo 27 da Deliberação ARSESP nº 31/200872), alternativamente à imposição de penalidade ou como medida preventiva de irregularidade ou dano futuro.

No caso da MOB, foi verificada a existência de procedimentos para aplicação de penalidades na Resolução MOB nº 001, de 20 de janeiro de 2017, que aprova o regulamento do sistema de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado do Maranhão, e na Resolução MOB nº 001, de 13 de abril de 2015, que aprova o regulamento do serviço público de transporte aquaviário intermunicipal de passageiros, cargas e veículos.

E na AGERGS, identificou-se que a agência estabeleceu, por meio da Resolução Normativa do Conselho Superior nº 47, de 31 de janeiro de 2019, critérios e procedimentos para a celebração de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com as concessionárias ou delegatárias de serviços públicos regulados.

No quinto e último item dessa dimensão, foi avaliado se a sistemática de gestão e acompanhamento do setor e contratos regulados é efetivamente realizada, contemplando: a existência de 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 sua qualidade; indicadores e/ou análises *ex post* quali-quantitativas do setor e da execução dos contratos; utilização de sistemas gerenciais de informação que permitem a tempestividade e oportunidade da avaliação; e análise quantitativa e qualitativa das revisões e repactuações contratuais.

Da análise das evidências encaminhadas, verificou-se que em 13 delas, ou 56,5%, é adotada uma sistemática de acompanhamento do setor regulado. Por outro lado, em 10 agências, ou 43,5% da amostra, não restou demonstrado que as mesmas atendam os quesitos da avaliação em um nível razoável. Portanto, também aqui entendemos ser necessário dotar as agências de capacidades estatais para um efetivo acompanhamento dos setores regulados, dando transparência aos níveis de serviço alcançados pelas concessionárias e aos resultados de revisões contratuais, além de oportunizar intervenções regulatórias caso se façam necessárias, por exemplo, em virtude de

<sup>70</sup> <http://www.adasa.df.gov.br/area-de-imprensa/noticias/1525-adasa-divulga-regras-para-alocacao-de-agua-no-pipiripau%27>

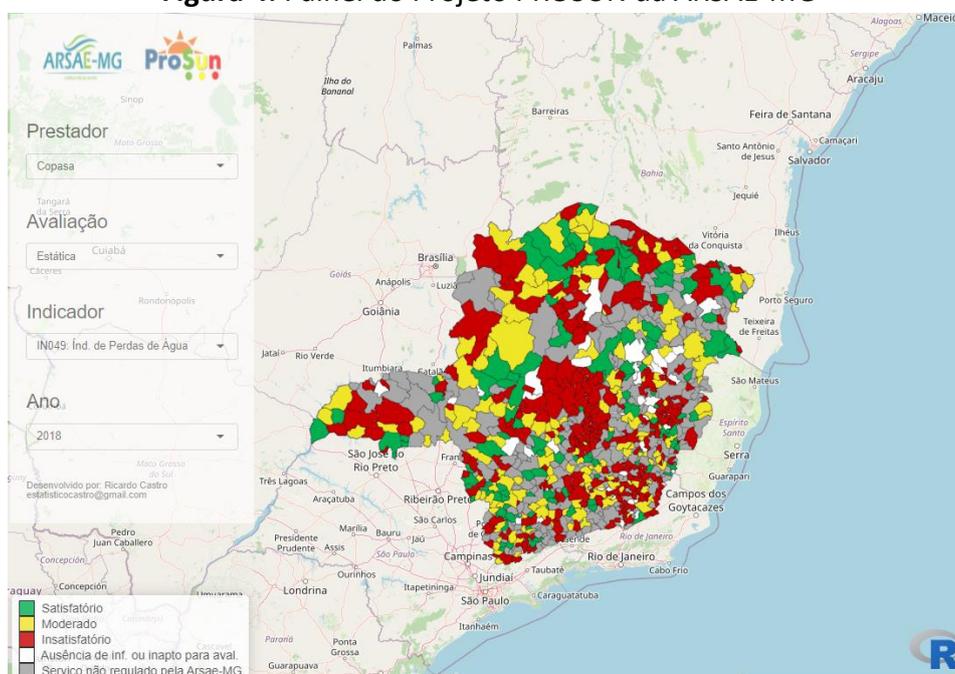
<sup>71</sup> [http://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/lptcs\\_24.pdf](http://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/lptcs_24.pdf)

<sup>72</sup> <http://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/ldl0312008.pdf>

descompasso do desempenho das concessionárias em relação aos padrões estabelecidos pelo regulador.

Na ARSAE-MG, foi identificada uma sistemática acerca do monitoramento e acompanhamento dos serviços prestados e da sua qualidade (níveis de serviço, indicadores de desempenho, etc.) por meio do “Projeto Sunshine - Regulação por Exposição – Prosun”<sup>73</sup>. Por meio dessa iniciativa, são avaliados indicadores dos serviços de água e esgoto de prestadores regulados pela agência, com o objetivo de elevar a transparência e o controle social, em uma avaliação baseada em oito indicadores (5 para água e 3 para esgoto), com metas regulamentadas na Resolução ARSAE-MG nº 108, de 6 de abril de 2018.

**Figura 4: Painel do Projeto PROSUN da ARSAE-MG**



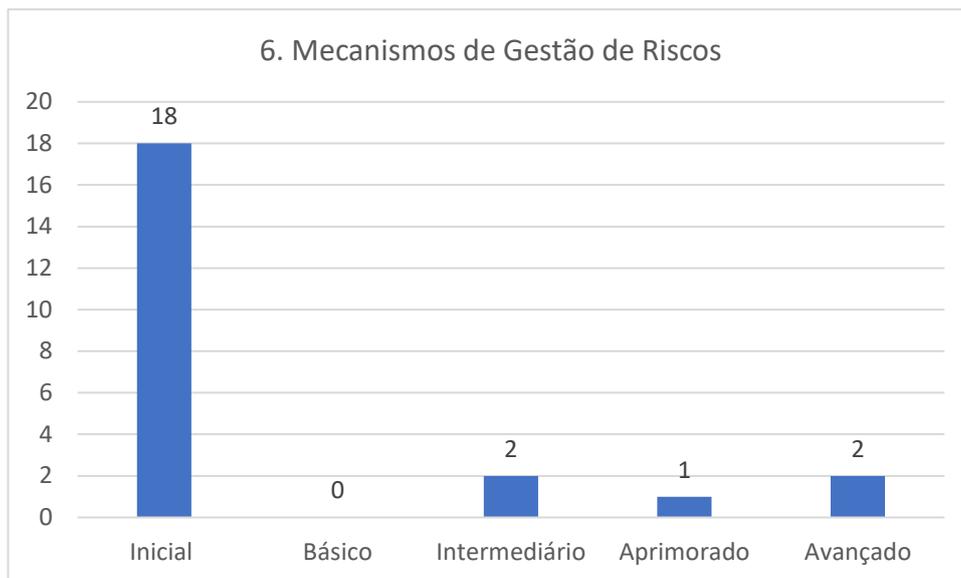
Fonte: <https://sites.google.com/view/prosun/resultados/minas-em-mapas>

#### 4.6 Mecanismos de Gestão de Riscos

O resultado geral da avaliação para a sexta dimensão da análise é indicado no gráfico a seguir, que mostra o número de agências para cada um dos níveis de maturidade regulatória no que tange à gestão de riscos, tanto organizacionais quanto regulatórios.

<sup>73</sup> <http://www.arsae.mg.gov.br/component/gmg/page/804-projeto-sunshine>

**Gráfico 6:** Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 6



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Verifica-se que para essa dimensão, 18 das 23 agências avaliadas encontram-se no estágio inicial, 2 estão no nível intermediário e 3 nos estágios aprimorado/avançado, ou seja, a maioria das agências ainda não internalizou práticas de gestão de riscos em seus processos organizacionais, e também em relação a processos finalísticos de regulação. A seguir, passamos a indicar os principais aspectos para os itens avaliados nessa dimensão.

No primeiro item dessa dimensão, buscou-se avaliar se é aplicada uma política de gestão de riscos organizacionais, por meio da instituição de uma política e definição do apetite à risco da organização, incluindo as estratégias e diretrizes de implementação da gestão de riscos. E no segundo item, se são realizados o gerenciamento e a avaliação dos riscos organizacionais, perpassando toda a organização (ex.: identificação, análise, avaliação dos riscos, estratégias de tratamento).

Da análise dos aspectos indicados acima, observou-se que em 18 agências, representando 78,3% da amostra, não foi evidenciado que haja uma política de gestão de riscos organizacionais nem que seja realizado o gerenciamento destes riscos, o que pode comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos destas organizações.

Na ANEEL, são adotados mecanismos de Gestão de Riscos em processos estratégicos e organizacionais, inclusive contando com um Manual de Gestão de Riscos Estratégicos<sup>74</sup>, que possui como base a estrutura do framework da Norma ISO 31000:2009 Gestão de Riscos e os fundamentos e conceitos do COSO II – ERM.

No caso da ANTAQ, observou-se a instituição de uma política de gestão de riscos organizacionais, aprovada pela Portaria ANTAQ nº 71/2018-DG, a qual instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles, que é responsável pela definição dos níveis de

<sup>74</sup><https://www.aneel.gov.br/documents/653889/19966798/Manual+Riscos+Estrat%C3%A9gico/a06676a2-5f6a-a700-4ba6-9d108cb204a2>

apetite a risco, bem como uma Metodologia de Gestão de Riscos, que trata das estratégias e diretrizes de implementação da gestão de riscos.

O mesmo ocorre na ANAC, em que a política de gestão de riscos organizacionais encontra-se disposta na Instrução Normativa ANAC nº 114/2017. Destaca-se, ainda, que a gestão da avaliação dos riscos organizacionais nessa agência é realizada por intermédio do Sistema RiscoPro, que contempla levantamento preliminar e contexto, identificação e análise de riscos, avaliação e matriz de riscos, e tratamento dos riscos.

E no terceiro e quarto itens desta dimensão, buscamos analisar se é aplicada uma política de riscos regulatórios, por meio da adoção de regulação baseada em riscos, e se o gerenciamento e a avaliação destes riscos são realizados. Diante das análises, identificou-se que em 21 das agências avaliadas, ou 91,3%, não é aplicada uma política que aborde os riscos regulatórios. E que em 20 delas não se realiza o gerenciamento ou avaliação destes riscos.

Em relação a esse ponto, destaca-se que 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, o que tende a minimizar os custos da regulação sobre os cidadãos e as empresas.

Na ANEEL, verificou-se que a alocação dos recursos existentes é realizada de acordo com os riscos regulatórios, por meio de instrumentos como a fiscalização responsiva. No caso da ANAC, pode-se observar a instituição de Diretrizes para a Qualidade Regulatória<sup>75</sup>, contemplando ambiente regulatório, regulação técnica e econômica, regulamentação e fiscalização, que direcionam a atuação da agência à gestão de riscos.

#### **4.7 Análise de Impacto Regulatório**

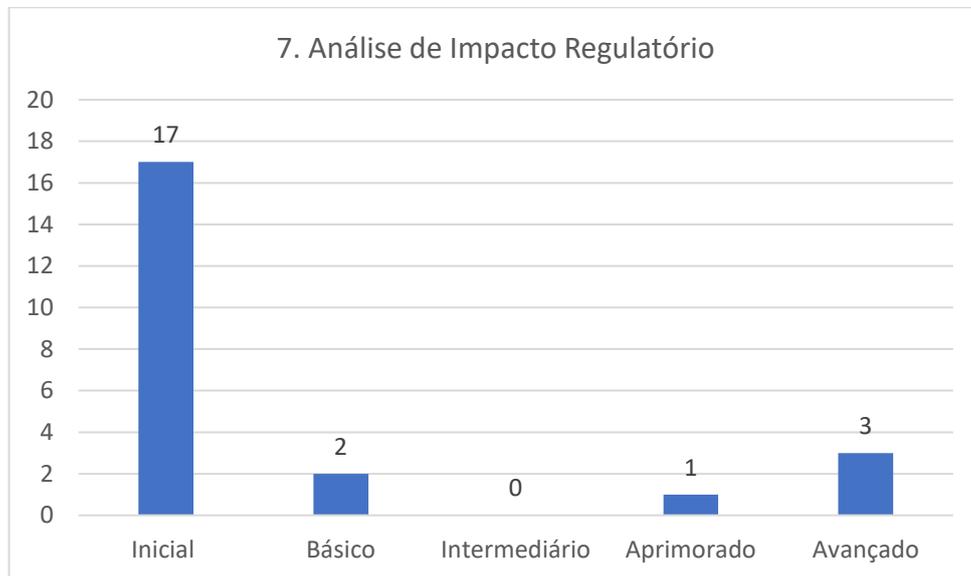
O resultado geral da avaliação para a sétima dimensão da análise é mostrado no gráfico a seguir, indicando o número de agências para cada um dos níveis de maturidade regulatória no que tange à adoção da análise de impacto regulatório, processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de

---

<sup>75</sup> <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2017/41-1/anexo-i-diretrizes-para-a-qualidade-regulatoria-da-anac>

um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos com a regulação.

**Gráfico 7:** Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 7



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Verifica-se que para essa dimensão, 19 das 23 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico e 4 nos estágios aprimorado/avançado. O resultado demonstra que a maioria das agências ainda não internalizou práticas de análise de impacto em seus processos regulatórios, o que pode levar a tomada de decisão a partir de informações limitadas e sem considerar de forma adequada quais grupos serão afetados pelas novas regulações e de que maneira se darão esses impactos. Os principais aspectos para os itens avaliados nessa dimensão passam a ser descritos na sequência.

No primeiro item dessa dimensão, buscou-se avaliar se há norma prevendo a realização de análise de impacto regulatório (AIR), contendo hipóteses de aplicação e dispensa, metodologia, prazos, e diferenciação de metodologia para diferentes níveis de complexidade de atos regulatórios. E no segundo item, se a AIR é utilizada para um alto percentual (70%) de práticas regulatórias. Da amostra analisada, verificou-se que a AIR não é normatizada em 17 agências, ou 73,9% dos casos, e que em 19 agências, ou 82,6% da amostra, não é utilizada em um alto percentual de práticas regulatórias. Tais resultados são um indicativo de que a AIR ainda não é uma prática adotada na maioria dos órgãos avaliados.

No âmbito da ANEEL, observou-se a 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.

Na ANTT, há um manual contendo material de apoio para a Análise de Impacto Regulatório e a Avaliação de Resultado Regulatório<sup>76</sup>. Na ANAC, também se observou a instituição de um Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório<sup>77</sup>.

Na ANTAQ, observou-se a realização de análises de impacto por meio de notas técnicas, que integram os processos de audiências e consultas públicas, embora a proposta normativa que trata de AIR encontrar-se em aprovação.

No caso da ARSAE-MG, a definição das hipóteses de aplicação e dispensa de AIR, bem como metodologia de execução, constam no Manual de Elaboração de Resoluções Normativas<sup>78</sup> e na Resolução Conjunta SEMAD/ARSAE-MG/FEAM/IEF/IGAM nº 2953, de 24 de março de 2020.

Também foi verificado que a AGERGS disciplinou, recentemente, a AIR no âmbito da agência, por meio da Resolução Normativa do Conselho Superior nº 59, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 22 de julho de 2020.

E no caso da ARBEL, há previsão na Lei Municipal nº 9.576/2020 de realização de AIR anteriormente à adoção e alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados, porém ainda há a necessidade de normativo interno regulamentando essa previsão.

No terceiro item dessa dimensão, foi avaliado se há divulgação das informações e resultados das AIR realizadas para atos regulatórios, verificando se: as mesmas são documentos públicos; existe a publicação dos relatórios de AIR; a AIR é integrada ao processo de consulta ou audiência pública; e a linguagem utilizada para divulgação da AIR é clara e simples. Em 18 agências reguladoras avaliadas, ou 78,3%, identificou-se que os quesitos não são atendidos.

No último item dessa dimensão, foi avaliado se é utilizada alguma metodologia de coleta de dados e análise de alternativas nas AIR realizadas, por meio de uso efetivo de base de dados “*database*” e/ou “*bigdata*” do setor e/ou sistema confiável de coleta de informações, se as análises elaboradas pelo órgão consideram pelo menos três alternativas comparativamente; além do uso de análises quantitativas e qualitativas - custo-benefício, multicritério, custo-efetividade.

Em relação a esse ponto, temos que 19 agências, que representam 82,6% dos casos analisados, não evidenciaram a adoção dos mecanismos descritos acima, o que também é um ponto que merece atenção por parte dos reguladores.

---

<sup>76</sup>[http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/SiteAssets/Paginas/AIR/Manual%20de%20AIR%20e%20ARR\\_2020.pdf](http://governanca.antt.gov.br/AgendaRegulatoria/SiteAssets/Paginas/AIR/Manual%20de%20AIR%20e%20ARR_2020.pdf)

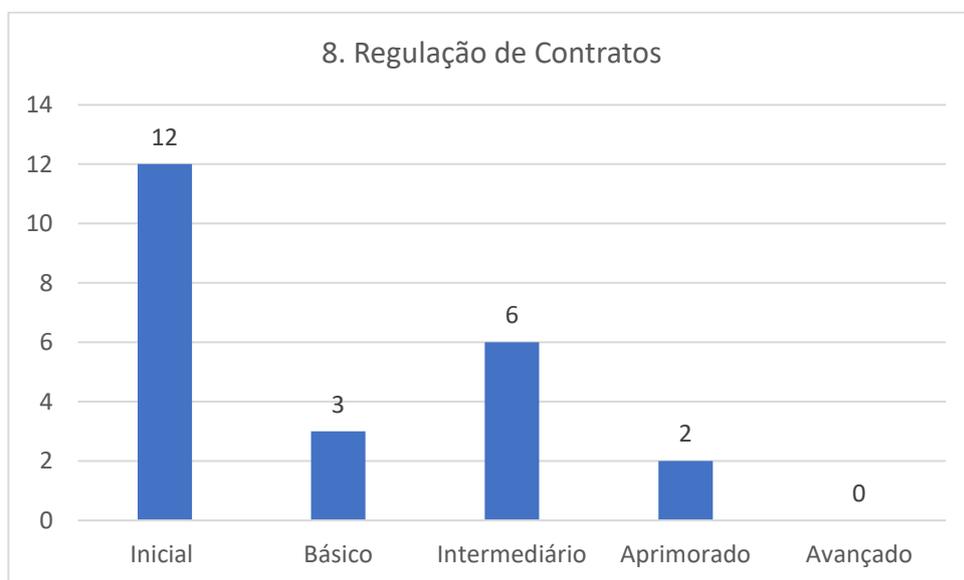
<sup>77</sup> [https://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria/arquivos/guia\\_air\\_v00.pdf](https://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria/arquivos/guia_air_v00.pdf)

<sup>78</sup>[http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/cartilhas/Manual\\_Elaborao%20de%20Resolues%20Normativas\\_Final.pdf](http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/cartilhas/Manual_Elaborao%20de%20Resolues%20Normativas_Final.pdf)

## 4.8 Regulação de Contratos

O resultado geral da avaliação para a oitava dimensão da análise é mostrado no gráfico a seguir, indicando o número de agências para cada um dos níveis de maturidade regulatória no que tange à regulação de contratos.

**Gráfico 8:** Número de agências segundo o nível de maturidade da dimensão 8



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Para essa dimensão, 15 das 23 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico, 6 no nível intermediário e 2 no estágio aprimorado. Ressalta-se, no entanto, que algumas questões foram consideradas não aplicáveis em várias agências, principalmente em virtude de se tratar de atribuições do ministério setorial, secretaria estadual/municipal ou empresas de planejamento e pesquisa, por exemplo. É o caso dos aspectos relacionados à priorização de investimentos; estudos prévios de impacto e viabilidade sócio, econômica, ambiental e técnica; e impacto fiscal dos projetos.

Outro aspecto que merece ser destacado para essa dimensão é que, em geral, não foram apresentadas as informações para os diferentes setores regulados pelas agências multissetoriais, o que acabou por reduzir a pontuação à metade nesses casos, mesmo em uma situação em que todos os quesitos fossem atendidos para um setor, mas não se dispusesse de informações para os demais. Foi adotada essa simplificação porque não foram enviadas as informações sobre as receitas e/ou investimentos para os diversos setores, de maneira que pudesse ser feita uma ponderação considerando a relevância de cada um deles em termos de materialidade.

Os principais aspectos para os itens avaliados nessa dimensão passam a ser descritos na sequência.

Em relação aos riscos dos projetos, buscou-se avaliar se os mesmos são identificados e tratados contratualmente, considerando: existência de norma ou manual estabelecido para orientar a construção da matriz de riscos do contrato; identificação

dos riscos, como os riscos de demanda, riscos de projeto de engenharia e obra, riscos de operação e riscos de financiamento e garantias; utilização de critérios objetivos para alocação dos riscos; adoção de matriz de alocação de riscos (representação gráfica com indicação dos responsáveis pelo risco, hipóteses de compartilhamento); e identificação de tratamento dos riscos (aceitar, mitigar, transferir, assumir, etc.).

O resultado da avaliação indica que 16 das 23 agências, ou 69,6% da amostra, obtiveram para esse item uma pontuação inferior a 1/3 da possível, ou seja, um reduzido nível de atendimento aos quesitos analisados. Cabe destacar que a ausência de uma adequada alocação da exposição aos riscos e sua previsão nos contratos pode implicar em disputas judiciais e elevados custos de transação para as partes envolvidas na busca de uma solução dos casos em que determinados riscos se materializem.

Por exemplo, na AGER identificou-se que os contratos mais recentes de rodovias estaduais são dotados de matriz de riscos, ainda que simplificadas (pois não indicam probabilidade e impacto), e que contém: a definição dos riscos, a alocação, se público, privado ou compartilhado, e medidas de mitigação. No caso da ANAC, pode-se observar que os contratos de concessão aeroportuária possuem cláusulas expressas dos riscos alocados ao Poder Concedente e ao Concessionário.

No que tange aos critérios de alteração contratual, buscou-se identificar se estão adequadamente definidos, considerando a previsão de: metodologia de cálculo de indenizações; prazos mínimos para renegociação do contrato; hipóteses e metodologia para o reestabelecimento do equilíbrio econômico financeiro do contrato; utilização de inovações regulatórias para resolução de conflitos e inadimplementos contratuais (arbitragem, mediação, *step in rights*, intervenção); e definição das penalidades, gravidade e gradação.

Identificou-se que 11 agências, ou 47,8% da amostra, obtiveram uma baixa pontuação em relação a esses quesitos, inferior a 1/3 da possível, e a pontuação média geral para esse item em termos percentuais foi de 37%; portanto, deve-se buscar o aperfeiçoamento dos contratos para que haja previsão de cláusulas abordando os pontos acima, de modo a garantir maior segurança para ambas as partes nas relações contratuais.

Na ARSESP, foi identificado no contrato com a Comgás<sup>79</sup> que as subcláusulas primeira, quarta e sexta da Cláusula Décima Sétima garantem a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados; e o equilíbrio econômico-financeiro e a revisão tarifária estão previstos na cláusula décima primeira, subcláusulas quinta e vigésima primeira.

No âmbito da ARESC, observou-se o uso do Valor Novo de reposição (VNR) para avaliação de ativos. Um exemplo deste uso pode ser encontrado na Resolução nº 64/2016, Anexo II, item 3 - "Procedimentos para Avaliação de Instalações, Máquinas e Equipamentos".

<sup>79</sup> [http://www.arsesp.sp.gov.br/ConcessionariaContratos/contrato\\_comgas.pdf](http://www.arsesp.sp.gov.br/ConcessionariaContratos/contrato_comgas.pdf)

Por fim, foi avaliado se os contratos estabelecem mecanismos de gestão e pagamento que geram incentivos adequados para investimentos, operação e manutenção das infraestruturas, mediante: utilização de indicadores de desempenho; utilização de incentivos contratuais/regulatórios (fator X, Q e D, indicadores econômicos e financeiros); monitoramento contratual adequado e divulgação dos resultados; e previsão e regulação de receitas acessórias. Em relação a tais aspectos, 12 reguladores, ou 52,2% das agências avaliadas, obtiveram uma reduzida pontuação, inferior a 1/3, o que indica ser necessária a previsão de mecanismos de incentivos nos contratos visando um melhor desempenho dos investimentos e operação das concessões.

Na ANTT, observou-se o 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 caso da ANTAQ, há previsão contratual da possibilidade de aferição de receitas acessórias pela arrendatária. Na ANAC também foi observada a possibilidade de aferição de receitas não tarifárias (alternativas, complementares ou acessórias).

Na ARSESP, identificou-se no contrato com a Comgás a utilização de indicadores de desempenho e incentivos contratuais, tais como: IGQ - Índice Geral da Qualidade<sup>80</sup>, com metas estabelecidas e efeito tarifário em função do alcance pelo prestador do serviço; Fator X, baseado em indicadores de eficiência; e Ajuste k, mecanismo de correção de distorções da estrutura tarifária, conforme pode ser verificado na nota técnica NT.F-0003-2019<sup>81</sup>.

No âmbito da ARESC, observou-se o uso de mecanismos de incentivo, como o Fator X no setor de saneamento e o compartilhamento de redução de custos entre concessionária e consumidores no setor de gás canalizado. Na ATR, pode-se observar a utilização de mecanismo de incentivo (Fator X) nos contratos de transporte público coletivo intermunicipal.

No caso da MOB, foi identificada a previsão e regulação de receitas acessórias nos editais para concessão de serviço público, a exemplo do edital da Concorrência nº 004/2017<sup>82</sup>, referente ao Terminal Rodoviário de São Luís/MA.

Por fim, no caso da ARPE ressalta-se a previsão de instrumentos de aferição do desempenho das concessionárias, através da utilização de indicadores operacionais de rede, como ocorre no caso da área de saneamento, com base nos dispositivos da Resolução ARPE nº 38, de 20/05/2007, através dos quais avalia-se o controle da frequência das interrupções e duração no fornecimento de água.

<sup>80</sup> <http://www.Arsesp.sp.gov.br/SitePages/saneamento/igq.aspx>

<sup>81</sup> <http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTF-0003-2019-CP11.pdf>

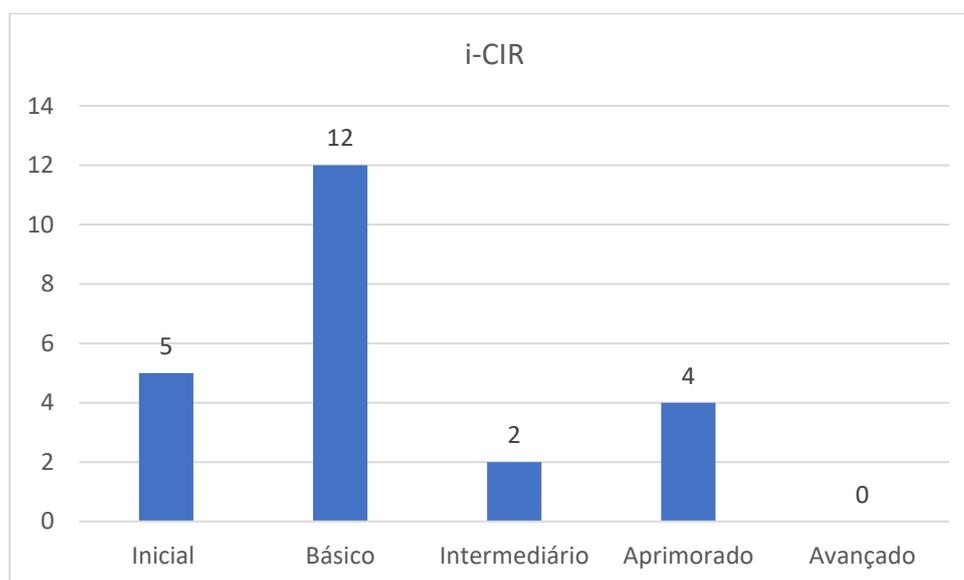
<sup>82</sup> <http://www.mob.ma.gov.br/concorrancia-no0042017-cclma/>



#### 4.9 Resultado consolidado

Em termos consolidados, são indicados abaixo os resultados gerais da avaliação, podendo-se verificar que 17 das 23 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico, 2 no nível intermediário e 4 no estágio aprimorado, considerando as dimensões e aspectos avaliados pelo Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR).

**Gráfico 9:** Número de agências segundo o nível de maturidade do I-CIR

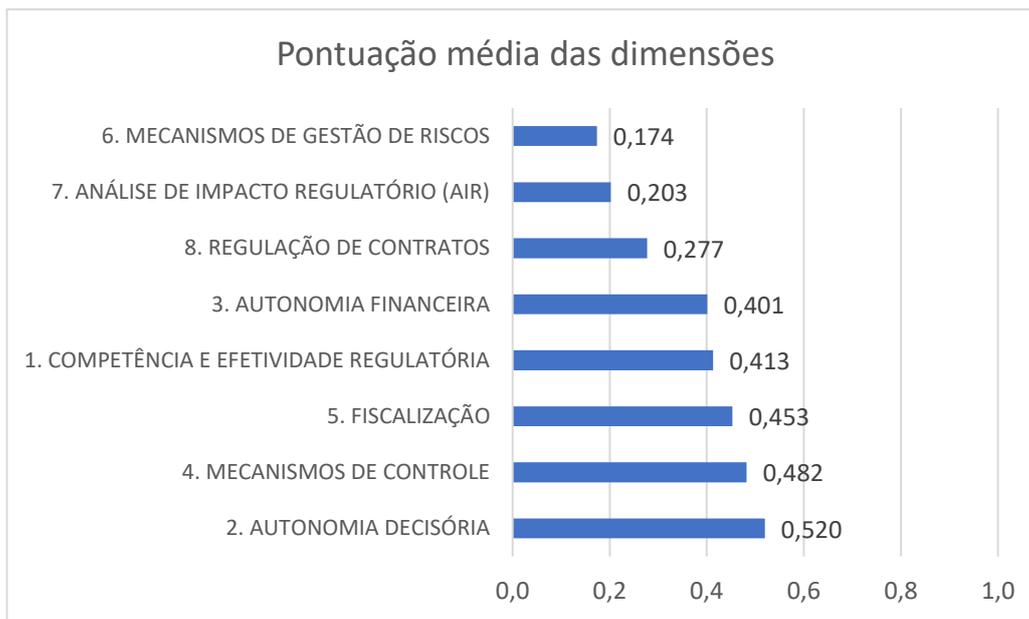


Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Destaca-se que os resultados obtidos até o momento 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. No entanto, é preciso destacar que os resultados podem ser influenciados por contextos e realidades locais, os quais também exercem influência sobre o desempenho dos reguladores, além da idade da agência, dentre outros fatores, não devendo ser considerados de maneira absoluta.

Uma outra forma de se analisar os resultados seria através da pontuação média obtida pelos reguladores avaliados para cada dimensão do projeto. Os resultados são mostrados a seguir.

**Gráfico 10:** Pontuação média por dimensão avaliada.



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Da análise do gráfico acima, pode-se verificar que as dimensões em que se faz necessária a adoção de maiores esforços no sentido de fortalecimento da atuação dos reguladores são: Mecanismos de Gestão de Riscos, Análise de Impacto Regulatório e Regulação de Contratos. Também no caso da Autonomia Financeira, em que a pontuação média obtida foi de aproximadamente 40% da possível, demandar-se-á a atuação conjunta das instituições para a melhoria deste aspecto. Por outro lado, os demais itens da avaliação também indicam a existência de áreas com diversas necessidades e oportunidades de melhoria.

Em relação ao resultado global da avaliação, especial atenção deve ser dada ao fato de a maioria dos reguladores avaliados não adotarem políticas de gestão de riscos organizacionais e regulatórios, o que é um aspecto que pode prejudicar o cumprimento da missão destas instituições, haja vista não estarem minimamente preparadas para lidar com os efeitos das incertezas sobre os seus objetivos estratégicos. Outro ponto que merece ser destacado é a baixa maturidade em Análise de Impacto Regulatório na maioria dos órgãos avaliados, o que pode levar a definição de regras sem que haja uma adequada identificação do problema regulatório e a realização da comparação de alternativas para o seu enfrentamento, inclusive de caráter não normativo.

Ressalta-se, ainda, que uma reduzida autonomia financeira foi identificada em vários reguladores, componente crucial para que as agências possam realizar suas atividades a contento – em especial as fiscalizações de campo –, o que pode prejudicar o atingimento dos objetivos das políticas setoriais de infraestrutura executadas por meio de parcerias. Também é importante aprimorar os contratos de concessão, dotando-os de incentivos regulatórios, matrizes de risco, cláusulas de mediação e arbitragem, dentre outros mecanismos, de forma a conferir maior capacidade de lidar com as diferentes situações inerentes a contratos complexos e de longo prazo, como é o caso dos vários setores de infraestrutura.



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 desses instrumentos, vem ocorrendo o desenvolvimento de forma mais orgânica dessa cultura na APF, no que se refere aos mecanismos de governança, processos de gestão de riscos e ambiente de controles internos da gestão.

Nessa mesma toada, é recomendável que práticas de gestão de riscos sejam adotadas por órgãos reguladores dos estados, do DF e de municípios, além dos órgãos federais que ainda não o fizeram, o que pode ser um importante mecanismo para a melhoria da sua governança regulatória e aprimoramento da sua atuação em um ambiente cada vez mais complexo e incerto, com os desdobramentos da pandemia trazendo novos desafios nos diferentes setores regulados. Nesse sentido, entende-se que os órgãos e entidades da União que já adotam tais práticas poderão contribuir com os demais em um ambiente de troca de conhecimentos e de experiências, com ganhos mútuos para a atuação dos reguladores e promoção de maior coerência do sistema regulatório brasileiro como um todo.

No que se refere à Avaliação de Impacto Regulatório, as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de AIR<sup>83</sup>, estruturadas em documento editado pelo Governo Federal em Junho/2018, podem servir de insumo para a estruturação desse processo em órgãos reguladores federais, estaduais ou municipais, que ainda não a tenham adotado ou que estejam em fase inicial de adoção dessa importante prática de melhoria regulatória. Tal documento consolida diversas boas práticas, incluindo aquelas adotadas em países que integram a OCDE, as quais são relevantes para o processo de acessão do Brasil àquela organização.

Em relação a esse ponto, merecem destaques importantes diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal nos últimos anos e que podem servir de referência para os estados e municípios, como exemplos podemos citar: a Lei nº 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado; o Decreto nº 10.139/2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto; e o Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

Dentre essas diretrizes, é importante ressaltar também 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 pelos reguladores, dentre outros pontos, podendo servir de referência para os demais entes na adoção de normas relacionadas à atuação das agências estaduais e municipais, com as devidas adaptações que possam ser requeridas pelos contextos locais.

<sup>83</sup> [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo\\_final\\_27-09-2018.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view)

## 5. Considerações finais

Os resultados obtidos até o momento pelo Projeto de Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação podem servir de norte para uma atuação coordenada de instituições de diferentes entes em prol da melhoria regulatória no país. Espera-se que, a partir dessas avaliações, as agências participantes busquem implementar e/ou aperfeiçoar os mecanismos relacionados às dimensões que foram objeto de análise, principalmente para aquelas em que tenham sido identificadas oportunidades de melhoria. Nesse sentido, cabe destacar a disposição da CGU, em conjunto com o PNUD e o UNOPS, em contribuir com o fortalecimento das capacidades dos reguladores nos diferentes aspectos avaliados nesse trabalho.

Dentre as possibilidades existentes, podem ser incentivadas iniciativas como a atuação de forma colaborativa em rede, por meio de uma maior integração das agências reguladoras da União, estados, DF e municípios. Poderiam ser adotadas, por exemplo, medidas para a ampliação do número de agências participantes da Rede de Articulação das Agências Reguladoras (RADAR) para além da esfera federal, caso isso seja possível e desde que haja o interesse das instituições envolvidas.

Independentemente da adoção dessa formatação, deve-se buscar intensificar a utilização de instrumentos visando o intercâmbio de conhecimentos e de boas práticas regulatórias entre os diversos reguladores, de diferentes níveis federativos, com potenciais benefícios para a melhoria da regulação em nosso país. Nesse sentido, a ABAR tem desempenhado um relevante papel e pode contribuir sobremaneira com esse debate. Nessa mesma linha, a CGU também poderá contribuir com o fortalecimento dos reguladores, principalmente em uma atuação consultiva, contanto com o apoio de organismos internacionais, como o PNUD e o UNOPS, haja vista ter firmado recentemente um acordo de cooperação que tem justamente essa finalidade.

Dentre as próximas etapas deste projeto, será realizado um aprimoramento da metodologia de avaliação, além de novas avaliações previstas para o segundo semestre de 2021. Tais informações subsidiarão a promoção do intercâmbio de boas práticas, a realização de capacitações e elaboração de planos de ação para o aprimoramento das capacidades institucionais dos reguladores. Estão previstas também a realização de oficinas temáticas e um seminário de boas práticas regulatórias, no âmbito do acordo firmado com o PNUD.

Por meio dessas ações, a CGU, o PNUD e o UNOPS buscam dar a sua contribuição para a melhoria da capacidade estatal dos órgãos reguladores do Brasil, na busca de um ambiente regulatório mais harmônico e com bases sólidas para a ampliação dos investimentos privados em infraestrutura, não apenas no nível federal. Em última instância, após a realização de ações de avaliação, consultorias e treinamentos, essa iniciativa conjunta pode se traduzir na prestação de melhores serviços à sociedade, objetivo último da nossa atuação em prol da melhoria da governança estatal em todos os níveis. Além disso, a atuação coordenada de nossas instituições poderá contribuir com o processo de acessão do Brasil à OCDE, ao promover boas práticas regulatórias junto a diversos órgãos governamentais, tanto da União, quanto dos Estados e dos Municípios.

## Referências

- ABNT - 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*, 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 fev. 2019.
- CUNHA, Bruno. *Os regulocratas: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil*. Texto para Discussão nº 2311. Rio de Janeiro: IPEA, 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.
- FORMAN, John. *As agências reguladoras no Brasil e sua involução*. Caderno Opinião da FGV Energia, 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.
- 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 nº 1764. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- HAMPTON, Philip. *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*. Londres, 2005. Disponível em: <[http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton\\_150305\\_640.pdf](http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Governança de agências reguladoras*. São Paulo: IBGC, 2018. 32 p.
- KOOP, Christel; LODGE, Martin. Exploring the co-ordination of economic regulation. *Journal of European Public Policy*, v. 21, n. 9, 2014.
- 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.

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

NÓBREGA, M. *Direito e economia da infraestrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

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.

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.

OCDE. *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.

\_\_\_\_\_. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Enforcement and Inspections*, 2014.

\_\_\_\_\_. *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.

\_\_\_\_\_. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. *Revista de Administração de Empresas*, 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*, 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*. 2. ed. Brasília, 2014. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC35CA83C74>>. Acesso em: 20 fev. 2019.