

DIAGNÓSTICO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA REGULAÇÃO

**Resultado Consolidado dos
diagnósticos do Programa de
Aprimoramento da Qualidade da
Regulação Brasileira – QualiREG**

2º ciclo (2021-2022)

Controladoria-Geral da União - CGU

Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICO

Órgão: Agências Reguladoras Federais, Estaduais e Municipais

Município/UF: Brasília/DF

Projeto: 903171

Missão da CGU

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG

O Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG tem por objetivo diagnosticar a capacidade institucional das agências reguladoras brasileiras, nas diferentes esferas da Administração Pública (federal, estadual, distrital e municipal), e fornecer apoio para o seu aprimoramento, por meio de consultorias, capacitações, seminários e elaboração de manual de boas práticas regulatórias.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABAR	Associação Brasileira de Agências de Regulação
ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
AGEAC	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre
AGEMAN	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus
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
AGEPAR	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná
AGER	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso
AGERBA	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia
AGEREG	Agência Municipal De Regulação Dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AGERSA	Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia
AGETRANSP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro
AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
AGRESE	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe
AGRESPI	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
AR	Agência de Regulação de Goiânia
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
ARPB	Agência de Regulação do Estado da Paraíba
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
ARSAL/ Salvador	Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador
ARSAP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá
ARSEC	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cuiabá
ARSEPAM	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas
ARSER	Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados de Maceió
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ARSETE	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina
ARSP	Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo
ATR	Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
ARTESP	Agência Reguladora de Serviços Delegados de Transporte do Estado de São Paulo
CERI	Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura
CGU	Controladoria-Geral da União
CFURH	Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos
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
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIHS	Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento
UNOPS	Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO.....	7
RESUMO	8
INTRODUÇÃO.....	10
HISTÓRICO E OBJETIVOS	11
METODOLOGIA.....	13
RESULTADOS.....	17
Dimensão 1 – Competência e Efetividade Regulatória	17
Dimensão 2 – Autonomia Decisória.....	21
Dimensão 3 – Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira	27
Dimensão 4 – Mecanismos de Controle.....	32
Dimensão 5 – Fiscalização	42
Dimensão 6 – Mecanismos de Gestão de Riscos.....	48
Dimensão 7 – Análise de Impacto Regulatório.....	53
Dimensão 8 – Regulação de Contratos.....	59
Resultado geral do diagnóstico.....	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS	72

RESUMO

A Controladoria-Geral da União (CGU), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), por meio do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG, buscam obter um diagnóstico da maturidade regulatória das agências reguladoras brasileiras¹. Essa iniciativa visa melhorar a capacidade institucional e regulatória no Brasil, com o objetivo de alavancar mais investimentos em infraestrutura e melhorar os serviços públicos, por intermédio da cultura de mensuração sistemática da qualidade da regulação.

O programa teve início em 2017, quando foi criado o Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), uma metodologia de diagnóstico para agências reguladoras. Nos anos seguintes, o projeto percorreu diferentes ciclos de implementação, passando em 2021 a ser intitulado Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira, o QualiREG.

No âmbito do programa, foi proposta a construção de uma ferramenta que consiste no Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR), que engloba 8 dimensões², conforme detalhado ao longo deste relatório, cujos objetivos principais são:

- i. 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
- ii. 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.

Importa frisar que o processo instituído pelo QualiREG deve ser considerado pelas agências participantes como um diagnóstico de caráter geral, o qual tem por finalidade servir de base para o aperfeiçoamento dos entes reguladores. Ressalta-se, também, que o Acordo de Cooperação BRA/20/019, parceria firmada entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Programa das Nações

¹ Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/capacidade-institucional-para-regulacao>. Observação: durante o período de 02/07/2022 a 02/10/2022 (prazo que pode se estender até 30/10/2022, no caso de segundo turno das eleições), os canais de comunicação da CGU (sites, intranet, redes sociais e painéis) terão parte do seu conteúdo suspenso temporariamente, a fim de que não sejam publicados ou mantidos conteúdos que possam ser caracterizados como publicidade institucional, que é vedada durante o período de defeso eleitoral.

² As dimensões analisadas pelo QualiREG são as seguintes: 1. Competência e Efetividade Regulatória, 2. Autonomia Decisória, 3. Autonomia Financeira, 4. Mecanismos de Controle, 5. Fiscalização, 6. Mecanismos de Gestão de Riscos, 7. Análise de Impacto Regulatório e 8. Regulação de Contratos.

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), prevê a promoção de capacitações/oficinas e consultorias a todas as agências participantes.

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.

Este relatório traz os resultados do diagnóstico consolidado para as agências participantes do Programa. Ao longo do relatório são detalhadas as análises para cada uma das dimensões abordadas e indicadas algumas boas práticas regulatórias identificadas para cada uma delas.

INTRODUÇÃO

Este relatório tem por objetivo apresentar os resultados obtidos até o momento pelo “Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira - QualiREG”, por meio do qual busca-se diagnosticar 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 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS).

O diagnóstico foi realizado pelo Órgão Central da CGU em Brasília e por suas Superintendências Regionais nos estados, em um total de 42 agências reguladoras, sendo 8 federais, 25 estaduais e 9 municipais, considerando as avaliações do 1º ciclo, que incluem os pilotos e os diagnósticos de 2020, e as do 2º ciclo, que foram realizadas em 2021-2022.

Abaixo, segue a relação das agências analisadas no 2º ciclo do Programa QualiREG, cujos resultados estão consolidados na próxima seção deste relatório.

- Agências Federais: Agência Nacional de Águas e Saneamento – ANA, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, Agência Nacional de Mineração – ANM e Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP;
- Agências Estaduais: Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá – ARSAP, Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre – AGEAC, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná – AGEPAR, Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA, Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro – AGETRANSP, Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí – AGRESPI, Agência de Regulação do Estado da Paraíba – ARPB, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas – ARSEPAM e Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo – ARSP;
- Agências Municipais: Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus – AGEMAN, Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande – AGEREG, Agência de Regulação de Goiânia – AR, Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador – ARSAL, Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados de Maceió – ARSER e Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina – ARSETE.

Ao final deste relatório, são propostos encaminhamentos e ações para a continuidade do Programa, visando sua aplicação em agências reguladoras de infraestrutura que ainda não foram abarcadas pela iniciativa, 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 servirão de insumo para a adoção de medidas que visem uma atuação consultiva junto às agências reguladoras, 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.

HISTÓRICO E OBJETIVOS

O programa QualiREG³ foi iniciado a partir de um diagnóstico geral, elaborado por Grupo de Trabalho (GT) da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), instituído pela Portaria SFC/CGU nº 380/2017, sobre o tema “Regulação da Atividade Econômica”. 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, 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, instituído pela SFC/CGU, sobre o tema Regulação, que indicou problemas, riscos e boas práticas regulatórias em geral. Somou-se a isso a oportunidade de aprimorar o diagnóstico e estender seu conteúdo, com a expertise do UNOPS em gestão de projetos de parcerias entre o setor público e privado, além da experiência em vários países – aliado à capacidade de disseminação e permeabilidade nos diversos

³ Anteriormente denominado “Projeto de Avaliação da Capacidade Institucional para a Regulação”.

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, utilizando o diagnóstico obtido para a promoção de treinamentos, consultorias, oficinas, dentre outras ações, com algumas dessas atividades sendo 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 proporcionar benefício institucional para as áreas da 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, no estabelecimento de marcos regulatórios que propiciem o funcionamento de mercados transparentes e eficientes, bem como no aumento dos investimentos em infraestrutura, contribuindo, assim, para 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: i) apoiar os órgãos reguladores na identificação de gargalos em sua governança regulatória, criando oportunidades para superá-los por meio de planos de ação e capacitações e; ii) 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 do diagnóstico dos órgãos reguladores por meio da referida ferramenta são os seguintes:

- Implementação de indicadores que estimulem os órgãos a aprimorar 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 Programa QualiREG 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 16⁴, uma vez que favorece o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, e o ODS 9⁵, visto que tem enfoque em órgãos que contribuem para o desenvolvimento de infraestrutura de qualidade, confiável e sustentável.

Destaca-se, ainda, a sua aderência à recomendação do relatório *Public Investment Management Assessment – PIMA*⁶, 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 Programa irá contribuir para que o Brasil se adeque a um conjunto de medidas de aperfeiçoamento da regulação que podem contribuir 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-0390⁷, instituído em 2012 pelo Comitê de Política Regulatória e Governança.

METODOLOGIA

Posteriormente à assinatura do Memorando de Entendimentos entre a CGU e o UNOPS, foi elaborado um questionário com 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

⁴ 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.

⁵ Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 9 **Indústria, Inovação e Infraestrutura**: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

⁶ <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2018/novembro/gestao-do-investimento-publico-do-brasil-e-avaliada-pelo-fmi>

⁷ <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>

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.

Diversos aspectos a serem avaliados foram estabelecidos, compreendendo oito dimensões de análise: Competência e Efetividade Regulatória, Autonomia Decisória, Autonomia Financeira⁸, Mecanismos de Controle, Fiscalização, Mecanismos de Gestão de Riscos, Análise de Impacto Regulatório e Regulação de Contratos.

O relato técnico de Dematte e Leão (2021) trata do detalhamento e da fundamentação teórica da metodologia, com o objetivo de apresentar a construção do Indicador de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), proveniente do projeto de Avaliação das Capacidades Institucionais para Regulação, fruto da cooperação técnica entre a CGU e o UNOPS.

Com o modelo de questionário concluído, a segunda etapa consistia em 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 as dimensões da análise, preliminarmente à sua aplicação em alguns órgãos reguladores.

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

⁸ Reformulada posteriormente para Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira.

Quadro 1: Dimensões e componentes analisados

Dimensão	Componentes
1. Competência e Efetividade Regulatória	1. Competências regulatórias de formuladores da política e de reguladores 2. Coordenação no estabelecimento da política e das práticas regulatórias 3. Harmonização das normas regulatórias entre reguladores 4. Avaliação de desempenho do regulador 5. Avaliação e revisão do estoque regulatório
2. Autonomia Decisória	6. Critérios para escolha de conselheiros/diretores 7. Mandato de conselheiros/diretores 8. Constituição e/ou manutenção de quórum decisório 9. Prevenção de conflito de interesses
3. Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira	10. Autonomia administrativa da entidade reguladora 11. Autonomia orçamentária da entidade reguladora 12. Autonomia e sustentabilidade financeira da entidade reguladora
4. Mecanismos de Controle	13. Transparência da atuação regulatória 14. Participação social na definição das prioridades regulatórias (agenda regulatória) 15. Participação social na elaboração de normas/atos regulatórios e/ou de outorga 16. Fundamentação das decisões regulatórias da entidade reguladora 17. Transparência das reuniões do Conselho/Diretoria Colegiada 18. Atuação da Ouvidoria na atividade regulatória 19. Implementação do Programa de Integridade
5. Fiscalização	20. Autonomia da execução e supervisão do processo de fiscalização 21. Programa de capacitação das equipes das áreas finalísticas 22. Planejamento e instrumentos de fiscalização 23. Transparência e efetividade do processo sancionador 24. Gestão e monitoramento do setor regulado
6. Mecanismos de Gestão de Riscos	25. Adoção de política de gestão de riscos organizacionais 26. Gerenciamento de riscos organizacionais 27. Adoção de regulação baseada em riscos 28. Gerenciamento de riscos regulatórios
7. Análise de Impacto Regulatório	29. Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) 30. Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR) 31. Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR) 32. Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR)
8. Regulação de Contratos	33. Instrumentos para a priorização de investimentos 34. Avaliações/estudos prévios dos projetos 35. Avaliação do impacto fiscal de projetos 36. Identificação e tratamento de riscos contratuais 37. Definição de critérios de alteração contratual 38. Mecanismos de gestão e incentivos contratuais

Fonte: Elaborado pela CGU e UNOPS.

Pontuação

Cada um dos 38 componentes indicados é composto por variados quesitos (total de 128), sendo, para cada quesito, atribuído as seguintes pontuações: 0,0 (não atendido), 0,5 (parcialmente atendido) e 1,0 (totalmente atendido). A pontuação de cada componente é calculada pela média simples da pontuação dos seus respectivos quesitos.

A pontuação de cada uma das 8 dimensões resulta da média simples da pontuação dos quesitos aplicáveis da respectiva dimensão, variando de 0 a 1. Quanto maior a pontuação, melhor a situação da agência naquela dimensão de análise.

Por sua vez, o Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR) consiste no resultado da aplicação de um questionário, composto pelas 8 dimensões, subdivididas em 38 componentes, cujos quesitos estão indicados no anexo deste Relatório. O i-CIR varia de 0 a 100 %, de acordo com a seguinte equação:

$$i\text{-CIR} (\%) = 100 \cdot \frac{\sum_{i=1}^{i=n} Q_i}{n} \quad (1)$$

onde:

Q= quesitos

i= número do quesito

n= número de quesitos aplicáveis à agência avaliada

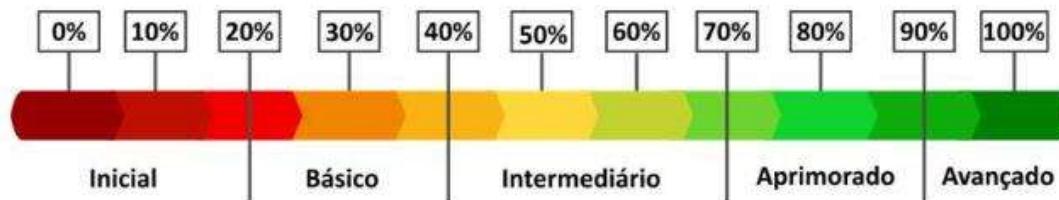
Considerando que:

- A cada quesito (Q), identificado pelo indicador (i), que varia de 1 a (n), é atribuída uma pontuação com valor de 0 (mínimo), 0,5 (parcial) ou 1 (máximo).
- O número máximo de quesitos (n) aplicáveis às agências avaliadas é 128.
- Nem todas as questões se aplicam a todas as agências avaliadas (n é menor ou igual a 128).

Classificação da maturidade segundo o i-CIR

Considerando a pontuação obtida em relação à pontuação máxima atribuível ao somatório dos quesitos consideradas aplicáveis, o grau de maturidade é avaliado pelo Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR) como: 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%), conforme segue:

Figura 1: Escala de maturidade regulatória



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

RESULTADOS

O relato técnico de Gonçalves *et al.* (2021) apresenta o resultado da avaliação da capacidade institucional para regulação em agências reguladoras da área de infraestrutura do Brasil, compreendendo o diagnóstico de 23 agências das três esferas de governo, envolvendo informações dos anos de 2019 e 2020, referente ao 1º ciclo do Programa QualiREG. O referido relato está fundamentado no Resultado Consolidado das Avaliações do 1º ciclo do QualiREG⁹.

A seguir são trazidos os resultados dos diagnósticos realizados no 2º ciclo do Programa QualiREG para cada uma das 8 dimensões avaliadas.

Dimensão 1 – Competência e Efetividade Regulatória

Um dos pontos mais sensíveis para o sucesso de qualquer política pública ou regulatória é a coordenação entre diversos entes. 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.

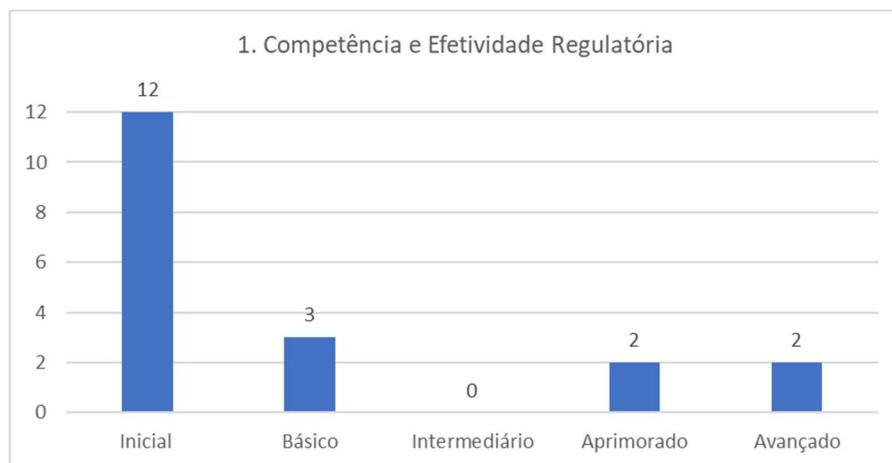
Na análise da Dimensão 1, foram verificadas as competências regulatórias dos formuladores de políticas e dos reguladores e a existência de coordenação no estabelecimento da política e das práticas regulatórias. Buscou-se identificar evidências de mecanismos de harmonização das

⁹ <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/967974>

normas regulatórias entre reguladores e a existência de instrumentos de avaliação de desempenho do regulador e a gestão/revisão do estoque regulatório.

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, 15 agências reguladoras encontram-se em estágio inicial ou básico, nenhuma no nível intermediário e 4 em estágio aprimorado ou avançado. A seguir, serão detalhados os componentes analisados no âmbito dessa dimensão, exemplificando alguns dos aspectos a partir de práticas identificadas.

1. Competências regulatórias de formuladores da política e de reguladores

Foi identificado que, em 52,6% dos casos, ou 10 das 19 agências avaliadas, as competências dos formuladores da política e dos reguladores estavam bem definidas nas leis de criação dos órgãos reguladores e em regulamentos, sem sobreposição ou conflito de competências.

Nesse ponto, as leis de criação das agências reguladoras federais avaliadas (ANA, ANATEL, ANM e ANP) definem claramente as competências dos órgãos reguladores em relação às atribuições dos formuladores das políticas setoriais.

2. Coordenação no estabelecimento da política e das práticas regulatórias

No caso de 10 agências avaliadas, ou 52,6%, 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.

Em relação a esse ponto, podem-se citar os seguintes exemplos de mecanismos de coordenação, no estado do Espírito Santo, entre formuladores de políticas e reguladores para desenvolvimento de atividades regulatórias: a) Decreto nº 4853-R/2021, que instituiu o Grupo de Trabalho para Análise da Lei Federal nº 14.026/2020; b) Decreto nº 3001-R/2012, que criou o Comitê Estratégico de Energia; c) Portaria nº 472-S/2020, que criou Grupo de Trabalho para Gestão de Miniusinas Solares.

3. Harmonização das normas regulatórias entre reguladores

Em 9 das 19 agências, cerca de metade dos reguladores avaliados, não foram verificados mecanismos estabelecidos para harmonização das normas regulatórias, o que pode prejudicar a coerência do sistema regulatório, ao aumentar os riscos de judicialização e conflitos entre diferentes normas.

Como boa prática, pode-se citar o caso da ARSEPAM, em que houve a edição da Resolução ARSAM-IPEM nº 04/2019, que trata do credenciamento de empresas para explorar serviços de instalação de gás natural canalizado. No caso da ARSP, podemos indicar o Convênio de Cooperação Técnica nº 004/2018, de 04.04.2018, firmado com a Agência Reguladora de Serviços Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP, visando a troca de experiências entre as duas agências.

4. Avaliação de desempenho do regulador

Nesse componente, buscou-se verificar se a avaliação de desempenho da agência reguladora é realizada, considerando os seguintes aspectos:

- Existência de norma, manual, procedimento registrado, ou instrumento equivalente sobre avaliação de desempenho do regulador e encaminhamento ao órgão supervisor (ex. conselho/ministério/secretaria);
- Realização de avaliação de desempenho baseada em critérios objetivos (ex. planejamento estratégico, agenda regulatória, plano plurianual, indicadores de desempenho, execução de políticas e programas);
- Cumprimento dos períodos de avaliação previstos;

- Cumprimento de recomendações e correções pós-avaliação (ex. plano de ação, plano de melhorias ou de providências);
- Divulgação dos resultados da avaliação em transparência ativa.

Em 14 das 19 agências, ou 73,7% da amostra, a pontuação obtida para esse componente 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 no questionário.

Durante os exames, pôde-se observar que a ANATEL promove o monitoramento do desempenho do Plano de Gestão Tático trimestralmente, realizando Reuniões de Avaliação da Estratégia (RAE) no âmbito do Comitê Interno de Governança. Os resultados parciais são publicados no portal da agência por meio de infográficos.

Além desses resultados de avaliação, todos os relatórios, planos e agendas regulatórias são divulgados no sítio da agência de telecomunicações na internet, com uma seção dedicada ao Planejamento Estratégico, no qual são apresentados os 10 indicadores Estratégicos com a linha de base e a meta.

Dessa forma, verifica-se que a ANATEL não só realiza o acompanhamento do seu desempenho como promove a transparência ativa desse monitoramento.

5. Avaliação e revisão do estoque regulatório

Nesse componente foi verificado se a avaliação e a revisão do estoque regulatório é uma prática adotada, avaliando se:

- Existe norma/procedimento de exigência de avaliação de estoque regulatório;
- A norma/procedimento prevê atribuição de responsabilidades pela avaliação do estoque regulatório;
- Existem mecanismos de revisão de estoque regulatório para cada norma adicional emitida (revisão das normas anteriores relacionadas à nova norma);
- Existem mecanismos de revisão permanente dentro das normas emitidas (revisão após "x" anos de sua emissão);
- A avaliação de estoque é realizada em cumprimento à norma/procedimento vigente.

Em 15 das 19 agências, ou 78,9% da amostra, a pontuação obtida para esse componente da avaliação foi inferior a 1/3 da pontuação possível, nível considerado baixo. Destaca-se, também, que 14 destas agências não atenderam a qualquer 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.

Vale salientar que o Decreto nº 10.139/2019 instituiu a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Outrossim, a Resolução ANA nº 86/2018 definiu a gestão do estoque regulatório como um dos instrumentos do Programa de Qualidade Regulatória da ANA, a fim de evitar conflitos normativos e diminuir o quantitativo de normas, em prol da simplificação administrativa e da efetividade da norma. A agência também publicou a Portaria ANA nº 286/2020, que dispôs sobre as competências, os prazos e os procedimentos para a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto nos termos do referido Decreto.

Ademais, por meio da Resolução ANA nº 45/2019, a agência previu que as minutas de resolução devem declarar expressamente a revogação ou alteração das normas necessárias, sempre visando a simplificação administrativa (§3º do art. 2º). A Comissão de Atos Normativos, por sua vez, realizou uma revisão pontual do estoque regulatório, em razão da publicação do Decreto nº 10.139/2019, resultando na revogação de diversos normativos pela Resolução ANA nº 43/2020. Ressalta-se, por fim, que os trabalhos de revisão, revogação e consolidação dos seus atos normativos têm prazos para a divulgação das 5 etapas dos trabalhos, conforme art. 14 do Decreto nº 10.437/2020, que alterou o Decreto nº 10.139/2019.

Dimensão 2 – Autonomia Decisória

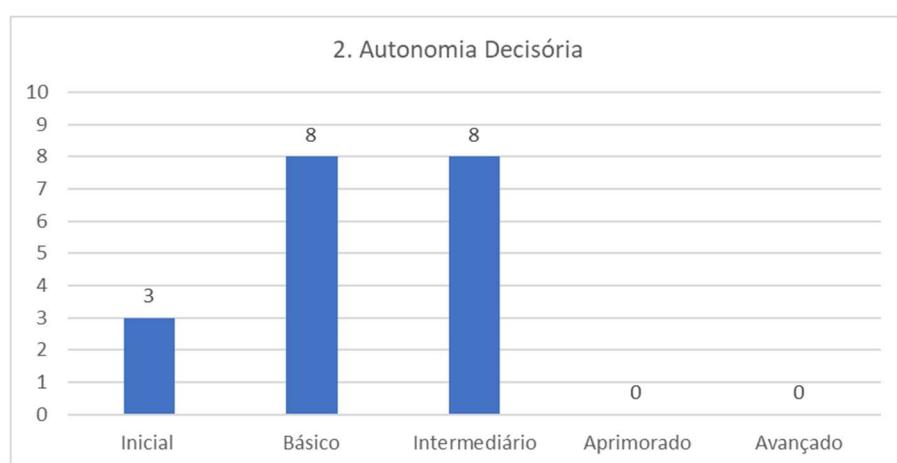
Um dos elementos mais importantes para a garantia da estabilidade regulatória e da preservação dos contratos é a autonomia decisória das agências reguladoras. Sem tal elemento, torna-se improvável a atração de investimentos estrangeiros de longo prazo que seriam capazes de propiciar o desenvolvimento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

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).

No diagnóstico da Dimensão 2, a equipe da CGU verifica se a agência reguladora definiu critérios para escolha de conselheiros/diretores e se os mandatos desses dirigentes são definidos em norma. São verificados, ainda, os critérios para a constituição e/ou manutenção de quórum decisório e iniciativas para a prevenção de conflito de interesses.

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 diz respeito à autonomia decisória dos reguladores.

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



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Para essa dimensão, das 19 agências avaliadas, 11 encontram-se em estágio inicial ou básico, 8 estão no nível intermediário e nenhuma em estágio aprimorado ou avançado. A seguir, indicamos os principais aspectos dos componentes dessa dimensão, incluindo alguns exemplos de práticas identificadas.

6. Critérios para escolha de conselheiros/diretores

Em relação a esse ponto, verificamos se critérios objetivos são aplicados na escolha de dirigentes da entidade reguladora, avaliando se:

- Há exigência de relevante experiência profissional comprovada para o cargo;
- Há exigência de formação acadêmica compatível para o cargo;
- Há vedação quando o indicado se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade: inalistáveis e analfabetos; membros do Poder Legislativo que perderam mandato; Governador/Prefeito e Vices que perderam seus cargos eletivos; quem tenha

representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral; condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;

- Há vedação de indicação de Ministro, Secretário de Estado ou Municipal, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, mesmo licenciado;
- Há vedação de indicação de: pessoa que atuou, nos últimos 36 meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; pessoa que exerça cargo em organização sindical; pessoa que tenha participação, direta ou indireta, em empresa ou entidade que atue no setor sujeito à regulação exercida pela agência reguladora em que atuaria, ou que tenha matéria ou ato submetido à apreciação dessa agência reguladora.

Em 7 das 19 agências, ou 36,8% da amostra, obteve-se para esse componente uma pontuação inferior a 1/3 da possível, ou seja, um reduzido nível de atendimento aos quesitos avaliados, e 4 delas, ou 21,1%, obtiveram uma pontuação superior a 2/3.

No caso dos reguladores federais, são adotadas as disposições da Lei nº 9.986/2000, com as alterações trazidas pela Lei nº 13.848/2019.

Para a ARSAP/AP, a partir da análise da Lei Estadual nº 2.548/2021, com modificações promovidas pela Lei Estadual nº 2.575, de 09 de julho de 2021, identificou-se o estabelecimento de critérios objetivos para escolha de dirigentes, tais como: ser brasileiro e residente no Estado; possuir reputação ilibada e insuspeita idoneidade moral; possuir notório saber e experiência no âmbito da prestação de serviços públicos delegados sob competência da ARSAP, inclusive com exigência de tempo mínimo de experiência para o cargo indicado; e exigência de formação acadêmica compatível para o cargo.

A Lei estabelece ainda algumas vedações, tais como: exercer atividade profissional, empresarial ou sindical em entidade regulada pela ARSAP; figurar como parte em contrato de prestação de serviço ou instrumento congênere com entidade regulada pela ARSAP; deter participação societária em entidade regulada pela ARSAP; ter exercido, por qualquer período, no último ano, cargo, emprego ou função em entidade regulada pela ARSAP; ser cônjuge, companheiro, ou ter qualquer parentesco por consanguinidade ou afinidade, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, com dirigente, administrador ou conselheiro de qualquer entidade regulada ou com pessoa que detenha mais de 1% (um por cento) do capital social dessas entidades.

7. Mandato de conselheiros/diretores

Para esse componente, buscou-se verificar os aspectos relacionados à previsão de mandato para conselheiros/diretores, avaliando o atendimento aos seguintes critérios:

- Previsão normativa de período de mandato fixo para conselheiros/diretores;
- Previsão normativa de rol taxativo das hipóteses de perda de mandato dos conselheiros/diretores;
- Existência de procedimentos para a exoneração de conselheiros/diretores, considerando os direitos destes de requerer a revisão da medida.

Para 16 agências (84,2%), a norma estabelece período de mandato fixo para conselheiros/diretores. Inexiste tal previsão em apenas 3 casos (15,8%). Por sua vez, em 12 agências (63,2%), há previsão normativa de rol taxativo das hipóteses de perda de mandato dos conselheiros/diretores.

Quanto à existência de procedimentos para a exoneração de conselheiros/diretores, considerando os direitos destes de requerer a revisão da medida, 9 agências não possuem processos normatizados (47,4%).

No caso da AGEPAR, os critérios de escolha de dirigentes da Agência estão dispostos na Lei Complementar Estadual nº 222/2020. Cabe ressaltar que os diretores são indicados pelo Chefe do Poder Executivo do Paraná e por ele nomeados, após arguição pública e aprovação pela comissão competente da Assembleia Legislativa, para mandatos de 4 anos, vedada a recondução. Esse mesmo dispositivo legal também dispõe sobre as hipóteses de perda de mandato dos dirigentes. Conforme a referida lei, constatadas as hipóteses de perda de mandato, caberá ao Chefe do Poder Executivo Estadual determinar a apuração das irregularidades, por meio da Controladoria-Geral do Estado, ouvida a Procuradoria-Geral do Estado.

Na AGEAC, a Lei Estadual nº 278/2014, em seus arts. 5º, § 2º, e 8º, estabelece a previsão de mandato fixo de 4 anos, renováveis, e, preferencialmente, não coincidentes para diretores e conselheiros, respectivamente.

No caso da AGRESPI, o mandato dos diretores é fixado em quatro anos, sem direito a recondução (art. 8º da Lei Estadual nº 7.049/2021), existindo rol taxativo das hipóteses de perda do mandato (art. 10). Cabe ressaltar que há previsão de exoneração imotivada, a qual poderá ocorrer nos quatro meses iniciais do mandato do diretor.

Na ARPB, a forma de escolha e nomeação de dirigentes da ARPB está disposta na Lei Estadual nº 10.695/2016. Cabe ressaltar que os diretores da ARPB são escolhidos e

nomeados por ato do Governador do Estado da Paraíba, mediante prévia aprovação da Assembleia Legislativa, para exercer mandato de quatro anos, fixado pela Lei nº 7.843/2005 (parágrafo único do art. 8º).

A ARPB conta com previsão normativa de rol taxativo das hipóteses de perda de mandato dos diretores, conforme §§ 3º e 4º do Art. 1º da Lei Estadual nº 10.695/2016.

Existem procedimentos para a exoneração de diretores e cabe “ao Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento, Gestão e Finanças (...) o processo administrativo disciplinar, que será conduzido por comissão especial”, conforme os §§ 3º e 5º do art. 1º da Lei Estadual nº 10.695/2006.

8. Constituição e/ou manutenção de quórum decisório

Em relação a esse componente, foi verificado se existe norma de constituição e/ou manutenção do quórum decisório, nos casos de indisponibilidade de conselheiros ou diretores, considerando os aspectos a seguir:

- Regras de substituição dos Conselheiros/Diretores em seus impedimentos, afastamentos ou vacância;
- Previsão normativa sobre atribuições no período de substituição;
- Estabelecimento de prazo máximo de substituição/interinidade;
- Estabelecimento de prazo máximo para indicação, sabatina e nomeação de novos Conselheiros/ Diretores.

Nesse caso, identificou-se que 13 das 19 agências, ou 68,4% da amostra, obtiveram para esse componente uma pontuação inferior a 1/3 da possível, ou seja, um reduzido nível de atendimento aos quesitos avaliados.

Podemos citar, como referência, o mecanismo da lista de substituição instituído pela Lei nº 13.848/2019, 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 infracionais, diminuindo o risco de paralisação das deliberações pelos reguladores diante de situações de demora na aprovação de novos dirigentes.

9. Prevenção de conflito de interesses

Para esse componente, verificamos se existem mecanismos em funcionamento que visam evitar situações de conflito de interesse, avaliando se:

- Existe uma política de conflito de interesses de agentes públicos da direção da entidade reguladora;
- A política define responsáveis pela normatização, fiscalização e orientação sobre o conflito de interesses;
- A política prevê extensão do risco de conflito de interesses para níveis além de conselheiros/diretores;
- A política prevê o tratamento diferenciado de acordo com as diversas situações de conflito de interesses;
- Há previsão de impedimento para que conselheiros/diretores exerçam atividade ou prestem serviços no setor regulado pela agência em determinado período após o término do mandato (quarentena).

Diante dos exames, identificou-se que 18 das 19 agências, ou 94,7% da amostra, obtiveram para esse componente da avaliação uma pontuação inferior a 1/3 da possível, ou seja, um reduzido nível de atendimento aos quesitos avaliados, os quais são relevantes na medida em que as diversas 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 o uso dessas informações.

No caso da AGEPAR, o art. 26 da Lei Complementar Estadual nº 222/2020 estabelece que, em até um ano após deixar o cargo, é vedado aos ex-diretores e ex-conselheiros representar qualquer pessoa ou interesse perante a agência. O parágrafo único desse artigo, por sua vez, determina que é vedado, ainda, aos ex-diretores e aos ex-conselheiros utilizar informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido, sob pena de incorrer em improbidade administrativa, garantindo o tratamento confidencial das informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis da AGEPAR e das entidades reguladas por meio de Termo de Confidencialidade. O art. 32 dessa mesma lei complementar determina que o ex-ocupante de cargo do conselho diretor ficará impedido, por um período de doze meses, contados da data de desligamento do cargo, de prestar qualquer tipo de serviço nas entidades reguladas ou em setores da Administração Pública Estadual que sejam regulados pela AGEPAR.

No caso da AGETRANSP/RJ, a Lei Estadual nº 4.555/05, em seu art. 9º, estabelece quarentena aos ex-conselheiros da agência pelo período de doze meses.

Na lei de criação da ARSER/Maceió, em seu art. 20, § 2º, foi possível verificar que existe a vedação para o Diretor exercer atividade ou prestar serviços no setor regulado pela agência pelo período de 06 meses após o término do mandato (quarentena). Também se encontra vedação nesse sentido no art. 25.

Dimensão 3 – Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira

Segundo Nunes (2011), a autonomia financeira seria um elemento fundamental para garantir 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.

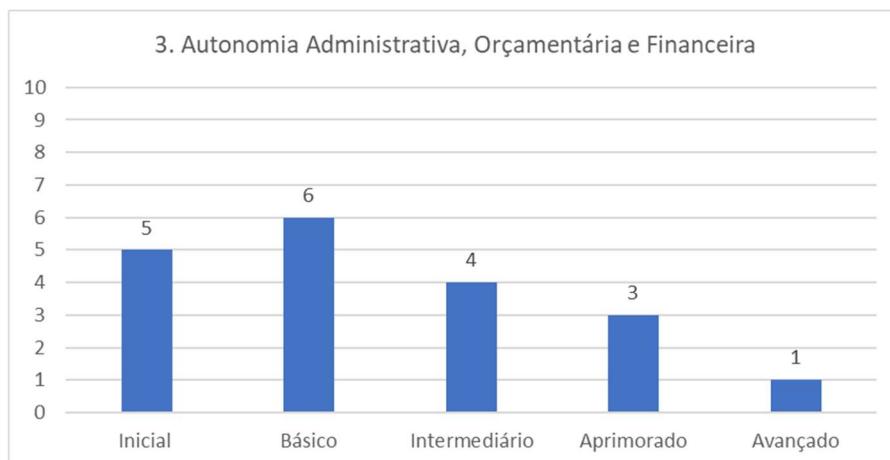
Nunes et. al (2017) também consideram que para a categorização de um ente governamental como autônomo é necessário que exista a liberdade de determinação de seu próprio orçamento e da destinação de suas despesas. Ou seja, a partir do momento em que ocorrem contingenciamentos do orçamento e outras interferências de ordem financeira, cria-se a sensação de redução da autonomia dos órgãos reguladores de serviços públicos.

No diagnóstico da Dimensão nº 3, o QualiREG verifica aspectos que caracterizem a autonomia administrativa da entidade reguladora, tais como a realização de concursos públicos e provimento dos cargos autorizados em lei, autonomia para conceder diárias e passagens, celebrar e prorrogar contratos administrativos, entre outros. Verifica, ainda, elementos de autonomia orçamentária, tais como mecanismos formais para a previsibilidade e estabilidade orçamentária.

Com relação à autonomia e sustentabilidade financeira da entidade reguladora, a equipe da CGU busca evidências de que as receitas próprias arrecadadas pela entidade reguladora conseguem suprir o orçamento aprovado para o órgão, se esse montante é repassado e/ou destinado integralmente à própria entidade e se há compatibilidade entre os recursos financeiros arrecadados e recebidos pela entidade reguladora e a execução do seu orçamento.

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 à autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

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



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Para essa dimensão, das 19 agências avaliadas, 11 encontram-se em estágio inicial ou básico, 4 estão no nível intermediário e 4 em estágio aprimorado ou avançado. Ou seja, há necessidade de ações por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, visando dotá-las de recursos para o aperfeiçoamento da sua atuação. A seguir, indicamos os principais aspectos dos componentes dessa dimensão, incluindo alguns exemplos de práticas identificadas.

10. Autonomia administrativa da entidade reguladora

Nesse componente do diagnóstico, buscou-se verificar se a agência reguladora tem autonomia administrativa, considerando os itens descritos a seguir:

- Autonomia para solicitar autorização para a realização de concursos públicos;
- Autonomia para o provimento dos cargos autorizados em lei;
- Autonomia para realizar alterações do respectivo quadro de pessoal ou dos planos de carreira;
- Autonomia para conceder diárias e passagens;
- Autonomia para celebrar e prorrogar contratos administrativos.

Identificou-se que 7 das 19 agências, ou 36,8% da amostra, obtiveram para esse componente uma pontuação inferior a 1/3 da possível, ou seja, um reduzido nível de atendimento aos quesitos avaliados, e 6 delas, ou 31,6%, obtiveram uma alta pontuação, superior a 2/3.

Nesse ponto, podemos indicar os aspectos relacionados à autonomia administrativa trazidos pela Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências), em seu art. 3º, § 2º, aplicáveis às agências reguladoras federais.

Na Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio de Janeiro, verifica-se que a AGETRANSP é caracterizada como uma unidade setorial de orçamento. As fontes de recursos que garantem a autonomia financeira da AGETRANSP estão elencadas no art. 5º da Lei Estadual nº 4.555/05, incluindo taxa de regulação de serviços concedidos e permitidos, devidos pelas concessionárias e permissionárias à AGETRANSP e à AGENERSA. Essa taxa é gerida pelo Fundo de Regulação dos Serviços Concedidos e Permitidos do Estado do Rio de Janeiro, cujo conselho diretor é formado pelos presidentes das duas agências.

Quanto à autonomia para realização de concursos públicos, o fundamento infralegal encontra-se no art. 18, XIII, do Decreto Estadual nº 38.617/2005, que ainda dispõe que compete ao presidente do conselho-diretor da AGETRANSP aprovar o plano de cargos e salários dos servidores da agência.

Em relação à autonomia para a concessão de diárias e passagens, o art. 18, XV, do referido decreto estadual e o art. 15, XV, do Regimento Interno estabelecem que compete ao presidente do conselho-diretor autorizar ou ordenar despesas e o consequente pagamento. Nesse contexto, os incisos VI e VIII do mencionado regimento interno estabelecem que compete à Superintendência Administrativa providenciar a aquisição de passagens aéreas e instaurar processos de concessão de diárias.

No que diz respeito à autonomia para a celebração e prorrogação de contratos administrativos, tanto o citado decreto estadual (art. 18, XIV) quanto o regimento interno (art. 15, XIV) preveem que compete ao presidente do Conselho-Diretor assinar contratos, convênios e assemelhados, em conjunto com outro Conselheiro ou outro servidor delegado pelo Conselho-Diretor.

11. Autonomia orçamentária da entidade reguladora

Em relação à autonomia orçamentária, foi verificada a observância dos seguintes quesitos:

- Se a entidade reguladora é caracterizada como órgão setorial de orçamento, desvinculado do órgão supervisor.

- Se o orçamento da entidade reguladora não sofre contingenciamento de recursos.
- Se há mecanismos formais que estabelecem previsibilidade e estabilidade orçamentária para a entidade reguladora (ex.: duodécimo, liberação da dotação até o dia 20 de cada mês).

Nesse componente, 6 das 19 agências, ou 31,6% da amostra, obtiveram uma pontuação inferior a 1/3 da possível, ou seja, um reduzido nível de atendimento aos quesitos avaliados, e 2 delas, ou 10,5%, obtiveram uma alta pontuação, superior a 2/3.

Com o advento da Lei nº 13.848/2019, as agências reguladoras federais receberam autonomia para diversas ações administrativas, bem como passaram a ser órgãos setoriais dos sistemas de planejamento, orçamento, administração financeira e de pessoal da administração pública federal.

No que se refere à ANA, a agência informou que os recursos são oriundos da Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos (CFRUH) e que desde o ano de 2011, por meio do Decreto nº 7.402/2010, não há contingenciamento. Salienta-se que o Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 -Despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do Art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF - traz o seguinte dispositivo: "XLIV - Despesas relativas à aplicação das receitas da cobrança pelo uso de recursos hídricos a que se referem os incisos I, III, IV e V do art. 12 da Lei nº 9.433, de 08/01/1997 (Lei nº 10.881, de 09/06/2004, e Decreto nº 7.402, de 22/12/2010)".

Ademais, há estabilidade na instituição da cobrança pelo uso de recursos hídricos, e os recursos arrecadados pela ANA são, por força de lei, repassados às delegatárias para a implementação da PNRH no âmbito da bacia hidrográfica. Vale lembrar que a Nota Técnica nº 1/2018/GGES, de 09 de janeiro de 2018, a qual dispõe acerca da execução orçamentária até o dia 31/12/2018, informou que houve o corte orçamentário no exercício de 2018 dos processos que foram contratados ou que se encontravam na fase de contratação, constantes na programação de 2018 e que não puderam ser empenhados no exercício anterior, devendo ter precedência na programação de 2019, conforme orientação da Diretoria Colegiada. Já na execução orçamentária dos anos de 2019 e 2020, não foi observado corte no orçamento da agência.

No caso da AGEMAN, a Lei Municipal nº 2.265/2017, arts. 1º e 35, afirma que a agência tem autonomia patrimonial, administrativa, funcional e financeira, e pela Lei Orçamentária Anual de 2021 foi possível verificar que a entidade é caracterizada como órgão setorial de orçamento, desvinculada do órgão supervisor. Também se observou que a agência possui orçamento próprio, não sofrendo contingenciamento de recursos, e que há previsibilidade e estabilidade orçamentária.

para a entidade reguladora, tendo em vista que a AGEMAN recebeu suas liberações financeiras conforme a previsão orçamentária.

12. Autonomia e sustentabilidade financeira da entidade reguladora

Nesse componente, foi verificado se há autonomia e sustentabilidade financeira da entidade reguladora, avaliando se:

- As receitas próprias arrecadadas pela entidade reguladora conseguem suprir o orçamento aprovado para o órgão;
- As receitas arrecadadas pela entidade reguladora são repassadas e/ou destinadas integralmente à própria entidade;
- Há compatibilidade entre os recursos financeiros arrecadados e recebidos pela entidade reguladora e a execução do seu orçamento.

Onze das 19 agências, ou 57,9% da amostra, obtiveram para esse componente uma pontuação inferior a 1/3 da possível, ou seja, um reduzido nível de atendimento aos quesitos avaliados, e 3 delas, ou 15,8%, obtiveram uma alta pontuação, superior a 2/3.

Em relação a esse aspecto, cabe destacar que a ausência de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, identificada, de fato, em determinados casos, 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).

No que se refere à Autonomia e Sustentabilidade Financeira, as receitas próprias arrecadadas pela AGEMAN, somado com os recursos repassados pela Prefeitura de Manaus, conseguiram suprir os orçamentos aprovados para a agência, conforme os Relatórios Orçamentário, Financeiro e Patrimonial dos exercícios 2018, 2019 e 2020. Foi verificado que as receitas arrecadadas pela entidade reguladora são repassadas e/ou destinadas integralmente à própria entidade. E, conforme os Relatórios supracitados, houve compatibilidade entre os recursos financeiros arrecadados e recebidos pela entidade reguladora e a execução do seu orçamento nos anos de 2018, de 2019 e de 2020.

No caso da ANA, com base nas informações orçamentárias e financeiras dos anos de 2018, de 2019 e de 2020 (fontes 100, 116, 148, 174, 183 e 300) a agência apresentou compatibilidade entre os recursos financeiros recebidos e o total empenhado.

Dimensão 4 – Mecanismos de Controle

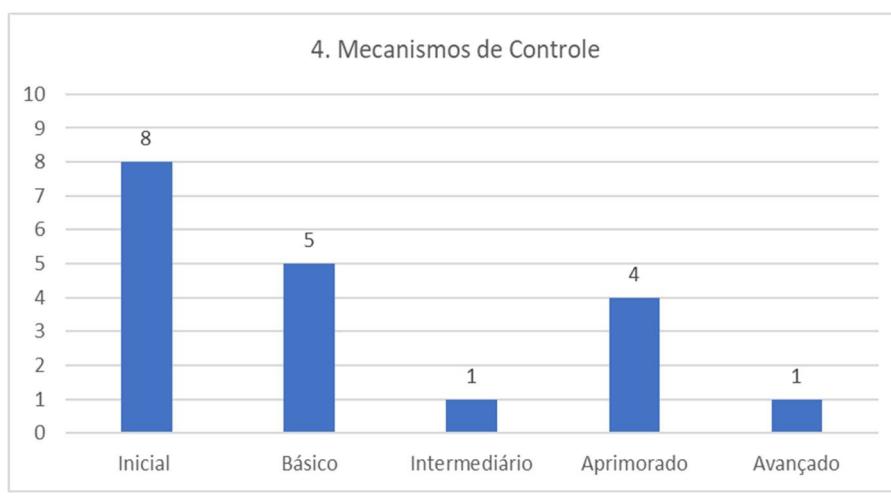
Com o intuito de se obter um equilíbrio de forças e poder no ambiente regulatório, a consideração de mecanismos de controle se apresenta muito relevante, principalmente considerando aqueles que permitam a participação social, ou seja, que possibilitem a setores organizados da sociedade participar desde a formulação de planos, programas, projetos e acompanhamento da execução à 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.

Na Dimensão 4 – Mecanismos de Controle, o QualiREG verifica a existência de iniciativas relacionadas à transparência, integridade, participação social e fundamentação das decisões, dentre outros 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 à adoção de mecanismos de controle.

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



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Para essa dimensão, 13 das 19 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico, uma no nível intermediário e 5 nos estágios aprimorado/avançado. A seguir, indicamos os principais aspectos dos componentes dessa dimensão, incluindo alguns exemplos de práticas identificadas.

13. Transparência da atuação regulatória

Em relação à transparência da atuação, foi verificado se existe divulgação dos resultados da atividade regulatória, mediante a observância dos seguintes quesitos:

- Existência de uma política de transparência e comunicação dos resultados da atividade regulatória (ex.: norma, procedimento, manual);
- Existência de divulgação de resultados da gestão do regulador (ex.: planejamento estratégico, avaliação de risco, programa de integridade);
- Existência de divulgação de resultados da atividade finalística do regulador (ex.: execução da política regulatória e setorial, de programas de governo, de projetos do setor regulado);
- Utilização de estratégias de comunicação com a sociedade (ex.: pesquisas de satisfação; meios de comunicação como aplicativos, mídia social, central de mensagens etc.).

Em 9 agências, ou 47,4% da amostra, a pontuação obtida para esse componente da avaliação foi inferior a 1/3 da pontuação possível, o que demonstra haver bastante espaço para a melhoria da 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. Cita-se como exemplo a disponibilização em ambiente virtual dos detalhes das faturas dos diversos serviços regulados.

Por outro lado, destaca-se que, em 6 casos, ou 31,6% das agências avaliadas, a pontuação foi superior a 2/3.

Inicialmente, cumpre observar que leis e normativos no âmbito federal instituíram ou reforçaram a governança e os mecanismos de controle das agências reguladoras. A Lei das Agências, por exemplo, possui diversos dispositivos que abordam a questão da transparência e da participação social, inclusive estabelecendo o uso da Análise de Impacto Regulatório (AIR) para elaboração, alteração ou revogação de atos normativos. Por sua vez, o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a AIR, também destaca a transparência e a participação social como elementos importantes das AIR efetuadas.

Além dessas normas gerais afetas a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, a ANATEL possui normativos internos que se coadunam com os princípios de transparência.

O primeiro normativo interno a ser mencionado é a Política de Governança e Gestão Executiva (PGGE), aprovada pela Resolução Interna da ANATEL nº 38, de 09 de agosto de 2021. Dentre os princípios e diretrizes listados no art. 3º da Política está a transparência e a prestação de contas.

A sociedade também pode consultar o conteúdo dos processos administrativos da Agência, por intermédio do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), disponível na internet. Salvo informações protegidas por sigilo, a consulta pode envolver todos os documentos pertinentes, como, por exemplo, relatórios de AIR, contribuições de consultas públicas, pareceres, relatórios técnicos etc.

Além de todas essas informações no site da ANATEL, a Agência está presente nas principais redes sociais, divulgando informações pertinentes da sua operação.

Vale ressaltar, também, acerca da ANA, que seu Planejamento Estratégico (2019-2022) elencou cinco valores, quais sejam: Integridade, Compromisso, Transparência, Excelência Técnica e Cooperação. Nesse contexto, o valor da Transparência, decorrente do princípio da publicidade, propicia a atuação e o resguardo tanto do administrador, como do administrado, bem como a segurança quanto à prática do ato administrativo, que passa a ser visto pelo corpo social e, com isso, assegura-se a lisura e, consequentemente, a integridade. Além disso, a agência disponibiliza em seu sítio eletrônico diversos documentos que comprovam a transparência, tais como: a Agenda Regulatória (Resolução ANA nº 64/2021), Programa de Qualidade Regulatória (Resolução ANA nº 86/2018), Portaria ANA nº 286/2020, dentre outros.

A ANA divulga resultados de gestão (planejamento estratégico, avaliação de risco, programa de integridade) e das atividades finalísticas, por meio de relatórios de gestão e relatórios de atividades, além de informações disponíveis no site da Agência.

Já o relacionamento com a sociedade é realizado por meio do sistema de participação social. Além disso, conforme site da agência, todas as decisões da Diretoria Colegiada da ANA que tratem de propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos - entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) ou usuários de recursos hídricos - relacionadas às atribuições finalísticas da ANA, são precedidas de processos de participação com os objetivos de: a) recolher subsídios e informações; b) propiciar aos interessados envolvidos a possibilidade de encaminhamento de opiniões e sugestões; c) identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes da matéria objeto do processo de participação; e d) dar

publicidade à ação da ANA. A agência ainda apresenta canais nas redes sociais, a exemplo do Facebook, bem como disponibiliza a Ouvidoria para denúncias, sugestões, solicitações, dentre outros serviços.

14. Participação social na definição das prioridades regulatórias (agenda regulatória)

No que tange a esse componente, busca-se verificar se há participação social na definição das prioridades regulatórias (agenda regulatória), atendendo aos seguintes critérios:

- Realização de consultas/audiências públicas no processo de definição das agendas regulatórias;
- Divulgação do resultado de análise das contribuições recebidas nas consultas/audiências sobre temas para a agenda regulatória;
- Publicação da agenda regulatória em transparência ativa;
- Publicação periódica da execução da agenda regulatória.

Em 15 agências, ou 78,9% da amostra, não se verificou a elaboração de uma agenda regulatória, ou outro instrumento de definição dos temas prioritários para a atuação do regulador, que contasse com a participação da sociedade em etapas prévias de consulta/audiência pública para a definição dos temas a serem regulados, o que prejudica a transparência e previsibilidade do processo regulatório.

Identificou-se que a ANATEL dispõe da Agenda Regulatória, instrumento de gestão, com periodicidade bianual, que confere maior publicidade, previsibilidade, transparência e eficiência regulatória, possibilitando não só o acompanhamento pela sociedade e entes regulados dos compromissos pré-estabelecidos pelo Órgão Regulador, como também a participação social na elaboração dessa Agenda. A ANATEL mantém uma seção em seu sítio da internet dedicada à mencionada Agenda, mostrando como está a situação de cada um de seus itens. As ações dispostas na Agenda Regulatória estão integralmente alinhadas ao Plano Estratégico da ANATEL, que também pode ser consultado em seção específica do portal da ANATEL na internet.

15. Participação social na elaboração de normas/atos regulatórios e/ou de outorga

Nesse ponto, foi verificado se é propiciada a participação social na elaboração de normas e atos regulatórios ou de outorga, analisando se:

- São realizadas consultas/audiências públicas no processo de elaboração de normas/atos regulatórios e/ou de outorga;

- Há divulgação do resultado das análises das contribuições recebidas nas consultas/audiências;
- Há publicação do ato regulatório e/ou de outorga aprovado na seção referente à consulta/audiência pública.

Em 10 agências, que representam 52,6% 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 positivo e que revela que a prática de envolver as diversas partes interessadas na elaboração de novas normas é uma realidade em mais da metade da amostra de agências avaliadas em 2021/2022. Contudo, é necessário avançar na divulgação do resultado das análises das contribuições recebidas nas consultas/audiências.

No caso da AR/Goiânia, verificou-se que há participação social na elaboração de normas, por meio de consultas e audiências públicas, divulgadas no site da Agência, tomando-se como exemplo a definição de base de ativos regulatória e revisão tarifária da SANEAGO. O conteúdo da documentação relativa às consultas e audiências públicas, como notas técnicas e relatórios, demonstra que há justificativas quanto ao acatamento, ou não, das sugestões e contribuições apresentadas.

Em relação à participação social na elaboração de normas e atos regulatórios ou de outorga na ANP, salienta-se que, atualmente, trata-se de obrigação legal decorrente dos arts. 9º e 10 a Lei nº 13.848/2019, e normatizado pela Resolução ANP nº 846/2021. Apesar disso, a ANP já realiza regularmente processos de consulta e audiência públicas desde 2004. Todos os comentários recebidos e as respectivas avaliações, aceites ou rejeições são divulgados nos relatórios da consulta prévia e da consulta pública. Os arts. 11 e 21 da supracitada Resolução dispõem sobre o conteúdo dos relatórios e sobre os prazos para publicação.

Na AGERBA, são realizadas, mediante autorização prévia do diretor, consultas/audiências públicas que integram o processo de elaboração de normas/atos regulatórios e/ou de outorga, os quais são publicados no Diário Oficial do Estado após a aprovação da Diretoria, em Regime de Colegiado. Destaca-se que a divulgação do resultado das análises das contribuições recebidas é feita no site institucional da Agência. Embora haja tais consultas/audiências públicas, não existem normativos que regem a matéria.

16. Fundamentação das decisões regulatórias da entidade reguladora

Para esse componente, verificou-se a fundamentação das decisões da entidade reguladora, considerando os seguintes aspectos:

- Existência de norma de obrigatoriedade de motivação das decisões regulatórias da entidade;
- Existência de fundamentação técnica nas decisões regulatórias da entidade (ex. pareceres, notas técnicas);
- Existência de publicação da justificativa acerca da motivação das decisões regulatórias do Conselho/Diretoria (ex. votos).

Em 7 agências, ou 36,8% da amostra, a pontuação obtida para esse componente da avaliação foi igual ou superior a 2/3; em 3 agências, a pontuação foi igual ou inferior a 1/3 da pontuação possível; e em 9 agências, ou 47,4%, a pontuação foi intermediária. Os resultados demonstram que há espaço para o aprimoramento da fundamentação técnica das decisões pelos reguladores, principalmente quanto à publicação da justificativa acerca da motivação das decisões regulatórias do Conselho/Diretoria (ex.: votos).

Quanto aos mecanismos de controle relacionados à fundamentação decisória, o Regimento Interno da ANATEL, aprovado pela Resolução nº 612/2013, definiu uma série de condicionantes e atividades para a instância decisória.

A título de exemplo, o Regimento Interno define que as decisões regulatórias da ANATEL devem ser motivadas. Além da fundamentação técnica realizada pelo corpo especialista da Agência, todas as matérias normativas devem ter parecer jurídico da Procuradoria Especializada da ANATEL, voto e análise dos Conselheiros e atas das reuniões. Tais documentos, dentre outros pertinentes, ressalvadas situações de sigilo, podem ser acessados no respectivo processo administrativo eletrônico no SEI.

No caso da AGEPAR, a Lei Complementar Estadual nº 222/2020 exige que as decisões regulatórias da agência sejam sempre acompanhadas da exposição formal dos motivos que as justifiquem. Esses motivos estão consignados em informações e notas técnicas que fundamentam as atas e os votos das decisões regulatórias, publicados no sítio eletrônico da agência¹⁰.

17. Transparência das reuniões do Conselho/Diretoria Colegiada

Nesse ponto, buscou-se verificar se há transparência das reuniões colegiadas/deliberativas, por meio da análise dos seguintes quesitos:

- Existência de norma de obrigatoriedade da transparência das reuniões do Conselho/Diretoria Colegiada;

¹⁰ <http://www.AGEPAR.pr.gov.br/Pagina/Reunioes-do-Conselho-Diretor>

- Divulgação do calendário das reuniões e da pauta dos assuntos a serem deliberados;
- Transmissão em tempo real das sessões deliberativas;
- Publicação dos atos originários das decisões proferidas (ex.: gravações das sessões, disponibilização de atas);
- Acesso público ao sistema eletrônico de acompanhamento dos processos.

Em 57,9% dos casos, ou 11 agências, a pontuação obtida para esse componente da avaliação foi inferior a 1/3 da pontuação possível, o que demonstra que ainda há bastante espaço para a melhoria da transparência das decisões dos colegiados de mais da metade dos órgãos.

No caso da ANATEL, o Regimento Interno estabelece que todas as sessões e reuniões do Conselho serão transmitidas em tempo real, com divulgação prévia dos calendários dos encontros e as respectivas pautas, podendo ser acessado em lugar específico no portal da Agência¹¹.

Na ANP, as decisões propostas pela Diretoria Colegiada são publicadas por meio das atas das Reuniões de Diretoria, disponíveis no site da ANP, e das sessões públicas, que são gravadas e disponibilizadas no Youtube da Agência. Ademais, no art. 15 da IN ANP nº 03/2020, está previsto que o Diretor-Relator deverá elaborar Relatório, apresentando de forma clara e objetiva o conteúdo do processo administrativo e a sua análise, acompanhado de Voto, contendo a motivação explícita, clara e congruente da decisão proposta, podendo esta consistir em declaração de concordância com os fundamentos expostos em outros documentos, desde que citados. O Relatório e o Voto do Diretor-Relator devem ser anexados ao respectivo processo administrativo no prazo de dois dias úteis após a data de realização da Reunião de Diretoria em que a matéria tenha sido objeto de deliberação.

Os arts. 8º da Lei nº 13.848/2019, 21 da IN ANP nº 3/2020 e 71 do Regimento Interno dispõem sobre a publicidade a ser dada às Reuniões de Diretoria, as quais são transmitidas em tempo real pela internet, no canal da ANP no Youtube.

Nos termos dos artigos 23 e 25 da IN ANP nº 3/2020, o calendário das reuniões é divulgado mensalmente e a pauta é divulgada com antecedência mínima de três dias úteis da data de realização da reunião. A forma de divulgação se dá pelo site da ANP na internet, na página "Pautas, atas e calendário de Reuniões da Diretoria Colegiada".

A íntegra da gravação em áudio e em vídeo da Reunião de Diretoria é disponibilizada no canal da ANP no Youtube em até cinco dias úteis, conforme estabelecido no § 1º do art. 21 da IN ANP nº

¹¹ <https://www.gov.br/ANATEL/pt-br/composicao/conselho-diretor/reunioes>

3/2020. A informação com o link de acesso ao canal da ANP no Youtube, por sua vez, é mantida no sítio da ANP na internet, na página 'Assista às Reuniões da Diretoria Colegiada'. Cabe observar que a Sessão Reservada da Reunião de Diretoria, em que são apreciadas as matérias de cunho regulatório e administrativo que tenham sido classificadas como sigilosas, não é transmitida, sendo permitida sua gravação apenas para fins de registro e garantida a devida restrição de acesso (§ 2º do art. 21 da IN ANP nº 3/2020).

As decisões tomadas na Reunião de Diretoria são registradas em Ata, assinada por todos os Diretores presentes e pelo Superintendente de Governança e Estratégia. As pautas e atas são publicadas no portal da ANP, na página 'Pautas, atas e calendário de Reuniões da Diretoria Colegiada' em até três dias úteis após sua aprovação, à luz do § 2º do art. 49 da IN ANP nº 3/2020. Os atos normativos e os demais atos administrativos decorrentes das decisões da Diretoria Colegiada são publicados no Diário Oficial da União ou em Boletim de Pessoal (Art. 55 da IN ANP nº 3/2020).

Os artigos 14 e 15 do Regimento Interno da ANP, por fim, dispõem que, ressalvados os casos de restrição e proteção legais, qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá solicitar vista de processo administrativo por meio do sítio da ANP na internet.

18. Atuação da Ouvidoria na atividade regulatória

Para esse componente, foi verificado se a Ouvidoria funciona de maneira a subsidiar a atuação regulatória, por meio do atendimento aos seguintes quesitos:

- Realização do registro e tratamento das manifestações da sociedade (ex.: denúncias, reclamações);
- Realização de pesquisa de satisfação com seus usuários;
- Elaboração de relatórios gerenciais de desempenho do setor regulado para subsidiar a gestão e a atividade regulatória;
- Participação do representante da Ouvidoria nas reuniões colegiadas do Conselho/Diretoria.

Os resultados coletados demonstraram que, em 7 agências, ou 36,8% da amostra, a pontuação obtida para esse componente da avaliação foi igual ou inferior a 1/3; em 4 agências, a pontuação foi igual ou superior a 2/3 da pontuação possível; e em 8 agências, ou 42,1%, a pontuação foi intermediária. Tais informações indicam um grau intermediário de atendimento aos quesitos avaliados, sendo que os aspectos em que foram observadas maiores oportunidades de melhoria relacionam-se à: a) participação do Ouvidor nas

reuniões colegiadas da diretoria ou conselho; b) elaboração de relatórios gerenciais de desempenho do setor regulado para subsidiar a gestão e a atividade regulatória; e c) realização de pesquisa de satisfação com os usuários da Ouvidoria.

Na ANATEL, outro importante conjunto de mecanismos de controle está relacionado ao recebimento, gerenciado pela Ouvidoria, de denúncias, reclamações, sugestões e elogios dos cidadãos e dos usuários dos serviços de telecomunicações.

Destaca-se, primeiramente, que a Ouvidoria da ANATEL compõe o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal e, portanto, está sujeito à orientação normativa da Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU). Nesse sentido, a Portaria da CGU nº 581, de 9 de março de 2021, estabelece que as Ouvidorias que compõem o Sistema devem produzir anualmente um relatório gerencial de desempenho do setor regulado, relatório que tem sido anualmente publicado pela ANATEL em seu sítio na internet.

Para além da orientação normativa, a ANATEL aderiu à Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, o Fala.BR, para recebimento de denúncias e reclamações em geral. Outrossim, a Agência desenvolveu o aplicativo ANATEL Consumidor, que permite o registro de denúncias e reclamações quanto à prestação dos serviços de telecomunicações.

A Ouvidoria da ANATEL também promove o Relatório da Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços Prestados pela ANATEL, com periodicidade anual e divulgação de resultados no sítio da Agência.

Vale mencionar que o Ouvidor da ANATEL tem assento nas reuniões do Conselho Diretor da agência, valendo-se desta prerrogativa, de previsão regimental, para observar e, quanto pertinente, contribuir com o debate.

Ainda com relação à Ouvidoria, verificou-se que a AGEREG/Campo Grande utiliza o Sistema Controle de Denúncias da Prefeitura Municipal de Campo Grande – PMCG, por meio do preenchimento de formulários para manifestação do usuário disponíveis na internet¹². A Ouvidoria da AGEREG apresenta relatórios mensais e bimestrais relativos aos atendimentos e às manifestações dos usuários, publicados em transparência ativa¹³. No entanto, a AGEREG não apresentou evidências de que a Ouvidoria realiza pesquisa de satisfação com seus usuários. O Art.

¹² Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/agereg/registro-de-manifestacao/>

¹³ Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/agereg/ouvidoria/relatorios/>

39 do Regimento Interno, por sua vez, determina que a Ouvidoria, representada por um Ouvidor, deverá participar das reuniões do Conselho de Regulação, sem direito a voto.

Na ARSAL/Salvador, por meio do e-mail da Ouvidoria (arsal.ouvidoria@salvador.ba.gov.br), a população pode enviar suas manifestações. A Ouvidoria também acompanha os relatórios de reclamações dos usuários e de pesquisa de satisfação dos usuários de Transporte Coletivo, de acordo com o Relatório Anual de Atividades de 2020 da agência.

19. Implementação do Programa de Integridade

Em relação a esse componente do diagnóstico, buscou-se verificar se existe programa de integridade instituído e em funcionamento, avaliando se:

- Existe política ou norma que dispõe sobre a implementação do programa de integridade;
- Há definição da área responsável pelo programa de integridade da entidade reguladora;
- Há comunicação do programa de integridade no âmbito da entidade reguladora (sensibilização da organização);
- Foi instituído código de ética ou de conduta para os agentes públicos da entidade reguladora;
- É disponibilizado meio ou canal de denúncia interno.

Como resultado dessa análise, extrai-se que, em 13 agências, ou 68,4% da amostra, a pontuação obtida para esse componente 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 à promoção da integridade nas agências, de modo a detectar, prevenir e remediar possíveis casos de fraude, corrupção e, em última instância, a captura dos reguladores.

Nas 4 agências federais analisadas, a maior parte dos itens avaliados encontrava-se presente, com destaque para os programas de integridade da ANATEL (Portaria nº 1.492, de 16 de outubro de 2020) e da ANP¹⁴.

Em relação a esse ponto, a Lei Estadual nº 19.857/2019, regulamentada pelo Decreto Estadual Nº 2.902/2019, instituiu o programa de integridade e *compliance* no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná. O art. 8º da citada lei determina que o plano de integridade e *compliance* será elaborado e implementado pelos núcleos de integridade e

¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-de-riscos-e-integridade>

compliance, vinculados à Controladoria-Geral do Estado do Paraná – CGE, e alocados fisicamente nos órgãos e entidades. A Unidade de Controle Interno, *Compliance* e Ouvidoria da AGEPAR – UCCO – é a área responsável pelo programa de integridade da entidade reguladora, e utiliza o Manual do Agente de *Compliance*. A comunicação do programa de integridade no âmbito da AGEPAR foi realizada por meio de palestra de sensibilização, ministrada pelo coordenador de *compliance* da CGE, e de entrevistas com colaboradores da Agência.

O código de ética da AGEPAR está em elaboração e ainda não foi instituído. Por sua vez, o canal de denúncia interno é disponibilizado no sítio eletrônico da AGEPAR, entrando-se em contato com a Ouvidoria¹⁵.

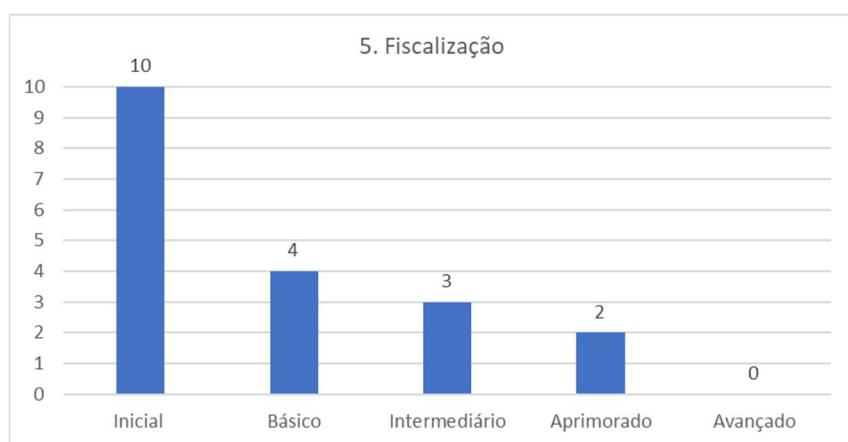
Dimensão 5 – Fiscalização

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

No diagnóstico da Dimensão 5 – Fiscalização, o QualiREG verifica a autonomia da execução e da supervisão do processo de fiscalização, a existência de programa de capacitação das equipes das áreas finalísticas, o planejamento e os instrumentos de fiscalização, dentre outros itens.

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 à fiscalização.

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



¹⁵ Disponível em: <http://www.AGEPAR.pr.gov.br/Pagina/Ouvidoria-AGEPAR#>

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Para essa dimensão, 14 das 19 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico, 3 estão no nível intermediário e 2 no estágio aprimorado. O resultado indica a necessidade de aperfeiçoar o processo de fiscalização, com vistas a garantir a prestação de serviços adequados aos usuários pelas concessionárias. A seguir, indicamos os principais aspectos dos componentes dessa dimensão, incluindo alguns exemplos de práticas identificadas.

20. Autonomia da execução e supervisão do processo de fiscalização

Para esse componente, foi verificado se há autonomia da execução e supervisão do processo de fiscalização, avaliando se:

- Há definição de atribuições de responsabilidade dos membros das equipes de fiscalização, incluindo segregação de funções (execução/supervisão);
- Existem procedimentos/fluxos relativos a execução, supervisão e tomada de decisão nas fiscalizações;
- Há processos formais das decisões decorrentes das fiscalizações, incluindo-se notificações/autuações e julgamento.

Como resultado, identificou-se que em 7 agências, ou 36,8% da amostra, a pontuação obtida para esse componente da avaliação foi igual ou inferior a 1/3; em 4 agências, a pontuação foi igual ou superior a 2/3 da pontuação possível; e em 8 agências, ou 42,1%, a pontuação foi intermediária. Os resultados demonstram que há espaço para o aprimoramento da autonomia da execução e da supervisão do processo de fiscalização nas agências avaliadas.

No que se refere à autonomia da atividade fiscalizatória, é importante registrar que o Regimento Interno da ANATEL, aprovado pela Resolução nº 612/2013, definiu as atribuições dos responsáveis pela execução e pela supervisão das atividades de fiscalização, delineando formalmente as competências de cada instância na Agência e garantindo a autonomia em cada atividade fiscalizatória.

Para orientação e direcionamento das atividades de fiscalização, a ANATEL conta com dois documentos principais: a Norma sobre o Processo de Organização da Execução da Fiscalização, aprovado pela Portaria nº 509, de 09 de junho de 2015, e a Instrução de Fiscalização sobre Preparação, Execução e Conclusão de Ações de Fiscalização, aprovada pela Portaria nº 1.290, de 19 de setembro de 2017. Além disso, a ANATEL pode elaborar

Instruções de Fiscalização específicas, dependendo da natureza, condições ou tecnicidade de averiguações que precisam ser realizadas.

21. Programa de capacitação das equipes das áreas finalísticas

Em relação à capacitação das áreas técnicas finalísticas, foi avaliado se:

- Existe política de desenvolvimento de pessoas na entidade reguladora;
- São adotados planos anuais de capacitação para as equipes técnicas das áreas finalísticas, com orçamento específico;
- Mecanismos de gestão por competência são utilizados na organização;
- Há utilização de mecanismos de gestão do conhecimento;
- Existem incentivos (financeiros e/ou não financeiros) para a retenção de especialistas das áreas finalísticas.

No caso de 14 agências, representando 73,7% da amostra, a pontuação obtida para esse componente da avaliação foi inferior a 1/3 da pontuação possível, nível considerado baixo. 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 das áreas técnicas.

Nessa linha, a ANP regulamentou a sua política de desenvolvimento de pessoas (PDP), por meio da Portaria ANP nº 207, de 1 de julho de 2020, e adota planos anuais de capacitação para as equipes técnicas das áreas finalísticas, com orçamento específico, conforme comprovação contida no Painel do Plano de Desenvolvimento de Pessoas dos exercícios de 2019 e de 2020.

A ANP adota, também, mecanismos de gestão por competência, conforme comprovado no Relatório Consolidado de Competências emitido em abril 2020 pela Superintendência de Gestão de Pessoas e do Conhecimento (SGP).

Em que pese a ANP tenha uma página na intranet voltada para a gestão do conhecimento, esta abrange parte pequena dos produtos e processos da Agência. Por outro lado, não há uma política de incentivos para a retenção de especialistas das áreas finalísticas.

22. Planejamento e instrumentos de fiscalização

Para esse componente, que trata do planejamento e adoção de instrumentos de fiscalização, foi avaliado se:

- São elaborados planos periódicos de fiscalização (ex. anual, semestral, trimestral);
- Existem manuais de execução dos serviços, procedimentos e orientações técnicas de fiscalização;
- Relatórios das fiscalizações realizadas são elaborados e divulgados em transparência ativa;
- Há suficiência de recursos humanos, equipamentos e insumos para as fiscalizações.

Foi verificado que, em 12 agências, ou 63,2% da amostra, a pontuação obtida para esse componente da avaliação foi igual ou inferior a 1/3; e em apenas 3 agências a pontuação foi igual ou superior a 2/3 da pontuação possível. Ou seja, são necessárias ações voltadas à melhoria do planejamento das fiscalizações, 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 que se refere ao planejamento das atividades de fiscalização, a Norma da ANATEL sobre o Processo de Organização da Execução da Fiscalização estabelece que a Agência deve elaborar o Plano Anual de Fiscalização, que leva em consideração os principais temas a serem fiscalizados e os recursos humanos, tecnológicos e financeiros necessários, culminando no Plano Operacional de Fiscalização, que estabelece o rol de ações de fiscalização previstas para o respectivo exercício.

As verificações realizadas e as constatações observadas são registradas nos Relatórios de Fiscalização e, não obstante serem tais relatórios restritos em sua etapa de elaboração, são divulgados, posteriormente, em transparência ativa, dentro do processo administrativo que condensar as informações sobre a eventual infração.

Quanto às atividades de fiscalização, a ANA elabora os planos plurianuais e anuais de fiscalização do Uso de Recursos Hídricos e de Segurança de Barragens, bem como são estabelecidas metas anuais relativas às atividades de fiscalização no Plano de Gestão Anual da ANA - PGA. Outrossim, a Agência dispõe do Manual de Políticas e Práticas de Segurança de Barragens para entidades fiscalizadoras. Ressalta-se, ainda, a

informação dada pela Agência de que seu Manual de Fiscalização de Uso de Recursos Hídricos encontra-se concluído, com a seguinte numeração ISBN: 978-65-88101-21-6.

Em relação aos recursos humanos, a ANA afirma possuir significativa deficiência, em especial, para as atividades de campo, conforme pode ser observado no documento "Avaliação Plano Anual Fiscalização 2019 e proposição de ações 2020". Já em relação aos equipamentos e insumos para a fiscalização, a agência informa não possuir nenhuma deficiência.

23. Transparência e efetividade do processo sancionador

Para esse componente, foi avaliado se:

- Existe norma que dispõe sobre prazos, responsabilidades e tramitação dos processos sancionadores (ex.: multas; acordos como Termo de Ajuste de Conduta – TAC ou similar);
- A norma prevê a utilização de inovações regulatórias (ex.: arbitragem, conciliação, mediação, regulação responsiva);
- É realizada avaliação da efetividade dos processos de sanção e dos acordos firmados (ex.: indicadores, análise qualitativa/quantitativa, grau da judicialização dos processos);
- Há mapeamento do processo sancionador e sistema eletrônico de monitoramento (ex.: alertas, prazos de prescrição);
- Os resultados dos processos de sanção e dos acordos são divulgados em transparência ativa.

Em 11 agências, ou 57,9% da amostra, a pontuação obtida para esse componente da avaliação foi inferior a 1/3 da pontuação possível, nível considerado baixo; em apenas 3 agências a pontuação foi igual ou superior a 2/3 da pontuação possível; e em 5 agências, ou 26,3%, a pontuação foi intermediária.

Os resultados verificados indicam a necessidade de se aperfeiçoar os mecanismos relacionados ao processo sancionador, como a sua transparência, a avaliação da sua efetividade e a adoção de princípios como o da regulação responsiva, segundo o qual as ações de fiscalização devem ser moduladas, dependendo do perfil e do comportamento de negócios específicos (OCDE, 2014).

Nesse ponto, a Resolução AGEPAR Nº 027/2021 estabelece as infrações, as respectivas sanções e o procedimento para sua aplicação às entidades reguladas e ao poder concedente, em razão do descumprimento da legislação, dos instrumentos de delegação e das normas regulatórias emitidas pela Agência. Como forma de inovação regulatória, a citada Resolução dispõe que a Agência poderá, com vistas ao melhor atendimento do

interesse público, celebrar com os infratores Compromisso de Ajustamento de Conduta às exigências legais, bem como acordo substitutivo em processo sancionatório, com acompanhamento da Controladoria-Geral do Estado do Paraná (CGE).

De acordo com a AGEPAR, a avaliação da efetividade dos processos de sanção e dos acordos firmados é realizada por meio do acompanhamento do cumprimento das medidas aplicadas a título de obrigações de fazer, de reparar eventual dano, ou de corrigir eventual irregularidade na prestação do serviço. Contudo, não foi apresentado relatório contendo avaliações da efetividade dos processos de sanção e dos acordos firmados.

O mapeamento do processo sancionador é realizado pelo gabinete do Diretor Presidente, sem a utilização de um sistema de monitoramento de processos e prazos. Os resultados dos processos de sanção e dos acordos são divulgados em transparência ativa no sítio eletrônico da AGEPAR¹⁶.

24. Gestão e monitoramento do setor regulado

Nesse componente, busca-se verificar os seguintes aspectos referentes à gestão e ao acompanhamento do setor regulado:

- Existência de monitoramento do setor regulado (ex.: indicadores de investimentos, operação, níveis de serviço, desempenho, satisfação do usuário);
- Existência de sistemas gerenciais de informação, utilizados no monitoramento do setor regulado;
- Divulgação de informações sobre monitoramento dos serviços prestados e da sua qualidade;
- Realização e divulgação de Análises quantitativas e/ou qualitativas das revisões e repactuações contratuais.

Observou-se que, em 12 agências, ou 63,2% da amostra, a pontuação obtida para esse componente da avaliação foi igual ou inferior a 1/3; e em 4 agências, a pontuação foi igual ou superior a 2/3 da pontuação possível. 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 se buscar intervenções regulatórias caso se façam necessárias, por exemplo, em virtude de descompasso do desempenho das concessionárias em relação aos padrões

¹⁶ <http://www.agepar.pr.gov.br/Pagina/Leis-e-Atos>

estabelecidos pelo regulador, o que pode ser facilitado pelo uso de sistemas gerenciais de informação.

No caso da ANA, o monitoramento do setor é realizado anualmente por meio do Relatório de Conjuntura de Recursos Hídricos, exceto quanto à satisfação do usuário, uma vez que ainda não existem serviços de água e irrigação concedidos ou em operação comercial sob fiscalização. Além do mais, de acordo com informações da Agência, a Superintendência de Fiscalização (SFI) monitora o uso das águas com os seguintes sistemas: Declaração Anual de Usos de Recursos Hídricos - DAURH, APP DeclaraÁgua, Telemetria de Dados de Consumo de Água, bem como o Monitoramento remoto das áreas irrigadas por meio de imagens de satélite de alta resolução. Cabe lembrar que a agência gerencia o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SINRH) e o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB), que permitem o monitoramento dos setores fiscalizados.

Dimensão 6 – Mecanismos de Gestão de Riscos

Para que os reguladores otimizem os seus resultados perante o mercado regulado, é necessário que detenham conhecimento sobre os seus processos e quais os riscos intrínsecos a cada um deles. Além da necessidade de tratamento dos riscos corporativos, os órgãos reguladores lidam com outra demanda, que são os riscos regulatórios.

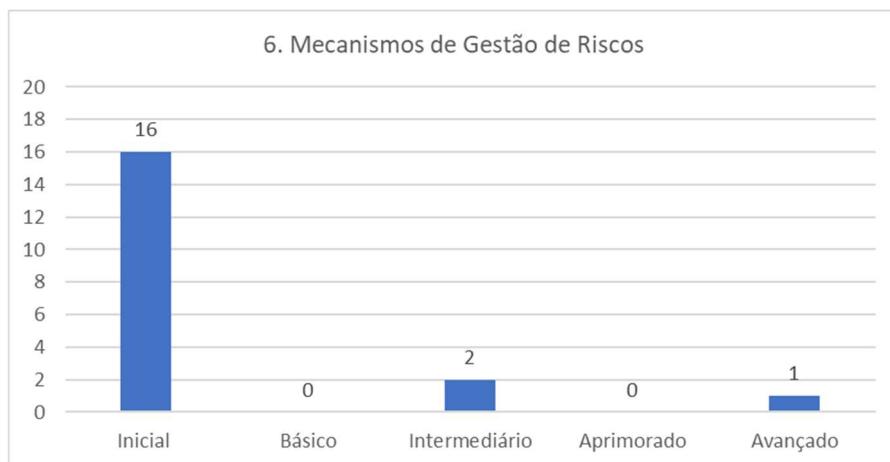
O gerenciamento de riscos eficaz certifica que a administração de determinada entidade dispõe de um processo que seja capaz de alinhar os objetivos estratégicos com a sua missão e que esses objetivos estejam de acordo com o apetite a riscos da organização (COSO, 2007). Ademais, os controles internos 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 organização¹⁷.

No diagnóstico da Dimensão 6 – Mecanismos de Gestão de Riscos, o QualiREG verifica a adoção de política de gestão e o gerenciamento dos riscos organizacionais e regulatórios.

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.

¹⁷ <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>

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



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Para essa dimensão, 16 das 19 agências avaliadas encontram-se no estágio inicial, 2 estão no nível intermediário e 1 no estágio 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.

25. Adoção de política de gestão de riscos

Em 16 agências, representando 84,2% da amostra, não foi evidenciada a existência de uma política de gestão de riscos organizacionais, contendo diretrizes e estratégias para sua implementação, o que pode comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos destas organizações.

A Instrução Normativa Conjunta do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia) e da CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, impôs que órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deveriam implementar sua política de gestão de riscos.

A Política de Gestão de Riscos da ANATEL foi aprovada pela Portaria nº 1.176, de 30 de agosto de 2017, contendo diretrizes e estratégias para a implementação do gerenciamento do risco, além de parâmetros e critérios de aceitabilidade, como o apetite ao risco.

Na ANA, identificou-se que a Política de Gestão de Riscos foi aprovada pela Portaria ANA nº 49/2019, com vistas a apoiar a melhoria contínua de processos de trabalho, programas e projetos, alocar e utilizar eficazmente os recursos disponíveis e fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos da organização, considerando o apetite ao risco pré-definido.

Pode-se verificar que a ANP tem uma estrutura de gestão de riscos conforme enumeração abaixo:

- Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos (CGRC) – criado pela Portaria ANP nº 435/2018;
- Política de Gestão de Riscos e Controles Internos (PGRCI) – estabelecida pela Portaria ANP nº 42/2019, sendo que o Relatório de Auditoria CGU nº 2019000589 concluiu que a PGRCI se encontra aderente à IN Conjunta CGU/MP nº 01/2016;
- Metodologia de Gestão de Riscos (MGR) – versão atual aprovada pelo CGRC em agosto de 2019;
- Assessoria de Gestão de Riscos (AGR) – criação por meio de alteração do Regimento Interno da ANP em dezembro de 2016; e
- Plano de Gestão de Riscos (PGR) – apresentado junto ao Plano de Integridade da ANP, referente ao biênio de 2021/22, no entanto, sem grandes detalhamentos dos riscos dos processos, bem como dos planos de ação.

26. Gerenciamento de riscos organizacionais

Nesse componente, buscou-se verificar os seguintes aspectos acerca do gerenciamento e da avaliação dos riscos organizacionais:

- Existência de instrumento (ex.: manual, orientação) que define os procedimentos de implementação do gerenciamento de riscos (ex.: identificação, análise, avaliação, tratamento, comunicação, monitoramento);
- Realização de gerenciamento de riscos organizacionais em todos os níveis da organização.

Como produto dessa análise, verificou-se que em 16 agências, ou 84,2% da amostra, não foi evidenciado que seja realizado o gerenciamento dos riscos organizacionais, o que pode comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos dessas organizações.

Além da Política, a ANATEL já editou diversos normativos com o fito de mapear e tratar os riscos comprometedores dos seus objetivos, quais sejam:

- Aprovação do Macroprocesso "Gerir Controles Internos e Riscos";
- Metodologia de Gestão de Riscos;
- Plano de Gestão de Riscos da ANATEL;
- Plano de Tratamento de Riscos Operacionais das diversas áreas internas;
- Designação dos Gestores de Risco.

A partir desses normativos observou-se que a ANATEL não só possui procedimentos para identificação, análise, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramentos dos riscos, como já realizou uma efetiva identificação dos riscos, elaborando planos para seu tratamento. Além disso, verificou-se que o gerenciamento de riscos perpassa todos os níveis organizacionais da Agência e que foram definidos responsáveis em cada setor e instância.

O Plano de Gestão de Riscos – PGR (2020-2022) da ANA apresenta a classificação e a avaliação das iniciativas estratégicas e dos processos e operações continuadas, bem como reúne um conjunto de medidas de respostas aos riscos estratégicos, a saber: causas, possíveis consequências, medidas de tratamento propostas, responsável, prazo e recursos necessários. Além disso, de acordo com a agência, o monitoramento geral do referido plano é realizado nas Reuniões de Avaliação Estratégicas da ANA – RAEs, no âmbito do Comitê de Governança (Portaria ANA nº 400/2018), com periodicidade quadrienal.

Identificou-se, ainda, que a agência, por meio da Portaria ANA nº 403/2019, aprovou sua Metodologia de Gestão de Riscos (MGR), em consonância com os conceitos, princípios, diretrizes e objetivos da Política de Gestão de Riscos da ANA, dispostos na Portaria nº 49, de 8 de março de 2019.

Na ANP, a MGR adotada tem como objetivo orientar as unidades organizacionais a implementar a gestão de riscos em conformidade com a PGRCI. A ANP optou por integrar os requerimentos para o tratamento de riscos à sua Metodologia de Gestão de Processos, criando uma MGR mais ampla, fazendo uso das mesmas ferramentas da ANP para gestão de processos.

O Decreto nº 10.178/2019, por sua vez, orienta que as exigências para a liberação de atividades econômicas devem levar em conta seus possíveis riscos inerentes, inclusive os de integridade. Neste sentido, a Resolução ANP nº 826/2020 foi editada com o objetivo de definir os níveis de risco de cada atividade sujeitas a atos de liberação de atividades econômicas por parte da ANP: as atividades com Nível I estão dispensadas de um ato formal de liberação; as de Nível II têm ato de liberação emitido quando a documentação é entregue e as de Nível III requerem análise documental e/ou vistoria para serem liberadas. A Resolução nº 839/2021 propôs enquadrar 9 atos da Agência no Nível de Risco I, 4 atos no Nível de Risco II e 50 atos no Nível de Risco III. Importa informar que a MGR foi adaptada para mensurar o nível de risco das atividades econômicas.

Até março de 2022, em apenas 20 dos 51 processos de trabalho da Agência a aplicação da MGR foi concluída, sendo necessário ampliar sua aplicação na ANP.

27. Adoção de regulação baseada em riscos

Nesse ponto, verificamos se são adotados, como suporte à decisão, mecanismos para a regulação baseada em riscos, mediante a existência de análise prévia de riscos a intervenções regulatórias.

Identificou-se que, em 17 das 19 agências avaliadas, ou 89,5%, não é aplicada uma política que aborde os riscos regulatórios.

Na ANA foi aplicada metodologia de riscos (Portaria nº 403, de 27 de novembro de 2019) para a identificação de riscos extremos para toda a Agência, inclusive para regulação, conforme a Nota Técnica nº 10/2020/DIPLO/CPLIN/GGES. Além disso, a agência enfatizou que os riscos para a regulação foram adequadamente identificados no Planejamento Estratégico Institucional – PEI 2019-2022, que se desdobraram em ações previstas no âmbito das Agendas Regulatórias de 2019, 2020 e 2021, bem como nos Planos de Gestão Anual - PGA de 2020 e 2021.

28. Gerenciamento de riscos regulatórios

Nesse componente, verificamos se a alocação dos recursos do órgão regulador utiliza os resultados da avaliação de riscos do setor regulado, por meio da utilização de análise prévia de riscos às fiscalizações, requisição de menos dados/informações para empresas e negócios menos arriscados.

Em 17 agências (89,5%) não se realiza o gerenciamento ou avaliação de riscos regulatórios antes das fiscalizações.

Na ANA, as ações dos processos de definição de operação de reservatórios, regulação e fiscalização, conforme indicado nas agendas regulatórias e nos planos de gestão anual, foram desenvolvidas nas regiões de atuação prioritária, em função dos riscos identificados.

Nesse diapasão, a agência entendeu que está em conformidade com os critérios, identificando ações em áreas prioritárias para sua atuação, que foram fundamentadas em parâmetros explicitados na aplicação da Política de Riscos (Portaria nº 49 – Política de Gestão de Risco), e da Metodologia de Riscos da ANA (Portaria nº 403, de 27 de novembro de 2019), além da Nota Técnica nº 2/2020/SIP/SPR, SAS, SFI, SOE, SGH, AH, de 30 de dezembro de 2020, com os critérios e a identificação de ações em áreas prioritárias, que se desdobraram em ações normativas e de gestão, tanto na agenda regulatória quanto no plano de gestão. Como evidência, a agência encaminhou a Resolução e o respectivo Relatório de Análise de Impacto Regulatório da Bacia do Rio Tocantins, Resolução nº 2.333, de 27 de dezembro de 2017, referente ao Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISF.

No que tange à alocação dos recursos do órgão regulador, já foram realizadas na AGEPAR análises de sensibilidade para avaliar os maiores riscos econômicos e financeiros do transporte coletivo da região metropolitana de Curitiba e determinar a fiscalização dos aspectos de maior risco. Porém, o processo regulatório de análise de riscos ainda não foi mapeado e normatizado.

Dimensão 7 – Análise de Impacto Regulatório

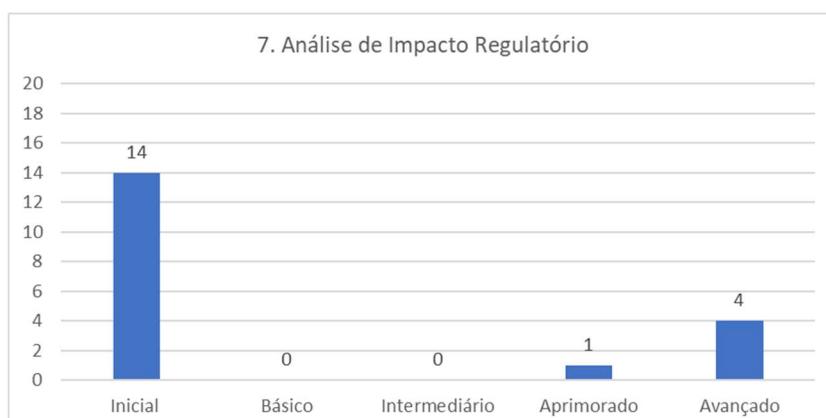
A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é uma ferramenta que auxilia na avaliação dos possíveis impactos das ações governamentais por meio de questões afetas a custos e benefícios. Por meio da AIR, podem ser prospectadas diferentes alternativas para a atuação das instituições, visando o alcance dos objetivos almejados, em um processo de tomada de decisão que auxilia os gestores públicos a 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).

Na análise da Dimensão 7 – Análise de Impacto Regulatório, o QualiREG verifica a existência de normas, metodologias, aplicação e divulgação da AIR nas agências participantes.

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 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, 14 das 19 agências avaliadas encontram-se no estágio inicial e 5 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.

29. Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Em relação à normatização, foi verificado se a Análise de Impacto Regulatório (AIR) está institucionalizada, avaliando os seguintes critérios:

- Existência de norma prevendo a obrigatoriedade da realização de AIR;
- A norma de AIR contempla as hipóteses de aplicação, dispensa, prazos e metodologias.

Verificou-se que a AIR não é normatizada em 13 das 19 agências, ou 68,4% dos casos.

Em relação a esse aspecto, o caput do art. 5º da Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) estabelece a precedência da realização da análise de impacto regulatório - contendo informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico - sobre as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas.

Ou seja, há obrigação legal para que todos os órgãos e entidades da administração pública federal adotem a AIR em suas proposições de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos e de usuários dos serviços prestados. Nesse sentido, o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, regulamentou essa obrigação e estabeleceu uma série de requisitos que devem ser observados nos processos de AIR.

Mesmo antes do referido Decreto, a Lei das Agências (de junho de 2019) já estabelecia a previsão de uso do AIR na elaboração ou alteração de normativo regulatório pelas agências reguladoras.

De todo modo, a ANATEL já havia inserido a AIR no seu ordenamento desde a aprovação do seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 612/2013, o qual estabelece em seu art. 62, parágrafo único, que os atos de caráter normativo, salvo em situações expressamente justificadas, deverão ser precedidos de AIR.

Além desse normativo interno, a Resolução Interna nº 8/2021 regulamenta em todo seu corpo, dentre outras questões, o processo de elaboração de AIR nos processos de normatização. Esta dinâmica já constava do procedimento anterior, aprovado pela Portaria nº 927/2015, atualizada e substituída pela referida Resolução Interna. Além dessas previsões normativas, vale mencionar que a ANATEL elaborou o Manual de Boas Práticas Regulatórias, no intuito de orientar as atividades de regulamentação da Agência.

Na questão operacional da AIR, destaca-se que não há critério de dispensa geral para a análise; ao revés, os normativos internos estabelecem que a dispensa deve ocorrer em caso concreto, sendo dispensada pelo Conselho Diretor de maneira fundamentada. Todavia, ainda assim, deve-se elaborar documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

De maneira semelhante, não há definição geral de prazo para finalização do processo. Em realidade, o seu prazo depende da ação regulatória que está inserida na Agenda Regulatória. Por força da Resolução Interna nº 8/2021, art. 4º, a Agenda Regulatória estabelecerá as prioridades e os prazos para cada projeto de regulamentação previsto. No § 4º desse mesmo artigo, fica expressamente estabelecida a necessidade de se fixar o prazo para as fases do projeto de regulamentação, dentre eles a de elaboração de Relatório de AIR.

Na ANA, a Resolução ANA nº 86/2018 aborda a AIR como um dos instrumentos do Programa de Qualidade Regulatória, bem como a Resolução ANA nº 45/2019 estabelece o processo de edição de atos normativos da Agenda Regulatória e reforçou a obrigatoriedade de AIR. Além do mais, no Regimento Interno (Resolução ANA nº 86/2021), o art. 12 prevê a obrigatoriedade da AIR na adoção e nas propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, dos entes reguladores infranacionais do setor de saneamento, entes do SINGREH ou usuários de recursos hídricos, relacionadas às atribuições finalísticas da ANA.

Por fim, a agência informou que a Resolução nº 102/2021 aprovou o Manual de Elaboração de Atos Regulatórios da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. No referido documento é possível observar que, conforme o art. 13 do Decreto nº 10.411/2020, os atos normativos que tiveram a Análise de Impacto Regulatório (AIR) dispensada em razão de urgência serão objeto de Avaliação do Resultado Regulatório (ARR) no prazo de três anos, contado a partir da data de sua entrada em vigor e, para os casos em que a área técnica avaliar a possibilidade de inaplicabilidade ou dispensa da Análise de Impacto Regulatório, conforme arts. 3º e 4º do supracitado decreto, deverá ser elaborada justificativa por meio de nota técnica, indicando o seu enquadramento nos respectivos incisos.

No caso da ANP, identificou-se que o Capítulo VI, Seção I, do seu Regimento Interno (Portaria ANP nº 265/2020), determina a necessidade da AIR para as ações regulatórias. Nesse sentido, em novembro de 2020, a Agência publicou o Manual de Boas Práticas Regulatórias, que contém orientações sobre a elaboração da AIR.

Ressaltamos que o referido Manual contém as hipóteses de aplicação (4.1.12.4), de dispensa (4.2.1), a metodologia aplicada (4.1.1 a 4.1.13.1), bem como a previsão do processo de consulta/audiência pública, todavia inexistem prazos determinados de sua aplicação.

Para a AGEPAR, o Decreto Estadual nº 6.265/2020, que aprova o regulamento da agência, dispõe sobre a AIR, contemplando questões relacionadas às hipóteses de aplicação e dispensa. O mencionado regulamento é recente, datado de 24 de novembro de 2020. O início da utilização de AIR na AGEPAR ocorreu em 2021. Verificou-se que os prazos para a elaboração e apreciação da AIR estão nos cronogramas da agenda regulatória de 2021. O decreto também determina que a AIR deve ser realizada na definição de novas práticas regulatórias e como suporte para os atos e decisões regulatórios de alteração ou revogação de normas vigentes.

No diagnóstico da ARSAP, verificou-se que há previsão de obrigatoriedade de realização de AIR na Lei Estadual nº 2.548/2021. Destaca-se que o conteúdo e a metodologia da AIR, os requisitos mínimos a serem objeto de exame, bem como os casos em que será obrigatória sua realização, deverão ser objeto de regulamento específico a ser editado. Em virtude da ausência de atuação em sua atividade finalística, não é possível avaliar a adoção da AIR nem a divulgação das Análises de Impacto Regulatório.

30. Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Nesse caso, foi verificado se a AIR é efetivamente utilizada, avaliando se:

- São realizadas AIR na definição de novas práticas regulatórias, para as quais seja exigida sua aplicação (não considerando os casos de dispensa e não aplicabilidade);
- A AIR é utilizada como suporte para os atos e decisões regulatórias de alteração ou revogação de normas vigentes.

Extrai-se da análise que, em 14 agências reguladoras, ou 73,7% da amostra, a AIR não é efetivamente utilizada. Tais resultados são um indicativo de que a AIR ainda não é uma prática adotada na maioria dos órgãos avaliados.

31. Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR)

Em relação a esse componente, foram verificados os seguintes aspectos sobre a divulgação das AIR:

- Integração da AIR ao processo de consulta/audiência pública;
- Clareza e simplicidade na linguagem utilizada para divulgação dos resultados da AIR (sumário executivo);
- Disponibilização dos relatórios de AIR no sítio eletrônico do órgão regulador.

Como consequência da não utilização da ferramenta, em 14 agências reguladoras avaliadas, ou 73,7%, identificou-se que os quesitos da avaliação não são atendidos.

Nessa seara temática, pode-se verificar que a ANP disponibiliza em seu site as consultas públicas realizadas sobre suas ações regulatórias do mercado, bem como as AIR elaboradas pela Agência.

No mesmo sentido, os normativos internos da ANATEL preveem a realização de consultas e audiências públicas para coleta de contribuições da sociedade sobre a matéria previamente à edição ou alteração da norma. Quanto à divulgação dos resultados da AIR, resgata-se que a Agência mantém seção em seu portal na internet dedicado à Agenda Regulatória. A partir da consulta a cada item da Agenda, é possível verificar os documentos já produzidos para aquela temática, incluindo o Relatório de AIR. Ademais, por meio do SEI, qualquer pessoa pode consultar o relatório de AIR incluso no processo administrativo correspondente.

As Análises de Impacto Regulatório realizadas pela ANA, por sua vez, desde a data de publicação do Decreto nº 10.411/2020, estão disponíveis no sítio eletrônico da agência.

No que concerne à transparência e participação social, o art. 5º da Resolução ANA nº 45/2019 indica que a edição de atos normativos deverá incluir procedimentos que permitam a transparência e a participação social, como a realização de audiências públicas, reuniões participativas ou a tomada de subsídio por meio de consultas, entrevistas, pesquisas e outros métodos que envolvam as partes interessadas. A agência disponibiliza, também, em seu sítio eletrônico, o sistema de participação social, onde são divulgadas as consultas públicas em andamento, juntamente com relatório de AIR, ou documento equivalente, estudos e demais materiais técnicos utilizados como fundamento para a proposta.

A ANM, por outro lado, não possui normativo próprio sobre AIR, mas dispõe de um manual orientativo contendo *template* para produção do AIR. A agência já elaborou 5 relatórios de AIR de acordo com os temas estabelecidos em sua Agenda Regulatória e os disponibilizou

nas Tomadas de Subsídio realizadas para a participação social. O Regimento Interno da ANM delega a competência de realizar AIR para as Superintendências de Pesquisa e Recursos Minerais e de Produção Mineral e a competência para propor e disseminar as metodologias para a elaboração de AIR para a Superintendência de Regulação.

No caso da AGEPAR, a Nota Técnica nº 002/2021 AGEPAR-DRE-CES, de 01/07/2021, referente à Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, trata de uma nova regulação sobre o custo da energia elétrica, que altera o custo da tarifa de saneamento básico, já regulada pela agência.

A AIR foi integrada ao processo de consulta pública da AGEPAR a partir de 2021. A Consulta Pública nº 004/2021 está disponível no sítio eletrônico da agência¹⁸. A linguagem utilizada no sumário executivo para divulgação dos resultados da AIR caracteriza-se por sua clareza e simplicidade. O resultado da AIR realizada, presente na Nota Técnica 2_2021_CES_DRE, está divulgado no sítio eletrônico da AGEPAR.

32. Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR)

No que se refere à metodologia, verificamos os seguintes aspectos para realização de AIR:

- Previsão nas metodologias de AIR de análises qualitativas e/ou quantitativas (ex.: risco, custo, custo-benefício, custo-efetividade, multicritério) para comparação das alternativas;
- Utilização de bases de dados do setor e/ou sistema de coleta de informações nas AIR em que foram realizadas análises quantitativas;

Existência de pelo menos 3 alternativas comparativas nas AIR elaboradas pelo órgão. Como consequência da não utilização do instrumento, em 14 agências reguladoras avaliadas, ou 73,7%, identificou-se que os quesitos da avaliação não são atendidos.

No que se refere à metodologia, destaca-se que o processo de AIR da ANATEL prevê a utilização de todas as bases de informações disponíveis para elaboração das alternativas possíveis. Inclusive, o Manual de Boas Práticas Regulatórias orienta que sejam elaboradas pelo menos 3 alternativas comparativas para a escolha da melhor solução.

Destaca-se, também, que a ANA, no desenvolvimento das Análises de Impacto Regulatório (AIR), avalia alternativas para a melhor tomada de decisão. Nesse contexto, pode-se citar como exemplo o Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 4/2019/COMAR/SRE, que apresenta três

¹⁸ <http://www.agepar.pr.gov.br/Pagina/Consultas-Publicas>

alternativas, a saber: Alternativa 1 – Regulação Ordinária; Alternativa 2 – Manutenção da Resolução ANA nº 1098/2017; e Alternativa 3 – Marco Regulatório.

No que diz respeito à AGEPAR, o Decreto Estadual nº 6.265/2020 estabelece que, na elaboração da AIR, será adotada pela Agência uma das seguintes metodologias (qualitativas ou quantitativas) específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico: análise multicritério; análise de custo-benefício; análise de custo-efetividade; análise de custo; análise de risco; ou análise risco-risco.

Para a realização das análises quantitativas, no âmbito da AIR, a AGEPAR utiliza as informações originárias das concessionárias e posteriormente faz o tratamento e análise dos dados. O nível de detalhamento dos dados brutos que são solicitados das concessionárias varia de acordo com as características de cada AIR elaborada. Verificou-se que a Agência não dispõe de bases de dados estruturadas e/ou sistema de coleta de informações dos diversos setores regulados. Na AIR elaborada por meio da Nota Técnica 2_2021_CES_DRE, que se refere à SANEPAR, foram avaliadas comparativamente quatro alternativas.

A ANM, por sua vez, utiliza base de dados do setor para realizar análises qualitativas e/ou quantitativas para a comparação de alternativas quando da realização de AIR; contudo, informou que existe pouca informação organizada e categorizada para a utilização da metodologia quantitativa.

Dimensão 8 – 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 licitação. Em linhas gerais, a regulação por contrato implica em menos risco para o regulador, uma vez que as regras estão definidas de início.

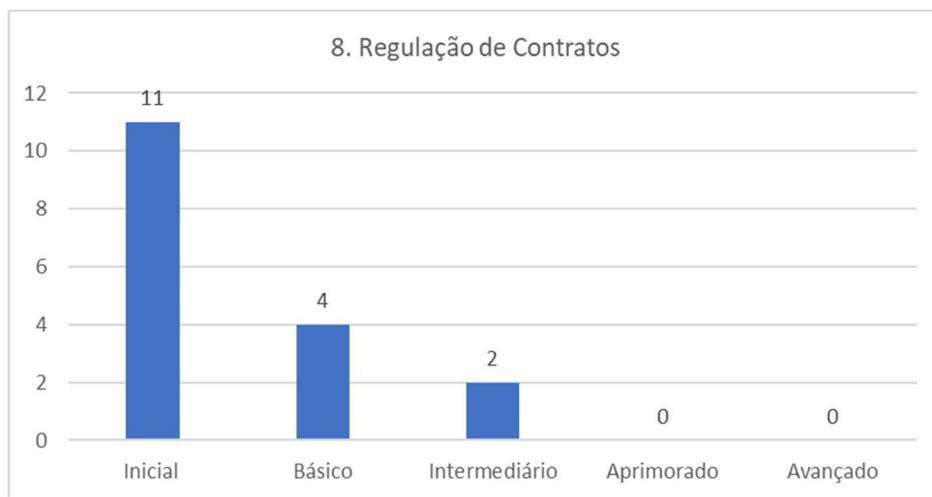
No entanto, um contrato mal construído também abre margens para renegociações e pode não estar preparado para lidar com um nível elevado de incertezas, como é o caso de muitos setores de infraestrutura. Desse modo, as etapas de planejamento de investimentos, estudos de viabilidade, desenvolvimento de 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.

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 (NÓBREGA, 2020).

Nesse contexto, no diagnóstico da Dimensão 8 – Regulação de Contratos, o QualiREG verifica, nos contratos de concessão e PPP, a existência de instrumentos para a priorização de investimentos, avaliações/estudos prévios dos projetos e avaliação do impacto fiscal de projetos. Verifica, ainda, a identificação e o tratamento de riscos contratuais, a definição de critérios de alteração contratual e a existência de mecanismos de gestão e incentivos contratuais.

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 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico e 2 no nível intermediário. Ressalta-se, no entanto, que alguns quesitos foram considerados não aplicáveis em várias agências, principalmente em virtude de se tratar de atribuições de ministério setorial, secretaria estadual/municipal ou empresas de planejamento e pesquisa, por exemplo. É o caso dos aspectos relacionados aos componentes 33 - Instrumentos para a priorização de

investimentos; 34 - Avaliações/estudos prévios dos projetos; e 35 - Avaliação do impacto fiscal de projetos¹⁹.

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 multisetoriais, 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.

Feitas estas considerações, os principais aspectos para os itens avaliados nessa dimensão passam a ser descritos na sequência.

36. Identificação e tratamento de riscos contratuais

Nesse componente, buscou-se verificar os seguintes aspectos referentes à identificação e tratamento dos riscos contratuais, avaliando se:

- Existe norma/manual com orientações para construção da matriz de risco dos contratos;
- A identificação dos riscos é realizada (ex.: demanda; projeto, engenharia e obra; operação; financiamento e garantias);
- Há definição de tratamento dos riscos (aceitação, mitigação, transferência, assunção);
- São utilizados critérios objetivos para alocação dos riscos nos contratos;
- Há matriz de alocação de riscos com indicação dos responsáveis pelo risco e/ou hipóteses de compartilhamento.

Da análise dos dados verificou-se que 16 agências, ou 94,1% daquelas para as quais os quesitos foram considerados aplicáveis²⁰, 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 um adequado mecanismo de alocação de riscos e sua consequente previsão nos contratos pode implicar, na busca de uma solução para os casos em que determinados riscos se materializem, em disputas judiciais e elevados custos de transação para as partes envolvidas.

¹⁹ Para a ANA e ANM, também os quesitos dos componentes 36, 37 e 38 foram considerados não aplicáveis, pois tais agências não regulam diretamente serviços públicos.

²⁰ Para a ANA e ANM, os quesitos dos componentes 36, 37 e 38 foram considerados não aplicáveis, pois tais agências não regulam diretamente serviços públicos.

37. Definição de critérios de alteração contratual

Para esse componente, verificaram-se os seguintes aspectos referentes aos critérios de alteração contratual:

- Definição de metodologia para cálculo de indenizações (extinção contratual);
- Hipóteses e metodologia para revisões do contrato (ex.: repactuações, revisão ordinária e extraordinária, reequilíbrio econômico-financeiro);
- Existência de prazos para as hipóteses de revisões do contrato;
- Previsão de utilização de inovações regulatórias para resolução de conflitos e inadimplementos contratuais (ex.: arbitragem, conciliação, mediação, *step in rights*, intervenção);
- Definição de sanções com níveis de gravidade da infração e gradação da penalidade.

Nessa seara temática, 11 agências, ou 64,7% daquelas para as quais os quesitos foram considerados aplicáveis, obtiveram uma baixa pontuação em relação aos mencionados quesitos, inferior a 1/3 da possível, com 4 agências obtendo alta pontuação, ou superior a 2/3. Dessa forma, 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.

Vale ressaltar que, no caso da ARSP, verificou-se nos contratos de concessão que existe cláusula de intervenção, extinção da concessão com definição da metodologia da indenização, bem como cláusula de revisão do contrato com as hipóteses e metodologia a ser utilizada, a partir dos contratos disponibilizados de Serviço de Distribuição de Gás Canalizado e Infraestrutura Viária.

A revisão contratual está prevista nas Leis Federais nº 8.987/1995 e nº 9.074/1995 c/c a Lei Estadual nº 5.720/1998. Nos contratos de concessão disponibilizados pela ARSP existe cláusula que prevê prazo para as hipóteses de revisões do contrato:

- i. Serviço de Distribuição de Gás Canalizado: a revisão contratual prevista é a legal e a tarifária, visando manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. É prevista a revisão da tarifa ordinária (RTO) realizada a cada 5 anos (ciclo tarifário) e a revisão tarifária extraordinária (RTE) sempre que necessária.
- ii. Infraestrutura Viária: a revisão contratual prevista é a legal e a tarifária, realizadas anualmente, visando manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Também está prevista a revisão da tarifa básica visando manter o inicial equilíbrio econômico-financeiro.

Verificou-se, ainda, que existe cláusula prevendo a arbitragem como inovação regulatória para a resolução de conflitos e inadimplementos contratuais para o Serviço de Distribuição de Gás e Infraestrutura Viária.

No caso da ARSETE, avaliando o Contrato de Programa nº 003/2012 e o Contrato de Subconcessão nº 001/2017-SUPARC/SEADPREV, pode-se identificar hipóteses e metodologia para revisões do contrato (ex.: repactuações, revisão ordinária e extraordinária, reequilíbrio econômico-financeiro); prazos para as hipóteses de revisões do contrato; previsão de utilização de inovações regulatórias para resolução de conflitos e inadimplementos contratuais (arbitragem); e definição de sanções com níveis de gravidade da infração e gradação da penalidade.

38. Mecanismos de gestão e incentivos contratuais

Nesse componente verificou-se os seguintes aspectos referentes a mecanismos de gestão e incentivos contratuais:

- Adoção de indicadores econômico-financeiros e/ou parâmetros de desempenho operacionais nos contratos;
- Divulgação dos resultados do monitoramento contratual (indicadores e/ou parâmetros de desempenho);
- Utilização de incentivos contratuais/regulatórios (ex.: fator X, Q e D).
- Existência de previsão e regulação de receitas extraordinárias (ex.: alternativas, complementares, acessórias) nos contratos.

Observou-se nesse caso que 11 agências, ou 64,7% daquelas para as quais os quesitos foram considerados aplicáveis, obtiveram uma baixa pontuação, inferior a 1/3 da possível, com apenas 1 agência obtendo alta pontuação, o que indica ser necessária a previsão de mecanismos de incentivos nos contratos visando um melhor desempenho dos investimentos e da operação das concessões de infraestrutura.

No caso da ARSP, verificou-se nos contratos de concessão que existe cláusula que prevê indicadores econômico-financeiros e/ou parâmetros de desempenho operacionais para o Serviço de Distribuição de Gás Canalizado e também para Infraestrutura Viária.

Nota-se, ainda, a existência de indicadores de desempenho que são divulgados no site da ARSP/ES para:

- i. Regulação de Serviços de Saneamento: na forma da Resolução nº 34/2014. Como exemplo, cita-se o Parecer Técnico PT/DT/GRS nº 007/2016 (Cesan);

- ii. Regulação de Infraestrutura Viária: os indicadores estão previstos na Resolução nº 32/2014;
- iii. Regulação do Serviço de Distribuição de Gás Canalizado: os indicadores existem e foi prevista alteração normativa, mas ainda não formalizada. Os indicadores estão no Anexo II do contrato de concessão disponibilizado.

Ademais, ressalta-se que a divulgação dos indicadores consta nos Relatórios de Gestão de 2016 a 2020, divulgados no site da agência²¹.

Cumpre destacar, também, no caso da ARSP, a existência de incentivos contratuais/regulatórios, conforme segue:

- i. Regulação de Serviços de Saneamento: o Anexo VIII da Nota Técnica ARSP/DP/ASTET nº 02/2021, relativo à metodologia para a 1ª revisão tarifária da Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan), prevê a utilização do fator Q (Qualidade);
- ii. Regulação do Serviço de Distribuição de Gás Canalizado: o Contrato de Concessão do Serviço de Distribuição de Gás Canalizado prevê a utilização o fator X (ganhos de eficiência) e o fator K (indicador de economicidade de despesas de serviços terceirizados) nas cláusulas V e VIII do Anexo I ao contrato.
- iii. Regulação de Infraestrutura Viária: a concessão iniciou em 1998 e foi parcialmente suspensa em julho de 2013 por decisão judicial, com suspensão do pagamento do pedágio, e retornando em 28 de dezembro de 2014. Os reajustes passaram a ocorrer a partir de 01 de fevereiro de 2016. Assim, não estão previstos incentivos contratuais/regulatórios (Nota Técnica ARSP/DC/ASTET nº 002/2017).

Por fim, foi verificada a existência de previsão e regulação de receitas acessórias e complementares:

- i. Regulação de Serviços de Saneamento: o Anexo VII da Nota Técnica ARSP/DP/ASTET nº 02/2021, relativo à metodologia para a 1ª revisão tarifária da Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan), prevê receitas indiretas e outras receitas.
- ii. Regulação do Serviço de Distribuição de Gás Canalizado: o contrato prevê receitas acessórias, da cláusula I a XL;
- iv. Regulação de Infraestrutura Viária: o contrato prevê, na cláusula XXI, receitas acessórias e complementares.

²¹ <https://arsp.es.gov.br/relatorios-de-gestao>

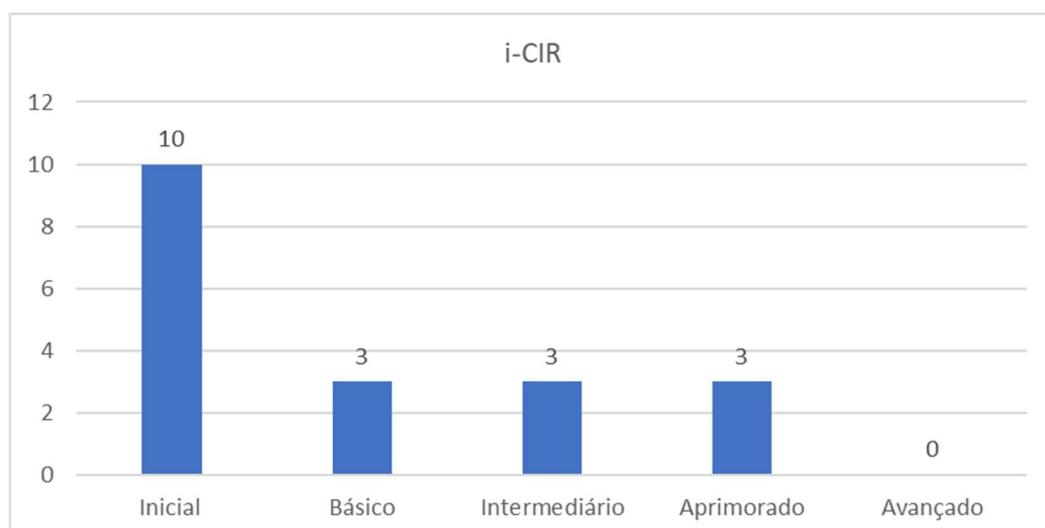
Na AGEPAR, verificou-se que é utilizado o fator X no contrato de serviços de saneamento com a SANEPAR, conforme disposto na Nota Técnica nº 01/2017, referente à revisão tarifária periódica - RTP. O fator X corresponde ao redutor da tarifa, que permite o compartilhamento dos ganhos de escala.

Ressalta-se que há previsão e regulação de outras receitas no contrato de serviços de saneamento com a SANEPAR, conforme disposto na Nota Técnica acima referida. As outras receitas, por sua vez, são aquelas provenientes de atividades complementares e/ou adicionais à prestação do serviço público por parte das concessionárias e que, usualmente, não têm uma estrutura de custos plenamente dissociada da atividade regulada. Compreendem, basicamente, três grupos, quais sejam, serviços a usuários (taxados ou cobráveis), uso compartilhado de infraestrutura e serviços adicionais a terceiros.

Resultado geral do diagnóstico

Em termos consolidados, são indicados abaixo os resultados gerais do 2º ciclo de diagnósticos, realizado em 2021-2022, podendo-se verificar que 13 das 19 agências reguladoras avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico, 3 no nível intermediário e 3 no estágio aprimorado, considerando as dimensões e os aspectos avaliados pelo Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR).

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



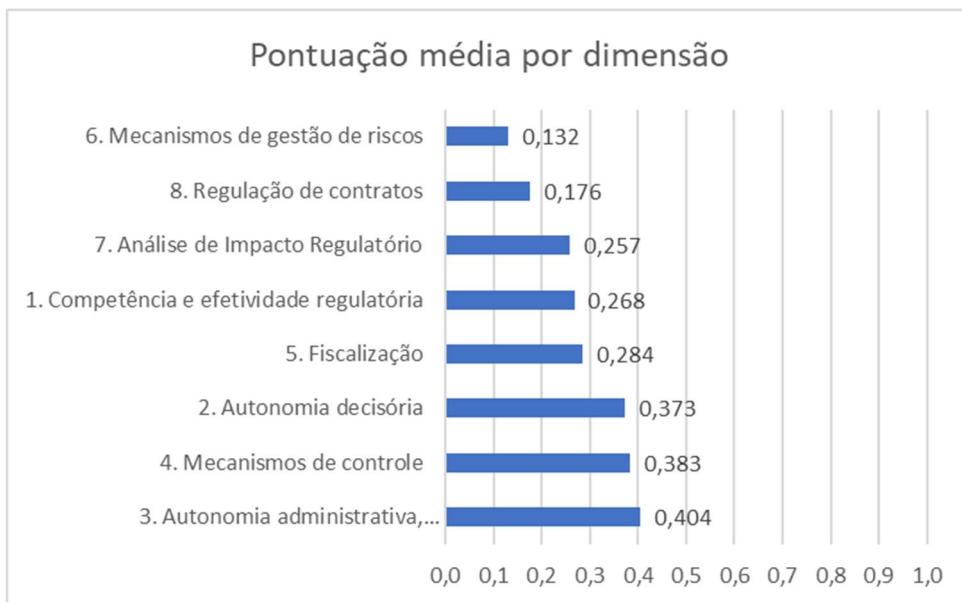
Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Destaca-se que os resultados obtidos nessa rodada de diagnósticos servem como um importante insumo para o aperfeiçoamento da metodologia utilizada pela CGU e pelo UNOPS, sendo um indicativo relevante para que as agências participantes busquem aperfeiçoar os aspectos em que foram identificadas oportunidades de melhoria.

Por outro lado, é preciso ressaltar que os resultados podem ser influenciados por contextos e realidades locais, os quais também exercem influência sobre o desempenho dos reguladores, além da própria 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 para cada dimensão. Os resultados são mostrados a seguir.

Gráfico 10: Pontuação média por dimensão avaliada

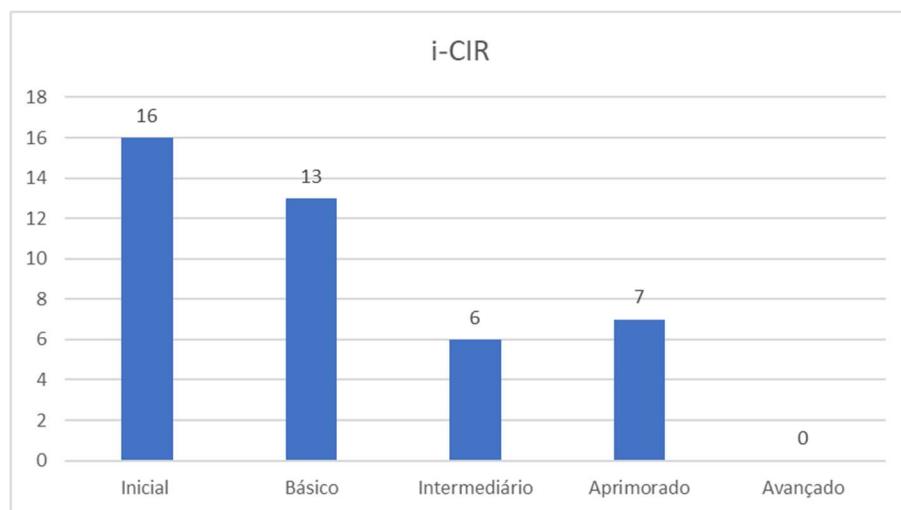


Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Da análise do gráfico acima, pode-se verificar que as dimensões em que se faz necessária a adoção de maiores esforços no sentido de fortalecer a atuação dos reguladores que participaram do 2º ciclo são: Mecanismos de Gestão de Riscos, Regulação de Contratos e Análise de Impacto Regulatório. No caso da Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira, em que a pese pontuação média obtida seja de aproximadamente 40% da possível, destaca-se que há necessidade de atuação conjunta das instituições para a melhoria desse aspecto, incluindo-se os órgãos supervisores do Executivo, além do Poder Legislativo. Por outro lado, os demais itens da avaliação também indicam a existência de áreas com diversas necessidades e oportunidades de melhoria.

Se consideradas todas as 42 agências reguladoras participantes do Programa QualiREG, temos o seguinte resultado consolidado:

Gráfico 11: Número de agências segundo o nível do i-CIR – 42 diagnósticos

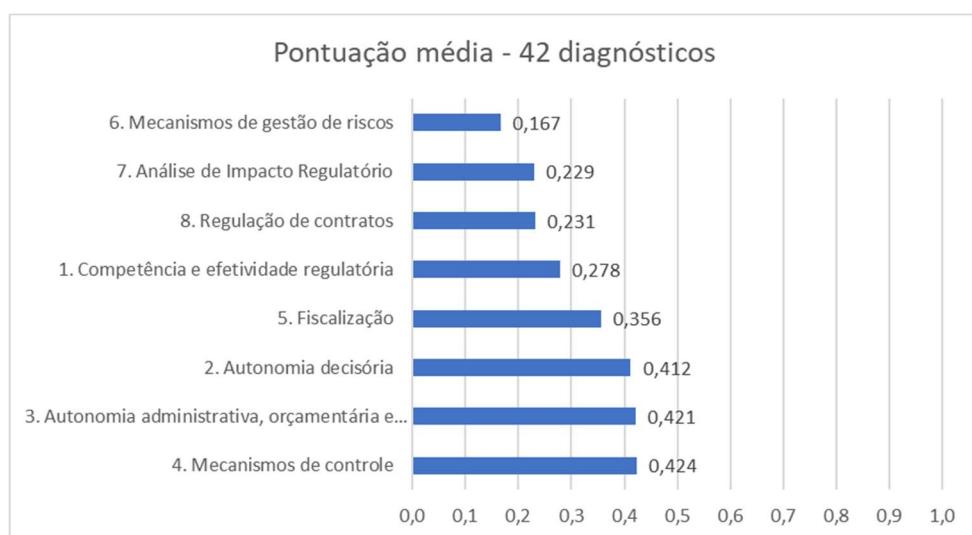


Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Pode-se verificar que 16 das 42 agências reguladoras participantes²², ou 38,1%, encontram-se no estágio inicial, 13 no estágio básico (30,9%), 6 no nível intermediário (14,3%), 7 no estágio aprimorado (16,7%) e nenhuma no estágio avançado (0%), considerando as dimensões e aspectos contemplados no Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR).

Uma outra forma de se analisar os resultados seria através da pontuação média obtida pelas 42 agências reguladoras para cada dimensão, conforme indicado a seguir.

Gráfico 12: Pontuação média por dimensão – 42 diagnósticos



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

²² Considera o recálculo das pontuações dos diagnósticos anteriores em razão de aprimoramento da estrutura dos quesitos, componentes e dimensões da metodologia utilizada para realização do diagnóstico.

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, aspecto que pode prejudicar o cumprimento da missão dessas 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 analisados, 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, aspecto este crucial para que as agências possam realizar suas atividades a contento – principalmente no que tange às fiscalizações de campo, o que pode prejudicar o atingimento dos objetivos estratégicos das políticas setoriais de infraestrutura executadas por meio de parcerias. Também se faz necessário aprimorar os contratos de concessão, dotando-os de incentivos regulatórios, matrizes de risco, cláusulas de mediação e arbitragem, dentre outros mecanismos, visando conferir maior capacidade de lidar com as diferentes situações inerentes a contratos complexos e de longo prazo, como é o caso dos setores de infraestrutura regulados.

No que se refere à gestão de riscos na Administração Pública Federal (APF), esse cenário vem se aprimorando a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e do Decreto nº 9.203/2017. Nota-se 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, com benefícios à atuação dos órgãos e entidades federais.

Nessa mesma toada, é recomendável que práticas de gestão de riscos sejam adotadas por agências reguladoras dos estados, do DF e de municípios, além dos órgãos federais que ainda não o fizeram, haja vista ser esse um importante mecanismo para a melhoria da sua governança regulatória e aprimoramento da atuação em um ambiente cada vez mais complexo e incerto, com os desdobramentos da pandemia trazendo novos desafios aos diferentes setores regulados e seus diversos *stakeholders*. 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, em uma atuação em rede.

No que tange à Avaliação de Impacto Regulatório, as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de AIR²³, documento editado pelo Governo Federal em Junho de 2018, e o Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)²⁴, publicado pelo Ministério da Economia, 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 ferramenta de melhoria regulatória. Tais documentos consolidam diversas boas práticas, incluindo aquelas adotadas em países que integram a OCDE, as quais são relevantes para o processo de acesso do Brasil à referida organização.

Em relação a esse ponto, merecem destaque importantes diretrizes estabelecidas nos últimos anos e que podem servir de referência para os estados e municípios. Como exemplos podemos citar: (i) a citada Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras; (ii) a Lei nº 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado; (iii) o Decreto nº 10.139/2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto; e (iv) 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.

No que se refere à Lei nº 13.848/2019, ou Lei das Agências Reguladoras, 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 controles internos e elaboração de programa de integridade, dentre outros pontos, podendo servir de referência pelos demais entes na adoção de normas relacionadas à atuação das agências estaduais e municipais, com as devidas adaptações que possam ser requeridas pelos contextos e realidades locais.

²³ https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view

²⁴ <https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/analise-de-impacto-regulatorio-2013-air-1/guia-para-elaboracao-de-air-2021.pdf>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos até o momento pelo Programa QualiREG poderão servir de norteadores para uma atuação coordenada de instituições das três esferas em prol da melhoria regulatória no país. Espera-se que, a partir do diagnóstico, as agências participantes busquem implementar e/ou aperfeiçoar os aspectos relacionados às dimensões que foram objeto de análise, principalmente para aqueles em que tenham sido identificadas oportunidades de melhoria. Nesse sentido, cabe destacar a disposição da CGU, em conjunto com o PNUD e com o UNOPS, em contribuir com o fortalecimento das capacidades dos reguladores nos diferentes aspectos analisados neste trabalho.

Dentre as possibilidades existentes, podem ser adotadas estratégias 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 desse arranjo, 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 papel relevante e tem contribuído sobremaneira com esse debate. Nessa mesma linha, a CGU também tem atuado para o fortalecimento dos reguladores, principalmente em uma atuação consultiva, contando com o apoio de organismos internacionais, como o PNUD e o UNOPS, haja vista ter firmado acordo de cooperação que possui essa finalidade.

Dentre as próximas etapas dessa iniciativa, há previsão do aprimoramento da metodologia, bem como a realização de novos diagnósticos, além dos 42 realizados. Tais informações subsidiarão a promoção de um constante intercâmbio de boas práticas, a realização de capacitações e a elaboração de planos de ação por consultores, em conjunto com as agências reguladoras participantes, para o aprimoramento das suas capacidades institucionais. Estão previstas também a realização de oficinas temáticas e um seminário de boas práticas regulatórias, no âmbito do acordo firmado com o PNUD.

No momento, estão sendo prestadas consultorias a 33 agências reguladoras nas seguintes temáticas: i) Aspectos Regulatórios e Contratuais em Infraestrutura (Saneamento); ii)

Mecanismos e Instrumentos voltados à Qualidade Regulatória; e iii) Riscos Regulatórios e Fiscalização. Também está prevista a contratação de consultoria na temática Transversalidade de Gênero e Raça no âmbito do Programa QualiREG.

Em relação às oficinas a serem promovidas pelo Programa, os temas são: i) Abordagem Prática da Análise de Impacto Regulatório; ii) Abordagem Prática da Avaliação de Resultado Regulatório; iii) Aspectos Econômicos e Legais da Regulação por Contrato; e iv) Regulação e Agências Reguladoras.

E, ainda em 2022, o QualiREG promoveu um seminário para discutir os resultados alcançados e propostas para superação dos desafios vivenciados pelas agências reguladoras participantes, com base em boas práticas nacionais e internacionais. Ao final deste ano, será elaborado um manual de boas práticas para orientar as agências participantes e não participantes a trilhar o caminho da melhoria regulatória.

Por meio dessas ações, CGU, PNUD e UNOPS estão contribuindo para a melhoria da capacidade estatal das agências reguladoras do Brasil, na busca de um ambiente regulatório mais harmônico e com bases sólidas para a ampliação dos necessários investimentos privados em infraestrutura, não apenas no nível federal. Em última instância, após a realização de diagnósticos, consultorias, treinamentos, dentre outras ações, essa iniciativa conjunta pode se traduzir, ao final, na prestação de melhores serviços à sociedade, objetivo último em prol da melhoria da governança estatal, em todos os níveis. Além disso, a atuação coordenada das instituições poderá contribuir com o processo de acesso do Brasil à OCDE, ao promover boas práticas regulatórias junto a diversos reguladores governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

REFERÊNCIAS

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: 29 nov. 2021.

DEMATTÉ, Franciele Cristina Medrado; LEÃO, Eduardo Vitor Souza. Projeto de “Avaliação das Capacidades Institucionais para Regulação - CGU/UNOPS”: metodologia para a construção do I-CIR. *Revista da CGU*, v. 13, n. 24, jul-dez/2021.

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.

GONÇALVES, Rodrigo Carvalho, BANDEIRA, Marcos Lima, CORRÊA FILHO, Carlos Roberto Ruchiga; SANTOS, Marlos Moreira dos. Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação no Brasil: resultados e perspectivas. *Revista da CGU*, v. 13, n. 24, jul-dez/2021.

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.

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.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Best practice principles on stakeholder engagement in regulatory policy: draft for public consultations*, 2017.

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

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

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.