

Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação no Brasil: resultados e perspectivas¹

Institutional Capacity Assessment for Regulation in Brazil: results and perspectives

Evaluación de la capacidad institucional para la regulación en Brasil: resultados y perspectivas

Rodrigo Carvalho Gonçalves², Marcos Lima Bandeira³, Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho⁴ e Marlos Moreira dos Santos⁵

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.444>

Resumo: Este relato técnico apresenta o resultado da avaliação da capacidade institucional para regulação em agências reguladoras da área de infraestrutura do Brasil. A metodologia foi desenvolvida pela Controladoria-Geral da União, CGU, em parceria com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos, UNOPS, e consiste na aplicação de um questionário, contendo 39 questões agrupadas em 8 dimensões que constituem o Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR). A amostra compreende 23 agências reguladoras de infraestrutura das três esferas de governo, envolvendo informações referentes aos anos de 2019 e 2020. Os resultados indicam que aspectos relacionados à gestão de riscos, análises de impacto regulatório e regulação de contratos são aqueles que necessitam ser aprimorados no âmbito da atuação dos reguladores. A dimensão autonomia financeira também carece de atenção, por depender de atuação conjunta das agências reguladoras com instituições dos poderes executivos e legislativos das respectivas administrações. Os achados visam servir de insumo para a adoção de medidas de fortalecimento das capacidades institucionais dos reguladores, ampliando a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Palavras-chave: Infraestrutura; Agências Reguladoras; Capacidade Regulatória; Indicadores.

Abstract: This technical report presents the result of the assessment of institutional capacity for regulation in regulatory agencies in infrastructure in Brazil. The methodology was developed by the Brazilian Office of the Comptroller General, CGU, in partnership with the United Nations Office for Project Services, UNOPS, and consists of the application of a questionnaire, containing 39 questions grouped into 8 dimensions that constitute the Institutional Capacity Index for Regulation (i-CIR). The sample comprises 23 infrastructure regulatory agencies from the three spheres of government, involving information for the years 2019 and 2020. The results indicate that aspects related to risk management, regulatory impact analysis and contract regulation are those that need to be improved in the scope of action of regulators. The financial autonomy dimension also needs attention, as it depends on the joint action of regulatory agencies with institutions of the executive and the legislature of the respective administrations. The findings aim to serve as input for the adoption of measures to strengthen the institutional capacities of regulators, increasing the quality of services provided to society.

Keywords: Infrastructure; Regulatory agencies; Regulatory capacity; Indicators.

Resumen: Este informe técnico presenta el resultado de la evaluación de la capacidad institucional de regula-

1 Artigo submetido em 10/07/2021 e aprovado em 10/11/2021.

2 Controladoria-Geral da União - CGU

3 Controladoria-Geral da União - CGU

4 Controladoria-Geral da União - CGU

5 Controladoria-Geral da União - CGU

ción en las agencias reguladoras en el área de infraestructura en Brasil. La metodología fue desarrollada por la Contraloría General de la Unión de Brazil, CGU, en alianza con la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, UNOPS, y consiste en la aplicación de un cuestionario, que contiene 39 preguntas agrupadas en 8 dimensiones que constituyen el Índice de Capacidad Institucional de Regulación (i-CIR). La muestra está compuesta por 23 agencias reguladoras de infraestructura de los tres ámbitos de gobierno, que involucran información para los años 2019 y 2020. Los resultados indican que los aspectos relacionados con la gestión de riesgos, análisis de impacto regulatorio y regulación de contratos son los que necesitan ser mejorados en el alcance de la acción de los reguladores. La dimensión de la autonomía financiera también requiere atención, ya que depende de la acción conjunta de las agencias reguladoras con las instituciones de los poderes ejecutivo y legislativo de las respectivas administraciones. Los hallazgos apuntan a servir como insumo para la adopción de medidas que fortalezcan las capacidades institucionales de los reguladores, aumentando la calidad de los servicios prestados a la sociedad.

Palabras clave: Infraestructura; Agencias regulatorias; Capacidad reguladora; Indicadores.

INTRODUÇÃO

A Política de Regulação e Governança dos países deve ser abordada como uma atividade que envolve todo o governo e ser integrada ao ciclo da política de desenho regulatório, além de buscar a promoção da coerência regulatória por meio de mecanismos de coordenação entre os diversos níveis (supranacional, nacional e subnacional), para evitar duplicação ou conflitos de normas (OCDE, 2012).

Diversos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as agências reguladoras federais no Brasil, constataram desafios para essas instituições, como a ocupação prolongada de cargos por interinos, pouca transparência no processo decisório, ausência de planejamento estratégico e baixa arrecadação de multas (TCU, 2013, 2015, 2017).

Nesse contexto, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS) desenvolveram o Projeto de Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação, visando a obtenção de um diagnóstico acerca da maturidade do processo regulatório a nível nacional.

Assim, tendo em vista o projeto idealizado pela CGU e UNOPS, este trabalho tem como objetivo avaliar a capacidade institucional para regulação de agências reguladoras da área de infraestrutura nas três esferas de governo, considerando os resultados da execução desse projeto em 23 agências reguladoras⁶.

A partir dos resultados da avaliação, objetiva-se adotar medidas de fortalecimento das capaci-

dades institucionais dos reguladores, com foco nos aspectos em que tenham sido verificadas oportunidades de melhorias, visando a entrega de serviços de qualidade aos cidadãos, finalidade última da atuação regulatória. Para tal, diferentes estratégias poderão ser utilizadas, como promoção de consultorias, treinamentos e seminários, inclusive com o apoio de organismos internacionais.

O PROJETO “AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA REGULAÇÃO”

A CGU, órgão de controle interno do Governo Federal responsável por defender o patrimônio público e incrementar a transparência da gestão, definiu, entre seus objetivos estratégicos, o aumento da eficiência do Estado e da qualidade de entrega à sociedade. Por meio da instituição de Grupo de Trabalho da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU sobre o tema Regulação da Atividade Econômica, buscou-se realizar análises internas para a definição da estratégia de atuação da CGU em regulação.

Em 2017, representantes da CGU e do UNOPS no Brasil assinaram um Memorando de Entendimentos com o objetivo geral de estabelecer um marco para a promoção e o apoio à cooperação entre as partes em áreas de interesse comum. A partir da interação entre as equipes técnicas das duas organizações, foi proposta a construção de uma ferramenta que consiste no Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR), obtido a partir da análise de um questionário com 39 questões, por meio das quais busca-se avaliar os aspectos indicados no quadro que segue.

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

QUADRO 1: DIMENSÕES E ASPECTOS AVALIADOS

DIMENSÃO	ASPECTOS AVALIADOS
Competência e Efetividade Regulatória	Coordenação, competências, harmonização, estoque regulatório e avaliação de desempenho
Autonomia Decisória	Escolha do colegiado, mandato dos dirigentes, quórum decisório e conflito de interesses
Autonomia Financeira	Autonomia administrativa e orçamentária, previsibilidade e sustentabilidade financeira
Mecanismos de Controle	Divulgação de resultados da atuação, participação social, transparência das decisões, ouvidoria e programa de integridade
Fiscalização	Autonomia da equipe, capacitação, planejamento, mecanismos de fiscalização e monitoramento do setor (execução e penalidades)
Mecanismos de Gestão de Risco	Política e gerenciamento de riscos organizacionais e regulatórios
Análise de Impacto Regulatório	Normatização, realização de AIR, transparência, utilização de bases de dados e análise de alternativas
Regulação de Contratos	Priorização de investimentos, estudos técnicos, impacto fiscal, riscos do projeto, critérios de alteração contratual e incentivos

Fonte: Elaborado pela CGU e UNOPS⁷.

A partir da avaliação desses aspectos, o i-CIR pretende contribuir para a melhoria do ambiente de negócios, da qualidade da regulação e da competitividade e produtividade dos mercados de infraestrutura, ampliando a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

METODOLOGIA

O Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR) consiste na aplicação de um questionário, composto por 8 dimensões, subdivididas em 39 questões, cujos aspectos estão indicados no Quadro 1. O i-CIR varia de 0 a 100 %, de acordo com a seguinte equação:

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

onde:

Q= questão

i= número da questão

n= número de questões aplicáveis à agência avaliada

Considerando que:

- A cada questão (Q), identificada pelo indicador (i), que varia de 1 a (n), é atribuída uma pontuação com valor variável entre 0 (mínimo) e 1 (máximo), de acordo com o Quadro 2.
- O número máximo de questões (n) aplicáveis às agências avaliadas é 39.
- Nem todas as questões se aplicam a todas as agências avaliadas (n é menor ou igual a 39).

As questões podem conter até cinco subquestões, para as quais são atribuídos valores proporcionais, de acordo com o Quadro 2, a seguir.

QUADRO 2: PONTUAÇÃO DAS QUESTÕES (QI), DE ACORDO COM O NÚMERO DE SUBQUESTÕES

QUESTÃO	NÚMERO DE SUBQUESTÕES	PONTUAÇÃO DA SUBQUESTÃO	PONTUAÇÃO DA QUESTÃO
De 1 a 39	0 (*)	Não se aplica	De 0,000 a 1,000
	3	De 0,000 a 0,333	
	4	De 0,000 a 0,250	
	5	De 0,000 a 0,200	

(*) Questões do tipo Sim/Não, que não possuem subquestões.

Para as questões do tipo Sim/Não, que não possuem subquestões, mas sim um detalhamento do escopo avaliado, a pontuação atribuída foi de 0 (não atendimento), 0,333 (não, mas apresenta aspectos positivos), 0,667 (sim, mas apresenta aspectos negativos) ou 1 (atendimento integral).

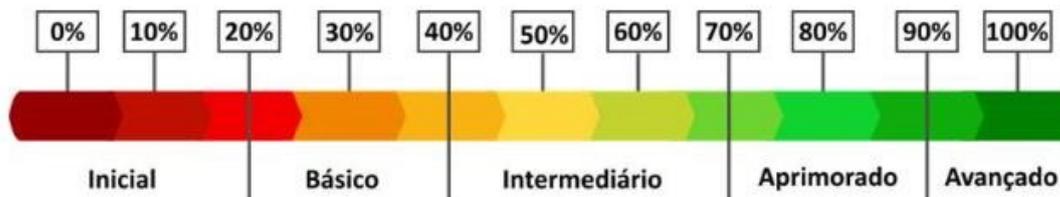
Pontuação das dimensões

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

Classificação da maturidade segundo o i-CIR

Considerando a pontuação obtida em relação à pontuação máxima atribuível ao somatório das questões 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



A amostra do trabalho foi composta por 23 agências reguladoras que se dispuseram voluntariamente a participar do projeto, conforme destacado no Anexo, envolvendo as informações referente aos questionários aplicados em 2019 e 2020.

RESULTADOS

Em termos consolidados, pode-se verificar que 17 das 23 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico, duas no nível intermediário e quatro no estágio aprimorado, considerando os aspectos avaliados pelo i-CIR, apresentados no Gráfico 1.

COMPETÊNCIA E EFETIVIDADE REGULATÓRIA

Para a dimensão Competência e Efetividade Regulatória, das 23 agências avaliadas, 12 encontram-se em estágio inicial ou básico, sete estão no nível intermediário e quatro no estágio aprimorado ou avançado. Em 14 agências examinadas, ou 60,9%, não se observou a existência de mecanismos para o estabelecimento de coordenação entre os atores governamentais, o que pode dificultar a execução das políticas setoriais em determinados setores regulados de infraestrutura.

GRÁFICO 1: RESULTADOS POR NÚMERO DE AGÊNCIAS CLASSIFICADAS SEGUNDO O NÍVEL DE MATURIDADE (I-CIR) E CADA UMA DE SUAS OITO DIMENSÕES



Fonte: Elaborado pelos autores.

Do mesmo modo, não foram verificados mecanismos para a harmonização das normas regulatórias em 14 agências, 60,9% dos casos, o que pode prejudicar a coerência do sistema regulatório, além de aumentar os riscos de judicialização e de conflitos entre normas.

Em 73,9% dos casos (17 agências), as competências estão bem definidas nas leis de criação e em regulamentos. Nesse contexto, a independência dos entes reguladores pode ser verificada a partir do seu grau de autonomia e do funcionamento dessas entidades públicas sem influência indevida do poder político e dos setores regulados (OCDE, 2014b).

No que tange à avaliação e revisão do estoque regulatório, em 19 agências, ou 82,6% da amostra, a pontuação obtida foi inferior a 1/3, nível considerado baixo, sendo que 14 agências não atenderam a qualquer dos itens avaliados. Nesses casos, podem existir normas em grande quantidade e/ou desatualizadas, elevando os custos de transação e de observância, em prejuízo à atratividade de novos investimentos.

AUTONOMIA DECISÓRIA

No caso da dimensão Autonomia Decisória, das 23 agências avaliadas, oito encontram-se em estágio inicial ou básico, nove estão no nível intermediário e seis no estágio aprimorado ou avançado. Em relação aos critérios para a escolha dos dirigentes, em 11 agências, ou 47,8% da amostra, a pontuação foi inferior a 1/3, representando um baixo nível de atendimento aos quesitos avaliados. Em seis agências, ou 26,1%, houve alta pontuação nesse quesito, superior a 2/3. Verificou-se a ocorrência de um rol legal taxativo de hipóteses de perda de mandatos para dirigentes em 19 agências, ou 82,6% dos casos. Esse é um ponto positivo observado nas avaliações, o que, segundo IBGC (2018), visa assegurar a impossibilidade de exoneração ou destituição do cargo, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas em lei.

Em 13 agências, ou 56,5% dos casos, foram observados critérios que objetivam garantir a manutenção do quórum decisório diante de situações de impedimentos, afastamentos ou vacância dos conselheiros/diretores.

AUTONOMIA FINANCEIRA

Para a dimensão Autonomia Financeira, 14 das 23 agências analisadas encontram-se em estágio inicial ou básico, quatro estão no nível intermediário e cinco no estágio aprimorado/avançado. Pode-se

verificar que 16 agências, ou 69,6%, não possuem autonomia administrativa e orçamentária. Esse fato representa uma situação preocupante, uma vez que, conforme IBGC (2018), sujeitar as agências reguladoras a uma dependência da influência direta dos Poderes Executivo e Legislativo pode trazer prejuízos ao exercício de suas competências.

Por outro lado, em 52,2% dos casos, ou 12 agências, os recursos arrecadados em decorrência da sua atuação, como taxas de fiscalização, são capazes de suportar o orçamento aprovado para a própria agência. No entanto, a compatibilidade entre os fluxos de entrada e de saída de recursos financeiros, de forma que a programação e plano orçamentário não sejam prejudicados, não ocorre em 60,9% dos casos, ou 14 agências, dificultando a execução das atividades planejadas pelos reguladores.

Os resultados das avaliações estão aderentes à conclusão do Fundo Monetário Internacional, no sentido de que “agências regulatórias brasileiras não são totalmente independentes, principalmente em termos financeiros” (CURRISTINE et al., 2018, p. 35).

MECANISMOS DE CONTROLE

De modo geral, os controles das organizações públicas constituem-se em uma camada de defesa para promover o alcance de seus objetivos, os quais devem ser operados pelos agentes que conduzem atividades e tarefas de todos os macroprocessos dos órgãos e entidades públicos (MP; CGU, 2016). No caso da dimensão Mecanismos de Controle, 12 agências examinadas encontram-se nos estágios inicial/básico, seis estão no nível intermediário e cinco nos estágios aprimorado/avançado. Em 11 agências (47,8%), a pontuação obtida para o item que trata da divulgação dos resultados da atuação regulatória foi inferior a 1/3, havendo espaço para a melhoria da divulgação dos resultados alcançados pelas agências, principalmente com relação à disponibilização de informações em seus sítios eletrônicos e interação com a sociedade, por exemplo, por meio das redes sociais.

Não se verificou a elaboração de uma agenda regulatória, ou outro instrumento de definição dos temas prioritários para a atuação do regulador, e que contasse com a participação da sociedade, em 16 agências, ou 69,6% da amostra, o que diminui a previsibilidade em casos de alteração de regulações em setores de infraestrutura.

Um total de 19 agências (82,6%) realiza audiências/consultas públicas no processo de elaboração de

atos regulatórios ou de outorga, aspecto esse positivo, indicando que a prática de envolver as partes interessadas na elaboração de novas regulações é uma realidade na maior parte das agências avaliadas. Quanto a esse ponto, a formulação de políticas públicas inclusivas se insere em uma cultura de governança que contempla uma administração pública aberta para contribuições das partes interessadas, com o intuito de desenhar melhor essas políticas (OCDE, 2017). Os resultados indicam haver espaço para o fortalecimento desses controles, os quais podem contribuir para o atingimento dos objetivos dos reguladores.

FISCALIZAÇÃO

Para a dimensão Fiscalização, dez agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico, oito estão no nível intermediário e cinco nos estágios aprimorado/avançado.

Em 13 agências, representando 56,5% da amostra, verificou-se a segregação das atividades de fiscalização (execução/supervisão), definição de atribuições de responsabilidade, procedimentos para a tomada de decisão, formalização das decisões em processos, de maneira a conferir autonomia ao processo de fiscalização. No entanto, o mesmo não foi verificado no caso de outros dez reguladores.

Em relação a existência de programa e incentivo à capacitação permanente da equipe técnica, em 17 agências, equivalente a 73,9% da amostra, não restou demonstrado o atendimento aos quesitos da avaliação, podendo prejudicar a qualidade da sua atuação.

No que se refere ao planejamento e adoção instrumentos de fiscalização, como planos de fiscalização periódicos, manuais de execução dos serviços, entre outros, verificou-se que a pontuação obtida para essa questão foi em média de 47,3%, o que sugere um grau intermediário de atendimento aos quesitos avaliados.

No tocante à transparência e avaliação da efetividade da aplicação de penalidades e outros mecanismos decorrentes, como os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), observou-se que em 11 agências (47,8%) a pontuação obtida para esse item foi inferior a 1/3. Nesse sentido, há necessidade de se aperfeiçoar os mecanismos relacionados ao processo sancionador, por exemplo, por meio de princípios como a regulação responsiva, segundo a qual as ações de fiscalização devem ser moduladas, dependendo no perfil e comportamento de negócios específicos (OCDE, 2014a).

Em 13 agências, ou 56,5%, é adotada sistemática de acompanhamento do setor regulado, por meio de indicadores (investimentos, níveis de serviço, satisfação do usuário) e divulgação de informações sobre monitoramento dos serviços prestados dentre outros aspectos. No entanto, em dez agências, ou 43,5% da amostra, isso não foi verificado.

GESTÃO DE RISCOS

Para a dimensão Mecanismos de Gestão de Riscos, 18 agências analisadas encontram-se no estágio inicial, duas estão no nível intermediário e três nos estágios aprimorado/avançado, revelando que a maioria das agências ainda não internalizou práticas de gestão de riscos em seus processos organizacionais e em relação ao macroprocesso de regulação.

Em 18 agências (78,3%) não foi evidenciada uma política de gestão de riscos organizacionais, o que pode dificultar o atingimento dos seus objetivos estratégicos.

Ressalta-se a importância de se considerar os riscos organizacionais, de modo que o gerenciamento desses riscos auxilie na otimização dos seus resultados (COSO, 2017).

Não há política que aborde os riscos regulatórios em 21 das agências, ou 91,3%, sendo que em 20 delas não se realiza o gerenciamento ou avaliação destes riscos. Em sentido amplo, a gestão dos riscos de uma entidade pública está associada ao acesso tempestivo a informações suficientes dos riscos para a tomada de decisão, de modo a agregar valor à organização por meio do tratamento dos riscos, aumentando a probabilidade de alcance dos objetivos da organização (MP; CGU, 2016).

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Para a dimensão Análise de Impacto Regulatório (AIR), 19 das 23 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico e quatro nos estágios aprimorado/avançado. Tais resultados indicam que a AIR ainda não é uma prática adotada na maioria das agências avaliadas, o que ressalta a importância do intercâmbio de experiências entre as diferentes instituições regulatórias nessa temática.

Identificou-se que a AIR não é normatizada em 17 agências, ou 73,9% da amostra, e que em 19 agências, ou 82,6%, não é utilizada em um alto percentual de práticas regulatórias.

Os resultados obtidos revelam a necessidade de se aprofundar as discussões acerca da obrigatoriedade da implementação da AIR, em todos os níveis federativos, visando a elaboração de melhores regulações. Nessa linha, Carvalho (2017, p. 6) ressalta que

não restam dúvidas das capacidades, já discutidas da AIR, em impulsionar o ambiente de governança, o que torna a sua obrigatoriedade um requisito para que o nível federal possa influenciar o nível subnacional fortalecendo o papel do regulador no exercício de sua função regulatória e controle social atenuando a percepção de ilegitimidade na elaboração de regras no âmbito do regulador.

REGULAÇÃO DE CONTRATOS

Para a dimensão Regulação de Contratos, 15 agências avaliadas encontram-se nos estágios inicial/básico, seis no nível intermediário e duas em estágio aprimorado. Nessa dimensão, as questões relacionadas aos aspectos de priorização de investimentos, estudos prévios de impacto e viabilidade sócio, econômica, ambiental e técnica, e impacto fiscal dos projetos, foram consideradas não aplicáveis em várias agências, principalmente em virtude de se tratar de atribuições do ministério/secretaria ou empresas de planejamento setorial.

Em relação aos riscos dos projetos, buscou-se avaliar se os mesmos são identificados e tratados contratualmente, tendo sido verificado que 16 agências, ou 69,6%, obtiveram para esse item uma pontuação inferior a 1/3, indicando um reduzido nível de atendimento aos quesitos da avaliação. As incertezas somadas à complexidade da estruturação dos contratos de infraestrutura tornam essencial uma definição clara sobre riscos e sua tipologia, incluindo a forma de distribuição e mitigação dos mesmos,

pontos considerados sensíveis em modelagens desse tipo de contrato (NÓBREGA, 2020).

No que tange aos critérios de alteração contratual, considerando a previsão de metodologia de cálculo de indenizações, prazos mínimos para renegociação do contrato, hipóteses e metodologia para o reestabelecimento do equilíbrio econômico financeiro, utilização de inovações regulatórias para resolução de conflitos e inadimplementos contratuais (arbitragem, mediação, step in rights, intervenção), além da definição das penalidades, gravidade e graduação, foi verificado que 11 agências, ou 47,8%, obtiveram uma pontuação inferior a 1/3. Diante desse quadro, deve-se buscar o aperfeiçoamento dos contratos para que haja previsão de cláusulas contemplando os referidos mecanismos, de modo a propiciar maior segurança para as partes, pública e privada, em contratos na área de infraestrutura.

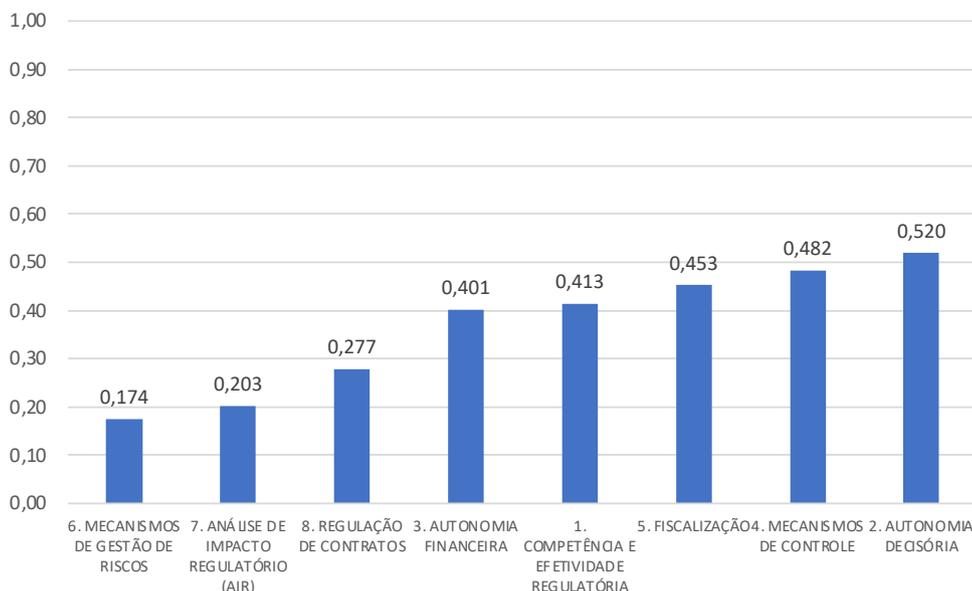
Também foi avaliado se os contratos estabelecem mecanismos de gestão e pagamento que gerem incentivos para investimentos, operação e manutenção das infraestruturas, como indicadores de desempenho; incentivos contratuais/regulatórios (fatores de produtividade, qualidade, indicadores econômico-financeiros); previsão e regulação de receitas acessórias; dentre outros. Nesse item da avaliação, 12 reguladores, ou 52,2%, obtiveram uma pontuação inferior a 1/3, indicando ser importante a previsão de mecanismos de incentivos nos contratos, de maneira a promover um melhor desempenho dos investimentos e da operação dos empreendimentos concedidos.

Para Nóbrega (2020), investimentos em infraestrutura que contemplem mecanismos de incentivos ao setor privado são necessários para o processo de desenvolvimento do país, desde que existam instrumentos jurídicos que garantam segurança nas avenças e promovam a adequada repartição de responsabilidades entre os signatários.

RESULTADOS POR DIMENSÃO

Diante das análises empreendidas, o gráfico 2 apresenta a pontuação média obtida para cada dimensão, considerando as 23 agências reguladoras avaliadas.

GRÁFICO 2: PONTUAÇÃO MÉDIA POR DIMENSÃO AVALIADA



Fonte: Elaborado pelos autores.

Da análise do gráfico 2, verifica-se que as dimensões Mecanismos de Gestão de Riscos, Análise de Impacto Regulatório e Regulação de Contratos são aquelas que necessitam de maiores esforços no sentido de fortalecimento da atuação dos reguladores. No caso da Autonomia Financeira, em que a pontuação média obtida foi de aproximadamente 40%, a atuação conjunta das instituições, incluindo as pastas finalísticas e de planejamento e finanças, pode ser necessária para a melhoria deste aspecto.

Conclusões e Recomendações

Os resultados obtidos neste trabalho são um indicativo para que as agências busquem aperfeiçoar os aspectos em que foram identificadas oportunidades de melhoria. Ressalta-se que os achados podem ser influenciados por contextos e realidades locais.

Dentre as possibilidades existentes para a melhoria regulatória, recomenda-se a intensificação de iniciativas como a atuação colaborativa em rede, por meio de uma maior integração das agências reguladoras da União, estados, municípios e do Distrito Federal. Medidas para ampliação do número de agências participantes da Rede de Articulação das Agências Reguladoras (RADAR) para além da

esfera federal poderiam ser adotadas, caso isso seja viável e desde que haja o interesse das instituições envolvidas.

Outra recomendação trata da necessidade de intensificar as discussões em câmaras técnicas intersetoriais que abordem assuntos transversais aos diversos setores e reguladores, como AIR e gestão de riscos, o que pode ser conduzido pela Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), instituição promotora de inúmeros esforços em prol da melhoria regulatória no Brasil.

Destaca-se, ainda, importantes diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal e que podem servir de referência para estados e municípios, como a Lei nº 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado; o Decreto nº 10.411/2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório na administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e o Decreto nº 10.139/2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.

Além destes pontos, vale mencionar a Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organi-

zação, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras federais. Referida lei reforçou aspectos como autonomia institucional e financeira das agências, incluindo a necessidade de adoção de práticas de gestão de riscos e de controles internos, análise de impacto regulatório, além da elaboração de programa de integridade pelos reguladores, e pode servir de base para que estados e municípios busquem a adoção de normas gerais relacionadas à atuação das respectivas agências, observando as adaptações que sejam requeridas pelos contextos locais.

Independentemente da formatação a ser adotada, é recomendável a utilização de novos instrumentos visando o intercâmbio de conhecimentos e de boas práticas regulatórias entre os reguladores de diferentes níveis federativos e de diversos setores de

infraestrutura, de modo a trazer benefícios para a melhoria da regulação no país.

Cabe ressaltar que a ABAR tem desempenhado papel de destaque para a melhoria regulatória e pode contribuir sobremaneira nesse debate. Também a CGU poderá contribuir com o fortalecimento dos reguladores, contando com o apoio de organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o UNOPS, haja vista acordo de cooperação firmado recentemente com essa finalidade⁸.

Por fim, entende-se que os resultados deste trabalho poderão subsidiar o intercâmbio de boas práticas, a realização de capacitações e a elaboração de planos de ação pelos reguladores, visando o aprimoramento das suas capacidades institucionais.

8 <https://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-de-acordo-de-cooperacao-tecnica-e-financeira-294737609>

REFERÊNCIAS

- CARVALHO, Bruno E. F. C. de. *Regulatory impact assessment (RIA) : improving governance on the water and sanitation agenda*. 2018. 282 f. Tese (Doutorado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos), Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION – COSO. *Enterprise Risk Management*, 2017.
- CURRISTINE, Teresa; GONGUET, Fabien; BETLEY, Mary; CROOKE, Matt; TANDBERG, Eivind; MIRANDA, Andrés M.; RABELLO, Frederico; VIÑUELA, Lorena. *Brasil: Avaliação da Gestão do Investimento Público*. FMI, 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. *Governança de agências reguladoras*. São Paulo: IBGC, 2018.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. *Instrução Normativa MP/CGU nº 1*, 2016.
- NÓBREGA, M. *Direito e economia da infraestrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Best practice principles on stakeholder engagement in regulatory policy: draft for public consultations*, 2017.
- _____. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Enforcement and Inspections*, 2014a.
- _____. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators*, 2014b.
- _____. *Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança*, 2012.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Governança das agências reguladoras é avaliada pelo TCU*, 2015. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/noticias/167596392/governanca-das-agencias-reguladoras-e-avaliada-pelo-tcu>>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- _____. *Multas administrativas de órgãos reguladores não são amplamente divulgadas*, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/multas-administrativas-de-orgaos-reguladores-nao-sao-amplamente-divulgadas.htm>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- _____. *Relatório de Acompanhamento TC 015.268/2018-7*, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanpublica/organizacional/levantamento-dede-governanca/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- _____. *TCU avalia atendimento prestado por agências reguladoras*, 2013. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/noticias/112226398/tcu-avalia-atendimento-prestado-por-agencias-reguladoras>>. Acesso em: 20 mai. 2021.



Rodrigo Carvalho Gonçalves

<https://orcid.org/0000-0002-3972-2305>

Controladoria-Geral da União

rodrigo.goncalves@cgu.gov.br

Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Especialista em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura pela Escola Nacional de Administração Pública.



Marcos Lima Bandeira

<https://orcid.org/0000-0003-1356-2689>

Controladoria-Geral da União

marcos.bandeira@cgu.gov.br

Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília.



Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho

<https://orcid.org/0000-0002-7462-0267>

Controladoria-Geral da União

carlos.correa-filho@cgu.gov.br

Auditor Federal de Finanças e Controle e Coordenador de Auditoria de Regulação da Controladoria-Geral da União. Mestre em Engenharia Civil (Hidráulica e Saneamento) pela Universidade de São Paulo.



Marlos Moreira dos Santos

<https://orcid.org/0000-0001-9752-7711>

Controladoria-Geral da União

marlos.santos@cgu.gov.br

Auditor Federal de Finanças e Controle e Diretor de Auditoria de Políticas de Infraestrutura da Controladoria-Geral da União. Mestre em Química pela Universidade de Brasília.

ANEXO – RELAÇÃO DE AGÊNCIAS REGULADORAS AVALIADAS

Agências Federais

Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC);
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL);
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); e
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).
Agências Estaduais:
Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA);
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso (AGER);
Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul (AGEPAN);
Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR);
Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP);
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA);
Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG);
Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS);
Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC);
Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE);
Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA);
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (ARSAL);
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe (AGRESE);
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE);
Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos do Maranhão (MOB); e
Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (ATR).

Agências Municipais

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