



CONTEXTO

A regulação, em conjunto com as políticas fiscal e monetária, é um dos principais instrumentos por meio dos quais os governos buscam alcançar seus objetivos de prosperidade econômica e de bem-estar social.

Além de sua relevância como instrumento auxiliar do desenvolvimento econômico, verifica-se, ainda, relação entre a regulação e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, como trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; e redução das desigualdades.

Diante disso, e por se tratar de matéria relacionada aos objetivos estratégicos estabelecidos no Planejamento Estratégico 2016-2019 da Controladoria-Geral da União (CGU) de "contribuir para entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão" e "ampliar a participação social no controle das políticas públicas", foram realizadas avaliações sobre a temática Regulação Econômica e de Serviços Públicos, compreendendo abordagens relacionadas à competitividade e eficiência econômica, à transparência e participação social, e à proteção do público e do meio ambiente. O diagnóstico numérico baseado em dados do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) ilustra a importância das concessões em infraestrutura, para as quais uma boa regulação é fundamental.

Projeto: Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação

A CGU e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS) estão conduzindo o Projeto "Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação", cujo objetivo é avaliar a maturidade regulatória das agências reguladoras brasileiras, em diferentes níveis. O resultado da avaliação poderá servir como balizador para órgãos reguladores federais, estaduais, distrital e municipais buscarem a melhoria de suas capacidades estatais e a adoção de boas práticas regulatórias, inclusive internacionais.

Em 2019, foram realizados 4 pilotos do projeto, nos seguintes órgãos reguladores: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA/DF) e Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Mato Grosso (AGER/MT). O resultado indicou que ANEEL e ANTT estariam em um nível aprimorado de maturidade para regulação, ADASA/DF em um nível intermediário e AGER/MT em um estágio básico.

REGULAÇÃO ECONÔMICA E DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Os trabalhos concernentes à temática "Regulação Econômica e de Serviços Públicos" visam contribuir com a melhoria de desempenho dos setores regulados e o consequente aumento da taxa de investimentos no país, principalmente diante do cenário econômico atual de restrições fiscais, além da prestação de serviços públicos eficazes e de qualidade à sociedade.

OBJETIVO DA AVALIAÇÃO

O objetivo geral da avaliação é analisar a atuação da regulação econômica e de serviços públicos em órgãos federais com atribuições regulatórias e fiscalizatórias, contemplando questões relacionadas ao equilíbrio entre os interesses público e privado, à transparência dos setores regulados, ao fomento à participação e ao controle social, à governança dos setores regulados, à defesa do patrimônio e do interesse público.

ESCOPO DA AVALIAÇÃO

2018 e 2019

ABORDAGENS

COMPETITIVIDADE E EFICIÊNCIA ECONÔMICA

TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

PROTEÇÃO DO PÚBLICO E DO MEIO AMBIENTE

PROJETO: AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA REGULAÇÃO

DIAGNÓSTICO NUMÉRICO

De acordo com dados do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)

173 empreendimentos foram leiloados ou tiveram contratos assinados, com previsão de investimentos de **R\$ 703 bilhões**

Esses projetos do PPI preveem uma arrecadação de **R\$ 137,1 bilhões** em outorgas (PPI)

Previsão de

R\$ 50 bilhões de investimentos em ferrovias e **R\$ 153,1 bilhões** em rodovias

Parcerias privadas no setor de saneamento em conjunto com entes subnacionais - estimativa de

R\$ 600 a R\$ 700 bilhões de investimentos

ABRANGÊNCIA DA AVALIAÇÃO

Ministério de Minas e Energia (MME)
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)
Agência Nacional de Mineração (ANM)
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)
Agência Nacional de Águas (ANA)
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)

AVALIAÇÃO

COMPETITIVIDADE E EFICIÊNCIA ECONÔMICA

➤ Gestão de Fundo Setorial do Setor Elétrico



O QUE FOI ENCONTRADO?

Reembolso da Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), em desacordo com a regulamentação, causando prejuízo ao fundo setorial; deficiência no planejamento estratégico setorial relativo à Região Norte.

RECOMENDAÇÃO DA CGU

Para a ANEEL: Instituir manuais de rotinas de fiscalização, garantindo atuação tempestiva e coordenada das Superintendências. Para a ELETROBRAS: Apurar responsabilidade pelo reembolso à Amazonas Distribuidora de Energia, em desacordo com a legislação. Para o MME: Estabelecer planejamento estruturado para o Sistema Isolado de Manaus.

➤ Arrecadação de Receitas do Setor de Mineração, nos estados de MG, AL, GO, MS, PA, PE, SP e SE



O QUE FOI ENCONTRADO?

Insuficiência de recursos humanos e orçamentários para realização das fiscalizações; ausência de procedimentos e planos para: fiscalização, apuração e conferência de valores devidos, controle de prazos prescricionais e cobrança das receitas minerárias; deficiências dos sistemas informatizados de gestão da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) e Taxa Anual por Hectare (TAH), no que se refere à integridade e disponibilidade dos dados, acompanhamento das fiscalizações, controle da arrecadação e fornecimento de informações gerenciais; e baixa eficácia, efetividade ou ausência de operacionalização dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) firmados com municípios e estados.

RECOMENDAÇÃO DA CGU

Levantar o quantitativo necessário de servidores para os Serviços de Procedimentos Arrecadatórios e Desenvolvimento da Mineração; desenvolver rotinas e procedimentos para otimizar as atividades e o intercâmbio de informações entre as Divisões de Procedimentos Arrecadatórios e de Fiscalização; identificar as falhas dos sistemas de gestão dos processos minerários, levantando os equipamentos/serviços de TI necessários; elaborar plano para ordenar e classificar os empreendimentos minerários em cada estado; e desenvolver procedimentos e rotinas que possibilitem a realização de trabalhos conjuntos com municípios e estados no âmbito dos ACT.

➤ Fiscalização de rodovias concedidas – BR-060, BR-153, BR-262 e BR-050



O QUE FOI ENCONTRADO?

BR-060, BR153 e BR-262: Significativo atraso no cronograma de execução das obras, bem como um padrão de qualidade e conforto do Sistema Rodoviário não condizente com o que se espera de uma rodovia concedida; equívocos nos processos de revisões contratuais e fragilidades nos processos de tomada de decisão da alta direção da agência e de fiscalização/accompanhamento técnico da Concessão. BR-050: Ausência de comprovação do cumprimento de parâmetros de desempenho de características do asfalto pela concessionária; não construção de obras previstas e a instalação de câmeras de monitoramento em quantidade abaixo da mínima prevista. Em relação à atuação da ANTT, identificou-se a não aplicação do Fator Q em revisão tarifária e fragilidades da fiscalização.

RECOMENDAÇÃO DA CGU

BR-060, BR153 e BR-262: Exigir da Concessionária o cumprimento do cronograma de execução da obra; decidir acerca de lacunas existentes no processo de Concessão; adotar procedimentos que minimizem os riscos decorrentes de fragilidades verificadas nos processos de revisão contratual e fiscalização. BR-050: Alterar o conteúdo dos Relatórios de Monitoração Padrão elaborados pela ANTT; adotar providências para implantação das Obras de Melhorias não construídas e instalação das câmeras de monitoramento (de forma a evitar pontos cegos); aplicar o Fator Q nas revisões tarifárias já realizadas e otimizar a atuação da fiscalização.

➤ Processo de revisão do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão aeroportuária



O QUE FOI ENCONTRADO?

Inexistência de controles internos estruturados e de indicadores para o monitoramento das análises dos pedidos de reequilíbrio pela ANAC; intempestividade na análise dos processos pela ANAC

RECOMENDAÇÃO DA CGU

Encaminhar relatório atualizado das ações da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA) e a data prevista para a alteração da Resolução nº 355/15, encaminhando cópia após aprovação.

PROVIDÊNCIAS DO GESTOR

Foi promovida a alteração da Res. nº 355/15 pela Res. nº 451/2017.

➤ Autorizações de Terminais de Uso Privativo (TUPs) de portos brasileiros



O QUE FOI ENCONTRADO?

Fragilidade na fiscalização pela ANTAQ e quantificação dos investimentos privados; e falta de visibilidade sobre as competências nas etapas decisórias dos processos de autorização.

RECOMENDAÇÃO DA CGU

Apresentar parecer técnico de análise e aprovação dos produtos da consultoria contratada concernentes ao processo de autorização de TUPs; regularizar base de dados de TUPs com valores dos investimentos executados; e divulgar anualmente os relatórios de acompanhamento dos investimentos realizados nos TUPs.

TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

➤ CP 33: Novo Marco Regulatório do Setor Elétrico Brasileiro



O QUE FOI ENCONTRADO?

Fragilidades na condução do processo de estabelecimento do novo marco quanto à coerência e coordenação governamental; limitação na utilização de evidências para a tomada de decisão; não estabelecimento de mecanismos e instituições para supervisionar e monitorar a implementação da política e o atingimento de seus objetivos.

RECOMENDAÇÃO DA CGU

Estabelecer orientações que visem a implementação de estratégias de coleta e tratamento de dados e identificação dos atores governamentais impactados nos casos de estabelecimento de novas políticas regulatórias; estruturar as competências e procedimentos para realização de consultas públicas e fomento à participação social; estabelecer procedimentos para definição de papéis e responsabilidades de supervisão e monitoramento de novas políticas regulatórias.

➤ Alocação de riscos nos contratos de concessão de novos empreendimentos do setor elétrico



O QUE FOI ENCONTRADO?

Falta de transparência e metodologia sistematizada dos estudos técnicos para alocação de riscos dos empreendimentos; não apresentação de matriz de risco nos leilões de energia elétrica.

RECOMENDAÇÃO DA CGU

Instituir procedimentos para: (i) obtenção de informações gerenciais do monitoramento da implantação dos empreendimentos e (ii) apresentação de matriz de risco nas propostas apresentadas pelos empreendedores.

PROVIDÊNCIAS DO GESTOR

Instituição pela ANEEL da necessidade de apresentação de matriz de riscos nas propostas apresentadas pelos empreendedores para os empreendimentos de energia elétrica.

Adoção de Análise de Impacto Regulatório (AIR) em agências reguladoras federais – ANA e ANEEL



O QUE FOI ENCONTRADO?

ANA: Não havia avanço na implementação de Análise de Impacto Regulatório, à época da avaliação.

ANEEL: Atraso na conclusão de audiências públicas em função de deficiências no acompanhamento e monitoramento; incompletude em elementos essenciais das AIR analisadas; análise de risco e mapeamento da experiência internacional ainda incipientes; necessidade de aperfeiçoamento da transparência dos relatórios de AIR e casos de dispensa; baixa participação dos consumidores no processo regulatório.

RECOMENDAÇÃO DA CGU

ANA: Apresentar um plano para a implementação de AIR, com a finalidade de aprimorar a qualidade de seus processos regulatórios.

ANEEL: Revisar os mecanismos de supervisão e monitoramento para a melhoria da qualidade das análises regulatórias; reorganizar a divulgação das informações sobre AIR no site; divulgar o cronograma de realização das Avaliações de Resultado Regulatório (ARR); estabelecer critérios para classificação prévia de problemas regulatórios em termos de complexidade e estimativa do impacto das alternativas.

PROVIDÊNCIAS DO GESTOR

Instituição do Programa de Qualidade Regulatória pela ANA e aprovação do Manual de instruções para elaboração, implementação e revisão da agenda regulatória. Na ANEEL, medidas estão em implementação, sendo que já houve melhorias na disponibilização dos relatórios de AIR no site.

PROTEÇÃO DO PÚBLICO E DO MEIO AMBIENTE

Processo Administrativo Sancionador em órgãos fiscalizadores/reguladores – IBAMA e ANTT



O QUE FOI ENCONTRADO?

IBAMA: Tempo excessivo em todas as etapas do processo sancionador; inadequação do modelo que define as autoridades julgadoras; elevado estoque de processos físicos; fragilidades na governança do processo e nos controles de prazos prescricionais; deficiências no processo de apuração de responsabilidade funcional nos casos de prescrição.

ANTT: Ineficiência dos procedimentos de instrução e julgamento para atender à demanda de processos; falta de tempestividade das fases de instrução/julgamento; eficácia limitada dos instrumentos de gestão, avaliação e monitoramento do processo sancionador.

RECOMENDAÇÃO DA CGU

IBAMA: Adotar um novo modelo para o processo sancionador e um plano para desburocratização e maior automação das atividades; elaborar ações para redução ou eliminação do estoque de processos; aprimorar os instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação.

ANTT: Elaborar, em conjunto com o ministério supervisor, plano de ação para rever o modelo de fiscalização, considerando: mecanismos de incentivos regulatórios, avaliação de custo-benefício, revisão da dosimetria de penalidades, incremento de ações educativas, automação de rotinas processuais, estabelecimento de prazos razoáveis para conclusão dos processos, definição de objetivos, indicadores, metas e ações para a redução do estoque de processos.

PROVIDÊNCIAS DO GESTOR

Instituição da Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais (CIAM) no IBAMA, além da publicação da Instrução Normativa Conjunta nº 02/2020, aperfeiçoando o processo sancionador. A ANTT apresentou um plano de ação para a melhoria do processo auditado.

Controle de velocidade em rodovias federais concedidas



O QUE FOI ENCONTRADO?

Deficiência na gestão da operação do controle de velocidade nas rodovias concedidas; ausência de avaliação da efetividade do sistema de controle de velocidade; Risco de beneficiamento indevido da concessionária em razão de fatores alheios à sua atuação (Fator Q); ausência de estudo prévio dos pontos críticos para instalação dos equipamentos.

RECOMENDAÇÃO DA CGU

Promover a gestão e adoção de ações para o tratamento dos pontos críticos das rodovias; formalizar procedimentos de fiscalização e avaliar o desempenho das concessionárias quanto ao sistema de controle de velocidade; definir, em conjunto com a PRF, responsáveis pela avaliação dos índices de acidentes; promover gestão e ações visando a redução do número de acidentes; reavaliar e propor melhorias para a aferição do índice de acidentes; avaliar e apresentar medidas a serem adotadas nas concessões com aumento nos índices de acidentes.

PROGNÓSTICO DA CGU

As avaliações realizadas nos diversos setores permitiram verificar que há necessidade de aperfeiçoamento da atuação dos órgãos reguladores e fiscalizadores, principalmente quanto a macroprocessos de governança, regulamentação, fiscalização e participação social.

GOVERNANÇA

Quanto aos aspectos de governança dos órgãos reguladores e fiscalizadores, entende-se que o fortalecimento de mecanismos como gestão de riscos, controles internos e integridade podem conferir maior confiança na atuação desses órgãos pelas diversas partes relacionadas, incluindo os agentes econômicos e os usuários dos serviços públicos, razão pela qual deve-se fomentar a adoção dessas práticas no governo como um todo.

REGULAMENTAÇÃO

Um dos desafios para os órgãos da administração pública federal será o aperfeiçoamento de capacidades estatais para a realização de análises de impacto regulatório, consoante exigência da Lei de Liberdade Econômica e da Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. A efetiva adoção desse instrumento pode ser um importante vetor de redução dos custos impostos por novas regulações, na medida em que os órgãos deverão analisar diferentes alternativas regulatórias antes da edição das normas.

FISCALIZAÇÃO

No que se refere a esse aspecto, um importante ponto de melhoria identificado se relaciona à necessidade de adoção de instrumentos que propiciem adequada alocação dos recursos disponíveis aos resultados de avaliações de riscos regulatórios, ou seja, não deve haver fiscalizações sem motivos, a requisição de dados deve ser menor para negócios menos arriscados, etc. Os processos de imposição de sanções aos agentes regulados também devem ser aperfeiçoados, de forma a conferir efetividade à atuação da fiscalização.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Um dos mecanismos bastante relevantes para o processo de melhoria da regulação reside na adoção de instrumentos de efetiva participação social, através de audiências e consultas públicas prévias à instituição/alteração de normas, conferindo maior segurança e previsibilidade ao processo regulatório. Entende-se que os órgãos devem adotar tais mecanismos em seus procedimentos e rotinas, sempre que possível.

OUTRAS INFORMAÇÕES RELEVANTES

Próximos passos para a CGU

Encontram-se em andamento trabalhos de auditoria sobre a fiscalização da arrecadação mineral em mais duas gerências regionais da ANM, além da consolidação dos resultados das dez auditorias realizadas sobre o tema; avaliação do processo de sanção administrativa na ANATEL; além de trabalhos na ANTT sobre a concessão da BR-040, dentre outros.

No âmbito do Projeto "Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação", deverão ser realizadas cerca de vinte avaliações em agências reguladoras federais, estaduais e municipais ao longo de 2020.

Espera-se que a atuação da CGU em prol da melhoria regulatória possa induzir o estabelecimento de marcos regulatórios mais transparentes e eficientes, contribuindo para o aumento dos investimentos em infraestrutura e a melhoria dos serviços prestados e, conseqüentemente, com o crescimento da economia nacional e o aumento do bem-estar da sociedade brasileira.