



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

# **Auditoria sobre Governança das Agências Reguladoras de Infraestrutura no Brasil**

**Ministro José Jorge – Relator do Acórdão TCU 2261/2011 -  
Plenário**

**Comissão de Assuntos Econômicos – Senado Federal**

# O controle das agências pelo TCU

- Desde a criação das agências reguladoras o TCU vem acompanhando e promovendo o controle externo destes entes;
- O controle da regulação é feito por duas Secretarias especializadas (Secretarias de Fiscalização de Desestatização e Regulação), que fiscalizam os seguintes setores:

**Transportes (Terrestre, Aquaviário, Aéreo);**

**Energia Elétrica;**

**Petróleo e Gás;**

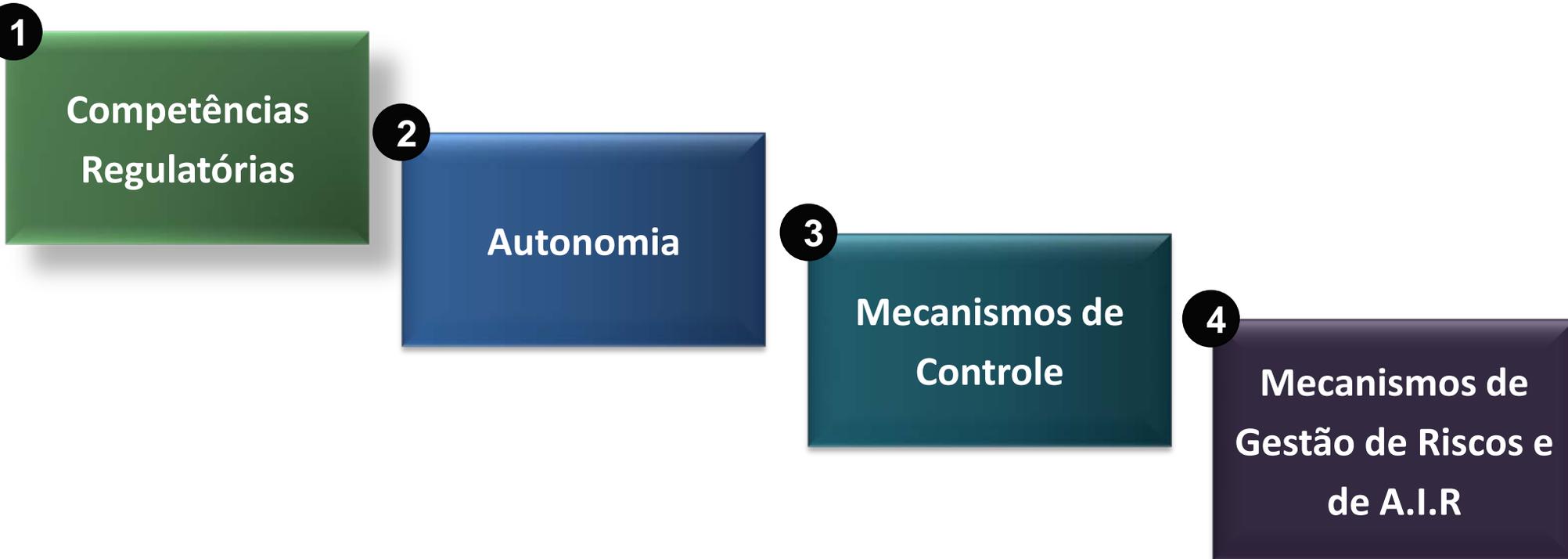
**Telecomunicações;**

**Saúde Suplementar;**

# Auditoria sobre a governança das agências reguladoras

## Acórdão TCU – Plenário 2261/2011

➤ Avaliar a governança regulatória nas seguintes dimensões:



➤ Solicitação encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

# Agências Fiscalizadas

- Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
- Anatel- Agência Nacional de Telecomunicações
- ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
- Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
- Anac – Agência Nacional de Aviação Civil
- ANA – Agência Nacional de Águas

# Competências Regulatórias: Como estão definidas as competências dos atores que participam da atividade regulatória?



- Não há lacunas ou sobreposições de competências regulatórias significativas nos setores regulados;
- Transporte Aquaviário: competências similares desenvolvidas por mais de um órgão;  
Ex: definição de tarifas portuárias (**Antaq, Autoridades Portuárias, Conselho de Administração Portuária**);
- **Anatel**: debate acerca da competência da Agência para estabelecer sanções às prestadoras de serviços de radiodifusão sobre questões relacionadas ao uso do espectro de radiofrequências (questão solucionada após auditoria).

# Competências Regulatórias: Como estão definidas as competências dos atores que participam da atividade regulatória?

- Em termos gerais, os Conselhos Setoriais não tem sido capazes de fornecer diretrizes estratégicas que orientem os entes reguladores e delimitem objetivos de longo prazo a serem atingidos;
- O caso mais explícito é o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), que, criado em 2001, passou oito anos inoperante e se reuniu pela primeira vez em 24/11/2009;
- CNPE – o Conselho já foi bastante ativo, mas tem estado um pouco ausente nos 2 últimos anos

## Como aprimorar a questão:

- Recomendação à Casa Civil para que adote as medidas que achar conveniente com vistas a operacionalizar os Conselhos.

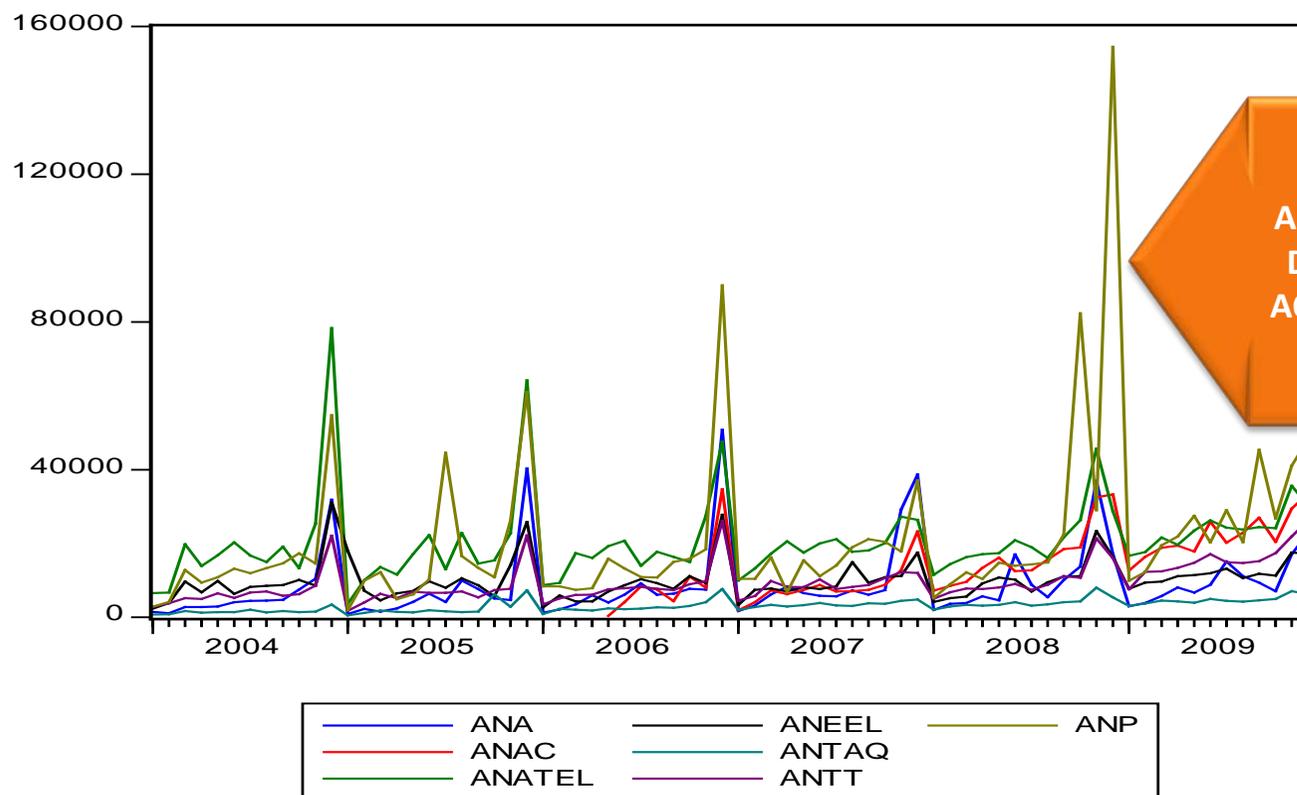
# Autonomia: Qual o grau de autonomia financeira das Agências?



- As propostas orçamentárias das Agências são inseridas dentro da proposta dos respectivos ministérios vinculadores. Assim, os ministérios têm grande poder de decisão na descentralização dos recursos às Agências – possibilidade de interferência na autonomia das Agências por vias orçamentárias;
- As Agências, mesmo as que arrecadam receitas próprias suficientes para o seu financiamento (**Aneel** e **Anatel**), estão sujeitas aos contingenciamentos e às liberações intempestivas de recursos.

# Autonomia: Qual o grau de autonomia financeira das Agências?

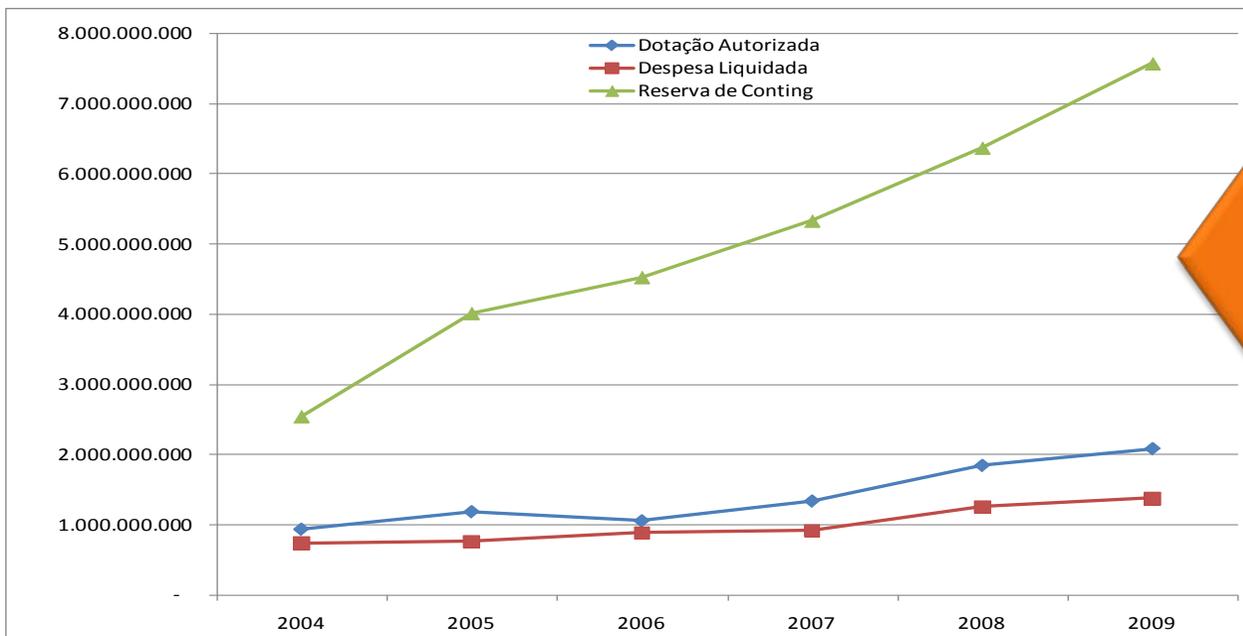
Despesa liquidada das Agências: janeiro de 2004 a dezembro de 2009 (R\$ mil)



AUMENTO SIGNIFICATIVO  
DA DESPESA LIQUIDADA  
AO FINAL DOS EXERCÍCIOS

# Autonomia: Qual o grau de autonomia financeira das Agências?

Dotação autorizada x Despesa Liquidada x Reserva de Contingência (R\$)



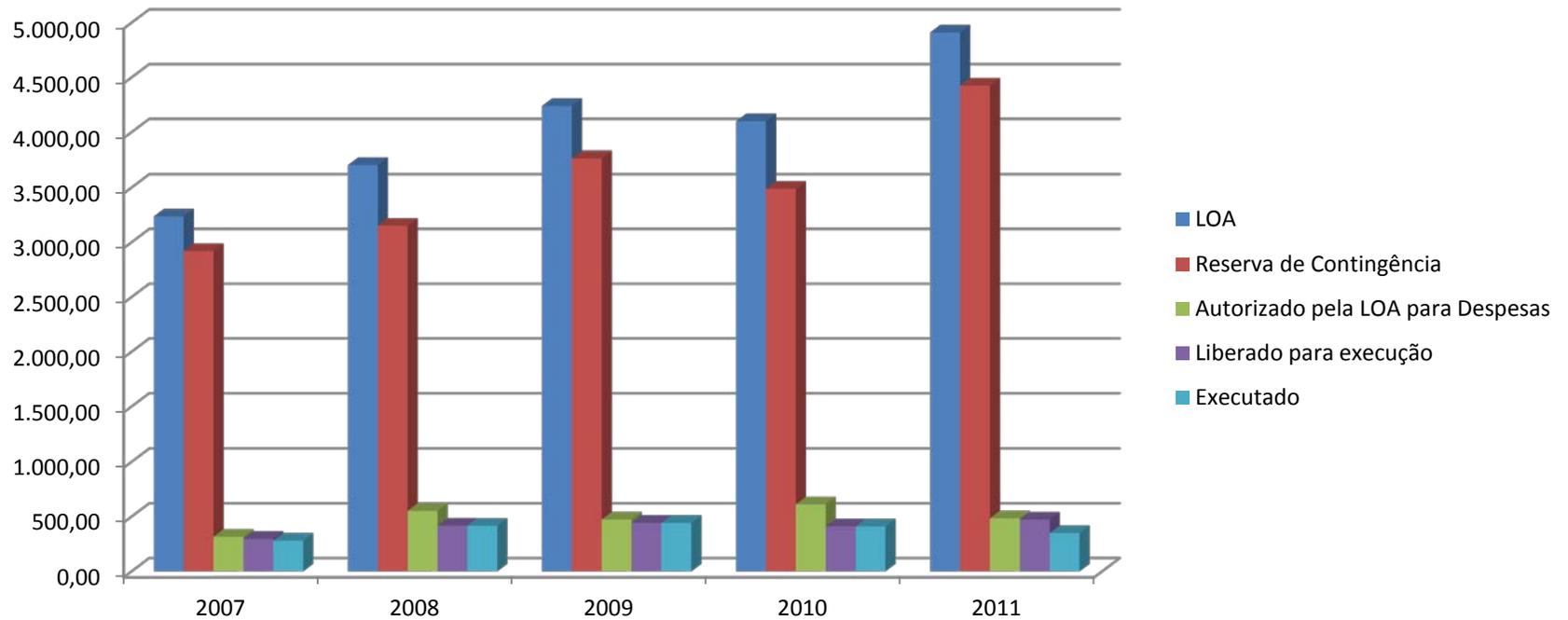
**RESERVA DE CONTINGÊNCIA CRESCE, PROPORCIONALMENTE, MAIS QUE A DOTAÇÃO AUTORIZADA**

Fonte: Siafi

- ✓ Dotação autorizada – aumento de 121,5%
- ✓ Despesa liquidada – aumento de 88,2%
- ✓ Reserva de contingência – aumento de 198,1%

# O caso ANP

Composição do Orçamento e Execução da ANP 2007 a 2011 (R\$1.000.000)

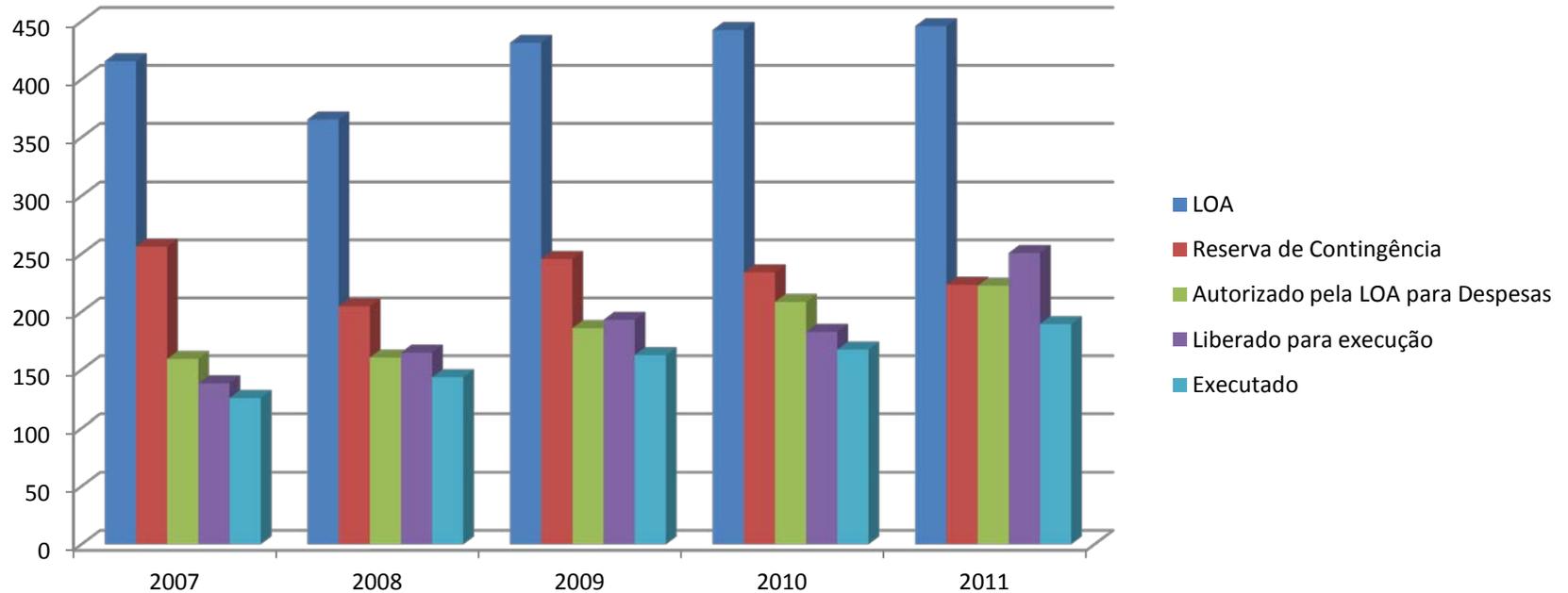


**Reserva de contingência**  
**Média 2007 a 2011 = 88% em relação à LOA**

Fonte: Relatório de Gestão ANP 2011

# O caso Aneel

Composição do Orçamento e Execução da Aneel 2007 a 2011 (R\$1.000.000)



**Reserva de contingência**  
**Média 2007 a 2011 = 56% em relação à LOA**

Fonte: Siga Brasil e Sifi

# Autonomia: Qual o grau de autonomia financeira das Agências?

## Como aprimorar a questão:

- Criação de mecanismos/instrumentos formais que propiciem maior estabilidade e maior previsibilidade na descentralização de recursos para as agências;
- Desvincular os orçamentos das Agências dos respectivos ministérios vinculadores;
- Recomendação à Casa Civil para que adote providências no sentido de incrementar as receitas próprias das agências deficitárias e, no caso das superavitárias (**Aneel** e **Anatel**), realize análises acerca dos valores das taxas de fiscalização praticadas e das sanções impostas, de modo que as taxas de fiscalização sejam diminuídas para não onerar demais os setores e buscar que os valores das multas sejam compatíveis com as infrações praticadas, mantendo-se, contudo, o caráter punitivo destas sanções.

# Autonomia: Há mecanismos/instrumentos hábeis a garantir a autonomia decisória das agências?

- Os critérios formais para a indicação e a nomeação dos dirigentes das Agências são subjetivos, contrastando com o caráter técnico do cargo que esses dirigentes ocupam: extrema relevância do processo de sabatina no Congresso.

## Como aprimorar a questão:

- Adotar rotina mais rigorosa na avaliação dos candidatos aos cargos de direção das agências reguladoras (recomendação ao Senado Federal).

# Autonomia: Há mecanismos/instrumentos hábeis a garantir a autonomia decisória das agências?

- A quarentena dos dirigentes das agências brasileiras é curta para os moldes internacionais.

## Como aprimorar a questão:

- Quarentena de no mínimo um ano para os dirigentes das agências reguladoras, tendo por parâmetro as melhores práticas internacionais (recomendação OCDE).

# Autonomia: Há mecanismos/instrumentos hábeis a garantir a autonomia decisória das agências?

- À exceção da **Anatel**, não estão claros, nos regulamentos das agências, os critérios para a substituição dos Conselheiros e dos Diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo Conselheiro ou Diretor (o art. 10 da Lei n.º 9.986/2000 determina que o regulamento de cada Agência discipline estas questões);
- Ex: **Antaq** - paralisa decisória da entidade de dezembro de 2005 a junho de 2006 (o colegiado é composto de somente 3 diretores);
- PEC 66/2005 – proposta de atribuir ao Senado competência para indicar membros do Conselho Diretor ou da Diretoria das Agências caso o Presidente da República não os indique 90 dias após vacância (proposta arquivada)

## Como aprimorar a questão:

- Disciplinar claramente nos regulamentos das agências a forma de substituição dos conselheiros e dos diretores;
- Possibilidade de se fixar prazos para que o Executivo indique nomes nas hipóteses de vacâncias previsíveis e imprevisíveis.

# Mecanismos de Controle: Há transparência dos atos e das decisões regulatórias?

- Não há uma política específica para divulgação dos principais atos/decisões regulatórias e seus impactos (desconhecimento da sociedade quanto ao papel das Agências);
- Publicidade oficial – centralização na Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom); ausência de recursos para a deflagração de campanhas;
- Necessidade de que a política publicitária das Agências tenha uma maior autonomia em relação ao governo;
- Esforços pontuais de divulgação, pelos órgãos reguladores, de decisões com maior repercussão.

## Como aprimorar a questão:

- Estruturação de políticas voltadas à ampla divulgação das ações das Agências, principalmente aquelas de maior impacto social, com foco e linguagem adequados (Recomendação às Agências).

# Mecanismos de Controle: Há transparência dos atos e das decisões regulatórias?

- A falta de transparência do processo decisório de algumas Agências prejudica o acompanhamento de suas ações;

Ex: **Antaq** (não havia calendário de reuniões e pauta prévia às sessões da diretoria);

Dificuldades para acompanhar reuniões de diretorias (exceto **Aneel**);

**Anatel** : ausência de atas para algumas reuniões;

Dificuldades em se buscar informações em sistemas on-line.

- **Aneel** como referência:
  - ✓ prévia divulgação da pauta das reuniões;
  - ✓ sessões deliberativas da Diretoria são transmitidas ao vivo pela internet;
  - ✓ reuniões da Diretoria são previamente agendadas em calendário anual emitido por Portaria.

## Como aprimorar a questão:

- Estabelecimento de requisitos mínimos de transparência de seus processos decisórios, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela **Aneel** (recomendação às agências).

# Mecanismos de Controle: Há controle social dos atos finalísticos das Agências?

- Ausência de padronização dos processos de audiências e consultas públicas;
- Ex: Não há disciplina de quais documentos devem ser disponibilizados para fundamentar a proposta regulatória apresentada em audiência/consulta pública (em alguns casos, foram disponibilizadas somente as minutas de resolução, sem quaisquer documentos técnicos que justificassem a proposta).

## Como aprimorar a questão:

- Padronização mínima das audiências/consultas públicas entre as agências;
- Estabelecimento de prazos razoáveis para disponibilização dos relatórios de análise das contribuições recebidas em audiências/consultas públicas (recomendação às agências).

# Como os mecanismos de identificação e de gestão de riscos e AIR orientam as ações e decisões das Agências?



- Ainda não há processo de gerenciamento de riscos nas Agências;
- A Análise de Impacto Regulatório - AIR ainda não é formalmente utilizada (PRO-REG como indutor do processo).
- Importância da aprovação do PL 3.337/2004, de autoria do Poder Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados

# Considerações Finais



# Considerações Finais



**Muito Obrigado!**