

GOVERNANÇA REGULATÓRIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA

O TCU realizou auditoria operacional para aferir a governança das agências reguladoras de infraestrutura no Brasil.

Governança regulatória são as regras e as práticas que regem o processo regulatório, a sistemática de interação entre os atores envolvidos e o desenho institucional no qual estão inseridas as Agências, bem como os meios e instrumentos utilizados pelos reguladores em prol de uma regulação eficiente, transparente e legítima.

Os objetivos do trabalho foram: identificar eventuais riscos e falhas estruturais que poderiam comprometer a regulação estatal e propor soluções de natureza operacional e legislativa, para fortalecer o modelo regulatório atual.

A governança regulatória foi avaliada segundo as seguintes dimensões: mecanismos de controle, competências regulatórias, autonomia, gestão de riscos e existência de avaliação de impacto regulatório.

A auditoria buscou contribuir para a criação de requisitos mínimos inerentes a uma boa governança regulatória e para a consolidação do modelo de Agências implantado no País.

Entre julho de 2009 e julho de 2010, foram auditadas as seguintes reguladoras: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e Agência Nacional de Águas (ANA).

Principais situações identificadas

As Agências contam com processos de trabalho e formas de organização diferentes para relacionar-se com os diversos interessados nos serviços regulados, facilitar o controle social, dar transparência ao processo de tomada de decisão e divulgar suas ações. Esse fato pode ser explicado, em parte, pela ausência de uma lei geral que normatize, uniformemente, questões de governança.

Quanto às distribuições das competências regulatórias, verificou-se que não há lacunas ou sobreposições significativas de competência entre os órgãos setoriais e reguladores. Ao se comparar a legislação dos diversos setores regulados, observa-se que, em termos gerais, os conselhos e ministérios (poder concedente) tem a prerrogativa de definição de diretrizes estratégicas e de planejamento de longo prazo. Por sua vez, o poder de outorga, contratação, normatização e fiscalização é das agências reguladoras.

A auditoria identificou, por meio da análise de deliberações, que alguns conselhos setoriais não estão fornecendo diretrizes estratégicas que orientem os entes reguladores e que delimitem objetivos de longo prazo a serem atingidos.

Verificaram-se oportunidades de aperfeiçoamento dos instrumentos que buscam garantir a autonomia decisória dos entes reguladores. Apesar da previsão legal de que as Agências são autarquias especiais, dotadas de autonomia financeira, não foram detectados mecanismos formais que garantam maior estabilidade dos recursos orçamentários a elas destinados. Também não há tratamento diferenciado em relação a outras unidades orçamentárias.

A despeito da utilização de indicadores para acompanhamento do Plano Plurianual (PPA) e do desenvolvimento de indicadores de desempenho específicos por alguns reguladores, por via de regra, as agências e os respectivos ministérios vinculados ainda não dispõem de metodologias sistematizadas e instituídas formalmente para avaliar o desempenho dos entes reguladores federais.

O grau de transparência do processo decisório das agências é bastante heterogêneo. Em alguns órgãos, o nível de transparência é insuficiente e prejudica o acompanhamento de suas ações por toda a sociedade.

Apesar de implementados e aplicados pelas Agências, denotou-se baixa participação da sociedade nos processos de controle social. Considerando que uma regulação eficiente pressupõe o conhecimento, pelo regulador, de todos os interesses envolvidos, a baixa participação dos usuários nos processos de controle social pode prejudicar a atividade regulatória. Os processos de audiência e consulta públicas não têm padronização mínima de procedimentos ou de tratamento uniforme.

Há grande heterogeneidade do papel das ouvidorias das agências reguladoras, o que pode fragilizar a avaliação do desempenho da Agência.

Não foram detectados processos de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizados nas agências reguladoras, bem como ainda não existe, no Brasil, uma sistemática implantada de Avaliação de Impacto Regulatório.

Deliberações do TCU

Relatada pelo Ministro José Jorge, a auditoria sobre governança das agências reguladoras de infraestrutura no Brasil foi apreciada pelo plenário do TCU, que se manifestou por meio do Acórdão nº 2261/2011. O Tribunal recomendou que:

- ANA, ANP, Aneel, ANTT, Antaq, Anac e Anatel estabeleçam em norma prazos razoáveis para disponibilização dos relatórios de análise das contribuições recebidas em audiências/consultas públicas;
- Aneel, ANP, ANTT e Anatel vinculem hierarquicamente suas unidades de auditoria interna aos respectivos órgãos colegiados;
- ANA, ANP, ANTT, Antaq, Anac e Anatel estabeleçam requisitos mínimos de transparência de seus processos decisórios, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Aneel;
- ANA, ANP, Aneel, ANTT, Antaq, Anac e Anatel estructurem políticas voltadas à ampla divulgação de suas ações, mormente aquelas de maior apelo e impacto social, com foco e linguagem adequados;
- que a Casa Civil da Presidência da República:
 - » adote providências no sentido de operacionalizar os Conselhos Setoriais de Infraestrutura, de modo que eles sejam capazes de, efetivamente, fornecer diretrizes estratégicas que orientem as Agências e de delimitar objetivos e metas de longo prazo a serem atingidas;
 - » promova estudos com vistas a fixar prazos para a indicação de nomes pelo Executivo Federal, tanto na hipótese de vacâncias previsíveis, quando deve ser delimitado um prazo de modo que a indicação se dê com a antecedência necessária para que não haja solução de continuidade na autonomia decisória das agências, quanto nas indicações decorrentes de vacâncias imprevisíveis.

O TCU recomendou ao Senado Federal que estude a viabilidade de se adotar rotina mais rigorosa na avaliação dos candidatos aos cargos de direção das agências reguladoras.

O Acórdão comunicou à Casa Civil e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, solicitante da auditoria, que o TCU entende que as boas práticas apresentadas no Quadro nº1 podem aprimorar a governança regulatória.

QUADRO Nº 1 – BOAS PRÁTICAS PARA AS AGÊNCIAS REGULADORAS

Estabelecimento de um período de quarentena de no mínimo 1 (um) ano para os dirigentes das agências reguladoras, tendo por parâmetro as melhores práticas internacionais (fonte: OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).	Padronização mínima dos institutos das audiências/consultas públicas entre as agências, notadamente quanto aos documentos que devem ser disponibilizados antes e após a audiência ou consulta, bem como o prazo máximo que os reguladores deveriam possuir para disponibilizar essas informações aos interessados.
Estabelecimento de rol taxativo de hipóteses de perda de mandato dos dirigentes das agências reguladoras, extinguindo a previsão insculpida no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.986/2000.	Caracterização das agências em órgãos setoriais, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculadores e criação de mecanismos/instrumentos formais que propiciem maior estabilidade e maior previsibilidade na descentralização de recursos para as agências.
Normatização de prazos para indicação, sabatina e nomeação de dirigentes dos entes reguladores.	Estabelecimento de requisitos mínimos de transparência do processo decisório das agências, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Energia Elétrica.
Relator: Ministro José Jorge; Acórdão TCU nº 2261/2011 - Plenário, de 24/08/2011.	

Para mais informações, acesse www.tcu.gov.br/controleregulacao