

# DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O APRIMORAMENTO DA REGULAÇÃO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL

**Marcos Lima Bandeira**  
**Rodrigo Carvalho Gonçalves**  
**Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho**  
**Marlos Moreira dos Santos**

Controladoria-Geral da União (CGU), Brasília – DF, Brasil

O objetivo deste trabalho é analisar o nível de adoção de instrumentos e mecanismos de qualidade da regulação em infraestrutura no Brasil. A metodologia baseia-se na avaliação em 42 agências reguladoras do setor de infraestrutura dos três níveis da federação, entre os anos de 2019 e 2022, consistindo na aplicação de um questionário, com 38 componentes agrupados em oito dimensões. Os achados visam descrever e analisar os resultados obtidos e identificar as principais lacunas e oportunidades de melhoria para a atuação das entidades reguladoras avaliadas. Os resultados indicam que a maioria das agências reguladoras analisadas (69%) foram consideradas em estágio inicial ou básico de maturidade regulatória, sendo que as dimensões mecanismos de gestão de riscos, regulação de contratos e Análise de Impacto Regulatório apresentaram as maiores oportunidades de melhoria. Por fim, são indicadas boas práticas adotadas em diferentes aspectos relevantes para o aprimoramento da regulação no país.

**Palavras-chave:** regulação; agências reguladoras; qualidade regulatória; indicadores.



## **DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA MEJORAR LA REGULACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN BRASIL**

El objetivo de este trabajo es analizar el nivel de adopción de instrumentos y mecanismos de calidad para la regulación de infraestructura en Brasil. La metodología se basa en la evaluación de 42 agencias reguladoras del sector de infraestructura en los tres niveles de la federación, entre 2019 y 2022, consistente en la aplicación de un cuestionario, con 38 componentes agrupados en 8 dimensiones. Los hallazgos tienen como objetivo describir y analizar los resultados obtenidos e identificar las principales brechas y oportunidades de mejora para el desempeño de los entes reguladores evaluados. Los resultados indican que la mayoría de las agencias reguladoras analizadas (69%) fueron consideradas en una etapa inicial o básica de madurez regulatoria, siendo las dimensiones de mecanismos de gestión de riesgos, regulación de contratos y Análisis de Impacto Regulatorio las que presentan mayores oportunidades de mejora. Finalmente, se indican buenas prácticas adoptadas en diferentes aspectos relevantes para mejorar la regulación en el país.

**Palabras clave:** regulación; agencias regulatorias; calidad regulatoria; indicadores.

## **CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR IMPROVING INFRASTRUCTURE REGULATION IN BRAZIL**

The objective of this work is to analyze the level of adoption of quality instruments and mechanisms for infrastructure regulation in Brazil. The methodology is based on the evaluation of 42 regulatory agencies in the infrastructure sector at the three levels of the federation, between the years 2019 and 2022, consisting of the application of a questionnaire, with 38 components grouped into 8 dimensions. The findings aim to describe and analyze the results obtained and identify the main gaps and opportunities for improvement for the performance of the regulatory entities evaluated. The results indicate that the majority of regulatory agencies analyzed (69%) were considered to be in initial or basic stage of regulatory maturity, with the dimensions of risk management mechanisms, contract regulation and Regulatory Impact Analysis presenting the greatest opportunities for improvement. Finally, good practices adopted in different aspects relevant to improving regulation in the country are indicated.

**Keywords:** regulation; regulatory agencies; regulatory quality; indicators.

## 1. INTRODUÇÃO

A condução da política regulatória de um país deve considerar o governo como um todo, buscando a integração do ciclo da política de desenho regulatório e a promoção da coerência regulatória. Nesse sentido, a adoção de mecanismos de coordenação entre os diversos níveis (supranacional, nacional e infranacional) revela-se fundamental para evitar duplicação ou conflitos de normas, bem como aperfeiçoar a condução da regulação em políticas econômicas, sociais e ambientais (OCDE, 2012).

Em um contexto nacional de ajustes estatais para atrair investimentos para o desenvolvimento de setores de infraestrutura do país, ganham relevância temas como governança, gestão regulatória e qualidade regulatória (Dematté; Leão, 2021).

Para Ragazzo (2018), em um momento cada vez mais voltado para debates acerca dos custos e benefícios da regulação, torna-se fundamental impulsionar o fenômeno do incremento da qualidade regulatória, de modo a fazer frente à cíclica demanda por investimentos e às demandas sociais.

Sendo assim, para a promoção da melhoria regulatória do país em seus diferentes níveis, torna-se necessário realizar um diagnóstico de caráter geral da adoção de mecanismos de governança e instrumentos regulatórios, de maneira a traçar estratégias para a superação de lacunas, propiciando a adoção de ações voltadas à promoção do desenvolvimento de capacidades institucionais.

Nesse sentido, o objetivo desse trabalho é analisar o grau de adoção de determinadas boas práticas regulatórias em diferentes entidades reguladoras de infraestrutura do Brasil, para, na sequência, indicar possíveis caminhos a serem trilhados para a superação dos desafios identificados, na busca pelo aprimoramento da regulação dos serviços públicos prestados à sociedade.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Um dos primeiros objetivos na busca por qualidade regulatória é a concepção de instrumentos que pretendem assegurar o aspecto de estabilidade regulatória, tornando mais propícia a atração de investimentos privados (Lodge *et al.*, 2017).

Cunha e Rodrigo (2013) destacam que cada instituição reguladora possui um método próprio de implementar a sua regulação, com inúmeras ferramentas existentes; não existindo, assim, um único mecanismo de controle de qualidade capaz de garantir a qualidade regulatória.

No contexto sobre aspectos de melhoria da qualidade regulatória, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2012) destaca que se deve promover coerência regulatória através de mecanismos de coordenação entre os níveis de governo, bem como identificar questões regulatórias transversais, visando a promoção da coerência entre as abordagens regulatórias, o que minimiza o risco de duplicação ou conflito entre as regulações. Nesse sentido, defende a OCDE que o desempenho das funções regulatórias deve ser lavado em

conta no sistema de *accountability*. Por outro lado, a revisão e a revogação de regras obsoletas são elementos fundamentais para uma política regulatória adequada (Brasil, 2020).

Quanto à autonomia decisória de entidades reguladoras, deve-se garantir aos dirigentes das agências reguladoras um mandato fixo e estabilidade, para preservar a sua independência, além de vedar a indicação de políticos ou de agentes ligados ao mercado regulado, de maneira a evitar a sua captura (IBGC, 2018). Segundo Mantovani (2018), para a credibilidade regulatória do país faz-se necessária a independência das agências que regulam os setores econômicos.

Outro ponto importante é a preservação do quórum decisório das agências, devendo-se limitar a duração dos períodos de vacância e o atraso das nomeações, o que prejudica a sua Atuação (Banco Mundial, 2017).

Já a autonomia financeira é um requisito para que os reguladores possam definir regras estáveis e conferir a adequada fiscalização da sua observância pelos agentes, destaca Nunes (2011). No mesmo sentido, de acordo com Nunes *et al.* (2017), para que uma entidade possa ser considerada autônoma, essa deve possuir liberdade para a definição do seu orçamento, bem como para a destinação das suas despesas.

No campo de estudos sobre mecanismos de controle, para que haja um adequado equilíbrio no ambiente regulatório, a existência desses mecanismos é de suma relevância, principalmente no que se relaciona à efetiva participação social na formulação e implementação das ações governamentais (Monteiro; Pereira; Thomaz, 2016).

Além do mais, Sabioni *et al.* (2016) pontuam que o engajamento da sociedade em processos abertos para o recebimento de contribuições dependerá da percepção de que estas são levadas em consideração nas decisões, que devem considerar as prioridades dos cidadãos na formulação da agenda regulatória, instrumento que estabelece os temas prioritários para a atuação dos reguladores.

Ainda, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2018), a transparência é um princípio central da governança das instituições, sendo que as agências reguladoras devem adotar uma política de comunicação eficiente, propiciando o acesso a informações relevantes dos setores por ela regulados, inclusive em meios digitais.

Outro aspecto a ser destacado é a fiscalização dos serviços públicos regulados. No entendimento de Gomide (2012), uma das principais atribuições de um órgão regulador é a fiscalização dos serviços prestados por meio de contratos de concessão e parcerias público-privadas (PPP), além da elaboração de normas regulatórias, definição, revisão e reajuste das tarifas. No entanto, existem limitações das abordagens de “comando e controle”, que se baseia fundamentalmente na aplicação de sanções em virtude do descumprimento das normas, sendo necessário a adoção de modelos responsivos, nos quais as ações de fiscalização e *enforcement* são moduladas em função do perfil de risco e do comportamento dos agentes (OCDE, 2018).

No que diz respeito a mecanismos de gestão de riscos, busca-se, por meio do gerenciamento desses riscos, certificar que os processos relacionados aos objetivos estratégicos de uma organização sejam executados de acordo com o seu apetite a riscos (Coso, 2007). Diante disso, é importante considerar os riscos no processo de estabelecimento das estratégias das organizações e para a melhoria da sua performance<sup>1</sup>.

Nesse mesmo sentido, para o alcance de um bom resultado regulatório, revela-se essencial a adoção da regulação baseada em riscos (Hampton, 2005).

Outro elemento significativo no contexto da qualidade regulatória é a Análise de Impacto Regulatório (AIR). Conforme Baldwin, Cave e Lodge (2012), na avaliação de propostas regulatórias, deve-se realizar uma análise sobre os custos e benefícios esperados de uma determinada regulação, sendo esse o ponto central da Análise de Impacto Regulatório.

Os investimentos em infraestrutura realizados no Brasil não têm se mostrado suficientes para manter o estoque de infraestrutura e melhorar a qualidade dos serviços prestados (Rocha, 2020). Além disso, para minimizar a ocorrência de falhas de mercados, características presentes em diversos setores econômicos, são apresentados mecanismos de relação contratual que visam respeitar o equilíbrio econômico-financeiro das empresas e aproximar os resultados obtidos nesses setores àqueles ocorridos na ausência de tais falhas (Bragança; Camacho, 2012).

No entendimento de Nóbrega (2020), para a atração de maior volume de investimentos em infraestrutura oriundos do setor privado, mecanismos de incentivos devem ser incorporados nos contratos, os quais precisam estabelecer, ainda, instrumentos para a adequada repartição de riscos entre as partes signatárias, como a matriz de riscos, de modo a propiciar a segurança jurídica das avenças.

Cabe ressaltar as recentes Normas de Referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, por força da Lei nº 14.026/2020, aplicáveis às Entidades Reguladoras Infranacionais (ERI) que atuam no setor de saneamento básico. Entre as normas já publicadas, pode-se destacar a Norma de Referência ANA nº 4/2024<sup>2</sup>, que trata, dentre outros temas, de competências, independência decisória, autonomia administrativa e financeira, transparência e participação social, mecanismos de controle e gestão de riscos.

Apesar do papel fundamental que as agências reguladoras bem estruturadas podem desempenhar para a boa prestação de serviços públicos em um contexto de concessões e parcerias público-privadas, é preciso destacar que tal modelo regulatório em si pode não assegurar o atendimento ao interesse público. Ao contrário, existem avaliações de casos em que a gestão privada de serviços públicos falha ao oferecer serviços com menor qualidade à população residente

---

<sup>1</sup>Tribunal de Contas da União. Modelos de referência de gestão corporativa de riscos. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

<sup>2</sup>Resolução ANA nº 177, de 12 de janeiro de 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/ana/pt-br/legislacao/resolucoes/resolucoes-regulatorias/2024/177>>.

em territórios considerados periféricos e de menor retorno financeiro (Hübner, 2015) e falha em cumprir promessas de maior eficiência e de universalização do acesso (Kishimoto *et al.*, 2020).

Nesse sentido, destaca-se o levantamento mais recente do *The Transnational Institute* (TNI), que identificou, entre 2000 e 2019, o total de 924 casos de serviços públicos anteriormente concedidos à iniciativa privada que retornaram à gestão pública e a criação de 484 novos serviços públicos sob gestão pública (Kishimoto *et al.*, 2020). Para esses casos, o estudo argumenta que o pressuposto da eficiência da gestão privada não foi alcançado e os cidadãos enfrentaram aumentos de tarifas e redução da qualidade dos serviços públicos.

O estudo considera que a retomada da gestão pública dos serviços públicos visa oferecer uma resposta às mencionadas falhas, relatando casos em que as empresas públicas responsáveis pela prestação direta dos serviços passam a contar com mecanismos mais democráticos e abertos quanto ao processo de gestão. Finalmente, o estudo identificou 311 serviços de abastecimento de água, 374 serviços de energia, 192 serviços de telecomunicações, dentre outros, que foram reestatizados. Os casos foram identificados no Reino Unido, Noruega, França, Estados Unidos, Chile, dentre outros países.

### 3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada baseia-se em uma abordagem qualitativa e quantitativa em 42 agências reguladoras do setor de infraestrutura dos três níveis da federação, entre os anos de 2019 e 2022, para a descrição do resultado global em relação às seguintes dimensões de análise: Competência e Efetividade Regulatória; Autonomia Decisória; Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira; Mecanismos de Controle; Fiscalização; Mecanismos de Gestão de Riscos; Análise de Impacto Regulatório; e Regulação de Contratos.

Para realizar as avaliações, foi utilizado o Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR), adaptado de Dematté e Leão (2021) e Gonçalves *et al.* (2021), construído a partir da aplicação de um questionário composto por oito dimensões, subdivididas em 38 componentes, que agrupam um total de 128 quesitos ou itens de verificação.

Segundo Gonçalves *et al.* (2021), o i-CIR varia de 0 a 100%, de acordo com a seguinte equação:

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

onde: Q = quesito i = número do quesito n = número de quesitos aplicáveis à agência avaliada.

Considerando que:

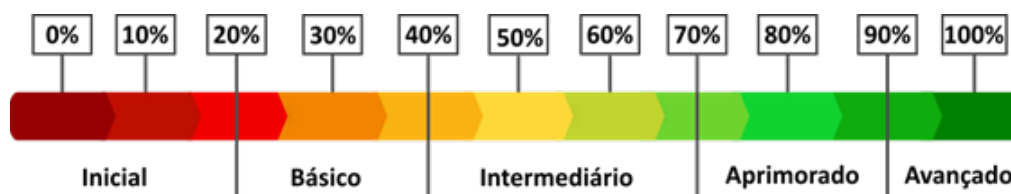
- a) a cada quesito (Q), identificado pelo indicador (i), que varia de 1 a (n), é atribuída uma pontuação com os seguintes valores possíveis: 0 (não atendido); 0,5 (parcialmente atendido) e 1 (atendido).

- b) o número máximo de quesitos (n) aplicáveis às agências avaliadas é 128;
- c) nem todos os quesitos se aplicam a todas as agências avaliadas (n é menor ou igual a 128).

Os componentes e respectivos quesitos que integram cada dimensão de análise estão indicados no Quadro 1 do Anexo.

A partir do resultado do cômputo do i-CIR, considerando o percentual de atendimento dos diversos quesitos analisados nas dimensões e componentes, o grau de maturidade regulatória da entidade pode ser classificado em: 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.

Neste trabalho, além da avaliação das agências por meio do i-CIR, totalizado conforme a equação (1) acima, foram também analisados os resultados parciais, das dimensões e componentes do i-CIR, de modo a identificar as possibilidades de melhoria regulatória, de forma pormenorizada. Para essa análise, computou-se a média simples dos quesitos pertencentes a um determinado componente, apresentando-se o resultado dos componentes de cada uma das 8 dimensões de análise, em termos percentuais.

Realizou-se, ainda, uma análise descritiva dos resultados encontrados, a partir dos dados e informações colhidos, com os fins de indicar aspectos relevantes para impulsionar a qualidade da regulação.

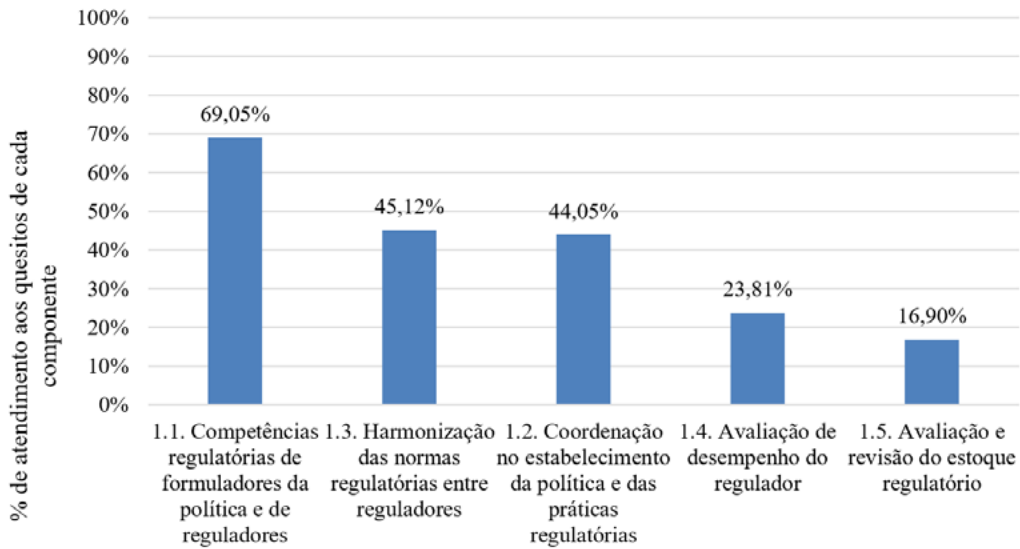
## 4. RESULTADOS

Nessa seção são apresentados os resultados e a discussão para cada uma das dimensões analisadas. Ao final, far-se-á uma análise global dos resultados obtidos.

### Competência e Efetividade Regulatória

Das informações colhidas pelo questionário aplicado, identifica-se que as maiores oportunidades de melhoria na dimensão Competência e Efetividade Regulatória se encontram nos componentes relacionados à avaliação e revisão do estoque regulatório e avaliação de desempenho do regulador, conforme se observa no Gráfico 1, a partir do percentual médio de atendimento aos quesitos do respectivo componente, nas 42 agências reguladoras avaliadas.

**Gráfico 1 – Desempenho dos componentes da dimensão Competência e Efetividade Regulatória**



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nesse ponto, pode-se indicar uma boa prática adotada pela Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, com a edição da Portaria nº 6.405, de 27 de maio de 2020<sup>3</sup>, e a consequente publicação do estoque regulatório na sua página na internet, incluindo um painel contendo os dados relacionados às normas editadas e revogadas, conforme Figura 2.

**Figura 2 – Painel BI sobre o estoque regulatório da Aneel**



Fonte: Sítio eletrônico da Aneel<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-6.405-de-27-de-maio-de-2020-259855558>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

<sup>4</sup>Disponível em: <<https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/estoque-regulatorio>>. Acesso

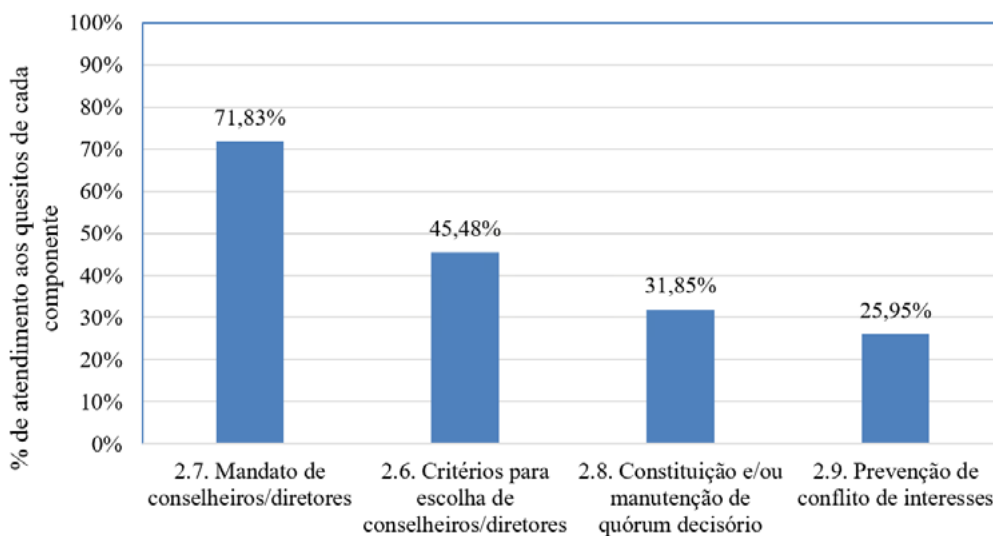


Verifica-se uma significativa redução do estoque de quase 800 normas para 198, sendo que quatro dessas estão em *vacatio legis*. Pelo painel, é possível observar as propostas de ação para a simplificação administrativa, como consolidação e revogação de normas.

### Autonomia Decisória

No caso da dimensão Autonomia Decisória, os pontos que merecem mais atenção são relacionados aos componentes: prevenção de conflito de interesses e constituição e manutenção do quórum decisório, como pode ser verificado no gráfico a seguir.

**Gráfico 2 – Desempenho dos componentes da dimensão Autonomia Decisória**



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

De fato, tais aspectos são de suma importância para a garantia da autonomia das entidades reguladoras e evitar a ocorrência do fenômeno da captura. Em relação a esse ponto, ressalta-se que a ausência de dispositivo legal que contenha a previsão da necessidade de observância de determinados critérios objetivos pode implicar na nomeação de quadros que não sejam os mais adequados para a direção das agências reguladoras, órgãos que lidam com assuntos de elevada complexidade e alta materialidade, com expressivos valores de investimento envolvidos nos projetos de concessão.

Por exemplo, no caso da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná – Agepar, a Lei Complementar Estadual nº 222/2020<sup>5</sup> dispõe acerca dos critérios para a escolha dos seus dirigentes, ressaltando que estes serão indicados pelo Chefe do Poder Executivo e por ele nomeados, após arguição pública e aprovação de comissão da Assembleia Legislativa, sendo

em: 17 mar. 2023.

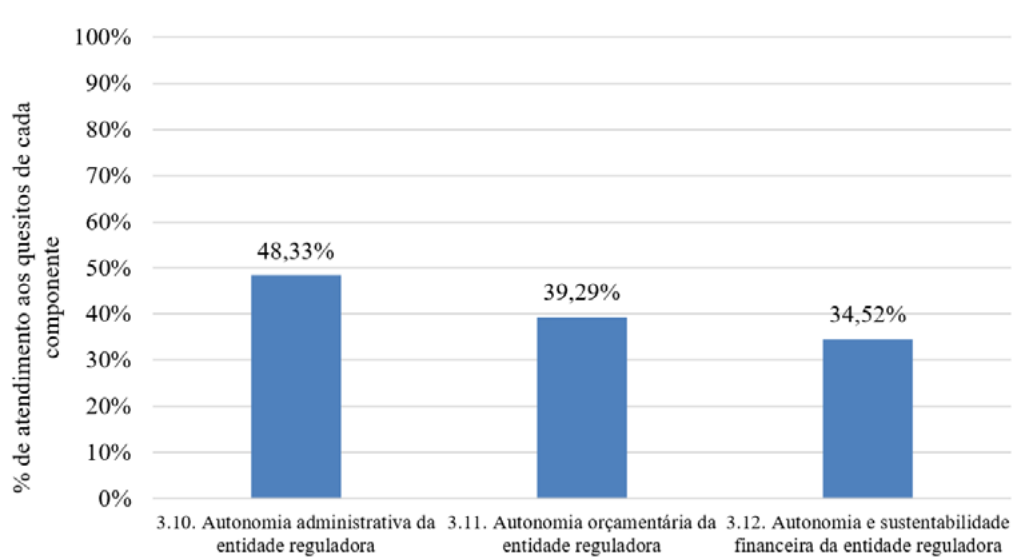
<sup>5</sup>Disponível em: <[http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=52222&tipo=L&tplei=0](http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=52222&tipo=L&tplei=0)>. Acesso em: 17 mar. 2023.

os mandatos de quatro anos, vedada a recondução. Em relação ao conflito de interesses, o art. 26 da mesma lei estabelece vedação aos ex-diretores e ex-conselheiros para representar qualquer pessoa ou interesse perante a agência, no período de até um ano após deixar o cargo.

### Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira

Nessa dimensão, tem-se que o quesito mais comprometido é o relacionado à sustentabilidade financeira, seguido da autonomia orçamentária, conforme se verifica no gráfico seguinte.

**Gráfico 3 – Desempenho dos componentes da dimensão Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira**



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Entende-se que há necessidade de atuação, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, para que as agências reguladoras sejam dotadas de recursos suficientes para o adequado exercício das suas funções, com especial atenção para a fiscalização das atividades reguladas, o que muitas das vezes requer deslocamentos dos servidores para a realização e inspeções de campo, sendo necessários não apenas diárias e passagens, mas também recursos tecnológicos de apoio a sua atuação, como veículos, equipamentos de telecomunicações, drones, entre outros.

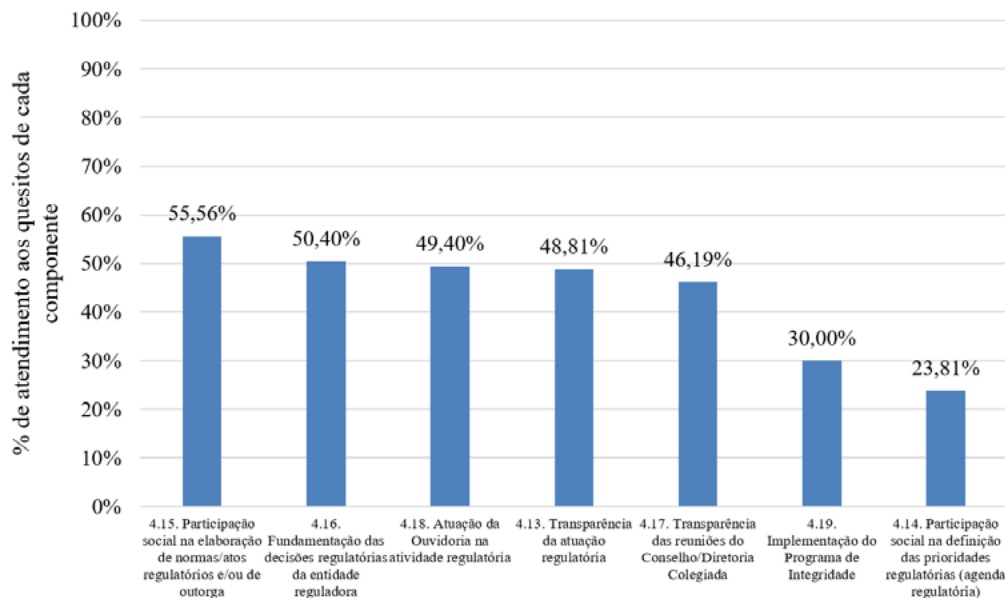
Nesse ponto, pode ser citada a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal (Adasa) como um órgão setorial orçamentário, dotado de autonomia financeira para gerir os seus próprios recursos. A Lei Distrital nº 4.285/2008<sup>6</sup> veda a estipulação de limites para empenho e execução financeira das dotações consignadas à agência e o contingenciamento de receita vinculada à sua atuação.

<sup>6</sup>Disponível em: <[https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/59419/Lei\\_4285\\_26\\_12\\_2008.pdf](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/59419/Lei_4285_26_12_2008.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2023.

## Mecanismos de Controle

Da análise dos resultados do Gráfico 4, verifica-se que os pontos que exigem maior atenção dessa dimensão são a participação social na definição das prioridades regulatórias (agenda regulatória) e a implementação dos programas de integridade<sup>7</sup>.

Gráfico 4 – Desempenho dos componentes da dimensão Mecanismos de Controle



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nesse ponto, pode-se destacar a existência de um Programa de *Compliance* Público no Estado de Goiás<sup>8</sup> e o termo de compromisso firmado pela Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR) relacionado à implementação do referido programa na agência. Em outra iniciativa, a AGR instituiu um Comitê Setorial de *Compliance* Público<sup>9</sup> para a implementação da sua gestão de riscos.

## Fiscalização

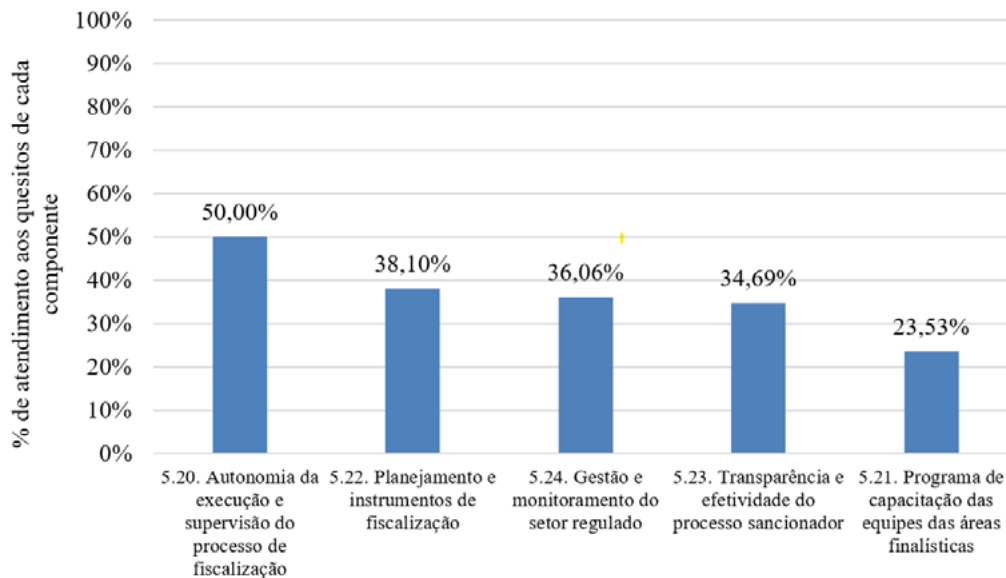
Da análise dos resultados do Gráfico 5, verificam-se oportunidades de melhorias em diversos aspectos: capacitação das equipes finalísticas, transparência e efetividade do processo sancionador, monitoramento dos setores regulados e planejamento das fiscalizações.

<sup>7</sup>De acordo com a Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019, a definição de Programa de Integridade é a seguinte: “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta”.

<sup>8</sup>Disponível em: <<https://www.controladoria.go.gov.br/projetos-e-programs/programa-de-compliance-p%C3%BAblico-do-governo-de-goi%C3%A1s.html>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

<sup>9</sup>Disponível em: <<https://www.agr.go.gov.br/home/noticias/1908-programa-compliance-p%C3%BAblico-come%C3%A7a-a-ser-implantado-na-agr.html>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

Gráfico 5 – Desempenho dos componentes da dimensão Fiscalização



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação a práticas identificadas para essa dimensão, cita-se a divulgação em transparência ativa dos relatórios das fiscalizações realizadas pela Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Agersa)<sup>10</sup> e de relatórios anuais acerca das atividades desenvolvidas pela Gerência de Regulação do Gás da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (Arsal), incluindo o resultado das fiscalizações<sup>11</sup>.

No caso da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas (Arsepam), verifica-se a disponibilização em transparência ativa de painéis<sup>12</sup> contendo as informações das fiscalizações dos sistemas de transporte rodoviário e hidroviário de passageiros.

No que tange a modelos responsivos, pode-se destacar a atuação da Agência Nacional da Aviação Civil – Anac, que por meio da Resolução Anac nº 472/2018<sup>13</sup>, e alterações posteriores, dispôs sobre aplicação de medidas preventivas, por meio do Aviso de Condição Irregular (ACI) e da Solicitação de Reparação de Condição Irregular (SRCI), além das medidas corretivas, como o Plano de Ações Corretivas (PAC) e o Termo de Cessação de Conduta (TCC). A Figura 3 especifica o modelo responsivo da Anac.

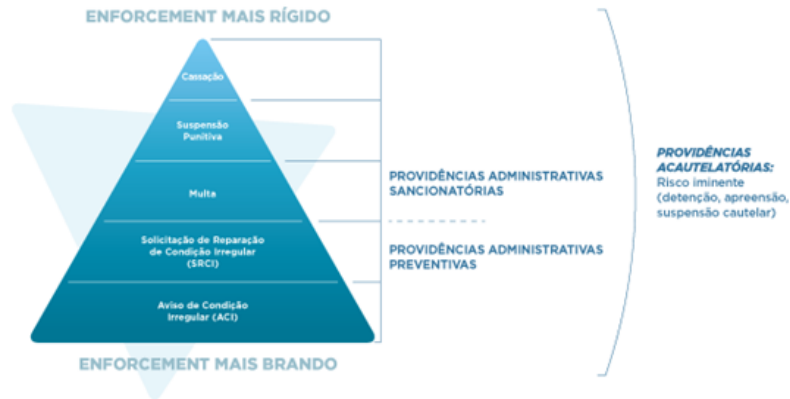
<sup>10</sup>Disponível em: <[http://www.agersa.ba.gov.br/?page\\_id=8689](http://www.agersa.ba.gov.br/?page_id=8689)>. Acesso em: 22 mar. 2023.

<sup>11</sup>Disponível em: <[http://www.agersa.ba.gov.br/?page\\_id=8689](http://www.agersa.ba.gov.br/?page_id=8689)>. Acesso em: 22 mar. 2023.

<sup>12</sup>Disponível em: <<http://www.arsepam.am.gov.br/relatorios-das-fiscalizacoes-numeros-em-tempo-real/>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

<sup>13</sup>Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2018/resolucao-no-472-06-06-2018>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Figura 3 – Modelo responsivo adotado pela Anac

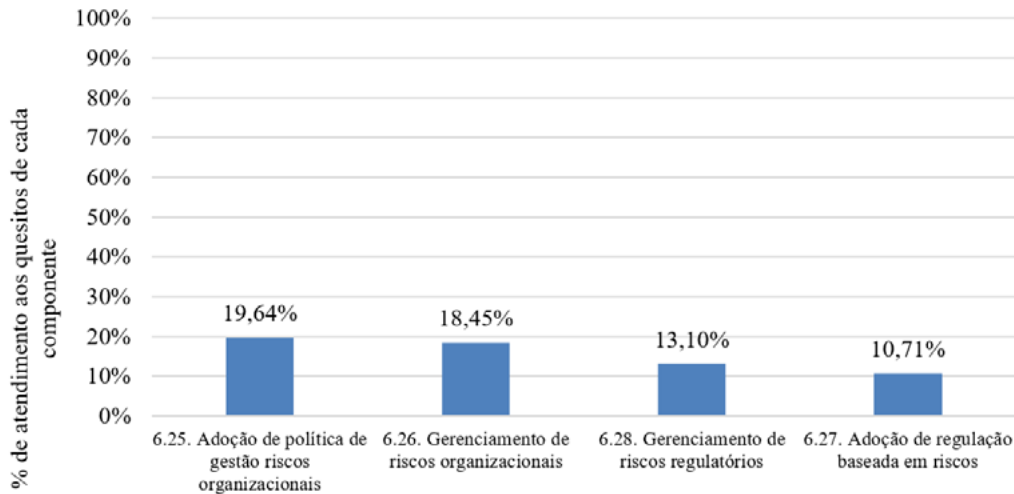


Fonte: Sítio eletrônico da Anac<sup>14</sup>.

### Mecanismos de Gestão de Riscos

No Gráfico 6, verifica-se um baixo percentual de atendimento em todos os componentes analisados nesta dimensão: regulação baseada em riscos, gerenciamento de riscos regulatórios e organizacionais, e adoção de política de riscos pelas entidades reguladoras diagnosticadas.

Gráfico 6 – Desempenho dos componentes da dimensão Mecanismos de Gestão de Riscos



Fonte: Elaborado pelos autores.

Segundo análise empreendida, práticas de gestão de riscos nos processos organizacionais não estão internalizadas na maioria das agências, e, tampouco, em relação a processos finalísticos de regulação.

<sup>14</sup>Disponível em: <[Revista do Serviço Público \(RSP\), Brasília 75\(2\) 311–339 abr/jun 2024 | 323](https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2018/anac-aprimora-a-aplicacao-de-sancoes-administrativas-aos-regulados#:~:text=Ag%C3%A2ncia%20Nacional%20de%20Avia%C3%A7%C3%A3o%20Civil%20(ANAC)%20publicou%20neste%20quinta%2D,decorrentes%20das%20atividades%20de%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o.> Acesso em: 22 mar. 2023.</a></p></div><div data-bbox=)

Como boas práticas identificadas nessa dimensão, cita-se a edição, pela Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, da Portaria nº 1.176, de 30 de agosto de 2017<sup>15</sup>, que instituiu a sua Política de Gestão de Riscos e o Comitê de Gestão de Riscos. Além disso, a Anatel realizou a aprovação do Macroprocesso “Gerir Controles Internos e Riscos”, definiu uma Metodologia de Gestão de Riscos, aprovou um Plano de Gestão de Riscos e um Plano de Tratamento de Riscos Operacionais das diversas áreas internas, bem como designou Gestores de Risco.

Pode-se, ainda, destacar o processo de gerenciamento de riscos estabelecido pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq<sup>16</sup>, que aprovou a Política de Gestão de Riscos, por meio da Portaria nº 71/2018-DG/Antaq<sup>17</sup>, e instituiu uma Metodologia de Gestão de Riscos e Integridade<sup>18</sup>.

Além disso, a Agência criou a Unidade de Gerenciamento de Riscos e Integridade – UGR, pela Portaria-DG nº 427/2022<sup>19</sup>, sendo a área responsável pela coordenação, execução e monitoramento do seu Programa de Gestão de Riscos.

Para a elaboração do plano plurianual de fiscalização, a Antaq adota o Modelo Quantitativo de Risco<sup>20</sup>, caracterizado como um modelo de fiscalização responsiva, por meio do qual se busca analisar o histórico comportamental dos agentes para que as ações fiscalizatórias sejam focadas nos fiscalizados com maior risco infracional.

## **Análise de Impacto Regulatório**

Da análise do Gráfico 7, verifica-se um baixo nível de atendimento aos componentes desta dimensão pelas agências diagnosticadas, quais sejam: metodologias para a realização das análises; adoção da AIR, tanto para novas propostas regulatórias quanto para alterações de normas vigentes; divulgação das análises realizadas; e normatização da AIR.

---

<sup>15</sup>Disponível em: < <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/portarias-normativas/2017/1578-portaria-1176>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

<sup>16</sup>Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Gestão de Riscos e Integridade Pública. Disponível em: <<https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/gestao-estrategica/gestao-de-riscos-e-integridade>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

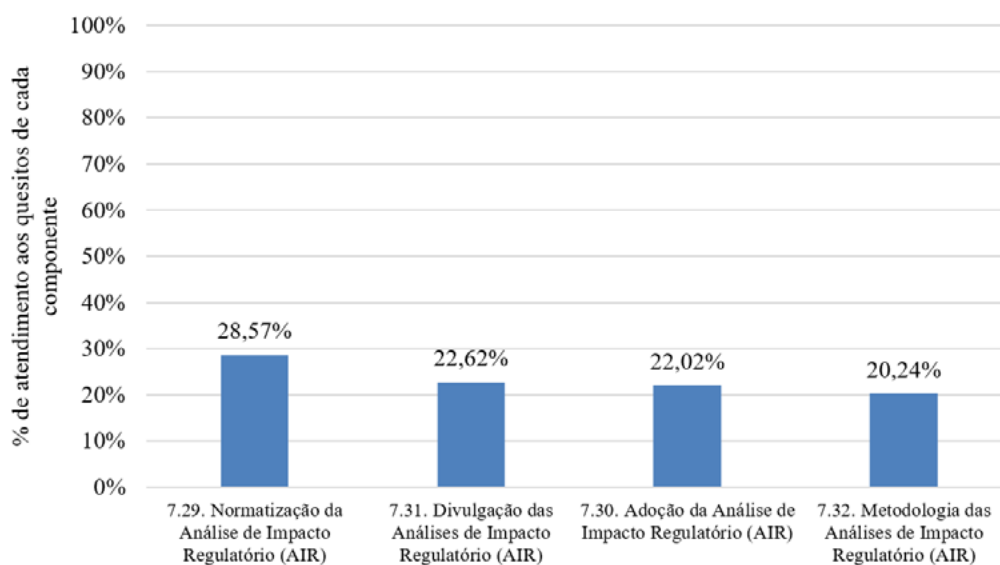
<sup>17</sup>Disponível em: < [https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/gestao-estrategica/gestao-de-riscos-e-integridade/sei0451528\\_portaria-dg-politicariscos.pdf](https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/gestao-estrategica/gestao-de-riscos-e-integridade/sei0451528_portaria-dg-politicariscos.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2023.

<sup>18</sup>Disponível em: < [https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/gestao-estrategica/gestao-de-riscos-e-integridade/metodologia\\_antag\\_3aversao.pdf](https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/gestao-estrategica/gestao-de-riscos-e-integridade/metodologia_antag_3aversao.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2023.

<sup>19</sup>Disponível em: <<https://sophia.antag.gov.br/Terminal/acervo/>>

<sup>20</sup>Disponível em: < <https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/fiscalizacao/planos-de-fiscalizacao>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

Gráfico 7 – Desempenho dos componentes da dimensão Análise de Impacto Regulatório



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados acima dialogam, ao menos em parte, com as conclusões do trabalho de Carvalho (2017, p. 6), no sentido de que a discussão sobre a adoção obrigatória da AIR no cenário nacional “é pertinente e deve estar alinhada com as boas práticas e modelos conceituais ainda que não se tenha maturidade institucional e nível mínimo de governança instalado”. Nesse sentido, devem ser utilizados incentivos para a promoção do uso da AIR pelos governos infranacionais para que seja possível avaliar o impacto das novas regulações ou de suas modificações (OCDE, 2012).

Em que pese estar mais avançada a adoção da AIR no nível federal, podem ser indicadas algumas práticas adotadas por reguladores infranacionais. Por exemplo, no âmbito da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais – Arsa-e-MG, foram editados o Manual de Elaboração de Resoluções Normativas<sup>21</sup> e a Resolução Conjunta Semad/Arsa-e-MG/FEAM/IEF/IGAM n° 2953, de 24 de março de 2020<sup>22</sup>. No caso da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, a AIR foi disciplinada por meio da Resolução Normativa do Conselho Superior n° 59, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul em 22 de julho de 2020<sup>23</sup>.

No que se refere ao uso da ferramenta para o enfrentamento de problemas regulatórios relevantes como o acesso à tarifa social pelas famílias de baixa renda, cita-se o exemplo da

<sup>20</sup>Disponível em: < <https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/fiscalizacao/planos-de-fiscalizacao>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

<sup>21</sup>Manual de Elaboração de Resoluções Normativas. Disponível em: <[http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/cartilhas/Manual\\_Elaborao%20de%20Resolues%20Normativas\\_Final.pdf](http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/cartilhas/Manual_Elaborao%20de%20Resolues%20Normativas_Final.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2023.

<sup>22</sup>Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=52046>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

<sup>23</sup>Disponível em: <<https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-59-2020-publicada-no-diario-oficial-do-estado-em-22-de-julho-de-2020>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

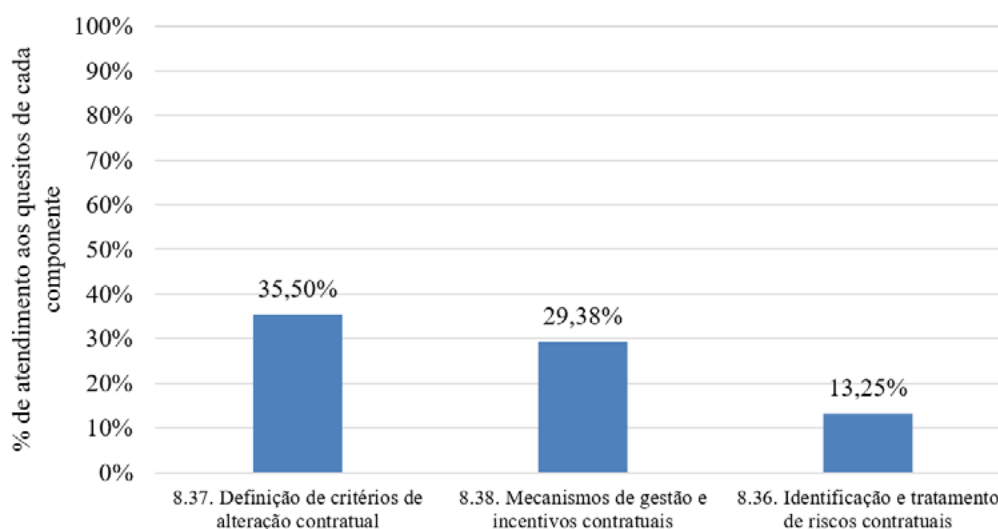
AIR realizada pela Adasa<sup>24</sup> para a alteração da estrutura tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Distrito Federal.

## Regulação de Contratos

Em relação a essa dimensão, pontua-se que alguns componentes previstos na metodologia foram considerados não aplicáveis para várias das agências reguladoras diagnosticadas, por se tratar de etapas de planejamento e cujas atribuições seriam preponderantemente exercidas pelas pastas setoriais (ministérios/secretarias) ou empresas de planejamento e pesquisa, com menos insumos fornecidos pelas agências reguladoras. É esse o caso dos componentes: 33. Instrumentos para a priorização de investimentos; 34. Avaliações/estudos prévios dos projetos; e 35. Avaliação do impacto fiscal de projetos. Diante disso, esses resultados não foram incorporados à análise.

Feitas essas ponderações iniciais, verifica-se no Gráfico 8 um percentual reduzido de atendimento aos componentes analisados para esta dimensão, quais sejam: identificação e tratamento de riscos contratuais; mecanismos de gestão e incentivos; e definição de critérios de alteração contratual.

**Gráfico 8 – Desempenho dos componentes da dimensão Regulação de Contratos**



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Portanto, o ponto crítico observado nas agências analisadas está relacionado ao baixo nível de identificação e tratamento de riscos contratuais, o que pode acarretar disputas judiciais e elevados custos para as partes envolvidas. Nesse sentido, torna-se necessário aperfeiçoar os contratos regulados para a adoção de instrumentos como as matrizes de riscos, propiciando

<sup>24</sup>O relatório de AIR citado encontra-se no sítio eletrônico da ADASA. Disponível em: <[https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/area\\_de\\_atuacao/RegulacaoEconomica/Resolucoes\\_notas\\_tecnicas/RAIR\\_RELATORIO\\_ANALISE\\_IMPACTO\\_REGULATORIO\\_POS\\_AP082019\\_VS\\_FINAL.pdf](https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/area_de_atuacao/RegulacaoEconomica/Resolucoes_notas_tecnicas/RAIR_RELATORIO_ANALISE_IMPACTO_REGULATORIO_POS_AP082019_VS_FINAL.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2023.



uma alocação equilibrada dos riscos e maior segurança para a execução dos investimentos em concessões.

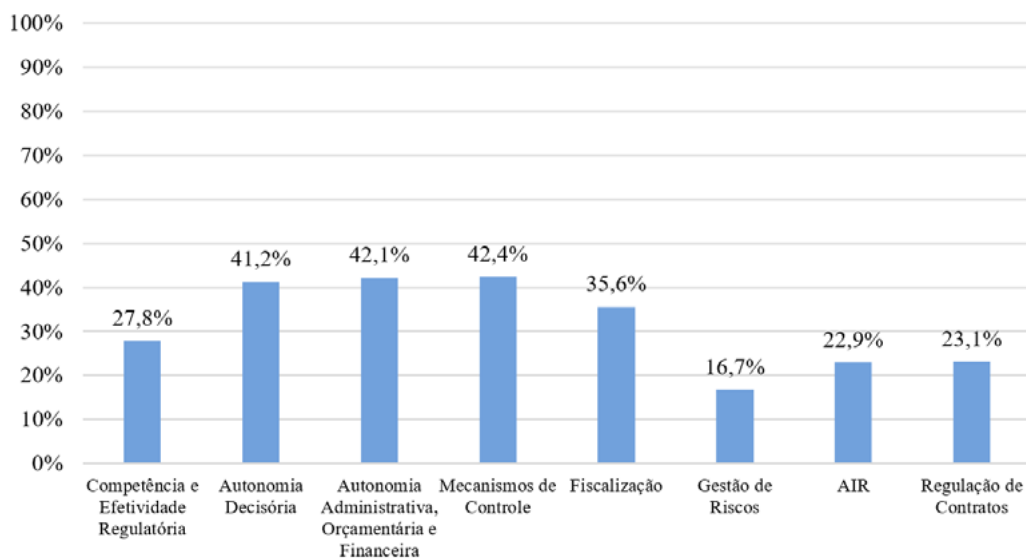
Como exemplo de práticas identificadas, cita-se o caso da utilização de indicadores de desempenho e de incentivos pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – Arsesp, por meio do Índice Geral da Qualidade – IGQ, com efeito tarifário em função do alcance das metas pelo prestador do serviço, além do Fator X, que é baseado em indicadores de eficiência da prestação do serviço.

Ficou evidenciado que a matriz de riscos nos contratos de concessão aeroportuária analisados possui cláusulas expressas dos riscos alocados ao Poder Concedente e ao Concessionário, instrumento que poderia ser adotado em outros setores regulados, guardadas as suas especificidades.

## Resultado Geral

Os resultados globais dos 42 diagnósticos realizados são indicados no Gráfico 9, que contém a pontuação média para cada uma das oito dimensões de análise.

**Gráfico 9 – Desempenho das dimensões**



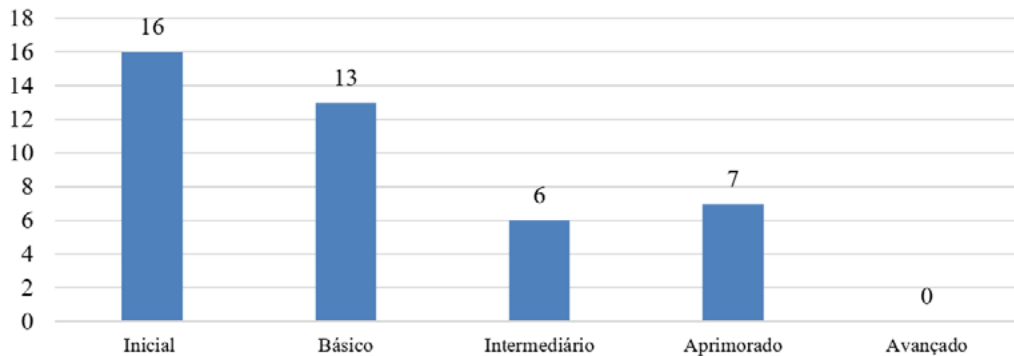
**Fonte:** Elaborado pelos autores.

As análises indicaram que as três dimensões com maiores oportunidades de melhoria foram: Mecanismos de Gestão de Riscos, Regulação de Contratos e Análise de Impacto Regulatório. Por outro lado, obtiveram melhores resultados as seguintes dimensões: Mecanismos de Controle; Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira; e Autonomia Decisória.

Da análise dos resultados obtidos, verificou-se que a maioria (69%), ou 29 das 42 agências reguladoras diagnosticadas, foram consideradas em estágios inicial ou básico de maturidade

regulatória, considerando a escala indicada na Figura 1. Os resultados obtidos pela controladoria são indicados a seguir.

**Gráfico 10 – Número de agências segundo o nível do i-CIR**



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

De posse dos dados e informações coletados, foram indicados neste trabalho os principais pontos de melhoria a serem observados pelas entidades reguladoras e demais partes interessadas no aprimoramento da regulação no país, em cada uma das oito dimensões analisadas, incluindo possíveis ações a serem adotadas pelos diferentes atores do sistema regulatório. Isso é, além das próprias agências reguladoras, podem ser necessárias ações de outros órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo para a melhoria da governança da regulação, visando conferir maior autonomia às entidades reguladoras, além do fomento a ferramentas de controle social e prestação de contas.

Dessa forma, verifica-se a necessidade de construção de capacidades estatais em torno de ferramentas como análises de impacto e gestão de riscos, bem como o aperfeiçoamento dos contratos de concessão das áreas de infraestrutura, nos diversos níveis de governo. Para tal, faz-se necessário o fornecimento de treinamentos e realização de *benchmarks* em diversas áreas, além do fortalecimento da governança das entidades reguladoras nacionais, de modo a propiciar o adequado equilíbrio entre as partes interessadas no processo regulatório, em especial, empresas, consumidores e governos, para uma efetiva melhoria da regulação.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, este artigo buscou analisar o nível de adoção de boas práticas regulatórias nas diferentes entidades reguladoras de infraestrutura do Brasil, a partir do Índice de Capacidade Institucional para a Regulação (i-CIR), indicando as oportunidades e os caminhos para superar os desafios identificados, na busca pelo aprimoramento da regulação dos serviços públicos de infraestrutura prestados à população brasileira.

Os achados evidenciam um longo caminho a percorrer na agenda de melhoria regulatória do país, razão pela qual a atuação do “governo como um todo” é de suma importância para que os diferentes níveis da federação possam se apoiar na construção e fortalecimento de capacidades estatais em regulação. Somente com uma estratégia bem desenvolvida e executada em nível nacional, esse importante instrumento de política pública poderá contribuir em seu máximo potencial para o desenvolvimento do país e melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, propiciando a redução das desigualdades regionais e sociais no acesso aos diferentes tipos de serviços de infraestrutura.

Diante disso, a promoção da atuação das agências reguladoras de todo o Brasil em rede, por exemplo, a partir das iniciativas da Associação Brasileira de Agências de Regulação e do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira (QualiREG), são de grande relevância para a disseminação de boas práticas regulatórias em instituições da União, Estados, DF e Municípios.

Como sugestões de trabalhos futuros, propõe-se o aprofundamento das análises visando verificar a existência de diferenças na maturidade regulatória entre as regiões do país, níveis da federação, ou entre diferentes setores regulados, medidas a partir do i-CIR, e as possíveis variáveis explicativas para as diferenças encontradas. Outra possível abordagem de pesquisa seria verificar se existem correlações entre os resultados do i-CIR e o volume de investimentos nos setores regulados pelas agências participantes, o Produto Interno Bruto – PIB, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, ou outras variáveis das diferentes regiões do país. Por fim, outro desdobramento possível seria ampliar a base de respondentes para incluir agências reguladoras de outros setores, além de infraestrutura, para fins de comparação.

## REFERÊNCIAS

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. **Understanding regulation: theory, strategy and practice**. 2 ed. Oxford: 2012.

BANCO MUNDIAL. **De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade**, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24414>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRAGANÇA, Gabriel Godofredo Fiuza de; CAMACHO, Fernando Tavares. **Uma nota sobre o repasse de ganhos de produtividade em setores de infraestrutura no Brasil (Fator X)**. Radar n. 22. Ipea, 2012.

BRASIL. Ministério da Economia. **Guia de desregulamentação**. Brasília, 2020. Disponível em: <[https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/guia-de-desregulamentacao/guia-desregulamentacao2020\\_final.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/guia-de-desregulamentacao/guia-desregulamentacao2020_final.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2023.

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. <<http://dx.doi.org/10.26512/2018.01.T.33216>>.

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada**. Pricewaterhousecoopers, 2007. Disponível em: < <https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIRMEExecutiveSummaryPortuguese.pdf> >. Acesso em: 22 mar. 2023.

CUNHA, Bruno Queiroz; DÉLIA, Rodrigo. Avaliação da governança regulatória e padrões de reforma regulatória no Brasil. **Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione**, 2013. Disponível em: <<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=6d4cb2cd69f4347ead516f7f0e5fc070b22bd71a>>. Acesso em: 31 mai. 2023.

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. <<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i24.443>>.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança de agências reguladoras**, 2018. Disponível em: <[https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/ibgc\\_opina\\_governanca\\_agencias\\_reguladoras.pdf](https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/ibgc_opina_governanca_agencias_reguladoras.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2023.

HÜBNER, Cristiane Fonseca. Privatização dos serviços de saneamento e novas formas de segregação: o caso do Morro da Boa Vista em Arraial do Cabo, Brasil. *In*: Castro, Léo Heller *et al* (org.). **O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica**. Brasília: IPEA, 2015. p. 147-172. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3902>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

KISHIMOTO, Satoko; STEINFORT, Lavinia; PETITJEAN, Olivier. **O Futuro é público: pela propriedade democrática dos serviços públicos**. Brasília: CNDEP, FENAE, 2020. Tradução Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/the-future-is-public>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

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. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1077>>. Acesso em: 27 fev. 2024.

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

HAMPTON, Philip. **Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement**. Londres, 2005. Disponível em: <[https://www.regulation.org.uk/library/2005\\_hampton\\_report.pdf](https://www.regulation.org.uk/library/2005_hampton_report.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2023.

LODGE, Martin; VAN STOLK, Christian; BATISTELLA-MACHADO, Julia; HAFNER, Marco; SCHWEPPENSTEDDE, Daniel; STEPANEK, Martin. **Regulação da infraestrutura logística no Brasil**. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, 2017.

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. <https://doi.org/10.30681/ruc.v5i9.1162>

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. <<http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v21n1p199-223>>.

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.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança**, 2012. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209084-pt>. Acesso em: <[https://read.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacao-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-e-governanca\\_9789264209084-pt](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacao-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-e-governanca_9789264209084-pt)>. Acesso em: 22 mar. 2023.

OCDE. **Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit**, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264208117-en>. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit-9789264303959-en.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Coordenação efetiva e sistematização: novas tendências da melhora da qualidade regulatória no Brasil. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, 2018. <https://doi.org/10.21783/rei.v4i2.304>

ROCHA, Katia. **Investimentos privados em infraestrutura nas economias emergentes: a importância do ambiente regulatório na atração de investimentos**. Texto para discussão nº 2584. Rio de Janeiro-Brasília: IPEA, 2020.. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10217/1/td\\_2584.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10217/1/td_2584.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2023. <<http://dx.doi.org/10.38116/td2584>>.

SABIONI, Marjorie; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; BRAGA, Marcelo José; ALMEIDA, Fernanda Maria de. Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 3, 2016. <<https://doi.org/10.1590/0034-7612153518>>.

**Marcos Lima Bandeira**

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

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB). Professor no Centro Universitário Unieuro (Unieuro).

[marcos.bandeira@cgu.gov.br](mailto:marcos.bandeira@cgu.gov.br)

**Rodrigo Carvalho Gonçalves**

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

Especialista em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Bacharel em Engenharia Civil, pela Universidade de Brasília (UnB).

[rodrigo.goncalves@cgu.gov.br](mailto:rodrigo.goncalves@cgu.gov.br)

**Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho**

<https://orcid.org/0000-0002-7642-0267>

Mestre em Engenharia Civil (Hidráulica e Saneamento) pela Universidade de São Paulo (USP).

[carlos.correa-filho@cgu.gov.br](mailto:carlos.correa-filho@cgu.gov.br)

**Marlos Moreira dos Santos**

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

Mestre em Química pela Universidade de Brasília (UnB).

[marlos.santos@cgu.gov.br](mailto:marlos.santos@cgu.gov.br)

## ANEXO

**Quadro 1 – Dimensões, componentes e quesitos analisados**

<b>Dimensão 1. COMPETÊNCIA E EFETIVIDADE REGULATÓRIA</b>	
<b>Componentes</b>	<b>Quesitos</b>
1. Competências regulatórias de formuladores da política e de reguladores	1.1 As atribuições dos formuladores da política e dos reguladores são definidas nas leis de criação e nos marcos regulatórios, sem sobreposição ou conflito de competências.
2. Coordenação no estabelecimento da política e das práticas regulatórias	2.1 Mecanismos de coordenação entre formuladores da política e reguladores são adotados na elaboração e implementação da política setorial e das práticas regulatórias (ex. comissões, comitês, grupos de trabalho).
3. Harmonização das normas regulatórias entre reguladores	3.1 Existem mecanismos para harmonização de normas entre reguladores da mesma esfera de governo ou de diferentes entes federativos (ex., atos regulatórios conjuntos, grupos de trabalho, reuniões, consultas, fóruns).
4. Avaliação de desempenho do regulador	4.1 Existe norma, manual, procedimento registrado, ou instrumento equivalente sobre avaliação de desempenho do regulador e encaminhamento ao órgão supervisor (ex. conselho/ministério/secretaria).
	4.2 A avaliação de desempenho é baseada em critérios objetivos (ex. planejamento estratégico, agenda regulatória, Plano Plurianual, indicadores de desempenho, execução de políticas e programas).
	4.3 Os períodos de avaliação previstos são cumpridos.
	4.4 Recomendações e correções pós-avaliação são realizadas (ex.: plano de ação, plano de melhorias ou de providências).
	4.5 Há divulgação dos resultados da avaliação em transparência ativa.
5. Avaliação e revisão do estoque regulatório	5.1 Existe norma/procedimento de exigência de avaliação de estoque regulatório.
	5.2 A norma/procedimento prevê atribuição de responsabilidades pela avaliação do estoque regulatório.
	5.3 Existem mecanismos de revisão de estoque regulatório para cada norma adicional emitida (revisão das normas anteriores relacionadas à nova norma).
	5.4 Existem mecanismos de revisão permanente dentro das normas emitidas (revisão após “x” anos de sua emissão).
	5.5 A avaliação de estoque é realizada em cumprimento com a norma/procedimento vigente.
<b>Dimensão 2. AUTONOMIA DECISÓRIA</b>	
<b>Componentes</b>	<b>Quesitos</b>
6. Critérios para escolha de conselheiros/diretores	6.1 Há exigência de relevante experiência profissional comprovada para o cargo.
	6.2 Há exigência de formação acadêmica compatível para o cargo.
	6.3 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 perderem seus cargos eletivos; quem tenha representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral; condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado.
	6.4 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.
	6.5 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.

7. Mandato de conselheiros/diretores	7.1 Norma estabelece período de mandato fixo para conselheiros/diretores.
	7.2 Há previsão normativa de rol taxativo das hipóteses de perda de mandato dos conselheiros/diretores.
	7.3 Existem procedimentos para a exoneração de conselheiros/diretores, considerando os direitos destes de requerer a revisão da medida.
8. Constituição e/ou manutenção de quórum decisório	8.1 Norma define regras de substituição dos Conselheiros/Diretores em seus impedimentos, afastamentos ou vacância.
	8.2 Há previsão normativa sobre atribuições no período de substituição.
	8.3 A norma estabelece prazo máximo de substituição/interinidade.
	8.4 A norma estabelece prazo máximo para indicação, sabatina e nomeação de novos conselheiros/ diretores.
9. Prevenção de conflito de interesses	9.1 Existe uma política de conflito de interesses de agentes públicos da direção da entidade reguladora.
	9.2 A política define responsáveis pela normatização, fiscalização e orientação sobre o conflito de interesses.
	9.3 A política prevê extensão do risco de conflito de interesses para níveis além de conselheiros/diretores.
	9.4 A política prevê o tratamento diferenciado de acordo com as diversas situações de conflito de interesses.
	9.5 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).
<b>Dimensão 3. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA</b>	
<b>Componentes</b>	<b>Quesitos</b>
10. Autonomia administrativa da entidade reguladora	10.1 A entidade reguladora possui autonomia para solicitar autorização para a realização de concursos públicos.
	10.2 A entidade reguladora possui autonomia para o provimento dos cargos autorizados em lei.
	10.3 A entidade reguladora possui autonomia para realizar alterações do respectivo quadro de pessoal ou dos planos de carreira.
	10.4 A entidade reguladora possui autonomia para conceder diárias e passagens.
	10.5 A entidade reguladora possui autonomia para celebrar e prorrogar contratos administrativos.
11. Autonomia orçamentária da entidade reguladora	11.1 A entidade reguladora é caracterizada como órgão setorial de orçamento, desvinculado do órgão supervisor.
	11.2 O orçamento da entidade reguladora não sofre contingenciamento de recursos.
	11.3 Há mecanismos formais que estabelecem previsibilidade e estabilidade orçamentária para a entidade reguladora (ex.: duodécimo, liberação da dotação até dia 20 de cada mês).
12. Autonomia e sustentabilidade financeira da entidade reguladora	12.1 As receitas próprias arrecadadas pela entidade reguladora conseguem suprir o orçamento aprovado para o órgão.
	12.2 As receitas arrecadadas pela entidade reguladora são repassadas e/ou destinadas integralmente à própria entidade.
	12.3 Há compatibilidade entre os recursos financeiros arrecadados e recebidos pela entidade reguladora e a execução do seu orçamento.



Dimensão 4. MECANISMOS DE CONTROLE	
Componentes	Quesitos
13. Transparência da atuação regulatória	13.1 Existe uma política de transparência e comunicação dos resultados da atividade regulatória (ex.: norma, procedimento, manual).
	13.2 Há divulgação de resultados da gestão do regulador (ex.: planejamento estratégico, avaliação de risco, programa de integridade).
	13.3 Há divulgação de resultados da atividade finalística do regulador (ex.: execução da política regulatória e setorial, de programas de governo, de projetos do setor regulado).
	13.4 São utilizadas estratégias de comunicação com a sociedade (ex. pesquisas de satisfação; meios de comunicação como aplicativos, mídia social, central de mensagens).
14. Participação social na definição das prioridades regulatórias (agenda regulatória)	14.1 Há realização de consultas/audiências públicas no processo de definição das agendas regulatórias.
	14.2 Há divulgação do resultado de análise das contribuições recebidas nas consultas/audiências sobre temas para a agenda regulatória.
	14.3 Há publicação da agenda regulatória em transparência ativa.
	14.4 Há publicação periódica da execução da agenda regulatória.
15. Participação social na elaboração de normas/atos regulatórios e/ou de outorga	15.1 São realizadas consultas/audiências públicas no processo de elaboração de normas/atos regulatórios e/ou de outorga.
	15.2 Há divulgação do resultado das análises das contribuições recebidas nas consultas/audiências.
	15.3 Há publicação do ato regulatório e/ou de outorga aprovado na seção referente à consulta/audiência pública.
16. Fundamentação das decisões regulatórias da entidade reguladora	16.1 Há norma de obrigatoriedade de motivação das decisões regulatórias da entidade.
	16.2 As decisões regulatórias da entidade são fundamentadas tecnicamente (ex. pareceres, notas técnicas).
	16.3 Há publicação da justificativa acerca da motivação das decisões regulatórias do conselho/diretoria (ex. votos).
17. Transparência das reuniões do Conselho/Diretoria Colegiada	17.1 Existe norma de obrigatoriedade da transparência das reuniões do conselho/diretoria colegiada.
	17.2 Há divulgação do calendário das reuniões e da pauta dos assuntos a serem deliberados.
	17.3 As sessões deliberativas são transmitidas em tempo real.
	17.4 Há publicação dos atos originários das decisões proferidas (ex.: gravações das sessões, disponibilização de atas).
	17.5 É conferido acesso público ao sistema eletrônico de acompanhamento dos processos.
18. Atuação da Ouvidoria na atividade regulatória	18.1 A Ouvidoria realiza o registro e tratamento das manifestações da sociedade (ex. denúncias, reclamações).
	18.2 A Ouvidoria realiza pesquisa de satisfação com seus usuários.
	18.3 São elaborados relatórios gerenciais de desempenho do setor regulado para subsidiar a gestão e a atividade regulatória.
	18.4 O representante da Ouvidoria participa das reuniões colegiadas do Conselho/Diretoria.
19. Implementação do Programa de Integridade	19.1 Existe política ou norma que dispõe sobre a implementação do programa de integridade.
	19.2 Há definição da área responsável pelo programa de integridade da entidade reguladora.
	19.3 Há comunicação do programa de integridade no âmbito da entidade reguladora (sensibilização da organização).
	19.4 Foi instituído código de ética ou de conduta para os agentes públicos da entidade reguladora.
	19.5 É disponibilizado meio ou canal de denúncia interno.

Dimensão 5. FISCALIZAÇÃO	
Componentes	Quesitos
20. Autonomia da execução e supervisão do processo de fiscalização	20.1 Há definição de atribuições de responsabilidade dos membros das equipes de fiscalização, incluindo segregação de funções (execução/supervisão).
	20.2 Existem procedimentos/fluxos relativos a execução, supervisão e tomada de decisão nas fiscalizações.
	20.3 Há processos formais das decisões decorrentes das fiscalizações, incluindo notificações/autuações e julgamento.
21. Programa de capacitação das equipes das áreas finalísticas	21.1 Existe política de desenvolvimento de pessoas na entidade reguladora.
	21.2 São adotados planos anuais de capacitação para as equipes técnicas das áreas finalísticas, com orçamento específico.
	21.3 Mecanismos de gestão por competência são utilizados na organização.
	21.4 Há utilização de mecanismos de gestão do conhecimento.
	21.5 Existem incentivos (financeiros e/ou não financeiros) para a retenção de especialistas das áreas finalísticas.
22. Planejamento e instrumentos de fiscalização	22.1 São elaborados planos periódicos de fiscalização (ex. anual, semestral, trimestral).
	22.2 Existem manuais de execução dos serviços, procedimentos e orientações técnicas de fiscalização.
	22.3 Relatórios das fiscalizações realizadas são elaborados e divulgados em transparência ativa.
	22.4 Há suficiência de recursos humanos, equipamentos e insumos para as fiscalizações.
23. Transparência e efetividade do processo sancionador	23.1 Existe norma que dispõe sobre prazos, responsabilidades, tramitação dos processos sancionadores (ex. multas; acordos como Termo de Ajuste de Conduta – TAC; ou similar).
	23.2 A norma prevê a utilização de inovações regulatórias (ex. arbitragem, conciliação, mediação, regulação responsiva).
	23.3 É realizada avaliação da efetividade dos processos de sanção e dos acordos firmados (ex. indicadores, análise qualitativa/quantitativa, grau da judicialização dos processos).
	23.4 Há mapeamento do processo sancionador e sistema eletrônico de monitoramento (ex. alertas, prazos de prescrição).
	23.5 Os resultados dos processos de sanção e dos acordos são divulgados em transparência ativa.
24. Gestão e monitoramento do setor regulado	24.1 Existe monitoramento do setor regulado (ex. indicadores de investimentos, operação, níveis de serviço, desempenho, satisfação do usuário).
	24.2 Sistemas gerenciais de informação são utilizados no monitoramento do setor regulado.
	24.3 São divulgadas informações sobre monitoramento dos serviços prestados e da sua qualidade.
	24.4 Análises quantitativas e/ou qualitativas das revisões e repactuações contratuais são realizadas e divulgadas.

<b>Dimensão 6. MECANISMOS DE GESTÃO DE RISCOS</b>	
<b>Componentes</b>	<b>Quesitos</b>
25. Adoção de política de gestão riscos organizacionais	25.1 Existe uma política de gestão de riscos organizacionais contendo diretrizes e estratégicas para sua implementação.
	25.2 Há definição do apetite a risco da organização.
26. Gerenciamento de riscos organizacionais	26.1 Existe instrumento (ex. manual, orientação) que define os procedimentos de implementação do gerenciamento de riscos (ex. identificação, análise, avaliação, tratamento, comunicação, monitoramento).
	26.2 O gerenciamento de riscos organizacionais é realizado em todos os níveis da organização.
27. Adoção de regulação baseada em riscos	27.1 São adotados mecanismos para a regulação baseada em riscos como suporte à decisão, mediante análise prévia de riscos à intervenção regulatória.
28. Gerenciamento de riscos regulatórios	28.1 A alocação dos recursos do órgão regulador utiliza os resultados da avaliação de riscos do setor regulado (obs.: não deve haver fiscalizações sem análise prévia de riscos, a requisição de dados deve ser menor para negócios menos arriscados).
<b>Dimensão 7. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO</b>	
<b>Componentes</b>	<b>Quesitos</b>
29. Normatização da análise de impacto regulatório (AIR)	29.1 Existe norma prevendo a obrigatoriedade da realização de AIR.
	29.2 A norma de AIR contempla as hipóteses de aplicação, dispensa, prazos e metodologias.
30. Adoção da análise de impacto regulatório (AIR)	30.1 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).
	30.2 A AIR é utilizada como suporte para os atos e decisões regulatórias de alteração ou revogação de normas vigentes.
31. Divulgação das análises de impacto regulatório (AIR)	31.1 A AIR é integrada ao processo de consulta/audiência pública.
	31.2 A linguagem utilizada para divulgação dos resultados da AIR é clara e simples (sumário executivo).
	31.3 Os relatórios de AIR são disponibilizados no sítio eletrônico do órgão regulador.
32. Metodologia das análises de impacto regulatório (AIR)	32.1 As metodologias de AIR contemplam análises qualitativas e/ou quantitativas (ex. risco, custo, custo-benefício, custo-efetividade, multicritério) para comparação das alternativas.
	32.2 São utilizadas bases de dados do setor e/ou sistema de coleta de informações nas AIR em que foram realizadas análises quantitativas.
	32.3 As AIR elaboradas pelo órgão consideram pelo menos 3 alternativas comparativamente.

Dimensão 8. REGULAÇÃO DE CONTRATOS	
Componentes	Quesitos
33. Instrumentos para a priorização de investimentos	33.1 Há aplicação de metodologia de priorização de investimentos, incluindo avaliações qualitativas e/ou quantitativas de custos, benefícios e/ou impactos.
	33.2 A tomada de decisão sobre a definição dos projetos de investimentos é baseada em evidências.
34. Avaliações/estudos prévios dos projetos	34.1 Avaliações ou estudos de impacto e viabilidade socioeconômica, ambiental e técnica são realizados previamente à licitação dos projetos.
35. Avaliação do impacto fiscal de projetos	35.1 Existe norma ou procedimento que dispõe sobre os impactos fiscais dos projetos.
	35.2 Realiza-se estudo de viabilidade fiscal dos projetos.
	35.3 Há previsão das contraprestações no orçamento da entidade pública, com rubrica específica.
	35.4 Há contabilização das garantias da entidade pública.
	35.5 Há contabilização dos riscos fiscais dos projetos (passivos contingentes).
36. Identificação e tratamento de riscos contratuais	36.1 Existe norma/manual com orientações para construção da matriz de risco dos contratos.
	36.2 A identificação dos riscos é realizada (ex. demanda; projeto, engenharia e obra; operação; financiamento e garantias).
	36.3 Há definição de tratamento dos riscos (aceitação, mitigação, transferência, assunção).
	36.4 São utilizados critérios objetivos para alocação dos riscos nos contratos.
	36.5 Há matriz de alocação de riscos com indicação dos responsáveis pelo risco e/ou hipóteses de compartilhamento.
37. Definição de critérios de alteração contratual	37.1 Há definição de metodologia para cálculo de indenizações (extinção contratual).
	37.2 Há hipóteses e metodologia para revisões do contrato (ex. repactuações, revisão ordinária e extraordinária, reequilíbrio econômico-financeiro).
	37.3 Existem prazos para as hipóteses de revisões do contrato.
	37.4 Há previsão de utilização de inovações regulatórias para resolução de conflitos e inadimplementos contratuais (ex. arbitragem, conciliação, mediação, <i>step in rights</i> , intervenção).
	37.5 Há definição de sanções com níveis de gravidade da infração e gradação da penalidade.
38. Mecanismos de gestão e incentivos contratuais	38.1 Indicadores econômico-financeiros e/ou parâmetros de desempenho operacionais são adotados nos contratos.
	38.2 Os resultados do monitoramento contratual (indicadores e/ou parâmetros de desempenho) são divulgados.
	38.3 São utilizados incentivos contratuais/regulatórios (ex. fator X, Q e D).
	38.4 Há previsão e regulação de receitas extraordinárias (ex. alternativas, complementares, acessórias) nos contratos.

Fonte: Adaptado de Dematté e Leão (2021) e Gonçalves *et al.* (2021).

## APÊNDICE

**Quadro 2 – Relação de agências participantes**

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
AGEMS	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
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
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
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	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
MOB	Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos do Maranhão
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

Fonte: Elaborado pelos autores.

