



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTORLE

REQUERIMENTO Nº , DE 2009

Solicita auditoria do Tribunal de Contas da União com o intuito de avaliar a governança das agências reguladoras de infraestrutura no Brasil.

Com base no art. 100, § 1º, combinado com os arts. 32, XI, b, 60, incisos I e II e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, solicitamos ao Tribunal de Contas da União a realização de auditoria com o intuito de avaliar a governança das agências reguladoras de infraestrutura no Brasil, de forma a identificar eventuais riscos e falhas estruturais, que possam comprometer o alcance dos objetivos da regulação estatal, e propor soluções de natureza operacional e legislativa, para fortalecer o modelo regulatório atual.

A presente solicitação, tendo em vista seu objetivo precípuo de avaliar a governança dos entes reguladores, deve, de maneira clara e precisa, delimitar o escopo das análises a serem empreendidas, de maneira que a atividade fiscalizatória possa se concentrar em temas que sejam, efetivamente, intrínsecos à avaliação das questões afetas ao tema. O tema governança é bastante amplo e por isso a delimitação do escopo é fundamental para que os pontos centrais sejam abordados e tratados adequadamente.

Alguns requisitos institucionais devem estar presentes no contexto de uma boa governança regulatória. Nesse diapasão e sem prejuízo de que outras questões sejam levantadas na execução da auditoria, mostra-se imprescindível que os pontos a seguir sejam avaliados pelo Tribunal de Contas da União:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTORLE

1 - Independência – As agências reguladoras devem ser amplamente livres de influência política, especialmente no processo decisório cotidiano. Devem atuar objetivamente, ou seja, como agentes apolíticos responsáveis pela implementação de políticas públicas definidas pelo Executivo e Legislativo. Nesse sentido, devem ser analisados alguns quesitos que influenciam nesta capacidade:

- I. Critérios técnicos e políticos de escolha dos diretores;*
- II. Estabilidade dos diretores;*
- III. Estabilidade dos quadros técnicos;*
- IV. Grau de autonomia financeira e administrativa;*
- V. Transparência e aderência aos normativos e devido processo legal no curso dos processos decisórios.*

2 - Prestação de Contas e Transparência – A independência das agências deve ser acompanhada, *pari passu*, por um processo transparente de tomada de decisões e elaboração de normativos regulatórios. A transparência é necessária para a legitimação das decisões tomadas, inclusive, e sobretudo, pela possibilidade de participação de todos os interessados no processo, **além de ser um efetivo remédio no combate à captura e corrupção**. Ademais, as agências devem prestar contas da utilização dos seus recursos, que são públicos. Devem ser avaliados, para a aferição do nível de transparência:

- VI. Modus operandi das tomadas de decisões;*
- VII. Uso de consultas e audiências públicas;*
- VIII. Fundamentação das escolhas regulatórias;*
- IX. Fiscalização e prestação de contas das agências.*

3 - Capacidade regulatória – As responsabilidades de uma agência devem ser compatíveis com sua capacidade financeira e seus recursos humanos. Estes dois fatores são decisivos para uma boa governança regulatória. Marcos regulatórios e desenhos institucionais estáveis e bem elaborados são inócuos face uma eventual carência financeira e debilidade do corpo técnico das agências. Para esta análise devem ser avaliadas:

- X. - capacidade técnica dos quadros funcionais;*
- XI. - remuneração dos servidores;*
- XII. - estrutura física e operacional das agências, como o uso de processos de trabalho adequado e sistemas informacionais;*
- XIII. - incentivos à qualificação profissional.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTORLE

4 - Coerência – Propostas regulatórias inerentes a cada setor de infraestrutura individualmente considerado devem, em uma perspectiva macro, ser mutuamente complementares e não-conflitantes. Elas devem ser consistentes no decorrer do tempo. Novas regras devem levar em consideração a regulamentação precedente, trazendo emendas e inovações com o objetivo de eliminar inconsistências anteriores. Assim, **uma boa governança deve trazer consigo uma certa previsibilidade, coerência e equilíbrio das decisões, de forma que esta é uma questão a ser tratada para a análise da governança das agências.**

5 - Gestão de risco – capacidade e efetividade das estratégias adotadas pelas agências reguladoras devem mitigar riscos inerentes a sua atividade (risco de captura, risco de informação assimétrica, entre outros)

JUSTIFICATIVA

As agências reguladoras possuem uma poderosa influência em áreas essenciais ao desenvolvimento econômico nacional e ao bem-estar social da população, como os setores de combustíveis, energia, telecomunicações e transportes. Observa-se que a geração direta de renda desses setores são respectivamente da ordem de R\$ 380 bilhões, R\$ 100 bilhões, R\$ 180 bilhões e R\$ 200 bilhões. A atividade exercida pelas agências, seja na implementação de políticas públicas, seja na regulação técnica ou econômica, interfere na vida de milhões de brasileiros e geram enormes impactos econômicos na população de forma geral, e em especial nos usuários dos serviços e nas empresas concessionárias ou reguladas, repercutindo no emprego, na competitividade do produto nacional, nos níveis de inflação e de crescimento do PIB.

Após 15 anos de implantação do modelo de agências reguladoras, torna-se oportuno e necessário realizar uma avaliação dos riscos ainda presentes e dos problemas e falhas que podem obstaculizar o alcance das finalidades do modelo de agências reguladoras.

Ademais, percebe-se que existem riscos inerentes ao modelo de agências reguladoras que, se não tratados adequadamente, podem



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTORLE

comprometer a neutralidade e a qualidade das decisões, levando prejuízos aos regulados e/ou aos usuários, além de ser fonte de ineficiência e arbitrariedades.

O Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, tem o dever constitucional de exercer o controle externo sobre qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assuma obrigações de qualquer natureza pecuniária. Vale lembrar que a tarifa pública, mesmo sendo paga pelo usuário do serviço, é cobrada mediante a prestação de um serviço público outorgado pelo Estado e, por isso, tem conotação de conta pública.

Observe-se que o TCU acompanha de perto as atividades desenvolvidas pelas agências reguladoras desde a criação do modelo. Essa atuação é facilitada por certas especificidades que tornam mais efetiva as ações de controle e a correção dos desvios encontrados. Cita-se: a existência de uma secretaria especializada (Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid) e estruturada com pessoal altamente qualificado; a disponibilidade de instrumentos constitucionais, legais e regulamentares de fiscalização e coerção; a proatividade; a realização de controle concomitante; a oportunidade e a tempestividade das decisões; o insulamento eleitoral do corpo diretivo e neutralidade técnica das decisões.

O resultado deste acompanhamento é a existência de vasta jurisprudência a respeito de inúmeros aspectos relacionados à atividade fim das agências reguladoras. O Tribunal vem ao longo dos anos contribuindo para a diminuição dos riscos associados ao modelo regulatório, corrigindo desvios de conduta e recomendando a adoção de melhorias, por meio de fiscalizações sobre pontos específicos.

Ante o exposto, entende-se oportuno a proposição de uma fiscalização de caráter abrangente que aborde questões relacionadas à governança das atuais agências reguladoras dos serviços de infraestrutura em atividade no país, pelo que pedimos o apoio dos demais membros dessa Comissão.

Sala das Sessões,

de

de 2009.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTORLE

Deputado SILVIO TORRES