



QualiREG

PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DA
QUALIDADE DA REGULAÇÃO BRASILEIRA

DIAGNÓSTICO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA REGULAÇÃO

**Agência Estadual de Regulação
dos Serviços Públicos Delegados
de Mato Grosso (AGER/MT)**

Cuiabá – Mato Grosso

Controladoria-Geral da União - CGU

Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE DIAGNÓSTICO

Órgão: **Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso – AGER/MT**

Município/UF: **Cuiabá/MT**

Projeto: **1111200**

Missão da CGU

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG

O Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG tem por objetivo diagnosticar a capacidade institucional das agências reguladoras brasileiras, nas diferentes esferas da Administração Pública (federal, estadual, distrital e municipal), e fornecer apoio para o seu aprimoramento, por meio de consultorias, capacitações, seminários e elaboração de manual de boas práticas regulatórias.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABAR	Associação Brasileira de Agências de Regulação
AIR	Análise de Impacto Regulatório
AGER/MT	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso
CERI/FGV	Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CH	Custo Histórico
CGU	Controladoria-Geral da União
I-CIR	Índice de Capacidade Institucional para Regulação
IQD	Índice de Qualidade e Desempenho
OCDE	Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parcerias Público-Privadas
QualiREG	Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEDEC	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SIDAQ	Sistema de Diagnóstico e Autoavaliação do QualiREG
SINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística
STCRIP	Sistema Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats</i> , em português: Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças
UNOPS	Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos
VJ	Valor Justo
VNR	Valor Novo de Reposição

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	4
SUMÁRIO.....	5
INTRODUÇÃO	6
METODOLOGIA	7
RESULTADOS DOS EXAMES.....	10
1. Informações gerais sobre a agência reguladora	10
2. Resultado da análise das dimensões	12
2.1 Dimensão 1 – Competência e Efetividade Regulatória.....	12
2.2 Dimensão 2 – Autonomia Decisória.....	13
2.3 Dimensão 3 – Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira	16
2.4 Dimensão 4 – Mecanismos de Controle	18
2.5 Dimensão 5 – Fiscalização.....	22
2.7 Dimensão 7 – Análise de Impacto Regulatório	26
2.8 Dimensão 8 – Regulação de Contratos	27
3. Resultado geral da análise	28
CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS.....	34

INTRODUÇÃO

Por meio do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG, a Controladoria-Geral da União (CGU), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS) buscam obter um diagnóstico da maturidade regulatória das agências reguladoras brasileiras¹.

No âmbito do programa, foi proposta a construção de uma ferramenta que consiste no Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), cujos objetivos principais são:

- i. Apoiar os órgãos reguladores a identificar gargalos em sua governança regulatória e oportunidades para superá-los por meio de planos de ação e capacitações; e
- ii. Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos reguladores, de modo a propiciar um melhor ambiente de negócios, traduzindo-se em maior competitividade do país e melhores serviços prestados aos cidadãos.

Este relatório traz os resultados do segundo diagnóstico realizado na Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso – AGER/MT, a partir da análise das respostas e das evidências apresentadas pela Agência no Sistema de Diagnóstico e Autoavaliação do QualiREG – SIDAQ em dezembro/2022, e de interlocuções com a equipe da CGU ocorridas em janeiro/2023. Ao final do relatório, são indicadas as dimensões em que houve avanços em relação à avaliação piloto realizada em 2019.

¹ Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/capacidade-institucional-para-regulacao>

METODOLOGIA

Posteriormente à assinatura do Memorando de Entendimentos entre a CGU e o UNOPS, foi elaborado um questionário com indicadores, tomando-se por base o diagnóstico obtido pelo GT de Regulação, instituído pela Portaria SFC/CGU nº 380/2017, além de artigos nacionais e internacionais sobre boas práticas regulatórias, incluindo estudos da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (CERI/FGV), dentre outros.

Diversos aspectos a serem avaliados foram estabelecidos, compreendendo oito dimensões de análise: Competência e Efetividade Regulatória, Autonomia Decisória, Autonomia Financeira², Mecanismos de Controle, Fiscalização, Mecanismos de Gestão de Riscos, Análise de Impacto Regulatório e Regulação de Contratos.

Com o modelo de questionário concluído, a segunda etapa consistia em convidar profissionais que atuavam com estudos e trabalhos sobre o tema da regulação para a realização de um *workshop* (ocorrido em abril/2018), com o intuito de assegurar a validação das questões, ou indicadores, e as dimensões da análise, preliminarmente à sua aplicação em alguns órgãos reguladores.

O quadro a seguir apresenta os aspectos de cada dimensão analisada na formação do Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR), cujos resultados serão descritos ao longo deste relatório.

Quadro 1: Dimensões e componentes analisados

Dimensão	Componentes
1. Competência e Efetividade Regulatória	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competências regulatórias de formuladores da política e de reguladores 2. Coordenação no estabelecimento da política e das práticas regulatórias 3. Harmonização das normas regulatórias entre reguladores 4. Avaliação de desempenho do regulador 5. Avaliação e revisão do estoque regulatório
2. Autonomia Decisória	<ol style="list-style-type: none"> 6. Critérios para escolha de conselheiros/diretores 7. Mandato de conselheiros/diretores 8. Constituição e/ou manutenção de quórum decisório 9. Prevenção de conflito de interesses

² Reformulada posteriormente para Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira.

3. Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira	10. Autonomia administrativa da entidade reguladora 11. Autonomia orçamentária da entidade reguladora 12. Autonomia e sustentabilidade financeira da entidade reguladora
4. Mecanismos de Controle	13. Transparência da atuação regulatória 14. Participação social na definição das prioridades regulatórias (agenda regulatória) 15. Participação social na elaboração de normas/atos regulatórios e/ou de outorga 16. Fundamentação das decisões regulatórias da entidade reguladora 17. Transparência das reuniões do Conselho/Diretoria Colegiada 18. Atuação da Ouvidoria na atividade regulatória 19. Implementação do Programa de Integridade
5. Fiscalização	20. Autonomia da execução e supervisão do processo de fiscalização 21. Programa de capacitação das equipes das áreas finalísticas 22. Planejamento e instrumentos de fiscalização 23. Transparência e efetividade do processo sancionador 24. Gestão e monitoramento do setor regulado
6. Mecanismos de Gestão de Riscos	25. Adoção de política de gestão de riscos organizacionais 26. Gerenciamento de riscos organizacionais 27. Adoção de regulação baseada em riscos 28. Gerenciamento de riscos regulatórios
7. Análise de Impacto Regulatório	29. Normatização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) 30. Adoção da Análise de Impacto Regulatório (AIR) 31. Divulgação das Análises de Impacto Regulatório (AIR) 32. Metodologia das Análises de Impacto Regulatório (AIR)
8. Regulação de Contratos	33. Instrumentos para a priorização de investimentos 34. Avaliações/estudos prévios dos projetos 35. Avaliação do impacto fiscal de projetos 36. Identificação e tratamento de riscos contratuais 37. Definição de critérios de alteração contratual 38. Mecanismos de gestão e incentivos contratuais

Fonte: Elaborado pela CGU e pelo UNOPS.

Pontuação

Cada um dos 38 componentes indicados é composto por variados quesitos (total de 128), sendo, para cada quesito, atribuídas as seguintes pontuações: 0,0 (não atendido), 0,5 (parcialmente atendido) e 1,0 (totalmente atendido). A pontuação de cada componente é calculada pela média simples da pontuação dos seus respectivos quesitos.

A pontuação de cada uma das 8 dimensões resulta da média simples da pontuação dos quesitos aplicáveis da respectiva dimensão, variando de 0 a 1. Quanto maior a pontuação, melhor a situação da agência naquela dimensão de análise.

Por sua vez, o Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR) consiste no resultado da aplicação de um questionário, composto pelas 8 dimensões, subdivididas em 38 componentes, cujos quesitos estão indicados no anexo deste Relatório. 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 = quesitos

I = número do quesito

n = número de quesitos aplicáveis à agência avaliada

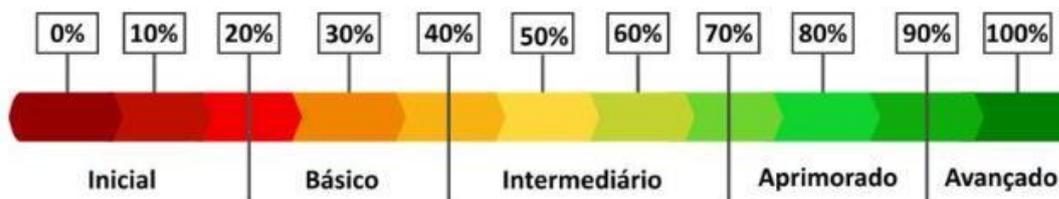
Considerando que:

- A cada quesito (Q), identificado pelo indicador (i), que varia de 1 a (n), é atribuída uma pontuação com valor de 0 (mínimo), 0,5 (parcial) ou 1 (máximo).
- O número máximo de quesitos (n) aplicáveis às agências avaliadas é 128.
- Nem todas as questões se aplicam a todas as agências avaliadas (n é menor ou igual a 128).

Classificação da maturidade segundo o i-CIR

Considerando a pontuação obtida em relação à pontuação máxima atribuível ao somatório dos quesitos considerados aplicáveis, o grau de maturidade é avaliado pelo Índice de Capacidade Institucional para Regulação (i-CIR) como: 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.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Informações gerais sobre a agência reguladora

A Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso – AGER/MT, de natureza autárquica, foi criada pela Lei nº 7.101, de 14 de janeiro de 1999, e alterada pela Lei Complementar nº 66, de 22 de dezembro de 1999.

De acordo com a Lei Complementar nº 429, de 21 de julho de 2011, e alterações posteriores, compete à AGER/MT regular, normatizar, controlar e fiscalizar, nos limites da lei, os serviços públicos e suas respectivas tarifas, prestados diretamente pelo Estado de Mato Grosso ou indiretamente, mediante delegação à iniciativa privada, por meio de concessão, permissão ou autorização, referentes a: I - saneamento; II - rodovias; III - portos e hidrovias; IV - transporte coletivo intermunicipal de passageiros e seus terminais rodoviários; V - distribuição de gás canalizado; VI - energia elétrica; VII - telecomunicações; e VIII - transporte ferroviário de bens e passageiros.

Nos termos do art. 3º, parágrafo único, da LC nº 429/2011, a AGER/MT atuará na regulação, controle e fiscalização de serviços públicos de competência própria da União e dos Municípios que lhe sejam delegados mediante legislação específica ou convênio.

O Decreto nº 44, de 18 de janeiro de 2023, estabelece que a Estrutura Organizacional básica da AGER/MT compreende as seguintes unidades administrativas:

I - NÍVEL DE DECISÃO COLEGIADA

1. Diretoria Executiva Colegiada
2. Conselho Consultivo

II - NÍVEL DE DIREÇÃO SUPERIOR 1

Gabinete da Presidência Reguladora da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados

- 1.1. Diretoria Reguladora de Ouvidoria
- 1.2. Diretoria Reguladora de Transportes e Rodovias
- 1.3. Diretoria Reguladora de Energia, Ferrovia e Saneamento
- 1.4. Diretoria de Administração Sistêmica

III - NÍVEL DE APOIO ESTRATÉGICO E ESPECIALIZADO

1. Advocacia Geral Reguladora
2. Unidade Setorial de Controle Interno - UNISECI
3. Unidade de Normatização
4. Núcleo de Gestão Estratégica para Resultados - NGER
5. Unidade de Saneamento Básico

IV - NÍVEL DE ASSESSORAMENTO SUPERIOR

1. Gabinete de Direção
2. Unidade de Assessoria

V - NÍVEL DE ADMINISTRAÇÃO SISTÊMICA

1. Coordenadoria Administrativa
 - 1.1 Gerência de Gestão de Pessoas
2. Coordenadoria de Aquisições
3. Coordenadoria de Finanças
 - 3.1 Gerência de Dívida Ativa
4. Coordenadoria Contábil
5. Coordenadoria de Tecnologia da Informação
6. Coordenadoria de Protocolo e Arquivo

VI - NÍVEL DE EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA

1. Superintendência Reguladora de Ouvidoria
2. Superintendência Reguladora de Rodovias, Portos e Hidrovias
3. Superintendência Reguladora de Transporte Rodoviário
4. Superintendência Reguladora de Energia
5. Superintendência Reguladora de Estudos Econômicos

2. Resultado da análise das dimensões

Nesta seção, são apresentados os principais pontos de evolução da AGER/MT em cada uma das dimensões avaliadas pelo Programa QualiREG.

2.1 Dimensão 1 – Competência e Efetividade Regulatória

Um dos pontos mais sensíveis para o sucesso de qualquer política pública ou regulatória é a coordenação entre diversos entes. Segundo a OCDE (2012), para promover a melhoria regulatória, faz-se necessária a projeção de mecanismos de coordenação, de tal modo que, no desenvolvimento de políticas e práticas regulatórias, ocorra uma harmonização de normas. Ademais, é também fundamental o provimento de mecanismos de transparência entre níveis de governo que sejam capazes de superar a assimetria de informação e promover uma necessária complementaridade regulatória.

Na análise da Dimensão 1, foram verificadas as competências regulatórias dos formuladores de políticas e dos reguladores e a existência de coordenação no estabelecimento da política e das práticas regulatórias. Buscou-se, ainda, identificar evidências de mecanismos de harmonização das normas regulatórias entre reguladores e a existência de instrumentos de avaliação de desempenho do regulador e de gestão/revisão do estoque regulatório.

Considerando os itens da Dimensão 1 – Competência e Efetividade Regulatória, da análise da legislação correlata, pode-se verificar que nas leis e regulamentos as **atribuições dos formuladores das políticas setoriais e da AGER/MT** estão definidas sem sobreposição ou conflito de competências, principalmente nos seguintes dispositivos:

- i. Ferrovias: parágrafo único do art. 6º e art. 7º da Lei Complementar nº 685/2021; arts. 4º e 5º do Decreto nº 881/2021;
- ii. Gás Canalizado: art. 1º, § 8º, da Lei nº 7.939/2003; arts. 5º, 6º, 9º e 21 do Decreto nº 1.760/2003;
- iii. Transporte Intermunicipal de Passageiros: art. 3º da Lei Complementar nº 429/2011; art. 9º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 1.020/2012;
- iv. Rodovias: arts. 3º, 34 e 36 da Lei Complementar nº 8.264/2004.

No que se refere à **coordenação entre formuladores da política e a AGER/MT**, verificou-se que são instituídas comissões e/ou grupos de trabalho conjuntos entre a agência e diferentes entidades do Poder Concedente, como a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA e a Secretaria

de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDEC. No entanto, práticas semelhantes não são adotadas para todos os setores regulados.

Em relação a aspectos como **avaliação de desempenho** da agência reguladora pelo órgão supervisor, **harmonização de normas** regulatórias e **avaliação/revisão do estoque regulatório**, tais práticas ainda não são adotadas pela AGER/MT. Entende-se que a situação observada pode impor limites à efetividade regulatória da agência.

2.2 Dimensão 2 – Autonomia Decisória

Um dos elementos mais importantes para a garantia da estabilidade regulatória e preservação dos contratos é a autonomia decisória das agências reguladoras. Sem tal elemento, torna-se improvável a atração de investimentos estrangeiros de longo prazo que seriam capazes de propiciar o desenvolvimento econômico nacional. Segundo Mantovani (2018), sem a necessária independência das agências, não haveria credibilidade regulatória no país.

Ademais, pesquisas têm abordado o risco de captura das decisões regulatórias das agências por grupos específicos de interesse que venham a representar o mercado, o poder político ou a própria burocracia. Para evitar tal situação, os reguladores precisam ser independentes e isentos de influência política, além de possuir expertise técnica e conhecimento para a tomada de decisão (PECI, 2018).

No diagnóstico da Dimensão 2, a equipe da CGU verifica se são definidos critérios para escolha de conselheiros/diretores e se os mandatos desses dirigentes são estabelecidos em norma. São verificados, ainda, os critérios para a constituição e/ou manutenção de quórum decisório e iniciativas para a prevenção de conflito de interesses.

No que se refere aos **critérios de escolha dos diretores**, o art. 15 da Lei Complementar nº 429/2011 dispõe sobre as “Condições de Nomeação e Permanência do Presidente e Diretores Reguladores”. No entanto, não contempla em seus incisos experiência profissional e formação acadêmica compatível como requisito para os cargos de Diretor da Agência.

Do mesmo modo, não se identificou vedação à indicação de Ministro, Secretário de Estado ou de Município, dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, mesmo licenciado, para cargos de diretor/conselheiro.

Também não se observou a vedação à indicação de: (a) 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; (b) pessoa que exerça cargo em organização sindical.

Por outro lado, nos incisos I a V do art. 15 da Lei Complementar nº 429/2011, estão estabelecidas as seguintes condições para os integrantes da Diretoria Executiva da agência, o que representa uma boa prática:

I - não ter participação como sócio, acionista ou cotista do capital de empresa sujeita à regulação, controle e fiscalização da AGER/MT;

II - não ter relação de parentesco, por consanguinidade ou afinidade, em linha direta ou colateral, até o terceiro grau, com Dirigente, Administrador ou Conselheiro de empresa controlada ou fiscalizada pela AGER/MT ou com pessoas que detenham mais de 1% (um por cento) de seu capital;

III - não exercer qualquer cargo ou função de controlador, dirigente, preposto, mandatário, prestador de serviços, ou consultor da empresa sujeita à regulação, controle e fiscalização pela AGER/MT;

IV - não receber, a qualquer título, quantias, descontos, vantagens ou benefícios de empresas operadoras de serviços públicos regulados, controlados e fiscalizados pela AGER/MT;

V - não ser dirigente de entidade sindical ou associativa que tenha como objetivo a defesa de interesse de empresas sujeitas à regulação, controle e fiscalização da AGER/MT.

Em relação à questão dos mandatos, o art. 14 da Lei Complementar nº 429/2011 estabelece que o Presidente e os Diretores Reguladores da AGER/MT serão nomeados pelo Governador do Estado para cumprir, em pares, mandatos não coincidentes de 4 (quatro) anos. Além do mais, o art. 20 da mesma lei estabelece que, após a nomeação pelo Governador do Estado, o Conselheiro perderá o cargo, antes do término do seu mandato, em quaisquer das seguintes hipóteses, isolada ou cumulativamente:

I - constatação de que sua permanência no cargo possa comprometer a independência e integridade da AGER/MT;

II - condenação por crime doloso;

III - condenação por improbidade administrativa;

IV - rejeição de contas pelo Tribunal de Contas do Estado, uma vez confirmada manifesta improbidade administrativa no exercício da função, com sentença transitada em julgado;

V - ausência não justificada a 03 (três) reuniões consecutivas ou a 05 (cinco) reuniões alternadas por ano;

VI - receber, a qualquer título, quantias, descontos, vantagens ou benefícios de qualquer entidade regulada;

VII - tornar-se sócio, quotista ou acionista de qualquer entidade regulada;

VIII - manifestar-se publicamente, salvo nas Sessões do Conselho Consultivo, sobre qualquer assunto submetido à AGER/MT, ou que, pela sua natureza, possa vir a ser objeto de apreciação da mesma.

Constatadas as condutas referidas acima, caberá ao Governador do Estado determinar a apuração das irregularidades, mediante procedimento administrativo próprio, através da Procuradoria do Estado ou da Auditoria Geral do Estado, conforme o caso. No entanto, não foram verificadas na Lei Complementar nº 429/2011, alterada pela Lei Complementar nº 669/2020, disposições acerca de procedimentos de exoneração de diretores da Agência e do direito de revisão da medida.

No que se refere à manutenção do **quórum decisório**, foram identificadas regras de substituição relativas a impedimentos e afastamentos dos diretores nos arts. 7º, 36 e 48 do Regimento Interno da AGER/MT (Decreto nº 1/2023):

Art. 7º [...]

§ 1º Cada membro da Diretoria Executiva Colegiada indicará o seu respectivo substituto, dentre seus pares, em caso de licenças, férias, viagens e outras ausências superiores a dois dias que não configurem vacância.

[...]

§ 5º A substituição de membros da Diretoria Executiva Colegiada em casos de vacância e afastamentos será decidida pelo Governador do Estado.

Art. 36 [...]

§ 2º: Compete ao Diretor Presidente Regulador em matérias regulatórias:

[...]

IV - decidir, ad referendum, nos termos de Resolução, tema de relevância e urgência, em casos de vacância que cause falta de quórum na Diretoria Executiva Colegiada, mediante parecer jurídico;

Art. 48. O Presidente e Diretores serão substituídos por motivos de férias, viagem e outros impedimentos eventuais, de acordo com a legislação vigente e atos normativos.

No entanto, não há disposições normativas sobre as atribuições no período de substituição – que ocorrem caso a caso, com publicação de Portaria específica – nem fixação de prazo máximo de substituição/interinidade. Tampouco foi observado prazo máximo para indicação, sabatina e nomeação de novos diretores da AGER/MT.

Por fim, não foi identificada uma política interna de **conflito de interesses** de agentes públicos da direção da entidade reguladora que trate de: (a) definição de responsáveis pela normatização, fiscalização e orientação sobre o conflito de interesse; (b) extensão do risco de conflito de interesse para níveis hierárquicos além de conselheiros e diretores; (c) tratamento diferenciado de acordo com as diversas situações de conflito de interesse.

Em que pese não existir uma política interna de conflito de interesses, as disposições estabelecidas no art. 15, indicadas anteriormente, e art. 16³ da Lei Complementar nº 429/2011 buscam prevenir o conflito de interesses.

2.3 Dimensão 3 – Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira

Segundo Nunes (2011), a autonomia financeira seria um elemento fundamental para garantir que os reguladores tenham liberdade de imprimir regras estáveis para o mercado e realizar a sua função de fiscalização. Ademais, a autonomia financeira envolve questões relativas à previsibilidade de recursos orçamentários, condição essa que pode ser atingida por meio da previsão legal de receitas próprias adequadas e da independência dos reguladores para prover a destinação de suas despesas.

Nunes *et. al* (2017) também consideram que para a categorização de um ente governamental como autônomo é necessário que exista a liberdade de determinação de seu próprio orçamento e da destinação de suas despesas. Ou seja, a partir do momento em que ocorrem contingenciamentos do orçamento e outras interferências de ordem financeira, cria-se a sensação de redução da autonomia dos órgãos reguladores de serviços públicos.

³ Art. 16. É vedado ao Presidente e Diretores da AGER/MT, pelo prazo de 06 (seis) meses, a contar da data de extinção do respectivo mandato ou do seu afastamento por qualquer motivo, exercer direta ou indiretamente qualquer cargo ou função de Controlador, Diretor, Administrador, Gerente, preposto, mandatário, prestador de serviços, ou consultor de empresas operadoras de serviços públicos por ela regulados, controlados ou fiscalizados.

§ 1º Durante o impedimento, o ex-Presidente Regulador ou o ex-Diretor Regulador ficará vinculado à Agência Reguladora, fazendo jus à remuneração equivalente a do cargo de direção que exerceu e aos benefícios a ele inerentes.

§ 2º Inclui-se no prazo mencionado no caput os eventuais períodos de férias não gozadas.

§ 3º Durante o impedimento o ex-dirigente deverá prestar serviços ao Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, conforme indicação do Governador do Estado.

§ 4º O disposto neste artigo e parágrafos se aplica ao ex-dirigente que tenha renunciado, caso tenha cumprido, pelo menos, 01 (um) ano de seu mandato.

§ 5º O ex-dirigente que tiver seu mandato cassado não fará jus à remuneração prevista no § 1º deste artigo.

§ 6º É vedada ao ex-dirigente a utilização de informações privilegiadas obtidas em decorrência do cargo exercido, sob pena de incorrer nas sanções previstas na Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

No diagnóstico da Dimensão 3, o QualiREG verifica aspectos que caracterizem a autonomia administrativa da entidade reguladora, tais como a realização de concursos públicos e provimento dos cargos autorizados em lei, autonomia para conceder diárias e passagens, celebrar e prorrogar contratos administrativos, entre outros. Verifica, ainda, elementos de autonomia orçamentária, tais como mecanismos formais para a previsibilidade e estabilidade orçamentária.

Com relação à autonomia e sustentabilidade financeira da entidade reguladora, a equipe da CGU busca evidências de que as receitas próprias arrecadadas pela entidade reguladora conseguem suprir o orçamento aprovado para o órgão, se elas são repassadas e/ou destinadas integralmente à própria entidade e se há compatibilidade entre os recursos financeiros arrecadados e recebidos pela entidade reguladora e a execução do seu orçamento.

No diagnóstico da AGER/MT, buscou-se identificar, nos normativos da agência, dispositivos que assegurassem autonomia para administrar o quadro de pessoal, os gastos, o orçamento, as receitas e, ainda, a autonomia para celebrar contratos administrativos.

Quanto à **Autonomia Administrativa**, a AGER/MT possui autonomia para (a) solicitar autorização para a realização de concursos públicos, nos termos do art. 3º, inciso I, do Decreto Estadual nº 5.356/2022; (b) conceder diárias e passagens; e (c) celebrar e prorrogar contratos administrativos, conforme art. 38, II, do Regimento Interno da Agência, anexo ao Decreto nº 1/2023.

Conforme art. 12 do Decreto Estadual nº 1.463/2022, fica delegada ao Diretor Regulador Presidente a prática dos atos de provimento dos cargos em comissão e funções de confiança. No entanto, a AGER/MT não possui autonomia para provimento de cargos efetivos ou para realizar alterações no respectivo quadro de pessoal ou nos planos de carreira.

No que se refere à **Autonomia Orçamentária**, verificou-se que a AGER/MT constitui unidade orçamentária independente, não incluída no orçamento da secretaria ou órgão de vinculação, conforme dispõe o art. 29 da Lei Complementar nº 429/2011. Além do mais, a Lei Orçamentária do Estado do Mato Grosso de 2022 (Lei nº 11.666/2022) destaca a AGER/MT como um ente orçamentário independente.

Os valores arrecadados diretamente pela AGER/MT em 2021 e 2022 (Fontes 240 e 193), totalizando, respectivamente, R\$ 12 milhões e R\$ 9,9 milhões, foram integralmente repassados para a entidade reguladora. No entanto, a agência indicou que os repasses complementares de recursos para suprir seu orçamento podem ser contingenciados. Nesse sentido, a própria AGER/MT apontou que não

existem mecanismos formais que estabeleçam previsibilidade e estabilidade orçamentária para a entidade reguladora.

Em relação à **Autonomia e Sustentabilidade Financeira**, de acordo com a Lei Orçamentária do Estado do Mato Grosso de 2021 (Lei nº 11.300/2021), o orçamento aprovado para a AGER/MT totalizou aproximadamente R\$ 20 milhões. No entanto, segundo informações do Portal da Transparência do Governo do Estado, a receita arrecadada pela Agência naquele ano somou aproximadamente R\$ 12 milhões. Já em 2022, o orçamento da Agência foi de R\$ 22,9 milhões, enquanto sua arrecadação somou R\$ 9,9 milhões. Nota-se, portanto, que as receitas arrecadadas pela agência não conseguem suprir o seu orçamento aprovado.

Pode-se verificar que os valores arrecadados pela AGER/MT em 2021 e em 2022 foram integralmente repassados para a agência. Em relação à compatibilidade entre os recursos financeiros arrecadados e recebidos pela agência e a execução do seu orçamento, os valores empenhados somaram R\$ 30,6 milhões em 2021 e a agência recebeu um montante de R\$ 31 milhões. No entanto, em 2022, os empenhos totalizaram R\$ 40,2 milhões, enquanto o montante financeiro recebido alcançou R\$ 35,8 milhões, indicando a geração de restos a pagar.

2.4 Dimensão 4 – Mecanismos de Controle

Com o intuito de se obter um equilíbrio de forças e poder no ambiente regulatório, a consideração de mecanismos de controle se apresenta muito relevante, principalmente considerando aqueles que permitam a participação social, ou seja, que possibilitem a setores organizados da sociedade participar desde a formulação de planos, programas e projetos, do acompanhamento da execução até a definição da alocação de recursos (MONTEIRO; PEREIRA; THOMAZ, 2016).

Segundo a OCDE (2017a), a política regulatória tem como objetivo central assegurar que a regulação está sendo desenhada e implementada de acordo com o interesse público. Tal objetivo apenas será alcançado com o auxílio daqueles que estão interessados na regulação discutida. Assim, a formulação de políticas inclusivas faz parte de uma cultura de governança que permeia a ideia de uma administração pública aberta para contribuições das partes interessadas, com o intuito de desenhar melhores políticas, ampliando, assim, a tomada de decisão baseada em evidências.

Na Dimensão 4 – Mecanismos de Controle, o QualiREG verifica a existência de iniciativas relacionadas a transparência, integridade, participação social e fundamentação das decisões, dentre outros mecanismos de controle.

No atual diagnóstico da AGER/MT, verificou-se a seguinte situação para os mecanismos de controle integrantes da Dimensão 4:

Transparência da atuação regulatória

No que se refere à política de transparência e comunicação dos resultados, de acordo com o art. 5º da Lei Complementar nº 429/2011, a AGER/MT publicará anualmente relatório da evolução dos indicadores de qualidade dos serviços, bem como pesquisa de opinião pública sobre a prestação dos serviços públicos delegados. Além disso, após a publicação dos resultados da avaliação de indicadores e da pesquisa de opinião, será realizada, anualmente, audiência pública, cujo teor e resultados serão publicados.

Pode-se verificar no site da AGER/MT a disponibilização do Planejamento Estratégico⁴. Por exemplo, na Versão 2 (2022-2024) do Planejamento Estratégico Trienal da agência, os resultados da apuração dos indicadores estão divulgados na Seção 10 - Objetivos Estratégicos e Indicadores.

O Relatório Anual de Atividades também é divulgado no endereço eletrônico da AGER/MT⁵ e contém informações como o resultado sintetizado das ações das fiscalizações volantes (rodovias) e de rotina (terminais rodoviários), além da evolução do número total de Autos de Infração por Imposição de Multa e Apreensão aplicados pela fiscalização.

No que se refere a estratégias de comunicação com a sociedade, além da disponibilização de notícias no site da AGER/MT e de vídeos no canal do YouTube, ao acessar o site da sua Ouvidoria é possível verificar a existência de diferentes canais de comunicação: telefones, WhatsApp, e-mail, formulário eletrônico do próprio site e atendimento presencial.

Participação social na definição das prioridades regulatórias

A própria AGER/MT indicou que ainda não possui uma agenda regulatória, instrumento de definição dos temas prioritários para a atuação do regulador, não sendo evidenciada a adoção dessa ferramenta.

Participação social na elaboração de normas/atos regulatórios e/ou de outorga

Durante a fase de diagnóstico, ao acessar os sites da AGER/MT e da SINFRA/MT, foi possível identificar a realização de audiências/consultas públicas sobre atos regulatórios e de outorga. No entanto, não se identificou a divulgação do resultado das análises das contribuições recebidas nas

⁴ Disponível em: <http://www.ager.mt.gov.br/plano-estrategico>

⁵ Disponível em: <http://www.ager.mt.gov.br/relatorio-anual>

consultas/audiências. Além disso, ao acessar a seção referente às consultas públicas⁶, não foi verificada a disponibilização dos atos regulatórios e/ou de outorga aprovados.

Fundamentação das decisões regulatórias da entidade reguladora

De acordo com o art. 18, § 2º, da Resolução Normativa nº 001/2012, os votos dos Diretores deverão ser devidamente fundamentados, podendo o Diretor, ao votar, reportar-se à fundamentação constante de voto proferido anteriormente. E, nos termos do art. 2º, § 3º, da Resolução Normativa nº 001/2012, as Diretorias Setoriais, conforme julguem necessário, destinarão os feitos às Coordenadorias Reguladoras da AGER/MT, as quais realizarão as análises técnicas e diligências pertinentes aos casos, para fins de instrução dos processos regulatórios.

Ao acessar as consultas públicas⁷, pode-se verificar que os processos regulatórios contêm a fundamentação técnica para os atos propostos. No entanto, a AGER/MT indicou que não há publicação da íntegra do voto, somente da parte dispositiva, não sendo evidenciada a publicação dos fundamentos das decisões regulatórias (*ratio decidendi*) da Diretoria Executiva Colegiada.

Transparência das reuniões do Conselho/Diretoria Colegiada

A AGER/MT indicou que não há norma que obrigue a transparência das reuniões da Diretoria, não sendo evidenciada a existência de disposição normativa contendo essa previsão.

No que tange à divulgação do calendário das reuniões e da pauta dos assuntos a serem deliberados, por meio da ata da 22ª reunião ordinária, realizada em 06/12/2022, ficou definido o calendário das reuniões ordinárias de 2023, a ser divulgado amplamente nas redes sociais e no site da AGER/MT. Durante a realização do diagnóstico pela CGU, pôde-se verificar que as pautas das reuniões são divulgadas na seção de Notícias do site da agência.

Em relação à transmissão em tempo real das sessões deliberativas, pode-se verificar no site da AGER que, ao tornar público o agendamento das reuniões da Diretoria, é disponibilizado *link* do Google Meet para participação remota dos interessados. No entanto, ação semelhante não ocorre para as reuniões deliberativas, em que pese a disponibilização da ata e da gravação da reunião. Uma boa prática identificada é que as gravações das sessões regulatórias e reuniões deliberativas são disponibilizadas no canal da AGER/MT no YouTube.

⁶ Disponível em: <http://www.ager.mt.gov.br/consulta-publica>

⁷ Disponível em <http://www.ager.mt.gov.br/consulta-publica>

No que se refere ao acesso público ao sistema eletrônico de acompanhamento dos processos, há possibilidade de consulta à movimentação dos processos e de solicitação dos documentos por meio de transparência passiva, podendo-se avançar para a disponibilização dos documentos em transparência ativa.

Atuação da Ouvidoria na atividade regulatória

Pelo site da Ouvidoria da AGER/MT é possível registrar denúncias, elogios, reclamações, sugestões ou críticas. Também é possível verificar no site da agência o ranking de reclamações. Por sua vez, no relatório anual de atividades, são indicadas a natureza das manifestações, assuntos recorrentes etc.

Em relação à pesquisa de satisfação com seus usuários, de acordo com a AGER/MT, é encaminhado pelo aplicativo WhatsApp um link para que o usuário avalie o atendimento da ouvidoria. Ao acessar o link disponibilizado pela agência, é possível verificar o formulário para resposta à pesquisa de satisfação com o atendimento da Ouvidoria.

Verificou-se, contudo, que não são produzidos relatórios gerenciais de desempenho dos setores regulados pela Ouvidoria para subsidiar a gestão e a atividade regulatória, não sendo evidenciada a existência desse tipo de relatório. Por outro lado, a partir das atas das reuniões deliberativas da Diretoria, é possível verificar que há a participação do Diretor Regulador de Ouvidoria.

Programa de Integridade

Não se identificou a existência de política ou norma disposta sobre a aprovação ou implementação do programa de integridade, não sendo evidenciado que o instrumento tenha sido implantado na agência. No entanto, identificou-se que entre as atribuições da Comissão de Ética está a de desenvolver e monitorar a implantação do Plano de Integridade, conforme art. 3º da Portaria nº 040/2022/AGER/MT.

Nesse ponto, é importante destacar que, quando da sua aprovação, haja a comunicação do programa de integridade no âmbito da entidade reguladora, visando a sensibilização de toda a organização para o sucesso da sua implementação.

Em que pese a existência do Código de Ética Funcional do Servidor Público Civil do Estado de Mato Grosso, instituído pela Lei Complementar nº 112/2002, não se evidenciou um normativo próprio da AGER/MT aprovando normas de ética e conduta. Segundo a AGER/MT, ações nesse sentido ainda estão sendo analisadas pela Comissão de Ética, recomposta pela Portaria nº 040/2022/AGER/MT.

Por fim, segundo a AGER/MT, o canal de denúncia é disponibilizado pela Ouvidoria. No entanto, ao acessá-lo na página da ouvidoria⁸, é obrigatoriamente solicitado o telefone/WhatsApp, o que permitiria a identificação do usuário ou servidor (no caso das denúncias internas), o que acaba por inibir sua utilização pelo denunciante por receio de possíveis represálias.

2.5 Dimensão 5 – Fiscalização

Entre as principais atribuições previstas para um órgão regulador na gestão de contratos de concessão e parcerias público-privadas (PPP) estão, por exemplo, as definições, revisões e reajustes de tarifas, a elaboração de normas relacionadas à exploração do serviço público e, finalmente, a fiscalização da prestação dos serviços outorgados (GOMIDE, 2012).

No diagnóstico da Dimensão 5 – Fiscalização, o QualiREG verifica a autonomia da execução e supervisão do processo de fiscalização, a existência de programa de capacitação das equipes das áreas finalísticas, o planejamento e instrumentos de fiscalização, dentre outros itens.

No diagnóstico da AGER/MT, no que se refere à **autonomia da execução e supervisão do processo de fiscalização**, verificou-se que os arts. 6º a 11 da Resolução Normativa nº 002/2009 definem atribuições de responsabilidade na tramitação e julgamento de recursos contra atos de imposição de penalidades decorrentes de sua competência regulatória. O regimento interno, aprovado pelo Decreto nº 1/2023, define as competências de supervisão a cargo das Diretorias Reguladoras, inclusive as finalísticas de Transportes e Rodovias (art. 12), Energia, Ferrovia e Saneamento (art. 13), além das atribuições de fiscalização das Superintendências Reguladoras de Rodovias, Portos e Hidrovia (art. 32), Transporte Rodoviário (art. 33), Energia (art. 34) e Estudos Econômicos (art. 35).

Pode-se verificar que a Resolução Normativa nº 007/2021 estabelece procedimentos/fluxos relativos a execução, supervisão e tomada de decisão nas fiscalizações da área de transportes. Também na área de energia são adotados fluxos e procedimentos estabelecidos nas resoluções da ANEEL. No entanto, esses aspectos não foram identificados para a área de rodovias.

Por fim, verificou-se, a partir de uma amostra, que há processos formais das decisões decorrentes das fiscalizações, incluindo notificações/autuações e julgamento.

No que se refere a um **programa de capacitação das equipes das áreas finalísticas**, a própria AGER/MT indicou que não há política de desenvolvimento de pessoas. Mas foi possível evidenciar a existência

⁸ Disponível em: http://www.ager.mt.gov.br/reclamacao_ouvidoria

de levantamento das capacitações a serem realizadas em 2023 e que o Plano de Trabalho Anual - PTA 2023 contém dotação orçamentária específica para capacitação, seminário e treinamentos dos servidores da AGER/MT.

No entanto, a própria AGER/MT informou que não são utilizados mecanismos de gestão por competência e gestão do conhecimento. Também afirmou que não existem incentivos (financeiros e/ou não financeiros) para a retenção de especialistas das áreas finalísticas.

Quanto ao **planejamento e instrumentos de fiscalização**, das evidências analisadas das áreas de energia, rodovias e transportes, pode-se verificar que há um planejamento para a atuação da fiscalização nesses setores. Também se observou a existência do Manual de Procedimentos de Fiscalização do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros – STCRIP e dos procedimentos definidos pela ANEEL para a fiscalização em energia elétrica, que são utilizados pela AGER/MT. Todavia, ações nessa linha não foram verificadas para a área de rodovias, o que foi inclusive informado pela própria agência.

Os relatórios de fiscalização não são publicados em transparência ativa e, de acordo com a AGER/MT, são disponibilizados somente por requisição de cópia de processo pelos interessados. Em relação à suficiência de recursos humanos, equipamentos e insumos para as fiscalizações, foram encaminhadas evidências da aquisição de equipamentos (tablets, drones, câmeras digitais) para a utilização nas fiscalizações e da realização de concurso público, ainda em andamento.

Quanto à **transparência e efetividade do processo sancionador**, os arts. 6º a 11 da Resolução Normativa nº 002/2009 definem atribuições de responsabilidade na tramitação e julgamento de recursos contra atos de imposição de penalidades decorrentes de sua competência regulatória. O regimento interno, aprovado pelo Decreto nº 1/2023, define as competências de supervisão a cargo das Diretorias Reguladoras, inclusive as finalísticas de Transportes e Rodovias (art. 12), Energia, Ferrovia e Saneamento (art. 13), além das atribuições de fiscalização das Superintendências Reguladoras de Rodovias, Portos e Hidrovia (art. 32), Transporte Rodoviário (art. 33), Energia (art. 34) e Estudos Econômicos (art. 35).

Já a Resolução Normativa nº 001/2012 dispõe sobre os procedimentos para apreciação e deliberação de processos administrativos regulatórios pela Diretoria Executiva Colegiada da AGER/MT e dá outras providências. No entanto, de acordo com a resposta da própria AGER/MT, não há normas que regem toda a tramitação do processo de fiscalização de todas as áreas de fiscalização da agência.

Em relação à utilização de inovações regulatórias, das evidências analisadas, pode-se verificar que a Resolução Normativa ANEEL nº 846/2019, utilizada pela AGER/MT para a fiscalização em energia elétrica, adota os pressupostos da regulação responsiva, por exemplo, em seus arts. 2º e 3º⁹. Entretanto, tais pressupostos não foram verificados para as áreas de rodovias e de transportes.

Além do mais, não é realizada avaliação da efetividade dos processos de sanção e dos acordos firmados. Também não foi evidenciado o mapeamento do processo sancionador e do sistema eletrônico de monitoramento (ex. alertas, prazos de prescrição). A própria AGER/MT indicou, ainda, que não há divulgação dos processos sancionadores em transparência ativa.

Quanto à **gestão e monitoramento do setor regulado**, pode-se verificar a existência de monitoramento da área de rodovias, por meio da atuação de verificador independente nas concessões mais recentes, e da área de energia elétrica, em consulta a painéis disponibilizados no site da ANEEL, que contam com informações das agências reguladoras conveniadas, incluindo a AGER/MT. No entanto, não foi verificado monitoramento para a área de transportes, o que foi inclusive confirmado pela resposta da própria AGER/MT. Também restou evidenciado que sistemas gerenciais de informação são utilizados no monitoramento dos setores regulados de energia e transportes. Entretanto, não se verificou a divulgação de informações sobre monitoramento dos serviços prestados e da sua qualidade no Espaço do Usuário, localizado no site da AGER/MT¹⁰, acessado em 03/01/2023. No que tange à realização e divulgação de análises quantitativas e/ou qualitativas das revisões e repactuações contratuais, verifica-se que as mais recentes notas técnicas e pareceres foram publicados na página das sessões regulatórias¹¹.

⁹ Art. 2º A fiscalização visará, primordialmente, à educação e orientação dos agentes do setor de energia elétrica, à prevenção de condutas violadoras da lei, dos regulamentos e dos contratos e à descentralização de atividades complementares aos Estados.

Art. 3º Como parte do processo fiscalizatório, as Superintendências de Fiscalização adotarão procedimento de monitoramento e controle, a fim de:

I - subsidiar a ANEEL com dados ou informações relevantes;

II - analisar o desempenho dos agentes na prestação dos serviços de energia elétrica;

III - diferenciar o risco regulatório em face do comportamento dos agentes, de modo a alocar recursos e adotar ações compatíveis com o risco;

IV - avaliar a atuação dos grupos econômicos controladores dos agentes setoriais;

V - prevenir práticas irregulares e estimular a melhoria contínua da prestação dos serviços de energia elétrica;

VI - atuar na busca da correção de práticas irregulares e da reparação ou minimização de eventuais danos à prestação dos serviços de energia elétrica ou aos seus usuários.

Parágrafo único. O monitoramento e o controle poderão ser efetuados a partir de dados ou informações requisitados ou acessados remotamente, observadas as boas práticas de segurança da informação.

¹⁰ <http://www.ager.mt.gov.br/espaco-do-usuario>.

¹¹ <http://www.ager.mt.gov.br/sessoes-regulatorias>.

2.6 Dimensão 6 – Mecanismos de Gestão de Riscos

Para que os reguladores otimizem os seus resultados perante o mercado regulado, é necessário que tenham conhecimento sobre os seus processos e quais os riscos intrínsecos a cada um deles. Além da necessidade de tratamento dos riscos corporativos, os órgãos reguladores lidam com outra demanda, que são os riscos regulatórios.

O gerenciamento de riscos eficaz certifica que a administração de determinada entidade dispõe de um processo que seja capaz de alinhar os objetivos estratégicos com a sua missão e que esses objetivos estejam de acordo com o apetite a riscos da organização (COSO, 2007). Ademais, os controles internos deverão assegurar o atingimento de tais objetivos tempestivamente e com a mínima utilização de recursos. A nova versão do COSO ERM – *Integrating with Strategy and Performance* destaca a importância de considerar os riscos tanto no processo de estabelecimento da estratégia quanto na melhoria da performance da organização¹².

No diagnóstico da Dimensão 6 – Mecanismos de Gestão de Riscos, o QualiREG verifica a adoção de política de gestão e o gerenciamento dos riscos organizacionais e regulatórios.

No que se refere à **adoção de política de gestão riscos organizacionais**, na 24ª Reunião Administrativa da AGER/MT, por meio da decisão da Diretoria Executiva Colegiada – DEC, foi aprovado o Manual de Gestão de Riscos Estratégicos. Tomando como referência o art. 17¹³ da Instrução Normativa MP/CGU nº 1/2016, entende-se que o manual aborda em grande medida as diretrizes que uma política de gestão de riscos deve conter. No **Manual de Gestão de Riscos Estratégicos** pode-se verificar as diretrizes do **apetite ao risco** e as estratégias que podem ser adotadas para o tratamento dos riscos (evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar).

Segundo o manual, o Processo de Gestão de Riscos Estratégicos da agência é composto por etapas interconectadas, baseando-se na norma ISO 31000 e no COSO II - ERM: 1. Comunicação e Consulta; 2.

¹² <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>

¹³ Art. 17. A política de gestão de riscos, a ser instituída pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal em até doze meses a contar da publicação desta Instrução Normativa, deve especificar ao menos: I – princípios e objetivos organizacionais; II – diretrizes sobre: a) como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização; b) como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos; c) como será medido o desempenho da gestão de riscos; d) como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos; e) a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos; e f) o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos; e III – competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.

Contexto Estratégico; 3. Identificação de Riscos Estratégicos; 4. Matriz de Priorização dos Riscos Estratégicos; 5. Resposta aos Riscos (Plano Trienal e de Execução); 6. Indicadores e Monitoramento.

No que se relaciona ao **gerenciamento de riscos organizacionais em todos os níveis da organização**, verificou-se a utilização da matriz SWOT e a definição de projetos estratégicos, responsáveis, etapas, prazos etc. para o conjunto de riscos estratégicos identificados, tanto internos (forças e fraquezas) quanto externos (oportunidades e ameaças). No entanto, não foi possível evidenciar qual o efetivo tratamento adotado para os riscos, como foi realizado o monitoramento e a comunicação, elementos essenciais do gerenciamento de riscos.

Tendo em vista que o Manual de Gestão de Riscos Estratégicos foi aprovado recentemente, em dezembro/2022, faz-se necessário determinado tempo para que os conceitos e diretrizes da gestão de riscos sejam assimilados por todos os níveis da organização, não apenas pelo corpo gerencial, mas também pelos servidores e demais colaboradores em suas rotinas operacionais.

Por fim, não foi identificada a adoção de mecanismos para a **regulação baseada em riscos** como suporte à decisão, mediante análise de riscos previamente à intervenção regulatória. Também não restou evidenciado o **gerenciamento dos riscos regulatórios**, por meio da utilização dos 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) para a alocação dos recursos da AGER/MT.

2.7 Dimensão 7 – Análise de Impacto Regulatório

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é uma ferramenta que auxilia na avaliação dos possíveis impactos das ações governamentais por meio de questões afetas a custos e benefícios. Por meio da AIR, podem ser prospectadas diferentes alternativas para a atuação das instituições visando o alcance dos objetivos almejados, em um processo de tomada de decisão que auxilia os gestores públicos a regular de modo a atingir os objetivos das políticas públicas.

Desta forma, a AIR deve ser integrada com sistemas de consultas públicas, desenvolvimento de políticas e construção de normativos governamentais, com o objetivo de divulgar as expectativas sobre os efeitos das propostas regulatórias, de modo que as informações possam ser utilizadas como subsídio na tomada de decisão (OCDE, 2009).

Na análise da Dimensão 7 – Análise de Impacto Regulatório, o QualiREG verifica a existência de normas, metodologias, aplicação e divulgação da AIR nas agências participantes.

No diagnóstico da AGER/MT, não restou evidenciada a normatização nem a adoção de análises de impacto regulatório.

2.8 Dimensão 8 – Regulação de Contratos

A regulação por contrato consiste em uma regulação *ad hoc*, na qual todas as regras e diretrizes regulatórias são definidas *ex-ante*, isto é, antes da assinatura do contrato. Tais regras permanecem válidas durante toda a duração do contrato, sendo alteradas, em regra, somente mediante nova licitação. Em linhas gerais, a regulação por contrato implica menos risco para o regulador, uma vez que as regras estão definidas de início.

No entanto, um contrato mal construído também abre margens para renegociações e pode não estar preparado para lidar com um nível elevado de incertezas, como é o caso de muitos setores de infraestrutura. Desse modo, as etapas de planejamento de investimentos, estudos de viabilidade, desenvolvimento de um modelo de negócios de PPP ou concessão e, finalmente, a tradução dos conteúdos das etapas anteriores em cláusulas contratuais são fundamentais para garantir um contrato o mais balanceado possível e robusto para lidar com incertezas e pleitos de renegociação.

O processo de desenvolvimento brasileiro necessita de investimentos em infraestrutura atrelados a mecanismos de incentivos ao setor privado, com instrumentos jurídicos adequados que garantam segurança nas avenças, de modo a promover a adequada repartição de responsabilidades entre os signatários (NÓBREGA, 2020).

No diagnóstico da Dimensão 8 – Regulação de Contratos, o QualiREG verifica, nos contratos de concessão e PPP, a existência de instrumentos para a priorização de investimentos, avaliações/estudos prévios dos projetos e avaliação do impacto fiscal de projetos. Verifica, ainda, a identificação e tratamento de riscos contratuais, a definição de critérios de alteração contratual e a existência de mecanismos de gestão e incentivos contratuais.

Inicialmente, destaca-se que a adoção de instrumentos para a priorização de investimentos, avaliações/estudos prévios dos projetos e avaliação do impacto fiscal de projetos seriam atribuições do Poder Concedente, e não da AGER/MT, não tendo sido avaliados esses componentes.

Em relação à **identificação e tratamento de riscos contratuais**, não existe norma/manual para construção de matriz de riscos dos contratos. No entanto, a partir das evidências analisadas das áreas de rodovias (Contrato de Concessão nº 008/2021/00/00 - SINFRA) e transportes (Contrato de Concessão nº 005/2021/00/00 - SINFRA), verificou-se a existência de identificação e alocação dos

riscos contratuais e o seu tratamento por meio de seguros e garantias, em que pese não ter sido identificado o critério adotado para a alocação. Em alguns casos foi observada a adoção de matriz de alocação de riscos com indicação dos responsáveis pelo risco e/ou hipóteses de compartilhamento, como a Concorrência Pública nº 02/2022 relativa ao STCRIP. Em que pese o Anexo IX da Concorrência Pública nº 02/2018 de rodovias indicar a matriz de riscos, em um contrato de rodovias analisado (Contrato de Concessão nº 008/2021/00/00 – SINFRA), não se verificou a incorporação desse instrumento.

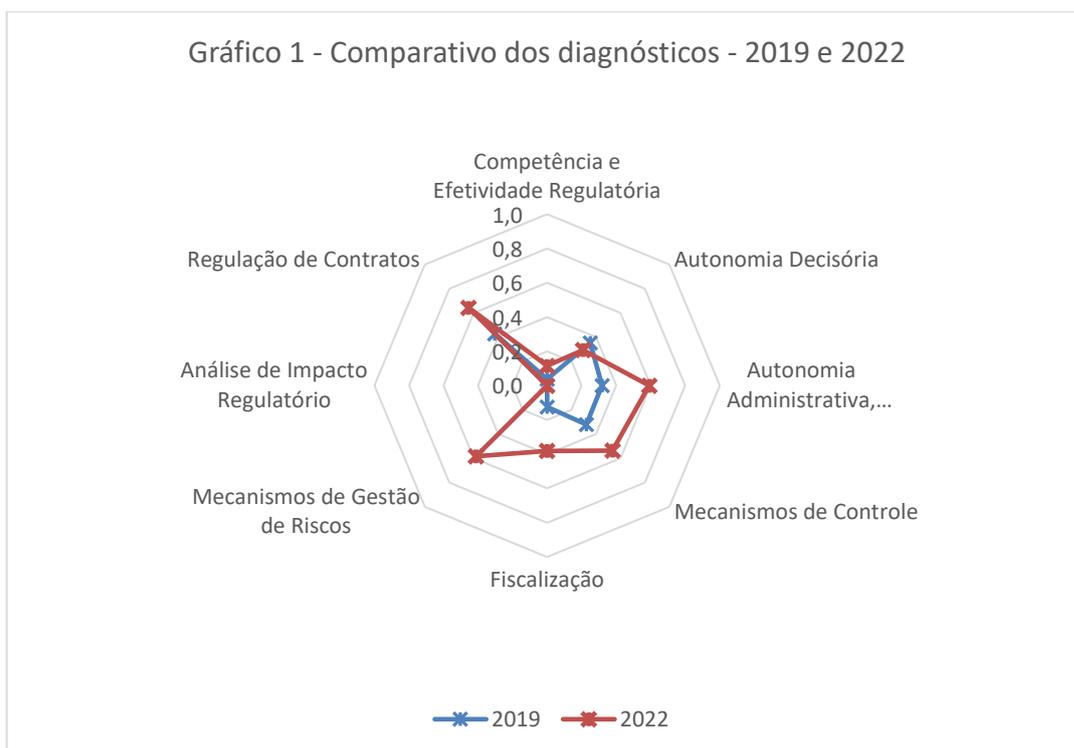
No que se refere à **definição de critérios de alteração contratual** nas áreas analisadas de rodovias e transportes, verificou-se existência de cláusulas que tratam da questão da indenização, no entanto, não é indicada qual a metodologia adotada, por exemplo, se Custo Histórico (CH), Valor Novo de Reposição (VNR) ou Valor Justo (VJ) – *Fair Value* (FV). Também foi identificada a existência de hipóteses e metodologia para revisões dos contratos (ex. repactuações, revisão ordinária e extraordinária, reequilíbrio econômico-financeiro), prazos para as hipóteses de revisões contratuais, previsão de utilização de inovações regulatórias para resolução de conflitos e inadimplementos contratuais, como a arbitragem, e definição de sanções e penalidades.

Em relação aos **mecanismos de gestão e incentivos contratuais**, identificou-se a adoção de indicadores econômico-financeiros e/ou parâmetros de desempenho operacionais e incentivos contratuais, como o Índice de Qualidade e Desempenho – IQD, em rodovias. Porém, tais práticas não foram observada no setor de transportes. No site da AGER/MT, não se verificou a divulgação de informações de indicadores de monitoramento contratual desses setores. Por fim, pode-se constatar a previsão de receitas alternativas, complementares e acessórias no Contrato de Concessão nº 005/2021/00/00 - SINFRA (Transportes) e de receitas acessórias no Contrato de Concessão nº 008/2021/00/00 - SINFRA (Rodovias).

3. Resultado geral da análise

Diante da análise empreendida pela equipe da CGU, os resultados dos diagnósticos realizados na AGER/MT são indicados no gráfico a seguir, para cada uma das dimensões analisadas, nos anos de 2019 (piloto)¹⁴ e na reavaliação de 2022.

¹⁴ Para esse exercício de comparação, foram utilizados os dados e as informações de 2019 e a metodologia mais recente, conforme descrito na seção específica deste relatório.



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Os resultados também podem ser mostrados na forma de tabela, de maneira a demonstrar a pontuação em cada uma das dimensões do I-CIR.

Tabela 1: Resultados comparados – 2019 e 2022

Dimensão	2019	2020
Competência e efetividade regulatória	0,038	0,115
Autonomia decisória	0,353	0,294
Autonomia administrativa, orçamentária e financeira	0,318	0,591
Mecanismos de controle	0,321	0,536
Fiscalização	0,125	0,381
Mecanismos de gestão de riscos	0,000	0,583
Análise de Impacto Regulatório	0,000	0,000
Regulação de contratos	0,429	0,643
I-CIR	23,1%	40,4%

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU.

Ressalta-se a evolução do I-CIR da AGER/MT do nível Básico para o Intermediário, o que reflete a adoção pela agência de ações voltadas ao aperfeiçoamento da sua atuação, ao longo dos últimos 3 (três) anos.

Merece destaque o significativo aumento da pontuação na dimensão Mecanismos de Gestão de Riscos, a partir da institucionalização e início da adoção desse importante instrumento de gestão. Também cabe ressaltar a melhoria de dimensões como: (a) Competência e Efetividade Regulatória, principalmente em razão da adoção de instrumentos de coordenação com o Poder Concedente; (b) Mecanismos de Controle, em virtude da maior transparência das informações na internet (site da própria AGER/MT e canal no YouTube); e (c) Fiscalização, em razão de ações de planejamento e alocação de recursos.

No caso da Autonomia Decisória, a alteração do resultado decorre da revisão da metodologia ocorrida entre os dois diagnósticos.

No caso da melhoria em Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira, entende-se que a diferença decorre de uma melhor evidenciação pela agência aos quesitos avaliados, além do disposto no Quadro 2, que indica as ações adotadas pela agência para determinadas dimensões.

Quadro 2: Ações adotadas pela AGER/MT

Dimensão	Ações adotadas
1. Competência e Efetividade Regulatória	- Criação de comissões/grupos de trabalho conjuntos entre AGER e Poder Concedente.
3. Autonomia Administrativa, Orçamentária e Financeira	- Previsão em Decreto da autonomia do Presidente Regulador da AGER em nomear os cargos em comissão; - Monitoramento da execução orçamentária-financeira.
4. Mecanismos de Controle	- Formulação e Divulgação do Plano Estratégico no site; - Formulação e Divulgação do Relatório Anual de Atividades; - Intensificação de Consultas e Audiências Públicas nos processos de elaboração de normas; - Divulgação prévia do calendário e das pautas das reuniões da diretoria da AGER; - Transmissão ao vivo das Sessões Regulatórias, via link, no Google Meet; - Publicação das gravações e atas de reuniões no site da AGER; - Definição de comissão responsável pela elaboração, implantação e monitoramento do Programa de Integridade.
5. Fiscalização	- Publicação da Resolução de fiscalização do setor de transportes; - Implantação do Plano Anual de Capacitação; - Formulação e implantação dos Planos de Fiscalização; - Elaboração do Manual de Fiscalização do Transporte; - Aquisição/Contratação de equipamentos e insumos para as áreas de fiscalização; - Servidores contratados de forma temporária, Edital de Concurso Publicado.
6. Mecanismos de Gestão de Riscos	- Aprovação do Manual de Gestão de Riscos.

Fonte: Resposta da AGER/MT ao Ofício nº 18624/2022/DI/SFC/CGU.

Outro aspecto a ser destacado é o fato de a Comissão Permanente de Autoavaliação da Capacidade Institucional para a Regulação, instituída pela Portaria nº 029/2022/AGER/MT, ter utilizado o resultado do I-CIR para a proposta de ações¹⁵ no âmbito do planejamento estratégico da agência, com foco na adoção de boas práticas utilizadas na construção da ferramenta, conforme indicado a seguir.

¹⁵ Relatório elaborado pela Comissão Permanente de Autoavaliação da Capacidade Institucional para a Regulação, instituída pela Portaria nº 029/2022/AGER/MT.

Tabela 2: Ações propostas para o planejamento estratégico com base no I-CIR

Id	Ação	Componente associada	Impacto no i-CIR	Responsáveis pela ação
1	Implantar a Análise de Impacto Regulatório	7.29, 7.30 e 7.31	8,7%	AGER
2	Implantar Gestão de Estoque Regulatório	1.5	4,3%	AGER
3	Instituir Avaliação de desempenho da AGER/MT	1.4	4,3%	AGER, Casa Civil e Governador
4	Estabelecer critérios de escolha para Diretores Reguladores	2.6	3,9%	AGER, Casa Civil, Governador e Assembleia Legislativa
5	Implantar Programa de Capacitação de servidores da área finalística	5.21	3,9%	AGER
6	Instituir Agenda Regulatória	4.14	3,5%	AGER
7	Estabelecer transparência e efetividade do processo sancionador	5.23	3,5%	AGER
8	Instituir Política de Prevenção de Conflito de Interesses	2.9	3,0%	AGER, Casa Civil, Governador e Assembleia Legislativa

Fonte: Relatório de Autoavaliação da Capacidade Institucional para Regulação da AGER/MT

Segundo a comissão instituída pela Portaria nº 029/2022/AGER/MT, 5 (cinco) das 8 (oito) ações só dependem da AGER/MT para ser implantadas e corresponderiam a um acréscimo de 22,5% no I-CIR. E as 8 (oito) ações indicadas possuem o potencial de aumentar o I-CIR da AGER/MT em 33,3%. Para a comissão, se as ações forem completamente implementadas, o I-CIR passaria para 73,8% e a AGER/MT atingiria o grau de maturidade Aprimorado.

CONCLUSÃO

O presente relatório, resultado da análise dos quesitos respondidos pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso – AGER/MT, no âmbito do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira – QualiREG, teve por objetivo diagnosticar a capacidade institucional de atuação daquela agência reguladora em 8 dimensões.

Nesse sentido, o Índice de Capacidade Institucional para Regulação (I-CIR) da agência foi calculado em 40,4%, o que, em termos qualitativos, classifica a maturidade regulatória da AGER/MT, neste momento, no nível **“Intermediário”**, representando boa evolução em relação ao diagnóstico anteriormente realizado em 2019, oportunidade em que a agência se encontrava no nível **“Básico”**.

Considerando os diversos aspectos relacionados com a maturidade regulatória da agência, o QualiREG oferece diversas iniciativas que podem auxiliar a AGER/MT na priorização das ações a serem implementadas visando o aperfeiçoamento da sua atuação. Cabe ressaltar a participação da AGER/MT em ações do Programa QualiREG, conforme destacado na figura a seguir.

Figura 2: Participação da AGER/MT em ações do Programa QualiREG



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU

Por fim, entende-se que a participação da agência em diversas ações do programa QualiREG contribuiu para a adoção de processos, como a gestão de riscos, e ainda se refletirá na adoção de outras ferramentas importantes, como a Análise de Impacto Regulatório – AIR.

REFERÊNCIAS

COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada*. Pricewaterhousecoopers, 2007. Disponível em: <<https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

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.

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.

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.

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.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Best practice principles on stakeholder engagement in regulatory policy: draft for public consultations*, 2017.

_____. *Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança*, 2012.

_____. *Regulatory impact analysis: a tool for policy coherence: OECD Review of Regulatory Reform*, 2009.

PECI, Alketa (Coordenação). *Agenda regulatória na prática: uma análise das políticas adotadas por agências reguladoras nos últimos 20 anos*. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, EBAPE/FGV. Rio de Janeiro, 2018.