



CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GRUPO INFRAESTRUTURA, RELATÓRIO II, ANO I

NÚCLEO INFRAESTRUTURA E ENERGIA

II REUNIÃO DO GRUPO INFRAESTRUTURA

19 DE ABRIL DE 2018

Local: Rio de Janeiro

Palestrantes: André Clark, Claudio
Frischtak, Letícia Queiroz, Venilton Tadini
e Vitor Hallack

TEMA

A nova governança das agências reguladoras

Sobre o CEBRI

Independente, apartidário e multidisciplinar, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é uma instituição sem fins lucrativos, que atua para influenciar positivamente a construção da agenda internacional do país.

Fundado há quase 20 anos por um grupo de empresários, diplomatas e acadêmicos, o CEBRI tem ampla capacidade de articulação, engajando em seu plano de trabalho os setores público e privado, a academia e a sociedade civil. Além disso, conta com um Conselho Curador atuante e formado por figuras proeminentes e com uma rede de mantenedores, constituída por instituições de múltiplos segmentos.

www.cebri.org

CONSELHO CURADOR Aldo Rebelo; Anna Jaguaribe; Armando Mariante; Arminio Fraga; Carlos Mariani Bittencourt; Celso Lafer; Cláudio Frischtak; Daniel Klabin; Denise Gregory; Gelson Fonseca Jr.; Henrique Rzezinski; Joaquim Falcão; Jorge Marques de Toledo Camargo; José Alfredo Graça Lima; José Botafogo Gonçalves; José Luiz Alquéres; José Pío Borges; Luiz Augusto de Castro Neves; Luiz Felipe Seixas Corrêa; Luiz Fernando Furlan; Luiz Ildefonso Simões Lopes; Marcelo de Paiva Abreu; Marcos Azambuja; Maria do Carmo (Kati) de Almeida Braga; Maria Regina Soares de Lima; Pedro Malan; Renato Galvão Flôres Jr.; Roberto Abdenur; Roberto Giannetti da Fonseca; Rafael Benke; Roberto Teixeira da Costa; Ronaldo Sardenberg; Ronaldo Veirano; Rubens Ricupero; Sérgio Quintella; Sérgio Amaral; Tomas Zinner; Vitor Hallack; Winston Fritsch

EQUIPE Diretora Executiva: **Julia Dias Leite** | Superintendente de Projetos: **Renata Dalaqua** | Gerente Geral: **Luciana Muniz** | Coordenadora Administrativa: **Fernanda Sancier** | Coordenadora de Comunicação e Eventos: **Giselle Galdi** | Coordenadora de Relações Institucionais: **Barbara Brant** | Assistentes: **Carlos Arthur Ortenblad Júnior; Gabriel Torres** | Estagiários: **Danielle Batista; Evandro Osuna; Luiz Gustavo Carlos; Maurício Alves; Nathália Miranda Diniz Neves; Thais Barbosa** | Consultores: **Angela Giacobbe; Suzana Green Haddad; Quillen Sanchez** | Projeto Gráfico: **Presto Design**

Todos os direitos reservados: CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - Rua Marquês de São Vicente, 336 - Gávea - Rio de Janeiro / RJ - CEP: 22451-044
Tel + 55 21 2206-4400 - cebri@cebri.org - www.cebri.org



CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GRUPO INFRAESTRUTURA, RELATÓRIO II, ANO I

NÚCLEO INFRAESTRUTURA E ENERGIA

II REUNIÃO DO GRUPO INFRAESTRUTURA

19 DE ABRIL DE 2018

Local: Rio de Janeiro

Palestrantes: André Clark, Claudio
Frischtak, Leticia Queiroz, Venilton Tadini
e Vitor Hallack

A nova governança das agências reguladoras

Apoio:

SIEMENS

Engenhosidade para a vida

GRUPO INFRAESTRUTURA

O Grupo Infraestrutura visa promover reflexão estruturada sobre os temas selecionados, com a participação de especialistas, do setor privado, do governo, e de outros *think tanks*, contribuindo para a formulação de políticas públicas e estratégias empresariais. Cada encontro conta com uma breve avaliação do histórico recente e da situação atual do tema em pauta por parte de um ou mais convidados, seguida de debate entre os participantes. O conjunto de avaliações e eventuais recomendações compõe um relatório final de cada encontro encaminhado a todos.



CONSELHEIRO
Vitor Hallack

Presidente do Conselho de Administração do Grupo Camargo Corrêa. Foi Diretor Financeiro e Diretor Executivo de Desenvolvimento de Negócios na Vale (então CVRD), onde foi previamente o Diretor-Geral da Rio Doce América em Nova York. É pós-doutor em Administração de Empresas pela Kent State University em Ohio.



SENIOR FELLOW
Clarissa Lins

Clarissa é sócia fundadora da Catavento, consultoria especializada em estratégia e sustentabilidade. É diretora executiva do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis - IBP e membro do Comitê de Sustentabilidade da Vale. Clarissa foi membro e presidente de conselho consultivo da Royal Dutch Shell, e trabalhou na Petrobras e BNDES, em cargos executivos e de confiança.



SENIOR FELLOW
André Clark

Presidente e CEO da Siemens no Brasil desde 2017, André Clark também foi Diretor da ACCIONA. Formado em Engenharia Química pela Universidade de São Paulo (USP), tem um MBA em Finanças e Gestão de Operações pela Stern School of Business, da Universidade de Nova York.



COORDENAÇÃO
Julia Dias Leite

Diretora Executiva do CEBRI desde 2015. Anteriormente trabalhou 10 anos no Conselho Empresarial Brasil-China, onde ocupou o cargo de Secretária Executiva. Recentemente foi escolhida pelo Departamento de Estado do Governo Americano para o programa de Jovens Líderes Mundiais.

SUMÁRIO

Conteúdo	
QUESTÕES ABORDADAS	06
PALESTRANTES	07
RELATÓRIO DA II REUNIÃO	08
Sobre a reunião	08
Introdução	08
Contexto institucional e segurança regulatória	11
Agências reguladoras e o PL 6.621/16	15
Referências Bibliográficas	18

Anexo	
PARTICIPANTES DA II REUNIÃO	20

QUESTÕES ABORDADAS

Contexto institucional e segurança regulatória

Agências reguladoras e o PL 6.621/16

Esse relatório foi escrito a partir das discussões da II Reunião do Grupo Infraestrutura do CEBRI em 19 de abril de 2018.

Os autores são Clarissa Lins, Bruna Mascotte e Guilherme Ferreira, sócios da Catavento Consultoria.



PALESTRANTES DA II REUNIÃO



André Clark

Presidente e CEO da Siemens no Brasil desde 2017, André Clark também foi Diretor da ACCIONA. Formado em Engenharia Química pela Universidade de São Paulo (USP), tem um MBA em Finanças e Gestão de Operações pela Stern School of Business, da Universidade de Nova York.



Claudio Frischtak

É Presidente da Inter.B Consultoria Internacional de Negócios e Diretor para Moçambique no International Growth Center. Foi Economista-Chefe do Banco Mundial nas áreas de indústria e energia. No Brasil, foi economista do Ministério da Saúde.



Leticia Queiroz

Doutora e mestre em Direito Administrativo pela PUC/SP, é membro da câmara de Mediação e Arbitragem do Instituto de Engenharia, da Comissão de Dispute Boards do CAM-CCBC e autora de diversos artigos e livros.



Venilton Tadini

Venilton Tadini é presidente executivo da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base desde janeiro de 2016. Foi presidente do Banco Fator e é atual membro de seu Conselho de Administração. Atuou como Diretor das áreas de Infraestrutura e Planejamento do BNDES e diretor da Secretaria do Tesouro Nacional.



Vítor Hallack

Presidente do Conselho de Administração do Grupo Camargo Corrêa. Foi Diretor Financeiro e Diretor Executivo de Desenvolvimento de Negócios na Vale (então CVRD), onde foi previamente o Diretor-Geral da Rio Doce América em Nova York. É pós-doutor em Administração de Empresas pela Kent State University em Ohio.

Sobre a reunião

O evento contou com a participação de executivos do setor, associados do CEBRI, advogados e especialistas. Além da apresentação do Grupo de Infraestrutura do CEBRI - por seu coordenador e membro do Conselho Curador, Vitor Hallack - o *workshop* contou com um debate entre o membro do Conselho Curador, Claudio Frischtak, o Presidente Executivo da ABDIB, Venilton Tadini, e a sócia da Queiroz Maluf Advogados, Leticia Queiroz. A discussão foi moderada por André Clark, *Senior Fellow* do CEBRI, Presidente e CEO da Siemens no Brasil, e seguida por uma rodada de debate junto aos participantes do evento.

Introdução

O **setor de infraestrutura é fundamental para o desenvolvimento econômico do Brasil**, promovendo condições básicas para a execução de diversas atividades de negócios, bem como para o bem-estar da sociedade. Recentemente, o mercado brasileiro beneficiou-se de novas licitações e leilões de concessão bem sucedidos, tais como: rodovias em São Paulo, adquiridas com recursos de fundos globais de *private equity* como Blackstone, Brookfield e Pátria; aeroportos atraindo os grandes operadores internacionais (Vinci e Fraport); transporte de gás com a venda da malha de gasoduto do Sudeste (NTS) sendo adquirida pela Brookfield, sem mencionar os leilões de linhas de transmissão e de hidrelétricas, todos com prêmios superando as expectativas¹.

Paralelamente, diante da queda da inflação e redução da taxa básica de juros da economia, **parte da poupança brasileira hoje alocada em fundos de pensão deve procurar investimentos de longo prazo**, com taxas de retorno mais atraentes. Os exemplos acima citados comprovam que há capital internacional e nacional disponível para investimento em setores atraentes, em especial em projetos bem estruturados.

Novos investimentos em infraestrutura são capazes, ao promoverem ganhos de eficiência na economia, de aumentar a produtividade e acelerar o crescimento. Com efeito, estudo realizado por Frischtak e Davies² aponta que é necessário investir em infraestrutura cerca de 4,5%

¹ O leilão das quatro usinas operadas pela Cemig, realizado em 2017, apresentou ágios entre 6,51% e 22,43% e arrecadou R\$12,13 bilhões ao governo federal (Fonte: website B3)

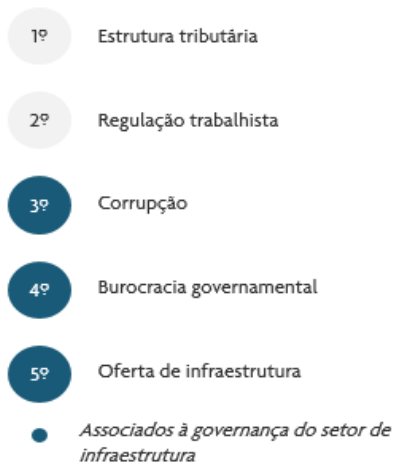
² FRISCHTAK, C.; DAVIES, K. Desatando o nó da infraestrutura no Brasil: uma agenda de reformas. 2015

³ FORUM ECONÓMICO MUNDIAL (FEM). Global Competitiveness Report 2017-2018. 2017

do PIB para sustentar um crescimento da economia brasileira de 4% ao ano. Para tanto, o ambiente de investimento em infraestrutura precisa melhorar substancialmente, de modo a atrair potenciais novos investidores.

Nesse sentido, inúmeras barreiras precisam ser removidas, de modo a contribuir para a melhoria no ambiente de negócios e atrair investimentos. De acordo com o relatório do Fórum Econômico Mundial “Global Competitiveness Report 2017-2018”³, **os cinco principais fatores que dificultam o ambiente de negócios no Brasil são: estrutura tributária, regulação trabalhista, corrupção, burocracia governamental e oferta de infraestrutura**. Os três últimos aspectos destacados estão intrinsecamente associados à governança do setor de infraestrutura e, portanto, constituem-se como oportunidades para análise e identificação de possíveis mitigadores.

Fatores que dificultam o ambiente de negócios no Brasil



Fonte: FORUM ECONÔMICO MUNDIAL (FEM). Global Competitiveness Report 2017-2018. 2017

Historicamente, e mais ainda recentemente, constata-se inúmeros **casos de corrupção e má gestão associados ao setor de infraestrutura brasileiro**. Práticas como sobrepreço, superfaturamento ou pagamento por obras ou serviços não concluídos são frequentes no contexto nacional⁴. Um dos casos mais emblemáticos é o do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) cujas obras, de acordo com o TCU⁵, causaram um prejuízo de aproximadamente US\$ 12,5 bilhões à Petrobras em função de fraudes no processo de licitação e gestão temerária, caracterizados por erros no projeto conceitual, análise de riscos negligenciada e antecipação de gastos incompatíveis com o projeto.

Outros exemplos podem ser encontrados em setores como metrô, rodovias, aeroportos

e saneamento. Marcadas por escândalos de corrupção, consórcios compostos de construtoras envolvidas na Lava Jato estão devolvendo os ativos ao poder concedente após diversos atores envolvidos declararem falência ou serem impedidos de continuar, fato que promove um desperdício irreparável de dinheiro e tempo ao desenvolvimento do projeto.

Tal conjuntura é facilitada pela baixa eficácia e alta complexidade de regras, que não conseguem promover clareza e transparência para a tomada de decisão. Além disso, as dificuldades de monitoramento pelos órgãos responsáveis facilitam desvios de recursos públicos que seriam originalmente destinados para obras de infraestrutura.

Paralelamente, a baixa capacidade de gestão dos governos federal e local dificulta o desenvolvimento de projetos de infraestrutura. Erros em procedimentos jurídicos, complexidade das exigências, limitação de recursos e insuficiente capacidade técnica são alguns dos principais entraves⁶. Nesse sentido, **a simplificação de regras e de procedimentos contratuais, assim como o fortalecimento da governança, podem trazer relevantes melhorias** para a gestão pública.

Por último, a oferta de infraestrutura brasileira é percebida, em muitos casos, como sendo de baixa qualidade, em grande medida em função do reduzido nível de investimento⁷, que caiu de mais de 5% do PIB nos anos 1980 para aproximadamente 2% entre 2001 e 2016⁸. Nesse contexto, o setor de transportes é o que apresenta maior lacuna de investimentos⁹, onerando de forma indireta diversos setores da economia por meio do chamado custo Brasil, visto que atualmente 0,7% do PIB é perdido devido à baixa qualidade das rodovias, a projetos de engenharia deficientes e rodovias congestionadas¹⁰.

Desta forma, **faz-se urgente uma alteração na agenda do setor de infraestrutura brasileiro. Esta deve ser assumida como uma política de Estado - e não de governo - capaz de prover previsibilidade, estabilidade e continuidade, a partir de um novo modelo de governança com corresponsabilidade público-privada.** Um ambiente inadequado eleva o risco dos empreendimentos e, conseqüentemente, inviabiliza um número crescente de projetos. É necessário fomentar a atração de investimentos e a eficiência de gastos no setor, aspectos fortemente vinculados ao arcabouço regulatório do país.

Sem dúvida, uma das dimensões mais importantes para esta nova governança diz respeito à estabilidade regulatória e ao papel das agências reguladoras – foco de discussão deste *paper*.

^{4,6, 9,10} RAISER, M.; CLARKE, R.; PROCEE, P.; BRICENO-GARMENDIA, C.M.; KIKONI, E.; MUBIRU, J.K.; VINUELA, L. De volta ao planejamento: Como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade. 2017

⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Inspeção do TCU no Comperj aponta prejuízo de 12,5 bi de dólares à Petrobras. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/inspecao-do-tcu-no-comperj-aponta-prejuizo-de-12-5-bi-de-dolares-a-petrobras.htm>

^{7,8} FRISCHTAK, C. Desafio da Modernização em Infraestrutura no Brasil: uma visão sintética. 2017
CATAVENTO E CEBRI. Núcleo de infraestrutura. 2017

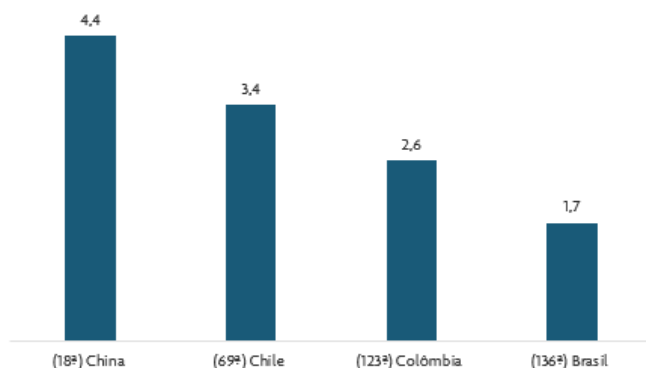
¹¹ FORUM ECONÔMICO MUNDIAL (FEM). Global Competitiveness Report 2017-2018. 2017

Contexto institucional e segurança regulatória

Assim, para desenvolver-se de forma sustentável, o setor de infraestrutura necessita de um ambiente de negócios competitivo, com regras claras, previsíveis e objetivas. Todavia, o Brasil configura-se como pouco confiável e seguro para práticas de negócios comparativamente com países de economias mais desenvolvidas e demais países da região. De acordo com o relatório do Fórum Econômico Mundial “Global Competitiveness Report 2017-2018”¹¹, que analisa os fatores que fomentam ou restringem a competitividade de 137 países, **o Brasil encontra-se na 136ª posição no critério de custos de regulação governamental**, atrás de países como China (18ª) e, na América do Sul, Chile (69ª) e Colômbia (123ª).

Pontuação no critério – custos de regulação governamental

Ordenamento de acordo com a posição no ranking



Fonte: FORUM ECONÔMICO MUNDIAL (FEM). Global Competitiveness Report 2017-2018. 2017

Diante de tal cenário, cabe uma análise sobre o papel e a atuação das agências reguladoras. Tais instituições, segundo a literatura especializada, existem com a finalidade de fiscalizar o cumprimento dos contratos, tanto de prestação de serviço público quanto de uso de bem público. A atuação deve ocorrer de forma independente, procurando arbitrar sobre interesses do Governo, do investidor e do consumidor¹².

De acordo com o Banco Mundial¹³, **uma agência reguladora, para ser considerada independente, precisa atender a alguns quesitos**, a saber: (i) escolha dos diretores com base em capacitação técnica, (ii) proteção dos diretores contra demissões de natureza política, (iii) disponibilidade de recursos financeiros derivada de taxas aplicadas às concessionárias, e

¹² KELMAN, J. Desafios do Regulador, p. 3-41. 2009

¹³ WORLD BANK. Selecting an option for private sector participation. 1997

não de fontes fiscais, (iv) remuneração compatível com a de mercado, (v) impedimento de exercício de atividades políticas para seus dirigentes e (vi) ausência de interesse, por parte dos diretores, no ramo de atividade sob regulação de modo a evitar conflito de interesse.

No Brasil, entretanto, as agências reguladoras são frequentemente **vítimas de nomeações políticas e interesses partidários**. Cargos importantes são não raro ocupados por indivíduos de baixa qualificação técnica e, muitas vezes, motivados por interesses outros que não a melhoria do ambiente de negócios. Paralelamente, situações de vacância impedem a atuação e a condução apropriada das atividades das autarquias. Esses fatores contribuem diretamente para uma atuação inconsistente, ineficiente e sem a devida transparência.

Tais desafios relacionados à atuação das agências reguladoras podem ser visualizados na tabela abaixo, que resume a avaliação feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no tocante a alguns aspectos da governança das principais autarquias federais.

	Vacância	Transparência	Planejamento	AIR *
ANEEL	Baixa	Boa	Em elaboração	Intermediário
ANTT	Elevada	Regular	Inexistente	Inexistente
ANAC	Baixa	Regular	Completo	Intermediário
ANTAQ	Elevada	Regular	Inexistente	Inexistente
ANATEL	Média	Boa	Em elaboração	Intermediário
ANP	Média	Ruim	Em elaboração	Inicial

*Avaliação de impacto regulatório

Fonte: Elaboração TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Papel e futuro das agências reguladoras no Brasil: o controle externo e a atuação do TCU. 2018¹⁴

Diante desse cenário, investidores têm demonstrado ceticismo quanto à eficiência do processo decisório das agências reguladoras, reagindo muitas vezes às **incertezas geradas por meio da judicialização**. Na prática, o sistema judicial tem sido acionado com maior frequência para dirimir dúvidas ou interpretar cláusulas contratuais. Exemplo de tal processo

¹⁴ O critério de transparência é avaliado pelo TCU segundo a existência de alguns elementos que contribuem para a clareza e abertura de informações sobre o processo decisório. São eles – (i) calendário anual de reuniões de diretoria, (ii) documentos dos assuntos a serem deliberados nas reuniões públicas e da lista de processos a serem julgados, (iii) transmissão via internet das sessões deliberativas da diretoria, (iv) registro dos atos originários das decisões exageradas nas reuniões da diretoria, (v) atas das reuniões da diretoria, (vi) sistema de acompanhamento processual eletrônico e (vii) prazo razoável para a disponibilização de relatório de análise das contribuições recebidas em audiências/consultas públicas. A ANP, apesar de possuir algumas dos elementos anteriormente descritos – documentos dos assuntos a serem deliberados nas reuniões públicas e da lista de processos a serem julgados, atas das reuniões da diretoria e sistema de acompanhamento processual eletrônico -, tem uma avaliação ruim, segundo o TCU, devido ao difícil acesso às informações pelo consumidor final.

é a judicialização no setor elétrico, cuja “guerra de liminares” já soma mais de 237 ações judiciais e R\$ 3,7 bilhões em valores não pagos no mercado livre de energia (54% do total do mercado)¹⁵. Por outro lado, os diferentes órgãos de controle e fiscalização – tais como o TCU, CGU, AGU e MPF - têm assumido um protagonismo por vezes polêmico, criando entraves e elevando exigências burocráticas, quando legislando diretamente sobre temas que fogem de seu domínio técnico¹⁶.

O fortalecimento dos órgãos públicos de controle e fiscalização, ao mesmo tempo em que reduz atos e práticas ilícitas em setores da economia, promove constantes interferências no ambiente de negócios e impacta diretamente sua previsibilidade. Tais decisões, mesmo que eventualmente legítimas legalmente, geram um impacto relevante no processo de tomada de decisão, criando um ambiente onde a atuação jurídica pode ser considerada uma das principais fontes de insegurança para o desenvolvimento do setor de infraestrutura brasileiro.

Assim, seria salutar que tais órgãos de controle também contemplassem os eventuais impactos na economia ao tomarem suas decisões. Apesar do desafio, uma delimitação mais clara nas atribuições dos agentes do governo pode promover maior previsibilidade à sua atuação, necessária para a atração de investimentos e o desenvolvimento de novos projetos.

¹⁵ CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (CCEE). Visão de futuro do mercado de energia elétrica. 2017

¹⁶ O Tribunal de Contas da União (TCU) retirou os blocos S-M-534 e S-M-645 da Bacia de Santos da 15ª Rodada de Licitações da ANP realizada no dia 29 de março de 2018. A decisão foi tomada um dia antes do leilão, afetando diretamente a arrecadação do governo e a confiança do investidor. Os dois ativos representavam 73% do total de bônus mínimo de assinatura, somando R\$ 3,55 bilhões (Fonte: Edital de licitações ANP)

Comentários sobre a Lei nº 13.655/18

O Projeto de Lei 7.448/2017, transformado na Lei 13.655/2018, foi sancionada com vetos pelo Presidente Michel Temer, em abril de 2018. Sua finalidade é alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (nº 4.657/1942), com o objetivo de prover maior segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito público. Desenvolvida em um contexto de paralisia do setor público, a Lei pretende melhorar a “governabilidade administrativa” por meio de maior responsabilidade sobre a atuação dos órgãos de controle. Por representar a potencial regulação de limites sobre a atuação de órgãos de controle, ensejou intenso debate e, por isso, está aqui reportado.

Palco de inúmeros debates nos últimos meses entre agentes do governo e do mercado, o PL foi duramente criticado por TCU, MPF e diversas associações jurídicas. Dentre os principais pontos levantados estão a utilização de termos abertos, passíveis de interpretações subjetivas, bem como artigo que prevê que agentes públicos respondam apenas por “dolo ou erro grosseiro”. Segundo a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, o artigo em questão afetaria diretamente a Lei de Improbidade.

Em resposta aos principais questionamentos, 16 juristas e especialistas do Direito Público e do Direito Administrativo elaboraram um parecer recomendando a aprovação do PL. Um dos argumentos utilizados no documento é de que os questionamentos “são fruto de leitura incorreta dos dispositivos do Projeto”. Além disso, enfatizam que o PL foi resultado de quatro anos de debate e que busca formalizar as melhores práticas de controle da administração pública, em grande parte já utilizada no Brasil e em âmbito internacional.

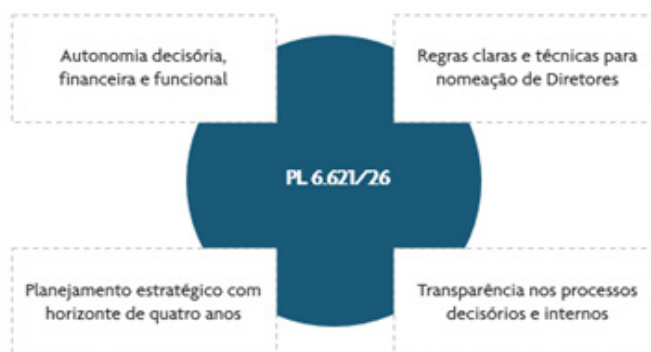
Atento aos principais questionamentos e debates, o Presidente Temer sancionou o PL com oito vetos. Dentre os mais importantes, está o veto ao artigo 28, ponto de críticas de entidades jurídicas e do governo. A argumentação para o veto baseia-se no fato que a responsabilização de agentes públicos apenas em caso de dolo ou erro grosseiro conferiria muito poder ao administrador, permitindo “agir com base em sua convicção própria, o que se traduz em insegurança jurídica”.

Outro artigo vetado é o que determinava que um ente administrativo poderia propor ação declaratória de validade sobre uma decisão judicial. O artigo buscava reduzir a insegurança jurídica ocasionada pelo diferimento de liminares com sentidos opostos sobre a mesma questão, como ocorreu, por exemplo, com licitações de petróleo. Entretanto, foi mantido o dispositivo que determinava às autoridades das esferas administrativa, controladora e judicial considerar as consequências práticas de uma decisão.

Agências reguladoras e o PL 6.621/16

Boas práticas de governança não se restringem apenas ao âmbito corporativo, tornando-se impreteríveis também no âmbito das agências reguladoras. **O Projeto de Lei 6.621/16 busca aprimorar a governança das 10 principais agências reguladoras federais, conferindo maior transparência ao processo decisório e autonomia às autarquias.** No setor de infraestrutura, as agências reguladoras contempladas são – ANEEL do setor elétrico, ANATEL de telecomunicações, ANTT de ferrovias e rodovias, ANAC de aviação e aeroportos, ANTAQ de transporte aquaviário e portos, ANA de água e a ANP de petróleo e biocombustíveis.

Principais destaques do PL das agências reguladoras



Fonte: Elaboração Catavento

Atualização sobre o andamento do PL

O Projeto de Lei das Agências Reguladoras (PL 6.621/16) está sendo analisado pelo relator da Comissão Especial na Câmara, Deputado Danilo Forte (PSDB-CE). Em matéria recentemente veiculada por revista especializada¹⁸, o deputado declara que pretende conceder o parecer final até o dia 23 de agosto de 2018. Se for aprovada sem alterações pela Comissão Especial, o PL seguirá direto para sanção presidencial. Caso haja alterações, o PL retornará para análise do Senado. Atualmente restrita a 10 agências reguladoras, uma das mudanças sugeridas é a extensão da Lei para as demais autarquias, criando, assim, uma lei geral.

Atualmente, as agências reguladoras são vinculadas aos ministérios específicos de sua área de atuação, sendo seu orçamento atrelado e dependente do planejamento da pasta ministerial. **O PL busca garantir autonomia decisória, financeira e**

¹⁸ BRASIL ENERGIA. Relator do PL das agências reguladoras programa parecer. Disponível em: <https://bepetroleo.editorabrasilenergia.com.br/relator-do-pl-das-agencias-reguladoras-programa-parecer/>

¹⁹ WORLD BANK. An analysis of Draft Law on Regulatory Agencies. 2017

funcional, transformando as agências em unidades orçamentárias independentes. Nesse sentido, aspectos relacionados ao financiamento e à administração seriam submetidos apenas ao Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, aplicando-se as mesmas regras do que para as demais unidades da federação¹⁹.

Adicionalmente, o PL admite a necessidade de reduzir a interferência política e permitir a formação de uma diretoria técnica e alinhada às necessidades do setor a ser regulado. São definidas, portanto, regras claras e técnicas para a nomeação de Diretores, alinhadas à Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), garantindo maior transparência ao processo. Entre as principais propostas estão a definição de mandatos de 5 anos, sem renovação e não coincidentes e a definição de critérios para a escolha de executivos com base em experiência, treinamento e conflito de interesses.

Um dos pontos que ainda gera incertezas e questionamentos diz respeito aos critérios para escolha dos membros da Comissão avaliadora da lista tríplice de candidatos aos cargos de diretoria. Portanto, apesar de não excluir totalmente a possibilidade de interferência política, o PL promove significativos avanços nessa direção.

Paralelamente, **o PL exige a elaboração de planejamento estratégico com horizonte temporal de quatro anos, tornando o processo decisório e de prestação de contas mais eficiente e transparente** para o Governo e demais agentes de mercado. Tal exigência atenua diretamente a atual falta de ferramentas de governança e administração, considerada um dos pontos de fragilidade ao tornar o processo decisório impreciso e inconsistente. Além do planejamento estratégico, um planejamento anual com objetivos e metas deve ser definido e submetido à avaliação do Governo.

Visando uma maior consistência decisória, o PL formaliza prática já presente em algumas agências reguladoras, de que normas e medidas regulatórias devem ser precedidas por uma Análise do Impacto Regulatório (AIR). O mecanismo se baseia em uma nota ou análise técnica que fundamenta a decisão da agência, reduzindo a possibilidade de arbitrariedades que afetem o interesse público. Outro mecanismo que poderia contribuir para o processo decisório é a Análise do Resultado Regulatório (ARR), que acompanhe a aplicação e o desempenho das medidas tomadas. Tal recurso não é diretamente mencionado no PL, porém pode vir a ser incluído de forma indireta por meio da elaboração de planejamento estratégico e prestação de contas.

Outro aspecto que ajudaria a reduzir atritos entre diferentes autarquias e, com isso, aprimorar a previsibilidade, é o maior diálogo entre agências reguladoras setoriais e outras agências, como o CADE e o Ibama. Tal proposta busca fomentar o melhor alinhamento na tomada de decisão regulatória, bem como facilitar a implementação da legislação, fator

este que contribui para o desenvolvimento de um ambiente mais confiável e estável. Ainda, de forma a engajar demais players, especialistas acreditam que seria interessante se a promoção de diálogo fosse além, incorporando “mesas de diálogo” com toda a sociedade, inclusive membros do governo, agências reguladoras, setor privado, academia e *think tanks*.

Ainda, **o PL busca garantir maior transparência aos processos internos das agências reguladoras.** Um dos mecanismos propostos é a criação do cargo de ouvidor não associado à hierarquia da agência reguladora. Apesar da transparência ser considerada extremamente benéfica para o ambiente regulatório, alguns questionamentos ainda se fazem necessários quanto à sensibilidade de temas estratégicos e os critérios para escolha do ouvidor, por exemplo.

Em conclusão, a iniciativa da Lei das Agências é vista como extremamente positiva para o setor de infraestrutura, visto que busca criar condições que permitem o aumento da previsibilidade, da confiança de investidores e da melhor utilização de recursos públicos. A partir da proposta, prevê-se maior autonomia decisória, financeira e funcional para os órgãos reguladores, reduz-se as possibilidades de interferência política e fortalece-se a necessidade de avaliação do impacto regulatório para toda e qualquer política pública. O PL aumenta, ainda, a segurança jurídica e traz disciplina e uniformidade para Estados e Municípios que queiram replicá-lo. Diante de tais ponderações, a aprovação do PL 6.621/16 é essencial para impulsionar o desenvolvimento de um ambiente de negócios propício a investimentos de longo prazo.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Edital de Licitações. 2018

B3. Acompanhamento de Leilões – Leilão 01/2017. Disponível em: http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/servicos/leiloes/acompanhamento/

BRASIL ENERGIA. Relator do PL das agências reguladoras programa parecer. Disponível em: <https://bepetroleo.editorabrasilenergia.com.br/relator-do-pl-das-agencias-reguladoras-programa-parecer/>

CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (CCEE). Visão de futuro do mercado de energia elétrica. 2017

CATAVENTO E CEBRI. Núcleo de infraestrutura. 2017

O ESTADO DE S. PAULO. Obras paradas abrem buracos na infraestrutura brasileira. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,obras-paradas-abrem-buracos-na-infraestrutura-brasileira,70002125589>

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL (FEM). Global Competitiveness Report 2017-2018. 2017

GAETANI, F. A governabilidade da administração em jogo. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/5468781/governabilidade-da-administracao-em-jogo>

FRISCHTAK, C.; DAVIES, K. Desatando o nó da infraestrutura no Brasil: uma agenda de reformas. 2015

FRISCHTAK, C. Desafio da Modernização em Infraestrutura no Brasil: uma visão sintética. 2017

FRISCHTAK, C.; MOURÃO, J.; NORONHA, J. Oportunidades para a privatização da infraestrutura: o que fazer, como fazer. 2017

KELMAN, J. Desafios do Regulador, p. 3-41. 2009

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Inspeção do TCU no Comperj aponta prejuízo de 12,5 bi de dólares à Petrobras. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/inspecao-do-tcu-no-comperj-aponta-prejuizo-de-12-5-bi-de-dolares-a-petrobras.htm>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Papel e futuro das agências reguladoras no Brasil: o controle externo e a atuação do TCU. 2018

RAISER, M.; CLARKE, R.; PROCEE, P.; BRICENO-GARMENDIA, C.M.; KIKONI, E.; MUBIRU, J.K.; VINUELA, L. De volta ao planejamento: Como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade. 2017

WORLD BANK. Selecting an option for private sector participation. 1997

WORLD BANK. An analysis of Draft Law on Regulatory Agencies. 2017

ANEXOS

ANEXO: Participantes da II Reunião

Rio de Janeiro

Adriana Nickel	ANP
Agustin Castano	Prysm Consultores, Sócio
Alan Andrade Luz	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Ana Maria Leite Barbosa	AEERJ
André Clark	CEBRI
Bruna Mascote	Catavento Consultoria
Bruno Werneck	Quiroga Advogados
Clarissa Lins	CEBRI, Senior Fellow
Claudio Frischtak	CEBRI, Membro do Conselho Curador
Coronel Queiroz	Coronel do Exército Brasileiro
Cristina Pinho	Catavento
Cynthia Sisconetto	CEBRI, Associado PJ - Vinci Partners
Eduardo Prisco Paraíso Ramos	CEBRI, Sócio Individual
Elisa Machado	Aria Capital
Fernando Travassos	CEBRI, Socio Individual
Guilherme Ferreira	Catavento Consultoria
Henrique Petersen Paiva	CEBRI, Associado PJ - Siemens
João Felipe Figueira de Melo	Leoni Siqueira Advogados
Jorge de Toledo Camargo	CEBRI, Conselho Curador
José Magela Bernardes	Prumo Logística
Letícia Queiroz	Queiroz Maluf Advogados
Luiz Fernando Santos Reis	AEERJ
Marcello D'Angelo	Estre Ambiental
Marcelo Lavall	Korn Ferry
Marcos Cintra	Tenaris Brasil
Marcos Tadeu de Freitas Dantas	CEBRI, Associado PJ - Camargo Correa
Maria Pia Mussnich	CEBRI, Sócio Individual
Mayra Moriconi	AEERJ
Pedro Luiz de Oliveira Jatobá	CEBRI, Associado PJ - Eletrobras
Renato Catallini	Tenaris Brasil, Presidente
Roberto Pereira de Almeida	INCISA
Sergio Jose Pereira	General do EB
Thomas Lucena	CEBRI, Associado PJ - Shell
Udo Leibrecht	Bavaria
Venilton Tadini	ABDIB
Vitor Hallack	CEBRI, Membro do Conselho Curador

Conselho Curador do CEBRI

Presidente

José Pio Borges

Presidente de Honra

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes

José Luiz Alquéres

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos

Daniel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Rafael Benke

Conselheiros Eméritos

Celso Lafer

Marcos Azambuja

Pedro Malan

Roberto Teixeira da Costa

Rubens Ricupero

Conselheiros

Aldo Rebelo

André Clark

Anna Jaguaribe

Armando Mariante

Arminio Fraga

Carlos Mariani Bittencourt

Cláudio Frischtak

Demétrio Magnoli

Gelson Fonseca Jr.

Henrique Rzezinski

Joaquim Falcão

Jorge Marques de Toledo Camargo

José Alfredo Graça Lima

José Roberto Castro Neves

Luiz Fernando Furlan

Luiz Ildefonso Simões Lopes

Marcelo de Paiva Abreu

Maria do Carmo (Kati) de Almeida Braga

Renato Galvão Flôres Jr.

Roberto Abdenur

Roberto Giannetti da Fonseca

Ronaldo Veirano

Sérgio Quintella

Sérgio Amaral

Vitor Hallack

Winston Fritsch

Mantenedores



Brookfield
Incorporações



Eletrobras



ExxonMobil



Icatu
SEGUROS



Museu do **Amanhã**



SIEMENS

Engenhosidade para a vida



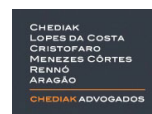
SOUZA CRUZ



VALE

VINCI partners

Patrocinadores



PINHEIRONETO
ADVOGADOS



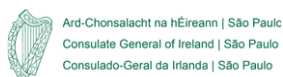
Apoio



Associados Estrangeiros



Associados Diplomáticos



Sócios Individuais

Adriano Abdo
Aleksander Medvedovsky
Álvaro Otero
Arminio Fraga
Carlos Eduardo Ernanny
Carlos Leoni de Siqueira
Carlos Mariani Bittencourt
Celso Lafer
Christian Lohbauer
Christiane Aché
Claudine Bichara
Daniel Klabin
Décio Oddone
Eduardo Marinho Christoph
Eduardo Prisco Paraíso Ramos

Fernando Bodstein
Fernando Cariola Travassos
Fernão Bracher
Frederico Axel Lundgren
Henrique Rzezinski
Jacques Scvirer
João Felipe Viegas Figueira de Mello
José Francisco Gouvêa Vieira
Larissa Wachholz
Leonardo Coelho Ribeiro
Manuel Thedim
Marcelo Viera
Marcio João de Andrade Fortes
Marco Antonio Ribeiro Tura
Maria Pia Mussnich

Mauro Ribeiro Viegas Neto
Paulo Ferracioli
Pedro Brêtas
Ricardo Levisky
Roberto Abdenur
Roberto Amadeu Milani
Roberto Guimarães Martins-Costa
Roberto Pereira de Almeida
Roberto Prisco Paraíso Ramos
Roberto Teixeira da Costa
Stelio Marcos Amarante
Tomas Zinner
Vitor Hallack
Winston Fritsch

Parceiros de Projetos:



Parceiros Institucionais:





CENTRO BRASILEIRO DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Desde 1998, o *think tank* de referência em relações internacionais no Brasil. Eleito em 2017 o quarto melhor da América do Sul e Central pelo índice global do Think Tanks and Civil Societies Program da Universidade de Pensilvânia.

ONDE ESTAMOS:

Rua Marquês de São Vicente, 336
Gávea, Rio de Janeiro - RJ - Brasil
22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400

cebri@cebri.org.br



www.cebri.org