

Universidade de Brasília

Mestrado em Regulação e Gestão de Negócios

Davi Ferreira Gomes Barreto

Avaliação de impacto do controle externo do Tribunal de Contas da União na regulação de infraestrutura

Brasília-DF
2011

Davi Ferreira Gomes Barreto

Avaliação de impacto do controle externo do Tribunal de Contas da União na regulação de infraestrutura

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Regulação e Defesa da Concorrência.

Orientador: Bernardo Pinheiro Machado
Mueller

Brasília-DF
2011

Davi Ferreira Gomes Barreto

Avaliação de impacto do controle externo do Tribunal de Contas da União na regulação de infraestrutura

Dissertação apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Regulação e Defesa da Concorrência.

Aprovada, em 18/03/2011.

Prof. Bernardo Pinheiro Machado Mueller,
Ph.D, UnB.
(Orientador)

Prof. Paulo Cesar Coutinho, Ph.D, UnB.

Ângelo Henrique Lopes da Silva, Doutor,
TCU.

Brasília-DF
2011

RESUMO

A Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) é uma ferramenta analítica de tomada de decisão, que considera custos e benefícios de cada opção regulatória disponível, buscando identificar qual a escolha ótima para cada intervenção estatal. O objetivo desta pesquisa é avaliar a utilização da AIR em outras instituições de Estado que não as agências reguladoras. Em especial, busca-se analisar a adequação dessa ferramenta para avaliar o impacto exercido pelas ações do Tribunal de Contas da União (TCU) nos setores regulados de infraestrutura. Este trabalho é fundado em pesquisas bibliográficas sobre AIR e sua utilização em entidades governamentais do Brasil e do exterior, assim como em pesquisa de normativos e trabalhos do TCU. Conclui-se que a utilização de AIR não deve se restringir apenas às agências reguladoras, mas pode contribuir para as decisões tomadas por órgãos de controle externo, como o TCU. Muitos dos elementos esperados em uma AIR já estão presentes nas diferentes atividades, normas e regulamentos do TCU.

ABSTRACT

The Regulatory Impact Assessment (RIA) is an analytical tool for decision making, which considers costs and benefits of each option available, trying to identify the optimal choice for each state intervention. The objective of this research is to evaluate the use of RIA in other state institutions other than regulatory agencies. In particular, we seek to examine the appropriateness of this tool to assess the impact exerted by the actions of the Brazilian Court of Audit (TCU) in the regulated sectors of infrastructure. This work is based on literature surveys on the use of RIA in Brazil and abroad, as well as on research in TCU's regulations and audits. We conclude that the use of RIA should not be restricted to regulatory agencies, but may contribute to the decisions taken by bodies of external control, as TCU. Many of the elements expected in a RIA are already present in the different TCU's activities, rules and regulations.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	06
2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR).....	08
2.1 O que é AIR?	08
2.2 Vantagens e desvantagens da AIR.....	12
2.3 Elementos constitutivos de uma avaliação de impacto.....	15
2.3.1 <i>Definição do contexto e dos objetivos da política pública</i>	17
2.3.2 <i>Identificação de opções regulatórias</i>	18
2.3.3 <i>Avaliação de custos e benefícios</i>	18
2.3.4 <i>Consulta pública</i>	22
2.3.5 <i>Mecanismos de implantação, compliance e monitoramento</i>	23
2.3.6 <i>Outros pontos de atenção</i>	24
2.4 Experiência brasileira com uso de AIR	27
3 AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE ÓRGÃOS DE CONTROLE GOVERNAMENTAL ...	32
3.1 <i>Importância do AIR para os órgãos de controle</i>	32
3.2 <i>Por que avaliar o impacto do controle?</i>	35
3.3 <i>Modelos existentes no mundo</i>	41
4 AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA ATUAÇÃO DO TCU NA REGULAÇÃO.....	43
4.1 Papel do TCU no controle da regulação de infraestrutura.....	43
4.2 Metodologia de AIR na avaliação do controle do TCU na regulação	47
4.2.1 <i>Definição do contexto e dos objetivos do controle</i>	49
4.2.2 <i>Identificação das opções de controle</i>	51
4.2.3 <i>Avaliação de custos e benefícios</i>	53
4.2.4 <i>Consulta pública</i>	54
4.2.5 <i>Mecanismos de implantação, compliance e monitoramento</i>	55
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

1 INTRODUÇÃO

A regulação exerce significativa influência na vida de pessoas, empresas e governos. Regras e obrigações impostas pelo Estado afetam a economia, o meio ambiente e a qualidade de vida da população. Espera-se, portanto, que as políticas instituídas pelos diversos reguladores estatais sejam eficientes, ou seja, gerem efeitos positivos para a sociedade.

Em uma democracia, a ação governamental deve ser transparente e *accountable*¹, fazendo com que o ato de prestar contas seja encarado não somente como um dever burocrático do gestor público, mas como instrumento impulsionador de efetivo controle social, capaz de permitir à sociedade desenvolver uma visão crítica e construtiva sobre o impacto e o desempenho das escolhas regulatórias.

A solução dos problemas enfrentados por um governo pode ser alcançada, como regra, de diversas formas – sempre haverá uma escolha a ser feita, um *trade-off*. O dever de *accountability* implica, assim, na motivação clara e convincente do caminho escolhido pelo regulador. Nesse contexto, a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) é uma ferramenta analítica de tomada de decisão, que considera custos e benefícios, ônus e bônus, pontos positivos e negativos de cada escolha regulatória disponível.

Com uso crescente em vários países, a AIR é um instrumento adotado em regra por reguladores, ou seja, aqueles que diretamente regulam o mercado por meio de normatização e fiscalização dos diferentes setores – agências reguladoras, autarquias, ministérios e outros órgãos executivos.

O intuito geral desse trabalho, contudo, é trazer uma discussão acerca da utilização de AIR em outras instituições de Estado que exercem uma “regulação indireta” capaz de causar efeitos significativos em uma variedade de setores econômicos e sociais. Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas são exemplos de instituições cuja influência exercida nos reguladores *stricto sensu*, por meio de suas decisões, causam impactos relevantes na sociedade. De forma mais específica, procura-se avaliar, em que medida, o Tribunal de Contas da União (TCU) pode utilizar o modelo existente de avaliação de impacto

¹ O termo *accountability* (do qual foi derivado o adjetivo *accountable*) não possui uma tradução exata para o português e geralmente é traduzido como prestação de contas, no entanto, vai além do ato de prestar contas e engloba o dever de justificar os resultados e o desempenho da ação do agente perante aqueles que lhe delegaram sua missão. De acordo com Ana Maria Campos (1990), a impossibilidade de traduzir *accountability* não se deve apenas à inexistência da palavra correspondente em português, mas também à inexistência dessa conduta na realidade política e social brasileira.

regulatório como instrumento de tomada decisão nos seus processos de controle externo na regulação brasileira.

O primeiro capítulo descreve sucintamente o mecanismo de AIR, sua motivação, definição conceitual e evolução histórica de sua utilização no mundo. Além disso, discute as principais vantagens e riscos inerentes à ferramenta, descreve os mais importantes princípios e elementos que norteiam o modelo usualmente adotado e, finalmente, discorre sobre as recentes experiências brasileiras com AIR.

O segundo capítulo aborda a necessidade do uso de AIR por instituições de controle governamental, denominadas Entidades de Fiscalização Superior (EFS). Inicialmente, este capítulo irá relatar a importância geralmente atribuída à AIR para o controle externo, como ferramenta adicional de avaliação e responsabilização do gestor público e, também, o papel da EFS como impulsionadora da melhoria na qualidade de AIRs produzidas por reguladores. Entretanto, o objetivo primordial é discutir por que faz sentido avaliar o impacto do controle, ou seja, aplicar AIR como mecanismo de *accountability* da EFS e descrever as iniciativas que existem com este propósito.

O terceiro e último capítulo abrange uma descrição do papel do TCU no controle externo da regulação e busca avaliar como os princípios existentes no modelo conceitual de AIR são aplicados pela Corte de Contas brasileira no controle da regulação e como podem contribuir para o aumento da eficiência de suas decisões.

2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

2.1 O que é AIR?

A missão do Estado, como mais importante interventor na sociedade e na economia, é desenvolver uma regulação eficiente e efetiva, pois o custo da intervenção de má qualidade é substancial. Regulação ineficiente aumenta os custos dos *stakeholders*, promove burocracia e complexidade desnecessárias na condução dos negócios, e reduz a capacidade do governo de atingir seus objetivos.

Há inúmeras maneiras e opções de interação do Estado com a economia, com as instituições e com as pessoas, inclusive a opção de não interagir. Instituição de tributos e subsídios, normatização da segurança do trabalho, regulação ambiental, fiscalização de trânsito são apenas alguns exemplos desse tipo de intervenção, cada uma buscando resolver determinado problema.

É intuitivo concluir que para cada problema com o qual o ente estatal se depara, há uma variedade de soluções que podem ser adotadas para combatê-lo.

Por exemplo, qual a política pública ideal para promover o financiamento da universalização do acesso à energia elétrica em um país de dimensões continentais como o Brasil, sujeito a sérias desigualdades econômicas regionais?

Poderia se pensar em utilizar recursos do Tesouro Nacional, deixando ônus para os contribuintes. Outra hipótese seria instituir um novo encargo setorial, assim, o fardo financeiro seria transferido para todos os usuários do sistema elétrico brasileiro. Seria ainda possível conceber que o financiamento ficaria a cargo de cada concessionária, causando impactos tarifários apenas na área de concessão beneficiada pelos investimentos.

Enfim, há uma gama de soluções, cada uma com pontos positivos e negativos, vantagens e desvantagens, de forma que se procura encontrar qual é a solução ótima para o problema, levando em consideração os objetivos do Estado para o caso em pauta, em termos de eficiência, efetividade, equidade etc.

Finalmente, é importante ressaltar que sempre existe a hipótese do nada fazer, neste exemplo, não promover nenhuma regulação de incentivo à universalização do acesso à energia elétrica. Assim, é preciso considerar a possibilidade de que qualquer medida adotada gere mais ônus do que bônus, não justificando a alteração do *status quo*.

O ponto chave dessa discussão, no entanto, é argumentar que, tendo em vista as diferentes opções do regulador, existe a necessidade de desenvolver mecanismos capazes de avaliar a qualidade da regulação estatal, embasando a tomada de decisão e promovendo transparência das razões da escolha regulatória.

Conceitualmente, é possível dividir os diferentes tipos de ferramenta de tomada de decisão em cinco categorias: política, consensual, empírica, por *benchmarking* e com utilização de *experts* (OCDE, 1997), conforme ilustra a Figura 1. Assim, toda regulação nasce por uma ou por uma mistura dessas categorias, variando em cada país de acordo com sua cultura, tradições políticas, estilo administrativo e problemas enfrentados. A Holanda, por exemplo, utiliza métodos consensuais com maior frequência que outros países, enquanto que os EUA se baseiam mais fortemente em métodos empíricos; países pequenos e em desenvolvimento se valem mais de *benchmarking* do que países grandes e desenvolvidos; e crises e escândalos noticiados na mídia que mobilizam a opinião pública podem ser o gatilho para adoção de mecanismos políticos.

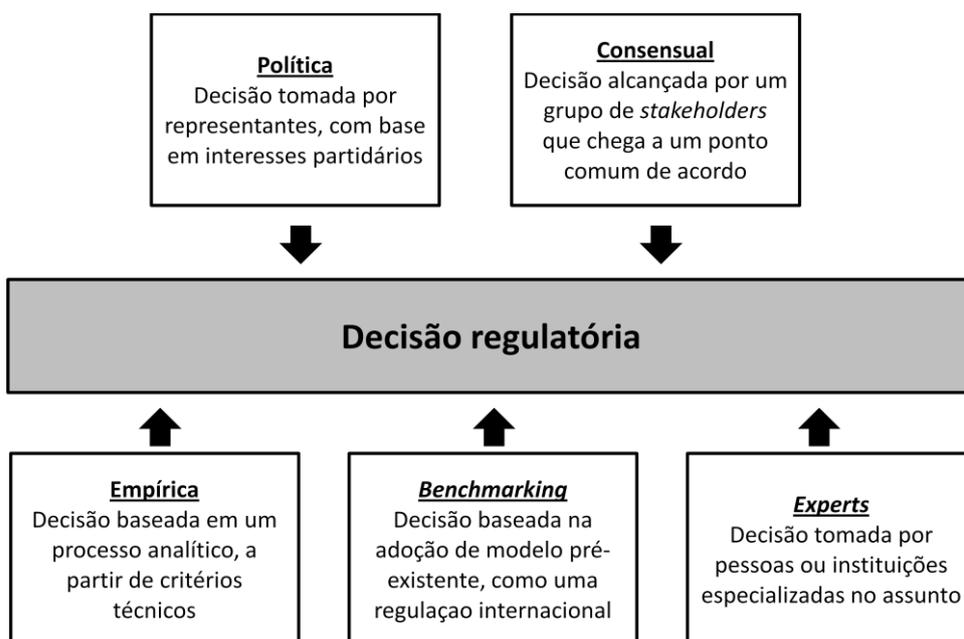


Figura 1: Categorias de tomada de decisão (OCDE, 1997, p.14-15)

Dentro desse contexto, a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) consiste em uma ferramenta de tomada de decisão empírica, que considera custos, benefícios e riscos que cada escolha regulatória pode gerar. Dessa forma, os diversos instrumentos governamentais que regulam a vida de empresas e cidadãos podem ser avaliados à luz do princípio da eficiência, permitindo, em tese, uma escolha regulatória ótima.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2008a) define AIR como uma ferramenta sistemática utilizada para examinar e medir os prováveis benefícios, custos e efeitos de regulações novas e existentes. Assim, trata-se de um relatório analítico, com evidências para suporte à tomada de decisão.

Já o governo norte-americano, por intermédio do *Office of Management and Budget* (OMB), chama de “Análise Regulatória” a ferramenta utilizada por agências reguladoras para prever e avaliar a provável consequência de suas regras, criando uma maneira formal de organização de evidências e de efeitos-chave (bons e ruins) das variadas alternativas que devem ser consideradas no desenvolvimento da regulação. A motivação deve avaliar se os benefícios da ação justificam os custos, assim como descobrir quais das possíveis alternativas é a mais eficiente (OMB, 2003).

De acordo com o *National Audit Office* (2009), a intervenção governamental deve ser feita somente quando necessária para atender políticas públicas, minimizando custos e impactos negativos na economia. Assim, a Avaliação de Impacto permite garantir que aqueles interessados possam entender e questionar por que o Governo está intervindo; como e em que extensão as novas políticas podem impactá-los; e quais os custos e benefícios estimados das medidas propostas vis a vis o *status quo*.

Em termos práticos, essa ferramenta se constitui de um relatório, de um estudo que toma como base dados analíticos e empíricos na tentativa de mensurar os pontos positivos e negativos de determinada política pública. As formas e conteúdos que o AIR pode assumir variam de acordo com a localidade em que é desenvolvido, no entanto alguns elementos estão presentes na grande maioria das abordagens: descrição e análise do problema que enseja a regulação; avaliação dos custos e benefícios envolvidos; processo de implementação das ações requeridas; e discussão sobre possíveis medidas alternativas à ação regulatória defendida.

Enfim, a avaliação de impacto poderia ser resumida em uma análise custo-benefício, que vem sendo utilizada pelos gestores públicos de muitos países ao longo dos anos, como forma de justificar as intervenções governamentais na economia.

Segundo Kirkpatrick e Parker (2007), as primeiras experiências com AIR foram desenvolvidas nos EUA nos anos 70, como uma resposta ao aumento percebido do custo regulatório decorrente da evolução das atividades de regulação iniciadas na década de 60, aliado às preocupações com uma maior pressão inflacionária na atividade econômica

decorrente dessas mudanças. Atualmente, o governo norte-americano, por intermédio do *Office of Management and Budget* (OMB), exige relatórios que detalhem custos e benefícios das atividades regulatórias governamentais.

Ainda segundo os supramencionados autores, no Reino Unido, a construção de um processo sistemático de avaliação governamental dos impactos regulatórios foi iniciada na era Thatcher, como parte da iniciativa desestatizante daquele governo. Desde então, essa prática passou a se tornar peça chave na definição e acompanhamento das políticas públicas britânicas, chegando ao ponto de que, em 1998, o Primeiro Ministro Tony Blair anunciou que nenhuma proposta regulatória poderia ser apreciada pelos diferentes ministérios sem uma análise de impacto regulatório.

Os exemplos anglo-americanos foram seguidos por outros países. Segundo relato da OCDE (2008a), a aplicação de AIR remonta a 1974 e evoluiu ao longo dos anos, passando a ser adotada por 26 dos seus 30 países membros no ano de 2004, conforme pode ser observado na Figura 2.

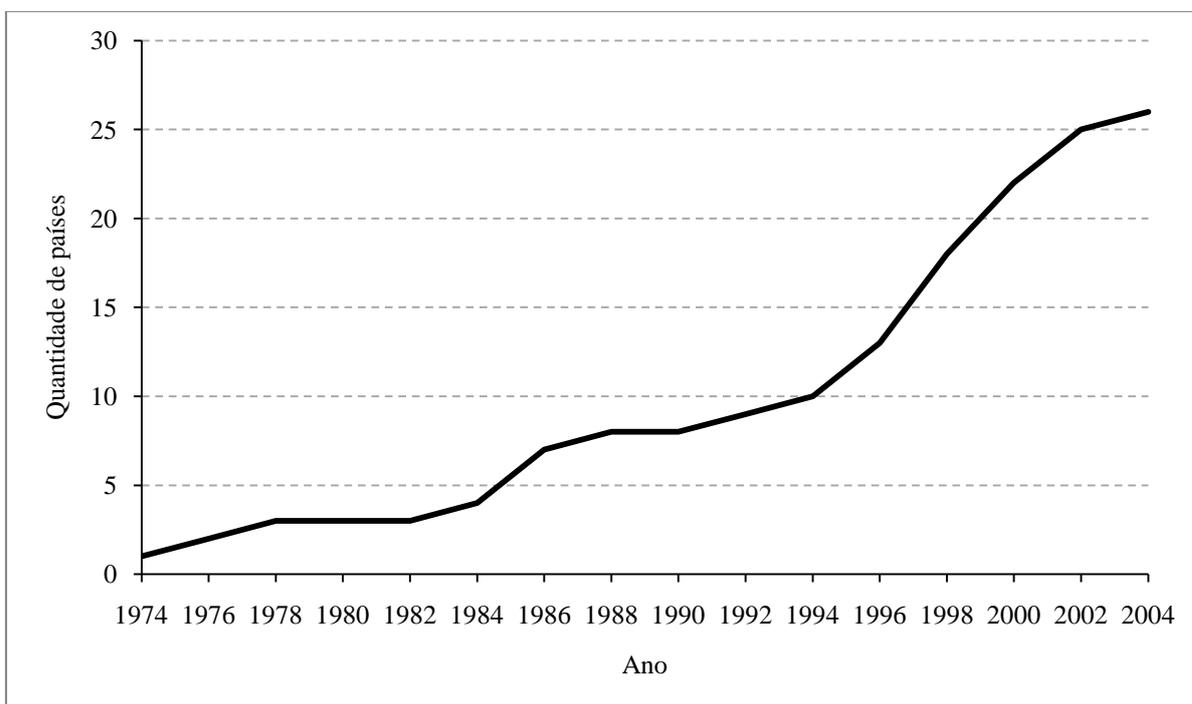


Figura 2: Evolução da quantidade países membros da OCDE que adotaram práticas de AIR entre 1974 e 2004 (OCDE, 2008a, p. 12).

O Brasil, por sua vez, ainda está tentando dar os primeiros passos na direção da avaliação de impacto regulatório. Nos últimos anos, iniciativas lideradas pelo Programa de Fortalecimento da Capacitação Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg) do

Governo Federal buscam criar uma estratégia de implantação e institucionalização de AIR². Entretanto, as iniciativas ainda são bastante preliminares e, até o momento, a maioria dos órgãos de Estado não dispõe de mecanismos formais de análise de impacto regulatório.

No que pese o diferente estágio de evolução da avaliação de impacto regulatório nos diversos países, o fato é que se trata de um processo cada vez mais difundido, devido a sua fundamental importância como ferramenta capaz de promover uma avaliação consistente da qualidade das políticas públicas.

2.2 Vantagens e desvantagens da AIR

Não é difícil concluir que a implementação de uma metodologia de avaliação de impacto regulatório nos diferentes países do mundo, pela própria acepção do nome em uso, faz parte de uma política regulatória mais ampla que precisa ser legitimada. Assim, como já foi exposto, surgiu a necessidade da busca por uma avaliação sistemática dos custos e benefícios da regulação governamental.

Dentro desse contexto, analisar os prós e contras da AIR é condição necessária para sua existência, pois, assim como as políticas que busca avaliar, a AIR nada mais é que uma forma de regulação. Portanto, para justificar seu uso é preciso responder a seguinte pergunta: quais são as vantagens e desvantagens (riscos) dessa metodologia?

Ora, se por um lado a possibilidade de promover uma avaliação da adequação das decisões governamentais pode trazer benefícios significativos, por outro lado, não é absurdo supor que existe o risco de a introdução da AIR se revelar uma jornada trabalhosa e custosa, tornando-se mais um componente burocrático capaz de desviar o foco do gestor público.

Tudo isso, logicamente, varia para cada situação, para cada país, para cada área de governo, para cada setor regulador e até mesmo de acordo com cada política ou regulamento que se propõe implementar ou avaliar. É preciso, portanto, aplicar o conceito de avaliação de impacto na decisão de implantação da AIR. Essa análise é de fundamental importância para prever desafios, riscos e oportunidades, assim como ajudar a entender qual o melhor caminho a seguir.

² Programa de Fortalecimento da Capacitação Institucional para Gestão em Regulação. Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/produtos-e-acoos>. Acesso em 29/5/2010.

A reforma regulatória que ocorreu em muitos países, inclusive no Brasil, abriu espaço para uma demanda crescente dos cidadãos de exigir uma ação governamental mais eficiente e transparente. Tanto é verdade que um dos marcos na reforma gerencial do Estado brasileiro nos anos 90 foi a introdução do princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

Dessa forma, a demanda natural da sociedade por políticas públicas “ótimas” faz surgir a necessidade de mecanismos como a AIR, que possibilitem análises robustas capazes de justificar a adequação e dar transparência a essas políticas.

Algumas vantagens da adoção do AIR são apontadas pela OCDE (2008a):

1. Melhoria da compreensão dos impactos das ações governamentais no mundo real, incluindo os benefícios e custos de cada ação;
2. Definição de prioridades entre as diferentes opções regulatórias, permitindo a transferência de recursos de políticas menos eficiente para políticas mais eficientes, com conseqüente aumento da efetividade e redução do custo da ação governamental;
3. Exposição da inter-relação existente entre diferentes políticas e capacidade de estabelecer *trade-offs* e permitir a integração dos objetivos de múltiplas ações do governo;
4. Aumento da transparência e controle social, devido à exposição do mérito das decisões e dos seus impactos;
5. Melhoria na *accountability* do processo decisório em níveis ministeriais e políticos; e
6. Maior aceitação e *compliance* com as políticas implementadas.

O governo irlandês (DEPARTMENT OF THE TOAISEACH, 2009) aponta outros importantes elementos que justificam a implantação da AIR:

1. Identificação de possíveis barreiras na condução dos negócios e capacidade de definir estratégias para minimizar os seus impactos;
2. Possibilidade de identificar potenciais efeitos anticompetitivos, políticas protecionistas e outros efeitos nocivos não previstos, antes de entrarem em vigor.

Como já discutido, faz-se necessário também analisar quais são as desvantagens e riscos envolvidos com a adoção do modelo de AIR. Nesse contexto, a OCDE (2008a) ressalta alguns pontos de atenção.

O primeiro se refere ao risco de criação de mais um processo burocrático na estrutura de tomada de decisão estatal. Principalmente em países com instituições de governo fragilizadas e sem recursos humanos capacitados para conduzir processos complexos de avaliação de impacto, o conceito de AIR pode ser de difícil compreensão e implantação. Dessa forma, é preciso um cuidado especial para não transformar uma ferramenta útil em mais um empecilho para o funcionamento eficiente da máquina pública.

A construção de um modelo de AIR eficaz envolve uma série de desafios que precisam ser levados em consideração, como:

- coleta de dados e informações confiáveis;
- construção de análises sólidas capazes de comparar custos e benefícios de ações regulatórias complexas, cujos impactos futuros são de difícil predição;
- alinhamento das decisões políticas com as decisões técnicas; etc.

Em suma, a construção de um processo de avaliação de impacto regulatório demanda recursos, tempo e comprometimento das instituições públicas e da liderança do Estado.

Outro elemento que deve ser considerado é a possibilidade de a limitação no conhecimento e na aceitação da AIR, pelas instituições públicas e pela sociedade, reduzir sua capacidade de aperfeiçoar a qualidade da regulação. É preciso equacionar o desafio de como legitimar um processo que exige participação e aceitação da sociedade no curto prazo, mas entrega resultados positivos de longo prazo.

Note que a execução da AIR por si só não resolve os problemas da regulação. É um erro pensar que uma ferramenta de avaliação pode substituir o processo de escolha política. Trata-se tão somente de um facilitador para prover informações e trazer justificativas consistentes da opção de ação governamental.

Dessa forma, para assegurar resultados são necessários alguns elementos-chave para transformar a análise em ação, como participação da sociedade, envolvimento de

gestores públicos e enfraquecimento da resistência de políticos temerosos em perder o controle do processo de tomada de decisão.

Portanto, desafios e riscos existem, e devem ser analisados à luz das circunstâncias de cada caso, de forma a garantir que os benefícios listados possam se sobrepor às dificuldades inerentes da implementação da AIR em um país, departamento de governo ou setor econômico específico.

Um caminho que pode ser trilhado é optar por uma estratégia de implementação da AIR “passo a passo”, concentrando seus esforços iniciais em áreas específicas prioritárias e, posteriormente, expandindo a metodologia para outros campos. Essa abordagem permite enfrentar os desafios e usufruir os benefícios da AIR de forma paulatina, em um processo de aprendizado e legitimação gradual.

2.3 Elementos constitutivos de uma avaliação de impacto

Analisando experiências de diferentes países e setores governamentais, observa-se que apesar de o processo de construção de um relatório de AIR, assim como os elementos que o constituem, variar bastante, existem algumas dimensões básicas presentes em quase todos os exemplos. Segundo a OCDE (2008a), esse processo deve conter, pelo menos, cinco elementos, conforme descrito da Figura 3.

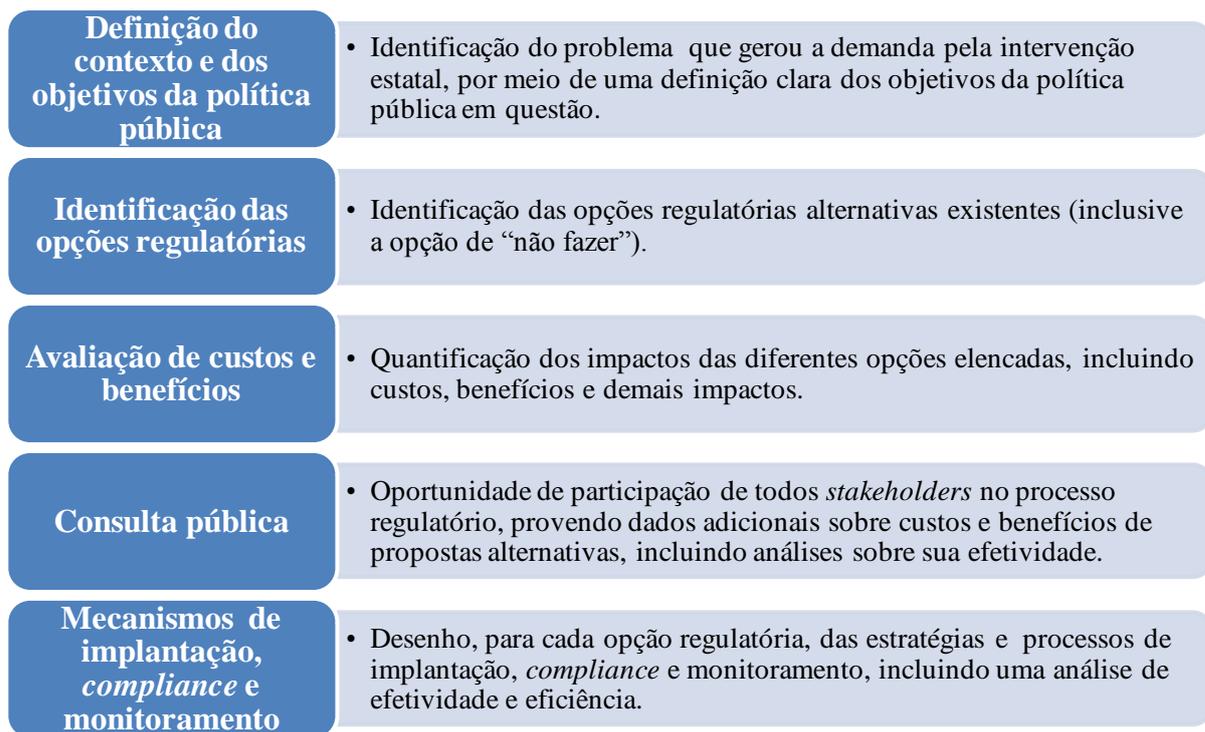


Figura 3: Elementos constitutivos da Avaliação de Impacto Regulatório (OCDE, 2008a).

Logicamente, a complexidade das análises desenvolvidas ao longo do processo de avaliação varia conforme o problema e com sua importância relativa. Em outras palavras, espera-se que quanto maior for o impacto e a relevância daquilo que se pretende regular, maior deve ser a profundidade da avaliação conduzida.

Para resolver esse dilema, alguns países (OCDE, 2008a) definem limites para aplicação de AIR, fazendo com que as potenciais regulações para avaliação passem por um filtro e que somente aquelas de maior relevância sejam submetidas a um processo robusto de avaliação de impacto. Os EUA, por exemplo, têm como limite propostas de regulação de impacto estimado em US\$ 100 milhões, já o Canadá, tem como limite US\$ 50 milhões. É possível ainda definir essa fronteira por meio de outros critérios qualitativos como impacto na competitividade e na abertura dos mercados, capacidade de geração de empregos, aumento de produtividade, grau de inovação tecnológica etc.

Independente dos critérios quantitativos ou qualitativos a serem escolhidos, os reguladores devem ter em mente que seus recursos são escassos, e que procedimentos de AIR, por mais que gerem valor, devem ser conduzidos de acordo com as prioridades da sociedade em questão. Assim, é importante definir limites para aplicação da AIR, abrindo assim a possibilidade de até mesmo desenhar AIRs com diferentes tipos de aprofundamento, a depender da relevância do problema em análise.

Não há fórmula pré-definida para conduzir em detalhes um processo de avaliação regulatória, pois análises robustas capazes de gerar valor demandam julgamento profissional – problemas regulatórios diferentes exigem foco, análises e soluções distintas, a depender da natureza e da complexidade da situação. Entretanto, uma boa avaliação deve ser consistente e transparente, de forma a permitir que terceiros não envolvidos no processo sejam capazes de entender premissas, análises e conclusões formuladas no AIR (não necessariamente concordar com elas).

2.3.1 Definição do contexto e dos objetivos da política pública

O primeiro passo na construção da AIR é a descrição do contexto da regulação em análise, em outras palavras, a apresentação do pano de fundo que envolve os problemas ou os desafios que a regulação proposta pretende atacar. Dessa forma é possível prover aos usuários do documento, que não são necessariamente conhecedores do problema, uma visão geral do cenário econômico, político e social acerca do tema motivador da ação governamental.

É importante ressaltar que o objetivo dessa seção não é trazer uma descrição detalhada e exaustiva de fatos históricos e políticos ou análises econômicas e financeiras aprofundadas, mas trazer um panorama da situação enfrentada, dos principais atores envolvidos, assim como apresentar as regulações atualmente existentes que serão eventualmente melhoradas ou substituídas.

Enfim, trata-se da apresentação dos elementos-chave do problema que justificam a intervenção governamental proposta.

Contextualizado o problema, faz-se necessário identificar os objetivos da regulação em pauta. Ou seja, é preciso responder: o que se busca atingir com essa ação? A descrição de objetivos gerais e específicos da ação governamental busca estabelecer, respectivamente, a estratégia global da política pública e seus impactos imediatos na sociedade.

As boas práticas internacionais (DEPARTMENT OF THE TOAISEACH, 2009) sugerem que os objetivos especificados no AIR devem ser mensuráveis – em termos de impactos e prazos – e claramente relacionados ao contexto do problema que se busca atingir. Outro aspecto relevante levantado pela OMB (2003) diz respeito à necessidade de o

regulador justificar que a regulação, além de necessária, é legal. É preciso deixar explícitos os fundamentos constitucionais, legais ou infralegais que conferem competência àquele ente público para atacar o problema na forma proposta.

2.3.2 Identificação das opções regulatórias

Após a definição do contexto e dos objetivos, deve ser feita uma descrição das opções regulatórias capazes de atacar o problema, considerando inclusive a possibilidade de “nada fazer”. Até mesmo quando a manutenção do *status quo* é inaceitável na prática, esta opção pode ser útil como parâmetro de comparação com as outras opções regulatórias.

Assim, a depender do contexto do problema e dos objetivos que se buscam alcançar, há um maior ou menor número de escolhas disponíveis ao regulador, tanto no que se refere às diferentes formas de regulação, quanto às diferentes formas de implementação da regulação.

2.3.3 Avaliação de custos e benefícios

O próximo passo da metodologia consiste em identificar e analisar os principais custos e benefícios de cada uma das opções regulatórias – note que se deve ir além da simples relação dos impactos, buscando avaliá-los, seja de forma quantitativa ou qualitativa.

Este, certamente, é o ponto mais sensível e mais relevante do processo de avaliação de impacto, pois trata dos elementos que embasam a tomada de decisão do gestor público. Portanto, quanto mais robustas forem as análises que suportam a avaliação dos pontos positivos e negativos das opções regulatórias, maior será a qualidade esperada da regulação escolhida.

Assim, valorar financeiramente os impactos de cada opção regulatória deve ser feito sempre que possível, no entanto, nem sempre isso será viável. Nesses casos, o regulador deve tentar quantificá-los por meio de outros parâmetros (e.g.: número de vidas salvas, redução no volume de tráfego, aumento na qualidade do serviço etc.) e, quando não for possível, qualificá-los.

O nível de profundidade dessa análise pode ser maior ou menor, a depender da relevância do problema em questão. Entretanto, independente dos parâmetros qualitativos ou quantitativos de avaliação e do seu rigor analítico, uma análise formal de custos e

benefícios deve ser conduzida para cada opção regulatória. Em todos os casos, deve-se sempre ter em mente que o risco da “não regulação” deve ser confrontado com os custos e benefícios das diversas opções de ação governamental.

Por mais que o objetivo deste trabalho não seja abordar de forma exaustiva os diferentes tipos de custos e benefícios que podem ser utilizados como parâmetros de avaliação de impacto, é importante ressaltar que é possível entendê-los sob diferentes aspectos: tangíveis e intangíveis; diretos e indiretos; “*welfaristas*” e “*consumeristas*” etc. É importante incluir nessa análise os efeitos colaterais indesejáveis esperados da regulação, assim como seus benefícios marginais (OMB, 2003). Cabe, então, ao regulador, durante a confecção da AIR, caracterizar e avaliar os diferentes tipos de custos e benefícios que impactam a sociedade, os negócios e o governo.

Há três principais formas de avaliar o impacto de uma regulação (OCDE, 2008b): análise custo-benefício, análise custo-efetividade e análise multicritério.

A análise de custo-benefício (ACB) muitas vezes se confunde com o próprio AIR e consiste em dimensionar os custos e os benefícios financeiros gerados por determinada proposta de regulação e, a partir da comparação desses valores, tomar a decisão que gere maior resultado para o sistema.

Dessa forma, a metodologia ACB é uma “melhor prática” no processo de avaliação de impacto, pois permite quantificar ônus e bônus das diferentes políticas públicas e compará-las ao longo do tempo, permitindo, assim, que se identifique o valor presente líquido de cada opção e que se estabeleça um critério monetário para tomada de decisão.

Essa ferramenta, por mais atraente e pragmática que possa parecer, torna-se de difícil aplicação na medida em que são avaliadas decisões regulatórias mais complexas. Já foi discutido que políticas públicas geralmente envolvem efeitos de difícil mensuração (principalmente no que se refere a benefícios) como questões ambientais, de qualidade de vida, de eficiência do serviço público, de saúde da população – aspectos cuja monetarização pode ser inviável. Como calcular o benefício financeiro, por exemplo, advindo da preservação de uma vida?

Apesar das dificuldades práticas encontradas na aplicação da análise custo-benefício, não se deve desprezar a importância desta técnica. Mesmo que não seja possível quantificar com precisão o benefício financeiro líquido da regulação, a ACB é extremamente útil para calcular os diferentes custos e benefícios esperados, e submetê-los, posteriormente, a

análises qualitativas. Ademais, é possível utilizar uma “ACB parcial”, aplicando a metodologia para os aspectos que podem ser quantificados com segurança e utilizar esse resultado como um critério adicional de decisão.

Outra forma de se avaliar impacto é por meio da chamada análise custo-efetividade (ACE). Trata-se de ferramenta que pode substituir a ACB em situações nas quais existe uma dificuldade específica em se quantificar os benefícios da regulação.

É intuitivo concluir que a identificação de benefícios é mais fácil que a de custos. Ora, como os benefícios esperados são, na maioria das vezes, a razão da propositura da política pública em análise, é de se esperar que os reguladores já tenham debatido de forma mais exaustiva os potenciais impactos positivos esperados.

Contudo, determinar o tamanho desses benefícios, especialmente o seu valor monetário, é extremamente difícil. Este fato se deve as questões já discutidas relacionadas à natureza intangível de muitos dos objetivos das políticas públicas.

Nesse contexto, a ACE é uma metodologia mais limitada quando comparada a ACB, e busca responder a seguinte pergunta: “Qual das opções permite atingir os objetivos regulatórios a um menor custo?”. Em outras palavras, a ferramenta alternativa propõe considerar que as diferentes opções regulatórias trarão os mesmos benefícios e tomar decisão por meio da minimização dos custos.

Nota-se que esse tipo de abordagem é recomendado quando existe uma convicção de que o *status quo* deve ser alterado, ou seja, alguma medida regulatória deve ser tomada – a única dúvida é qual opção seguir. Assim, não há um debate do custo-benefício de se implantar uma regulação (toma-se como premissa de que os bônus superam os ônus), assumindo que este é positivo.

Finalmente, a terceira técnica de avaliação de impacto é a análise multicritério (AMC): metodologia que busca prover uma forma sistemática e transparente de tomada de decisão em situações em que não é possível quantificar os impactos regulatórios.

A grande maioria das regulações e políticas públicas busca atingir objetivos intangíveis, como melhorias em segurança pública, saúde, governança, transparência, enfim, impactos na sociedade que dificilmente poderão ser monetarizados ou, até mesmo, quantificados. No entanto, é um erro concluir que essas ações não podem ter seus impactos avaliados.

Para resolver esse problema, a AMC utiliza dados qualitativos ou quantitativos, tangíveis ou intangíveis, assim, podem ser levados em conta diversos critérios, em simultâneo, na análise de uma situação complexa.

A ferramenta, a partir da identificação dos objetivos da política pública, busca definir quais são os elementos (critérios) que irão caracterizar o atendimento desses objetivos. Aos critérios, ordenados de acordo com sua importância relativa, são atribuídas “notas” ou “escores” para cada opção regulatória em análise. O motivo para ordenação dos critérios é atribuir uma escala de importância relativa e estabelecer pesos para cada critério, permitindo assim que se determinem níveis de preferência. Finalmente, o produto de pesos e notas geram um resultado final e uma resposta para a tomada de decisão.

Um exemplo dessa metodologia está apresentado na Figura 4, que demonstra a aplicação do AMC em uma ação governamental, cujo objetivo é atacar o problema de saúde dentária da população (OCDE, 2008b). Neste caso, as opções de regulação são: a) obrigar às concessionárias de abastecimento a adicionar flúor na água potável; b) realizar uma campanha educativa para incentivar a escovação dentária e a consulta a dentistas; e c) prover serviço gratuito de odontologia à população de baixa renda.

Critério	Peso	Adição de flúor	Campanha de prevenção	Dentistas gratuitos
Efetividade na melhoria da saúde dentária	4	5 (20) ³	3 (12)	3 (12)
Capacidade de resolver os problemas dentários existentes	2	0 (0)	1 (2)	5 (10)
Capacidade de resolver os problemas dentários da população menos assistida	2	4 (8)	2 (4)	5 (10)
Impacto equitativo nas diferentes regiões do país	1	5 (5)	5 (5)	3 (3)
Custo ⁴	-4	1 (-4)	2 (-8)	4 (-16)
Resultado final		29	15	19

Figura 4: Exemplo de aplicação da análise multicritério na avaliação de impacto.

Não é difícil notar que há certo grau de subjetividade na definição dos pesos e das notas, o que pode afetar o resultado da análise. A depender dos valores escolhidos para cada peso e cada nota, é possível que o produto final da avaliação seja alterado, elencando, assim, uma opção regulatória ótima diferente.

³ Os números entre parênteses representam o produto da nota atribuída a cada opção com o respectivo peso.

⁴ O peso do custo é negativo, pois este critério influi na decisão de forma oposta quando comparado aos demais critérios – quanto maior o custo, menor a atratividade da alternativa de regulação.

Esse problema, contudo, não tira as qualidades da metodologia em questão. O que está em jogo é a capacidade de avaliar as diferentes variáveis de forma sistemática e analítica. Se existe uma desconfiança de que, no caso em estudo, as escalas de pesos e de notas podem influenciar o resultado da análise, é possível repeti-la para diferentes cenários (por exemplo, considerando que todos os pesos são unitários), avaliar o resultado e, se for necessário, explicitar as diferentes premissas e produtos da análise.

Independente da abordagem metodológica escolhida (ACB, ACE, AMC ou, até mesmo, uma combinação das três anteriores), o ponto-chave dessa discussão é a necessidade de um mecanismo analítico, seja qualitativo ou quantitativo, de mensuração de impacto no contexto do AIR, capaz de justificar a escolha do regulador. Adicionalmente, este mecanismo deve ser confiável aos olhos de terceiros não envolvidos no processo – transparência e reprodutibilidade são, portanto, características essenciais. Devem-se explicitar quais são as premissas, dados, métodos e cálculos envolvidos na estimativa dos custos e benefícios, assim como tratar de forma franca as incertezas e fragilidades do modelo adotado.

2.3.4 Consulta Pública

As melhores práticas internacionais (DEPARTMENT OF THE TOAISEACH, 2009; OCDE, 2008a; OMB, 2003) revelam que a realização de consulta pública com os principais *stakeholders* deve ser realizada o mais cedo possível dentro do processo da AIR. O *feedback* de terceiros interessados e conhecedores da situação em análise é uma importante fonte de informação sobre custos, benefícios e impactos das regulações, assim como de propostas alternativas às elencadas pelo regulador. Adicionalmente, gera maior segurança de que todos os aspectos, informações e dados relevantes que permeiam a discussão foram levantados.

Há uma grande quantidade de formas de operacionalizar consultas públicas: promoção de audiências públicas; envio de estudos preliminares para *stakeholders* selecionados; criação de conselhos consultivos etc. A utilização de cada um delas (ou até mesmo de uma combinação delas) vai depender do estágio de desenvolvimento da AIR, da relevância dos assuntos em debate, e da capacidade do regulador de promover determinado mecanismo de consulta pública.

É importante, no entanto, perseverar pela aplicação de mecanismos de consulta pública eficientes, capazes de contribuir para a qualidade da AIR e aumentar o

comprometimento dos diferentes *stakeholders* com a política governamental escolhida. Os diferentes participantes do processo somente irão contribuir se entenderem que poderão influenciar na escolha do regulador, a partir de uma discussão estruturada sobre o problema em análise e seus potenciais impactos para os respectivos grupos de interesse.

2.3.5 Mecanismos de implantação, *compliance* e monitoramento

Outro elemento importante no modelo conceitual de AIR é a descrição dos mecanismos de implantação, *compliance* e monitoramento.

Implementar uma nova política pública requer capacidade de mudança daqueles que serão responsáveis pelo seu uso, assim, necessidades de investimentos em recursos físicos e humanos devem ser contempladas no processo de avaliação de impacto. A escolha do regulador, além de atender o critério de custo-benefício ótimo, deve ser factível, tendo em vista a realidade da administração pública.

Dessa forma, a AIR deve reservar uma seção específica para discutir os principais passos necessários à implantação da regulação escolhida, descrevendo os principais processos de mudança e elencando responsáveis, recursos necessários, tempo estimado de implantação e impactos esperados ao longo do processo.

Intrinsecamente relacionada ao processo de implementação da nova regulação está a sua capacidade de *compliance*, ou seja, de garantir o comprometimento dos futuros reguladores e regulados com as mudanças propostas. É preciso, assim, evitar a criação de “letra morta” ou “leis que não pegam”. O impacto gerado pela regulação está diretamente relacionado à aderência dos diversos atores (governo, empresas e cidadãos) aos seus desígnios.

Dentro de um processo de AIR, é necessário fazer uma estimativa realista da capacidade esperada de *compliance* da regulação, da proporção de pessoas – sejam físicas ou jurídicas – que irão aderir à nova regulamentação. Logicamente, não se trata de uma percentagem precisa, mas de uma percepção qualitativa dessa característica. A partir desse tipo de análise, caso seja identificado um risco significativo de não comprometimento com a nova regulação, é possível antever a necessidade de criação de mecanismos que mitiguem esse problema ou, no limite, de mudança na opção regulatória escolhida.

Interessante proposta de modelo para identificação da capacidade de *compliance* é o adotado pela Holanda (OCDE, 2008b), analisando o problema a partir de duas⁵ dimensões.

A primeira está relacionada à disposição natural do grupo regulado em seguir voluntariamente as mudanças legais propostas. Logicamente, essa “vontade” está diretamente relacionada à percepção de razoabilidade e legitimidade da regulação, assim como à comparação entre o “custo de seguir” e o “custo de não seguir” as regras impostas ao grupo. A segunda dimensão se refere à capacidade do poder público de constrangimento ao cumprimento da regulação, ou seja, quais são e quão efetivos são os mecanismos do Estado de coação; a que ações, fiscalizações e sanções estão sujeitos os grupos afetados pela regulação. Trata-se de uma discussão em torno dos recursos estatais disponíveis para o monitoramento das suas determinações, assim como da efetividade das sanções eventualmente impostas.

O senso comum indica que o “comprometimento voluntário” tende a ser reduzido, de forma que se esperam da AIR propostas de implementação da nova regulação que abarquem mecanismos eficientes de *enforcement*⁶.

Finalmente, é preciso ter em mente que, paralelamente aos esforços depreendidos para garantir *compliance*, é necessário definir mecanismos de monitoramento capazes de medir, ao longo do tempo, a aderência dos regulados à nova regulamentação, assim como a efetividade das normas criadas em resolver os problemas que motivaram sua criação. Recomenda-se (DEPARTMENT OF THE TOAISEACH, 2009) a criação de indicadores de performance capazes de avaliar em que medida a regulação está atingindo seus objetivos. Essas ferramentas funcionarão como termômetro que permitirá ao regulador identificar potenciais falhas e oportunidades de aperfeiçoamento nas políticas públicas implantadas.

2.3.6 Outros pontos de atenção

Além dos elementos constitutivos da AIR supramencionados, há alguns pontos relevantes que merecem a atenção do regulador, em um processo de avaliação de impacto.

⁵ Originalmente, estavam descritas 3 dimensões: *compliance* voluntária; *enforcement*; e poder sancionador. Neste trabalho, optou-se por unir as duas últimas em uma única dimensão.

⁶ Capacidade que o poder público dispõe para forçar os diferentes envolvidos a seguir, de forma adequada, a regulamentação proposta.

Um dos principais elementos a serem considerados na introdução de mecanismos empíricos de tomada de decisão, como AIR, é a garantia de comprometimento político. Em outras palavras, é preciso assegurar que os diferentes tomadores de decisão – parlamentares, ministros, diretores de agências reguladoras, entre outros – apoiem e utilizem a avaliação de impacto regulatório, em substituição ou de forma complementar aos mecanismos políticos existentes.

A experiência internacional (OCDE, 2008a) aponta duas soluções para mitigar o problema de falta de comprometimento político com a AIR: envolvimento de *stakeholders* e definição de marco legal da avaliação de impacto.

Em primeiro lugar, argumenta-se que o apoio político é facilitado por meio da identificação e convencimento dos principais atores internos e externos à administração pública sobre a importância de mecanismos de AIR. Atores internos compreendem o alto escalão do governo, como presidente e ministros do núcleo estratégico do governo (por exemplo, o convencimento do Presidente da República ou do Ministro Chefe da Casa Civil é um atalho para conseguir o comprometimento político dos demais ministros do executivo), e atores externos compreendem acadêmicos, associações comerciais, industriais e de consumidores.

Paralelamente ao envolvimento de *stakeholders*, outro mecanismo eficaz para o *compliance* político é a definição de um marco legal para a avaliação de impacto. Leis, decretos e demais normas infralegais podem forçar o comprometimento de reguladores com a aplicação de mecanismos de AIR. A seguir, alguns exemplos de como diferentes países definiram seus marcos legais para avaliação de impacto (OCDE, 2004).

AIR com base em...	Países
Leis <i>stricto sensu</i>	República Checa, Coreia do Sul, México e Brasil ⁷
Decreto do Presidente da República ou Primeiro Ministro	EUA, Austrália, França, Itália, Áustria e Holanda
Outras formas de regulamentação	Canadá, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Alemanha, Portugal, Suécia e Inglaterra.

Figura 5: Marco legal que regulamenta a AIR em diversos países (OCDE, 2004)

⁷ No Brasil ainda não há legislação sobre avaliação de impacto regulatório, no entanto, o Projeto de Lei nº 3.337/2004 pretende instituir esse mecanismo no processo decisório das agências reguladoras brasileiras.

Outro aspecto importante a ser considerado é a tempestividade dos mecanismos de avaliação de impacto dentro do processo decisório do regulador. A execução de AIR não pode ser uma mera etapa burocrática, realizada unicamente para justificar a escolha regulatória, mas deve existir como elemento capaz de contribuir significativamente na tomada de decisão. Portanto, a integração dessa ferramenta no processo de definição das políticas públicas, de forma tempestiva, é mandatória, conforme ilustrado na Figura 6.



Figura 6: Condução de AIR dentro do processo de definição de política pública (OCDE, 2008a, p. 17).

Como a AIR permite uma avaliação comparativa das diferentes opções de ação governamental, faz sentido inserir esse mecanismo já nos primeiros estágios do processo regulatório. Caso a execução da AIR ocorra ou se complete em fases finais do decurso da tomada de decisão, aumenta o risco de aspectos fundamentais a respeito de custos, benefícios, riscos e alternativas de regulação não serem considerados.

Seguindo com a discussão sobre elementos-chave que devem ser considerados para implementação de mecanismos de AIR, é preciso destacar a importância da capacitação e fortalecimento do corpo técnico da administração pública, para que se permita a execução das técnicas de avaliação de impacto.

Dessa forma, as instituições designadas para conduzir a avaliação de impacto regulatório (ex.: agências reguladoras) devem contar com recursos humanos suficientes e qualificados para a missão, que envolve conhecimentos bastante específicos em áreas como política pública, jurídica, econômica, financeira e administrativa. Logicamente, a utilização de especialistas e consultores externos é possível e aconselhável, contudo, é

imprescindível que as organizações públicas contem, pelo menos, com capacidade de discussão no curto prazo e possibilidade de incorporação dos conhecimentos externos no médio/longo prazo.

Por fim, vale a pena ressaltar que os mecanismos de AIR podem ser utilizados tanto em regulações novas quanto existentes, ou seja, além de contribuir para tomada de decisão na criação de novas políticas públicas, a avaliação de impacto pode ser utilizada pra revisar as existentes. Segundo a OCDE (2008a) isso é particularmente importante em países em desenvolvimento, nos quais as regulações existentes podem estar causando efeitos indesejáveis e não há um consenso político sobre a necessidade de mudança – os resultados da análise de impacto podem formar massa crítica e serem catalisadores da mudança esperada.

2.4 Experiência brasileira com uso de AIR

A reforma do estado brasileiro, iniciada na década de 90, teve como um de seus principais objetivos retirar do governo a função executora e operacional de serviços públicos não exclusivos, principalmente nos setores de infraestrutura. A prestação de serviços como telecomunicações e distribuição de energia elétrica passou a ser realizada por terceiros, geralmente não pertencentes ao Poder Público, e materializada pelos instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988: concessões, permissões e autorizações.

Ao afastar-se da prestação direta desses serviços, a Administração Pública passou a reservar para si as atividades de regulação e fiscalização. Assim, paralelamente à descentralização de atividades para o setor privado, foram criados entes estatais com o objetivo de regular o mercado de forma autônoma, garantir um ambiente estável e economicamente atrativo e preservar o interesse público – as agências reguladoras.

As agências reguladoras surgiram, então, como produto da reforma regulatória. Apresentam-se, ainda, como instrumento para atuação do Estado na regulação de mercados, notadamente naqueles casos em que serviços públicos passaram a ser exercidos porque setores haviam sido privatizados. A criação das agências reguladoras no Brasil, no entanto, foi acompanhada da expectativa de solução para um sem número de questões. A proposta de sua criação foi recebida como resposta para “qualquer problema de desgoverno nas áreas privatizadas, para crises e problemas emergentes, para solução de qualquer matéria até então não sanada” (RAMALHO, 2009, p.153).

Dessa forma, a opção brasileira, assim como a de muitos outros países, seguiu o modelo anglo-americano nos quais o Estado deveria delegar a gestão de serviços públicos e coletivos a empresas privadas, com a condição de instituir agências administrativas independentes, construindo, assim, um aparato regulatório capaz de prevalecer sobre os vícios detectados anteriormente na administração pública nos mais distintos setores, de audiovisual à vigilância sanitária, passando por telecomunicações, saúde, energia e transporte, conforme explica Cruz (2009).

Esses novos entes estatais – as agências reguladoras – tem como principal diferencial sua maior autonomia em relação ao núcleo do governo, ou seja, a Presidência da República e os ministérios. Essa maior autonomia é caracterizada por uma série de atributos, destacando-se independência decisória, autonomia administrativo-financeira, ausência de vinculação hierárquica ao Ministério supervisor, e estabilidade e mandato fixo dos dirigentes (RAMALHO, 2009).

Em suma, o Estado Regulador brasileiro, geralmente por meio de suas agências independentes, busca fiscalizar, normatizar e dirimir conflitos inerentes às atividades reguladas – criando regras, direitos e deveres e, conseqüentemente, transferindo recursos entre concessionárias e usuários.

De forma que, por mais que tenha perdido o papel de executor, o Estado ainda exerce importante influência nessas atividades. No entanto, espera-se que a interferência estatal seja feita de forma eficiente, ou seja, os benefícios da ação devem suplantar seus eventuais ônus. Nesse sentido, a necessidade de desenvolvimento de instrumentos de *accountability* e transparência das decisões públicas tornou-se uma tarefa imperativa das novas democracias.

Dentro desse contexto, como já foi discutido neste trabalho, a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) consiste em uma ferramenta de tomada de decisão, que considera custos, benefícios e riscos que cada escolha regulatória pode gerar. Dessa forma, os diversos instrumentos governamentais que regulam a vida de empresas e cidadãos podem ser avaliados à luz do princípio da eficiência, permitindo, em tese, uma escolha regulatória ótima.

Mecanismos de AIR como parte do processo regulatório brasileiro, no entanto, ainda é uma realidade distante. Segundo Gaetani e Albuquerque (2009), o Brasil não conta com programa articulado de melhoria regulatória, mas é possível afirmar que existe

consenso crescente sobre a necessidade de se aprimorar o sistema regulatório brasileiro, de forma que o governo vem adotando medidas nesse sentido desde 2003.

O Projeto de Lei nº 3.337/2004, por exemplo, ainda em apreciação no Congresso Nacional, busca estabelecer um conjunto homogêneo e estável de regras para orientar a gestão e a atuação das agências reguladoras, criando, assim, uma “Lei Geral das Agências Reguladoras”.

No mesmo esteio, em 2007, foi instituído, por meio do Decreto nº 6.062, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Pro-Reg), sendo coordenado pelo Ministério da Casa Civil e cuja finalidade é promover o fortalecimento dos mecanismos institucionais para gestão, propiciando condições para a melhoria da qualidade da regulação, a consolidação da autonomia decisória das agências reguladoras federais, e o aperfeiçoamento dos instrumentos de supervisão e de controle social.

Os exemplos de medidas acima citados buscam aprimorar a regulação em diversos aspectos além das dimensões de controle e *accountability*, envolvendo aspectos como independência, autonomia financeira, formulação de políticas públicas, relacionamento interinstitucional etc. Contudo, o “desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR” (BRASIL, 2010c, p.4) é parte integrante e essencial desse processo de aperfeiçoamento da regulação.

Assim, o governo brasileiro já começou a introdução da AIR como parte dos esforços do Pro-Reg, em um processo gradual no qual os reguladores do país irão ser capacitados para melhorar a elaboração de notas técnicas com dados concretos para explicar os diferentes impactos que podem ter essa possível ação, sendo necessário que os órgãos reguladores demonstrem quais são as diferentes opções viáveis existentes para resolver o problema regulatório (BRASIL, 2010d).

Dessa forma, busca-se que o processo permita uma maior participação e controle social, sendo necessário obter informações mais precisas sobre a maneira como as diversas opções podem afetar grupos específicos, tais como consumidores ou empresas de pequeno porte.

Por se tratar de algo novo na estrutura público-burocrática brasileira, é necessário investir em capacitação dos servidores das agências reguladoras e dos ministérios supervisores para garantir que existam bases para implementar a ferramenta; e em atividades

de sensibilização dos dirigentes dos órgãos reguladores para assegurar o apoio político de alto nível exigido para a introdução de uma ferramenta dessa natureza (BRASIL, 2010d).

O Pro-Reg está promovendo a realização de alguns projetos pilotos para introduzir o uso da AIR, até o momento, três⁸ agências reguladoras participam dessa iniciativa: Anvisa, Aneel e Ancine (BRASIL, 2010e). Os resultados preliminares dessas iniciativas estão descritos no quadro abaixo.

Agência	Resultados alcançados
Anvisa	<ul style="list-style-type: none"> • Esta agência já trabalha há vários anos na introdução da AIR. • Temas selecionados pela Diretoria são objetos de projetos-piloto, como parte dos problemas identificados na agenda regulatória daquela agência, sendo que vários deles têm sido tratados como objeto de AIR. • Foi padronizada a elaboração de notas técnicas por meio de um Relatório Preliminar de Análise de Dados de Impacto Regulatório.
Aneel	<ul style="list-style-type: none"> • Foi criado um grupo de trabalho composto por técnicos de diversas áreas para iniciar os trabalhos de AIR na agência. • A agência decidiu desenvolver projeto-piloto no tema medidores de energia eletrônicos, em especial, quanto à forma de implantação desses medidores no Brasil. • Esse projeto vem gerando discussões sobre AIR em dois níveis: técnico (análise custo-benefício das várias opções para a introdução de medidores eletrônicos) e político (desenho de um sistema de AIR que sirva para melhorar o processo regulatório da agência).
Ancine	<ul style="list-style-type: none"> • A agência tem colocado em prática elementos que, de certa forma, servirão na introdução da ferramenta AIR, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Comitê de Assuntos Regulatórios (CAR), que discute a preparação dos projetos de atos normativos antes de os mesmos serem encaminhados para decisão da Diretoria;

⁸ Apesar de o texto original incluir a ANS no rol de agências que fazem parte do teste piloto, não há uma descrição dos resultados desse teste na referida agência.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ padronização nas notas técnicas, que incluem elementos incipientes de AIR, com perguntas que tem por objetivo fazer com que os técnicos reflitam sobre as propostas em elaboração; e ○ agenda regulatória, com temas prioritários que requerem normatização.
--	---

Figura 7: Resultados dos projetos pilotos de AIR em agências reguladoras brasileiras (BRASIL, 2010e).

Ainda como parte do esforço de implantação de AIR, o Pro-Reg entende que precisa desenvolver iniciativas buscando (BRASIL, 2010e):

- adaptar os projetos-piloto às especificidades de cada agência reguladora;
- apoiar a melhoria do desenho institucional do processo de regulamentação de cada agência;
- identificar as áreas de ação em cada agência para melhorar o processo decisório; e
- promover treinamento em técnicas de AIR, incluindo novos cursos de capacitação.

Enfim, a avaliação de impacto regulatório ainda está em processo embrionário nos organismos estatais brasileiros, no entanto, as perspectivas são extremamente positivas, pois se nota um crescente comprometimento em desenvolver mecanismos de aprimoramento das escolhas regulatórias, capazes de fundamentar determinada decisão e explicitar quais os efeitos esperados e quais os grupos serão mais impactados.

Assim, a sociedade brasileira, afetada pelas intervenções governamentais, poderá ter amplo acesso ao processo regulatório, aumentando o controle social e participando mais ativamente na formulação de políticas públicas.

3 AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE ÓRGÃOS DE CONTROLE GOVERNAMENTAL

3.1 Importância da AIR para os órgãos de controle

Dentro de um sistema de governança regulatória, a auditoria governamental, exercida por órgãos de controle conhecidos como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), desempenha papel de destaque como mecanismo para promoção de transparência e *accountability* públicas. A auditoria governamental é um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economia. Tudo isso com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ser tomadas, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam a responsabilidade por eles, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para impedir – ou pelo menos dificultar – a ocorrência dessas violações (INTOSAI, 1977).

EFS são as instituições do Estado responsáveis por executar a auditoria governamental. Nos EUA, essa função é desempenhada pelo *General Accounting Office* (GAO), na Inglaterra, pelo *National Audit Office* (NAO), e, aqui no Brasil, esse papel é exercido por instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU). Essas instituições verificam as demonstrações financeiras, a obediência às normas e regulamentos, e buscam salvaguardar ativos de fraudes e desvios de recursos no setor público. Enfim, são os auditores dessa grande “empresa” que é o governo.

Dentro desse contexto, a Intosai⁹ é a entidade internacional que congrega as EFS e emite diretrizes que orientam as atividades e procedimentos de auditoria governamental. Segundo essa instituição, a auditoria governamental é a atividade independente e objetiva que, por meio da aplicação de procedimentos específicos, tem a finalidade de emitir opinião sobre a adequação das contas governamentais, assim como apresentar comentários sobre o desempenho organizacional e o resultado dos programas de governo (INTOSAI, 2005). Assim, é dito que o trabalho dos órgãos de controle governamental pode ser dividido em duas categorias: avaliações de regularidade e de desempenho.

As auditorias de regularidade objetivam avaliar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão do ente público, certificando-se, por exemplo, que as entidades

⁹ *The International Organization of Supreme Audit Institutions*

responsáveis cumpriram sua obrigação de prestar contas, que as decisões administrativas foram tomadas com probidade e que os dispositivos legais e normativos estão sendo seguidos. A auditoria de desempenho, por sua vez, preocupa-se em verificar a economia, a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão pública, não se restringindo à avaliação de operações financeiras específicas e abrangendo todas as atividades governamentais, inclusive seus sistemas organizacionais e administrativos.

Com base nessas definições, é possível concluir que, dentro do escopo dos seus trabalhos de avaliação de desempenho, as EFS podem utilizar a AIR sob duas perspectivas: avaliação sobre a qualidade de AIRs produzidos pelos reguladores e utilização de AIR como instrumento de avaliação *ex-post* da eficiência de determinado programa de governo.

Como parte do processo de trabalho dos reguladores, a execução de AIR pode ser objeto de auditorias de desempenho conduzidas por órgãos de controle. Avaliar a condução desses mecanismos de tomada de decisão pode gerar aumento na qualidade das avaliações de impacto e, conseqüentemente, da regulação. Entender se o regulador realiza análises de custo-benefício consistentes e reproduzíveis, se existe um processo de consulta pública adequado, se a conclusão da avaliação é tempestiva e contribui para o processo de tomada de decisão, são alguns pontos que podem ser avaliados.

O órgão de controle britânico (NAO, 2010), por exemplo, desde 2004, publicou cinco relatórios avaliando processos de AIR conduzidos por diversos departamentos de governo do Reino Unido. A mais recente auditoria (2010) teve como objetivo medir a qualidade técnica das análises que embasam as AIRs, assim como avaliar a capacidade dos reguladores em produzir análises robustas e seus processos internos de controle qualidade. O gráfico a seguir ilustra alguns dos resultados do trabalho do NAO em comento.

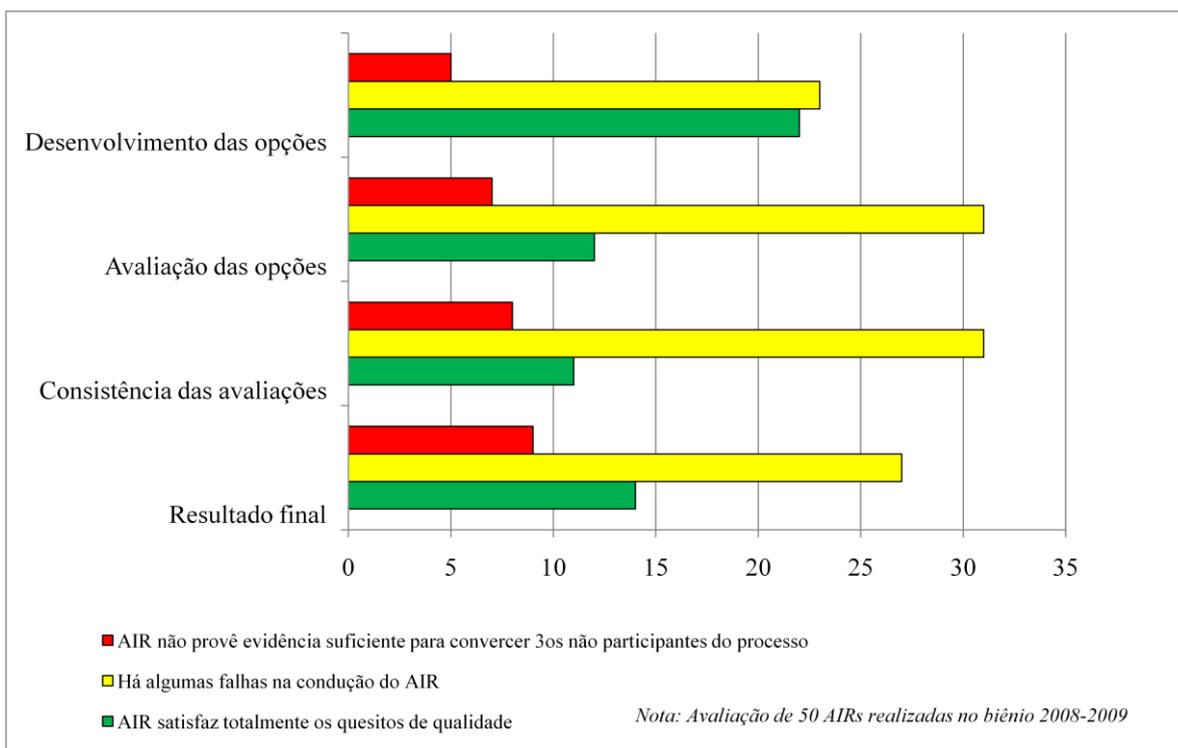


Figura 8: Análise dos padrões de AIRs conduzidas no Reino Unido entre 2008-2009 (NAO, 2010).

O segundo tipo de utilização da AIR por órgãos de controle se dá como ferramenta de avaliação da eficiência de instituições ou políticas públicas. EFS conduzem, portanto, avaliações de impacto de regulações existentes, no intuito de mensurar os custos e benefícios gerados pela ação estatal.

A Intosai (2004) recomenda o uso de análises de custo-benefício e de custo-efetividade para a compreensão de se os benefícios superam os custos dos programas e seus objetivos são alcançados ao mínimo custo possível. Esses mecanismos permitem ao auditor comparar custos e benefícios mensuráveis de órgãos, programas e ações governamentais; e comparar custos de diferentes opções regulatórias, quando os respectivos benefícios são assumidos constantes.

A par das possibilidades de utilização de AIR pelo controle externo governamental discutidas até aqui, resta ainda uma perspectiva não abordada: avaliar o impacto da ação da EFS, mensurar custos e benefícios dos diferentes mecanismos de controle na busca de concluir se o seu valor presente líquido é positivo ou negativo. Trata-se de responder as seguintes perguntas: “A existência do órgão de controle é justificada?”, “Seu *modus operandi* é eficiente?”, e “Quais ferramentas são mais adequadas para atingir os objetivos de controle esperados?”.

3.2 Por que avaliar o impacto do controle?

A existência dos processos de avaliação de impacto é justificada pela necessidade de criar mecanismos capazes de mensurar a eficiência da interferência estatal nos setores regulados. Contudo, é preciso entender que a ação do Estado na regulação não se resume aos atos executados pelas agências reguladoras, outros órgãos também exercem influência significativa nos setores regulados, mesmo que indiretamente. Em outras palavras, instituições como o Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas e outros órgãos do Executivo possuem um papel relevante nesse contexto, pois a influência que exercem nas agências e em suas decisões causam impacto nos diversos interessados.

Quase tudo o que foi discutido ao longo deste trabalho remete à utilização de AIR como mecanismos de avaliação do impacto de agências reguladoras, ou seja, de órgãos executivos que promovem a criação de regras, programas e ações estatais capazes de gerar efeitos positivos ou negativos no ambiente regulado. Trata-se da acepção original do mecanismo de avaliação de impacto regulatório – o próprio nome da ferramenta remete a esse entendimento. A prática também demonstra que o uso de AIR na maioria dos países é significativamente restrito à apreciação dos atos de agências reguladoras ou entidades congêneres.

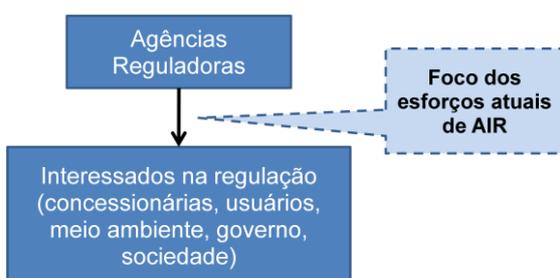


Figura 9: Utilização de AIR para avaliar o impacto das ações de agências reguladoras.

É preciso atentar, no entanto, que outras entidades estatais, geralmente não abarcadas pelo conceito de reguladoras, exercem influência significativa nas ações dos órgãos reguladores e, de forma indireta, “regulam” o mercado com influência significativa na vida das pessoas. As ações das agências reguladoras são consideravelmente impactadas por decisões judiciais, ações do Ministério Público, determinações e recomendações de Comissões Parlamentares, Tribunais de Contas e órgãos de defesa da concorrência, entre outros exemplos.

Assim, surge a necessidade de avaliar o impacto regulatório sob outra perspectiva – não somente aquela relacionada às ações tomadas pelo regulador *stricto sensu*, mas abrangendo também as decisões tomadas por outros organismos estatais capazes de exercer influência no desempenho dos setores regulados.

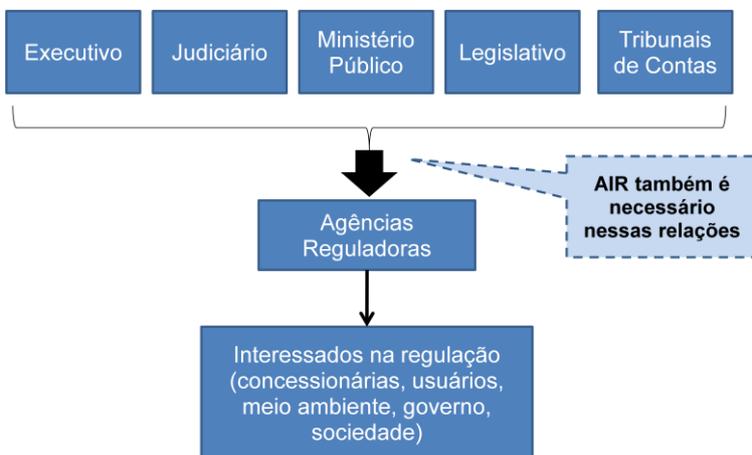


Figura 10: Impacto da ação de outras instituições governamentais na regulação.

Dentro desse contexto, as EFS, com destaque para o Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil, vêm exercendo nos últimos anos um forte impacto nos setores regulados de infraestrutura por meio de suas ações de controle nos diferentes estágios do processo regulatório – desde o controle de outorgas até a fiscalização da execução contratual. A atuação dessas instituições no controle externo da regulação é criticada por alguns, que identificam interferências nocivas para a independência da agência e agilidade nos processos, e defendida por outros, que suportam que essa ação resguarda o patrimônio público, fortalece *accountability* e promove melhoria no desempenho dos processos.

O fato é que todo controle traz ônus e bônus, e compreender esses impactos permite um melhor direcionamento das atividades desempenhadas e decisões exaradas pelos órgãos de controle externo. Portanto, entender em que medida as ações e decisões, em torno do controle das agências reguladoras, afetam positivamente ou negativamente os setores regulados se faz necessário. Assim, faz todo sentido tentar entender como a AIR pode ser útil nessa empreitada.

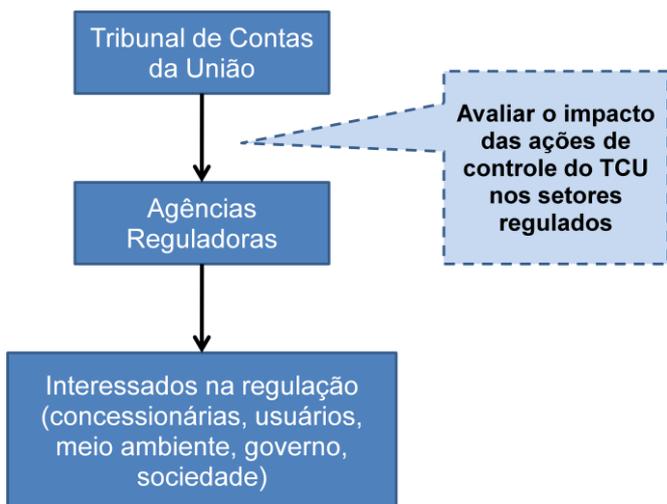


Figura 11: Utilização de AIR para as ações de controle externo do Tribunal de Contas da União.

O primeiro argumento em favor da utilização de AIR como mecanismo de avaliação do resultado de EFS é o clássico princípio do custo-benefício do controle, que de forma bastante intuitiva afirma que o custo do controle deve ser menor que o benefício por ele gerado. Segundo Boynton (2002, p. 323),

“o custo dos controles de uma entidade não deve ser superior aos benefícios que deles se esperam. Uma vez que uma mensuração precisa dos custos e benefícios geralmente não é possível, a administração deve fazer estimativas quantitativas e qualitativas e fazer julgamentos para avaliar a relação custo-benefício”.

Dessa forma, a noção de imperfeição do controle exige que existam formas de monitorá-lo e avaliá-lo de forma contínua, para garantir sua eficácia (capacidade de atingir seus objetivos) e sua eficiência (medida em que objetivos são atingidos a um menor custo). O Conselho Federal de Contabilidade (2009, p. 39) define monitoramento dos controles como:

“O monitoramento de controles é um processo para avaliar a efetividade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve avaliar a efetividade dos controles tempestivamente e tomar as necessárias ações corretivas. A administração consegue o monitoramento de controles por meio de atividades contínuas, avaliações separadas ou a combinação de ambos. As atividades de monitoramento contínuo muitas vezes estão embutidas nas atividades recorrentes normais da entidade e incluem atividades de administração e supervisão regulares.”

Outro forte argumento para a utilização de mecanismos de AIR em órgãos de controle externo, como tribunais de contas¹⁰, é o fato de a tomada de decisão não ser

¹⁰ Sem o intuito de se aprofundar na forma de funcionamento de agências reguladoras e órgãos de controle externo de outros países, este argumento é válido para a realidade brasileira, onde os decisores das agências e dos tribunais de contas não se submetem ao processo eleitoral e têm, na medida do possível, mecanismos de proteção à independência de seus dirigentes.

submetida ao controle eleitoral, na medida em que seus representantes possuem mandatos fixos ou, até mesmo, vitalícios.

Segundo Cruz (2009), a moderna reforma regulatória sustenta que reguladores autônomos representam importante inovação institucional no que tange à democratização da tomada de decisão, pois incorpora a presunção da necessidade do predomínio da razão sobre a política, fundamentada na superioridade da especialização técnica em detrimento da representação de interesses. Entretanto, existe um ônus inerente à diminuição da influência política nas decisões regulatórias que é a perda do *accountability* eleitoral. O processo decisório em regulação frequentemente envolve questões políticas delicadas, cujo desfecho é submetido a decisores sem legitimidade democrática para fazê-lo, são tecnocratas julgados aptos por disporem de ampla *expertise*, mas, na verdade, fazem escolhas baseadas em seus valores e convicções.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado às EFS (pelo menos às brasileiras), cujos representantes também não estão submetidos ao processo político-eleitoral. Os integrantes do TCU, por exemplo, têm mandatos vitalícios e demais garantias e prerrogativas de ministros de tribunais superiores do Judiciário, nos termos do § 3º, do artigo 73, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A discussão em torno do controle das ações de órgãos como o TCU é bastante controversa, conforme podemos depreender da opinião de Naves (2009, p. 18-19):

“Diante da redefinição do papel do Estado e das atividades executadas pelo Poder Público, a questão que se apresenta é: o desenho institucional do TCU e seu histórico de desempenho dão conta de suas responsabilidades nesse novo ambiente?

A relevância do seu papel institucional é inegável. A crítica de fundo que se faz à atuação do TCU é extensiva aos demais órgãos de controle da Administração federal: o emperramento da máquina estatal e a prevalência de um ambiente de insegurança jurídica para a ação dos gestores públicos.

(...)

Um exemplo recente serve de mote para compreender o alcance do debate: embora embasados em preceitos legais, os atos dos dirigentes das instituições federais de ensino superior que pactuaram convênios com fundações de apoio nos termos da Lei federal nº 8.958/94 foram impugnados pelo TCU. Essa posição gera um ambiente de insegurança jurídica para a atividade do administrador público e dos particulares que contratam com o Estado brasileiro: mesmo atuando em conformidade com a lei, suas ações podem ser contestadas pelo TCU como comportamento irregular.

As declarações de inconstitucionalidade feitas pelo TCU estão em confronto com as normas constitucionais que traduzem o princípio da legalidade. É urgente a revisão da Súmula do Supremo Tribunal Federal nº 347, de 1963, invocada para justificar a impugnação, na esteira das decisões dos Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes.

Cabe ao Poder Judiciário (que não pode agir por impulso próprio, devendo sempre ser provocado) a capacidade de invalidar qualquer decisão do Tribunal de Contas. Como órgão vinculado do Congresso Nacional, o TCU deve se submeter ao controle social exercido pela sociedade em geral por meio de seus representantes eleitos, organizações da sociedade ou qualquer cidadão.

O Tribunal de Contas da União é, em tese, um órgão técnico e não político. Mobiliza recursos materiais e pessoais para fazer seu trabalho de fiscalização, seus pronunciamentos e pareceres. Por isso, deve ser fiscalizado na mesma medida de todos os órgãos da Administração Pública.”

Não se pretende questionar, contudo, a discricionariedade técnica auferida aos órgãos de controle, pois até mesmo o princípio da inafastabilidade do controle judicial esbarra na impossibilidade de controlar o mérito das decisões tomadas pelos tribunais de contas. Destarte, o desenvolvimento de instrumentos capazes de vincular decisões técnicas a processos empíricos de tomada de decisão, como mecanismos de AIR, são de fundamental importância para mitigar a perda de *accountability* eleitoral. É preciso garantir que o mérito administrativo utilizado na solução de um problema espelhe a resposta analítica esperada de uma entidade técnica.

O controle externo da atuação das agências reguladoras é baseado na percepção das EFS de que sua intervenção contribui para melhoria dos processos de gestão regulatória, conforme explica Gomes (2005, p. 8).

“O entendimento por parte do TCU tem sido de que o controle externo exercido por EFS em agências reguladoras é capaz de garantir *accountability* da gestão regulatória, bem como contribuir para a melhoria da atuação desses entes sob os aspectos da eficiência, economicidade, efetividade e equidade na implementação de políticas públicas de regulação. Os trabalhos nessa área e os processos de fortalecimento e aperfeiçoamento buscados pelo TCU no bojo de seu projeto de aperfeiçoamento, conforme descritos neste texto, demonstram, de forma inexorável, o importante papel do controle externo exercido pelo TCU nas atividades finalísticas de entes reguladores; e confirmam uma tendência descrita por diversos países que compõem o grupo de trabalho da Intosai na área de privatização de se avançar sobre análises, avaliações e estudos na substância e na aplicação das políticas públicas de gestão regulatória.”

Há, contudo, um sentimento de preocupação quanto ao ônus do controle sobre a eficiência do desempenho dos entes reguladores. Até que ponto existe conflitos de competência entre controlador e controlado? Em que medida a interferência do TCU na atuação das agências causa insegurança jurídica e impõe um aumento do risco percebido pelos investidores? Quais são os custos criados pela “máquina de controle” e quais são os encargos suportados pelos controlados?

Sem querer discutir os aspectos e debates jurídicos acerca das competências institucionais dos tribunais de contas e das agências reguladoras, objetiva-se ressaltar que, mais uma vez, se invoca a noção de balanceamento entre pontos positivos e negativos e, novamente, argumenta-se que mecanismos de AIR ajudam a entender o valor líquido que as instituições de controle podem agregar à regulação. Portanto, é inegável que o uso de avaliação de impacto regulatório pode contribuir significativamente para análise da conveniência da atuação dos Tribunais de Contas.

O último argumento em favor da utilização de AIR em EFS gira em torno da sua capacidade de otimização dos recursos dessas instituições. Assim como é possível comparar opções regulatórias, é possível comparar opções de controle e decidir por aquela que agregue maior valor para o sistema.

Órgãos de controle dispõe de uma série de instrumentos para materializar suas competências e buscar seus objetivos. Uma preocupação constante do controlador, assim como de qualquer gestor, é identificar que ferramentas são mais adequadas para desempenhar sua missão. Exemplos desse dilema podem ser expressos em tipo:

- É melhor executar uma auditoria esporádica ou analisar informações enviadas periodicamente por determinado regulador?
- É mais vantajoso acompanhar um processo de forma concomitante ou realizar uma análise *a posteriori*?
- Quais são as áreas ou setores regulados que merecem maior foco do controlador?
- Que tipo de encaminhamentos¹¹ (forma de regulação imposta pelo controlador) gera mais valor para a sociedade.

Argumentou-se que a AIR deve se inserir no processo de formulação de políticas públicas e que não pode ser utilizado como mecanismo de viés puramente formal para justificar a existência de determinada escolha regulatória. De forma semelhante, a utilização dessa ferramenta no universo do controle não deve se limitar a discussão sobre a conveniência da existência da EFS *per se*, mas deve se inserir no processo estratégico de controle, sendo capaz de aprimorar o *modus operandi* dessas organizações e contribuir para maximizar a eficiência dos instrumentos de fiscalização da regulação.

¹¹ Encaminhamento são as ações que o controlador toma frente ao achado de auditoria, por exemplo, determinações, recomendações, multas etc.

3.3 Modelos existentes no mundo

A necessidade de avaliar o valor gerado pela atuação das EFS é um debate atual, que já é uma preocupação de muitas dessas instituições. Segundo a Intosai (2008), as EFS devem “viver o que pregam”, ou seja, tornar transparente o valor por elas gerado e medir o impacto e as consequências de suas ações de forma consistente com seus princípios de economia, eficiência e efetividade. Dessa forma, as EFS podem justificar ao parlamento, ao governo e à sociedade que os recursos nelas empregados foram utilizados de forma eficiente.

A Intosai possui um grupo de trabalho que busca desenvolver métodos, estratégias e políticas voltadas para apresentar impactos e benefícios da auditoria governamental – *Working Group on Value and Benefits of SAIs*¹². Este grupo, composto por 14 países membros¹³, surgiu em 2007, mas teve sua primeira reunião apenas em 2009, quando foi desenvolvido um modelo com princípios fundamentais para definir os impactos e benefícios das EFS (INTOSAI, 2010).

Segundo o referido modelo, para poder desempenhar suas funções e agregar valor em uma sociedade democrática, as EFS devem ser vistas como confiáveis e somente merecerão confiança se forem objetivamente julgadas como críveis, independentes e *accountable*. O modelo de “Comunicação e Promoção de Impacto e Benefícios das Entidades de Fiscalização Superior” é, portanto, construído em torno de dois objetivos: um foco externo de fazer diferença na vida dos cidadãos, e um foco interno de servir de exemplo como instituição de referência para os demais órgãos do Estado.

De acordo com a metodologia, os objetivos supramencionados são alcançados por intermédio de 13 requisitos fundamentais – um deles, por exemplo, afirma que a EFS, para manter sua atuação relevante, deve ser reativa às mudanças no ambiente e às expectativas dos diferentes *stakeholders*, sem, contudo, comprometer sua independência.

Nesse contexto, segundo o modelo, merece destaque a habilidade da EFS para adaptar suas atividades em função da maximização dos impactos positivos e da redução

¹² Segundo sítio da Intosai:

http://www.intosai.org/en/portal/committees_working_groups_task_forces/goal_3_knowledge_sharing/wgvaluebenefitssais/, acesso em 27/12/2010.

¹³ Áustria, Jamaica, África do Sul, Canadá, Namíbia, Suécia, China, Nova Zelândia, Tanzânia, França, Peru, Reino Unido, Israel, Rússia.

no risco de efeitos adversos inerentes à sua atuação. Nada mais, nada menos que a lógica por detrás da avaliação de impacto.

Pesquisa¹⁴ realizada pela Intosai (2010) revela a percepção das entidades de controle governamental de que suas atividades seguem o requisito fundamental discorrido e, portanto, atuam de forma a mensurar os efeitos de suas ações. Segundo o estudo, no que se refere à aderência ao requisito fundamental de adaptação das atividades frente às mudanças no ambiente e às expectativas dos diferentes *stakeholders*, as EFS atingiram uma nota de 4,24 de 5 pontos, e no que se tange à aderência à metodologia como um todo, 4,43 de 5 pontos. Em outras palavras, as EFS estão em uma posição intermediária entre “aderência parcial, caminhando para aderência total em até 3 anos” (nota 4) e “aderência completa à metodologia” (nota 5).

A Entidade Fiscalizadora da Índia, por exemplo, determina que todas suas unidades devem estabelecer sistemas internos de avaliação dos impactos das auditorias de desempenho ao final de cada exercício, por meio de análises quantitativas e qualitativas - inclusive em termos monetários (CAG, 2008). Como será discutido logo mais, no Brasil, o Tribunal de Contas da União também desenvolveu mecanismos de avaliação dos impactos de suas atividades.

Nota-se, portanto, que existe uma preocupação das EFS em mensurar seus impactos, principalmente seus benefícios para a sociedade. Contudo, em nenhum momento o grupo de trabalho da Intosai fala em AIR, assim como, ao longo deste trabalho de dissertação, não se conseguiu identificar nenhuma EFS que utilizasse esta ferramenta de avaliação de impacto. Adicionalmente, é importante ressaltar que os esforços desenvolvidos pelas EFS limitam-se à mensuração do benefício de suas ações, não considerando os custos que o controle impõe ao ambiente regulado.

¹⁴ Participaram da pesquisa 75 das 189 EFS filiadas a Intosai.

4 AVALIAÇÃO DE IMPACTO DA ATUAÇÃO DO TCU NA REGULAÇÃO

4.1 Papel do TCU no controle da regulação de infraestrutura

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado em 1890, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento e vigilância, por meio do Decreto 966-A, de iniciativa do então ministro da fazenda, Rui Barbosa. A Constituição de 1891, a primeira republicana, institucionalizou definitivamente o TCU como órgão de estatura constitucional, inscrevendo-o no seu art. 89 (BRASIL, 2010b).

A Constituição Federal de 1988 ampliou substancialmente a jurisdição e a competência do TCU e, em seus artigos 70 e 71, estabeleceu que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional (com o auxílio do Tribunal de Contas), mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988). O TCU é, portanto, um órgão técnico auxiliar ao Parlamento, contudo, autônomo, com competências que derivam diretamente do texto constitucional¹⁵ e da legislação infraconstitucional¹⁶.

A missão da Corte de Contas brasileira, “assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade¹⁷”, deve estar espelhada em suas auditorias governamentais, revestidas de um acentuado caráter social, exigindo que seus auditores conduzam os trabalhos consubstanciando-se em padrões técnicos e de comportamento irrepreensíveis, numa perspectiva de melhorar decisões públicas e minimizar eventos adversos aos interesses da sociedade. De acordo com as Normas de Auditoria do TCU,

“A auditoria governamental realizada pelo TCU é um elemento primordial para assegurar e promover o cumprimento do dever de *accountability* que os administradores públicos têm para com a sociedade e o Parlamento, dado que a Constituição lhe atribuiu a missão explícita de examinar, como instituição independente de controle, as ações governamentais, cobrar explicações, impor penalidades e limites aos agentes estatais quando exercerem atividades impróprias ou em desacordo com as leis e os princípios de administração pública.” (BRASIL, 2010b, Prefácio)

No esteio de sua missão institucional, o TCU, historicamente, acompanhou todo o ciclo de reforma regulatória do Estado e os debates sobre o papel e a atuação das agências reguladoras no equilíbrio das relações entre governo, sociedade e prestadores de

¹⁵ artigos 71 e 161, parágrafo único.

¹⁶ A principal legislação sobre competências do TCU é a Lei nº 8.443/92, denominada Lei Orgânica do TCU.

¹⁷ Referencial estratégico do TCU, em <www.tcu.gov.br>, acesso em 28/12/2010.

serviços públicos delegados. Em 1998, criou uma unidade técnica dedicada à análise de processos de privatização e ao controle da atuação dos órgãos reguladores: Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid (BRASIL, 2003a).

Segundo Gomes (2005), a atuação do TCU no controle do setor regulado exigiu investimentos significativos na capacitação dos seus quadros e evoluiu de um foco processualista na análise de conformidade dos procedimentos de privatização para uma abordagem mais sofisticada de acompanhamento das ações finalísticas dos entes reguladores.

“O Tribunal de Contas da União - TCU acompanhou esse ciclo de reforma do Estado. Inicialmente, a atuação se deu, principalmente, por meio de pareceres sobre os procedimentos adotados nos processos de privatização. Nesse contexto, o Tribunal emitiu normativos que obrigavam os gestores dos processos de desestatizações a encaminharem ao TCU documentos que permitissem a fiscalização concomitante desses processos. Esse modelo de acompanhamento permitiu que o TCU atuasse tempestivamente, corrigindo falhas em diversas etapas e propiciando maior transparência nos procedimentos adotados pelo governo federal.

Para a realização dessa tarefa, o Tribunal detectou a necessidade de capacitar uma equipe de analistas de controle externo. Verificou-se que o exame do processo de privatização exigia conhecimentos de temas relacionados com finanças corporativas, contabilidade, direito e gestão empresarial, cuja abordagem se diferenciava daquelas vivenciadas pelos técnicos do TCU durante o exame dos processos de fiscalização mais usuais.

Verificou-se ainda que o êxito no controle das privatizações exigia uma estrutura institucional que desse amparo a esse esforço de capacitação. Inicialmente, foi formado um grupo de trabalho com analistas dedicados exclusivamente ao controle dos processos de privatização.

O exame dos processos de privatização evidenciou a necessidade de o TCU acompanhar a execução dos contratos decorrentes desses processos, principalmente a atuação finalística das agências reguladoras. Esse novo desafio foi facilitado pela ampliação das competências do TCU na Constituição de 1988, em razão da possibilidade de realizar auditorias de natureza operacional – além das tradicionais auditorias contábeis, orçamentárias, financeiras e patrimoniais. (Gomes, 2005, p. 2)”

Dessa forma, a nova perspectiva do TCU envolve a formação de juízo sobre os resultados da atuação das agências, buscando identificar e recomendar práticas de gestão regulatórias que possam alavancar o desempenho dos entes envolvidos. Assim, o Tribunal busca contribuir para a governança do regime regulatório, sem, contudo, sobrepor-se e confundir-se com o papel do regulador.

Hoje, o Tribunal fiscaliza a atuação finalística dos entes reguladores, buscando um controle externo que agregue valor ao resultado das agências, focando a regularidade, transparência e possibilidades de melhorias nos processos. A intensidade do trabalho do TCU no controle da regulação aumentou bastante ao longo dos anos, devido ao aumento do número de outorgas, à maior atuação das agências reguladoras e à crescente

conscientização da sociedade civil sobre o papel do Tribunal e das agências, o que demandou a recente ampliação da estrutura do TCU¹⁸ para a fiscalização dos setores regulados.

Sec. de Fiscalização da Desestatização I			Sec. de Fiscalização da Desestatização II		
1ª Gerência Técnica	2ª Gerência Técnica	3ª Gerência Técnica	1ª Gerência Técnica	2ª Gerência Técnica	3ª Gerência Técnica
Rodovias e transporte de passageiros	Portos, ferrovias e hidrovias	Aviação civil e saúde complementar	Energia elétrica	Petróleo e Gás	Comunicações

Figura 12: Estrutura do TCU para fiscalização dos setores regulados.

Dentro desse contexto, atuação do TCU se dá nos diferentes setores regulados e em dois momentos-chave do processo regulatório: outorga e execução do contrato.

A outorga é o ato de descentralização da execução de uma atividade privativa do Estado, no qual é delegado ao particular a prestação dos serviços público ou uso do bem público, que se materializa por meio de um contrato¹⁹. Geralmente é um processo delimitado no tempo (ex.: condução de um processo licitatório), no entanto, seus efeitos se estendem por todo o prazo de delegação que pode, em alguns casos, durar décadas.

O fato de as condições pactuadas nos contratos de concessão dos serviços regulados se perpetuarem ao longo de 10, 20 e até 30 anos torna crítica a necessidade de garantir a adequação desse processo, no que se refere aos aspectos legais, à viabilidade técnica, econômica e financeira das condições de transferência do serviço público, bem como as implicações ambientais em questão.

Para isso, o TCU dispõe de mecanismos para o acompanhamento *pari passu* dos processos de outorga, materializados em Instruções Normativas (INs) expedidas por esta EFS. A IN nº 27/1998, por exemplo, disciplina a fiscalização das privatizações de empresas (inclusive instituições financeiras) e das concessões, permissões e autorizações de serviço público no âmbito federal. Este normativo determina que os órgãos responsáveis pelos

¹⁸ Em 23 de dezembro de 2010, por meio Resolução-TCU nº 240/2010, foi criada a segunda Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid II), multiplicando os recursos do Tribunal direcionados ao controle das agências reguladoras.

¹⁹ Nem todas as outorgas públicas são materializadas por intermédio de contratos – há, por exemplo, autorizações, atos administrativos de caráter unilateral e precário. Contudo, a outorga da maioria dos serviços regulados de infraestrutura se dá por meio de concessões, regidas por contratos administrativos pactuados entre o poder público e o particular.

processos de outorgas remetam dados e informações, assim como submetam estudos de viabilidade técnico-econômicos à apreciação do Tribunal previamente a realização das licitações. As INs n^{os} 46/2004 e 52/2007 trazem obrigações semelhantes aos reguladores envolvidos, respectivamente, em concessão de rodovias e parcerias público-privadas.

Importantes privatizações e concessões já foram acompanhadas pelo Tribunal, garantindo a regularidade dos processos e a correção tempestiva de impropriedades. Como exemplos recentes, é possível citar os leilões das usinas geradoras de energia do Complexo do Rio Madeira²⁰ e de Belo Monte²¹, e o acompanhamento do processo de concessão do Trem de Alta Velocidade (TAV) entre Rio de Janeiro e São Paulo²² – empreendimentos vultosos que, juntos, representam dezenas de bilhões de reais em investimentos.

No que tange à execução contratual, a fiscalização do TCU ocorre por meio de auditorias. Iniciativas específicas instadas pela sociedade, governo, Congresso Nacional e pelo próprio Tribunal buscam avaliar a conformidade e o desempenho das agências reguladoras na gestão dos contratos de concessão.

Esses trabalhos podem gerar recomendações, cuja adoção é facultativa, e determinações, cuja adoção é obrigatória, aos entes reguladores e, conseqüentemente, causar impacto direto no ambiente regulado.

Exemplo dos resultados do controle de execução dos contratos de concessão foi o recente debate em torno de problemas na metodologia de reajuste tarifário das distribuidoras de energia elétrica. Por solicitação do Congresso Nacional, o TCU em 2008 identificou sérias distorções no modelo de reajuste tarifário aplicado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). A distorção detectada permitia às empresas concessionárias apropriarem-se de ganhos de escala do negócio que não decorriam de sua eficiência²³.

Para corrigir essa distorção, o TCU emitiu determinações ao regulador para que corrigisse as falhas identificadas na metodologia em vigor. Após intensos debates e estudos, a Aneel corrigiu o problema por meio de aditivos aos contratos de concessão das distribuidoras de energia, modificando o cálculo das tarifas de forma a evitar que as variações de mercado gerem receitas indevidas às concessionárias.

²⁰ UHEs de Santo Antônio e Jirau - Acórdãos TCU n^{os} 2.138/2007-P, 2.276/2007-P e 602/2008-P.

²¹ Acórdãos TCU n^{os} 131/2010-P, 489/2010-P, 3.036/2010-P e 3.155/2010-P.

²² Acórdãos TCU n^{os} 241/2009-P e 1.510/2010-P.

²³ Acórdãos TCU n^{os} 2.210/08-P e 2.544/08-P.

Nota-se, assim, a relevância do papel desempenhado pelo TCU e o impacto de suas decisões no ambiente regulado. A intervenção do órgão de controle externo nas atividades finalísticas das agências busca, logicamente, gerar benefícios para a sociedade, na medida em que promove maior *accountability* e abre espaço para correção de situações irregulares. No entanto, é preciso entender também que há custos associados a essas atividades, que devem ser considerados – daí a relevância de um mecanismo de avaliação de impacto.

4.2 Metodologia de AIR na avaliação do controle do TCU na regulação

Dado a importância atribuída, neste trabalho de pesquisa, à necessidade de se avaliar os impactos da ação de controle do TCU na regulação brasileira, buscou-se realizar uma avaliação qualitativa e não exaustiva dos mecanismos que a instituição dispõe para esse fim, tomando como base a estrutura conceitual da ferramenta de AIR.

Em primeiro, lugar é preciso apontar que a preocupação com a efetividade das suas ações está explicitada no referencial estratégico do Tribunal. Entre os valores organizacionais elencados pelo TCU, destaca-se a efetividade que significa “atuar orientado para resultados que assegurem o cumprimento da missão e a excelência da imagem institucional²⁴”.

Nesse contexto, o TCU define como meta organizacional a relação custo-benefício das ações de controle. Segundo o Tribunal, no ano de 2008, para cada R\$ 1,00 investido pela sociedade, foram gerados R\$ 27,80 – totalizando um benefício líquido de aproximadamente R\$ 23 bilhões²⁵ no período (BRASIL, 2009a).

Independente da capacidade do TCU de defender a conveniência e a efetividade de sua existência como órgão de controle externo estatal, ainda existe um vácuo significativo na sua capacidade de avaliar o desempenho dos produtos específicos de suas atividades. Não se está discutindo aqui a utilização de AIR com fins de justificar a necessidade da Corte de Contas, mas como ferramenta de otimização de suas decisões, como instrumento de incremento da eficiência da “regulação indireta” que exerce na sociedade.

²⁴ Referencial estratégico do TCU, em <www.tcu.gov.br>, acesso em 28/12/2010.

²⁵ O valor do benefício líquido foi calculado com base no valor bruto dos benefícios gerados, que somam R\$ 23,8 bilhões, segundo sítio da Corte de Contas - “TCU em números” em www.tcu.gov.br, acessado em 30 de dezembro de 2010.

No que se refere ao controle externo do TCU na regulação, em outras palavras, o controle dos atos dos entes reguladores, os impactos dos achados das diferentes fiscalizações se materializam por meio dos seus principais encaminhamentos: determinações e recomendações²⁶, que se traduzem no meio pelo qual o Tribunal exerce sua “regulação indireta” nos diferentes setores. É preciso, então, entender como avaliar os efeitos dessas decisões no ambiente regulado.

Como, em regras, as decisões do TCU afetas à regulação são embasadas em pareceres e relatórios de auditoria produzidos pelas unidades técnicas, optou-se por analisar os elementos de AIR presentes nesses documentos, assim como em normas e regulamentos internos que os afetam.

O quadro a seguir resume em que medida as dimensões fundamentais de avaliação de impacto estão presentes nas atividades desenvolvidas pelo TCU voltadas para aferir os efeitos das decisões do Tribunal com foco na regulação (considerando o modelo conceitual de AIR desenvolvido pela OCDE, discutido no item 2.3. deste trabalho). As análises foram feitas com base nos normativos existentes no Tribunal (Anexo I) e em uma amostra de acórdãos resultantes de processos conduzidos pela Secretaria de Fiscalização de Desestatização entre anos de 2008 e 2010 (Anexo II).

Dimensões de análise	Check list
1. Definição do contexto e dos objetivos do controle	
Descrição clara do contexto da situação e da necessidade de controle	✓
Definição dos objetivos gerais e específicos da ação de controle	✓
Objetivos mensuráveis (em termos de impactos e prazos)	-
Fundamentação legal para a ação de controle	✓
2. Identificação das opções de controle	
Identificação das opções de controle capazes de atacar o problema	-
Consideração da hipótese de “não controlar”	-
3. Avaliação de custos e benefícios	
Avaliação quantitativa e qualitativa de benefícios	✓
Avaliação quantitativa e qualitativa de custos	-

²⁶ Há outros encaminhamentos gerados pelo TCU, como julgamento de contas, aplicação de multas, emissão de parecer prévio das Contas de Governo, cálculo dos índices dos Fundos de Participação dos Município e dos Estados, entre outros. Contudo, para análise do impacto na regulação de infraestrutura, ou seja, os efeitos do controle do TCU sobre os reguladores, os encaminhamentos de maior interesse são as determinações e as recomendações.

Comparação do resultado líquido (benefícios versus custos) das diferentes opções de controle	-
4. Consulta pública	
Realização de consulta pública com os principais <i>stakeholders</i>	✓
Envolvimentos dos diferentes interessados logo no início do processo	✓
5. Mecanismos de implantação, <i>compliance</i> e monitoramento	
Discussão dos principais mecanismos de implementação das ações de controle	-
Levantamento da capacidade de <i>compliance</i> e <i>enforcement</i>	-
Mecanismos de monitoramento	✓

Figura 13: Aderência das dimensões da metodologia de AIR às atividades do TCU.

O quadro acima demonstra que existem diversos elementos da metodologia de AIR dentro da rotina de avaliação de impacto do TCU. Como será discutido, a seguir, muitos desses pontos estão espalhados nas diferentes atividades, normas e regulamentos do Tribunal, contudo, não existe um mecanismo sistematizado capaz de congrega as diferentes dimensões como parte de um processo de tomada de decisão.

4.2.1 Definição do contexto e dos objetivos do controle

A descrição do problema que demanda o controle está presente nos textos técnicos produzidos pelo Tribunal, conforme foi observada na totalidade dos relatórios. A contextualização da situação, o entendimento do objeto analisado e a fundamentação legal é um requisito básico dos trabalhos de conformidade e de desempenho desenvolvidos na instituição.

As Normas de Auditoria do TCU – NAT (BRASIL, 2010b, p. 25-30) destacam a necessidade de se estabelecer os objetivos das auditorias, a partir da construção de uma visão geral do objeto em análise que permita conhecer a problemática que demanda o controle.

“68. Devem ser estabelecidos objetivos para cada trabalho de auditoria. Para tanto, deve-se realizar uma avaliação preliminar de objetivos e riscos relevantes relacionados à atividade objeto da auditoria, cujos resultados deverão estar refletidos nos objetivos estabelecidos.

(...)

89. Na fase de planejamento, e como subsídio à sua elaboração, a equipe de auditoria deve construir uma visão geral preliminar do objeto de auditoria para obtenção de conhecimento e compreensão a seu respeito, assim como do ambiente organizacional em que está inserido, incluindo, dentre outras fontes de informação e

formas de obtenção de conhecimento, a legislação, as normas e as instruções específicas aplicáveis ao objeto, os organogramas, os fluxogramas, as rotinas e os manuais, as programas/ações gerenciados, o planejamento estratégico e operacional, os resultados dos últimos trabalhos realizados, as diligências pendentes de atendimento, as contas dos últimos exercícios.”

Outras normas do Tribunal, como os Padrões de Auditoria de Conformidade (BRASIL, 2009c) e o Manual de Auditoria Operacional (BRASIL, 2009b), corroboram com o exposto nas NAT e trazem detalhes adicionais a respeito da contextualização da ação de controle. Adicionalmente, são disponibilizados às equipes roteiros com técnicas específicas de diagnóstico, no intuito de tornar mais sólidas as análises realizadas. O quadro a seguir ilustra algumas dessas técnicas.

Técnica de diagnóstico	Objetivo
SWOT e Diagrama de Verificação de Risco	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto da auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo. • Identificar possíveis áreas a investigar. • Identificar fatores de risco e conhecer a capacidade organizacional para o seu gerenciamento.
Análise <i>stakeholder</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar principais grupos de interesse (atores interessados). • Identificar opiniões e conflitos de interesses e informações relevantes.
Mapa de produtos e Indicadores de desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecer os principais objetivos de uma entidade ou programa. • Representar as relações de dependência entre os produtos. • Identificar os responsáveis pelos produtos críticos. • Desenvolver indicadores de desempenho.
Mapa de processos	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecer o funcionamento de processos de trabalho. • Identificar boas práticas. • Identificar oportunidades para racionalização e aperfeiçoamento de processos de trabalho.

Figura 14: Técnicas de diagnóstico e problematização disponíveis às equipes de fiscalização do TCU (BRASIL, 2009b).

Nos trabalhos desenvolvidos pelo TCU, apesar de ser um órgão de natureza administrativa, regido pelo princípio da informalidade, há uma preocupação constante em fundamentar juridicamente as ações e decisões tomadas pela instituição. Dessa forma, encaminhamentos propostos pelos relatórios das unidades técnicas com fundamentação legal, jurisprudencial ou doutrinária indevida ou insuficiente são considerados uma falha técnica em

processos de controle externo, segundo os padrões de controle de qualidade do Tribunal (BRASIL, 2009d).

O único aspecto relevante presente no modelo conceitual de AIR não refletido nas atividades do TCU consiste na medida dos objetivos, principalmente, no que se refere aos impactos da ação de controle. O Tribunal não busca estabelecer ou prever, dentro de cada trabalho, o que se espera atingir ao final de sua atuação, ou seja, quais serão os efeitos esperados de cada um dos objetivos propostos. A ausência desse mecanismo pode causar ineficiências no processo de controle, seguindo a máxima: “aquilo que não se pode medir não se pode controlar”.

É preciso, contudo, avaliar até que ponto este elemento faz sentido dentro do contexto das atividades desenvolvidas pelo Tribunal. Na medida em que os trabalhos desenvolvidos pela Corte de Contas buscam avaliar a ação executiva do gestor público, os objetivos almejados estão sempre relacionados à comparação entre critérios esperados e situações encontradas²⁷. Os impactos dos resultados das conclusões dos trabalhos do TCU são função das disfunções identificadas ao longo das auditorias e não dos objetivos previamente estabelecidos para a fiscalização.

4.2.2 Identificação das opções de controle

As análises conduzidas neste trabalho revelaram que não existe um processo analítico sistematizado, dentro do TCU, para que o controlador identifique as diferentes opções de ação, previamente a tomada de decisão. Nas peças técnicas analisadas, as recomendações e determinações propostas não são escolhidas frente a outras opções de encaminhamentos.

Uma possível explicação para este fato reside na impossibilidade de intervenção do controlador na esfera discricionária do controlado. Ao determinar que o gestor adote certa conduta, a decisão do TCU deve ser limitada à exigência do cumprimento das disposições legais, restando sempre ao controlado a decisão de qual é a melhor opção, a ação mais indicada dentro das possibilidades que a legislação permite. Como exemplo, o TCU

²⁷ Os achados de auditoria nascem da comparação entre os critérios (aquilo que se espera encontrar, segundo a legislação e as melhores práticas gerenciais) e a condição (situação real encontrada no auditado).

pode determinar que o regulador adote uma política tarifária de *price cap*²⁸, caso a lei assim o exija, contudo, a opção metodológica para implementar os mecanismos de regulação por incentivos foge da esfera decisória do Tribunal. O entendimento exposto constitui a corrente de pensamento existente na instituição de controle, conforme relata o Ministro Benjamin Zymler no Acórdão-TCU nº 602/2008-Plenário,

“16. Reitero, neste sentido, o entendimento segundo o qual tenho me pautado, quando o tema recai sobre a fiscalização do TCU relativamente ao acompanhamento de outorgas ou execução contratual de serviços públicos concedidos, pelas agências reguladoras.

17. Sem embargo de reconhecer que as orientações advindas das análises técnicas efetivadas pelo Tribunal contribuem para as agências reguladoras pautarem-se dentro dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, enfatizo que o controle do TCU é de segunda ordem, na medida que o limite a ele imposto esbarra na esfera de discricionariedade conferida ao ente regulador.

18. A partir desta premissa, verificada qualquer violação de disposição legal expressa, em ato vinculado, poderá o Tribunal determinar ao agente regulador que adote medidas tendentes ao saneamento do ato tido por irregular. Já, no caso de ato discricionário, praticado de forma motivada e em prol do interesse público, cabe a esta Corte, tão-somente, recomendar a adoção das providências que reputar adequadas.”

O argumento supramencionado, entretanto, não é válido para as recomendações exaradas pelo Tribunal. Devido à adoção facultativa pelo gestor, existe uma liberdade maior para que o TCU aponte diferentes possibilidades, diferentes opções discricionárias de soluções regulatórias. Por meio de suas recomendações, o controlador assume o papel de consultor e pode fornecer um leque de possíveis escolhas ao regulador.

Finalmente, destaca-se que as decisões do TCU não consideram a opção de “não controlar” ou “não intervir”. Mais uma vez, é possível utilizar o mesmo argumento utilizado para elencar opções de determinações – devido a suas atribuições legais, a Corte de Contas não pode optar por não determinar, frente a ilegalidades constatadas.

Contudo, a mesma contra razão é válida para as recomendações – por não se tratar de uma ilegalidade, é possível considerar a hipótese de recomendar “não regular”. Ademais, mesmo em se tratando de determinações, é possível considerar a hipótese de “não determinar” como parâmetro de comparação com o encaminhamento proposto.

²⁸ Sistema de regulação por incentivos, no qual o regulador define um preço-teto para a tarifa do serviço e as empresas são incentivadas a trabalhar na diminuição dos custos para que possam se apropriar dos lucros.

4.2.3 Avaliação de custos e benefícios

Esta dimensão é, sem dúvida, o cerne da metodologia de AIR e, conseqüentemente, o elemento básico da avaliação de impacto. Nesse sentido, existe um compromisso do TCU em tentar mensurar os efeitos positivos que cada um de seus trabalhos trazem para a sociedade. Existem no Tribunal, normas específicas para avaliar o volume de recursos auditados nos processos de fiscalização – Portaria-TCU nº 222/2003 (BRASIL, 2003b) – e os benefícios das ações de controle externo – Portaria -TCU nº 59/2004 (BRASIL, 2004).

O normativo que disciplina a quantificação dos benefícios do Tribunal prevê que haja uma distinção entre aquilo que é estimado, efetivo e potencial²⁹, e destaca a necessidade de se divulgar a memória de cálculo dos impactos junto às peças técnicas. Adicionalmente, detalha os procedimentos cabíveis para a mensuração de cada tipo de benefício (ex.: restituição de recursos, diminuição de tarifas, eliminação de desperdícios e redução de custos administrativos) e elenca uma lista de benefícios não quantificáveis que devem ser considerados.

Benefícios quantificáveis	Benefícios não quantificáveis
débitos e multas	melhoria na organização administrativa
restituição de recursos ao órgão repassador	melhoria nos controles internos
interrupção do pagamento de vantagem indevida	melhoria na forma de atuação
eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos	melhoria dos resultados apresentados
elevação da receita	impactos sociais positivos
redução de preço máximo em processo licitatório	impactos econômicos positivos
redução de valor contratual	impactos ambientais positivos
compensação financeira	incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas
execução de garantia	redução do sentimento de impunidade
aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica	elevação do sentimento de cidadania da população

²⁹ benefício estimado: benefício esperado em função de proposta formulada pela unidade técnico-executiva, mas ainda não apreciada pelo Tribunal; benefício potencial: benefício relativo a item de deliberação do Tribunal cujo cumprimento ainda não foi verificado; benefício efetivo: benefício decorrente do cumprimento de deliberação ou antecipado no âmbito administrativo em razão de processo em andamento no TCU (BRASIL, 2004).

correção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto contratado	fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional
compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto	recomendação para atualização ou aprimoramento de textos legais
glosa ou impugnação de despesa	fornecimento de subsídios para a atuação dos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais
elevação de preço mínimo para privatização de empresa	fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público
redução de tarifa pública	fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Executivo
incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo	fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Judiciário

Figura 15: Benefícios quantificáveis e não quantificáveis tratados na Portaria -TCU nº 59/2004 (Brasil, 2004).

Por outro lado, não há a mesma preocupação da entidade com a mensuração dos custos de suas decisões. Apesar de divulgar a relação custo-benefício da instituição como um todo, trata-se somente dos custos de funcionamento da organização que, além de não serem alocados nos diferentes trabalhos, não abarcam os custos gerados externamente, seja nos órgãos reguladores ou no ambiente regulado. Nem mesmo um levantamento qualitativo dos efeitos potenciais negativos de suas ações é realizado.

Não é possível, portanto, aferir o valor líquido gerado por cada decisão do controlador (determinação ou recomendação) e conseqüentemente, comparar, as diferentes opções de encaminhamento para solução de um problema.

Ferramentas como Análise Custo-Benefício e Análise Multicritério, em conjunto com a definição de diferentes opções de encaminhamento, poderiam ser utilizadas como forma de otimização dos resultados no processo decisório do TCU.

4.2.4 Consulta pública

Os mecanismos de consulta pública estão bastante desenvolvidos dentro do processo decisório do TCU. Inicialmente, todas³⁰ as evidências e análises técnicas que embasam um trabalho de fiscalização estão disponíveis para consulta pelas partes e

³⁰ Exceto documentos considerados sigilosos.

interessados³¹, que podem, a qualquer momento, trazer contribuições e novos elementos para discussão do problema. Este aspecto tende a ser maximizado pela atual adoção no Tribunal de ferramentas de processo eletrônico, possibilitando o acesso remoto aos documentos produzidos.

Destacam-se também, como parte do *modus operandi* da Corte de Contas, os painéis de referência conduzidos nas diferentes fases das auditorias, que buscam envolver os diferentes *stakeholders* na discussão dos trabalhos conduzidos pelas equipes de auditoria. Nesses encontros são convidados a contribuir especialistas de universidades, centros de pesquisa e consultorias técnicas do Congresso; representantes do controle interno e dos órgãos de planejamento e orçamento do governo; auditores do TCU com reconhecida experiência no tema; representantes de organizações do terceiro setor; e gestores públicos. O Manual de Auditoria Operacional (BRASIL, 2009b, p.28) destaca que,

“Outro papel, não menos importante, desempenhado pelo painel de referência é o de fortalecimento do controle social, ao possibilitar que atores relevantes participem da discussão do projeto de auditoria e possam ser esclarecidos sobre a natureza da fiscalização exercida pelo TCU, gerando expectativa sobre os resultados do trabalho e fortalecendo a imagem institucional.”

Por fim, as normas do TCU (BRASIL, 2009b, 2009c) preveem a realização de reuniões específicas com os gestores públicos possivelmente afetados pelas decisões do Tribunal para discutir as conclusões do trabalho, assim como o envio de relatórios preliminares para comentários, cuja análise é obrigatória pela equipe de auditoria.

4.2.5 Mecanismos de implantação, compliance e monitoramento

A última dimensão do modelo de AIR em análise é parcialmente contemplada pelas práticas de trabalho do TCU.

Existe no Tribunal incentivos ao monitoramento de suas decisões, como a obrigatoriedade de monitorar todas as determinações propostas pelas unidades técnicas e acolhidas pelos Colegiados do Tribunal (BRASIL, 2010a). As recomendações, por outro lado, não são obrigatoriamente monitoradas, conforme destacam as Normas de Auditoria do TCU (BRASIL, 2010b, p.49),

³¹ Responsável é aquele assim qualificado, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e respectiva legislação aplicável; interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo (BRASIL, 1992).

“As deliberações proferidas pelo Tribunal devem ser devidamente acompanhadas quanto ao seu cumprimento ou à sua implementação, observando-se que as determinações endereçadas aos jurisdicionados serão obrigatoriamente monitoradas e as recomendações o serão a critério do Tribunal, do relator ou da unidade técnica.”

Nesse sentido, destacam-se normativos internos que disciplinam os processos de monitoramento e detalham as técnicas que devem ser utilizadas pelas equipes de auditoria.

No tocante aos mecanismos de implementação, nota-se que não há um esforço do Tribunal em discutir como suas decisões devem ser implementadas. Se por um lado as propostas de determinação contemplam a fixação de prazo para seu cumprimento ou para que o gestor apresente um plano de ação com vistas a sanear o problema, por outro, as recomendações não apresentam solução semelhante, sendo inclusive vedado às equipes de auditoria propor formas de implementação das soluções, conforme dispõem as Normas de Auditoria do TCU (BRASIL, 2010b),

“As propostas de determinação e de recomendação devem ser formuladas focando “o quê” deve ser aperfeiçoado ou corrigido e não “o como”, dado à discricionariedade que cabe ao gestor e ao fato de que a equipe de auditoria não detém a única ou a melhor solução para o problema identificado. As recomendações geralmente sugerem o aperfeiçoamento necessário, mas não a forma de alcançá-lo, embora em determinadas circunstâncias, às vezes, se justifiquem uma recomendação específica como, por exemplo, alterar a legislação com o intuito de melhorar a administração.”

Ora, em se tratando de determinações, essa proibição faz todo o sentido, contudo, o mesmo não é válido para recomendações. Nestas situações, o papel de consultor assumido pelo Tribunal suplanta o de controlador, lhe permitindo sugerir, em vista do conhecimento que possui, a melhor forma de implementar dada recomendação. Não se trata de invadir a discricionariedade do gestor, pois este não é compelido a acatar as orientações do TCU.

Dessa forma, afirma-se que as recomendações exaradas podem e devem ser acompanhadas de sugestões de implementação, pois faz parte do seu papel de impulsionador da melhoria da gestão pública.

Finalmente, é inegável que existem mecanismos de *compliance* atrelados às decisões do TCU. Seu poder sancionador (que inclui medidas como multas e afastamento de gestores por descumprimento de suas deliberações) é somado ao peso que sua opinião técnica exerce na sociedade devido ao reconhecimento da excelência de suas análises.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ferramenta de Avaliação de Impacto Regulatório busca equacionar a crescente demanda por regulação estatal eficiente, pois permite ao gestor público tomar decisões a partir de uma análise criteriosa dos diferentes pontos positivos e negativos envolvidos. É preciso convencer à sociedade que, entre o leque de opções disponíveis, a ação pública escolhida traz o maior valor agregado para o ambiente regulado.

Este processo analítico de tomada de decisão não deve se restringir apenas aos reguladores *stricto sensu*, como as agências reguladoras, mas pode abarcar também as decisões tomadas por outros organismos estatais capazes de exercer influência no desempenho dos setores regulados, como os órgãos de controle externo – Entidades de Fiscalização Superior (EFS).

Como parte da missão institucional de garantir *accountability* e aperfeiçoar a administração pública, é natural que EFS utilizem mecanismos de AIR como instrumentos de avaliação *ex-post* da eficiência governamental ou que promovam avaliações dos documentos de AIR produzidos pelos reguladores sob seu controle. Adicionalmente, a aplicação de AIR como mecanismo de avaliação do resultado gerado pelas EFS deve ser incentivado pelo seu alinhamento ao princípio do custo-benefício do controle.

Além disso, o desenvolvimento de instrumentos capazes de vincular decisões técnicas a processos empíricos de tomada de decisão são de fundamental importância para mitigar a perda de *accountability* eleitoral, existente em algumas EFS. Por fim, a otimização dos recursos e a construção de um processo de tomada de decisão capaz de agregar valor às deliberações dessas instituições constituem o argumento final em favor da utilização de AIR.

Foi observado que existe uma preocupação dos órgãos de controle externo de diversos países (inclusive no Brasil) em mensurar seus impactos, principalmente seus benefícios para a sociedade, entretanto, não há uma preocupação explícita em avaliar os custos que o controle impõe ao ambiente regulado.

Dentro desse contexto, é inegável que o uso de avaliação de impacto regulatório pode contribuir significativamente para o alcance da missão institucional do Tribunal de Contas da União (TCU). Como órgão técnico responsável pelo controle externo do governo federal, as deliberações da Corte de Contas brasileira - determinações e

recomendações – afetam de forma direta e indireta a sociedade, gerando bônus e ônus econômicos, sociais e ambientais.

O controle externo das agências reguladoras exercido pelo TCU envolve a formação de juízo sobre os resultados da atuação das agências e busca identificar e recomendar práticas de gestão regulatórias que possam alavancar o desempenho dos entes envolvidos. Hoje, o Tribunal fiscaliza a atuação finalística dos entes reguladores de forma cada vez mais intensiva, a partir de fiscalizações com foco na regularidade, transparência e possibilidades de melhorias nos processos.

A relevância do papel desempenhado pelo TCU e o impacto de suas decisões no ambiente regulado gera benefícios para a sociedade, no entanto, é preciso entender também que há custos associados a essas atividades, que devem ser considerados, justificando, assim, a existência de um mecanismo de avaliação de impacto.

O Tribunal entende a necessidade de mensurar o impacto de suas ações e define como meta organizacional a relação custo-benefício das ações de controle. Como exemplo, em 2008, o TCU estimou que para cada R\$ 1,00 investido na instituição, foram retornados R\$ 27,80 em benefícios para a sociedade. Contudo, ferramentas de avaliação de impacto não são utilizadas no seu processo decisório, como instrumento de incremento da eficiência de sua “regulação indireta”.

O presente trabalho, por intermédio da análise de normativos e roteiros institucionais, assim como de relatórios produzidos pelas unidades técnicas da Corte de Contas, revelou que existem diversos elementos do modelo conceitual de AIR adotado na avaliação de entes reguladores dentro das rotinas de trabalho do TCU.

Em primeiro lugar, a descrição do contexto da situação que demanda a intervenção do controle externo e a definição dos objetivos do controle são incentivadas e estão presentes na grande maioria dos textos técnicos que embasam a decisão do Tribunal. Foi observado, contudo, que a entidade não busca mensurar seus objetivos, provavelmente, devido às características do trabalho desenvolvido, no qual os impactos são função das disfunções identificadas ao longo das auditorias e não dos objetivos previamente estabelecidos.

No mesmo esteio, conclui-se que não há um processo analítico para identificar diferentes opções de ação, incluindo a possibilidade de “não intervir”, previamente a tomada de decisão. Apesar da impossibilidade de adentrar no mérito administrativo impedir

que o TCU, em suas determinações, interfira na discricionariedade do gestor, as recomendações do Tribunal, devido ao caráter não vinculado, permitem que o controlador explore diferentes opções de soluções regulatórias que podem vir a ser implementadas pelo regulador. Nestas ocasiões, o auditor cede lugar ao consultor que busca contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública.

No que tange a avaliação de custos e benefícios, há um compromisso do TCU em tentar mensurar os efeitos positivos que cada um de seus trabalhos traz para a sociedade, por meio de norma específica que disciplina o registro de benefícios quantificáveis e não quantificáveis, e detalha procedimentos cabíveis para sua mensuração (ex.: restituição de recursos, diminuição de tarifas, eliminação de desperdícios e redução de custos administrativos).

Por outro lado, não há uma análise abrangente dos custos que as decisões do TCU impõem ao ambiente regulado como um todo, nem mesmo um levantamento qualitativo dos efeitos potenciais negativos de suas ações. Não é possível, portanto, aferir o valor líquido gerado por cada deliberação do controlador (determinação ou recomendação) e conseqüentemente, comparar, as diferentes opções de encaminhamento para solução de um problema.

Os instrumentos de consulta pública, por sua vez, estão bastante desenvolvidos dentro do processo decisório do TCU, incluindo acesso a partes e interessados às análises e evidências que embasam as decisões; promoção de painéis de referência com participação de *stakeholders* e *experts* do setor; realização de reuniões com gestores para apresentação das conclusões dos trabalhos; e envio de relatórios preliminares aos envolvidos no processo.

No que se refere à última dimensão da metodologia, pode-se afirmar que há incentivos ao monitoramento das decisões no Tribunal em seus normativos internos e os mecanismos de *compliance* são inerentes às decisões do TCU. Contudo, no que se refere à previsão da implementação de suas deliberações, existe forte resistência da instituição em discutir como suas decisões devem ser implantadas, em respeito à discricionariedade que cabe ao gestor.

Entende-se que, em se tratando de determinações, esse argumento faz sentido, no entanto, o mesmo não é válido para recomendações em que se pressupõe o papel

de consultor assumido pelo Tribunal. Dessa forma, as recomendações exaradas podem e devem ser acompanhadas de sugestões de implementação.

Ante todo o exposto, conclui-se que muitos dos elementos esperados em uma AIR estão espalhados nas diferentes atividades, normas e regulamentos do TCU. É preciso que se desenvolva um mecanismo sistematizado capaz de congregiar as diferentes dimensões como parte do processo decisório da Corte de Contas. Não se deve limitar a avaliação de impacto do TCU à discussão sobre a conveniência de sua existência ou como uma justificativa para as deliberações tomadas. A ferramenta deve se inserir no seu processo estratégico de tomada de decisão, maximizando a eficiência das intervenções do controle na regulação.

Finalmente, outro importante tópico que deve ser levado em consideração são os mecanismos de comprometimento institucional do TCU na condução de AIR. A condução de processos sistemáticos e efetivos de avaliação de impacto das ações do controle externo depende, além da definição de um marco legal ou regulamentar, de *enforcement* interno e externo – respectivamente, da liderança do TCU e de *stakeholder* externos ao Tribunal, como o Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOYNTON, Willian C. *Auditoria*. Tradução: José Evaristo dos Santos. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 de dezembro de 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Brasília: TCU, 1992.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *O Controle Externo das Agências Reguladoras: questões relevantes sobre o setor elétrico e de petróleo e gás natural*. Brasília: TCU, Sefid, 2003a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Portaria-TCU nº 222/2003*. Brasília: TCU, 2003b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Portaria -TCU nº 59/2004*. Brasília: TCU, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prestação de Contas e Relatório de Gestão: exercício 2008*. Brasília: TCU, Presidência, Secretaria-Geral de Administração, 2009a.

BRASIL . Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília: TCU, 2009b.

BRASIL . Tribunal de Contas da União. *Padrões de Auditoria de Conformidade*. Brasília: TCU, 2009c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Portaria Segecex nº 18/2009*. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo, 2009d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Portaria Segecex nº 9/2010*. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo, 2010a.

BRASIL . Tribunal de Contas da União. *Normas de Auditoria do TCU*. Brasília: TCU, 2010b.

BRASIL. Presidência da República. *Balanço de Ações do PRO-REG e programação para 2010*. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2010. Brasília, 2010c.

BRASIL. Presidência da República. *Análise do impacto regulatório – AIR no Brasil*. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2010. Brasília, 2010d.

BRASIL. Presidência da República. *Avaliação dos projetos-piloto para implementação da Análise do Impacto Regulatório – AIR nas agências reguladoras federais*. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br>>. Acesso em: 19 de dezembro. Brasília, 2010e.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista da Administração Pública, n.24, 1990.

COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL OF INDIA (CAG). *Performance Audit Guidelines / Instructions*. Disponível em <http://saiindia.gov.in/cag/sites/default/files/procedure/Per_Au_Guidelines.pdf>. Acesso em: 20 de dezembro de 2010. New Delhi, 2008.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). *Resolução CFC nº 1.212/09 – NBC TA 315 – Identificação e Avaliação dos Riscos de Distorção Relevante por meio do Entendimento da Entidade e do seu Ambiente*. Brasília, 2009.

CRUZ, Verônica. Estado e regulação: fundamentos teóricos. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009.

DEPARTMENT OF THE TOAISEACH. *Revised RIA guidelines: How to conduct a Regulatory Impact Analysis*. Dublin, 2009.

GAETANI, Francisco; ALBUQUERQUE Kélvia. Análise de impacto regulatório e melhoria regulatória. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009.

GOMES, M. B. *A experiência recente e a agenda futura do Tribunal de Contas da União na análise e avaliação do desempenho de entes reguladores no Brasil*. In: X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública: Santiago, 2005.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria*. Lima, 1977.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience (ISSAI 3000)*. Viena, 2004.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *Código de Ética e Normas de Auditoria da INTOSAI*. Tradução de Inaldo da Paixão Santos Araújo e Tribunal de Contas da União. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *Statement by the representative of INTOSAI*. In: 7th CEPA meeting. New York, 2008

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *The value and benefits of supreme audit institutions: discussion paper*. In: XX INCOSAI. Johannesburg, 2010.

KIRKPATRICK, Colin; PARKER, David (Org.). *Regulatory impact assessment: towards better regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). *Delivering High Quality Impact Assessments*. Londres: NAO, 2009.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). *Assessing the Impact of Proposed New Policies*. Londres: NAO, 2010.

NAVES, Rubens. *TCU: quem controla o controlador?* Le Monde Diplomatique Brasil: São Paulo, 2009

OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (OMB). *Circular A-4*. Washington: OMB, 2003.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris: OCDE, 1997.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory, note prepared by the OECD Secretariat for the Public Governance Committee meeting*. Paris: OCDE, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*. Paris: OCDE, 2008a.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. Paris: OCDE, 2008b.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho instrucional das agências no Brasil. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). *Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório*. Brasília: Anvisa, 2009.