

The background of the cover is a photograph of a parking lot filled with cars, mostly SUVs, in front of a modern building. The building has a sign that reads 'ager MATO GROSSO' with a logo consisting of a stylized 'a' in blue and orange. A large blue semi-transparent rectangle is overlaid on the left side of the image, containing the title text. White geometric lines, resembling a wireframe, are drawn across the entire image.

AUDITORIA OPERACIONAL

em Governança
na **Ager/mt**



Tribunal de Contas
Mato Grosso



RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

AUDITORIA OPERACIONAL EM GOVERNANÇA NA AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DE MATO GROSSO – Ager/MT

Processo: 29229-0/2019

Relator: Conselheiro Interino Moisés Maciel

Modalidade: Relatório de Auditoria Operacional

Objeto de fiscalização: Governança na Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso – Ager/MT

Supervisão e coordenação: Camila Goulart Carvalho Simões – Auditor Público Externo

Secretário: Saulo Pereira de Miranda e Silva – Auditor Público Externo

Equipe de Auditoria: Simony Jin – Auditor Público Externo

Período de produção de conhecimento: 16/10 a 29/11/2019 e 25/01/2021 a 08/02/2021.

Jurisdicionados avaliados:

- 1. Governo do Estado**
Gestor: Mauro Mendes
- 2. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – Sinfra/MT**
Gestor: Marcelo de Oliveira e Silva
- 3. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso – Ager/MT**
Gestor: Fábio Calmon – Presidente Regulador

**CUIABÁ-MT
2021**





RESUMO

A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso - Ager/MT, de natureza autárquica e multisetorial, é responsável pela regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados pelo Estado de Mato Grosso. Além de zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, a autarquia possui também o papel de assegurar a harmonia e o equilíbrio entre o Poder Concedente, os Usuários e os Concessionários ou Delegatários de serviços.

Atualmente, a Agência regula contratos nos setores de Rodovias, Transportes Intermunicipais e Energia Elétrica, sendo este último decorrente de um convênio com a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Os contratos decorrentes dessas concessões ultrapassam a casa de bilhões de reais. Ressalta-se ainda, o fato de o instituto das concessões serem, cada vez mais, um modelo econômico oferecido como uma solução possível para investimentos necessários em tempos de crise financeira dos Estados.

Nota-se a importância do papel da agência de regulação estadual nesse contexto, assim o presente trabalho teve como objetivo abordar o primeiro dentre os eixos de auditoria identificados a partir do Relatório de Levantamento realizado na referida Agência ainda em 2019. O objetivo foi avaliar a governança da regulação da Ager/MT, principalmente em seu processo decisório, abarcando os mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle.

Os principais achados se resumem especificamente em limitações à autonomia financeira e administrativa da entidade, além disso, identificaram-se melhorias a serem realizadas na instituição de ferramentas como a Análise de Impacto Regulatório (AIR), na transparência oferecida ao cidadão, na implantação de um planejamento estratégico e de uma política de gerenciamento de riscos e na revisão do estoque regulatório.





Lista de Tabelas

Tabela 1- Gráfico Receitas da Ager/MT	17
Tabela 2 – Comparativo das fontes de Receita Ager/MT	18
Tabela 3 - Valores Contingenciados pelo Estado	19
Tabela 4 - Valores Outorgas Concessões Rodovias	23

Lista de Figuras

Figura 1 - Atas das Reuniões de Diretoria	36
Figura 2 - Sessões Regulatórias.....	37

Lista de Abreviaturas e Siglas

Ager/MT	– Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Mato Grosso
AGR	– Advocacia Geral Reguladora
Anatel	– Agência Nacional de Telecomunicações
Aneel	– Agência Nacional de Energia Elétrica
CE	– Constituição Estadual
CF	– Constituição Federal
CREE	– Coordenadoria Reguladora de Estudos Econômicos
CROU	– Coordenadoria Reguladora de Ouvidoria
CRTR	– Coordenadoria Reguladora de Transporte Rodoviário
CRRPH	– Coordenadora Reguladora de Rodovias, Portos e Hidrovias
Fiplan	– Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças
ICMS	– Imposto sobre Operação relativas à Circulação de Mercadoria e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
MPE	– Ministério Público Estadual
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PGE/MT	– Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso
SEFAZ/MT	– Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso
Sinfra/MT	– Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso
STCRIP	– Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros
TAC	– Termo de Ajustamento de Conduta
TCE/MT	– Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
TRFC	– Taxa de Regulação, Fiscalização e Controle





Sumário

1 INTRODUÇÃO	5
1.1 Antecedentes	5
1.2 Motivação	6
1.3 Objetivo e escopo	7
1.4 Metodologia e limitações	8
2. VISÃO GERAL DO OBJETO FISCALIZADO	9
2.1 Identificação do Objeto de Auditoria	9
2.2 Governança na Administração Pública – Normas e boas práticas	10
2.3 Governança em Agências de Regulação	12
3. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	12
3.1. Processo Decisório	12
3.1.1. Autonomia Decisória	12
3.1.2 Autonomia Financeira	16
Achado de Auditoria 01:	19
Achado de Auditoria 02:	20
3.1.3. Autonomia Administrativa	26
Achado de Auditoria 03:	26
3.2. Análise do Impacto Regulatório (AIR)	30
Achado de Auditoria 04:	30
3.3. Revisão do estoque regulatório	32
Achado de Auditoria 05:	32
3.4. Mecanismos de Estratégia	33
Achado de Auditoria 06:	33
3.5 Mecanismos de Controle	34
Achado de Auditoria 07:	34
3.6 Mecanismos de Gestão de Risco	38
Achado de Auditoria 08:	38
4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES	38
5. CONCLUSÃO	51
6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	51





1 INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

1. A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso esteve no foco da auditoria operacional (processo nº 30598-7/2017 TCE/MT) que teve como objeto o Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros -STCRIP. Esse trabalho foi julgado recentemente em abril deste ano (Acórdão nº 112/2019 – TP).

2. Na oportunidade o relatório elencou, entre outras problemáticas identificadas, ineficiência dos mecanismos utilizados para avaliar o equilíbrio econômico-financeiro do STCRIP; inefetividade do poder sancionatório da Agência Reguladora; não transparência das atividades de fiscalização; deficiência na atuação da ouvidoria na representação aos usuários; fragilidades no tratamento dos problemas relatados pelos usuários do STCRIP; ausência de medidas do Governo do Estado para conferir a autonomia administrativa e financeira para a Agência Reguladora.

3. Em suma, revelou-se, naquela oportunidade, que as atividades de regulação não são desempenhadas adequadamente em razão do desaparelhamento da agência. Ressaltou-se também a inefetividade das medidas tomadas para a regularização da situação jurídica do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros – STCRIP/MT, provocando prejuízo ao desenvolvimento da atividade regulatória.

4. Nesse aspecto, o Ministério Público junto ao Governo do Estado de Mato Grosso assinou em 2007 um Termo de Ajustamento de Conduta- TAC¹ com o objetivo de regularizar essa situação jurídica e dar início ao processo licitatório. Em 2012 foi lançada a Concorrência Pública nº 001/2012, mas que não teve todos os lotes com vencedores e posterior assinatura de contrato. Após esse fato, vários foram os acontecimentos que impediram de dar continuidade a esse processo de regularização do STCRIP, sendo em dezembro de 2018 assinado um Termo aditivo ao TAC 2007 com novos prazos e providências.

¹ TAC 2007, 1º Termo Aditivo e Compromisso de Ajustamento de Conduta nº 002/2018 constantes no Anexo do relatório Doc. nº 288828/2019 TCE/MT.





5. Além desse Termo, também em novembro de 2018 foi assinado entre o Ministério Público Estadual, o Governo do Estado, por meio da Sinfra/MT e a Ager/MT, o Compromisso de Ajustamento Conduta nº 02/2018 em que gera novas obrigações à Ager/MT e Sinfra/MT em relação ao STCRIP.

6. Atualmente, está em andamento a Concorrência Pública nº 02/2019 cujo objeto é a concessão para os Mercados Intermunicipais de Transporte – MIT não contratados na Concorrência Pública nº 01/2012 e Concorrência Pública nº 01/2017.

1.2 Motivação

7. Por meio da Ordem de Serviço nº 29/2019 realizou-se a presente auditoria operacional em governança na Ager/MT.

8. Conforme previsão contida no PAF/2019 deste TCE, ficou sob a responsabilidade desta Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas, a fiscalização da atuação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados – Ager/MT, análise dos processos regulatórios e fiscalizatórios das concessões estaduais.

9. Ressalta-se a importância das agências de regulação dentro do contexto das desestatizações, nota-se que as atividades de regulação e fiscalização dos serviços concedidos são de suma importância para o sucesso de um contrato de concessão, assim como para o próprio modelo econômico oferecido como uma solução possível para investimentos necessários em tempos de crise financeira dos Estados.

10. Parte desta meta estabelecida no PAF foi cumprida pelo relatório de Levantamento contido no processo nº 100366/2019 que teve como objetivo conhecer a estrutura, organização e funcionamento da Agência Reguladora de Serviços Delegados – Ager/MT com a finalidade de definir as áreas prioritárias para futuras fiscalizações por este Tribunal.

11. A partir dessa atividade, foram propostos 04 eixos de auditorias como possíveis respostas aos 08 (oito) riscos de alto impacto e alta probabilidade de ocorrência, dentro de um universo de 13 (treze) riscos identificados.

12. Assim, definiu-se os 04 (quatro) eixos: governança, processos de regulação e fiscalização, instrumentos de outorga e ouvidoria.





13. A escolha da execução desse primeiro eixo em governança corroborou com o atual momento em que se encontra a Agência de Regulação, em que houve a edição de novo decreto que modificou a estrutura da organização administrativa da entidade em um contexto que será melhor explicado no item 2.1 deste relatório.

14. Acrescenta-se também que o tema de governança é primordial para qualquer instituição, já que é capaz de promover uma maior efetividade, eficiência e economicidade em suas ações e, conseqüentemente, na gerência dos recursos públicos destinados a ela.

1.3 Objetivo e escopo

15. O objetivo da presente auditoria é avaliar a governança da regulação da Ager/MT em todos os setores. Para tanto, essa auditoria procurará avaliar o Processo Decisório abarcando os mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle.

16. A principal questão-problema que orienta esta auditoria é: **Existe estrutura suficiente para que o processo decisório da agência seja transparente e produza decisões técnicas e livres de ingerência?**

17. As questões de auditoria decorrentes dessa problemática estão organizadas da seguinte forma:

- **Questão 01. Existem normativas que garantam a Autonomia Decisória, nos seguintes quesitos:**
 1. Processo de indicação, nomeação e substituição dos dirigentes da agência.
 2. Estabilidade dos dirigentes
 3. Política de Conflito de Interesses
- **Questão 02. Existem normativas e/ou planos de ações que garantam a Autonomia Financeira, nos seguintes quesitos:**
 1. Fontes definidas de financiamento.
 2. Mecanismos que amenizem os contingenciamentos de recursos
 3. Estudos para a projeção de autossuficiência financeira
- **Questão 03. A entidade possui mecanismos legais que assegurem sua autonomia administrativa?**
- **Questão 04. Existem mecanismos que propiciem a transparência nos processos decisórios?**
- **Questão 05. A Agência de Regulação realiza a Análise de Impacto Regulatório (AIR)?**
- **Questão 06. Existem normativas que orientem o processo de implementação, acompanhamento e revisão da estratégia organizacional?**





- **Questão 07. Existem mecanismos para a gestão de riscos na entidade? (Ambiente de Gestão de Riscos, Processos de Gestão de Riscos e Gestão de Riscos em Parcerias e Resultados)**

1.4 Metodologia e limitações

18. A metodologia utilizada abrangeu técnicas previstas no Manual de Auditoria Operacional do TCE/MT. As técnicas aplicadas foram:

- ✓ Entrevistas realizadas nos dias 04, 05 e 11 de novembro na sede da Ager/MT;
- ✓ Questionário enviado através do Ofício nº 84/2019/SCECONT-PUB;
- ✓ Consulta ao sistema Fiplan;
- ✓ Pesquisa no site institucional da AGER <http://www.ager.mt.gov.br/>
- ✓ Pesquisa e Análise da legislação correlata.

19. Acrescenta-se que o questionário elaborado pela equipe técnica se baseou no questionário piloto do projeto “Avaliação de Maturidade Regulatória CGU-UNOPS”, aplicado em 2019.

20. Dentre as limitações encontradas estão as constantes mudanças internas promovidas dentro da entidade em um curto espaço de tempo.

21. Durante o Relatório de Levantamento iniciado em abril de 2019, estavam sendo promovidas as alterações na estrutura organizacional do Decreto nº 1.751/2018, editado em dezembro de 2018. Ainda não havia sido concluído o novo Regimento Interno dispondo sobre as atribuições de novos setores quando o Decreto nº 56 de 2019 sustou o Decreto anterior.

22. Em julho ainda deste ano foi editado o Decreto nº 162/2019 com nova estrutura organizacional. Assim, como nos dois Decretos citados, houve alteração na estrutura organizacional, esse fato afetou as conduções dos trabalhos em relação às solicitações de informações e o próprio entendimento do funcionamento da entidade em si.

23. Houve também dificuldades de atraso na entrega das informações solicitadas através do Ofício nº 84/2019/SCECONT-PUB.





2. VISÃO GERAL DO OBJETO FISCALIZADO

2.1 Identificação do Objeto de Auditoria

24. A criação de Agências Reguladoras no Brasil se deu em meados de 1995, dentro de um contexto de ampla reforma no Estado. Em seu nascedouro, a ideia de independência das Agências de Regulação estava em seu aspecto mais intrínseco, por esse motivo foram constituídas em sua maioria como autarquias especiais, sem subordinação à administração direta e, por isso mesmo, dotadas em tese de autonomia financeira e administrativa.

25. Essa autonomia se faz necessária pela nobre função atribuída a essas agências de guardiãs do mercado econômico que regulam, no qual muitas vezes estão inseridos os contratos de concessões e parcerias público-privadas, de modo que seu objetivo principal é promover uma espécie de equilíbrio entre a atividade privada dessas empresas e o interesse público envolvido nos serviços prestados por elas, combatendo as falhas de mercado, assegurando a competitividade de setores da economia, reduzindo assimetrias de informação entre agentes econômicos, combatendo externalidades negativas advindas das interações econômicas, bem como promovendo os interesses dos consumidores e a universalidade dos serviços prestados. (Przeworski, 1998)

26. Assim também, o conceito de regulação, embora controvertido quanto a sua extensão, é único em delimitar como sendo a intervenção estatal junto a setores privados, conjunta ou isoladamente, para impor normas de conduta que visem obrigá-los a atingir o bem comum da comunidade.

27. A função regulatória é essencial para a eficiência do processo de desestatização, pois na maioria das vezes trata-se de processo complexo que é realizado mediante contratos de longo prazo.

28. Neste sentido, pode-se concluir que as agências reguladoras são necessárias para regular e fiscalizar falhas de mercado a fim de criar uma estabilidade regulatória no fluxo de investimentos privados.

29. No Estado de Mato Grosso, desde 1999, cabe à AGER – Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso, uma entidade de





natureza autárquica, exercer a função de agência reguladora multisetorial, regulando e fiscalizando os serviços públicos de transporte coletivo intermunicipal de passageiros e seus terminais, rodovias, energia elétrica, saneamento, portos e hidrovias, distribuição de gás canalizado e telecomunicações.

30. O papel da Agência Reguladora é garantir a prestação dos serviços de forma adequada, assegurando a harmonia e o equilíbrio entre o Poder Concedente, os Usuários e os Concessionários ou Delegatários de serviços públicos.

2.2 Governança na Administração Pública – Normas e boas práticas

31. De acordo com o Referencial Básico de Governança TCU (2013), a governança pública pode ser definida da seguinte forma:

Governança pública: pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado).

(...)

Governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

32. Ainda mais adiante, esses mecanismos de avaliação, direção e monitoramento são assim definidos, de acordo com a ISO/IEC 38500:2008:

- a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.





33. Dessa forma, nota-se que a governança de uma instituição é capaz de promover uma maior efetividade, eficiência e economicidade em suas ações, auxiliando a entidade a alcançar seus objetivos.

34. São consideradas também funções da governança, seguindo ainda o Referencial do TCU (2013):

São funções da governança:

- a) definir o direcionamento estratégico;
- b) supervisionar a gestão;
- c) envolver as partes interessadas;
- d) gerenciar riscos estratégicos;
- e) gerenciar conflitos internos;
- f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

35. Assim, para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória os mecanismos de liderança, estratégia e o controle devem ser adotados.

36. A liderança se relaciona ao “conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança”, leva em consideração as pessoas que estão ocupando os principais cargos e liderando os processos de trabalho abordando os seguintes componentes: pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional e sistema de governança.

37. A estratégia diz respeito ao conjunto de práticas necessárias para a definição e alcance das metas traçadas pela entidade e envolve a escuta ativa das partes interessadas, a avaliação dos ambientes interno e externo, a avaliação e prospecção de cenários, definição e alcance da estratégia, definição e monitoramento dos objetivos e alinhamento de estratégias com as unidades e organizações correlatas. Seus componentes podem ser assim resumidos: relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional e alinhamento transorganizacional.

38. O Controle envolve basicamente a prestação de contas das ações realizadas e a responsabilização, seus componentes são: gestão de riscos e controle interno, auditoria interna e *accountability* e transparência.





2.3 Governança em Agências de Regulação

39. A governança em Agências de Regulação também pode ser compreendida como um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem maior participação social na formulação das decisões estatais de forma a buscar instrumentos de maior legitimidade, eficiência e *accountability* por parte dos reguladores (Oliveira, 2015)

40. Dessa forma, a governança dentro de uma Agência de Regulação é essencial para que ela atinja a sua finalidade precípua, já que a sua função de regular e fiscalizar os serviços públicos prestados por entes privados lhe confere uma característica *sui generis*.

41. Tanto é assim, que o TCU em 2009 através do processo TC 012.693/2009-9 e posteriormente em 2013 com o processo TC 031.996/2013-2 deflagrou uma auditoria operacional no intuito de auferir a governança das agências reguladoras de infraestrutura no Brasil, processos estes que são fontes de referência ao presente trabalho de auditoria.

3. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

3.1. Processo Decisório

42. Dentro do processo decisório verificou-se que apesar de no quesito autonomia decisória, a entidade possuir processo de indicação e nomeação de dirigentes, não há ainda, norma que institua a substituição dos dirigentes da agência, caso já apontado em outro processo de auditoria deste Tribunal e pendente de implementação de recomendação exarada em Acórdão.

43. Sobre a estabilidade dos dirigentes e política de conflito de interesses, também há previsão legal que tem sido suficiente para auxiliar a entidade regulatória.

44. No entanto, em relação à autonomia financeira e administrativa, foi constatado que a Ager/MT tem sofrido interferências por parte do Governo do Estado, restringindo sua característica de autarquia em regime especial, cuja independência funcional é parte essencial.

3.1.1. Autonomia Decisória

Processo de indicação, nomeação e substituição dos dirigentes da agência





45. Devido à função precípua de uma agência reguladora, tem-se que suas decisões devem ser, sempre que possíveis, técnicas, transparentes e autônomas. Assim, esta auditoria pretendeu avaliar o grau de maturidade dos fundamentos que suportam o Processo Decisório da Ager/MT, revelando se existem as condições mínimas para o exercício da boa governança, abarcando o mecanismo Liderança.

46. Dentro do Processo Decisório, analisou-se o grau de autonomia e transparência do processo decisório, da autonomia financeira e o uso de ferramentas como a Análise de Impacto Regulatório (AIR) na produção regulatória.

47. Em relação à autonomia decisória, foram avaliados os elementos relativos à indicação, nomeação, substituição e estabilidade dos dirigentes da agência reguladora, bem como a política de conflito de interesses definida para esses agentes públicos.

48. Atualmente a nomeação dos membros dos Diretores Reguladores da Ager/MT está prevista na LC 429/2011 que assim dispõe:

Seção V

Do Mandato do Presidente e dos Diretores Reguladores

Art. 14 O Presidente e os demais Diretores Reguladores serão nomeados pelo Governador do Estado para cumprir, em pares, mandatos não coincidentes de 04 (quatro) anos, devendo a indicação do Diretor Regulador da área de transporte ser feita dentre Analistas Reguladores efetivos da Ager/MT. **(Artigo vetado pelo Governador do Estado e mantido pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso - DOE 09/11/11)**

§ 1º A nomeação dos membros da Diretoria dependerá de prévia aprovação da Assembleia Legislativa do Estado.

§ 2º O mandato do Presidente e dos Diretores poderá ser renovado por mais um período, através de ato do Poder Executivo, que, também, deverá ser referendado pelo Poder Legislativo.

§ 3º O Presidente e os Diretores só poderão perder o mandato em caso de prática de atos lesivos ao interesse ou patrimônio público ou, ainda, nos demais casos previstos em lei, através de processo administrativo que lhes garanta amplo direito de defesa.

49. Após a indicação do Governador, há a aprovação da Assembleia Legislativa, conforme expresso no §1º já citado. Há também a previsão desta competência na Constituição Estadual em seu artigo 26, inciso XIX, alínea “e”, em que disciplina que essa aprovação ocorrerá, previamente, por voto secreto, após arguição pública.

50. Também no artigo 171, inciso IV, do Regimento Interno da AL/MT reforça essa previsão, *in verbis*:





Art. 171 Resolução é aquela que se destina a regular matéria de caráter político, administrativo ou processual legislativo sobre o qual deve a Assembleia Legislativa manifestar-se no âmbito de sua competência exclusiva, nos casos indicados na Constituição Estadual, nas leis complementares e neste Regimento Interno, dentre outras:

(...)

IV - aprovar, previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e titulares de cargos que a lei determinar;

51. Apesar dessa previsão legal, foi identificado no processo nº 305987-17 TCE/MT um alto nível de vacância nos cargos de Diretores Reguladores entre 2013 a 2017, conforme trecho extraído abaixo:

94. Entre 2013 e 2017, constatou-se que o cargo de Diretor Regulador de Ouvidoria permaneceu vago por 30% do período, ou seja, aproximadamente um ano e cinco meses. O cargo de Diretor de Transportes e Rodovias ficou vago em 14% do período (aproximadamente oito meses), enquanto o cargo de Diretor Regulador de Energia e Saneamento permaneceu vago por 5% do período (três meses).

95. Em 2016, houve vacância simultânea de três dos quatro cargos de diretoria executiva da Ager/MT, aproximadamente três meses de vacância simultânea. Nos períodos em que os cargos de diretoria estiveram vagos, não houve substituição por interinos.

52. Constatamos ainda que o cargo de Diretor Regulador de Transportes e Rodovias permaneceu vago de 24/04/2019 a 23/10/2019 (181 dias) e o cargo de Diretor Regulador Ouvidor também esteve vago de 07/05/2019 a 05/09/2019 (120 dias).

53. O processo nº 305987-17 TCE/MT culminou no Acórdão 112/2019 – TP TCE/MT que trouxe em seu bojo a recomendação ao Governo do Estado de que instituísse e regulamentasse mecanismos mais ágeis para recompor o quadro de diretores da Ager/MT durante o período de vacância; sendo que essa solução deveria prever critérios objetivos e transparentes para garantir a composição e o funcionamento da Diretoria Colegiada da Ager/MT durante os períodos que antecedem a nomeação de novo titular. O cumprimento deste Acórdão será tratado no processo nº 23752/2019 TCE/MT.

54. Assim, a forma de indicação e nomeação dos dirigentes da Ager/MT está disciplinada no artigo 14, LC nº 429/2011 c/c artigo 26, inciso XIX, alínea “e” Constituição Estadual de Mato Grosso e artigo 171, inciso IV, do Regimento Interno da AL/MT.

55. A substituição dos dirigentes em caso de impedimentos e afastamentos legais, ou ainda no período de vacância que antecede a nomeação de novo dirigente, ainda





não foi disciplinada em nenhuma normativa legal, porém, como já mencionado, este fato foi tratado em outro processo desse Tribunal de Contas.

Estabilidade dos Dirigentes e Política de Conflito de Interesses

56. A estabilidade dos dirigentes é garantida também pela LC 429/2011, art. 14, §3º, que dispõe que o presidente e os diretores só poderão perder o mandato em caso de prática de atos lesivos ao interesse ou patrimônio público ou, ainda, nos demais casos previstos em lei, sendo assegurado o exercício do direito de defesa. O mandato também será fixo e não coincidente, de acordo com a mesma lei.

57. Já a política de conflito de interesses também prevista na LC 429/2011 traz um rol de impedimentos e condições, conforme trecho citado abaixo:

Seção VI

Das Condições de Nomeação e Permanência do Presidente e Diretores Reguladores

Art. 15 Os integrantes da Diretoria Executiva da Ager/MT deverão satisfazer simultaneamente as seguintes condições, sob pena de perda do cargo:

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

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

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

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

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

Seção VII

Das Vedações ao Presidente e Diretores Reguladores

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





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

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

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

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

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

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

58. Assim, nota-se que nesse aspecto a Ager/MT está em consonância com as boas práticas aceitas internacionalmente, a exemplo das determinadas e disseminadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo U.S. Government Accountability Office (GAO).

3.1.2 Autonomia Financeira

59. A autonomia financeira constitui-se como um dos pré-requisitos para a independência funcional idealizada para as agências de regulação.

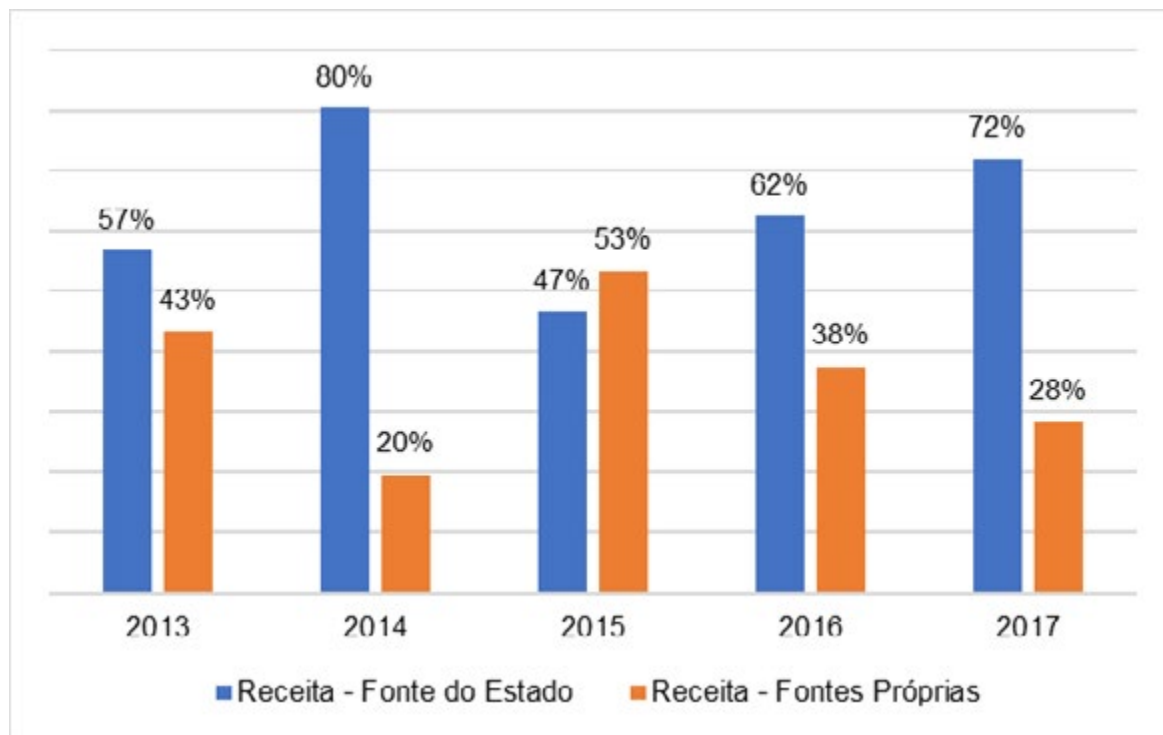
60. Nesse aspecto, constatou-se a ausência de autossuficiência financeira por parte da Agência devido a contingenciamentos do Estado sobre as receitas próprias, não repasse de outorgas oriundas de contratos de concessão e ausência de gerenciamento das fontes de financiamento pela própria entidade.

61. O processo nº 305987-17 TCE/MT, já citado neste relatório, também identificou a perda gradual de se autofinanciar da Ager/MT, ocasião em que apresentou os dados de 2013 a 2017 da comparação entre as receitas repassadas pelo Estado e as receitas de fontes próprias, dados que reproduzimos a seguir:





Tabela 1- Gráfico Receitas da Ager/MT



Fonte: Tabela extraída do processo nº 305987-17 TCE/MT.

62. Acrescenta-se que nesses dados apresentados foi utilizado o “FIP 010 – Relação de Autorização de Repasse (ARR) – Destino” e que os dados de 2017 foram considerados até outubro de 2017. Também foram considerados como receitas próprias a fonte 262 que é oriunda do repasse de Convênios.

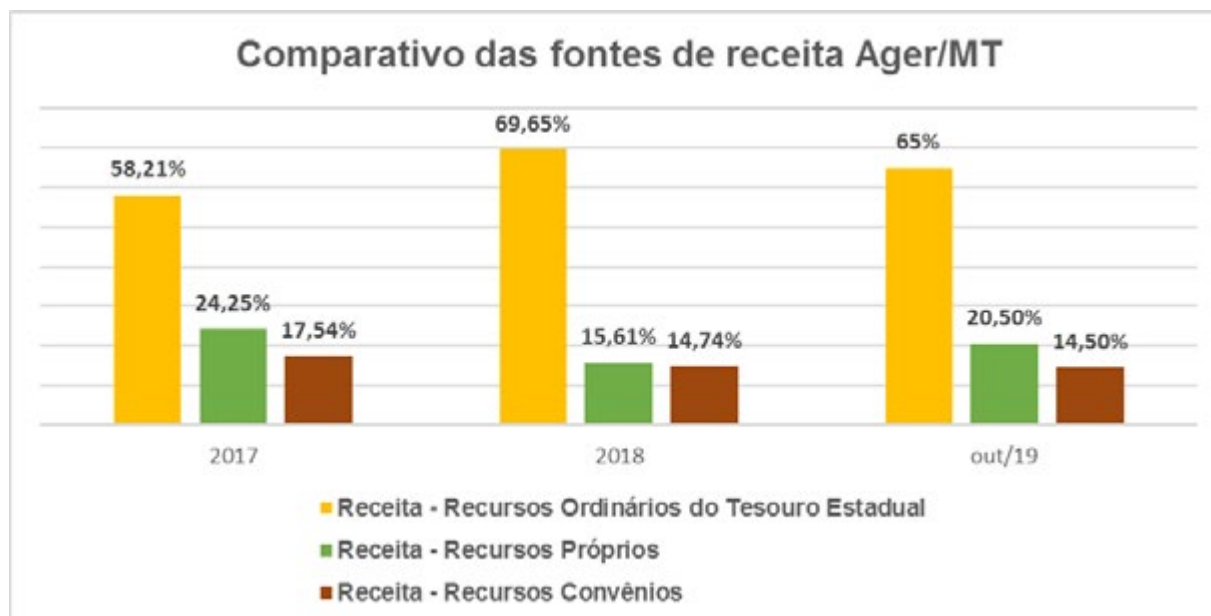
63. Como nos exercícios de 2018 e 2019 houve contingenciamento de receitas próprias por parte do Governo do Estado, ficou prejudicado o uso do FIP 010 para a continuação dessa análise, já que esse relatório do Fiplan traz o que efetivamente foi repassado à Entidade.

64. Sendo assim, tendo como base os dados constantes no “Relatório de Acompanhamento Anual da Programação Financeira”, juntamente com o “Demonstrativo Despesa Orçamentária UO Fonte Grupo”, que apresenta os valores contingenciados pelo Estado, todos emitidos também pelo sistema Fiplan, dos exercícios de 2017 a outubro de 2019, temos o seguinte panorama:





Tabela 2 – Comparativo das fontes de Receita Ager/MT



Fonte: Tabela produzida pela equipe a partir dos dados de 2017 a outubro de 2019; Relatório de Acompanhamento Anual da Programação Financeira - Controle Financeiro (Fiplan), Emitir Demonstrativo Despesa Orçamentária UO Fonte Grupo (Fiplan).

65. Dessa forma, nota-se que os valores repassados pelo Tesouro do Estado representam mais de 50% da receita da entidade.

66. Além disso, ressalta-se que esses Relatórios também revelam o seguinte dado, **em 2018 e 2019 os repasses do Estado foram para atender apenas ao grupo de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais.** (Doc. nº 288821/2019 TCE/MT)

67. Nesse aspecto, ressalta-se que **as despesas com Pessoal e Encargos Sociais representaram de 2017 a outubro de 2019 uma média de 79,27%** das despesas pagas pela unidade orçamentária (Relatório “Plan 67” – Sistema Fiplan).

68. Seguindo esse raciocínio, em entrevista realizada no dia 15/04/2019 com a Secretária Adjunta do Tesouro Estadual, senhora Luciana Rosa, com a finalidade de obter dados para o Levantamento realizado no processo nº 100366/2019 TCE/MT, informou-se que os contingenciamentos realizados pelo Governo do Estado são para pagar a própria folha da entidade.





- Contingenciamentos realizados pelo Tesouro Estadual nos exercícios de 2018 e 2019 sobre as receitas próprias da Ager/MT

Achado de Auditoria 01:

Devido ao contingenciamento realizado pelo Tesouro do Estado sobre as receitas próprias da Ager/MT, identificou-se dificuldades na execução das ações previstas pela entidade, impactando na independência e no alcance da autossuficiência financeira da Ager/MT.

69. Sobre os contingenciamentos realizados pelo Estado sobre as receitas próprias (Fonte 240) da Ager/MT temos o seguinte quadro:

Tabela 3 - Valores Contingenciados pelo Estado

	Orçado Atual	Contingenciado	Pago
2017	R\$ 3.174.255,50	R\$ 110,00	R\$ 2.750.899,44
2018	R\$ 2.417.506,04	R\$ 1.669.077,00	R\$ 464.816,34
Out/2019	R\$ 3.868.659,00	R\$ 1.610.211,03	R\$ 1.180.772,17
Total Contingenciado		R\$ 3.279.398,03	

Fonte: Relatório "Emitir Demonstrativo Despesa Orçamentária UO Fonte Grupo (Fiplan).

70. A LC nº 429/2011 que dispõe sobre a organização, estrutura e competências da Ager/MT dispõe da seguinte forma:

Art. 29 A Ager/MT constitui unidade orçamentária independente, não incluída no orçamento da Secretaria ou órgão de vinculação.

Art. 30 É vedada a estipulação para a Ager/MT de quaisquer limites para o empenho e para a execução financeira das dotações consignadas na Lei Orçamentária Estadual desde que tais dotações sejam financiadas com receita própria.

71. Assim, dada a independência orçamentária da Ager/MT, aliada à vedação de imposição de limites para a sua execução financeira, quando financiadas por receitas próprias, não deveria haver contingenciamento do Estado sobre essas receitas.

72. Em questionário enviado à Ager/MT através do Ofício nº 84/2019/SCECONT-PUB, inquiriu-se sobre a forma como a entidade tem lidado com os contingenciamentos, oportunidade em que foi informado que é realizado um acompanhamento dos gastos da





Ager/MT, para que o programado a ser executado na fonte 240, seja executado em outra fonte recurso (Doc. nº 288821/2019 TCE/MT).

73. Nas palavras da Coordenadoria de Finanças da Ager/MT:

A agência vem tendo nos últimos exercícios um superávit financeiro em sua conta de Convênio 3160111-1, convênio 025/2011, celebrado entre a Ager/MT e a ANEEL.

Este superávit financeiro é o que vem mantendo as despesas que deveriam ter sido arcadas na fonte 240 (recurso próprio).

O financeiro busca sempre através de planilhas elaboradas realizar um estudo e programações de forma que a agência possa atender os seus fornecedores, atingir os seus objetivos e efetuar alguns investimentos.

74. Nota-se a dificuldade enfrentada pela entidade para conseguir equilibrar seu orçamento, dependendo dos recursos de um convênio para se manter, sendo que esta mesma entidade é responsável por regular e fiscalizar contratos de concessões que, normalmente, giram em torno de milhões de reais e, ainda, gerariam, se bem fiscalizados, retornos financeiros em arrecadações para o Estado, conforme demonstrado nos cálculos realizados no processo que analisou o Sistema de Transporte Intermunicipal, já citado aqui.

75. Assim, propõe-se que se determine ao Governador do Estado que:

- Que se abstenha em realizar contingenciamentos nas receitas próprias destinadas à Ager/MT, em consonância com o disposto no artigo 30, da LC nº 429/11.

- Fontes de Financiamento da Ager/MT

Achado de Auditoria 02:

Devido à ausência de estudos voltados para o alcance da autossuficiência financeira da Ager/MT, estipulando prazos e metas a serem atingidas, à ausência de repasse de recursos que são legalmente destinados à entidade, não há uma perspectiva de que a entidade atinja sua autossuficiência financeira, impactando diretamente em sua independência funcional.

76. As fontes previstas de financiamento estão dispostas também na LC nº 429/2011, no Capítulo III – Das Receitas e do Orçamento, *in verbis*:





CAPÍTULO III

DAS RECEITAS E DO ORÇAMENTO DA Ager/MT

Art. 28 Constituem receitas da Ager/MT:

- I - transferências de recursos à Ager/MT pelos titulares do Poder Concedente, inclusive o Estado de Mato Grosso, a título de regulação, controle ou fiscalização dos serviços públicos descentralizados;
- II - transferências mediante convênios de delegação de órgãos públicos federais, estaduais ou municipais;
- III - valor das taxas e multas de legislação vinculada;
- IV - recursos do Tesouro do Estado, conforme previstos no orçamento, enquanto não atingida a autonomia financeira da Ager/MT;
- V - outras receitas, tais como as resultantes da aplicação de bens e valores patrimoniais, legados e doações;
- VI - parcela da receita de distribuição ou exploração arrecadada, inclusive acréscimos legais incidentes, em função do exercício das atribuições arroladas nos Arts. 3º e 4º, em relação aos serviços cuja exploração ou distribuição seja efetuada diretamente pelo Estado.

77. Além dessa previsão, no §1º do artigo 30, da mesma Lei Complementar, também se estabelece a seguinte receita como destinada para a Ager/MT:

§ 1º Será obrigatória a apropriação a título de receita própria da Ager/MT de todos os recursos arrecadados no desempenho das atividades de contratação, permissão, autorização, fiscalização e regulação estabelecidas na legislação.

78. Dentro dessas fontes de financiamento da Agência Estadual de Regulação, atualmente, estão previstas para serem recebidas, de acordo com relatório encaminhado pelo Diretor Administrativo Sistêmico² em abril de 2019:

- Taxa de Regulação, Fiscalização e Controle (TRFC) do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros (STCRIP);
- TRFC Rodovias;
- TTR – Taxa de Regulação e Fiscalização dos Serviços de Terminais Rodoviários;
- Autos de Apreensão/ Autos de Infração;
- Demais Receitas (CRC, Pedido de Cópias, Inclusão de Veículos).

² Documento elaborado pelo Diretor Sistêmico senhor Ismail Daniel Caetano e encaminhado via e-mail no dia 09/04/2019.





79. Além dessas elencadas, existia anteriormente o valor repassado a título de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento, através de dois convênios firmados com os municípios de Confresa e Diamantino/MT, cancelados no decorrer do ano de 2019.

80. Acrescenta-se que também há a Receita de Venda de Gás Natural Veicular, que até o exercício de 2017 possuía fonte própria (243) e que não tem o controle das atividades pela Ager/MT.

81. Dentro das receitas também previstas, pela força do artigo 30, § 1º, as outorgas previstas nos contratos de concessões, também constituem receitas da Agência Estadual de Regulação.

82. Nesse sentido, constatou-se que algumas dessas receitas que deveriam estar sendo destinadas à Ager/MT, atualmente, não são. Isso porque, em parte **não há um controle do que deveria ser repassado à entidade e, por outro lado, não há repasse automático para a agência por parte do Governo do Estado.**

83. Exemplo dessa situação, são as outorgas previstas em contratos de concessão que, como no caso apontado na auditoria do STCRIP, não estão sendo repassadas para a Ager/MT.

84. Cabe salientar que já houve manifestação desse Tribunal de Contas no sentido de que essas outorgas, no caso julgado, as dos contratos de concessão do STCRIP, são receitas próprias da Ager/MT e deveriam ser repassadas à entidade, conforme a determinação expressa no Acórdão nº 112/2019 – TP:

c.4) destine as receitas próprias da Ager/MT, conforme previsto no artigo 28 da Lei Complementar nº 429/2011, promovendo, inclusive, a recomposição dos recursos destinados diversamente no exercício de 2017; salientando-se que o atendimento desta determinação não deve impactar a transferência regular de recursos do Tesouro do Estado, enquanto não for atingida a autonomia financeira da Agência.

85. Além dessas outorgas oriundas dos contratos de concessão do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, existem as dos contratos de concessão de Rodovias, que seguindo a mesma lógica traçada a partir da interpretação do artigo 30, §1º da LC nº 429/11, constituem receitas próprias da Ager/MT e, portanto, devem ser repassadas na íntegra para a entidade.

86. Acontece que em análise dos contratos e minutas de contratos das concessões de rodovias programadas para ocorrerem, não se verificou com clareza a





destinação das outorgas previstas para a Ager/MT em cláusula própria, segue uma relação dos contratos analisados e os valores previstos em outorgas:

Tabela 4 - Valores Outorgas Concessões Rodovias

Contrato de Concessão	Valor Outorga Fixa	Valor Outorga Variável
Contrato de Concessão nº 001/2019/00/00 - SINFRA	R\$ 6.420.121,40	1% Receita Tarifária bruta
Contrato de Concessão nº 001/2018/00/00 - SINFRA	R\$ 10.281.827,37*	1% Receita Tarifária bruta
Total	R\$ 16.701.948,77	
Minuta de Editais de Concessão	Outorga Fixa Projetada	Valor Outorga Variável
Minuta de Concessão região Tangará da Serra	R\$ 50.000,00	0,20% Receita Tarifária bruta
Minuta de Concessão MT-130	R\$ 1.500.000,00	1% Receita Tarifária bruta
Total	R\$ 1.550.000,00	

Fonte: Tabela produzida pela equipe com os dados disponíveis no site da SINFRA: <http://www.sinfra.mt.gov.br>.

*Valor repassado no dia 07/08/2018 pela concessionária Via Brasil MT100 à Sefaz/MT.

87. Observa-se que nas minutas de contrato, no caso das concessões para as quais ainda não foram publicados os Editais de Licitação à época desta análise, consta a seguinte cláusula “8.2 O preço da OUTORGA descrito no item 8.1 não se confunde com os valores devidos pela CONCESSIONÁRIA à Ager/MT em face das atividades de fiscalização de sua competência, notadamente o ÔNUS DE FISCALIZAÇÃO”.

88. Mesmo assim, levando em consideração a interpretação dada ao artigo 30 §1º da LC nº 429/11, no caso das outorgas do STCRIP, entende-se que cabe à Ager/MT esses valores que vierem a ser repassados a título de outorga nessas futuras concessões.

89. Destaca-se que a outorga fixa paga no valor de R\$ 6.420.121,40, oriundos do Contrato de Concessão nº 001/2019/00/00 – SINFRA, que deveriam ser repassados pela concessionária vencedora do certame, por determinação constante na cláusula quarta do Aditivo do TAC 2007 assinado entre Ministério Público e o Governo do Estado de Mato Grosso, foi repassada parte à Ager/MT e parte à PGE/MT, conforme se apreende abaixo:

Cláusula Quarta - Obrigações. AGER/MT e PGE.

(...)

2. O ESTADO DE Mato GROSSO reverterá em favor da Ager/MT e da PGE, inclusive mediante abertura de crédito especial ou suplementar, a outorga a ser recolhida pelo adjudicatário do Lote 2 - Alta Floresta da Concorrência Pública 01/2018-SINFRA como condição para assinatura do contrato de concessão de trecho das Rodovias MT 320 e 208, no total de R\$ 6.160.000,00 (seis milhões e cento e sessenta mil reais), atualizado, nos montantes e para as finalidades abaixo:

a) R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) à PGE, para a aquisição de softwares e/ou licenças de programas de inteligência artificial e/ou ferramentas de Big Data serviço de digitalização de documentos e equipamentos eletrônicos necessários à sua utilização, bem como a





manutenção destes insumos, garantindo maior eficiência na recuperação fiscal e consequente incremento de receita ao tesouro estadual e à Ager/MT.
b) O total remanescente e atualizado (atualmente R\$ 3.660.000,00) à Ager/MT, para subsidiar a contratação temporária e correspondente remuneração, pelo período de 02 (dois) anos, de 24 (vinte e quatro) servidores, sendo 10 (dez) deles para exercício das funções de analista regulador (custo mensal atual por agente: R\$ 9.978,31/mês), 10 (dez) de inspetor regulador (custo mensal atual por agente: R\$ 4.462,82) e 04 (quatro) de técnico administrativo (custo mensal atual por agente: R\$ 4.538,29).

90. Assim, em consulta à Sinfra/MT informou-se que o valor já foi repassado à Ager/MT e à PGE/MT, restando o valor da outra outorga ainda a ser repassada, no montante de R\$ 10.281.827,37.

91. Do exposto, propõe-se que seja efetuada a seguinte determinação ao **Governo do Estado**:

- Repasse as outorgas fixas e variáveis pagas ao Tesouro do Estado oriundas de contratos de serviços públicos delegados, conforme o disposto no artigo 30, § 1º da LC nº 429/11.

92. Sugere-se que seja realizada a seguinte determinação à **Sinfra/MT**:

- Que inclua cláusula nos contratos de concessão, consignando que os valores pagos a título de outorga, seja fixa ou variável, deverão ser pagos diretamente em conta própria da Ager/MT, por constituírem receitas próprias da referida agência, na forma do disposto no art. 30, § 1º da LC nº 429/11.

93. Em relação aos estudos para o alcance da autossuficiência financeira da Ager/MT, quando questionados se existiam tais estudos com projeções, prazos e planos de ação para esse atingimento, informou-se que a Agência não possui um estudo desse tipo.

94. Dessa forma, sugere-se também que seja expedida a seguinte determinação para a **Ager/MT**:

- Realize um estudo detalhado para o alcance da sua autossuficiência financeira, consignando suas fontes de financiamento com projeções de arrecadação para os exercícios seguintes, com planos de ação definidos no intuito de aumentar esta arrecadação a fim de compatibilizá-la às necessidades orçamentárias da agência, definindo-se os prazos para se alcançar a referida autossuficiência financeira.





95. Dentro ainda do assunto sobre as fontes de financiamento previstas para a Ager/MT, constatou-se que apesar de previsto nas minutas postas em consulta pública para futuros contratos de concessão de Rodovias um valor a ser repassado para a agência, como ônus de regulação e fiscalização, **não foi criada ainda, mediante Lei, a Taxa de Regulação, Fiscalização e Controle das Rodovias concedidas.**

96. Em pesquisa realizada na legislação da Ager/MT, constatou-se as seguintes leis acerca de taxas:

- **Lei nº 10238, de 30 de dezembro de 2014.**

Institui as taxas de serviços administrativos em favor da agência de regulação dos serviços públicos delegados do Estado de Mato Grosso – Ager/MT e dá outras providências.

- **Lei nº 7.981, de 23 de outubro de 2003.**

Cria a taxa de regulação, fiscalização e controle - TRFC do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros.

97. Ressalta-se que além da regulação, fiscalização e controle das concessões de rodovias, existem as futuras concessões das hidrovias, quando estas forem regularizadas. Assim, seria interessante a criação de uma norma geral que instituísse a TRFC de concessões de serviços delegados.

98. As taxas seguem os princípios reservados aos tributos, estes previstos no artigo 145 da CF/88. Dentre os limites ao poder de tributar está o princípio da legalidade, que preceitua que somente seja exigido o tributo instituído mediante lei.

99. Isto porque a legalidade traz em seu bojo a intenção de que se constate o consentimento do contribuinte ao tributo a ser pago, já que se faz pelos representantes eleitos. Também há a segurança jurídica proporcionada pelo estabelecimento da norma, que deverá definir objetivamente as relações entre o fisco e o contribuinte.

100. Além desse princípio há o da anterioridade, que visa evitar surpresas para o contribuinte.

101. Assim, propõe-se que se recomende ao **Governo do Estado;**

- Que apresente à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso projeto de lei instituindo e regulamentando Taxa de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Delegados, devida à Agência Estadual de Serviços Delegados do Estado de Mato Grosso – Ager/MT, em razão do exercício do





poder de polícia sobre os serviços públicos delegados pelo Estado de Mato Grosso cuja regulação e fiscalização estejam inseridos na sua esfera de competência.

3.1.3. Autonomia Administrativa

Achado de Auditoria 03:

Devido à previsão de que a estrutura organizacional e regimento interno da Ager/MT seja encaminhada e publicada mediante Decreto Governamental, aconteceu de a entidade ter sua autonomia administrativa limitada, impactando diretamente em sua independência funcional.

102. A autonomia administrativa aspecto também importante para a independência funcional, já foi objeto de análise de outros processos, dentre esses cabe ressaltar o TAC assinado entre o Ministério Público e o Governo do Estado em 2007 e que teve seu Termo Aditivo assinado em 04/12/2018, já citado na introdução deste relatório.

103. Dentre as medidas de ajustamento de conduta acordadas estava:

1.No prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis após a assinatura do presente aditivo, será editado e publicado Decreto Governamental pelo Chefe do Poder Executivo, **delegando ao presidente da Ager/MT a competência para praticar os atos de provimento dos cargos em comissão e função de confiança previstos na LC 429/2011 e regulamentos**, exceto o seu próprio e Diretores Reguladores, nos termos do parágrafo único do art. 9º da LC 266/2006. (grifo nosso)

104. Como o Aditivo, conforme já mencionado, foi assinado em 04/12/2018, o prazo de cinco dias úteis seria dia 11/12/2018. O Decreto Governamental nº 1.751/2018 foi publicado em 21/12/2018, ou seja, com 10 dias de atraso. Mesmo assim, a finalidade da conduta exigida, em tese, foi cumprida. Acontece que, além da delegação da competência para praticar os atos de provimento dos cargos em comissão e função de confiança, o Decreto trouxe outras alterações, que em sua maior parte, foi o que motivou a sustação pelo Legislativo.

105. Entre as alterações trazidas pelo Decreto nº 1.751/2018 destaca-se:





- Transformou a Diretoria Reguladora de Ouvidoria em Diretoria Reguladora de Estudos Econômicos, atribuindo a esta as funções de Ouvidor, “até edição de ato de substituição”.
- Delegou ao Presidente Regulador a edição de ato administrativo para a delegação das incumbências de Ouvidor e a escolha e nomeação do Diretor Sistêmico Administrativo.
- Modificou a subordinação hierárquica dentro da estrutura organizacional da Ager/MT.
- Delegou a prática dos atos de provimento dos cargos em comissão e função de confiança ao Presidente Regulador.

106. Nota-se que o último item era o principal e exigido pelo aditivo do TAC. Assim, de acordo com justificativa apresentada na propositura do Decreto nº 56/2019 foram suscitados alguns pontos considerados ilegais pela casa Legislativa.

107. Dentre esses pontos está o principal fato de que o referido Decreto alterou a estrutura da Ager sem passar pela decisão de sua Diretoria Executiva, conforme disposto na lei Complementar nº 429/11, conforme trecho da justificativa apresentada para a sustação:

Postos os argumentos jurídicos e considerações acima, entende-se que o Decreto nº 1.751, de 21 de dezembro de 2018, padece de vício de origem, uma vez que a proposta de estruturação da AGER, não partiu de decisão de sua Diretoria Executiva.

Também se conclui que o decreto não atendeu os princípios da regulação, formatando uma estrutura até mesmo diferente e contrária àquela estabelecida na lei que estrutura os cargos da AGER.

Por fim, deve-se reforçar que a delegação da competência para o provimento dos cargos comissionados da AGER ao seu presidente, sem qualquer restrição, feriu de morte o procedimento estabelecido no art. 23 da Lei Complementar nº 429/11, que trata do provimento dos cargos de Coordenador Regulador, visto que antes, mesmo a nomeação sendo do Governador do Estado, havia atendimento ao processo de escolha, ouvindo a Diretoria Colegiada e indicando o nome do Analista Regulador recomendado pelo Colegiado à Coordenação da Coordenadoria Técnica.

108. Destarte, em um primeiro momento já pode-se perceber que o Decreto objeto de sustação extrapolou o que foi demandado pelo TAC. Assim também, o fato de modificar a estrutura da Ager/MT, transformando a Diretoria Reguladora de Ouvidoria em Estudos Econômicos e extinguindo a Coordenadoria Reguladora de Ouvidoria, tornando as funções





de ouvidoria como acessórias de outro setor, vai de encontro com o Acórdão nº 112/19 - TP proferido posteriormente por este Tribunal, de que era necessário “dotar” esse setor para que desempenhasse suas funções com maior qualidade e disponibilidade ao cidadão.

109. A modificação sem a consulta da Diretoria Executiva da entidade, de fato, vai contra a LC nº 429/11, que ainda disciplina sobre a organização, estrutura e competência da agência, e que garante no artigo 9º que essa Diretoria funcionará como órgão deliberativo máximo da Ager/MT:

Art. 9º A Diretoria Executiva funcionará como órgão deliberativo máximo da Ager/MT e competir-lhe-á a execução e coordenação das atividades atribuídas à Ager/MT, incluindo:

- I - exercer, como instância administrativa definitiva, o poder regulador de competência da Ager/MT;
- II - aplicar as penalidades previstas nos contratos de concessão ou permissão, bem como da legislação pertinente, ou ainda determinar sua aplicação;
- III - decidir, como instância superior, os assuntos internos da Ager/MT;
- IV - propor o Regimento Interno da Ager/MT.

110. Portanto, apesar de ser do Governador a prerrogativa de publicar o Decreto que altere a estrutura organizacional da Ager/MT, a lei disciplina que é a Diretoria Executiva, na qual o Presidente Regulador se inclui, que deliberará sobre a estrutura organizacional da entidade.

111. Mesmo assim, após a sustação do Decreto nº 1.751/2018, por meio do Ofício/GP/Nº 053/2019 a Ager/MT instaurou o processo junto à Casa Civil na data de 21/02/2019, apresentando estrutura que em 29/04/2019 foi aprovada pela Diretoria Executiva Reguladora, conforme Ata da 8ª Reunião Extraordinária de Diretoria Executiva, publicada no Diário Oficial do Estado nº 27492, de 30/04/2019.

112. Apenas na data de 19/06/2019 foi encaminhado o Ofício nº 2173/2019/GSC/CCV, protocolo nº 292148/2019, da Casa Civil solicitando a manifestação da Ager/MT quanto **à minuta de decreto de estrutura organizacional diferente da aprovada pela Diretoria Executiva em 29/04/2019.**

113. Apesar dos protestos da Ager/MT que por meio do processo nº 79876/2019 requereu junto ao Governador do Estado de Mato Grosso que reavaliasse o presente caso e que editasse a estrutura da Ager/MT aprovada pela Diretoria Executiva, em 04/07/2019 foi publicado o Decreto nº 162/2019 que dispôs sobre a nova estrutura organizacional da agência, entre outros.





114. **A estrutura modificada pela Casa Civil de forma unilateral, trouxe a extinção da Coordenadoria Reguladora de Estudos Econômicos**, deixando a respectiva Agência de Regulação e Fiscalização dos serviços delegados, sem setor específico para realizar os estudos necessários para o estabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos atos e contratos de delegação e a modicidade das tarifas aos usuários, promovidos anteriormente, conforme atribuições retiradas do Decreto nº 1.017-17 (Regimento Interno anterior):

Art. 26 A Coordenadoria Reguladora de Estudos Econômicos tem como missão elaborar os estudos necessários para o estabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro dos atos e contratos de delegação e a modicidade das tarifas aos usuários, competindo-lhe: I - fiscalizar, acompanhar e controlar as atividades de sua competência conforme planejamento aprovado pelo Presidente Regulador; II - avaliar a evolução tarifária e dos indicadores econômicos do mercado; III - analisar e avaliar periódica e sistematicamente a consistência e a fidedignidade das informações dos prestadores de serviços em relação ao custo da concessão ou permissão e a demanda de usuários; IV - definir parâmetros de desempenho econômico-financeiros e analisar os demonstrativos e outros dados contábeis das prestadoras de serviços públicos delegados, avaliando sua contextualização no mercado congênere e a sua sustentabilidade financeira; V - coletar, tratar e manter organizado os dados de cada um dos serviços públicos regulados, com vistas ao fornecimento de subsídios para o desempenho eficiente das atividades de regulação e para a interlocução e interação com a sociedade; VI - supervisionar os mercados com vistas a competição e ao equilíbrio entre a oferta e a demanda dos serviços públicos, visando a defesa da concorrência e a participação igualitária dos agentes no mercado; VII - formular procedimentos, normas e critérios consistentes sobre a regulação econômica e tarifária dos serviços públicos regulados; VIII - conceber, desenvolver e propor procedimentos de avaliação das prestadoras de serviços públicos nas atividades contempladas em convênio a ser executado pela Ager/MT e consoante necessidades do órgão concedente; IX - elaborar indicadores de qualidade dos serviços públicos delegados, de competência própria do Estado de Mato Grosso; X - elaborar estudos de demanda dos setores regulados; XI - elaborar, analisar e disponibilizar informações e estatísticas aos demais setores da Ager/MT; XII - executar, com subsídios das Coordenadorias Técnicas Reguladoras, estudos e elaboração de pesquisas de opinião pública, de caráter científicos, para integrar o processo de avaliação da qualidade dos prestadores de serviços e da qualidade dos serviços regulados; XIII - propor ao Gabinete da Presidência o planejamento anual das atividades a serem executadas pela Coordenadoria XIV - aplicar penalidades por faltas administrativas, contratuais e operacionais de natureza econômico-financeira cometidas pelas delegatárias; XV - efetuar auditoria econômico-financeira nos prestadores de serviços públicos delegados; XVI - certificar a regularidade de representação dos requerimentos destinados ao respectivo setor; XVII - executar outras atividades correlatas que lhe venham a ser atribuídas.

115. Nota-se a importância das competências atribuídas a essa coordenadoria extinta, essenciais para a efetiva regulação e fiscalização de contratos de concessões.





116. Assim, esse fato demonstra a fragilidade da autonomia administrativa concedida à Ager/MT ao prever que mesmo sendo competência da Diretoria Executiva propor sua estrutura organizacional e regimental, ao trazer que ela seja realizada por Decreto Governamental resultou em limitação desta mesma autonomia:

Decreto 1.017/2017

Art. 3º No exercício de sua competência caberá à Ager/MT:

(...) XIV - propor a elaboração e alteração do seu Regimento Interno ao Chefe do Poder Executivo **que deverá ser publicado mediante Decreto**;

117. Dessa forma, para que realmente seja preservada a autonomia administrativa da entidade além de ser de sua competência propor a elaboração e alteração do seu Regimento Interno, deveria a publicação ocorrer por instrumento próprio, como a Resolução, à exemplo da ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestre, entre outras agências.

118. Dessa forma, sugere-se que se recomende ao **Governo do Estado**, que atualmente possui essa competência:

- Que apresente à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso projeto de lei visando a alteração da atual legislação, permitindo que a Ager/MT, por provimento próprio, defina sua estrutura organizacional e regimento interno à exemplo de algumas agências de regulação em nível federal, como boa prática para o exercício da efetiva autonomia.

3.2. Análise do Impacto Regulatório (AIR)

Achado de Auditoria 04:

Devido à ausência de Análise de Impacto Regulatório, poderá acontecer de não haver uma avaliação detalhada entre custo e benefício das políticas de regulação e fiscalização a serem implementadas, impactando na efetividade da regulação.

119. A Análise de Impacto Regulatório é uma ferramenta adotada dentre as boas práticas internacionais recomendadas às Agências de Regulação pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (1997) e que tem por finalidade elaborar estudos sobre o impacto das decisões regulatórias adotadas de forma que seja possível balancear os custos e benefícios dessas decisões.

120. Segundo o relatório do TCU (2013) em análise sobre a governança das Agências de Regulação nacionais:





164. A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é uma metodologia que intenta aprimorar as intervenções das agências sobre os setores regulados que afetam agentes privados e a sociedade, que estão inseridas no poder normativo de expedir atos que impõem deveres e restringem direitos. Esse aprimoramento se dá pela promoção da transparência, da accountability e do rigor técnico das regulamentações propostas. A procedimentalização e a participação dos interessados afetados pela política regulatória promovidos pela AIR democratiza e legitima a atuação regulatória.

165. A AIR busca garantir que a regulação proposta será tão eficiente quanto possível no sentido de alcançar a política pública objeto da regulação, ao menor custo total para o conjunto da sociedade, garantindo que a regulação só pode ser imposta caso os benefícios totais sejam maiores que os custos totais. (TC 031.996/2013-2 TCU).

121. Dessa forma, nota-se ser uma ferramenta de extrema importância, mas que mesmo ela tendo sido exigida pelo TCU para as agências reguladoras em 2013, com base nas boas práticas internacionais, ainda não havia uma exigência legal para esse instrumento.

122. Em junho deste ano de 2019 foi publicada a Lei nº 13.848/2019 que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras federais e trouxe no artigo 6º a exigência de elaboração da AIR, conforme se apreende:

Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão.





123. Em questionário enviado à Ager/MT foi informado que não há a realização da AIR em seus processos. Assim, sugere-se que se determine à **Ager/MT**:

- Que normatize a realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) previamente à proposição de alteração ou expedição de novos atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços regulados, estabelecendo a metodologia da AIR e seu conteúdo, que deverá conter os possíveis efeitos do ato normativo, de modo a incorporar a boa prática estabelecida em nível federal por meio da Lei nº 13.848/2019.

3.3. Revisão do estoque regulatório

Achado de Auditoria 05:

Devido à ausência de revisão do estoque regulatório poderá acontecer de haver conflito entre normas expedidas pela Ager/MT ou, ainda, a obsolescência de certas normas, impactando no exercício da atividade regulatória.

124. O estoque regulatório diz respeito às normativas (leis e atos secundários) que regulam os mercados. Uma gestão do estoque regulatório tem como objetivo avaliar se existem normas conflitantes no tempo, ou também que se tornaram obsoletas pela mudança de conjuntura econômica e política da região.

125. A necessidade de uma revisão do estoque regulatório faz com que esta esteja prevista na agenda regulatória que vise uma maior eficiência em sua atuação institucional.

126. Isso porque o impacto provocado por normas expedidas por agências de regulação, afetam positivamente ou negativamente os mercados que procuram regular e, visto serem estes dinâmicos, seja por se tratarem de serviços que atendem a demandas específicas, seja por envolverem empresas do setor privado ou mesmo interesses políticos, é necessário que haja sempre uma previsão tanto dentro da própria norma de que esta seja revista por períodos definidos, como também a comparação entre normas já expedidas para avaliar se há conflito entre elas.

127. Sobre esse ponto, foram questionados os seguintes aspectos:

1. A avaliação e revisão do estoque regulatório é uma prática bem estabelecida?

a) Existe norma de exigência de avaliação de estoque regulatório?





- b) Existe atribuição de responsabilidades para efetuar avaliação de estoque regulatório (departamento responsável)?
- c) Existem mecanismos de revisão de estoque regulatório para cada norma adicional emitida?
- d) Existem mecanismos de revisão permanente dentro das normas emitidas (revisão após "x" anos de sua emissão)?
- e) Avaliação de estoque é realizada em cumprimento com a normativa/ procedimento vigente?

128. Para todos os itens a resposta dada pela Ager/MT foi negativa. Assim, nota-se a necessidade de uma agenda regulatória que preveja a revisão do estoque regulatório.

129. Dessa forma, sugere-se a recomendação à **Ager/MT**:

- Que normatize o processo de revisão do estoque regulatório, de modo a atribuir ao setor competente a sua realização, definir os mecanismos de revisão permanente das normas emitidas e estabelecer os mecanismos de revisão pertinentes a serem efetuados para cada nova norma emitida.

3.4. Mecanismos de Estratégia

Achado de Auditoria 06:

Devido à ausência de normativas que orientem o processo de implementação, acompanhamento e revisão da estratégia organizacional, tem-se que a Ager/MT não possui planejamento estratégico o que impacta no alcance de seus objetivos.

130. Quanto ao mecanismo Estratégia, foi objeto de análise a existência de um plano estratégico propriamente dito e o modelo de gestão da estratégia adotado pela agência. A questão proposta para a aferição desse item foi a seguinte:

131. Questão 06. Existem normativas que orientem o processo de implementação, acompanhamento e revisão da estratégia organizacional?

132. Em questionário enviado e visita *in loco* realizada na fase de levantamento, foi constatado que a entidade não possuía um Planejamento Estratégico institucional.

133. A Agência está atuando apenas com os instrumentos de planejamento e gestão do Governo: Plano plurianual, Plano de Trabalho Anual e Relatório da Ação





Governamental, porém, não possui um planejamento estratégico próprio com uma agenda regulatória bem definida.

134. O planejamento estratégico auxilia a entidade a definir suas prioridades de ação e alcançar resultados, permitindo também a identificação de riscos, oportunidades de melhorias e permitindo prevenção em um ambiente de incertezas (TCU 2013).

135. Diante do exposto, sugere-se que seja recomendado à **Ager/MT**:

- Que elabore seu planejamento estratégico e estabeleça em normativos, regras que orientem o processo de implementação, acompanhamento e revisão da estratégia organizacional.

3.5 Mecanismos de Controle

- Transparência nos processos decisórios

Achado de Auditoria 07:

Devido à ausência de mecanismos que propiciem a transparência nos processos decisórios poderá acontecer de não haver a participação social nas decisões tomadas pela agência, impactando no controle social.

136. A transparência é fundamental para reduzir a assimetria de informações entre empresas prestadoras de serviços, entidade regulatória e usuários, dando à sociedade a oportunidade de participação e efetivo controle social, nas palavras do TCU (2013):

38. A transparência é outro elemento chave para uma boa governança. A OCDE destaca a transparência como um dos pilares centrais de uma regulação eficaz, apoiando a accountability, mantendo a confiança no ambiente legal, contribuindo para a produção de regulamentos mais seguros e acessíveis, menos influenciados por interesses particulares e, portanto, promotores da concorrência, do comércio e de investimentos (OCDE, 2011).
39. Além disso, a transparência permite a participação da sociedade na vida regulatória, contribuindo para a legitimação social dos atos das agências reguladoras. Nesse sentido, é fundamental que o processo decisório facilite a participação e o controle da sociedade. Essa legitimação também se instrumentaliza por meio da garantia à participação de todos os interessados por meio da publicidade, bem como pela possibilidade de intervenção e pelo exercício do contraditório e da ampla defesa.

137. Assim, para avaliar esse aspecto, foi inquirido se existe divulgação da atividade regulatória nos seguintes moldes:





- a) política de transparência e comunicação dos resultados da atividade regulatória (norma, procedimento, manual);
- b) divulgação de resultados da gestão (ex.: planejamento estratégico, avaliação de risco, programa de integridade, etc.);
- c) divulgação de resultados da atividade finalística (ex.: análise quantitativa e qualitativa dos resultados da execução da política e programas de governo e dos projetos);
- d) divulgação e comunicação com a sociedade (pesquisa de satisfação dos usuários e meios de comunicação como aplicativos, mídia social, mensagens, etc.);

138. Para todos os itens a resposta foi negativa, demonstrando a necessidade de atenção para essa área.

139. Também em relação à questão se há participação social de forma a atender os interesses setoriais/loais no processo de definição das prioridades regulatórias, com mecanismos de participação que atendam às necessidades locais; consulta pública das agendas regulatórias; divulgação do resultado (relatório) de análises das contribuições recebidas; e divulgação da agenda regulatória e sua execução, a resposta foi negativa.

140. Sobre a transparência das reuniões colegiadas/deliberativas foram avaliados os seguintes itens:

- a) norma de obrigatoriedade da transparência das reuniões deliberativas;
- b) divulgação do calendário de reuniões decisórias e pautas dos assuntos;
- c) transmissão das sessões deliberativas e participação da sociedade em tempo real;
- d) registro dos atos originários das decisões proferidas e publicidade das decisões (ex.: disponibilização de atas e gravação);
- e) sistema de acompanhamento processual eletrônico.

141. Sobre a existência de norma obrigando a transparência das reuniões, foi informado sobre a Resolução Normativa nº 001/2012 exige que as reuniões sejam consignadas em ata e publicadas em Diário Oficial do Estado de Mato Grosso.

142. A Diretoria Executiva Colegiada realiza, no mínimo, duas Reuniões Deliberativas por mês – artigo 12, Resolução Normativa Nº 001/2012 – e, conforme





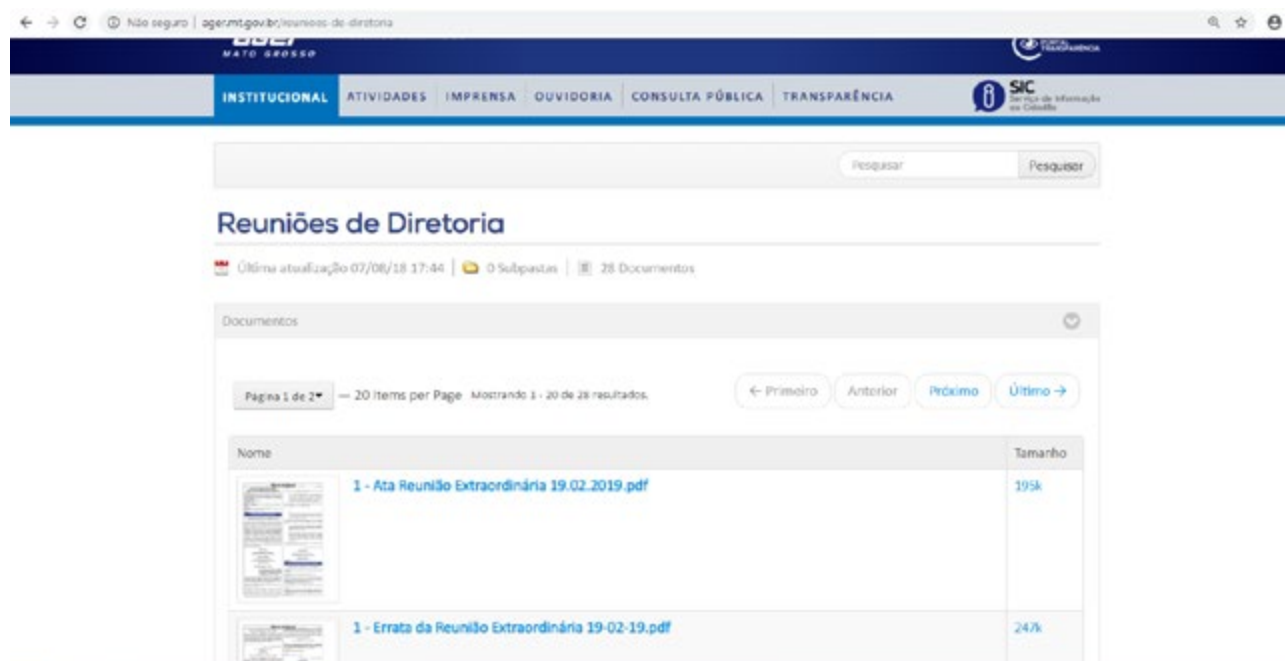
preceitua o § 2º, do artigo 12 da Resolução Normativa Nº 001/2012, a pauta e a convocação das Reuniões Deliberativas são encaminhadas aos Diretores com dois dias de antecedência.

143. Quanto às Sessões Regulatórias (processos regulatórios que tratam de reajustes ou revisões tarifárias dos serviços públicos, de alteração tarifária, de indenização às delegatárias e de declaração de caducidade da concessão ou permissão – Art. 6º, I, Resolução Nº 001/2012), conforme dispõe art. 24 da referida Resolução, é encaminhada convocação, indicando pauta, dia, hora e local do evento, sendo este ato publicado no Diário Oficial do Estado com antecedência mínima de 05 (cinco) dias úteis, dando ciência aos interessados, envolvidos e aos órgãos públicos de defesa e proteção tanto dos usuários quanto dos consumidores.

144. Quanto à transmissão das sessões deliberativas, estas não ocorrem em tempo real. Em resumo, estas foram as informações prestadas.

145. Em consulta ao sítio eletrônico da Ager/MT (www.ager.mt.gov.br), constatou-se que as Atas das Reuniões de Diretoria não estão atualizadas conforme se apreende da imagem abaixo:

Figura 1 - Atas das Reuniões de Diretoria



Fonte: Disponível em <http://www.ager.mt.gov.br/reunioes-de-diretoria> . Acesso em: 06/12/2019



146. A Divulgação das sessões regulatórias também não está atualizada, com os documentos necessários à correta divulgação, conforme imagem a seguir:

Figura 2 - Sessões Regulatórias



Fonte: Disponível em: <http://www.ager.mt.gov.br/sessoes-regulatorias>. Acesso em: 06/12/2019.

147. Acrescenta-se que para a efetiva transparência, também deveria haver a divulgação no site com antecedência da agenda de reuniões da Diretoria com as respectivas pautas para acompanhamento e controle social, como bem citado no relatório do TCU (2013):

Em relação às agências reguladoras, CORREA et al (2006) propõe como boa prática um modelo de transparência do processo decisório que contemple os seguintes elementos: a) existência de calendário de reuniões da diretoria anunciado antecipadamente; b) pautas dos assuntos a serem deliberados nessas reuniões; c) existência de transmissão das sessões deliberativas da diretoria por meio da rede mundial de computadores; d) registro dos atos originários das decisões proferidas; e) atas das reuniões; f) publicidade das decisões emanadas dessas reuniões g) sistema de acompanhamento processual eletrônico; e h) divulgação das agendas dos Diretores ou Conselheiros.

148. Desse modo, sugere-se que seja efetuada a seguinte recomendação à Ager/MT:

- Que disponibilize a agenda de reuniões da Diretoria Executiva Colegiada com as respectivas pautas em seu site com a antecedência necessária para o efetivo controle social e mantenha atualizado seu site com a divulgação tempestiva das Atas dessas reuniões.





3.6 Mecanismos de Gestão de Risco

Achado de Auditoria 08:

Devido à ausência de uma política de gestão de riscos, poderá acontecer de não haver ações planejadas para a mitigação de riscos, impactando no alcance das metas da instituição.

149. O mecanismo Controle foi analisado pela existência ou não de uma política de gestão de riscos adotada pela entidade, sendo avaliada de forma conjunta à estratégia da organização, visto que deve estar incorporada e disseminada pela gestão.

150. Uma política de gestão de riscos auxilia na identificação de áreas de risco prioritárias de atuação da gestão, assim como o planejamento de ações que visem à mitigação desses mesmos riscos, dando à gestão uma visão mais clara do que tem que ser feito para o alcance das metas. Dessa forma, a questão proposta foi:

151. Questão 07. Existem mecanismos para a gestão de riscos na entidade? (Ambiente de Gestão de Riscos, Processos de Gestão de Riscos e Gestão de Riscos em Parcerias e Resultados)

152. A resposta dada pela Ager/MT foi negativa, de forma que se sugere a realização da seguinte recomendação à Ager/MT:

- Implemente uma política de gestão de riscos visando o gerenciamento dos riscos institucionais, principalmente a mitigação dos riscos negativos que geram impactos diretos nos objetivos da Agência.

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIO DO GESTOR

153. O Relatório Preliminar foi submetido para a manifestação dos gestores através dos escritórios:

- Ofício nº 24/2020/GCIJMM de 23/01/2020 encaminhado ao Governador do Estado;
- Ofício nº 25/2020/GCIJMM de 23/01/2020 encaminhado ao Presidente Regulador da Ager/MT;
- Ofício nº 26/2020/GCIJMM de 23/01/2020 encaminhado ao Secretário Estadual da SINFRA/MT.

154. Após decorrido o prazo para a apresentação dos esclarecimentos, apenas a Sinfra/MT apresentou no dia 04/02/2020 através do doc. nº 14078/2020 sua defesa.





155. A Ager/MT após pedido de dilação de prazo constante no doc. nº 16653/2020, também apresentou defesa no dia 02/03/2020 através do doc. nº 32370/2020.

156. O Governador do Estado após nova emissão de ofício nº 530/2020/GCI/RRO em 24/08/2020 apresentou seus esclarecimentos no dia 17/09/2020 através do doc. nº 211440/2020.

157. Assim, passa-se a um breve resumo dos esclarecimentos apresentados pelos jurisdicionados citados vinculados às irregularidades encontradas.

Governador do Estado:

Achado de Auditoria 01: Devido ao contingenciamento realizado pelo Tesouro do Estado sobre as receitas próprias da Ager/MT, identificaram-se dificuldades na execução das ações previstas pela entidade, impactando na independência e no alcance da autossuficiência financeira da Ager/MT.

Sugestão de Determinação: Que se abstenha em realizar contingenciamentos nas receitas próprias destinadas à Ager/MT, em consonância com o disposto no artigo 30, da LC nº 429/11.

Esclarecimentos Apresentados:

158. De acordo com a Nota Técnica nº 006/2020 SAOR/SEFAZ, foi apresentada a argumentação de que apesar de o art. 30, da LC nº 429/11 vedar a limitação sobre receitas próprias da Ager/MT, consoante o disposto no art. 9º da LRF e no art. 36 da LDO, justifica-se o contingenciamento realizado em 2019.

159. Informa também que o Relatório extraído do Fiplan em 02/09/2020 demonstra que a fonte 240 da Ager/MT foi descontingenciada no montante de R\$ 1.285.887,24 (um milhão, duzentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e oitenta e sete reais e vinte e quatro centavos).

Análise Técnica

160. A argumentação se fundamenta no fato de que haveria uma autorização legal respaldada na LRF em seu artigo 9º, seguindo os critérios da LDO para o exercício de 2019





para efetivar o contingenciamento de recursos próprios da Ager/MT realizados nesse mesmo exercício.

161. Vejamos o artigo trazido pela entidade:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.**

162. A princípio se apreende do artigo que para essa limitação ocorrer é necessário respeitar os critérios fixados pela LDO, o que no caso, seria a Lei nº 10.835/2019 que foi aprovada para o exercício de 2019.

163. Por sua vez a LDO aprovada pelo Poder Executivo para o exercício de 2019, Lei nº 10.835/2019, estabelece uma ordem de prioridade a ser respeitada quando executada a referida limitação:

Art. 36 Caso seja verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita está aquém do previsto, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 (trinta) dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira para adequar o cronograma de execução mensal de desembolso ao fluxo da receita realizada, visando atingir as metas fiscais estabelecidas para o exercício, em conformidade com o disposto nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, observados os seguintes procedimentos:

(...)

III - limitação de empenho e movimentação financeira, que será efetuada na seguinte ordem de prioridade:

- a) os projetos novos que não estiverem sendo executados e os inclusos no Orçamento anterior, mas que tiveram sua execução abaixo do esperado ou sem execução, conforme demonstrado no Relatório da Ação Governamental do ano anterior;
- b) investimentos e inversões financeiras;
- c) outras despesas correntes;
- d) as despesas atendidas com recursos de contrapartida em operações de créditos e convênios.

164. Assim, ressalta-se que não há como saber se de fato essa ordem foi respeitada, dada a limitação de documentos encaminhados pela defesa.

165. Um outro ponto, talvez mais relevante, é se de fato há autorização para o contingenciamento de receitas próprias da Ager/MT tendo por fundamento a legislação citada.





166. Segundo entendimento do TCU exarado em 2006, no processo TC-013.399/2004-0 GRUPO I – CLASSE VII – Plenário, em que analisou contingenciamento realizado pela União em receitas próprias da Aneel – Agência Nacional e Energia Elétrica, a entidade entendeu que apesar da autonomia instituída à autarquia, a agência de regulação “se constitui em desdobramento do Poder Executivo”, além disso, estando sujeita ao Princípio da Unidade Orçamentária, o orçamento é considerado “uno, devendo apresentar-se, em conjunto, de forma harmônica e integrada.”.

167. Assim, ainda que o julgado citado tenha considerado que estaria autorizado o contingenciamento, fez algumas ressalvas. Primeiramente, que os recursos contingenciados, por serem legalmente vinculados à finalidade específica, não estariam sendo utilizados para outro fim, mas continuavam disponíveis para serem utilizados em outro exercício, conforme se apreende do trecho citado:

28. Um ponto a salientar é que, desde a publicação da LRF, as disponibilidades por fonte de recursos, verificadas ao final de cada exercício, não mais são destinadas à Fonte 192 - Saldo de Exercícios Anteriores, permanecendo contabilizados nas fontes em que foram arrecadadas, uma vez que o parágrafo único do art. 8º da mencionada LRF dispõe que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica devam ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, sendo que os valores arrecadados e classificados em fontes orçamentárias vinculadas permanecerão ali contabilizados nos exercícios subseqüentes ao de sua arrecadação (...)

29. De acordo com os levantamentos empreendidos pela Semag, verificou-se que os recursos arrecadados a título de Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE) permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional, sem utilização imediata, ficando à disposição do órgão para aplicação futura, na conta Disponibilidade por Fonte de Recursos - Ativo Compensado, cujo saldo vai-se acumulando ao longo dos exercícios.

168. Assim, pode-se concluir que o contingenciamento não autoriza a utilização do recurso por parte do Poder Executivo.

169. A outra ressalva é que, no caso analisado pelo TCU, houve a recomendação para que se realizasse uma análise do impacto do contingenciamento sobre as atividades finalísticas da agência reguladora, conforme trecho abaixo:

6. (...) há que se analisar mais profundamente os impactos do contingenciamento sobre as atividades finalísticas da Aneel. No relatório sobre as contas do Governo da República referentes a 2004, apreciado em 14/06/2005, o Tribunal decidiu recomendar ao Poder Executivo que ‘realize análise das necessidades de recursos para o bom funcionamento das agências reguladoras na área de infra-estrutura, com vistas a reavaliar sua estratégia de sistematicamente contingenciar o orçamento dessas autarquias especiais’.





170. Destarte, infere-se que o impacto do contingenciamento sobre as atividades finalísticas da entidade importa para a análise do custo-benefício dessa ação.

Achado de Auditoria 02: Devido à ausência de estudos voltados para o alcance da autossuficiência financeira da Ager/MT, estipulando prazos e metas a serem atingidas, à ausência de repasse de recursos que são legalmente destinados à entidade, não há uma perspectiva de que a entidade atinja sua autossuficiência financeira, impactando diretamente em sua independência funcional.

Sugestão de Determinação: Repasse as outorgas fixas e variáveis pagas ao Tesouro do Estado oriundas de contratos de serviços públicos delegados, conforme o disposto no artigo 30, § 1º da LC nº 429/11.

Sugestão de Recomendação: Que apresente à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso projeto de lei instituindo e regulamentando Taxa de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Delegados, devida à Agência Estadual de Serviços Delegados do Estado de Mato Grosso – Ager/MT, em razão do exercício do poder de polícia sobre os serviços públicos delegados pelo Estado de Mato Grosso cuja regulação e fiscalização estejam inseridos na sua esfera de competência.

Esclarecimentos Apresentados:

171. Segundo a Nota Técnica nº 89/2020 SATE/SEFAZ em consulta ao sistema FIPLAN, no relatório FIP 215A - Balancete Mensal de Verificação por Conta Corrente, referente às receitas próprias da AGER/MT, foi identificado o montante pendente de repasse no valor de R\$ 2.908.503,11. Assim, foi apresentado o seguinte cronograma de repasse para garantir a quitação:

Cronograma de Repasse AGER	
Data	Valor
18/09/2020	R\$ 725.032,72
19/10/2020	R\$ 725.032,72
18/11/2020	R\$ 725.032,72
18/12/2020	R\$ 725.032,72





Total fonte 240/640

R\$ 2.900.130,88

172. Também salientou que a ausência do repasse não comprometeu a execução financeira da Agência já que sua folha salarial é paga pela fonte 100 – Recursos Ordinários do Tesouro.

Análise Técnica

173. Em verificação no sistema Fiplan e em confirmação realizada junto à Ager/MT, verificou-se que houve o repasse proposto em 2020.

174. Em relação à recomendação proposta ao Governo do Estado, não houve manifestação.

Achado de Auditoria 03: Devido à previsão de que a estrutura organizacional e regimento interno da Ager/MT sejam encaminhados e publicados mediante Decreto Governamental, aconteceu de a entidade ter sua autonomia administrativa limitada, impactando diretamente em sua independência funcional.

Sugestão de Recomendação: Que apresente à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso projeto de lei visando à alteração da atual legislação, permitindo que a Ager/MT, por provimento próprio, defina sua estrutura organizacional e regimento interno a exemplo de algumas agências de regulação em nível federal, como boa prática para o exercício da efetiva autonomia.

Esclarecimentos Apresentados:

175. Através do despacho do Secretário-Chefe da Casa Civil, informou-se que foi editado o Decreto nº 560/2020 publicado em 15/07/2020 em que se dispôs sobre a estrutura organizacional da Ager/MT conforme aprovada pela Diretoria Executiva.

Análise Técnica

176. Em consulta à legislação vigente constatou-se que foi editado novo Decreto nº 638/2020 de 15 de setembro de 2020, em que a estrutura foi novamente modificada.





177. A Ager/MT através do controlador interno informou que a atual estrutura também foi aprovada pela Diretoria Executiva da agência reguladora.

178. Mesmo assim, apesar de sanado o conflito instaurado anteriormente, poderia ser verificada a possibilidade de alteração legislativa para que seja possível a modificação de estrutura pela Ager/MT mediante provimento próprio, a fim de se evitar situações como a narrada nesse apontamento, mantendo-se a proposta de recomendação.

179. Ressalta-se que a Ager/MT em sua manifestação sugeriu que seria possível o encaminhamento pela Diretoria Executiva de minuta de lei no sentido de excluir a obrigação de edição de decreto governamental para a definição da estrutura da Ager/MT, devendo ser analisada essa possibilidade.

Sinfra/MT:

Achado de Auditoria 02: Devido à ausência de estudos voltados para o alcance da autossuficiência financeira da Ager/MT, estipulando prazos e metas a serem atingidas, ao não repasse de recursos que são legalmente destinados à entidade, não há uma perspectiva de que a entidade atinja sua autossuficiência financeira, impactando diretamente em sua independência funcional.

Sugestão de Determinação: Que inclua cláusula nos contratos de concessão, consignando que os valores pagos a título de outorga, seja fixa ou variável, deverão ser pagos diretamente em conta própria da Ager/MT, por constituírem receitas próprias da referida agência, na forma do disposto no art. 30, § 1º da LC nº 429/11.

Esclarecimentos Apresentados

180. Segundo os esclarecimentos apresentados pela Sinfra/MT, o pagamento da outorga é devido ao poder concedente, sendo a Sinfra/MT seu representante:

Segundo a Orientação OCPC 05 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis. "O direito de outorga é aquele decorrente de processos licitatórios onde o concessionário entrega, ou promete entregar, recursos econômicos em troca do direito de explorar o objeto de concessão ao longo do prazo previsto no contrato (grifo nosso)

A receita de outorga de concessão é originada na licitação e contratação, e nos casos em que tal procedimento é atividade da SINFRA, não cabe à Agência o recebimento.





181. Assim, defende que o pagamento de percentual da outorga destinada à Ager/MT por força do TAC/2007 assinado por intermédio do Ministério Público Estadual, constituiu-se uma exceção.

Análise Técnica

182. A outorga pertence ao Poder Concedente, que incontestavelmente é o Estado de Mato Grosso. Apesar de o Estado agir por intermédio da Secretaria Estadual de Infraestrutura e Logística – Sinfra/MT para a seleção e contratação da concessão de serviços públicos, conforme apresenta-se costumeiramente no preâmbulo de seus Editais e Contratos, tem-se que a competência originária é do Estado de Mato Grosso, sendo este o Poder Concedente de fato.

183. Acontece que este Poder Concedente, que é o Estado de Mato Grosso, editou uma Lei Complementar destinando os recursos oriundos de outorgas à Ager/MT conforme § 1º do art. 30 da LC nº 429/11 já citada nos autos.

184. Em análise da legislação estadual e nas leis trazidas pela defesa da Sinfra/MT, não se encontra nenhum dispositivo legal que de forma tão clara e distinta, destine os recursos originados de contratação, permissão, autorização, fiscalização e regulação a outra entidade.

185. Nesse mesmo sentido, a Ager/MT sendo uma autarquia em regime especial, também é um “braço” do Estado, sendo fruto de uma descentralização. Não cabendo a argumentação de que a agência não faça parte desse Poder Concedente.

186. Agora, se o Poder Concedente conferiu através de uma Lei Complementar os recursos oriundos de atividades de contratações relacionadas às concessões de serviços públicos, cabe a este mesmo Poder Concedente a prerrogativa de modificar a legislação editada.

187. Nesse diapasão, conforme citado no apontamento, o Acórdão nº 112/2019-TP TCE/MT também interpretou dessa forma o artigo, constituindo um entendimento e julgamento já exarado por este Tribunal, conforme se apreende do trecho da fundamentação do Voto (Processo nº 305987/2017 TCE/MT - Doc. Nº 66824/2019):

222. Outro ponto identificado foi a destinação incorreta de recursos que deveriam integrar as receitas da Ager/MT, conforme o art. 30, § 1º, da Lei Complementar n.º 429/2011:

Art. 30. É vedada a estipulação para a Ager/MT de quaisquer limites





para o empenho e para a execução financeira das dotações consignadas na Lei Orçamentária Estadual desde que tais dotações sejam financiadas com receita própria.

§ 1º. **Será obrigatória a apropriação a título de receita própria da Ager/MT de todos os recursos arrecadados no desempenho das atividades de contratação**, permissão, autorização, fiscalização e regulação estabelecidas na legislação. (grifei)

223. Apesar do disposto na legislação, a situação que restou verificada é que os valores recolhidos a título de outorga das concessões não foram destinados à conta bancária indicada pela Ager/MT, mas recolhidos como Receita do Estado – Receita de Outorga de Concessão do Transporte Intermunicipal fonte 240 (receita própria).

224. Conforme verificado pelos auditores, os valores referentes à outorga do Lote 2, MIT 2, e Lote 2, MIT 7, da Empresa Novo Horizonte, no total de R\$ 6.238.048,21 (seis milhões e duzentos e trinta e oito mil e quarenta e oito reais e vinte e um centavos) e à outorga do Lote 1, MIT 1, do Consórcio Metropolitano, no montante de R\$ 1.367.289,67 (um milhão e trezentos e sessenta e sete mil e duzentos e oitenta e nove reais e sessenta e sete centavos), foram todos recolhidos como receita do Estado, e não como receita da autarquia, ao contrário do disposto na Lei Complementar n.º 429/2011.

188. Assim, verifica-se pelo trecho destacado na citação do Voto que houve o entendimento de que esse recurso oriundo de contratação, que é a outorga, pertence à Ager/MT por força de dispositivo legal editado pelo próprio Poder Concedente, que é o Estado de Mato Grosso.

Ager/MT:

Achado de Auditoria 02: Devido à ausência de estudos voltados para o alcance da autossuficiência financeira da Ager/MT, estipulando prazos e metas a serem atingidas, ao não repasse de recursos que são legalmente destinados à entidade, não há uma perspectiva de que a entidade atinja sua autossuficiência financeira, impactando diretamente em sua independência funcional.

Sugestão de Determinação: Realize um estudo detalhado para o alcance da sua autossuficiência financeira, consignando suas fontes de financiamento com projeções de arrecadação para os exercícios seguintes, com planos de ação definidos no intuito de aumentar esta arrecadação a fim de compatibilizá-la às necessidades orçamentárias da agência, definindo-se os prazos para se alcançar a referida autossuficiência financeira.

Esclarecimentos Apresentados

189. O gestor esclarece que a regularização do STGRIP/MT pelo Governo do Estado, a forte atuação da AGER na fiscalização e cobrança de regularização dos





permissionários e concessionários dos serviços de transporte, ampliaram a arrecadação das receitas próprias da AGER. Também afirmam que:

Pertinente e possível a realização do estudo sugerido pelos auditores, a fim de refinar os procedimentos para controle da regularidade dos fiscalizados, conhecer e controlar os débitos, inclusive, aqueles inseridos em dívida ativa, que permanecem a cargo da Procuradoria Geral do Estado.

É preciso, para um atendimento das sugestões de governança, levantamento das previsões inseridas na LDO/LOA, a fim de possibilitar descrição de ações e uma projeção temporal, eliminando, por exemplo, distorção existente de manutenção do custeio da Agência por meio de recursos oriundos de convênio com a ANEEL, que poderão ser destinados às ações exclusivas para a área de energia contratação de consultoria, ampliação do número de servidores, aquisição de equipamentos, etc.

Análise Técnica

190. Nota-se que há um reconhecimento da necessidade da realização do estudo, contudo não se trouxe prazos e nem um planejamento para que isso seja efetivado, constando uma sugestão na proposta de encaminhamento.

Achado de Auditoria 04: Devido à ausência de Análise de Impacto Regulatório, poderá acontecer de não haver uma avaliação detalhada entre custo e benefício das políticas de regulação e fiscalização a serem implementadas, impactando na efetividade da regulação.

Sugestão de Determinação: Que normatize a realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) previamente à proposição de alteração ou expedição de novos atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços regulados, estabelecendo a metodologia da AIR e seu conteúdo, que deverá conter os possíveis efeitos do ato normativo, de modo a incorporar a boa prática estabelecida em nível federal por meio da Lei nº 13.848/2019.

Achado de Auditoria 05: Devido à ausência de revisão do estoque regulatório poderá acontecer de haver conflito entre normas expedidas pela Ager/MT ou, ainda, a obsolescência de certas normas, impactando no exercício da atividade regulatória.

Sugestão de Recomendação: Que normatize o processo de revisão do estoque regulatório, de modo a atribuir ao setor competente a sua realização, definir os mecanismos de revisão permanente das normas emitidas e estabelecer os





mecanismos de revisão pertinentes a serem efetuados para cada nova norma emitida.

Esclarecimentos Apresentados

191. Assim se manifestou o gestor:

Prescrevem os auditores sugestões de recomendações de elaboração de plano estratégico, revisão do estoque regulatório, normatização da análise do impacto regulatório que, exigem, além da atividade teórica, a implantação de sistemas informatizados capazes de fornecerem dados diversos (financeiros, operacionais, contábeis) dos delegatários dos serviços públicos fiscalizados.

No que concerne à normatização das recomendações postas, foram editadas as Portarias nº 41/2019 e nº 51/2019 (anexas) que dispõe sobre a criação de grupos de trabalhos para levantamento, conhecimento e atualização das normativas regulatórias da AGER. O produto dos grupos de trabalhos certamente deve atender às sugestões de recomendações quanto ao estoque regulatório e, por fim, de normatização da análise de impacto regulatório.

Coaduna com essa ideia e atende à sugestão dos auditores o debate iniciado no processo nº 316411/2019 e 461060/2019, nos quais a Diretoria Executiva trabalha o encaminhamento da nova estrutura para aprovação do Governo do Estado, reincluindo a Coordenadoria Reguladora de Estudos Econômicos e criando a Coordenadoria Reguladora de Normatização.

Análise Técnica

192. Em consulta às Portarias trazidas em anexo à manifestação do gestor, comprovou-se a criação de uma Comissão de Trabalho “com o objetivo de promover a atualização e unificação, quando possível, de todas as normatizações relativas ao transporte, priorizando as normas relativas ao fretamento (...)” (Portaria nº 041/2019/AGER/MT). Já a Portaria nº 51/2019/AGER/MT instituiu uma Comissão de Trabalho para “elaboração/atualização de resolução que visa a consolidação dos normativos que estabelecem os ritos, procedimentos e prazos administrativos para melhor instrução dos processos decisórios (...)”.

193. Nota-se que apesar de a Comissão trabalhar apenas a legislação relativa ao transporte, as outras áreas fiscalizadas pela Ager/MT não se encontram tão defasadas como esta, no entanto, deve haver um núcleo de revisão permanente, a cada normativa editada.

194. Em relação à criação de uma Coordenadoria Reguladora de Normatização em consulta ao Decreto nº 638/2020 verificou-se que não foi efetivada, mas também deve





haver um estudo se de fato há a necessidade dessa coordenadoria, o que a comissão criada pode apresentar.

195. Existe, no entanto, uma Unidade de Normatização vinculada ao Nível de apoio Estratégico e Especializado criada recentemente com o Decreto nº 638/2020, como ainda não foi formulado o novo Regimento Interno que disciplina acerca das atribuições dessa nova estrutura, sugere-se que esta unidade insira em sua competência, a atividade de revisão constante das normas editadas.

Achado de Auditoria 06: Devido à ausência de normativas que orientem o processo de implementação, acompanhamento e revisão da estratégia organizacional, tem-se que a Ager/MT não possui planejamento estratégico o que impacta no alcance de seus objetivos.

Sugestão de Recomendação: Que elabore seu planejamento estratégico e estabeleça em normativos, regras que orientem o processo de implementação, acompanhamento e revisão da estratégia organizacional.

Esclarecimentos Apresentados

196. O gestor assim esclarece:

Há na estrutura da Agência o Núcleo de Gestão Estratégica - NGER, para qual foi requerido ao Secretário de Estado de Planejamento e Gestão a cessão de um servidor da carreira de Gestor Governamental (carreira pertencente a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão), por meio do OFÍCIO/GP/Nº 589/2019 (protocolo nº 579989/2019, em 25/11/2019), porém, conforme resposta recebida em anexo, não houve a possibilidade de atendimento.

Análise Técnica

197. Em análise aos documentos encaminhados verificou-se que houve a solicitação de servidor- Gestor Governamental para atender à demanda da Ager/MT.

198. Em resposta o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão informou que no momento não havia gestores disponíveis, tendo em vista o período de férias e licenças, acrescentou, entretanto, que em fevereiro/2020 iria ser realizada a seleção para atendê-lo.

199. Em contato com a Ager/MT foi informado que houve a cessão do servidor solicitado. No entanto, não foram encaminhados documentos que comprovem a elaboração das ações recomendadas no apontamento.





Achado de Auditoria 07: Devido à ausência de mecanismos que propiciem a transparência nos processos decisórios poderá acontecer de não haver a participação social nas decisões tomadas pela agência, impactando no controle social.

Sugestão de Recomendação: Que disponibilize a agenda de reuniões da Diretoria Executiva Colegiada com as respectivas pautas em seu site com a antecedência necessária para o efetivo controle social e mantenha atualizado seu site com a divulgação tempestiva das Atas dessas reuniões.

Esclarecimentos Apresentados

200. Sobre esse ponto não houve manifestação do Gestor.

Achado de Auditoria 08: Devido à ausência de uma política de gestão de riscos, poderá acontecer de não haver ações planejadas para a mitigação de riscos, impactando no alcance das metas da instituição.

Sugestão de Recomendação: Implemente uma política de gestão de riscos visando o gerenciamento dos riscos institucionais, principalmente a mitigação dos riscos negativos que geram impactos diretos nos objetivos da Agência.

Esclarecimentos Apresentados

201. Em relação à implantação de uma Política de Gestão de Riscos, o gestor esclareceu que:

(...) poderíamos obter auxílio da Controladoria Geral do Estado que é o Órgão de Controle Interno do Poder Executivo. Inclusive houve a publicação da Portaria de nº 007/2020/CGE/MT (anexo) que Instituiu diretrizes do Plano Anual de Capacitação dos Auditores (CAP) de 2020, da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso e em seu Anexo I, institui temas prioritários a área de Auditoria e Controle tendo a Avaliação e Gestão de Riscos inserido como prioritário.

202. Assim, ainda conclui que:

Afirmo que exigirá dos diferentes setores grande esforço para a elaboração de um Plano de Providências do Controle Interno e, claro, execuções das ações para acolhimento as recomendações ou determinações





Análise Técnica

203. Como não foi apresentado nenhum Plano de Ação que implemente as ações recomendadas, ainda persiste a recomendação sugerida no apontamento.

5. CONCLUSÃO

204. O presente Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional teve por objetivo avaliar a governança da regulação da Ager/MT em todos os setores. Para tanto, essa auditoria procurou avaliar o Processo Decisório abarcando os mecanismos de Liderança, Estratégia e Controle.

205. A partir da metodologia aplicada concluiu-se por 08 achados de auditoria que impactam principalmente na autonomia financeira e administrativa da Agência de Regulação.

206. A partir dos esclarecimentos trazidos pelos gestores citados, pôde-se perceber a importância de um Plano de Ação por parte da Ager/MT para que implemente as recomendações sugeridas, assim como o cumprimento das recomendações e determinações pelo Governo do Estado de Mato Grosso e pela Sinfra/MT para que a entidade tenha condições mínimas, financeiras e administrativas, para realizar essas ações.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

207. Diante do exposto, encaminha-se o presente Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional, com a seguinte proposta de encaminhamento:

- a) conhecimento e apreciação pelo Tribunal Pleno, nos termos do art. 189 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007);
- b) determinação à Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso AGER/MT para apresentação, em prazo não superior a 90 dias, de Plano de Ação descrevendo as providências a serem tomadas para





implementação das deliberações do Acórdão, com a designação dos responsáveis pela execução das medidas;

- c) realização de monitoramento dos resultados alcançados decorrentes da adoção das deliberações do TCE/MT, no prazo de 12 meses após a publicação do Acórdão.
- d) envio de cópia das decisões e do relatório técnico conclusivo aos Excelentíssimos Governador do Estado de Mato Grosso, Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística;

208. O Plano de Ação tratado no item “b” deverá conter, de forma obrigatória, um cronograma com a definição dos RESPONSÁVEIS, ATIVIDADES E PRAZOS para a implementação das deliberações do TCE-MT, advindas do julgamento desse relatório, no sentido de corrigir os problemas identificados durante a auditoria, conforme estrutura exemplificativa do quadro seguinte:

Recomendações	Providências – ações a serem tomadas	Prazo para implementação	Responsável	Avaliação/observações
1.				
2.				
3.				

209. A seguir, identificam-se os jurisdicionados avaliados e respectivos gestores e demonstram-se as propostas de recomendações.

Governo do Estado de Mato Grosso:

Achado de Auditoria 01: Devido ao contingenciamento realizado pelo Tesouro do Estado sobre as receitas próprias da Ager/MT, identificou-se dificuldades na execução das ações previstas pela entidade, impactando na independência e no alcance da autossuficiência financeira da Ager/MT.

Sugestão de Determinação: Que se abstenha em realizar contingenciamentos nas receitas próprias destinadas à Ager/MT, em consonância com o disposto no artigo 30, da LC nº 429/11.





Achado de Auditoria 02: Devido à ausência de estudos voltados para o alcance da autossuficiência financeira da Ager/MT, estipulando prazos e metas a serem atingidas, à ausência de repasse de recursos que são legalmente destinados à entidade, não há uma perspectiva de que a entidade atinja sua autossuficiência financeira, impactando diretamente em sua independência funcional.

Sugestão de Determinação: Repasse as outorgas fixas e variáveis pagas ao Tesouro do Estado oriundas de contratos de serviços públicos delegados, conforme o disposto no artigo 30, § 1º da LC nº 429/11.

Sugestão de Recomendação: Que apresente à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso projeto de lei instituindo e regulamentando Taxa de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Delegados, devida à Agência Estadual de Serviços Delegados do Estado de Mato Grosso – Ager/MT, em razão do exercício do poder de polícia sobre os serviços públicos delegados pelo Estado de Mato Grosso cuja regulação e fiscalização estejam inseridos na sua esfera de competência.

Achado de Auditoria 03: Devido à previsão de que a estrutura organizacional e regimento interno da Ager/MT seja encaminhada e publicada mediante Decreto Governamental, aconteceu de a entidade ter sua autonomia administrativa limitada, impactando diretamente em sua independência funcional.

Sugestão de Recomendação: Que apresente à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso projeto de lei visando a alteração da atual legislação, permitindo que a Ager/MT, por provimento próprio, defina sua estrutura organizacional e regimento interno à exemplo de algumas agências de regulação em nível federal, como boa prática para o exercício da efetiva autonomia.

Sinfra/MT:

Achado de Auditoria 02: Devido à ausência de estudos voltados para o alcance da autossuficiência financeira da Ager/MT, estipulando prazos e metas a serem atingidas, ao não repasse de recursos que são legalmente destinados à entidade, não há uma perspectiva de que a entidade atinja sua autossuficiência financeira, impactando diretamente em sua independência funcional.





Sugestão de Determinação: Que inclua cláusula nos contratos de concessão, consignando que os valores pagos a título de outorga, seja fixa ou variável, deverão ser pagos diretamente em conta própria da Ager/MT, por constituírem receitas próprias da referida agência, na forma do disposto no art. 30, § 1º da LC nº 429/11.

Ager/MT:

Achado de Auditoria 02: Devido à ausência de estudos voltados para o alcance da autossuficiência financeira da Ager/MT, estipulando prazos e metas a serem atingidas, ao não repasse de recursos que são legalmente destinados à entidade, não há uma perspectiva de que a entidade atinja sua autossuficiência financeira, impactando diretamente em sua independência funcional.

Sugestão de Determinação: Realize um estudo detalhado para o alcance da sua autossuficiência financeira, consignando suas fontes de financiamento com projeções de arrecadação para os exercícios seguintes, com planos de ação definidos no intuito de aumentar esta arrecadação a fim de compatibilizá-la às necessidades orçamentárias da agência, definindo-se os prazos para se alcançar a referida autossuficiência financeira.

Achado de Auditoria 04: Devido à ausência de Análise de Impacto Regulatório, poderá acontecer de não haver uma avaliação detalhada entre custo e benefício das políticas de regulação e fiscalização a serem implementadas, impactando na efetividade da regulação.

Sugestão de Determinação: Que normatize a realização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) previamente à proposição de alteração ou expedição de novos atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços regulados, estabelecendo a metodologia da AIR e seu conteúdo, que deverá conter os possíveis efeitos do ato normativo, de modo a incorporar a boa prática estabelecida em nível federal por meio da Lei nº 13.848/2019.

Achado de Auditoria 05: Devido à ausência de revisão do estoque regulatório poderá acontecer de haver conflito entre normas expedidas pela Ager/MT ou, ainda, a obsolescência de certas normas, impactando no exercício da atividade regulatória.

Sugestão de Recomendação: Que normatize o processo de revisão do estoque regulatório, de modo a atribuir ao setor competente a sua realização, definir os mecanismos





de revisão permanente das normas emitidas e estabelecer os mecanismos de revisão pertinentes a serem efetuados para cada nova norma emitida.

Achado de Auditoria 06: Devido à ausência de normativas que orientem o processo de implementação, acompanhamento e revisão da estratégia organizacional, tem-se que a Ager/MT não possui planejamento estratégico o que impacta no alcance de seus objetivos.

Sugestão de Recomendação: Que elabore seu planejamento estratégico e estabeleça em normativos, regras que orientem o processo de implementação, acompanhamento e revisão da estratégia organizacional.

Achado de Auditoria 07: Devido à ausência de mecanismos que propiciem a transparência nos processos decisórios poderá acontecer de não haver a participação social nas decisões tomadas pela agência, impactando no controle social.

Sugestão de Recomendação: Que disponibilize a agenda de reuniões da Diretoria Executiva Colegiada com as respectivas pautas em seu site com a antecedência necessária para o efetivo controle social e mantenha atualizado seu site com a divulgação tempestiva das Atas dessas reuniões.

Achado de Auditoria 08: Devido à ausência de uma política de gestão de riscos, poderá acontecer de não haver ações planejadas para a mitigação de riscos, impactando no alcance das metas da instituição.

Sugestão de Recomendação: Implemente uma política de gestão de riscos visando o gerenciamento dos riscos institucionais, principalmente a mitigação dos riscos negativos que geram impactos diretos nos objetivos da Agência.

É o relatório.

Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá-MT, 09 de fevereiro de 2021.

Simony Jin

Auditora Público Externo





Tribunal de Contas
Mato Grosso