

Aviso nº 146 - GP/TCU

Brasília, 27 de fevereiro de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 280 (acompanhado das demais peças indicadas no subitem 9.9) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 4/2/2026, ao apreciar o TC-022.280/2024-3, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

O mencionado processo trata do relatório da auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e na Agência Nacional de Mineração (ANM), com o objetivo de avaliar a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados obtidos dessas agências, analisando aspectos como o orçamento, a força de trabalho, as atribuições, a composição da diretoria e a agenda regulatória.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal ALEXANDRE LINDENMEYER
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 280/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.280/2024-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Mineração (ANM), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Ministério das Comunicações (MCom), Ministério de Minas e Energia (MME) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o relatório da auditoria operacional realizada na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e na Agência Nacional de Mineração (ANM), com o objetivo de avaliar a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados obtidos dessas agências, analisando aspectos como o orçamento, a força de trabalho, as atribuições, a composição da diretoria e a agenda regulatória;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno e nos arts. 4º, inciso II, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério das Comunicações (MCom), o Ministério dos Transportes (MT), o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), o Ministério da Cultura (MinC), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Mineração (ANM), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), no prazo de 180 dias, apresente plano de ação a este Tribunal para efetivar a autonomia financeira dessas agências reguladoras federais, como preconiza o art. 3º da Lei 13.848/2019, observando-se a legislação fiscal e orçamentária vigente;

9.2. recomendar à Junta de Execução Orçamentária do Ministério da Fazenda (JEO/MF) e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) que, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Mineração (ANM), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), aperfeiçoem a definição do referencial monetário dessas agências, adotando as seguintes diretrizes:

9.2.1. envio prévio e em prazo suficiente pelas agências, para análise da JEO/MF e da SOF/MPO, da projeção de suas necessidades orçamentárias, com base no planejamento quadrienal alinhado às diretrizes do Plano Plurianual (PPA);

9.2.2. informação pela SOF/MPO do referencial monetário a ser considerado no período em prazo suficiente para a adequação pelas agências;

9.2.3. caso o referencial monetário seja inferior à necessidade orçamentária apresentada previamente, definição pela JEO/MF, em conjunto com as respectivas agências interessadas, do modo pelo qual elas poderão realizar suas atividades essenciais, respeitando a autonomia administrativa e financeira prevista no art. 3º da Lei 13.848/2019; e

9.2.4. consideração, nesses procedimentos, da boa prática experimentada no processo orçamentário da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), respaldada pelo subitem 9.5 do Acórdão 749/2017-Plenário, que assegurou previsibilidade na execução de ações essenciais da agência, como a fiscalização e a atualização regulatória;

9.3. determinar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) e à Junta de Execução Orçamentária do Ministério da Fazenda (JEO/MF) que, enquanto o plano de ação de que trata o subitem 9.1 não for apresentado, quando o referencial monetário do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) fixar dotação abaixo da solicitada pelas agências reguladoras, demonstre que as dotações disponibilizadas no PLOA são suficientes para fazer frente às despesas de custeio e de fiscalização essenciais da respectiva agência;

9.4. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério das Comunicações (MCom), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Mineração (ANM), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), sejam disciplinadas as regras quanto à indicação de lista de substituição para o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada das agências, aos requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes e ao sistema de rodízio, previstos no art. 10 da Lei 9.986/2000, de modo a uniformizar os procedimentos de escolha em todas as agências;

9.5. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), à Agência Nacional de Mineração (ANM) e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que:

9.5.1. aperfeiçoem a metodologia de dimensionamento da força de trabalho com base na Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022, avaliem os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elaborem plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as suas condições orçamentárias e da União;

9.5.2. em caso de alterações substanciais de suas competências, atualizem o dimensionamento da força de trabalho, avaliem os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elaborem plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as suas condições orçamentárias e da União;

9.5.3. aprimorem os mecanismos de transparência e *accountability* sobre a execução de suas agendas regulatórias, apresentando informações completas e atualizadas nos respectivos portais eletrônicos, acessíveis ao público em geral, e assegurando que os relatórios de gestão contenham análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data das informações;

9.5.4. garantam que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: a) itens efetivamente cumpridos da agenda original; b) itens excluídos, com as devidas justificativas; c) inclusões de demandas prioritárias não programadas; e d) o percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios; e

9.5.5. atualizem seus normativos internos para regulamentar as regras e os prazos para a indicação das listas de substituição para a Diretoria Colegiada, os requisitos e critérios de escolha dos

seus ocupantes, o sistema de rodízio e a convocação para exercício, tendo como base a disciplina mencionada no subitem 9.3, *supra*, quando estiver disponível;

9.6. recomendar à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que:

9.6.1. aperfeiçoe a metodologia de dimensionamento da força de trabalho com base na Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério das Comunicações (MCom) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as suas condições orçamentárias e da União;

9.6.2. em caso de alterações substanciais de suas competências, atualize o dimensionamento da força de trabalho, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério das Comunicações (MCom) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar o quadro de servidores aos resultados dos estudos, considerando as suas condições orçamentárias e da União;

9.6.3. elabore normativo interno para regulamentar as regras e os prazos para a indicação das listas de substituição para o Conselho Diretor, os requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, o sistema de rodízio e a convocação para exercício, tendo como base a disciplina mencionada no subitem 9.3, *retro*, quando estiver disponível;

9.7. recomendar à Agência Nacional de Mineração (ANM) e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que, no processo de elaboração de suas agendas regulatórias, considerem as diretrizes da boa governança pública, à luz das disposições dos arts. 4º, incisos I e III, 5º, incisos II e III, e 17, incisos II e IV, do Decreto 9.203/2017, adotando medidas para que sejam nelas inseridas as ações prioritárias, ajustadas às suas limitações de recursos, de forma que a execução possa estar próxima ao planejado e não haver frustração às expectativas da sociedade;

9.8. determinar que se realize, oportunamente, o monitoramento das medidas adotadas para cumprir a determinação e as recomendações contidas nos itens acima;

9.9. enviar cópia desta deliberação, bem como do voto que a fundamenta e do relatório completo da equipe de fiscalização (incluindo seus apêndices), ao Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Minas e Energia, ambas da Câmara dos Deputados, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Casa Civil da Presidência da República e às unidades jurisdicionadas indicadas no item 4, para subsidiar as suas ações; e

9.10. arquivar os autos.

10. Ata nº 3/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/2/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0280-03/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Revisor), Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

DECLARAÇÃO DE VOTO

Início minha manifestação parabenizando o eminente Ministro Relator, Jorge Oliveira, pelo voto primoroso, detalhado e de extrema lucidez que nos apresenta. O trabalho da unidade técnica, sob a coordenação da AudElétrica, foi igualmente exemplar, mergulhando com profundidade em um tema de importância capital para a estabilidade e o desenvolvimento do nosso país: a estrutura organizacional, a gestão e os resultados das nossas agências reguladoras.

Acompanho, em sua totalidade, a análise de mérito e as conclusões expostas pelo Relator. O diagnóstico apresentado é claro, preocupante e, infelizmente, não é novo para esta Corte de Contas. Trata-se de um quadro de progressiva deterioração da capacidade do Estado de regular setores estratégicos da economia, como energia, telecomunicações, petróleo e mineração, que, juntos, representam uma parcela gigantesca do nosso Produto Interno Bruto e afetam diretamente a vida de cada cidadão brasileiro.

A minha declaração de voto, portanto, não busca divergir do mérito, mas sim fortalecer um dos encaminhamentos propostos, alinhando-o à gravidade dos fatos que o próprio relatório e o voto do Relator tão bem demonstraram. Proponho, com a devida vênia, que transformemos a recomendação constante do item 9.2 em uma determinação.

Permitam-me justificar minha posição, utilizando os elementos robustos que nos foram trazidos aos autos.

O relatório de auditoria é taxativo ao demonstrar que a questão orçamentária não é um problema pontual ou um desafio passageiro para a ANP, a Aneel e a ANM. É uma condição crônica, uma verdadeira "asfixia orçamentária", que se agrava ano após ano.

Vemos, de um lado, receitas próprias que crescem e que seriam mais do que suficientes para o custeio das agências. Do outro, vemos "referenciais monetários" impostos que não apenas ignoram as necessidades técnicas planejadas pelas autarquias especiais, mas que, em alguns casos, diminuem em termos nominais.

A fiscalização é clara ao demonstrar que problema não é a falta de recursos gerados pelos setores, mas sim a destinação desses recursos para outras finalidades, deixando as agências em uma situação de penúria.

Esta não é uma discussão meramente administrativa ou contábil. O relatório detalha as consequências práticas desse estrangulamento financeiro.

Na fiscalização, a ANP reduz o monitoramento da qualidade dos combustíveis que abastecem nossos veículos. A Aneel admite fiscalizar menos de 30% do que considera necessário, em um setor que lida com a segurança de barragens de geração de energia elétrica e a estabilidade do fornecimento de energia para hospitais, escolas e indústrias. A ANM, por sua vez, com apenas sete servidores para fiscalizar a arrecadação da CFEM, corre o risco de não cobrar o que é devido à União, gerando um ciclo vicioso de perda de receita.

Nos investimentos, o cenário é de paralisia. As agências relatam a impossibilidade de atualizar seus parques tecnológicos, de investir em ferramentas de inteligência artificial, drones ou geoprocessamento que poderiam multiplicar a eficiência de suas equipes já reduzidas.

Até mesmo o atendimento ao cidadão é prejudicado, com a Aneel tendo que reduzir o horário de seu *call center* e desligar o atendimento por chat humano.

Esta Corte não é neófito no assunto. O próprio relatório nos recorda de deliberações passadas, como o Acórdão 2.261/2011-Plenário, que já apontava para a fragilidade da autonomia financeira das agências. Passaram-se mais de dez anos, e o problema não apenas persiste, como se agravou dramaticamente.

Isso nos leva a uma conclusão inevitável: a via da recomendação, neste campo específico, já se mostrou insuficiente para promover as mudanças necessárias. Manter esse tipo de decisão com menor grau de imperatividade seria, com todo o respeito, correr o risco de vermos este mesmo diagnóstico se repetir em futuras auditorias, com consequências ainda mais graves para o país.

E aqui, chego ao ponto central da minha argumentação. O próprio relatório, e o voto do Ministro Jorge Oliveira, apontam o caminho para a solução ao citarem o caso da Anatel como uma boa prática. E qual é a origem dessa boa prática?

A resposta está na situação diferenciada da Anatel, fruto, em grande parte, do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. Aquele acórdão não fez uma recomendação; ele expediu uma determinação à SOF para que o processo orçamentário da Anatel seguisse uma lógica que garantisse previsibilidade e alinhamento com seu planejamento.

Ora, se uma determinação desta Corte se provou eficaz para uma agência, a ponto de ser considerada um modelo a ser seguido, por que hesitaríamos em aplicar o mesmo remédio para as outras agências que sofrem da mesma enfermidade? Não estamos inventando uma solução, mas sim propondo a extensão de uma medida que já demonstrou seu sucesso e sua legalidade.

A proposta de recomendação do item 9.2, em suas alíneas, reforça o processo que a Anatel já segue. Transformá-la em determinação é dar a ela a força cogente necessária para que se torne realidade também para todas as outras agências reguladoras.

Adicionalmente, e para conferir ainda mais efetividade à nossa deliberação, considero indispensável incluir um ator central no processo decisório orçamentário do Governo Federal: a Junta de Execução Orçamentária (JEO).

O relatório já reconhece a JEO como um dos atores do processo. No entanto, a proposta de Acórdão se restringe à SOF. A SOF, com todo o seu mérito técnico, atua na execução de diretrizes e limites que são, em última instância, definidos em um nível superior. A JEO, conforme o Decreto 9.884, de 27 de junho de 2019, com as alterações promovidas pelo Decreto 11.381, de 13 de janeiro de 2023, é o órgão de assessoramento direto ao Presidente da República para a condução da política fiscal. É neste fórum que as decisões sobre a alocação de recursos e o equilíbrio das contas públicas são tomadas.

Portanto, para que o aperfeiçoamento do processo de definição do referencial monetário seja efetivo e sustentável, é fundamental que a JEO seja não apenas científica, mas diretamente envolvida

na determinação. Incluí-la na deliberação significa levar a discussão para o centro nevrálgico do poder decisório orçamentário, garantindo que a necessidade de preservar a autonomia das agências seja ponderada no mais alto nível da administração.

Senhores Ministros, a proposta de converter a recomendação em determinação não ignora as dificuldades fiscais do país. Pelo contrário, ela aprimora a governança fiscal. A medida não obriga a JEO/SOF a conceder 100% do que as agências pedem. O que ela exige é um processo transparente e justificado.

Faço questão de reforçar que esta proposta não busca criar uma blindagem orçamentária para as agências reguladoras. Não se trata de isentá-las do processo de contingenciamento ou de dispensá-las de sua cota de sacrifício na busca pelo cumprimento das metas de resultado primário e pela responsabilidade fiscal, que são imperativos para todos os entes da Federação.

O que se busca é previsibilidade, racionalidade e transparência. O modelo proposto, inspirado na experiência da Anatel, estabelece um fluxo de diálogo: a agência apresenta sua necessidade orçamentária com base em seu planejamento de médio e longo prazo (alinhado ao PPA), e o órgão central, caso decida por um referencial inferior, deve justificar e indicar como as atividades essenciais da agência poderão ser cumpridas. Isso força uma discussão qualificada sobre prioridades e impactos, em vez de um corte linear e sem critério, que muitas vezes compromete a capacidade do Estado de regular setores que, paradoxalmente, são fontes de arrecadação e de desenvolvimento econômico, como bem demonstrado no relatório.

Conforme a proposta do Relator, caso o referencial monetário seja inferior àquele apresentado, a JEO/SOF e as agências deverão chegar a um consenso de que modo essas autarquias poderão realizar suas atividades essenciais. Isso força um diálogo qualificado, baseado em riscos e prioridades, e tira o processo orçamentário do campo da arbitrariedade para o da responsabilidade compartilhada.

A JEO/SOF terá que ponderar e registrar as consequências de seus cortes, o que eleva o custo político e administrativo de decisões que possam inviabilizar a atuação regulatória.

A autonomia financeira, inscrita no artigo 3º da Lei Geral das Agências, não pode ser uma letra morta na lei. Ela é a espinha dorsal do modelo regulatório. Sem ela, as agências se tornam vulneráveis a pressões e incapazes de cumprir sua missão, com prejuízo direto à sociedade.

Diante do exposto, adotando como critério o artigo 3º da Lei 13.848/2019 e Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, proponho formalmente a conversão da ‘recomendação’ constante da minuta de Acórdão, a respeito de eventual insuficiência do referencial monetário, em “determinação”, a ser dirigida à Junta de Execução Orçamentária e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), em articulação com as agências reguladoras.

Ademais, por se tratar de um problema que assola praticamente todas as agências reguladoras, proponho que no encaminhamento acima estejam incluídas a ANP, a Aneel, a ANM, a ANA, a Anac, a Ancine, a ANS, a Antaq, a ANTT e a Anvisa.

É como voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Gabinete do Presidente - GABPRES

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de fevereiro de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a estrutura organizacional, a gestão e os resultados obtidos pelas quatro agências reguladoras sob responsabilidade da Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia): Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e Agência Nacional de Mineração (ANM).

2. Vale lembrar que essa fiscalização é a primeira realizada em decorrência da proposta lançada pelo Ministro Vital do Rêgo por ocasião do julgamento do TC 005.747/2022-8, em 28/8/2024. Naquela ocasião, deliberou-se no sentido de que a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) avaliasse a oportunidade e a conveniência de realizar uma ação de controle prioritária, com o objetivo de fiscalizar as agências reguladoras do país, a Superintendência Nacional de Seguros Privados e a Comissão de Valores Mobiliários.

3. Assim, ainda que este processo verse sobre quatro agências reguladoras, a preocupação deste Tribunal abrange todas as autarquias especiais criadas a partir da década de 1990, em decorrência do movimento de desestatização federal. Foram instituídas com a nobre missão de garantir a estabilidade das regras do jogo (segurança jurídica) necessária à atração de investimentos de longo prazo, assegurando, simultaneamente, a fiscalização da qualidade dos serviços e o equilíbrio entre os interesses do governo, das concessionárias prestadoras de serviços e dos consumidores.

4. O Ministro Jorge Oliveira, em seu Voto, alude à nota conjunta divulgada por onze agências reguladoras federais (peça 220), em que se coloca:

“Atualmente, a realidade vivenciada pelas Agências põe em risco toda a evolução ocorrida ao longo desses anos, tendo em vista a situação crítica orçamentária e de pessoal que estão enfrentando. Para se ter uma ideia, as Agências Reguladoras, juntas, arrecadam **mais de 130 bilhões de reais por ano**, enquanto o orçamento previsto para 2024 era de cerca de **5 bilhões** de reais (valor insuficiente frente às necessidades), o que por si já demonstra a vantagem econômica desse modelo regulador. Contudo, fomos surpreendidos com um **corte orçamentário de cerca de 20%**, o que pode inviabilizar a realização das ações necessárias para que se possa minimamente continuar a fazer uma boa regulação.”

5. Não por outra razão, na sessão plenária do dia 22/10/2025, solicitei vista deste processo, externando, de antemão, minha ideia de que fossem adotadas medidas mais efetivas relacionadas à autonomia financeira das agências reguladoras. Lembrei que já existe legislação nesse sentido, salvaguardando suas funções fiscalizatórias e regulatórias, e evitando que tenham suas autonomias e competências tolhidas pelos ministérios aos quais se encontram vinculadas.

6. De fato, a Lei 13.848/2019, conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras (LAR), confere autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira às doze agências reguladoras federais, caracterizando-as como autarquias de regime especial. O art. 3º da LAR estabelece que cada agência e seus fundos vinculados devem corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal.

7. Dessa maneira, entendo que os dispositivos propostos por Sua Excelência em seu Voto, relacionados aos aspectos orçamentários e financeiros, derivam do mesmo cenário institucional das doze agências reguladoras estampadas na Lei 13.848/2019. Os problemas detectados para as quatro agências reguladoras ligadas aos setores de energia, mineração e telecomunicações são comuns às demais. Dessa feita, os remédios sugeridos devem alcançá-las.

8. Indo além e com base nas leis específicas e na medida provisória que tratam da criação de cada agência reguladora enumerada no art. 2º da LAR, pode-se criar a seguinte tabela, extraindo-se dos referidos diplomas legais as principais fontes de recursos que as irrigam:

Agência	Fontes principais	Lei	Artigo
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel)	9.472/1997	47 a 53
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE)	9.427/1996	11 a 13
Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	<i>Royalties</i> de petróleo e gás e participações especiais, decorrentes dos contratos de concessão.	9.478/1997	15 e 16
Agência Nacional de Mineração (ANM)	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) e Taxa Anual por Hectare (TAH)	13.575/2017	19
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária	9.782/1999	22 a 26
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Taxa de Saúde Suplementar (TPS)	9.961/2000	17 a 23
Agência Nacional de Águas (ANA)	Recursos decorrentes da cobrança pelo uso de água de corpos hídricos de domínio da União	9.984/2000	20 e 21
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Taxa de Fiscalização do Transporte Aquaviário e receitas tarifárias das áreas de portos organizados	10.233/2001	77
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Arrecadações de fiscalização de transportes e pagamento de verbas de fiscalização para concessões de rodovias e ferrovias	10.233/2001	77
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine)	MP 2228-01/2001	11 e 32 a 40
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC)	11.182/2005	29 e 31
Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD)	Dotações orçamentárias, doações de organismos internacionais, e valores apurados na venda de publicações, dados e eventos	13.709/2018	55-L

9. Além dessas fontes específicas, constituem receitas de diversas agências as oriundas de: (i) arrecadação das multas resultantes das suas ações fiscalizadoras; (ii) doações, legados, subvenções; (iii) venda ou aluguel de bens móveis e imóveis; (iv) aplicações no mercado financeiro; (v) acordos, convênios ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais ou internacionais; (vi) venda de publicações, material técnico, dados e informações,

inclusive para fins de licitação pública; e (vii) outras fontes não especificadas, algumas criadas por outras leis, como no caso da Compensação Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos (CFURH), para a Aneel, do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e da Contribuição para Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), ambos para a Anatel.

10. No entanto, apesar das diversas fontes explicitadas, o que poderia indicar que as agências reguladoras contam com situação orçamentária e fiscal adequada, o primeiro achado apontado no relatório de fiscalização foi “Processo orçamentário atual prejudica a autonomia financeira da ANP, Aneel e ANM” (peça 265, p. 15). Em sua conclusão sobre esse achado, a equipe de fiscalização lançou:

“134. Ao longo do processo de avaliação do tema orçamentário nas quatro agências reguladoras que são objeto desta fiscalização, três situações específicas foram destacadas. Inicialmente, constatou-se que a arrecadação realizada pelas agências é significativamente superior ao montante direcionado para as suas despesas discricionárias, de forma que os valores de taxas e contribuições acabam sendo destinados a finalidades diversas daquelas definidas nas suas respectivas leis.

135. Adicionalmente, constatou-se que as agências reguladoras avaliadas nesta fiscalização têm sofrido impactos de cortes e contingenciamentos em diferentes instantes: a) quando da definição de seus referenciais monetários pela SOF/MPO, que estabelecem os valores a serem considerados como base para a proposta orçamentária do exercício; b) no momento em que acontecem cortes orçamentários, seja por ação do Legislativo (durante a tramitação do projeto de lei orçamentária anual) ou do Executivo; e c) em situações em que ocorrem ações de contingenciamento, devido à situação fiscal da União.”

11. Importante destacar que a Anatel não foi incluída no rol das outras três agências. Faço uso, mais uma vez, de trecho do relatório da unidade especializada, para abordar o motivo da situação peculiar vivida pela reguladora do setor de telecomunicações:

“139. Em contraponto, a Anatel vive uma situação distinta com relação à definição de seu referencial monetário. Por força do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário e da Lei 9.472/1997, a agência deve indicar as suas necessidades de recursos para a SOF/MPO, com base em um planejamento plurianual, de forma a garantir o seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes. Caso a SOF/MPO decida atribuir um referencial monetário diferente do indicado, deverá fundamentar sua decisão e indicar como a agência poderá cumprir o seu planejamento nessa condição diferente da planejada.”

12. Lembro que o item 9.5 do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário determinou à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que:

“visando dar efetividade ao disposto no art. 49, §§ 1º ao 3º, da Lei 9.472/1997, quando o Projeto de Lei Orçamentária Anual fixar dotação diferente daquela prevista no plano plurianual de receitas e despesas da Anatel, demonstre que as dotações disponibilizadas no PLOA são suficientes para fazer frente às despesas de custeio e de investimento da agência;”

13. Por ocasião da prolação desse Acórdão, incluí no Voto o seguinte trecho:

“No Acórdão 2261/2011-TCU-Plenário, o Tribunal já se debruçou sobre essa questão vis-à-vis a natureza da autonomia orçamentária e financeira das agências. Extraio a seguinte análise do voto condutor do referido *decisum*:

“21. Especificamente quanto à autonomia financeira, vê-se que o processo orçamentário vigente, a descentralização de recursos e o financiamento por recursos próprios não fomentam o modelo idealizado, mas, ao contrário, o enfraquecem.

22. O processo orçamentário, por exemplo, não as diferencia das demais unidades orçamentárias, sendo necessário às agências seguir o rito geral dos demais órgãos da administração pública federal. **Elaboram suas propostas orçamentárias, observando os limites inicialmente impostos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) em relação ao orçamento, e as**

submetem à setorial de orçamento do ministério vinculador, que promove a consolidação do orçamento de todos os entes a ele vinculados.

23. Em razão desse fluxo orçamentário, para que a proposta orçamentária da agência seja razoavelmente acolhida pela setorial de orçamento, é imperioso um bom relacionamento entre a agência e o ministério vinculador, prejudicando, por demasia, a autonomia pretendida.

24. Tal fato, por si só, justifica a preocupação externada pela Sefid, **que sugere que as agências reguladoras sejam consideradas como setoriais de orçamento**, fazendo com que os aspectos subjetivos não preponderem ao tempo da descentralização orçamentária.

25. De igual sorte, **o procedimento adotado para o repasse de valores também se mostra prejudicial à autonomia**, eis que não existem mecanismos aptos a garantir a estabilidade dos recursos a elas destinados, os quais, por vezes são repassados de modo intempestivo ou são objeto de contingenciamento promovido pelo poder executivo.

(...)

28. Em face dessa situação, comungo da opinião de que devem ser criados mecanismos aptos a garantir maior estabilidade no repasse de recursos destinados às agências reguladoras, de modo a fomentar sua autonomia financeira. Tais mecanismos, além de propiciarem um fluxo financeiro que independa do relacionamento existente entre a agência e o ministério vinculador, devem protegê-las do contingenciamento, a exemplo do que ocorre nas despesas que não devem se sujeitar a limitação de empenho e movimentação financeira, e que podem ser ressalvadas pela LDO, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar n.º 101/2000."

(...)

32. Desse modo, concluo que os achados de relacionados à autonomia financeira das agências reguladoras demonstram que o financiamento das agências reguladoras deve ser aprimorado, mediante alteração no processo orçamentário, bem como pela criação de mecanismos hábeis a impedir ou ao menos limitar o contingenciamento de recursos. Ademais, foram evidenciadas a necessidade de aprimoramento do fluxo de recursos e do modelo de financiamento por recursos próprios."

A partir dessas constatações, o Tribunal expediu a seguinte deliberação (destaque acrescido):

"9.8. Comunicar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Casa Civil que **este Tribunal entende como boas práticas** capazes de aprimorar a governança regulatória:

(...)

9.8.5. caracterização das agências em órgãos setoriais, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculadores;"

Essa deliberação é interessante para o tema, especialmente quando observado que, segundo o texto aprovado no Senado, o Projeto de Lei 52/2013, o qual padroniza regras de gestão das agências, alinha-se à mesma percepção (destaques acrescidos):

"Art. 3º. A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação."

14. Ou seja, já em 2011 o Tribunal mostrava preocupação quanto à autonomia das agências reguladoras. Em 2017, conseguiu-se endereçar o tema relativamente à Anatel, por se tratar de auditoria operacional acerca da arrecadação e da aplicação dos recursos dos fundos de telecomunicações. Ademais, vale observar que o Projeto de Lei 52/2013 deu origem à Lei 13.848/2019, que como abordado anteriormente, abrangeu todas as agências reguladoras federais. Assim, chegou o momento de expandir a deliberação para todas as agências.

15. Semelhante preocupação com essas autarquias especiais está em discussão atualmente no Congresso Nacional. O Projeto de Lei Complementar 73/2025 propõe que se altere o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (LRF), inserindo no rol de despesas não sujeitas à limitação as relativas às atividades-fim das agências reguladoras, desde que custeadas com receitas próprias, taxas de fiscalização ou por fundos criados para tal finalidade.

16. Noutro giro, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) entende que a autonomia financeira das agências se caracteriza pela possibilidade de elas gerenciarem seus orçamentos sem interveniência do ministério supervisor. No entanto, essa autonomia não se confunde com uma excepcionalização ao sistema financeiro e orçamentário brasileiro. Estão submetidas às mesmas restrições impostas por eventuais bloqueios e contingenciamentos orçamentários.

17. Todavia, entendo que autonomia financeira das agências reguladoras, prevista no art. 3º da Lei 13.848/2019 como um dos pilares de sua natureza especial, não se resume à simples possibilidade de gerir o próprio orçamento sem a interveniência do ministério supervisor. Seu alcance reside, também, na capacidade de arrecadação própria e na prerrogativa de utilizar os respectivos recursos — como as taxas de fiscalização e encargos setoriais —, de maneira a assegurar que a sustentabilidade financeira da entidade não dependa da gestão direta do Tesouro Nacional ou de dotações orçamentárias gerais. Nesse sentido, considero que deve ser garantido às agências, minimamente, volume de recursos para fazer frente às respectivas despesas previstas de custeio e de investimento. Sem isso, essas autarquias especiais, responsáveis pela regulação e fiscalização de serviços vitais, como transportes, telecomunicações, energia elétrica, saneamento e saúde suplementar, em setores estratégicos essenciais ao desenvolvimento econômico e social, veem sua capacidade de atuação técnica e independente comprometida.

18. Não à toa que a Lei 13.848/2019, em sua Seção II, aborda o plano estratégico, o plano de gestão anual e a agenda regulatória das agências. E, em seu artigo 19, estatui que o plano de gestão anual deverá especificar, no mínimo, as metas de desempenho operacional e de fiscalização a serem atingidas, bem como prever estimativa de recursos orçamentários e cronograma de desembolso de recursos financeiros necessários ao alcance das metas.

19. Nessa linha de pensamento, os referenciais monetários de todas as agências devem corresponder, no mínimo, ao montante total de recursos decorrentes das receitas próprias, taxas de fiscalização e fundos criados para custeá-las. Afinal, tais receitas possuem um vínculo finalístico com a atuação das autarquias. Ou seja, utilizá-las para essa definição seria natural, pois são oriundas de valores pagos pelos diversos setores para serem fiscalizados.

20. Por fim, encontra-se em tramitação nesta Corte o TC 015.321/2025-8, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, tratando de Solicitação do Congresso Nacional. O requerimento, de lavra do Senador Marcos Rogério, recai sobre a ANM, Anatel, Aneel, Anac, ANP, ANTT e Antaq. Solicita a realização de auditoria que abranja “a arrecadação, a gestão e a aplicação dos recursos provenientes de fundos e taxas sob responsabilidade dessas agências, com o objetivo de verificar sua destinação às atividades finalísticas e avaliar a eventual necessidade de criação de novas fontes de financiamento que garantam seu funcionamento contínuo e sua autonomia institucional.” Considero que o deslinde desse processo poderá contribuir sobremaneira para o processo orçamentário das agências reguladoras. No entanto, desde já, este Tribunal deve se posicionar sobre o problema orçamentário e financeiro das autarquias.

21. De todo o exposto, acompanhando as análises do Relator em seu Voto, sugeriria a Sua Excelência, Ministro Jorge Oliveira, que:

a) adote a seguinte redação para o item 9.1 de sua proposta de acórdão, estendendo-o às demais agências reguladoras listadas na Lei 13.848/2019:

determinar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério das Comunicações (MCom), o Ministério dos Transportes (MT), o Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), o Ministério da Cultura (MinC), o Ministério da Justiça e Segurança Pública

(MJSP), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Mineração (ANM), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), no prazo de 180 dias, apresente plano de ação a este Tribunal para efetivar a autonomia financeira dessas agências reguladoras federais, como preconiza o art. 3º da Lei 13.848/2019, observando-se a legislação fiscal e orçamentária vigente;

b) adote a seguinte redação para o item 9.2 de sua proposta de acórdão, estendendo-o às demais agências reguladoras listadas na Lei 13.848/2019:

recomendar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) que, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Mineração (ANM), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), aperfeiçoe a definição do referencial monetário dessas agências, adotando as seguintes diretrizes:

c) incorpore a seguinte proposta de determinação:

determinar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) que, enquanto o plano de ação de que trata o item 9.1 não for apresentado, quando o referencial monetário do Projeto de Lei Orçamentária Anual fixar dotação abaixo da solicitada pelas agências reguladoras, demonstre que as dotações disponibilizadas no PLOA são suficientes para fazer frente às despesas de custeio e de investimento da respectiva agência;

d) suprima o subitem 9.2.4 de sua proposta de acórdão.

22. No entanto, tendo em vista o Voto Complementar apresentado pelo Relator na data de hoje, em que prestigiou as ponderações por mim efetuadas, acompanho a novel proposta de acórdão apresentada no sentido de enviar os autos à AudFiscal para sua manifestação e realizar diligências a órgãos do Poder Executivo.

TCU, Sala das Sessões, em 04 de fevereiro de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor

VOTO COMPLEMENTAR

Após ponderar as importantes considerações que o Ministro Bruno Dantas apresentou nesta oportunidade, que visam dar efetividade à autonomia financeira prevista legalmente para as agências reguladoras, com as vênias de estilo, visualizo encaminhamento alternativo para este processo.

2. De fato, as preocupações de Sua Excelência levam-me a acreditar ser necessário aprofundar as análises que realizei inicialmente, sobretudo ante a falta de clareza no ordenamento jurídico da dimensão que o legislador pretendeu dar ao conceito de autonomia financeira dessas entidades.

3. Segundo a Secretária de Orçamento Federal (SOF), a autonomia administrativa e financeira das agências reguladoras, lhes dá competências para estabelecerem suas prioridades quando entenderem que o referencial monetário para elaboração do projeto de lei orçamentária anual não é suficiente para todas as suas necessidades, para gerenciar seus próprios orçamentos sem interveniência do ministério supervisor e para utilizar as receitas geradas no financiamento de suas atividades, limitadas pela necessidade de cumprimento das diretrizes estabelecidas pela legislação orçamentária e fiscal vigente (peça 237).

4. Porém, como demonstrado nesta fiscalização, essas competências não são bastantes para garantir a esperada autonomia financeira das agências, que, na prática, tem sido mitigada de diversas formas nas etapas orçamentárias, prejudicando a sua capacidade fiscalizatória e regulatória.

5. A solução do problema não é simples. Como detalhado em meu voto, a insuficiência de recursos alocados a essas agências é uma das principais causas para a limitação do exercício pleno de suas competências institucionais. Porém, essa insuficiência decorre de ações necessárias a manter o equilíbrio fiscal da União.

6. Vale registrar que, na tramitação do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, embora o Congresso Nacional tenha aprovado vedação ao contingenciamento de recursos das agências, o dispositivo foi vetado pelo Presidente da República.

7. Assim, as lacunas no ordenamento jurídico permanecem evidentes, porque a Lei 13.848/2019 não foi clara na definição do que representa a referida autonomia financeira, limitando-se a listar as competências que caracterizam a autonomia administrativa (art. 3º, § 2º).

8. Nesse contexto, e diante dos questionamentos apresentados pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela SOF sobre a necessidade de compatibilizar essa autonomia com as regras orçamentárias e fiscais, é conveniente, antes de deliberar sobre o processo, colher manifestação formal do Ministério da Fazenda e o parecer técnico da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), principalmente porque o mesmo assunto já é objeto de outro processo, o TC 015.321/2025-8, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

9. O referido processo foi objeto de deliberação por meio do Acórdão 2.930/2025-Plenário, por meio do qual este Tribunal autorizou efetuar diligência à SOF, a fim de obter diversas informações sobre arrecadação de receitas, desvinculação de receitas da União, gestão orçamentária e financeira, reserva de contingência, referentes às agências reguladoras, e esclarecimentos sobre várias questões atinentes a esses temas, além de também autorizar a realização de auditoria nas questões suscitadas pela comissão solicitante, caso as informações recebidas da SOF não sejam suficientes para o integral atendimento do pleito do Congresso Nacional.

10. Para seu pronunciamento, a unidade especializada poderá se valer das informações já coletadas naquele processo ou de novas manifestações dos órgãos competentes, em face da necessidade de se melhor definir o modo de colocar em prática a previsão legal de autonomia

financeira, que, certamente, não deve se restringir às prerrogativas amplas e inespecíficas mencionadas pelos órgãos, sob pena de se fazer das disposições legais verdadeira “letra morta”.

11. Por último, vale mencionar que a Associação Nacional dos Analistas das Agências Reguladoras Federais (Anaar) e o Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (Sinagências) juntaram aos autos, recentemente, manifestações com pedidos destinados a aprofundar, neste processo, a análise de questões relacionadas à política de pessoal das agências (peças 272 e 273), que, entretanto, não se mostra oportuna, tendo em vista que já foi ultrapassada a fase de execução da presente auditoria.

12. Diante desse quadro, formulei proposta no sentido de, com fundamento no art. 116, § 1º, do Regimento Interno, converter a apreciação deste processo em diligência, para:

“- enviar os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), para que se manifeste, com a urgência que o caso requer, sobre o achado da fiscalização relativo ao prejuízo à autonomia financeira das agências reguladoras no processo orçamentário anual e as consequentes proposições para resolução do problema, devendo abordar expressamente:

a) entendimentos técnicos-jurídicos sobre o conceito e as características da autonomia financeira de que trata o art. 3º da Lei 13.848/2019;

b) distinção do tratamento conferido às agências reguladoras em matéria orçamentária e financeira e aos demais órgãos do Poder Executivo, em razão da mencionada “autonomia financeira”;

c) distinção, sob o ponto de vista jurídico e prático, entre a autonomia financeira das agências reguladoras prevista na referida lei e a autonomia financeira garantida ao Poder Judiciário e às universidades pela Constituição Federal (arts. 99 e 207), e o regime aplicável ao Poder Legislativo e ao Ministério Público da União; e

d) possíveis alternativas para a solução do problema identificado na auditoria.

- autorizar, desde já, que se realizem as diligências necessárias e se colha pronunciamento do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Advocacia-Geral da União sobre o assunto, considerando os indicativos de que, diante do cenário delineado na presente fiscalização, a interpretação que tem sido dada para o conceito de autonomia orçamentária e financeira seria restritiva.”

13. Todavia, à vista das discussões realizadas durante a sessão, em especial das ponderações por se deliberar imediatamente o processo, revii tal proposta, incorporando os fundamentos e as sugestões contidas no voto revisor do Ministro Bruno Dantas, bem como a ampliação dos encaminhamentos para as demais agências reguladoras federais e a inclusão da Junta de Execução Orçamentária do Ministério da Fazenda (JEO/MF) como destinatária do comando contido no subitem 9.2 da minuta original do acórdão, está última medida em atendimento à sugestão do Ministro Vital do Rêgo.

Ante o exposto, VOTO no sentido do que o Colegiado aprove a nova minuta de acórdão que submeto à sua deliberação.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de fevereiro de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 022.280/2024-3

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Mineração (ANM), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Ministério das Comunicações (MCom), Ministério de Minas e Energia (MME) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF)

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. ANEEL, ANATEL, ANM E ANP. LIMITAÇÃO À AUTONOMIA FINANCEIRA POR RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. PREJUÍZOS AO PLANEJAMENTO E À CAPACIDADE DE RESPOSTA ÀS DEMANDAS EM DECORRÊNCIA DA AUSÊNCIA DE ESTUDOS SOBRE O DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO. EXECUÇÃO DA AGENDA REGULATÓRIA LIMITADA PELA INCAPACIDADE DE SE ACOMPANHAR A EVOLUÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS. PREJUÍZOS AO EXERCÍCIO DESSAS ATRIBUIÇÕES E À TOMADA DE DECISÕES PELA INCOMPLETUDE OCASIONAL DO COLEGIADO DE DIRETORES. DETERMINAÇÕES, COM SUA EXTENSÃO A OUTRAS AGÊNCIAS REGULADORAS. RECOMENDAÇÕES. APROVAÇÃO DE MONITORAMENTO OPORTUNO DAS MEDIDAS PARA CUMPRIR A DELIBERAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com ajustes de forma, o relatório de auditoria elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), que obteve a concordância de seus dirigentes (peças 265-267):

“I. Introdução

1. *Trata-se de auditoria operacional autorizada por Deliberação do Plenário do TCU, conforme Ata 35, de 28/8/2024, no âmbito do TC 005.747/2022-8, referente a auditoria nos procedimentos de cobrança e na prescrição dos créditos constituídos pela ANM.*
2. *Na oportunidade, o Ministro Vital do Rêgo propôs que a Segecex avaliasse ‘a conveniência e oportunidade e de realizar uma ação de controle prioritária, com o objetivo de investigar as consequências da eventual insuficiência organizacional sobre a gestão e os resultados esperados das onze agências reguladoras do país e também da Superintendência Nacional de Seguros Privados (Susep) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)’.*

I.1. Problema de Auditoria

3. *O problema de auditoria está relacionado a indícios de impacto no desempenho das agências reguladoras decorrente de insuficiência organizacional em virtude de potencial déficit no quadro de pessoal e no orçamento, levando a ações insuficientes nas áreas de fiscalização e regulação. Adicionalmente, também são observadas divergências institucionais entre os ministérios e as agências reguladoras, o que também pode gerar instabilidade e impactar negativamente nas suas atividades.*

1.2. Objeto de Auditoria

4. O objeto da auditoria é composto pela estrutura organizacional, a gestão e os resultados obtidos pelas quatro agências reguladoras sob responsabilidade da SecexEnergia: Anatel, Aneel, ANM e ANP, sobretudo orçamento, força de trabalho, atribuições, composição da diretoria, agenda regulatória e resultados.

1.3. Objetivo da Auditoria

5. O objetivo geral do trabalho é avaliar a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados obtidos das agências reguladoras relacionadas à energia elétrica, petróleo, gás natural e biocombustíveis, telecomunicações e mineração, analisando o orçamento, a força de trabalho, as atribuições, a composição da diretoria, a agenda regulatória e os resultados obtidos pelas agências nas áreas de atuação, tomando como referência o período entre 2015 e 2024 (últimos dez anos).

6. Como objetivos específicos, podem ser destacados:

- Identificar se a legislação existente oferece o devido suporte nas áreas de estrutura e gestão para que as missões institucionais das agências reguladoras sejam efetivamente cumpridas;
- Avaliar se os recursos disponíveis (orçamentários, financeiros, humanos) atendem às necessidades atuais das agências reguladoras;
- Mapear eventuais riscos e limitações existentes, que afetem a atuação das agências reguladoras; e
- Estabelecer uma estrutura piloto para fiscalização a ser aplicada nas demais sete agências reguladoras, além da CVM e Susep;

1.4. Critérios

7. Considerando o objeto definido para a auditoria, utilizaram-se, principalmente, os seguintes critérios:

- a) Lei 13.848/2019 (Lei Geral das Agências);
- b) Lei 10.841/2004 (Quadro de Pessoal das Agências);
- c) Decreto 10.411/2020 (Análise de Impacto Regulatório);
- d) Lei 14.802/2024 (Plano Plurianual – PPA);
- e) Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB);
- f) Decreto-Lei 200/1967 (dispõe sobre a organização da Administração Federal);
- g) Decreto 9.203/2017 (Governança);
- h) Decreto 12.150/2024 (Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória);
- i) Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo e criação da Agência Nacional do Petróleo – ANP);
- j) Portaria 265/2020 (Regimento Interno da ANP);
- k) Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT);
- l) Decreto 2.338/1997 (regulamento da LGT);
- m) Lei 14.600/2023 (criação do Ministério da Comunicações – Mcom);
- n) Decreto 10.747/2021 (competências do Mcom);
- o) Decreto 9.612/2018 (dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações);
- p) Lei 5.070/1966 (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel);
- q) Lei 9.998/2000 (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust);
- r) Lei 10.052/2000 (Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel);
- s) Lei 13.575/2017 (Cria a Agência Nacional de Mineração – ANM);

- t) Resolução ANM 170/2024 (Regimento Interno da ANM);
- u) Lei Federal 9.478/1997 (cria o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE);
- v) Lei 14.600/2023 (estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios);
- w) Lei 9427/1996 (cria a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel);
- x) Decreto 2.335/97 (competências da Aneel); e
- y) Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988).

1.5. Metodologia

8. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18/2020), que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

9. Foram utilizadas principalmente as seguintes técnicas de auditoria: revisão documental; entrevistas; análise de conteúdo; circularização, com o confronto de informações e documentos; aplicação de questionários para servidores ativos das agências, agentes setoriais e ex-servidores das agências; e análise quantitativa e qualitativa de dados.

10. Preliminarmente, coletaram-se informações acerca do tema mediante pesquisa na legislação, antecedentes e contexto histórico, revisão normativa, análise das partes interessadas, análise orçamentária e financeira, inventário de sistemas e bases de dados, entrevistas, boas práticas, análise **SWOT** e identificação dos riscos.

11. A partir das informações requisitadas junto aos órgãos e entidades com atuação correlata ao assunto, elaborou-se matriz de riscos e matriz de planejamento preliminar. Para testar a consistência desta última, foi realizado, inicialmente, um painel interno que colheu sugestões de colegas da AudElétrica, AudPetróleo e AudComunicações em uma reunião de **Kick-off** em 22/10/2024 e, posteriormente, um painel externo de validação da Matriz de Planejamento em 16/12/2024, que contou com 94 participantes, com representantes dos Ministérios (MME e MCom), agências reguladoras (Aneel, ANP, ANM e Anatel), CGU e auditores de quatro secretarias do TCU (Seinc, SecexContas, SecexInfra e SecexEnergia), instituições públicas e associações.

12. A matriz de planejamento (peça 81) apresenta o detalhamento de critérios, informações requeridas, fontes de informação, procedimentos de coleta de dados e procedimentos de análise de dados que serão executados para a obtenção de evidências apropriadas e suficientes que suportarão a opinião de auditoria. Foram elencadas as seguintes questões de auditoria:

Tabela 1: Questões de auditoria.

Questão	Descrição
1	Como os cortes orçamentários e contingenciamentos afetaram os resultados das agências reguladoras?
2	Como os déficits de pessoal, em relação ao previsto na Lei 10.871/2004, afetaram os resultados das agências?
3	Em que medida a insuficiência de estruturas correspondentes comprometeu os resultados institucionais das agências frente aos aumentos de atribuições previstos nas novas leis setoriais?
4	Em que medida a incompletude prolongada do quadro de diretores ou conselheiros, desde a Lei 13.848/2019, afetou as agências que passaram por essa situação?

13. Após a execução dos procedimentos de auditoria previstos na Matriz de Planejamento, foi elaborada a Matriz de Achados (Apêndice B).

14. Ainda, em atendimento às orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU, mais especificamente em seus itens 520 a 528, bem como ao contido no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a

versão preliminar do relatório de auditoria foi encaminhada aos gestores dos órgãos e entidades auditadas no âmbito da presente fiscalização, com o objetivo de dar oportunidade de manifestação sobre os pontos levantados cuja análise integra o Apêndice A.

I.6. Organização do Relatório

15. *Organizou-se o conteúdo deste relatório em cinco capítulos, sendo o primeiro deles esta Introdução (Capítulo I). O Capítulo II contém a visão geral do objeto, incluindo contextualização geral sobre as quatro agências reguladoras que foram objeto principal desta auditoria. O Capítulo III apresenta os achados referentes às quatro questões de auditoria formuladas. O Capítulo IV apresenta a conclusão como síntese do relatório e encaminhamentos. O Capítulo V apresenta as propostas de encaminhamento, quem tem o papel de orientar adoção de medidas por parte dos gestores para solucionar os problemas identificados.*

16. *Os Apêndices esboçam a análise dos comentários dos gestores, Matriz de Achados, a análise pormenorizada das questões 1 e 2, e os resultados da pesquisa realizada com aplicação de questionário.*

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

17. *A criação das agências reguladoras foi respaldada por um arcabouço legal que buscou garantir sua autonomia e eficiência. Entre as principais leis que sustentam o funcionamento dessas agências, destaca-se a Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Essa lei é fundamental, pois estabelece as diretrizes para a delegação de serviços públicos à iniciativa privada, garantindo a continuidade e a qualidade dos serviços prestados à população.*

18. *Além disso, a Lei 9.491/1997, instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND), estabelecendo diretrizes para a privatização de empresas estatais e a criação de um ambiente regulatório adequado para os setores desestatizados. A Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, foi essencial para o funcionamento das agências reguladoras ao estabelecer normas gerais para a atuação dos órgãos públicos, garantindo transparência, eficiência e controle social sobre suas atividades.*

19. *Após a criação das primeiras agências, foi a vez de a Lei 9.986/2000 estabelecer contornos direcionados à gestão de recursos humanos nas agências reguladoras, sendo aperfeiçoada ao longo do tempo por outras leis correlatas.*

20. *Quase vinte anos depois, a Lei 13.848/2019, conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras (LAR), foi a última relevante modificação, direcionando esforços para uniformizar e aperfeiçoar aspectos de gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras.*

21. *Pode-se observar, portanto, que o modelo das agências reguladoras tem cerca de trinta anos. Ao longo desse período, existiram alguns movimentos no sentido de fortalecer a atuação dessas autarquias, mas também de enfraquecer. Evidências nesse sentido podem ser obtidas em trabalhos acadêmicos e em auditorias anteriores do TCU, a exemplo de:*

- *Em auditoria realizada entre 2009 e 2010, julgada pelo Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge, o TCU apontou uma série de oportunidades para as agências reguladoras, entre elas, os desafios de governança devido à falta, à época, de uma lei geral que padronizasse suas operações. As agências, apesar de serem autarquias especiais, careciam de estabilidade orçamentária e tratamento diferenciado. A transparência no processo decisório era inconsistente, prejudicando o controle social, que já era limitado pela baixa participação pública. Além disso, não havia padronização em audiências públicas e ouvidorias, e faltavam processos formais de gerenciamento de riscos e avaliação de impacto regulatório;*

- *No estudo ‘Governança das agências regulatórias federais do Brasil: análise das tendências de configuração das diretorias durante os últimos vinte anos de reformas’ conduzido no âmbito da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Dutra e Azumendi (2014) analisaram os perfis profissionais de 221 diretores de nove agências de regulação. Uma das conclusões foi que o Governo Federal pode ter utilizado a estratégia de deixar as diretorias vacantes, paralisando seu funcionamento ou indicando diretores interinos ao invés de indicar candidatos a estas diretorias para que eles fossem sabatinados pelo Senado e, sendo aprovados, pudessem exercer as suas funções com as prerrogativas plenas do cargo; e*

▪ Em coluna assinada por Jerson Kelman (2024), em 29/10/2024, o especialista destacou problemas recentes relacionados às agências: (i) situações em que diretores são escolhidos não pela qualificação, mas pela vinculação política, (ii) orçamentos comprimidos, (iii) falta de reposição de servidores e, (iv) no caso do setor elétrico, leis são aprovadas conflitando com a governança da Aneel, além de questionamentos públicos de autoridades quanto à legitimidade das agências.

22. De forma geral, as agências reguladoras no Brasil surgiram em um período de reformas econômicas e administrativas, com o objetivo de garantir a regulação eficiente de setores estratégicos, promovendo a concorrência e protegendo os interesses dos consumidores em contexto de transformações significativas na administração pública e na economia do país. Esse período foi marcado por um movimento global de reforma do Estado, que buscava reduzir o papel do governo na economia e aumentar a eficiência dos serviços públicos.

23. A seguir, será feita uma contextualização das quatro agências que foram objeto dessa fiscalização: Anatel, Aneel, ANP e ANM.

II.1. Contexto Histórico

II.1.1. Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

24. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é responsável por regular e fiscalizar o setor de telecomunicações no país. Sua criação e evolução refletem a transformação do setor de telecomunicações brasileiro ao longo das últimas décadas, em um contexto de modernização e abertura de mercado.

25. A Anatel foi criada pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei 9.472/1997, como parte de um amplo processo de reforma do setor de telecomunicações, que incluiu a privatização do Sistema Telebrás, até então controlado pela União.

26. Antes da criação da Anatel, a Constituição Federal de 1988 já previa a necessidade de regulamentação do setor de telecomunicações e de criação de um órgão regulador. A Constituição estabelecia que os serviços de telecomunicações eram de competência da União, que deveria garantir a prestação adequada desses serviços. No entanto, foi apenas com a LGT que se definiu a estrutura regulatória moderna, incluindo a criação da Anatel como uma entidade autônoma e independente.

27. A Anatel foi concebida para ser uma agência reguladora com autonomia administrativa e financeira, com o objetivo de promover a competição, garantir a universalização dos serviços e proteger os direitos dos consumidores. Desde sua criação, a Anatel tem desempenhado um papel crucial na transformação do setor de telecomunicações no Brasil, supervisionando a transição de um modelo estatal para um mercado competitivo e dinâmico.

28. Atualmente, a Anatel regula e fiscaliza centenas de empresas que operam em diversos segmentos do setor de telecomunicações, incluindo telefonia fixa e móvel, internet banda larga, TV por assinatura e serviços de satélite. A diversidade e a quantidade de empresas reguladas refletem a complexidade e a importância do setor para a economia brasileira.

29. O setor de telecomunicações, regulado pela Anatel, é parte do setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), que contribui com cerca de 7% do PIB nacional (Bucco, 2024). Essa contribuição destaca o papel essencial que as telecomunicações desempenham na conectividade, na inovação tecnológica e no suporte a outros setores econômicos.

30. Ao longo dos anos, a atuação da Anatel foi moldada por diversas leis e regulamentações que buscaram adaptar o setor às novas tecnologias e demandas do mercado. Entre as principais leis que influenciaram a atuação da Anatel, destaca-se a Lei 12.485/2011, que estabeleceu o novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil. Essa lei ampliou as atribuições da Anatel, incluindo a regulação dos serviços de televisão por assinatura, promovendo a competição e a diversidade de conteúdo.

31. Outro marco importante foi a Lei 13.879/2019, que alterou a LGT para permitir a adaptação das concessões de telefonia fixa para autorizações, um movimento que visou modernizar o setor e incentivar investimentos em infraestrutura de banda larga. Essa mudança refletiu a evolução do mercado de telecomunicações, com a crescente demanda por serviços de internet de alta velocidade.

32. Ao longo de sua história, a Anatel enfrentou diversos desafios e eventos relevantes. Um dos momentos mais significativos foi a privatização do Sistema Telebrás em 1998, que marcou a abertura do mercado de telecomunicações à iniciativa privada e a entrada de novos competidores. A Anatel teve um papel fundamental na regulação desse processo, garantindo que a transição ocorresse de forma ordenada e que os interesses dos consumidores fossem protegidos.

33. Outro evento importante foi a implementação do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), que estabeleceu metas para a expansão dos serviços de telecomunicações em áreas remotas e de difícil acesso, promovendo a inclusão digital e a universalização dos serviços.

34. Ao longo de sua história, a Anatel tem desempenhado um importante papel na promoção da competição, na proteção dos consumidores e na adaptação do setor às novas tecnologias e demandas do mercado. Suas ações e regulamentações têm sido fundamentais para o desenvolvimento de um setor de telecomunicações moderno e eficiente no Brasil, contribuindo para a economia nacional.

II.1.2. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)

35. A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) é a entidade responsável por regular e fiscalizar o setor elétrico no Brasil. Sua criação foi parte de um amplo processo de reforma do setor elétrico, que visava modernizar a infraestrutura energética do país, promover a competição e garantir a qualidade dos serviços prestados aos consumidores.

36. A Aneel foi criada pela Lei 9.427/1996 e oficialmente instalada em 1997, com o objetivo de implementar as políticas do governo para o setor elétrico, regular as concessões de serviços de energia elétrica e garantir a modicidade tarifária e a universalização do acesso à energia.

37. Antes da criação da Aneel, a Constituição Federal de 1988 já estabelecia que a exploração dos serviços de energia elétrica era de competência da União, mas não previa a criação de uma agência reguladora específica para o setor. A criação da Aneel foi um passo importante para a estruturação de um modelo regulatório moderno, que buscava atrair investimentos privados e melhorar a eficiência do setor elétrico.

38. A Aneel foi concebida para ser uma agência reguladora com autonomia administrativa e financeira, com o objetivo de promover a competição, garantir a universalização dos serviços e proteger os direitos dos consumidores. Desde sua criação, a Aneel tem desempenhado um importante papel na transformação do setor elétrico no Brasil, supervisionando a transição de um modelo estatal para um mercado mais competitivo e dinâmico.

39. O setor elétrico regulado pela Aneel é um dos pilares da infraestrutura econômica do Brasil, contribuindo significativamente para o Produto Interno Bruto (PIB) do país. Em média, a conta de luz no Brasil compromete 4,54% do PIB per capita anual, segundo Associação Brasileira de Grandes Consumidores de Energia (Matos, 2023). A energia elétrica é essencial para o funcionamento de praticamente todos os setores da economia, desde a indústria até os serviços, passando pelo comércio e pela agricultura. A Agência lida com desafios complexos, como a questão atual dos subsídios e ineficiências que representam valores por volta de R\$ 100 bilhões (ABRACE, 2024).

40. Ao longo dos anos, a atuação da Aneel foi moldada por diversas leis e regulamentações que buscaram adaptar o setor às novas tecnologias e demandas do mercado. Entre as principais leis que influenciaram a atuação da Aneel, destaca-se a Lei 10.848/2004, que reestruturou o modelo do setor elétrico brasileiro, modificando as regras de comercialização de energia elétrica, de licitação para outorga de concessões, de obrigatoriedade da segmentação de atividades das empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica, de relação dos agentes com os chamados consumidores livres e cativos, dentre outras (Silva, 2010).

41. Ao longo de sua história, a Aneel enfrentou diversos desafios e eventos relevantes. Um dos momentos mais significativos foi a crise do apagão em 2001, que levou à implementação de um programa de racionamento de energia e destacou a necessidade de investimentos em infraestrutura e planejamento energético. A Aneel teve um papel fundamental na regulação das medidas emergenciais e na recuperação do setor após a crise.

42. Outro evento importante foi a expansão das fontes de energia renovável, como a eólica e a solar, que trouxe novos desafios regulatórios e oportunidades para o setor elétrico brasileiro. A Aneel tem trabalhado para integrar essas novas fontes ao sistema elétrico nacional, promovendo a diversificação da matriz energética e a sustentabilidade ambiental. Contudo, tais fontes também representam desafios atrelados à segurança no fornecimento e estabilidade da rede de transmissão, gerando constantes necessidades de aperfeiçoamentos regulatórios e considerável dispêndio de atenção pela agência.

II.1.3. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

43. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) é a entidade responsável por regular e fiscalizar as indústrias de petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil. Sua criação foi parte de um esforço para modernizar a gestão dos recursos energéticos do país, promover a competitividade e garantir a segurança e sustentabilidade das operações.

44. A ANP foi criada pela Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo) com o objetivo de implementar as políticas do governo para o setor energético, regular as concessões de exploração e produção de petróleo e gás, e garantir a segurança e a eficiência das operações.

45. Antes da criação da ANP, a Constituição Federal de 1988 já estabelecia que os recursos de petróleo e gás eram de propriedade da União e estabelecia que uma lei disporia sobre a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União. A criação da ANP foi um passo importante para a abertura do mercado, permitindo a entrada de empresas privadas e aumentando a competitividade do setor.

46. A ANP foi concebida para ser uma agência reguladora com autonomia administrativa e financeira, com o objetivo de promover a concorrência, garantir a segurança das operações e proteger os direitos dos consumidores. Desde sua criação, a ANP tem desempenhado um importante papel na transformação do setor de petróleo e gás no Brasil, supervisionando a transição para um mercado mais aberto e dinâmico.

47. A ANP contribuiu para o desenvolvimento do Brasil e do setor regulado, sendo a indústria do petróleo e gás no Brasil responsável por aproximadamente 17% do PIB nacional (AS, 2024; EPE, 2024). São quase 100 grupos econômicos atuando nas atividades de exploração e produção, e mais de 126 mil agentes nas atividades de distribuição e revenda de combustíveis (ANP, 2024a).

48. Ao longo de sua história, a ANP enfrentou diversos desafios e eventos relevantes. Em 2005, a Lei 11.097/2005 alterou a Lei do Petróleo, com o objetivo de introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira, ampliando as atribuições e alterando o nome da Agência, para incluir os biocombustíveis.

49. Desde a edição da Lei do Petróleo, as competências da ANP foram ampliadas consideravelmente por meio de outros dispositivos legais (ANP, 2024b). Além de atribuições quanto à regulação do biodiesel, introduzidas no ano de 2005, por meio da Lei 11.097/2005, no período de 2009 a 2011, a Lei do Petróleo foi alterada para atribuir à ANP novas competências relativas ao gás natural (Lei 11.909/2009), ao marco legal da exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos (Leis 12.276/2010, 12.304/2010 e 12.351/2010), aos biocombustíveis (Lei 12.490/2011) e ao hidrogênio (Lei 14.948/2024).

50. Um dos momentos mais significativos para a Agência e para o país foi a descoberta do pré-sal em 2006, que destacou a necessidade de um marco regulatório robusto para gerir os novos recursos, ficando a ANP responsável por aprovar os estudos geoeconômicos dos blocos do pré-sal a serem posteriormente licitados. O fato foi tão relevante que, no ano de 2013, propiciou a criação de uma empresa pública, a PRÉ-SAL Petróleo S/A (PPSA, 2024), vinculada ao Ministério de Minas e Energia e responsável por: gerir os Contratos de Partilha de Produção; representar a União nos Acordos de Individualização da Produção (Unitização); e gerir a comercialização de petróleo e gás natural.

51. Em 2021, houve aprovação do novo marco legal do setor de Gás Natural no Brasil por meio da Lei 14.134/2021 que alterou modelos no setor e passou a requerer ainda mais da agência reguladora (EBC, 2024), haja vista a expectativa dos investimentos e expansão do setor, reforçando a relevância das decisões técnicas da autoridade reguladora nesse setor tão importante para a economia brasileira.

II.1.4. Agência Nacional de Mineração (ANM)

52. *A Agência Nacional de Mineração (ANM) é a entidade responsável por regular e fiscalizar o setor de mineração no Brasil. Sua criação foi parte de um esforço para modernizar a gestão dos recursos minerais do país, promover a sustentabilidade e garantir a segurança das operações de mineração.*

53. *A ANM foi criada pela Lei 13.575/2017, substituindo o antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), com o objetivo de implementar as políticas do governo para o setor mineral, regular as concessões de direitos minerários e garantir a segurança e a sustentabilidade das atividades de mineração.*

54. *Destaca-se que, das agências em análise, a ANM é a mais nova delas, com apenas sete anos da lei de criação, em contraste com as outras, cujas leis de criação tem mais de 25 anos. É esperada, portanto, situação um pouco diferente em termos de nível de maturidade e institucionalização da agência.*

55. *Antes da criação da ANM, a Constituição Federal de 1988 já estabelecia que os recursos minerais eram de propriedade da União, mas a gestão desses recursos era realizada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, que enfrentava desafios em termos de eficiência e capacidade de fiscalização. A criação da Agência foi um passo importante para a estruturação de um modelo regulatório moderno, que busca atrair investimentos, melhorar a governança do setor e aumentar a transparência e a segurança das operações de mineração.*

56. *A ANM foi concebida para ser uma agência reguladora com autonomia administrativa e financeira, com o objetivo de promover a competitividade, garantir a segurança das operações e proteger os direitos das comunidades afetadas pela mineração.*

57. *O setor de mineração regulado pela Agência é um dos pilares da economia brasileira, contribuindo aproximadamente em 4% para o Produto Interno Bruto (PIB) do país (SF, 2023), sendo essencial para a geração de empregos, a arrecadação de tributos e o desenvolvimento de regiões mineradoras, além de ser uma importante fonte de divisas para o Brasil.*

58. *Apesar de recente, ao longo dos anos, a atuação da ANM vem sendo moldada por diversas leis e regulamentações que buscaram adaptar o setor às novas tecnologias e demandas do mercado, sendo sempre atuais e constantes as propostas para alterações legislativas pertinentes ao setor (CJ, 2024).*

59. *Ao longo de sua história, a ANM enfrentou diversos desafios e eventos relevantes. Um dos momentos mais significativos foi o rompimento da barragem de Brumadinho em 2019, que destacou a necessidade de melhorias na fiscalização e na gestão de riscos no setor de mineração.*

60. *Fundamental citar a Resolução 13/2019, que estabeleceu normas para a segurança de barragens de mineração, em resposta aos desastres ocorridos em Mariana e Brumadinho. Essa resolução reforçou a importância da fiscalização e da gestão de riscos no setor, destacando o papel da ANM na proteção das comunidades e do meio ambiente.*

61. *Em termos estratégicos para o desenvolvimento do país, imperativo mencionar a crescente demanda por minerais relacionadas à alta tecnologia, como o lítio e o nióbio (CNCTI, 2024), que trouxe novos desafios regulatórios e oportunidades para o setor de mineração brasileiro.*

62. *Contudo, a agência passa por momento delicado em relação à capacidade operacional ante a escassez de mão de obra e recursos para cumprir sua missão. Em recente auditoria (TC 039.511/2020-0), o TCU apontou, entre outros, deficiências na fiscalização e arrecadação de receitas do setor mineral pela agência (CB, 2024).*

III. CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA

63. *Neste capítulo, são apresentadas as principais constatações de auditoria identificadas ao longo desta fiscalização, que foram agrupadas de acordo com a Matriz de Planejamento (peça 81).*

64. *A partir da definição dos riscos-chave, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria: 1. 'Como os cortes orçamentários e contingenciamentos afetaram os resultados das agências reguladoras?'; 2. 'Como os déficits de pessoal, em relação ao previsto nas Leis 10.871/2004 e 11.046/2004, afetaram os resultados das agências?'; 3. 'Em que medida a insuficiência de estruturas correspondentes*

comprometeu os resultados institucionais das agências frente aos aumentos de atribuições previstos nas novas leis setoriais?'; e 4. 'Em que medida a incompletude prolongada do quadro de diretores ou conselheiros, desde a Lei 13.848/2019, afetou as agências que passaram por essa situação?'.

65. Importa mencionar que as questões elencadas acima foram elaboradas a partir da análise das informações obtidas junto aos representantes das entidades auditadas e da documentação disponível, incluindo normativos, publicações oficiais do Governo Federal e notícias da mídia especializada. Após discussões internas da equipe para sua formulação, foram posteriormente validadas com os supervisores da auditoria e dirigentes. Após essa etapa interna, em 16/12/2024, a Matriz de Planejamento (peça 81) foi apresentada aos principais **stakeholders** para contribuições.

66. A Matriz de Achados (Apêndice B), por sua vez, traz as conclusões dos procedimentos elencados nas questões de auditoria constantes da Matriz de Planejamento. Os achados de auditoria são as constatações mais relevantes de cada questão e serão apresentados em seus respectivos subcapítulos. Ao término da fase de execução, a Matriz de achados (Apêndice B) foi validada junto aos principais **stakeholders** em Painel realizado em 30/04/2025, ocasião em que foram colhidas sugestões para aperfeiçoamento com a presença de 157 participantes.

67. Com o intuito de contribuir para uma melhor compreensão das questões abordadas e para conferir maior objetividade e exatidão às informações presentes no relatório da fiscalização, encaminhou-se relatório preliminar de auditoria (peça 221) para comentário dos gestores (ISSAI 3000/130 e MAO-TCU/520-527 e art. 14 da Resolução-TCU 315/2020) da Anatel, Aneel, ANM, ANP, do Ministério da Casa Civil e da SOF/MPO.

68. A análise desses comentários, bem como a descrição das alterações realizadas no texto no relatório encontram-se no Apêndice A. As contribuições dos gestores trouxeram modificações nas propostas de encaminhamento dos Achados 1 e 3, conforme detalhado no Apêndice A.

III.1. Cortes orçamentários e contingenciamentos nas agências reguladoras

69. Constatou-se que as restrições orçamentárias têm afetado significativamente as agências reguladoras ao longo dos últimos anos, comprometendo atividades importantes nas áreas de fiscalização e administrativa, assim como a realização de investimentos em tecnologia e inovação. Essa situação decorre de referenciais monetários inferiores aos valores pleiteados pelas agências (antes da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA), além de ações de cortes orçamentários e contingenciamentos (que ocorrem durante a execução orçamentária).

70. Identificou-se oportunidade de melhoria por meio de ajuste do processo de planejamento orçamentário das agências, com objetivo de favorecer a autonomia financeira definida em lei – tomando como referência a boa prática representada pela situação atual da Anatel, que é respaldada pelo Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

III.1.1. Achado 1: Processo orçamentário atual prejudica a autonomia financeira da ANP, Aneel e ANM

Contexto Inicial

71. A questão orçamentária é um tema sensível para as agências reguladoras no ambiente atual, pois ela pode impactar o cumprimento de sua missão institucional sob diferentes aspectos, como o comprometimento da capacidade de fiscalização e monitoramento das atividades reguladas, a implementação de novos projetos e programas, dentre outras.

72. Caracterizadas por serem autarquias em regime especial, elas possuem autonomia de gestão, decisória e financeira, como está consignado na Lei 13.848/2019, também conhecida como 'Lei Geral das Agências':

*'Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela **autonomia** funcional, decisória, **administrativa e financeira** e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.'*

*§ 1º Cada **agência reguladora**, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá **corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração***

Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais. (grifo do relatório)

73. O tema já foi tratado em fiscalização anterior desenvolvida pela então Secretaria de Fiscalização de Desestatização - Sefid (TC 012.693/2009-9, peça 23, p. 46):

'61. As leis de criação das agências reguladoras preveem expressamente a autonomia financeira como uma característica própria dessas entidades. A despeito da previsão legal, elas se submetem aos ditames gerais do processo orçamentário e não existem mecanismos especiais que as diferenciem de outras unidades orçamentárias.

(...)

*63. Observou-se que as **agências reguladoras possuem liberdade para definir programas**, ações e sua proposta orçamentária, bem como o montante de recursos a serem a elas destinados. Porém, as **propostas devem observar os limites orçamentários repassados pela SOF** aos ministérios vinculados e, em última instância, por eles definidos.*

(...)

*68. Nesse sentido e tendo em vista a revisão legal de que são autarquias especiais dotadas de autonomia financeira, entende-se que a **caracterização das Agências em órgãos setoriais**, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculados, **dotaria tais entes de maior autonomia.***

*69. Apesar da previsão de autonomia financeira inerente às Agências, **não existem mecanismos formais que garantam maior estabilidade na descentralização dos recursos** orçamentários a elas destinados.' (grifo do relatório)*

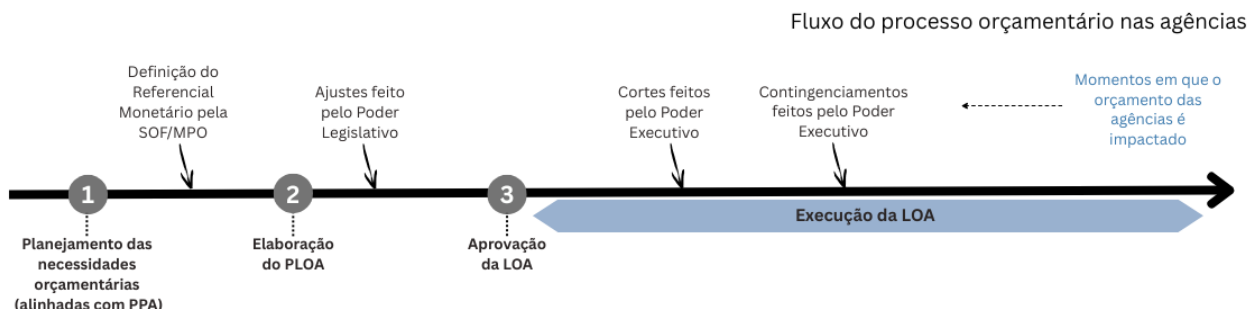
74. Entretanto, apesar das expectativas apresentadas na fiscalização anterior, observa-se que essa autonomia, em termos financeiros, tem se mostrado bastante limitada, uma vez que as agências têm indicado sistematicamente que os recursos disponibilizados para cobrir suas despesas discricionárias são cada vez mais insuficientes, com impactos sobre diferentes áreas de atuação das agências.

75. Vale destacar que, em função da autonomia conferida às agências, os ministérios supervisores não têm qualquer ingerência sobre a questão orçamentária e financeira, como destacado pela manifestação do Ministério das Comunicações (peça 42, p. 5):

*'Sobre a estrutura da Agência - adequação de orçamento, pessoal e estrutura física - destaca-se que a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, determina que **a agência deve submeter anualmente (e diretamente) ao Ministério da Economia sua proposta de orçamento** para inclusão na Lei Orçamentária Anual, conforme o § 5º do artigo 165 da Constituição. Assim, tal definição legal confere à Agência autonomia orçamentária, financeira e administrativa, tornando-as questões de competência exclusiva dos dirigentes da Agência, e **exercida de forma independente da supervisão ministerial.**' (grifo do relatório)*

76. O processo orçamentário público federal se inicia com a elaboração da proposta orçamentária (Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA) por cada unidade orçamentária, com base nos valores de referencial monetário informados pela SOF/MPO. Em seguida, os PLOA são encaminhados para consolidação pelo Poder Executivo, que define as prioridades de gastos e as estimativas de receitas. Essa proposta consolidada é então encaminhada ao Poder Legislativo, para discussão e votação pelo Congresso Nacional, onde pode sofrer alterações por meio de emendas parlamentares. Após a aprovação pelo Congresso, o projeto de lei orçamentária é sancionado pelo Presidente da República, transformando-se na lei orçamentária anual (LOA). A etapa seguinte é a execução do orçamento pelos órgãos e entidades da administração pública, momento em que são realizando os gastos previstos. Por fim, ocorre o controle e avaliação, tanto interno quanto externo (pelo Tribunal de Contas da União e pelo próprio Congresso), com o objetivo de verificar a legalidade, a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos públicos. Tal processo também se aplica às agências reguladoras federais, seguindo os passos ilustrados na Figura 1.

Figura 1: Evolução do fluxo orçamentário anual das agências reguladoras federais



Fonte: elaboração própria.

77. A manifestação da Aneel sobre as restrições orçamentárias ilustra de forma bastante clara os momentos em que tais problemas afetam a agência (peça 44, p.4):

'7. Essas restrições têm-se feito presentes em três momentos: na fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), quando Agência é obrigada a reduzir sua programação, para se adequar ao limite orçamentário fixado pelo Órgão Central – a Secretaria de Orçamento Federal (SOF); na aprovação do PLOA pelo Congresso Nacional, em que ocorrem emendas de redução ou ampliação das dotações propostas e após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) mediante a limitação de movimentação e empenho dos recursos aprovados ('contingenciamentos') decorrentes de decreto presidencial.' (grifo do relatório)

78. Diante desse cenário, a equipe de auditoria aplicou os procedimentos da Matriz de Planejamento com o objetivo de elaborar um diagnóstico da situação orçamentária das agências.

79. Como resultado dessa avaliação, foram detectadas três situações principais que impactam a realidade dessas autarquias em regime especial: 1. Valores arrecadados a partir das atividades das agências são principalmente destinados a atividades diversas das relacionadas com o custeio das agências ANM, ANP e Aneel; 2. Montantes orçamentários disponibilizados pelo Executivo têm sido inferiores aos solicitados pelas agências (ANM, ANP e Aneel) para realizar suas atividades de forma integral; e 3. Ocorrência de cortes e contingenciamentos sobre o orçamento das agências.

80. Importante destacar que a Anatel não aparece nas próximas considerações sobre valores arrecadados e referencial monetário por possuir uma situação peculiar, que será detalhada no decorrer das análises.

Situação encontrada 1: Valores arrecadados a partir das atividades das agências são principalmente destinados a atividades diversas das relacionadas com o custeio das agências ANM, ANP e Aneel.

81. As agências reguladoras não foram concebidas para depender exclusivamente dos recursos provenientes do Tesouro Nacional. Cada uma delas possui fontes de receita específicas, estabelecidas pela legislação vigente. As receitas destinadas a cada agência reguladora estão detalhadas em suas respectivas leis de criação, conforme descrito a seguir.:

a) Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP): Lei 9.478/1997, arts. 15 e 16;

b) Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel): Lei 9.472/1997, arts. 47 a 53;

c) Agência Nacional de Mineração (ANM): Lei 13.575/2017, art. 19;

d) Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel): Lei 9.427/1996, arts. 11 a 13;

82. A Tabela 2 apresenta a estrutura de receitas das quatro agências reguladoras federais que fazem parte do escopo deste trabalho:

Tabela 2: Tributos arrecadados pelas quatro agências reguladoras avaliadas.

<i>Agência</i>	<i>Tributo / Contribuição</i>	<i>Base de Cálculo</i>	<i>Alíquota / Valor</i>	<i>Lei de Instituição</i>	<i>Informações Gerais</i>
ANM	CFEM – Receita bruta da venda ou valor de referência do bem mineral	Receita bruta da venda ou valor de referência do bem mineral	1 % a 3,5 % conforme a substância (p.ex.: ferro 3,5 %; ouro 1,5 %)	Lei 7.990/1989, alterada pela Lei 13.540/2017	Receita repassada a União, estados, municípios e ANM; é o ‘royalty’ da mineração
	TAH – Taxa Anual por Hectare	Nº de hectares do título de pesquisa mineral	2025: R\$ 4,74/ha (1ª vig.) e R\$ 7,11/ha (renovações)	Lei 9.314/1996; Res. ANM 196/2024	Pago todo 31 jan.; mantém vigentes os direitos minerários.
ANP	Royalties de petróleo e gás	Valor da produção bruta de cada campo	5 %–15 % (pode cair a 5 % em casos específicos)	Lei 9.478/1997; Leis 12.734/2012 e 15.075/2024	Distribuídos a União, estados, municípios e órgãos federais.
	Participação Especial	Receita líquida trimestral (após deduções) de campos muito produtivos	Alíquotas progressivas até 40 %	Lei 9.478/1997, art. 50; Dec. 2.705/1998; Res. ANP 870/2022	Complementa os royalties para grandes campos.
Aneel	TFSEE – Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica	Benefício econômico anual das concessionárias, permissionárias e autorizadas	0,4 % ad valorem (era 0,5 %)	Lei 9.427/1996, art. 12; Lei 12.783/2013	Pago em 12 cotas; principal fonte de custeio da Aneel.
	CFURH – Compensação Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos	Valor da energia gerada (TAR × MWh)	6 % na Lei 7.990/1989; na prática aplica-se 7 % (por norma tarifária)	Lei 7.990/1989, art. 2; Dec. 3.739/2001	Repasse mensal a União, entes subnacionais e órgãos hídricos.
Anatel	Fistel – Taxa de Fiscalização da Instalação (TFI)	Valor fixo por estação de telecom (Anexo I da Lei 5.070/1966)	Ex.: R\$ 26,83 por estação móvel (2024); valores variam	Lei 5.070/1966; Lei 9.472/1997	Pago uma vez na licença; forma o Fistel.
	Fistel – Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF)	50 % do valor da TFI	50 % da TFI, paga anualmente (até 31 março)	Lei 5.070/1966, art. 8º	Financia fiscalização contínua; falta de pagamento bloqueia outorga.
	Fust – Contribuição ao Fundo de Universalização	Receita Operacional Bruta de serviços de telecom (excl. ICMS, PIS/Cofins)	1 % ad valorem	Lei 9.998/2000, art. 6º	Destina-se a projetos de universalização; 30 % do Fust sujeito à DRU.
	CFRP – Contribuição p/ Fomento da Radiodifusão Pública	Percentual/valor vinculado à TFI (5 % da TFI ou valores fixos, e.g. R\$ 10/VSAT)	5 % da TFI ou valores tabelados	Lei 11.652/2008, art. 32; Res. Anatel 729/2020	Recursos vão à EBC; Anatel retém 2,5 % pela arrecadação.

Fonte: elaboração própria.

83. Como nem todos os tributos estão vinculados diretamente às atividades desempenhadas pelas agências, a equipe de auditoria desenvolveu sua análise naqueles que guardam essa característica de forma estrita: a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) pela ANM e a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica (TFSEE) por parte da Aneel. No entanto, vale destacar que outros tributos têm finalidade semelhante, como a Taxa de Fiscalização (TFI) da Anatel e a Participação Especial da ANP.

84. A análise da relação entre receitas arrecadadas e os valores destinados às atividades das agências não é nova em fiscalizações realizadas pelo Tribunal. O TC 033.793/2015-8 avaliou a arrecadação e aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações (Fistel, Fust e Funttel), no qual destacou situação semelhante à observada atualmente (peça 80, p. 41, do TC 033.793/2015-8):

‘252. A outra ocasião em que o TCU abordou essa mesma temática foi no âmbito do FiscTelecom (TC 008.293/2015-5), relatado pelo Ministro Bruno Dantas e julgado pelo Acórdão 28/2016-TCU-Plenário (...)

*63. Trabalhos realizados pelo TCU têm demonstrado **deficiências na atuação da Anatel em temas relevantes** para o setor, ao que se somam notícias de que a agência não conta com recursos suficientes para execução de suas atividades. Nesse sentido, o aprimoramento da atuação do ente regulador passa, fundamentalmente, pelo cumprimento da determinação acima, haja vista a materialidade dos recursos arrecadados ao Fistel e da finalidade precípua de sua criação – promover a fiscalização do setor de telecomunicações.*

*64. De toda sorte, os dados apresentados **deixam claro o descompasso entre o volume arrecadado e a aplicação dos recursos no principal objetivo que motivou a criação do fundo**, que seria aperfeiçoar as atividades de fiscalização dos serviços de telecomunicações. Dessa feita, e considerando a expectativa de expansão do setor e, por conseguinte, das receitas que afluirão ao fundo, acolho com ajustes a recomendação proposta pela unidade instrutiva, com vistas à avaliação da razão entre arrecadação e destinação dos recursos do Fistel.’ (grifo do relatório)*

85. No caso da Aneel, um dos elementos que compõe a receita da agência corresponde aos recursos da taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica (TFSEE), que é instituída na própria Lei 9.427/1996:

*‘Art. 12. É instituída a **Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica**, que será anual, diferenciada em função da modalidade e proporcional ao porte do serviço concedido, permitido ou autorizado, aí incluída a produção independente de energia elétrica e a autoprodução de energia.*

*§ 1º A taxa de fiscalização, equivalente a **0,4% (quatro décimos por cento) do valor do benefício econômico anual auferido pelo concessionário**, permissionário ou autorizado, será determinada pelas seguintes fórmulas: (...)’ (grifo do relatório)*

86. Como definido na Constituição Federal (artigo 145, II), as taxas constituem uma espécie tributária derivada de uma ação estatal – exercício do poder de polícia ou serviços públicos específicos e divisíveis, disponibilizados ou postos à disposição dos contribuintes. Dessa forma, o recolhimento da taxa tem como função essencial prover os recursos necessários para que essa atividade estatal possa ser realizada de maneira efetiva.

87. Sendo assim, no caso da TFSEE, espera-se que o produto de sua arrecadação seja utilizado para o financiamento das atividades fiscalizatórias da agência. Inclusive, sua lei de criação indica essa expectativa de autossuficiência da agência, no parágrafo único do artigo 11:

‘Art. 11. Constituem receitas da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL:

*I - **recursos oriundos da cobrança da taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica**, instituída por esta Lei;*

II - recursos ordinários do Tesouro Nacional consignados no Orçamento Fiscal da União e em seus créditos adicionais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

III - produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações, inclusive para fins de licitação pública, de emolumentos administrativos e de taxas de inscrição em concurso público;

IV - rendimentos de operações financeiras que realizar;

V - recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais ou internacionais;

VI - doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

VII - valores apurados na venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade.

*Parágrafo único. O orçamento anual da ANEEL, que integra a Lei Orçamentária da União, nos termos do inciso I do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, deve considerar as receitas previstas neste artigo de forma **a dispensar**, no prazo máximo de três anos, os **recursos ordinários** do Tesouro Nacional. (grifo do relatório)*

Contudo, a relação entre as taxas arrecadadas e os montantes destinados para a agência têm se mostrado cada vez mais discrepantes no caso da Aneel, como manifestado pela própria agência (peça 146, item 19):

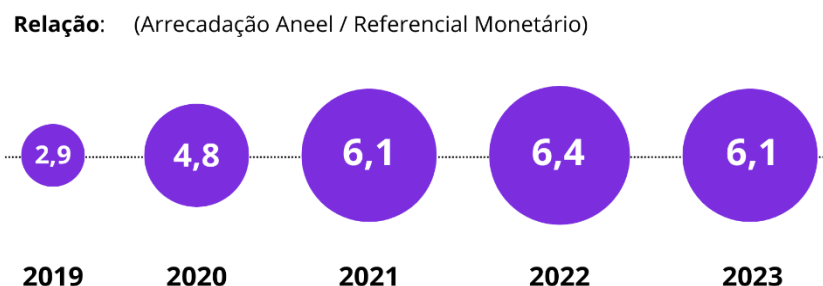
*Em virtude de lei, as atividades da Aneel são custeadas pela TFSEE, com montantes **apenas parcialmente dirigidos à agência**: ‘Por lei, as atividades da ANEEL são custeadas pela Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica - TFSEE, mantida integralmente pelos usuários e consumidores de energia elétrica, cujos valores **arrecadados em 2023 totalizaram R\$ 1,14 bilhão**, com crescimento estimado para R\$ 1,22 bilhão e R\$ 1,31 bilhão em 2024 e 2025, respectivamente. No entanto, em 2024, foram **destinados à ANEEL apenas cerca de R\$ 400 milhões**, o que contribui para **restringir a atuação no cumprimento de sua missão** institucional.’ (grifo do relatório).*

88. Um posicionamento similar foi apresentado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, com respeito à situação das taxas recolhidas pela Aneel (OCDE, 2021, p. 28):

*‘Continuar a defender a **retenção das receitas necessárias para o desempenho de suas funções**, garantindo que as taxas cobradas do setor não sejam desviadas e que a ANEEL possa continuar a cumprir suas funções ao longo dos ciclos orçamentários. Embora o orçamento operacional anual da ANEEL tenha aumentado ano a ano, **existe o risco de que restrições e contingenciamentos orçamentários possam cortar o financiamento de que a ANEEL precisa para desempenhar suas funções**.’ (grifo do relatório).*

89. Nos últimos cinco anos, o valor arrecadado pela Aneel tem crescido significativamente. Entretanto, o mesmo comportamento não se observa com os valores de referencial monetário destinados ao orçamento discricionário da agência. A Figura 2 mostra a evolução da relação entre a arrecadação da taxa e o referencial monetário no período mencionado, com a taxa arrecadada superando em 6 vezes o referencial monetário a partir de 2021.

Figura 2: Evolução da relação entre a arrecadação da Aneel e o referencial monetário definido pela SOF/MPO.

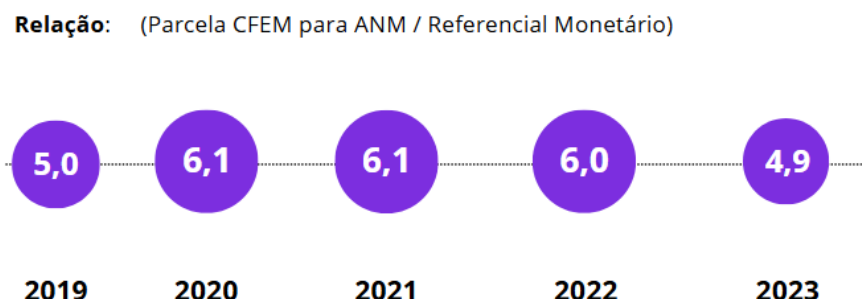


Fonte: elaboração própria, com base nos dados das peças 44 e 145.

90. A mesma situação é observada no caso da ANM. Conforme define a Lei 8.001/1990 (art. 2º, §2º, I), 7% do valor arrecadado com a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) deve ser destinado para a agência reguladora. No entanto, o valor destinado para o custeio de suas despesas discricionárias, materializado pelo referencial monetário anualmente definido pela Secretaria de

Orçamento Federal – SOF, do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO (SOF/MPO), está muito aquém do arrecadado, como mostra a Figura 3, em que o valor devido à agência em função da arrecadação da CFEM supera em mais de 4 vezes o referencial monetário pelo menos nos últimos cinco anos.

Figura 3: Evolução da relação entre a parcela da CFEM destinada à ANM e o referencial monetário definido pela SOF/MPO.



Fonte: elaboração própria, com base nos dados das peças 135, 137, 141, 142 e nos relatórios de gestão da agência.

91. Um outro ponto importante relacionado ao tema refere-se à Desvinculação de Receitas da União (DRU). Tal mecanismo constitucional permite ao governo federal utilizar livremente uma parcela das receitas de taxas que, por regra, seriam destinadas a fundos e despesas específicas. Entretanto, embora essa flexibilidade orçamentária permita alocação de parte dos recursos arrecadados conforme suas prioridades, tal ação acaba impactando diretamente o orçamento público federal, inclusive no que diz respeito ao financiamento das agências reguladoras.

92. Os impactos da DRU sobre o ambiente regulatório foram tratados em trabalho anterior realizado pelo Tribunal (TC 012.693/2009-9, relator Ministro Benjamin Zymler), que avaliou a situação das agências reguladoras federais, destacando consequências importantes desse mecanismo sobre o ambiente das agências reguladoras (TC 012.693/2009-9, peça 18, p. 26):

‘Em terceiro lugar, por causa da desvinculação de receitas que tem sido feita periodicamente pelo Poder Executivo, com o uso de medidas provisórias posteriormente transformadas em lei ordinária. É o caso do art. 11, da Lei nº 11.803, de 5/11/2008, e de dispositivos similares nas Leis nº 10.762, de 11/11/2003, nº 10.595, de 11/12/2002, e nº 9.530, de 10/12/1997. Nesse caso, recursos arrecadados pelas Agências e que tinham destinação vinculada acabam transformando-se em recursos ordinários. A desvinculação de recursos é prejudicial ao setor que contribuiu com a arrecadação, visto que abre a possibilidade de que parte de seus recolhimentos não sejam aplicados em prol do desenvolvimento do setor em apreço. Algumas Agências, como ANP, Anatel e Aneel arrecadam montantes elevados de recursos. Nos casos em que a arrecadação tem sido razoavelmente superior ao montante efetivamente liberado às Agências para seu custeio, poder-se-ia pensar em uma revisão dos percentuais estabelecidos para as taxas cobradas, em benefício dos usuários e dos agentes econômicos dos setores em questão.’ (grifo do relatório)

93. Nesse contexto, é importante destacar que a alocação insuficiente de recursos para as agências acaba por impactar sua capacidade de gerenciar a própria arrecadação de tributos. A ANM apresenta um exemplo didático nesse sentido (peça 38, p. 3):

‘Contudo, em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União relativo ao período de 2017 a 2022, estima-se, em média, que 71,88% dos titulares de 321.728 processos ativos das fases de concessão de lavra, registro de licença e registro de extração não pagaram espontaneamente a CFEM.’

Por outro lado, estudo elaborado pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE) apurou que, no período de 2006 a 2019, o valor arrecadado deveria ter sido o dobro, ou seja, para cada real arrecadado outro é sonegado.

A ANM desempenha um papel crucial na fiscalização e regulamentação das atividades mineradoras em nosso país, o que naturalmente inclui a gestão dos recursos financeiros provenientes das taxas, contribuições e multas aplicáveis ao setor.’ (grifo do relatório)

94. Com isso, constata-se que, nos casos avaliados, a arrecadação de recursos por parte das agências reguladoras é suficiente para fazer frente às despesas necessárias para a sua devida manutenção. Entretanto, uma parte significativa deles está sendo direcionada para cumprir finalidades diversas das instituídas inicialmente pelas leis que criaram tais tributos.

95. Ainda que a utilização dos recursos arrecadados pelas agências reguladoras seja importante para a manutenção do equilíbrio fiscal da União, deve-se também ponderar que a não destinação de recursos suficientes para as agências causa inúmeros impactos sobre os setores regulados, que têm uma importância significativa para a economia nacional.

96. Como **causas** para a situação 1 observada, podem ser destacadas:

a) Situação continuada de déficit fiscal do governo federal: uma vez que grande parcela dos recursos arrecadados pelo Tesouro são destinados ao custeio de despesas obrigatórias da União, o governo tem buscado alternativas de recursos que possam ser aplicados em suas despesas discricionárias (o que inclui investimentos);

b) Inexistência de mecanismo que garanta a autonomia financeira das agências: o governo tem destinado recursos obtidos por meio das atividades típicas das agências reguladoras para finalidades diversas daquelas previstas na lei de criação dos respectivos tributos.

97. Os principais **efeitos** observados a partir desse contexto são:

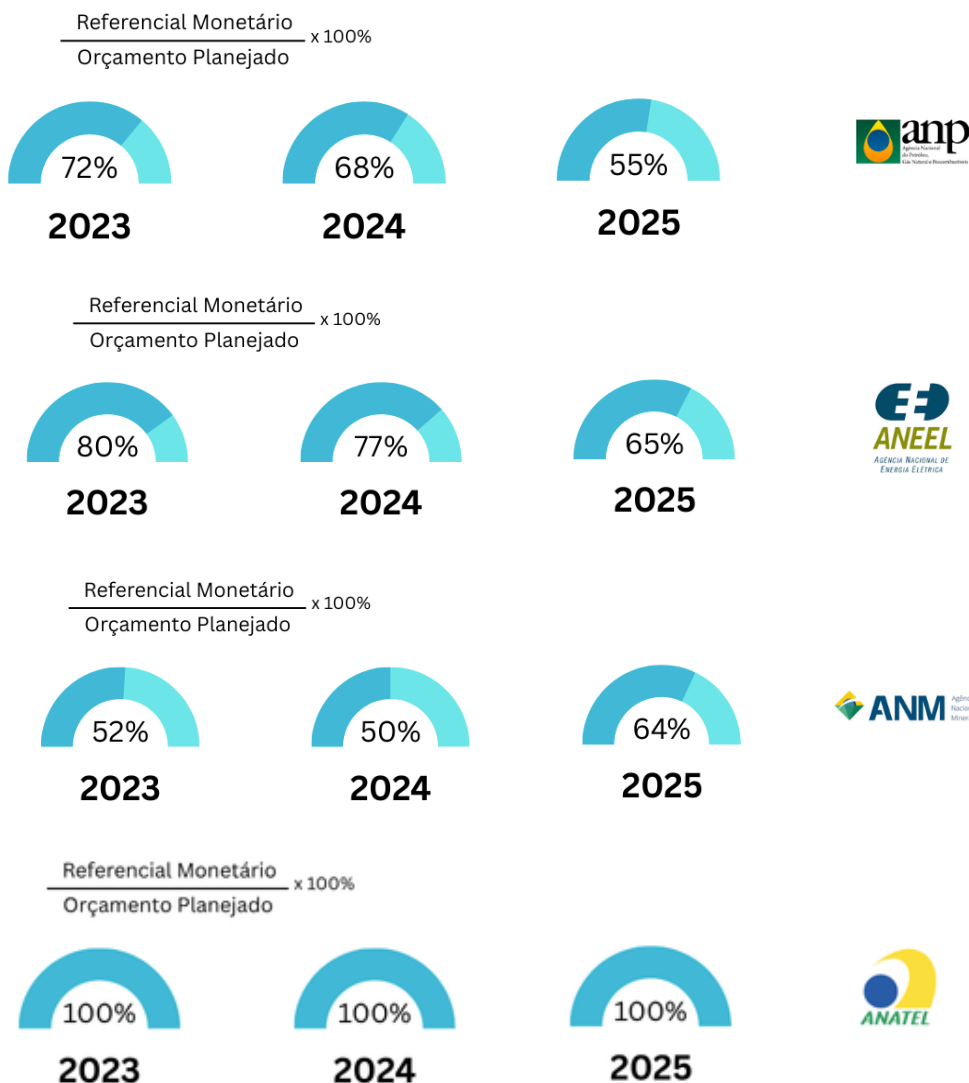
a) Recursos arrecadados pelas agências reguladoras federais vêm desempenhando um papel cada vez mais importante para a redução do déficit fiscal da União, o que tem finalidade diversa da função definida em lei;

b) Agências reguladoras não têm acesso aos recursos pleiteados para que possam cumprir sua missão institucional de forma integral.

Situação encontrada 2: Montantes orçamentários disponibilizados pelo Executivo têm sido inferiores aos solicitados pelas agências (ANM, ANP e Aneel) para realizar suas atividades de forma integral.

98. Ainda que a proporção dos montantes de recursos arrecadados pelas agências tenha aumentado significativamente nos últimos anos, tal comportamento não se observa nos valores destinados às agências. A Figura 4 apresenta como evoluiu a relação entre os montantes de recursos solicitados pelas agências para o seu orçamento discricionário (resultantes do seu planejamento orçamentário anual) e os valores de referencial monetário efetivamente disponibilizados pelo Executivo Federal:

Figura 4: Evolução da relação entre o referencial monetário definido pela SOF/MPO e o valor solicitado pelas agências (despesas discricionárias).



Fonte: elaboração própria, com base nos dados das peças 135, 137, 141, 142 e nos relatórios de gestão das agências.

99. Nesse contexto, torna-se importante compreender o momento em que o referencial monetário norteia o processo orçamentário. Tal explicação foi apresentada de forma didática no Manual Técnico do Orçamento (MTO 2024, p. 135), durante a descrição da proposta quantitativa:

100. A Proposta Quantitativa, por sua vez, resulta do processo de previsão da alocação de recursos mediante o preenchimento do valor físico e financeiro, no SIOP, da proposta orçamentária setorial para o PLOA-2024, pelas UOs e OSs, **conforme o referencial monetário informado pela SOF, de forma aderente às necessidades de planejamento governamental do órgão, com vistas ao atingimento dos objetivos e resultados dos programas e da atuação governamental.** (grifo do relatório)

101. Como já apresentado anteriormente, o referencial monetário baliza a elaboração da peça orçamentária de cada uma das agências, estabelecendo um 'teto' ao qual elas devem se limitar no processo de elaboração.

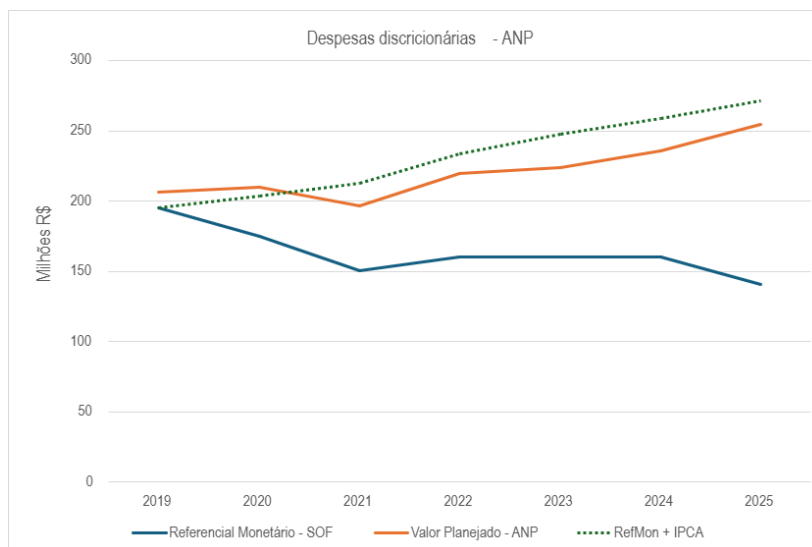
102. No entanto, os valores de referencial monetário têm sido frequentemente menores do que as necessidades mapeadas pelas agências. Com isso, elas têm se manifestado junto a SOF/MPO, como mostram as manifestações da Aneel e ANP sobre o tema (peças 44, p. 4 e 55, p. 2, respectivamente).

103. A característica delicada da situação orçamentária fica mais clara quando se avalia a evolução do referencial monetário ao longo dos últimos anos. Como exemplo, a Figura 5 e a Figura 6 apresentam a comparação temporal do referencial monetário e do valor de orçamento proposto inicial pela ANP e Aneel

no período entre 2019 e 2025 (não foi incluído o gráfico para a ANM, em função de sua criação mais recente).

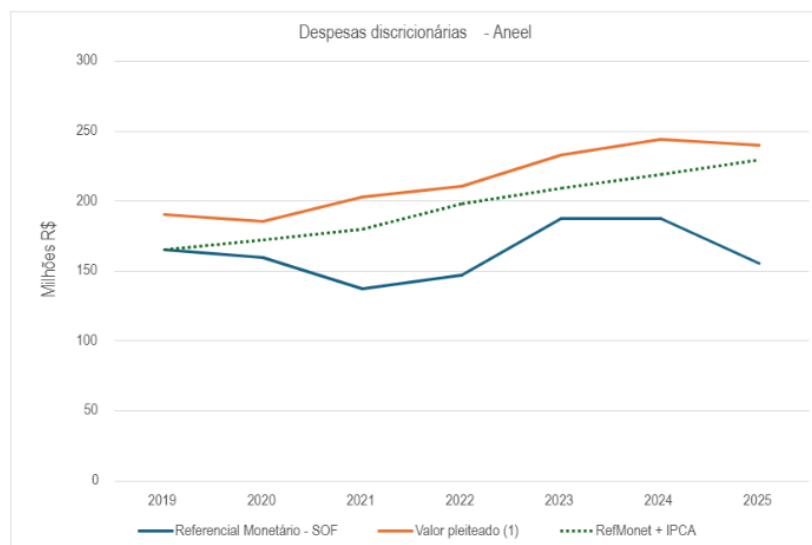
104. Os gráficos possuem a mesma estrutura, composta por três curvas: a) linha que representa o referencial monetário atribuído pela SOF/MPO (linha azul); b) linha que representa o valor planejado pela agência para as despesas discricionárias do exercício (linha laranja); c) linha que considera o valor do referencial monetário 2019 como a base inicial, corrigindo-o anualmente pela variação do IPCA (linha pontilhada).

Figura 5: Evolução das despesas discricionárias de 2019 a 2025 da ANP.



Fonte: elaboração própria.

Figura 6: Evolução das despesas discricionárias de 2019 a 2025 da Aneel.

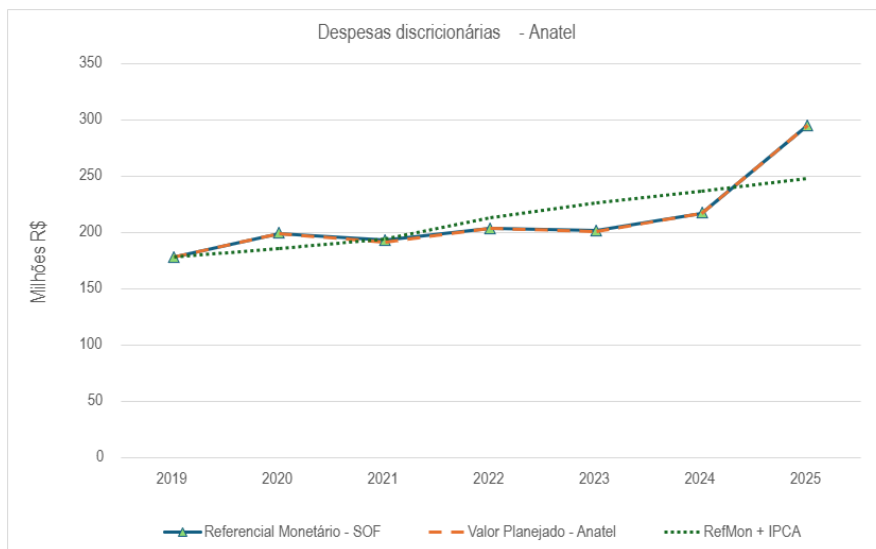


Fonte: elaboração própria.

105. A partir da análise das informações, é possível observar que a diferença entre os valores planejados pelas agências (linha cheia laranja) e os referenciais monetários (linha cheia azul) têm aumentado de forma progressiva, chegando a uma significativa diferença em 2025 – R\$ 114 milhões no caso da ANP e R\$ 84 milhões no caso da Aneel. Também é possível observar reduções em termos nominais no referencial monetário de 2025, em comparação com os exercícios anteriores, o que acaba por intensificar a discrepância observada.

106. Por outro lado, uma situação bastante distinta pode ser observada no caso da Anatel. A Figura 7 mostra a evolução do referencial monetário, nas mesmas bases utilizadas nos gráficos das figuras anteriores.

Figura 7: Evolução das despesas discricionárias de 2019 a 2025 da Anatel.



Fonte: elaboração própria.

107. Como pode-se observar, não se apresentam as mesmas diferenças entre o referencial monetário atribuído à Anatel e suas despesas discricionárias planejadas no período 2019-2025, como foi evidenciado nos gráficos da ANP e Aneel. Isso ocorre devido a diferentes fatores:

a) em função da redação da Lei 9.472/1997 (lei de criação da Anatel), a qual define ações específicas relacionadas ao planejamento orçamentário da agência, conferindo maior autonomia e independência à essa agência específica;

b) por força do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário (relacionado ao processo TC 033.793/2015-8, que avaliou a aplicação dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust). Tal acórdão trouxe uma determinação expressa para a SOF/MPO com o objetivo de respaldar a efetiva autonomia financeira da Anatel.

108. Como **causas** para a situação encontrada, podem ser destacados os seguintes pontos:

a) Necessidade de adequação das propostas orçamentárias das agências ao referencial monetário definido pela SOF/MPO, frequentemente dissociado das estimativas técnicas e operacionais das entidades reguladoras;

b) Necessidade de coordenação dos recursos orçamentários entre todos os órgãos do governo, incluindo as despesas discricionárias;

c) ‘Estrangulamento’ das despesas discricionárias para a gestão do Executivo; e

d) Ausência de instrumentos legais, infralegais e/ou orçamentárias que assegurem a autonomia financeira das agências (tal como definido na Lei 13.848/2019, art. 3º).

109. Com relação aos **efeitos** observados, eles se manifestam em diferentes níveis nas quatro agências reguladoras analisadas. Por este motivo, a equipe de auditoria decidiu consolidar tais efeitos em três diferentes vertentes: **1) Fiscalização e Regulação**; **2) Investimentos** (incluindo tecnologia e inovação); **3) Atividades Administrativas e de Relacionamento com o Cidadão**. Em suas manifestações, as agências descreveram de forma detalhada os efeitos observados nessas três áreas (e que estão registrados, na íntegra, no Apêndice C). Neste relatório, serão destacados os principais efeitos relatados por cada uma delas.

110. Com relação às atividades de ‘Fiscalização e Regulação’, os seguintes impactos foram informados pelas três agências:

Tabela 3: Impactos das restrições orçamentárias sobre as atividades de Fiscalização e Regulação, relatados por ANP, Aneel e ANM.

Agência	Impactos
ANP	a) Redução de 25% no Programa de monitoramento da qualidade dos combustíveis (PMQC) em 2024 (peça 88, p. 1) b) Revisão dos termos de execução descentralizada de fiscalização offshore, junto a Marinha do Brasil (peça 88, p. 1)
Aneel	a) Restrições ‘que comprometeram a capacidade de supervisionar efetivamente o sistema elétrico brasileiro, cuja complexidade é amplificada pela vasta extensão territorial do país. Segundo a Aneel, ‘a SFT consegue fiscalizar menos de 30% do que considera necessário para uma atuação eficaz no setor de energia elétrica. Isso obriga a agência a planejar e priorizar rigorosamente suas ações, o que pode resultar em lacunas na fiscalização associada à potencial deterioração da qualidade dos serviços prestados’ (peça 44, p. 6) (grifo do relatório) b) Equipe limitada de fiscalização, composta apenas por 46 fiscais da Aneel, além dos 60 fiscais via convênios com as Agências Reguladoras Estaduais; (peça 44, p. 5) c) Restrições orçamentárias refletem nos convênios com as Agências Estaduais, com perda de conhecimento técnico e da especialização desenvolvida pelos profissionais envolvidos; (peça 44, p. 6) d) Situação agravada pelo aumento de eventos climáticos severos nos últimos anos (enchentes no RS, chuvas intensas e ventos fortes em SP), que demandariam uma atuação mais robusta por parte da SFT para mitigar os seus efeitos (peça 44, p. 6)
ANM	a) ‘Chega-se, neste momento, a uma situação em que as margens operacionais da autarquia se exaurem. Não existem contratos passíveis de diminuição de valores e urge modernização tecnológica para aumento da efetividade das ações de FISCALIZAÇÃO e, conseqüentemente, aumento de ARRECADAÇÃO.’ (peça 38, p. 4)

Fonte: elaboração própria, a partir das manifestações das agências.

III. Com relação às atividades de ‘Investimentos’, os seguintes exemplos de impactos foram compartilhados pelas três agências:

Tabela 4: Impactos das restrições orçamentárias sobre as atividades de Investimentos, relatados pela ANP, Aneel e ANM.

Agência	Impactos
ANP	a) Redução do nível de execução de despesas de capital, devido a necessidade de priorização das despesas de custeio com contratações de caráter continuado relacionadas à manutenção do funcionamento da Agência e de sua atividade regulatória (peça 88, p. 1); b) Redução de despesas com tecnologia de informação, com a postergação de investimentos para atualização do parque tecnológico da agência (peça 88, p. 1); c) Progressiva e contínua redução no desenvolvimento de sistemas para atender às necessidades das superintendências. Em função das restrições orçamentárias em 2024, vários projetos de TIC da ANP foram impactados (peça 86, p. 1-6); e d) ‘Faltam hardwares para rodar os sistemas, máquinas de usuários (desktops e notebooks) em condições de suportar o Windows 11, ferramentas de segurança, atualização da solução de backup, contratos especializados de apoio de mão de obra, servidores públicos em número adequado, treinamento, capacitação, dentre outros’ (peça 86, p. 6).
Aneel	a) Cenário impõe dificuldades para investimento em tecnologias que poderiam otimizar as atividades e reduzir a dependência de uma força de trabalho já limitada, incluindo ferramentas baseadas em Inteligência Artificial (IA) – e que permitiriam monitoramento em larga escala, análise preditiva de dados e identificação de riscos em tempo real, drones para inspeção de linhas de transmissão em áreas remotas, sistemas de sensores inteligentes para monitoramento automatizado (peça 44, p. 5); b) Impactos sobre serviços essenciais e ações de inovação foram postergadas - como a modernização do Data Center da agência, por exemplo (peça 44, p. 11); c) Reflexos sobre os processos de trabalho da agência, e que impactaram a entrega de Projetos do Plano Diretor de TI da Aneel em 2024 (peça 44, p. 11); d) Impactos sobre os objetivos estratégicos da Aneel, como: Consolidação da governança de dados (OE 10); Aumento da robustez da infraestrutura de tecnologia e segurança cibernética (OE 13);

Agência	Impactos
	Modernização das tarifas de energia elétrica (OE 2) e Melhoria da governança de processos (OE 9) (peça 44, p. 11); e e) Serviços de TI impactados pelo tema orçamentário, com destaque para as áreas de: i) Cartografia e geoprocessamento; ii) Governança de dados; iii) Infraestrutura de TI; iv) Gerenciamento de serviços; v) Suporte à ferramenta SAS (peça 44, p. 12).
ANM	a) ‘...NÃO HÁ RECURSOS PARA INVESTIMENTO E INOVAÇÃO na ANM. A situação é grave e alija a autarquia da possibilidade de aumento da arrecadação e fiscalização mais efetiva’ (peça 38, p. 4).

Fonte: elaboração própria, a partir das manifestações das agências.

112. A Anatel também foi questionada sobre eventuais impactos de restrições orçamentárias sobre a área de investimentos, incluindo tecnologia. Como resposta, a agência se manifestou da seguinte forma: ‘no período de 2019 a julho de 2024 não foram identificados impactos orçamentários significativos na execução das demandas de TIC da Agência.’ (peça 130, p. 4)

113. Já com respeito às atividades de ‘Atividades Administrativas e de Relacionamento com o Cidadão’, os seguintes exemplos de impactos foram informados pelas três agências, como descrito na Tabela 5:

Tabela 5: Impactos das restrições orçamentárias sobre as Atividades Administrativas e de Relacionamento com o Cidadão, relatados pela ANP, Aneel e ANM.

Agência	Impactos
ANP	a) Repactuação de contratos de caráter continuado com prestadores de serviços diversos, como os serviços de apoio administrativo, ambulatório médico, pesquisa de preços de combustíveis, locação de veículos etc. (peça 88, p. 1); b) Implementação de adaptações estruturais em seu programa de capacitação, priorizando eventos corporativos com maior alcance e custo-benefício em detrimento de ações individuais (peça 88, p. 1); c) Redução de gastos com comunicação institucional e eventos, racionalizando os recursos orçamentários disponíveis com adoção de medidas como a realização de workshops e audiências públicas apenas em ambiente virtual e o estabelecimento de parcerias para a participação em eventos voltados para o mercado e para sociedade sem que houvesse custos para a Agência (peça 88, p. 1); d) Estabelecimento de limites para despesas com diárias e passagens (peça 88, p. 1); e e) Emissão de passagens na classe econômica para todos os servidores em missão internacional mesmo que a função do servidor preveja a viagem em classe executiva (peça 88, p. 1).
Aneel	a) Reduções em algumas ações de Ouvidoria foram necessárias devido ao tema orçamentário, com reflexos na capacidade de dirimir conflitos de consumo e impacto no atendimento dos consumidores (peça 44, p. 8); b) Impossibilidade de realização de grupo focal para evolução da metodologia do IASC - Índice Aneel de Satisfação do Consumidor (peça 44, p. 8); c) Redução do horário de atendimento do call center da agência, passando de 6h20-24h para 8h-20h (peça 44, p. 8); d) Suspensão de atividades de Ouvidoria em parceria com as Agências Reguladoras Estaduais (peça 44, p. 8); e e) Desligamento do atendimento do chat humano da Aneel (peça 44, p. 8).
ANM	a) A partir das 27 Gerências Regionais da ANM, foram renegociadas as formas de ocupação predial de 18 (dezoito). As negociações incluíram a movimentação da equipe da ANM para compartilhamento de edifícios com outros órgãos, diminuindo o custo operacional da ocupação de facilities em 36,74% (peça 38, p. 4); b) Todas as repactuações contratuais foram renegociadas anualmente, de forma a resguardar a atividade econômica desempenhada pelos fornecedores da ANM, bem como o enquadramento em realidade orçamentária (peça 38, p. 4); c) Foram celebrados Termos de Cooperação com outros entes, como ICMBio, IBAMA e PRF (para atividades de fiscalização), com o objetivo de reduzir os custos logísticos de ações fiscalizatórias (peça 38, p. 4); d) Foram estabelecidas parcerias para desenvolvimento de soluções tecnológicas para o aumento

Agência	Impactos
	da efetividade nas ações de coibição da lavra ilegal, buscando aumentar a eficiência das atividades com o menor impacto orçamentário possível (peça 38, p. 4); e
	e) Redução significativa de força de trabalho terceirizada, com intenção de melhoria nas condições contratuais, visando o aumento de competitividade e diminuição dos custos operacionais para a autarquia (peça 38, p. 4).

Fonte: elaboração própria, a partir das manifestações das agências.

114. Todas as situações mencionadas pelas agências como reflexo das restrições orçamentárias observadas recentemente sinalizam como suas atividades têm sido impactadas em diferentes perspectivas. Além da crescente dificuldade para a realização das atividades de fiscalização de forma efetiva e estruturada (como mostram os exemplos da ANP e Aneel), as agências também enfrentam grandes dificuldades para investir em tecnologia (especialmente em termos de sistemas e segurança da informação) e inovação. Tudo isso limita a sua atuação no ambiente regulatório, afetando sua capacidade de realizar a sua missão institucional.

Situação encontrada 3: Ocorrência de cortes e contingenciamentos sobre o orçamento das agências.

115. Além dos impactos sofridos pelo orçamento das agências antes da aprovação da Lei Orçamentária Anual (por meio de referenciais monetários inferiores ao necessário ou ajustes durante a tramitação do PLOA no Poder Legislativo), existem outros eventos que podem impactar de maneira significativa a execução orçamentária.

116. Uma das situações possíveis é a ocorrência de cortes orçamentários, que são implementados quando há necessidade de diminuir gastos, seja por restrições financeiras, mudanças de prioridades ou para alcançar metas fiscais específicas.

117. Contudo, uma outra situação que ocorre de maneira bastante frequente e impacta significativamente a realidade das agências é o contingenciamento orçamentário. Segundo o site da Câmara dos Deputados (visitado em 10/7/2025), o contingenciamento orçamentário ‘consiste no bloqueio de dotações da Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas previstas, nos termos dos arts. 68 e 69 da Lei 15.080/2024 - LDO 2025’ (CD, 2025).

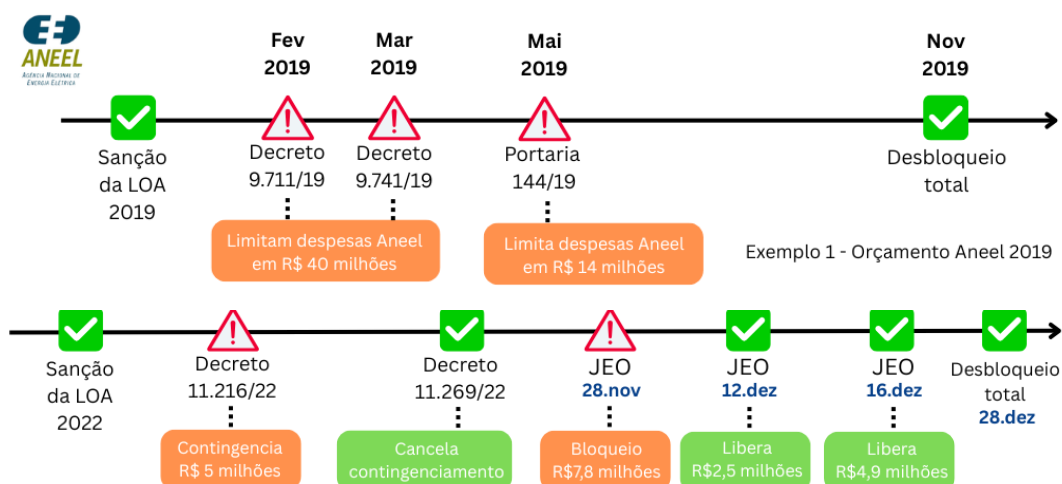
118. O fundamento do mecanismo do contingenciamento está expresso no art. 9º da Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

119. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) também trata das situações de limitação orçamentária e financeira (na Seção VII), cujos trechos relevantes constam nos **caputs** dos arts. 68 e 69.

120. Tais ações de contingenciamento são implementadas por meio dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, nos quais o Poder Executivo detalha os valores bloqueados e as áreas afetadas por tais restrições.

121. Dois exemplos de situações de contingenciamento são ilustrados na Figura 8 para a Aneel e a ANM:

Figura 8: Exemplos de situações de contingenciamento envolvendo a Aneel e ANM.



Fonte:

elaboração própria, a partir das manifestações das agências.

122. Vale observar que o processo orçamentário das agências reguladoras é complexo, como destacado na **Tabela 6**:

Tabela 6: Atores do processo orçamentário das agências reguladoras federais.

Ator	Fase do ciclo orçamentário	Atribuições
Agências Reguladoras Federais	Elaboração da Proposta Orçamentária	a) Identificação de necessidades financeiras com base em planos operacionais e estratégicos; b) Formulação da proposta orçamentária detalhada; c) Justificação das demandas orçamentárias perante a SOF e outros órgãos.
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)	Elaboração da Proposta Orçamentária; Execução Orçamentária	a) Solicitação das demandas orçamentárias das agências; b) Coordenação, consolidação e supervisão da elaboração da proposta orçamentária da União; c) Estabelecimento de normas para elaboração e implementação dos orçamentos; d) Acompanhamento da execução orçamentária; e) Definição das classificações orçamentárias.
Ministério da Economia	Elaboração da Proposta Orçamentária; Execução Orçamentária	a) Definição de diretrizes macroeconômicas e de política fiscal; b) Estabelecimento do teto de gastos; c) Autorização para concursos públicos e alterações de pessoal nas agências.
Junta de Execução Orçamentária (JEO) – nos termos do Decreto 9.884/2019	Execução Orçamentária	Assessorar o Presidente da República em: a) elaboração dos atos que estabeleçam a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal, a que se refere o art. 8º da LC 101/2000; b) no estabelecimento das metas anuais de que trata o § 1º do art. 4º da LC 101/2000; c) nos limites globais de despesas constantes da proposta de orçamento anual; d) outros temas pertinentes à condução da política fiscal e ao equilíbrio financeiro-orçamentário, por provocação de seus membros; e) recomendação de diretrizes para elaboração dos relatórios de que trata o art. 9º da LC 101/2000.
Presidência da República	Elaboração da Proposta Orçamentária; Aprovação da Lei Orçamentária; Execução Orçamentária	a) Iniciativa dos projetos de lei orçamentária (PPA, LDO, LOA); b) Sanção ou veto das leis orçamentárias aprovadas pelo Congresso; c) Nomeação de dirigentes das agências reguladoras.
Congresso Nacional (Câmara e Senado)	Aprovação da Lei Orçamentária; Controle Externo	a) Debate, emenda e aprovação das leis orçamentárias; b) Fiscalização da execução orçamentária; c) Discussão sobre a autonomia orçamentária das agências e possíveis alterações legislativas.
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)	Aprovação da Lei Orçamentária; Controle Externo	a) Análise técnica das propostas orçamentárias; b) Emissão de pareceres sobre as propostas orçamentárias antes da votação no Congresso.
Tribunal de Contas da União (TCU)	Controle Externo	a) Fiscalização da execução do orçamento das agências; b) Realização de auditorias contábeis, financeiras e operacionais; c) Apreciação das contas dos administradores das agências; d) Aplicação de sanções em caso de irregularidades; e) Emissão de parecer sobre as contas do Presidente da República.
Sociedade Civil	Influência Indireta; Controle Social	a) Participação em consultas públicas sobre políticas regulatórias; b) Advocacy e pressão pública sobre questões orçamentárias; c) Denúncias de irregularidades ao TCU.
Órgãos de Controle Interno das Agências Reguladoras	Execução Orçamentária; Controle Interno	a) Monitoramento da gestão financeira e da conformidade com as regulamentações orçamentárias; b) Auditorias internas; c) Reporte à liderança da agência e a órgãos de controle externo.

Fonte: elaboração própria.

123. A ocorrência de cortes e contingenciamentos acaba por intensificar as dificuldades de gestão do orçamento de tais entidades, em função da imprevisibilidade de sua ocorrência ao longo do exercício financeiro.

124. Nesse sentido, as onze agências reguladoras federais divulgaram uma nota conjunta em 4/6/2024 com o objetivo de evidenciar os impactos de cortes orçamentários realizados sobre as suas atividades (peça 220):

‘Atualmente, a realidade vivenciada pelas Agências põe em risco toda a evolução ocorrida ao longo desses anos, tendo em vista a situação crítica orçamentária e de pessoal que estão enfrentando. Para se ter uma ideia, as Agências Reguladoras, juntas, arrecadam mais de 130 bilhões de reais por ano, enquanto o orçamento previsto para 2024 era de cerca de 5 bilhões de reais (valor insuficiente frente às necessidades), o que por si já demonstra a vantagem econômica desse modelo regulador. Contudo, fomos surpreendidos com um corte orçamentário de cerca de 20%, o que pode inviabilizar a realização das ações necessárias para que se possa minimamente continuar a fazer uma boa regulação.’ (grifo do relatório)

125. A ANP expôs as dificuldades encontradas ao longo do seu processo de execução orçamentária. Com os diferentes decretos e portarias aplicados aos valores aprovados inicialmente na lei orçamentária anual, a previsibilidade do uso dos recursos deixa de existir, o que acaba prejudicando de forma significativa a execução das ações planejadas pelas agências (peça 55, p. 2):

‘5. As insuficiências orçamentária e financeira da ANP vêm se intensificando ao longo dos últimos exercícios, tendo atingido o seu nível mais grave a partir da edição da Portaria GM/MPO nº 63, de 8 de março de 2024, que efetuou alterações orçamentárias em diversos órgãos do Poder Executivo federal, promovendo o cancelamento dos recursos que se encontravam programados em ‘despesas condicionadas’.

6. Como resultado da mencionada portaria, o total das despesas discricionárias autorizadas na LOA 2024 da Agência foi reduzido em R\$ 28,8 milhões, passando de um inicial de R\$ 165,3 milhões para R\$ 136,5 milhões. Ainda que posteriormente a ANP tenha conseguido recomposição parcial de sua LOA, com a suplementação de R\$ 9,6 milhões concedida pela Portaria GM/MPO nº 203, de 28 de junho de 2024, os bloqueios orçamentários determinados pelo Decreto nº 12.120, de 30 de julho de 2024, limitaram os empenhos da Agência no ano a apenas R\$ 134,7 milhões, frente aos R\$ 146,1 milhões autorizados na LOA do exercício.’ (grifo do relatório)

126. Nesse contexto, ainda que o fluxo orçamentário da Anatel seja diferenciado, a Agência Nacional de Telecomunicações também sinalizou impactos de ações de cortes. A Anatel indicou que o pleito orçamentário inicial para 2024 foi de R\$ 217.248.480,00 na PLOA, mas o valor final concedido na LOA (Lei 14.822/2024) foi de R\$ 213.038.130,00. No entendimento da Agência, a revisão se configurou como uma situação de corte orçamentário, e então sinalizou as áreas impactadas (peça 46, p 4):

‘3.4.34. O corte foi efetivado em ações orçamentárias específicas, quais sejam, Fiscalização Regulatória, Relações com os Usuários de Serviços de Telecomunicação e Simplificação e Melhoria da Regulação dos Serviços de Telecomunicação, destinadas a projetos relacionados à atividade precípua da Agência.’ (grifo do relatório)

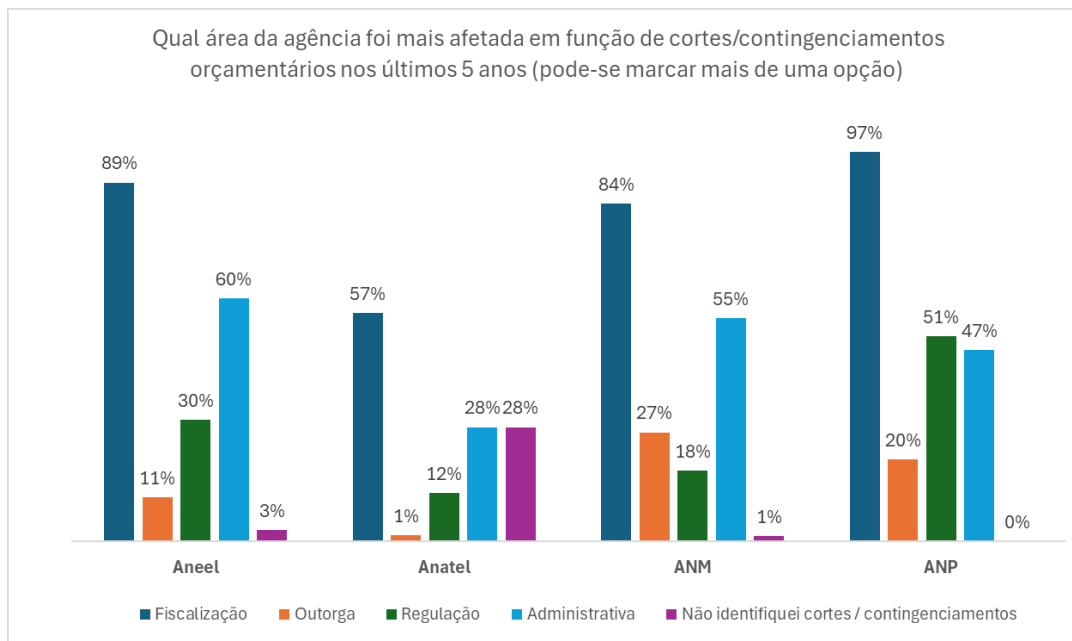
127. Além disso, a Anatel também relatou impactos decorrentes de contingenciamentos no ano de 2024, indicando sua preocupação com os reflexos de tais situações sobre suas atividades (peça 46, p. 4, itens 3.4.35, 3.4.36 e 3.4.38).

128. Por outro lado, a ANP também se posicionou quanto aos impactos do corte orçamentário sobre as ações de tecnologia (peça 64, p. 3), indicando reduções que resultaram em demissões e cancelamento de projetos.

129. Os servidores das agências reguladoras também visualizam impactos derivados das ações de cortes e contingenciamentos implementadas pelo governo federal. Tal percepção é observada nas respostas à pesquisa aplicada pela equipe de auditoria junto aos servidores das quatro agências que são objeto desta

fiscalização. Na visão dos servidores, como destacado pela Figura 9, as atividades de fiscalização e administrativa são as mais penalizadas por tais eventos.

Figura 9: Áreas mais afetadas por cortes e contingenciamentos, na visão dos servidores da ANM, ANP, Aneel e Anatel.



Fonte: dados obtidos em pesquisa conduzida pela equipe de auditoria.

130. Diante do exposto, **como se submetem ao rito orçamentário que baliza toda a administração pública, as agências reguladoras acabam sujeitas às situações de cortes e contingenciamentos definidas pelo Executivo.** Tais situações acabam por reduzir a capacidade das agências em executar seu planejamento de forma estruturada e sistemática e comprometem de forma efetiva a sua autonomia financeira.

131. Como **causas** da situação encontrada 3, podem ser mencionadas:

a) Não atingimento da meta de resultado primário, que ativa as ações de contingenciamento pela Junta de Execução Orçamentária (JEO);

b) Aplicação de cortes e contingenciamentos de gastos por parte do Executivo, em resposta à necessidade de redução do déficit fiscal.

132. Já com relação aos **efeitos** derivados dessa situação, pode-se mencionar os impactos sobre a execução orçamentária, que dificultam a efetivação do planejamento inicialmente estabelecido pelas agências reguladoras e a realização de sua missão institucional.

Conclusão

133. Ao longo do processo de avaliação do tema orçamentário nas quatro agências reguladoras que são objeto desta fiscalização, três situações específicas foram destacadas. Inicialmente, constatou-se que a arrecadação realizada pelas agências é significativamente superior ao montante direcionado para as suas despesas discricionárias, de forma que os valores de taxas e contribuições acabam sendo destinados a finalidades diversas daquelas definidas nas suas respectivas leis.

134. Adicionalmente, constatou-se que as agências reguladoras avaliadas nesta fiscalização têm sofrido impactos de cortes e contingenciamentos em diferentes instantes: a) quando da definição de seus referenciais monetários pela SOF/MPO, que estabelecem os valores a serem considerados como base para a proposta orçamentária do exercício; b) no momento em que acontecem cortes orçamentários, seja por ação do Legislativo (durante a tramitação do projeto de lei orçamentária anual) ou do Executivo; e c) em situações em que ocorrem ações de contingenciamento, devido à situação fiscal da União.

135. As agências reguladoras federais são caracterizadas como autarquias em regime especial e, portanto, submetem-se à legislação fiscal e orçamentária vigente da mesma maneira que toda a administração pública federal. Sendo assim, é legítimo que as agências reguladoras sejam afetadas por ações de cortes e contingenciamentos orçamentários, tomadas como medidas de ajuste fiscal por parte da União – ainda que tais ações acabem por prejudicar a execução das atividades planejadas para cada exercício e o cumprimento da missão institucional de tais entidades.

136. Dessa forma, **não estão sendo propostos encaminhamentos** específicos relativos às situações encontradas números 1 (valores arrecadados a partir das atividades das agências são principalmente destinados a atividades diversas das relacionadas com o custeio das agências ANM, ANP e Aneel) e 3 (ocorrência de cortes e contingenciamentos sobre o orçamento das agências), em função da discricionariedade e previsão legal que amparam as condutas realizadas por parte da União.

137. Por outro lado, de acordo com a situação encontrada 2, os valores atribuídos em termos de referencial monetário (por parte da SOF/MPO) para três das quatro agências reguladoras (ANP, ANM e Aneel) têm sido consideravelmente inferiores aos montantes solicitados anualmente – inclusive com reduções em termos nominais nos últimos três anos. Esta situação vem causando dificuldades crescentes para as agências, sob diferentes perspectivas em seu funcionamento:

a) Em suas atividades de fiscalização, com um número reduzido de profissionais envolvidos em suas ações e impactos nos convênios com agências reguladoras estaduais;

b) Em suas iniciativas de investimentos, com efeitos sobre o desenvolvimento de sistemas, modernização de equipamentos de informática, ações de governança de dados e inovação por meio de novas tecnologias (com a aplicação da inteligência artificial e geoprocessamento); e

c) Em atividades administrativas e de relacionamento com o cidadão, com reflexos sobre contratos de natureza continuada com prestadores de serviços, ações de comunicação institucional, realização de eventos e disponibilidade dos serviços de ouvidoria e **call center**.

138. Em contraponto, a Anatel vive uma situação distinta com relação à definição de seu referencial monetário. Por força do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário e da Lei 9.472/1997, a agência deve indicar as suas necessidades de recursos para a SOF/MPO, com base em um planejamento plurianual, de forma a garantir o seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes. Caso a SOF/MPO decida atribuir um referencial monetário diferente do indicado, deverá fundamentar sua decisão e indicar como a agência poderá cumprir o seu planejamento nessa condição diferente da planejada.

139. É importante destacar que, ainda que a Anatel tenha a definição do seu referencial monetário vinculada com o seu planejamento plurianual, a agência está sujeita a ações de cortes e contingenciamentos, como todo o restante da administração pública federal, a exemplo da restrição prevista no Anexo I, do Decreto 12.448/2025. Além disso, vale ressaltar que a prática aplicada para a Anatel a partir do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário está alinhada com os preceitos da legislação fiscal e orçamentária vigentes, não configurando nenhuma condição diferenciada para o seu processo orçamentário e respeitando os Princípios Orçamentários da Unidade e da Universalidade.

140. Dessa forma, a equipe de auditoria entende que esse processo de definição do referencial monetário conduzido para a Anatel pode ser considerado como uma boa prática, uma vez que toma como referência o planejamento de médio prazo e os objetivos estratégicos da agência para a definição de suas necessidades, conferindo assim maiores condições e previsibilidade para que ela desempenhe suas atribuições de forma adequada. A extensão da mesma lógica para as demais agências que são objeto desta fiscalização, fundamentada no planejamento estabelecido por meio do Plano Plurianual (PPA), poderia mitigar de forma significativa os impactos que a dinâmica orçamentária observada nos últimos anos (com frequentes cortes e contingenciamentos) têm causado sobre suas atividades, elevando a previsibilidade de recursos para a execução das ações planejadas e garantindo que as agências tenham condições mínimas para cumprir as suas atribuições legais.

141. Por meio dessa alternativa, seria possível estabelecer uma conciliação entre os desafios fiscais que o país enfrenta atualmente e a necessidade de prover os recursos que as agências reguladoras federais carecem para desempenhar suas missões institucionais de forma efetiva, subsidiando o desenvolvimento nacional.

142. Diante do exposto, propõe-se:

a) com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se **determinar** à Casa Civil, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), Ministérios Supervisores e Agências que, em um prazo de 180 dias, seja apresentado um plano que implemente de maneira efetiva a autonomia financeira das agências reguladoras federais, como preconiza a Lei 13.848/2019, art. 3º e de forma a respeitar a legislação fiscal e orçamentária vigentes; e

b) com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se **recomendar** à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) e às agências reguladoras que aperfeiçoem a definição do referencial monetário das agências, adotando as seguintes diretrizes:

b.1) as agências devem encaminhar previamente e em prazo suficiente para análise da SOF/MPO a projeção de sua necessidade orçamentária, com base no planejamento quadrienal alinhado às diretrizes do Plano Plurianual (PPA);

b.2) a SOF/MPO informará o referencial monetário (RM) a ser considerado para o período em prazo suficiente para a adequação pelas agências;

b.3) caso o RM seja menor que a necessidade orçamentária apresentada previamente, a SOF/MPO deve informar de que modo a agência poderá realizar suas atividades essenciais, respeitando a autonomia administrativa e financeira prevista no art. 3º da Lei 13.848/2019;

b.4) o processo deve ser aplicado quando as agências reguladoras possuírem receitas próprias e suficientes, após eventuais desvinculações constitucionais e legais, para sua manutenção operacional;

b.5) com base no RM estabelecido pela SOF/MPO, cada agência elaborará sua proposta orçamentária anual; e

b.6) a experiência do processo orçamentário da Anatel, respaldada pelo item 9.5 do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, constitui boa prática a ser considerada, uma vez que assegurou previsibilidade na execução de ações essenciais como fiscalização e atualização regulatória.

143. Com isso, esperam-se como benefícios no ambiente das agências reguladoras:

a) Disponibilizar os recursos necessários para que as agências reguladoras possam executar sua missão institucional de forma completa;

b) Permitir que as agências reguladoras tenham recursos para investimento em tecnologia e inovação, com potenciais efeitos sobre a efetividade de suas ações no ambiente regulatório.

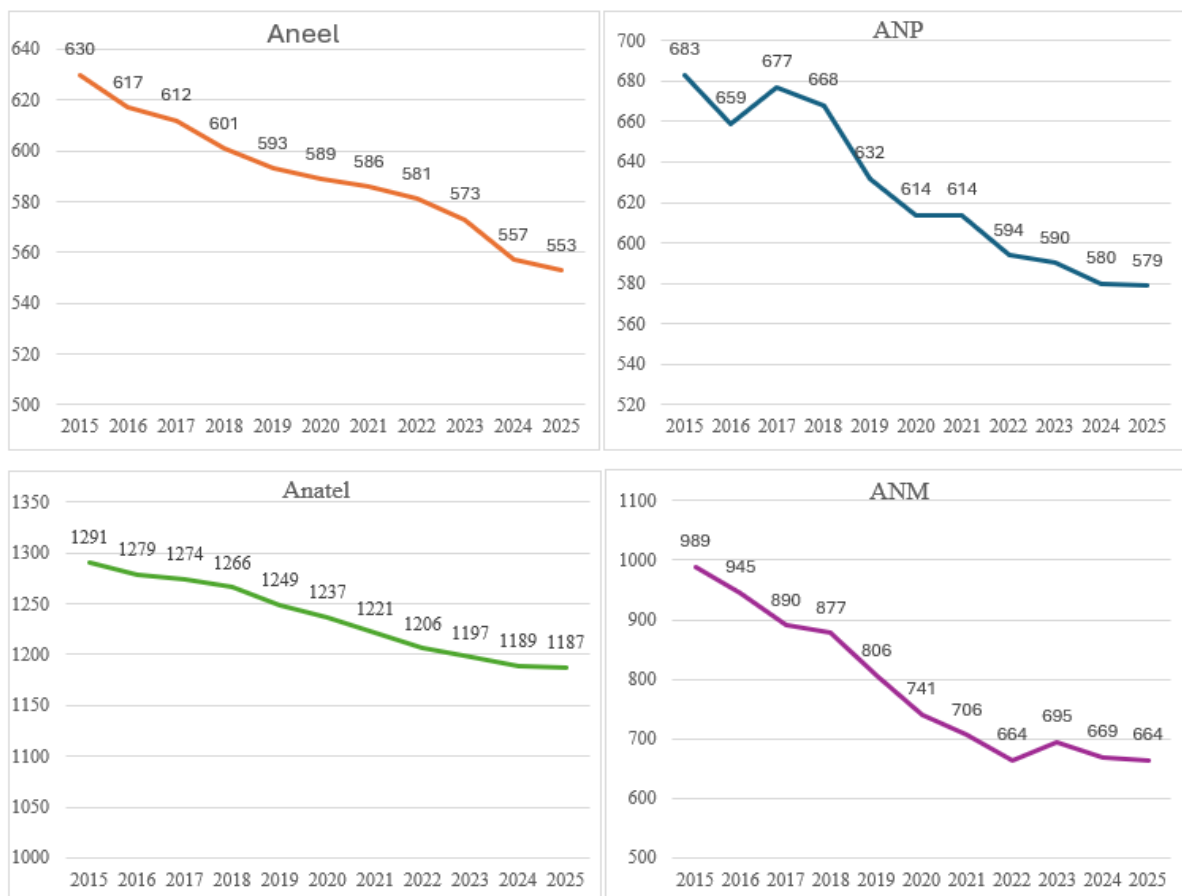
III.2. Déficits de pessoal nas agências reguladoras

144. Constatou-se a falta de estudo que caracterize a força de trabalho necessária ao funcionamento atual das quatro agências reguladoras avaliadas (ANP, ANM, Aneel e Anatel). O problema, que extrapola uma mera ausência de informação administrativa, tem o potencial de prejudicar diretamente o desempenho dessas agências, considerando a constatação de que as forças de trabalho disponíveis a cada uma delas têm diminuído gradativamente nos últimos anos, apesar de ter aumentado a quantidade e o grau de complexidade das atribuições conferidas a essas Agências, várias delas em decorrência direta de lei. Essa redução de pessoal tem afetado negativamente o cumprimento de atividades planejadas e a capacidade de fiscalização sobre riscos associados à segurança de setores estratégicos.

III.2.1. Achado 2: Ausência de estudos sobre dimensionamento da força de trabalho necessária às agências limita o planejamento e a capacidade de resposta às demandas.

145. Ao se analisar a situação das Agências que formam o objeto desta fiscalização, nota-se uma contração gradativa da força de trabalho disponível, sendo observadas diferenças consideráveis em relação ao quadro disponível em 2015, conforme mostrado na Figura 10.

Figura 10: Evolução do quadro de servidores das agências.



Fonte: adaptado de: peça 122, p.1; peças 43, p. 16 e 145, p. 9; peça 130, p. 5; e peça 134, p. 2-4.

146. O quadro de servidores efetivos das agências reguladoras foi estabelecido pela Lei 9.986/2000 prevendo inicialmente um total de 1.496 servidores para Anatel, 325 servidores para Aneel e 657 servidores para ANP. A ANM não possuía uma lei específica com nomenclaturas semelhantes, o que viria a ocorrer em 2004 para o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM.

147. Posteriormente, a Lei 10.871/2004 alterou esses quantitativos para 1.690 servidores para Anatel, 765 servidores para Aneel e 780 servidores para ANP. Ainda em 2004, a Lei 11.046/2004 fixou inicialmente o quantitativo de 1.200 servidores para o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM que viria a ser transformado na Agência Nacional de Mineração – ANM em 2017. A Tabela 7, a seguir, consolida os quantitativos definidos em lei.

Tabela 7: Quantitativo de cargos para as agências reguladoras.

Cargo	Anatel	Aneel*	ANP**	ANM***
Especialista em Regulação	720	365	485	600
Técnico em Regulação	485	*	50	200
Analista Administrativo	250	200	165	200
Técnico Administrativo	235	200	80	200
Total	1690	765	780	1200

* A Aneel não possui Técnicos em Regulação;

** a ANP possui 435 Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados e Gás Natural e 50 em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural (485 Especialistas);

*** a ANM possui Especialista em Recursos Minerais e Técnicos em Atividade de Mineração, pois a Lei 11.046/2004 não utiliza o termo 'regulação' na nomenclatura dos cargos.

Fonte: elaboração própria adaptada das Leis 10.871/2004 e 11.046/2004.

148. Considerando os dados constantes na Figura 10 e Tabela 7, vê-se que, de 2015 a 2025, as reduções percentuais, em relação ao teto previsto nas Leis 10.871/2004 (Aneel, ANP e Anatel) e 11.046/2004 (ANM), evoluíram de: 13% a 25% na ANP (peças 122, p. 1); 18% a 27% na Aneel (peças 43, p. 16 e 145, p. 9); 24% a 30% na Anatel (130, p. 5); e 51% a 67% na ANM (134, p. 2-4), rememorando que, antes de 2017, as citações e informações relativas à ANM possuem referência no DNPM

149. Cabe esclarecer que cada agência possui peculiaridades em relação à força de trabalho, seja pela situação dos servidores do Quadro Específico (Aneel, Anatel e ANP) e do Plano Especial de Cargos – PEC (ANM), seja por colaboradores de empresas estatais ou anistiados em exercício nas Agências.

150. No caso dos servidores do Quadro Específico, trata-se de quadro em extinção não havendo possibilidade de reposição, razão pela qual não haverá maior detalhamento no corpo principal deste relatório. No Apêndice D, haverá uma análise sumária sobre o Quadro Específico e Plano Especial de Cargos, mas não haverá sobre as demais situações (empregados públicos em exercício nas agências, anistiados, servidores cedidos pelas agências e demais situações) por serem peculiares em cada agência e possuírem caráter transitório.

151. Ainda, vale destacar que a ANM possui situação específica para a fixação do quantitativo de cargos previstos em lei em virtude da existência de servidores PEC. Conforme destacado, a Lei 11.046/2004, art. 2º, prevê um quadro de servidores efetivos de 1.200 servidores entre Especialistas em Recursos Minerais, Analistas Administrativos, Técnicos em Atividades de Mineração e Técnicos Administrativos para a ANM. Contudo, importante destacar que o art. 4º dessa Lei também prevê a conversão de cargos de nível superior e médio do Plano Especial de Cargos – PEC em Especialista em Recursos Minerais, se for de nível superior, e Técnico em Atividades de Mineração, se for de nível intermediário. Os cargos de nível auxiliar serão extintos com a respectiva vacância. Dessa forma, tem-se abaixo a composição atual dos quadros de servidores da ANM, totalizando 1.809 cargos.

Tabela 8: Quantitativo de cargos criados para a ANM (Lei 11.046/2004).

Cargo	Quantidade
Especialista em Recursos Minerais	895
Analista Administrativo	200
Técnico em Atividade de Mineração	514
Técnico Administrativo	200

Fonte: peça 134, p.2.

152. No entanto, discriminando-se a distribuição dos 669 cargos ocupados na ANM em 2024, nota-se que há 198 cargos do PEC ocupados de nível superior e intermediário, conforme descrito na Tabela 9, em seguida.

Tabela 9: Quantidade de cargos na ANM em 2024.

Cargo	Quantidade
Especialista em Recursos Minerais	295
Analista Administrativo	75
Técnico em Atividade de Mineração	37
Técnico Administrativo	63
PEC Superior Finalístico	53
PEC Superior Administrativo	4
PEC Intermediário Finalístico	21
PEC Intermediário Administrativo	120

Cargo	Quantidade
PEC Auxiliar	1
Total	669

Fonte: peça 134, p.2.

153. Para uma correta determinação do percentual de cargos não ocupados em relação ao teto quantitativo previsto na Lei 11.046/2004, é preciso somar os cargos PEC aos 1.809 cargos que já compõem a previsão de servidores para a agência, haja vista a possibilidade de futura conversão. Assim, ao se calcular a proporção de cargos ocupados, tem-se o valor de 2.007 (198 + 1.809) cargos previstos em lei (peça 134, p. 2).

Situação de servidores em atividade nas agências

154. Nesse contexto de redução do quadro total disponível, informações básicas sobre evasão de pessoal nas agências são relevantes para adequada compreensão da situação do quadro de servidores efetivos nas autarquias reguladoras. A Tabela 10 discrimina as razões e os quantitativos da evasão de pessoal de 2015 a 2024 (Aneel, ANP e Anatel) ou 2017 a 2024 no caso da ANM.

Tabela 10: Evasão do quadro de servidores das agências.

Motivo/2015-2024	Aneel	Anatel	ANP	ANM (2017-2024)*
Aposentadoria	40	149	69	281
Demissão	2	2	10	8
Exoneração a pedido	18	15	109	2
Falecimento	5	13	9	9
Pedido de vacância	38	63	32	7
Total	103	242	229	307
Média/ano	10	24	23	38

*Dados disponíveis somente para o período de 2017-2024.

Fonte: adaptado das peças 43, p. 17; 130, p. 7; 122, p. 7; e 134, p. 4.

155. Os números na Tabela 10 mostram que as agências possuem perfis de evasão diferentes. Na Aneel e Anatel, a principal causa de evasão são aposentadorias e pedidos de vacância; na ANP, aposentadorias e exonerações a pedido; e na ANM, as aposentadorias representam mais de 90% dos casos. As magnitudes também são distintas, em que a ANM (38 por ano) apresenta o dobro da média das outras 3 agências (19 por ano).

156. Ante esse cenário, as agências tomaram medidas para tentar mitigar a contínua redução de seus quadros. Estas medidas incluem a solicitação de autorização para realizar concursos públicos; a movimentação de pessoal internamente na Administração Pública Federal – APF; e a solicitação para contratação de servidores temporários. Seguem as principais ações empreendidas por ANP, Aneel, ANM e Anatel, nesta ordem.

157. A ANP, ante a contínua redução do quadro de servidores, afirma que efetua anualmente, desde 2016, solicitações de concurso público ao órgão competente (peças 70, 71, 72 e 74), mas segue aguardando nova autorização e não tem previsão para nomeações em 2025. A ANP foi autorizada a realizar um processo seletivo para temporários com 48 vagas em 2022 (ANP, 2022). Ademais, a Agência relata outros esforços para recompor sua força de trabalho mediante atração de servidores do quadro em exercício em outros órgãos e movimentações para compor sua força de trabalho, nos termos da Portaria 8.471/2022. Contudo, a ANP relata que essas ações não são capazes de mitigar os riscos pelo déficit de servidores efetivos (peça 68, p. 4).

158. A ANP possui atualmente 142 cargos efetivos vagos, sendo que os últimos concursos para provimento de cargos efetivos ocorreram em 2012, para nível superior, e em 2015, para nível intermediário

(peça 122, p.1), estando sem autorizações para concurso público desde então (peça 122, p. 4). A ANP não foi contemplada com vagas no Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) em 2024, mas houve divulgação de notícia pelo MGI que haverá autorização para cinquenta vagas de especialista e dezesseis de nível intermediário (MGI, 2025a, 2025b).

159. Já a Aneel informou que foram solicitadas, de forma contínua, diversas realizações para concurso público nos últimos anos a fim de recompor a força de trabalho desde 2016 e que o último concurso público específico da Agência foi realizado em 2010 (peça 145, p. 11).

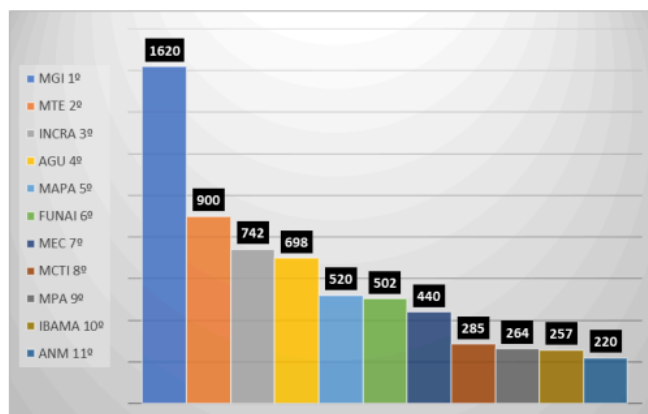
160. A Agência informa que solicitou provimento de 179 cargos efetivos vagos em 2021; encaminhou novo pedido de autorização para realização de concurso público para provimento de 184 cargos efetivos vagos em 2022; e, em 2023, registrou solicitação de concurso com pedido para preenchimento de 192 cargos efetivos e, em complemento, o Gabinete do Diretor-Geral (GDG) encaminhou Ofício ao MGI informando o registro do pedido no sistema do governo e as dificuldades enfrentadas pela Aneel diante da falta de pessoal.

161. Por meio da Portaria MGI 3.265/2023, foi autorizada a realização de concurso público para provimento de quarenta cargos de Especialista em Regulação dos Serviços Públicos de Energia, incluídas no CPNU realizado em 2024. Por considerar que esse quantitativo é insuficiente para atender às necessidades da Agência, em 28/5/2024, a Aneel registrou nova a solicitação de concurso para preenchimento de 166 cargos efetivos (peça 145, p. 11).

162. Além das solicitações de concurso público para cargos efetivos, a Aneel relata que busca junto ao MGI a contratação por tempo determinado de profissionais de nível superior, com fundamento na Lei 8.745/93, a exemplo da solicitação feita, em 2024, para contratação de cinquenta profissionais de nível superior, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público em razão da crescente expansão do setor elétrico brasileiro, mas sem êxito. Em outra frente, a agência relata buscar a alteração de exercício para composição de força de trabalho, e, desde 2019, tem utilizado essa forma de movimentação a fim de reforçar seu quadro deficitário (peça 145, p. 12).

163. A ANM, por sua vez, afirma que, solicitou concursos públicos, mas, desde que foi criada em 2017, o primeiro 'concurso amplo' autorizado para a agência foi somente em 2024 com as 220 vagas no CPNU (peça 134, p.3). Contudo, argumenta que foi não priorizada na quantidade pleiteada em detrimento de outros órgãos com menor 'déficit' em relação à agência. Segundo informa a ANM, teria sido somente a 11ª em quantidade de vagas atendidas pelo MGI nas últimas autorizações de concurso público até 2024 (peça 40, p. 2). Importa destacar que há autorização para provimento de oitenta vagas de nível intermediário no próximo CPNU (MGI, 2025a, 2025b).

Figura 11: Quantidade vagas autorizadas no CNPU 2024.



Fonte: peça 40, p. 2.

164. A ANM informa também que, nos anos de 2020 e 2021, o Ministério da Economia aprovou a seleção, respectivamente, de quarenta profissionais temporários e de quarenta servidores efetivos, mas esses últimos servidores efetivos seriam para atuar na área de segurança de barragens de mineração, como resultado do termo de acordo firmado na Ação Judicial nº 1005310-84.2019.4.01.3800 (peça 176, p.2).

165. Por fim, a Anatel também tem solicitado anualmente a realização de novos concursos públicos desde 2017, sendo autorizada a prover cinquenta cargos de especialistas em regulação em 2022 por meio de concurso público específico, estando em fase de preparação do curso de formação a ser realizado em 2025 (peça 130, p. 6). Ainda, há autorização do MGI para provimento de cinquenta vagas de nível intermediário no próximo CPNU (MGI, 2025a, 2025b).

166. A Anatel informa que emprega o instituto de movimentação para composição da força de trabalho, nos termos do § 7º do art. 93 da Lei 8.112/1990, possuindo 33 servidores ou empregados públicos de outros órgãos em exercício na Agência. Contudo, a Agência afirma que esses servidores ou empregados públicos não atendem da mesma forma que o servidor de carreira, em razão da necessidade de 'compatibilidade das atividades a serem exercidas' (peça 130, p. 6). Além disso, há um limite para reembolso com cessões/requisições (peça 130, p. 6).

167. Em relação às causas para a redução progressiva na quantidade de servidores nas agências, verifica-se que as agências solicitam reiteradamente a realização de concursos públicos para reposição do quadro de pessoal ao órgão responsável, tendo como referência o teto quantitativo previsto em lei. As três últimas solicitações feitas pelas agências enquadram-se em três situações: não resposta pelo ministério responsável, resposta negativa alegando insuficiência orçamentária ou autorização em quantitativo inferior ao solicitado, conforme Tabela 11.

Tabela 11: Solicitações de concurso nos últimos três anos.

Informações/Ano	2022	2023	2024
ANP			
Solicitação	<i>sim</i>	<i>sim</i>	<i>sim</i>
Vagas	119	128	132
Evidência/peça	200, p. 1	203, p. 1	206, p. 16
Resposta	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>
Autorização	0	0	*
Motivo	<i>insuficiência orçamentária</i>	<i>insuficiência orçamentária</i>	-
Evidência-peças	202, p. 1	205, p. 1	208
Aneel			
Solicitação	<i>sim</i>	<i>sim</i>	<i>sim</i>
Vagas	184	190	166
Evidência/peça	183, p. 1	183, p. 1	183, p. 2
Resposta	<i>Não</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
Autorização	40	0	0
Motivo	-	<i>insuficiência orçamentária</i>	<i>concurso em andamento</i>
Evidência/peça	183, p. 1	183, p. 35	183, p. 70

<i>Informações/Ano</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
ANM			
<i>Solicitação</i>	<i>sim</i>	<i>sim</i>	<i>Sim</i>
<i>Vagas</i>	<i>150</i>	<i>1.003</i>	<i>1.072</i>
<i>Evidência/peça</i>	<i>2016, p. 1</i>	<i>217, p. 1</i>	<i>218, p. 2</i>
<i>Resposta</i>	<i>Não</i>	<i>sim</i>	<i>Não</i>
<i>Autorização</i>	<i>0</i>	<i>220</i>	<i>*</i>
<i>Motivo</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Evidência-peças</i>	<i>196, p. 1</i>	<i>196, p. 1</i>	<i>196, p. 1</i>
Anatel			
<i>Solicitação</i>	<i>Sim</i>	<i>sim</i>	<i>sim</i>
<i>Vagas</i>	<i>374</i>	<i>404</i>	<i>362</i>
<i>Evidência/peça</i>	<i>188, p. 1</i>	<i>189, p. 1</i>	<i>218, p. 3</i>
<i>Resposta</i>	<i>Não</i>	<i>sim</i>	<i>Não</i>
<i>Autorização</i>	<i>0</i>	<i>50</i>	<i>*</i>
<i>Motivo</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Evidência/peça</i>	<i>-</i>	<i>190, p. 1</i>	<i>-</i>

**Há notícia de possível autorização: 66 vagas para ANP, 50 para Anatel e 80 para ANM, como já mencionado.*

Fonte: elaboração própria.

168. Além da solicitação de concurso para o quadro efetivo, ANP (peça 70, p.12), Aneel (peça 183, p.2) e ANM (peça 176, p.2) também investiram esforços na contratação de servidores temporários, mas apenas ANP (48 temporários) e ANM (40 temporários) obtiveram êxito.

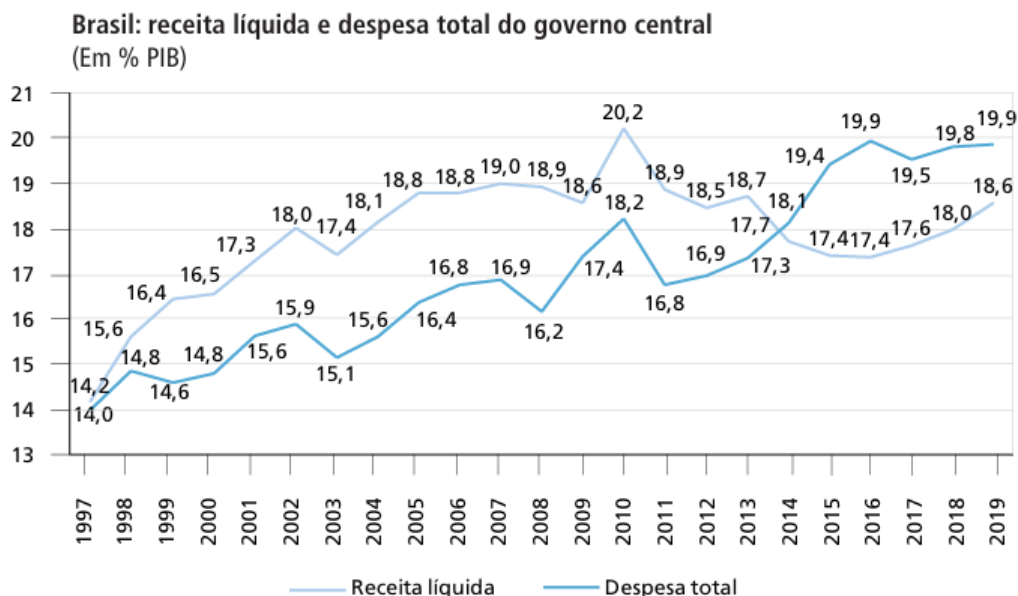
169. Em outra frente, ANP, Aneel e Anatel se mobilizaram para atrair servidores de outros órgãos por meio da 'movimentação para composição da força de trabalho', conforme § 7º do art. 93 da Lei 8.112/1990.

170. Merecem destaque, ainda, fatores externos às agências como causas para a situação de reduções progressivas nos quadros de servidores efetivos, como a disponibilidade de orçamento e recursos públicos para a contratação de novos servidores.

171. A partir de 2015, diversas medidas – as quais impactaram na realização de novos concursos públicos – foram tomadas a fim de endereçar a situação fiscal do país, como as constantes dos seguintes dispositivos:

- a) Lei 13.242/2015, art. 99, § 12, inciso V (LDO/2015);
- b) Lei 13.408/2016, art. 103, § 12, inciso IV (LDO/2016);
- c) Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de Gastos);
- d) Lei 13.473/2017, art. 98, § 11, inciso IV (LDO/2017); e
- e) Lei Complementar 173/2020, artigo 8º, inciso IV.

172. A título ilustrativo, a Figura 12 destaca a evolução da receita líquida e das despesas totais do governo central entre 1997 e 2019.

Figura 12: Situação fiscal do Brasil.


Fonte: (Cavalcante; Nogueira, 2020).

173. Dessa forma, vê-se que a questão da limitação orçamentária está no entorno das razões para a redução do quadro de servidores nas agências reguladoras ora analisadas, convergindo com os longos períodos sem realizar concurso público ou realizados em pequena quantidade. Nesse mesmo sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, quando realizou estudo estritamente sobre a Aneel, relatou que ‘o Ministério da Economia autorizou poucos concursos públicos com a justificativa de manter o equilíbrio fiscal’ (OCDE, 2021, p. 91).

Evolução das atividades executadas pelos servidores das Agências

174. No contexto em que os números e informações sobre os servidores são analisados, é relevante analisar se houve mudanças consideráveis nas atividades das agências que poderiam justificar, ainda que em sede de análise sumária, uma redução da carga de trabalho nas agências. Dessa forma, buscando pontos comuns entre as agências, elencam-se três pontos comuns e relevantes para estabelecer esse panorama geral do contexto atual em que as agências estão inseridas e possíveis impactos na demanda sobre a força de trabalho disponível: evoluções tecnológicas, contexto regulatório e dimensionamento do setor regulado.

175. No que tange às evoluções tecnológicas e seus reflexos na demanda de trabalho sobre o corpo técnico das agências, destaca-se a adoção de processos eletrônicos.

176. As quatro agências utilizam processos eletrônicos, mas foram adotados em anos diferentes, e com peculiaridades distintas em cada agência: ANP, em 2019; Aneel, em 2016; ANM, em 2019; e Anatel, em 2015. De forma geral, as agências convergiram nas afirmações de que o processo eletrônico trouxe celeridade processual e redução ou eliminação da necessidade de colaboradores terceirizados em atividades mecânicas (organização de arquivos, cadastros de documentos físicos, recebimento de documentos físicos etc.). No entanto, pequenas tarefas de gestão processual passaram a ser executadas diretamente pelos servidores efetivos, gerando, portanto, mais uma atividade para os servidores.

177. Já em relação às atividades técnicas de instrução, as demandas sobre os servidores efetivos permaneceram inalteradas ou com possível aumento em razão das pequenas atividades de gestão processual e da facilidade para peticionamento eletrônico (ANP, peça 85, p. 2; Aneel, peça 145, p. 14; ANM, peça 134, p. 5; e Anatel, peça 130, p. 8). As agências não apontaram sistemas, evoluções tecnológicas ou automações internalizadas com reflexos substanciais sobre a demanda de trabalho, possivelmente por possuírem comportamento semelhante ao processo eletrônico implementado.

178. No que tange à complexidade da regulação executada pelas agências, a terceira questão de auditoria tratará mais especificamente deste ponto. De toda forma, apresentam-se considerações para materializar o fato de que houve significativo aumento das atividades relacionadas ao processo regulatório em si. Ressalta-se que, quando o quadro efetivo de pessoal das agências reguladoras foi criado, em 2004,

não havia a obrigatoriedade de Análise de Impacto Regulatório – AIR, Análise de Resultado Regulatório – ARR, Tomada de Subsídios – TS, Consulta Pública – CP e Audiência Pública – AP. Essas previsões legais foram sendo estabelecidas nas Leis 13.874/2019, art.5º; 13.848/2019, art.6º; e Decreto 10.411/2020, apesar de já serem utilizadas por agências reguladoras federais.

179. Certamente, a obrigatoriedade desses instrumentos regulatórios fortalece a transparência e a **accountability**, fomenta a participação social e aumenta a qualidade das decisões das agências, mas, inegavelmente, agrega maior carga de trabalho à área fim correlata.

180. Ao se verificar a evolução dos setores regulados por essas quatro agências, vê-se também que a expansão ocorrida representa também um desafio.

181. O setor regulado pela ANP apresenta expansão considerável para os trabalhos da agência. A Agência teve sensível aumento de suas atribuições, refletindo até na mudança de seu nome, deixando de ser ‘Agência Nacional do Petróleo’ (1997), passando para ‘Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP’ (2005).

182. A ANP cita quase uma dezena de leis/decretos que ampliaram de alguma forma as atribuições legais da agência: Lei 11.097/2005 (Biodiesel); Lei 11.909/2009 (Lei do Gás), revogada pela Lei 14.134/2021 (Nova Lei do Gás); Lei 12.276/2010 (Cessão Onerosa); Lei 12.351/2010 (Regime de partilha de produção em áreas do Pré-Sal), alterada pela Lei 13.365/2016; Lei 12.490/2011 (Biocombustíveis); Lei 14.948/2024 (Marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono) e Lei 14.993/2024 (Combustível do Futuro), peça 122, p.7.

183. Já a Aneel teve expansão de suas atribuições presentes nas seguintes leis: Lei 13.360/2016; Lei 14.385/2022; Lei 13.182/2015; Lei 13.203/2015; Lei 14.300/2022; Lei 12.783/2013; Lei 12.212/2010; Lei 12.111/2009; Lei 10.848/2004.

184. Além disso, citam-se alguns números do setor elétrico que materializam clara expansão de atividade (peça 44, p. 3 e peça 145, p 19):

a) Geração Centralizada: 81 GW (2001) para 208 GW (2024), crescimento de 157%;

b) Geração Distribuída MMDG: 0 GW em 2012 para 34,5 GW em 2024;

c) Linhas de Transmissão: 70 mil km em 2001 para 172 mil km em 2023, aumento de 145%, equivalente a mais de quatro voltas no planeta.

185. Na mineração, a ANM relata que somente na conversão do DNPM em ANM, houve o aporte de onze novas atribuições e a Lei 14.514/2019 inseriu mais nove atribuições ligadas aos minérios nucleares. Por último, somam-se a proibição das Barragens de Mineração a Montante pela Lei 14.066/2020 e a atribuição de fiscalização de Pilhas de Rejeitos (peça 134, p. 6).

186. Alguns números do setor de Telecomunicações são igualmente interessantes. Na telefonia móvel, o número de acessos, em 1998, era de 7,4 milhões, passando para 251 milhões em 2023. No mesmo período, a televisão por assinatura passou de 2,6 milhões para 27 milhões (AB, 2023). Em termos legais, recentemente a Anatel foi envolvida na Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Decreto 11.713/2023), na Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber) e no Comitê Nacional de Cibersegurança (Decreto 11.856/2023) (Anatel, 2023, p. 44).

187. Assim, nota-se que os setores para os quais as agências foram dimensionadas, há mais de vinte anos, passaram por transformações, exigindo mais das reguladoras para acompanhar essa evolução e expansão.

188. Analisadas as questões de quantitativo de servidores nas agências, atribuições das agências e expansão dos setores regulados, é relevante um olhar sobre as possíveis consequências da atual força de trabalho disponível para a realização das atividades dessas autarquias especiais, evidenciando os comprometimentos alegados pelas agências em razão da escassez de servidores.

189. Dentre as diversas atividades realizadas pelas agências no âmbito da regulação e fiscalização, as análises realizadas nesta questão focarão na área de fiscalização, haja vista que informações mais

detalhadas sobre agenda regulatória serão melhor abordadas na terceira questão de auditoria. As análises seguirão a sequência das informações sobre as agências: ANP, Aneel, ANM e Anatel.

190. A ANP destaca que, no acompanhamento da política pública denominada ‘Novo Mercado de Gás (NMG)’, o Acórdão 817/2024-TCU-Plenário (TC 030.375/2020-7, relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues) constata a falta de recursos humanos como causa de atrasos na agenda regulatória e no cumprimento de atribuições imputadas à ANP pela legislação, a cargo da Superintendência de Infraestrutura e Movimentação – SIM (peça 122, p. 8).

191. No escopo de novas atribuições (atividades decorrentes do marco legal do hidrogênio de baixo carbono e de estudos regulatórios visando à inserção da atividade de captura, uso e armazenamento ou estocagem de carbono – CCUS na cadeia do petróleo, gás natural e biocombustíveis), a agência informa que já identifica carência de servidores para aprovação de plantas de hidrogênio, atividade sob responsabilidade da Superintendência de Produção de Combustíveis – SPC (peça 122, p. 8).

192. A ANP cita também o Acórdão 2300/2021-TCU-Plenário relativo ao processo TC 029.099/2020-0, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, cuja instrução da equipe de auditoria constatou que a SPG possuía três servidores que auditam e distribuem a Participação Especial e que, no primeiro trimestre de 2020, deveriam auditar R\$ 20,7 bilhões, mas com dedicação também a outras atividades, considerando que seria algo impraticável (peça 71, p. 44 do TC 029.099/2020-0).

193. Ainda sobre fiscalização, a agência mostra reduções no número de fiscais e na quantidade de fiscalizações desde 2020, incluindo áreas vinculadas ao risco de acidentes (peça 79, p. 2-3):

Figura 13: Quantidade de fiscalizações realizadas pela ANP.



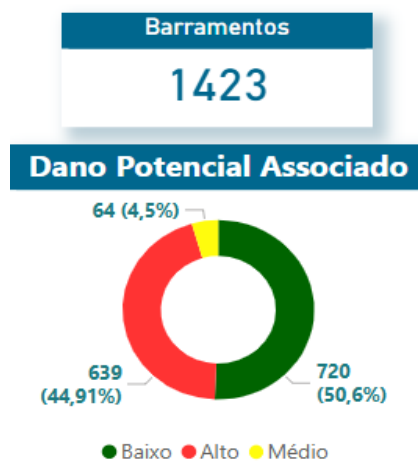
Fonte: peça 79, p. 2-3.

194. A Aneel, por sua vez, informa que, na área de fiscalização e seus impactos sobre questões de segurança, o TCU, no âmbito do TC 010.475/2019-2, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, analisou a fiscalização e monitoramento relacionados à segurança de barragens de geração de energia elétrica e concluiu que ‘se toda a equipe de fiscalização própria e conveniada tivesse dedicação exclusiva seria suficiente apenas para a atividade de segurança de barragens’ (peça 146, p.6).

195. A Aneel acrescenta ainda que, em 2020, possuía 1.651 barragens a fiscalizar e grande parte delas com estruturas classificadas como de ‘Alto Dano Potencial Associado’, o que denota a importância de ações preventivas da agência (peça 177, p. 5).

196. Consultando o Painel Interativo da Aneel (Aneel, 2025) sobre segurança de barragens, informa-se que há 639 barramentos com ‘Dano Potencial Associado’ classificado como ‘Alto’.

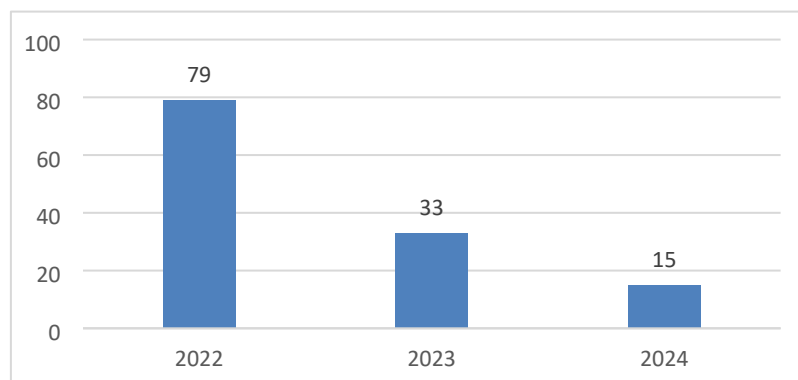
Figura 14: Classificação de barragens quanto ao dano potencial associado.



Fonte: Painel Interativo (Aneel, 2025).

197. Ainda, a análise dos Relatórios de Classificação de Barragens da Aneel (Aneel, 2025) indica uma redução considerável de fiscalizações presenciais realizadas pela agência, chegando ao menor dos últimos três anos, conforme ilustra a figura a seguir.

Figura 15: Quantidade de fiscalizações de barragens presenciais pela Aneel.



Fonte: Relatórios de classificação de barragens (Aneel, 2025).

198. Em 2023 e 2024, as 48 Fiscalizações realizadas representam apenas 7,5% das barragens com alto dano potencial associado. Se considerada a quantidade de fiscalizações realizadas em 2024 (15 fiscalizações presenciais) como média, a Aneel demoraria mais de quarenta anos para visitar todas essas barragens mais sensíveis.

199. A Aneel informou que possuía, em 2020, 112 servidores nas áreas de fiscalização da agência, mas esse número foi reduzido para 102 servidores em 2024 (peça 145, p. 11).

200. Relevante citar nesse contexto a afirmação feita pela OCDE ao analisar especificamente a Aneel: 'Os departamentos que realizam o controle e a fiscalização estão entre os mais atingidos pelas restrições de pessoal, o que ameaça uma função central da agência' (OCDE, 2021, p. 46).

201. A ANM aponta que o fato de possuir somente 30% dos servidores previstos na sua lei de criação prejudica o cumprimento da agenda regulatória (apenas 20% dos projetos concluídos até 03/12/2024), sendo a escassez de servidores e o acúmulo de funções e atividades rotineiras ou urgentes as principais causas do baixo cumprimento da agenda regulatória (peça 37, p. 1-4).

202. Sobre as restrições para realização das fiscalizações, a ANM informa que possui apenas 7 servidores responsáveis pela fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM com reflexos em 'riscos de falhas na fiscalização e perda de créditos e arrecadação, com

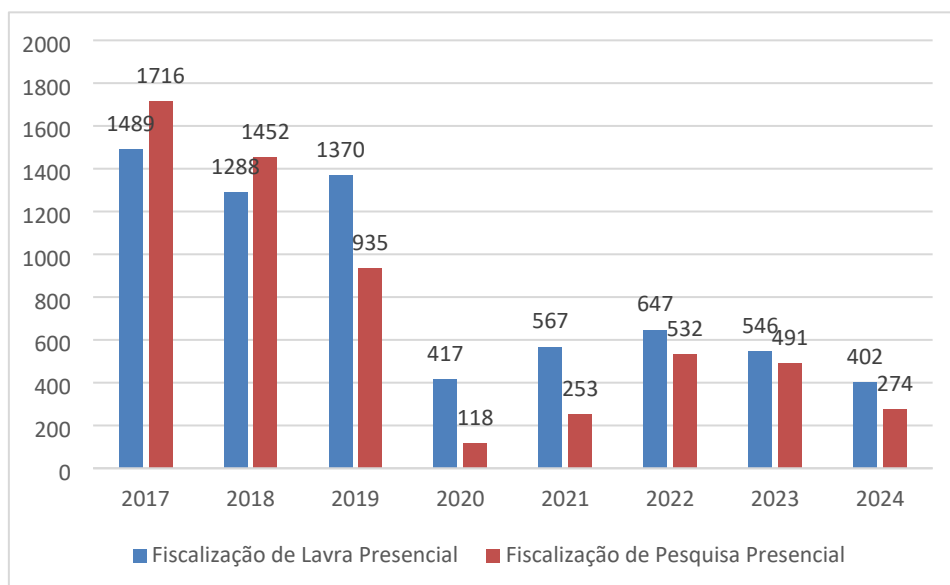
renúncia de receitas, o que julga a ANM como algo inaceitável tendo em vista o déficit fiscal pelo qual atravessa o país' (peça 41, p.6).

203. A ANM afirma que haveria urgência em atividades de fiscalização das atividades garimpeiras na Amazônia, sobretudo no Tapajós e intenção de criar unidade avançada em Itaituba, mas não há servidores para implementar tal unidade (peça 41, p. 6).

204. Ainda sobre fiscalização, relevante citar o descrito no relatório de auditoria TC-005.747/2022-8, relatoria do Ministro Benjamin Zymler. O relatório aponta que, em 2022, a ANM fiscalizou apenas dezessete empresas de mineração (existiam 39.024 processos ativos nas fases de concessão de lavra, lavra garimpeira, licenciamento) e, no período de 2017 a 2021, foram fiscalizados apenas 1,1% de 6.154 processos ativos na fase de concessão de lavra (peça 82, p. 25-26, do TC-055.747/2022/8).

205. A título exemplificativo, ao analisar a quantidade de fiscalizações presenciais de lavra e de pesquisa mineral realizadas pela agência, nota-se uma atividade minguante a partir de 2017, até aproximadamente, em 2024, 20% das fiscalizações feitas há 7 anos, conforme figura a seguir.

Figura 16: Fiscalizações presenciais de lavra e pesquisa realizadas pela ANM.



Fonte: peça 215, p.2.

206. Constata-se que esses números se alinham com a redução progressiva do número de servidores da agência afetos à área de fiscalização, haja vista que o número de servidores nessa área foi reduzido de 170 servidores, em 2019, para 137, em 2025, uma queda de aproximadamente 20% de servidores efetivos nessa área (peça 219, p. 2).

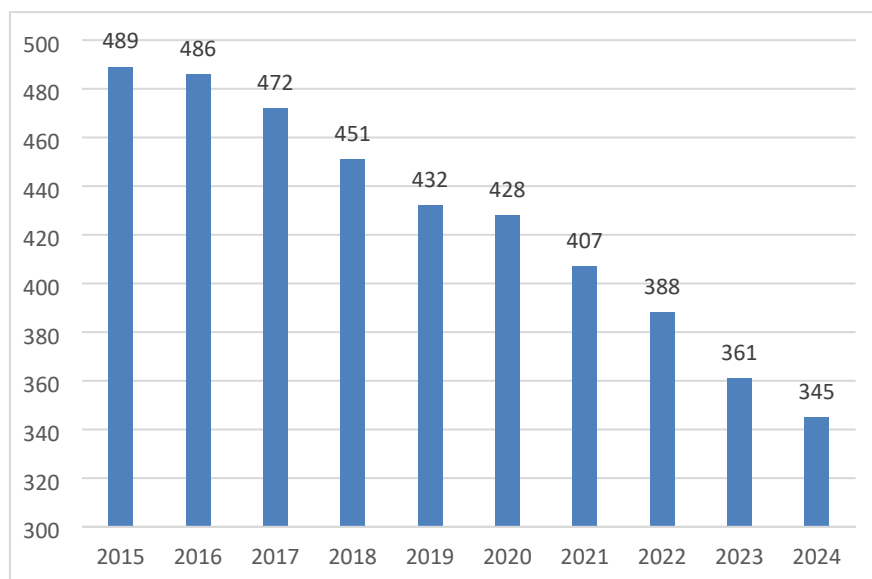
207. Quanto à Anatel, foi trazido relato de que, mesmo priorizando temas, há uma redução da capacidade em cumprir a agenda regulatória já otimizada, possivelmente também como reflexo da constante queda no número de servidores efetivos (peça 130, p. 8).

208. Na área de fiscalização, a Anatel informa que a Superintendência de Fiscalização (SFI) sofreu uma redução de 20% no número de servidores, especialmente na região Norte do país. Com uma redução cinquenta profissionais para execução dos Planos Anuais de Atividades de Fiscalização (PAAF), mesmo com aumento de produtividade, não foi contemplada nos PAAFs de 2023 e 2024 uma média de 50 mil horas em demandas, que foram postergadas em razão de redução na força de trabalho disponível.

209. A agência acrescenta que a falta de fiscais impacta a fiscalização econômico-tributária, refletindo na arrecadação de tributos administrados pela Anatel e pelo MCom com perdas do direito de constituição de créditos tributários para a União. Além disso, há natural expansão das necessidades de fiscalização em razão dos avanços tecnológicos, como 5G, segurança cibernética, **spoofing** e inteligência artificial (peça 130, p. 9).

210. *Analisando-se o número de servidores na área de fiscalização da agência, nota-se uma redução consistente na força de trabalho disponível na última década.*

Figura 17: *Quantidade de servidores na área de fiscalização da Anatel.*



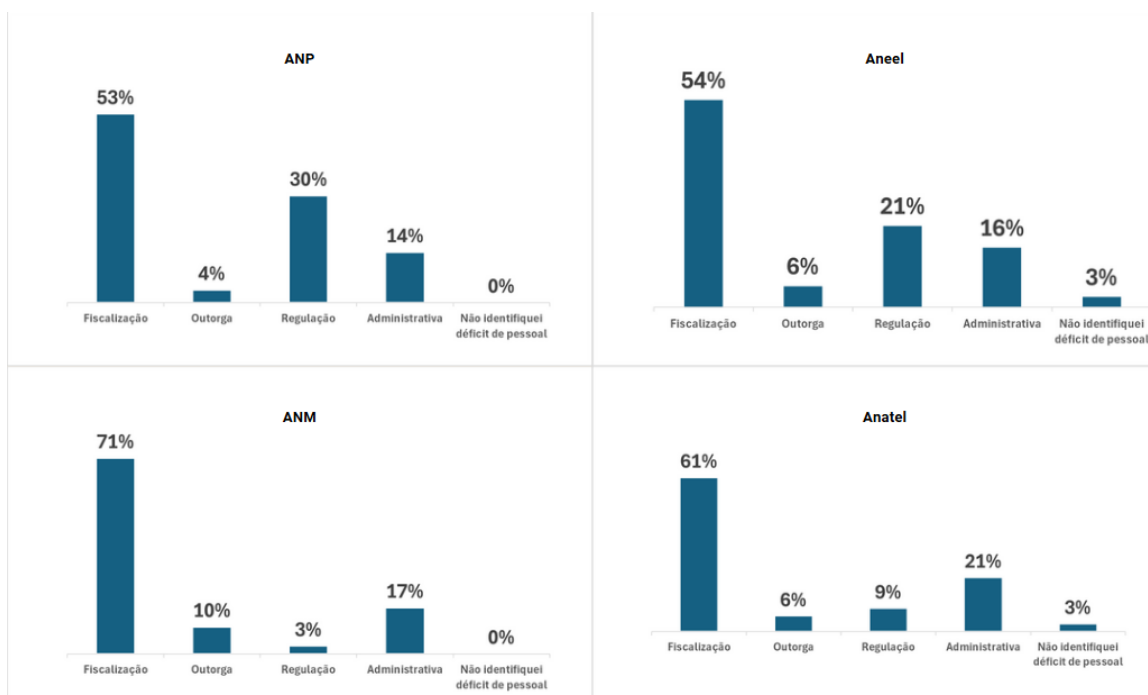
Fonte: adaptado da peça 130, p. 5.

211. *O comportamento do gráfico converge para um escopo de contração na capacidade fiscalização da Anatel, reforçando as afirmações feitas pela agência nesse sentido.*

212. *Em resumo, as agências mostram uma redução progressiva de servidores e de ações de fiscalizações nas áreas analisadas. A missão institucional das agências reguladoras repousa sobre o binômio da regulação e fiscalização, mas, face aos dados trazidos, a fiscalização se apresenta comprometida para o cumprimento dessa missão.*

213. *Importante destacar que, no transcorrer desta auditoria, foi realizada pesquisa com servidores das agências e agentes setoriais (Apêndice E) de cada setor regulado. Nesse contexto, perguntados os servidores sobre ‘em que área o impacto do déficit de pessoal na agência reguladora é mais evidente?’, em todas as agências, a maioria dos servidores apontou a área de fiscalização como a mais afetada pela falta de pessoal, conforme evidencia a figura a seguir.*

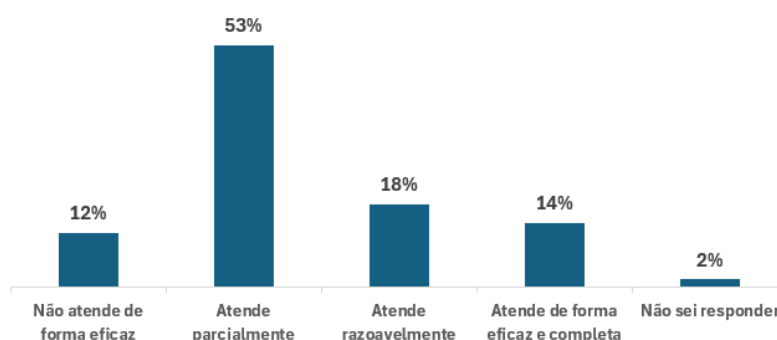
Figura 18: *Resultado de pesquisa feita com os servidores das agências reguladoras quanto à área mais afetada pelo déficit de pessoal.*



Fonte: elaboração própria.

214. O questionário, quando aplicado aos agentes setoriais e indagados sobre a força de trabalho atual disponível nas agências, 53% dos agentes convergiram para uma capacidade de 'atendimento parcial' das atribuições legais e operacionais pelas agências.

Figura 19: Resultado de pesquisa feita com agentes setoriais quanto à capacidade de atendimento das demandas pela força de trabalho atual das agências reguladoras.



Fonte: elaboração própria.

Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT)

215. Em que pese as informações trazidas ao longo dessa seção, a ausência de estudos que caracterizem a necessidade atual de força de trabalho nas Agências reguladoras impediu uma adequada quantificação do déficit de pessoal, condição indispensável para resposta completa à pergunta de auditoria.

216. O dimensionamento da força de trabalho (DFT) é procedimento comumente aplicado com o intuito de verificar qual o quantitativo de pessoal necessário para se executar as atividades e atribuições de uma instituição, permitindo indicar se há falta de pessoal ou não. No caso das agências reguladoras em tela, foi verificado que se encontram em diferentes níveis de maturidade com relação à aplicação do DFT, sem que nenhuma tenha demonstrado nível satisfatório de conhecimento acerca da sua real necessidade de servidores efetivos.

217. Nota-se que ANP (peças 68, p. 4-5 e 122, p. 4), Aneel (peça 145, p. 12), ANM (peça 134, p. 4) e Anatel (peça 178, p. 2) tiveram contatos com o modelo referencial em diferentes graus. Contudo, somente a ANP avançou na implementação.

218. Em 2018, a ANP iniciou um projeto para melhorar a gestão de sua equipe. Este projeto utiliza uma ferramenta em Excel para organizar informações sobre processos, atividades, tempos necessários para execução e distribuição de tarefas entre as equipes.

219. O objetivo principal do DFT da ANP foi calcular o número ideal de funcionários para realizar o trabalho e identificar onde há falta de pessoal, sendo as coordenações responsáveis por fornecer os dados através das planilhas, que são compiladas e verificadas pela Superintendência de Gestão de Pessoas, validando o dimensionamento de cada coordenação (peça 68, p. 4-5, e peça 122, p. 4). Atualmente, a agência busca alinhamento com as normas vigentes junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI (peça 122, p 4-5).

220. Ainda sobre o DFT na ANP, destaca-se que envolveu várias etapas, como listar as atividades, definir tempos de execução, estabelecer metas e alocar o tempo de trabalho dos funcionários. Além de dados quantitativos, o projeto também requereu uma análise qualitativa das habilidades dos servidores, curva de aprendizagem e possibilidades de uso de novas tecnologias para otimizar os processos (peça 122, p. 4).

221. Os resultados obtidos serviram para estimar a necessidade de pessoal. Em termos numéricos, o DFT, para o ano de 2021, apontou para um déficit de 379 profissionais (peça 122, p. 5). Contudo, essa aplicação do DFT **considerou todos os colaboradores da agência** ligados às atividades diretas da ANP: servidores efetivos, quadro específico, nomeados sem vínculo, estagiários, além de alguns terceirizados, subtraindo secretariado e atividades de limpeza e conservação (peça 174, p. 1).

222. A ANP relatou também que o DFT foi integrado ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD) para facilitar o cruzamento de dados entre as duas ferramentas e funciona como um planejamento das atividades, enquanto o PGD monitora o desempenho. Em 2022, houve a publicação da Portaria SEDGG/ME 7.888/2022 e do Sistema de Dimensionamento de Pessoas (Sisdip), surgindo a necessidade de a ANP revisar a metodologia do DFT aplicada para que seus resultados possam ser integrados ao sistema do Órgão Central (peça 122, p. 5). Ademais, a ANP continua evoluindo o DFT e suas metodologias ao passo que mantém tratativas para alinhar as práticas da agência em DFT com os preceitos de MGI (122, p. 5).

223. No entanto, o dimensionamento aplicado considerou apenas as necessidades em carga de trabalho semanal de quarenta horas, sem especificar a discriminação para servidores efetivos. Dessa forma, o DFT aplicado pela ANP pode indicar uma necessidade maior de servidores efetivos do que o previsto em lei.

224. É preciso ter em consideração que as leis que fixam os quantitativos de servidores para as agências foram editadas há mais de vinte anos em um contexto nacional diferente do atual, em que os setores regulados se expandiram consideravelmente, inclusive com aumento de atribuições das agências. Assim, parece razoável que uma aplicação de DFT com a identificação discriminada de servidores por cargo (especialista, analista e técnico) possa trazer informação ainda mais relevante para identificar a necessidade de servidores efetivos para as agências face às demandas atuais, e permita uma avaliação da adequação dos quantitativos previstos em lei específica.

225. Já no caso da ANM, o uso do DFT encontra-se em estágio inicial. A agência relata que participou de projeto piloto, organizado pelo MGI, mas não avançou em razão da sobrecarga de trabalho decorrente justamente da falta de pessoal (peça 134, p. 4).

226. A Anatel, por sua vez, informa que, dentre as ações frente à necessidade para recompor a força de trabalho, não houve a aplicação de metodologia de DFT para definição do quadro de pessoal da agência (peça 178, p. 2).

227. A Aneel não concluiu aplicação de metodologia de DFT para definição da necessidade do quadro de pessoal, mas iniciou, em 2024, projeto piloto em decorrência de Termo de Compromisso firmado com o MGI em outubro de 2023 (peça 145, p. 12). De toda sorte, especificamente sobre a Aneel, estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE denominado ‘Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil’, também relata a necessidade de ‘avaliar o déficit exato de colaboradores e de competências e justificar a urgência de aumentar o número de

servidores públicos de carreira perante o Poder Executivo tanto formal quanto publicamente' (OCDE, 2021, p. 33).

228. O MGI, em reunião com o a equipe de auditoria no âmbito do processo de Acompanhamento (TC 031.788/2023-8), informou que a aplicação de metodologia sobre DFT não é obrigatória, mas considera tal ocorrência na análise para autorizar concurso público por entender que 'o quantitativo de vagas criados por lei não constitui parâmetro suficiente para justificar a realização de concurso' (peça 127, p. 21, do TC 031.788/2023-8).

Conclusão

229. Conclui-se assim que a principal limitação à adequação da força de trabalho nas agências reguladoras está na **ausência de um processo sistemático de dimensionamento que permita avaliar se o quantitativo de cargos previstos em lei atende às demandas atuais**. Embora tenha sido identificada uma redução significativa no número de servidores efetivos (e as suas consequências), essa retração, por si só, não deve ser considerada suficiente para caracterizar o déficit de pessoal. A fragilidade central está na falta de critérios técnicos para justificar reposições ou ampliações de quadro, em especial diante do crescimento das atribuições e da complexidade regulatória ao longo dos últimos trinta anos.

230. A experiência da ANP, que avançou na aplicação de metodologia de DFT, evidencia esse ponto, apesar de não discriminar especificamente a necessidade de servidores efetivos, carecendo desse aperfeiçoamento. Os resultados obtidos indicam possível desatualização do número de cargos atualmente previsto em lei, reforçando a importância de adoção dessa ferramenta para guiar decisões estruturais de pessoal. A Aneel está em fase inicial de aplicação do DFT com a aplicação de pilotos. A manifestação do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI), reconhecendo o papel do DFT como referência para autorizações de concurso, corrobora a necessidade de adoção ampla desse instrumento. Sua aplicação não apenas subsidia tecnicamente a solicitação de novos servidores, como também favorece o diálogo institucional com o Executivo sobre a escassez de pessoal.

231. Nesse contexto, embora a redução de efetivo seja um fator observável (com impacto especialmente sobre as atividades de fiscalização), ela deve ser analisada à luz da ausência de um diagnóstico estruturado sobre a força de trabalho de **servidores efetivos** necessária. A percepção interna e externa sobre a insuficiência de servidores nas áreas finalísticas reforça a necessidade de que o dimensionamento da força de trabalho seja tratado como prioridade para assegurar a efetividade regulatória.

232. Em face do exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se recomendar às agências reguladoras:

a) aplicar metodologia DFT, avaliar os resultados e, em conjunto com Ministérios supervisores e MGI, elaborar plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias de cada agência e da União; e

b) em caso de alteração substancial de competências, atualizar o DFT, avaliar os resultados e, em conjunto com Ministérios supervisores e MGI, elaborar plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias de cada agência e da União.

233. Com isso, esperam-se como benefícios que as agências possam avaliar tecnicamente a necessidade de atualização quantitativa dos cargos efetivos das agências reguladoras e que se propicie condições para que a força de trabalho das agências seja adequada às necessidades para cumprimento da missão institucional, proporcionando condições para prestação de serviços públicos adequados.

III.3. Novas atribuições previstas nas leis setoriais

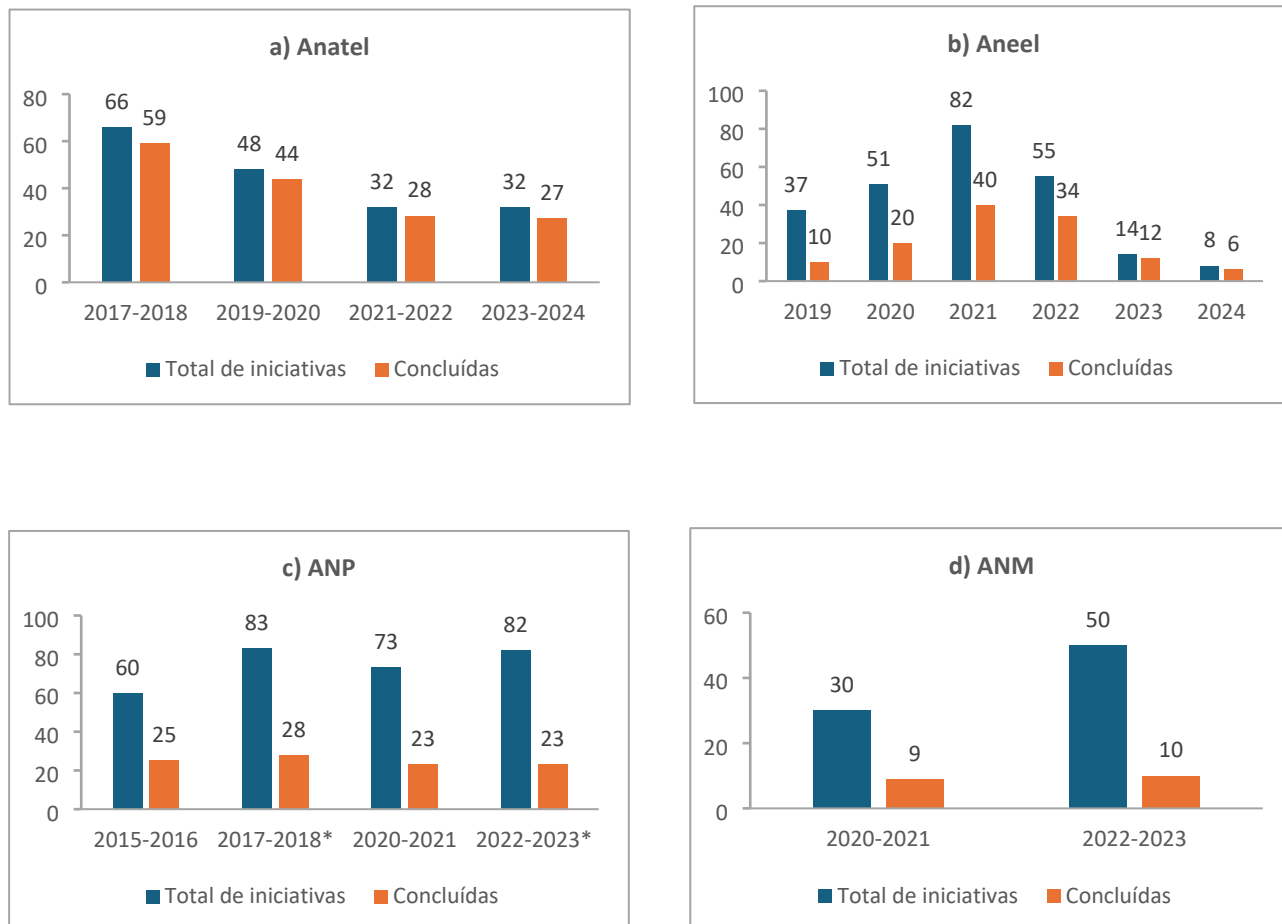
234. Verificou-se que a estruturação das agências foi insuficiente para o acréscimo significativo de novas competências em todas as agências. As principais causas foram o crescimento do setor regulado, a evolução tecnológica, a diversidade geográfica, a severidade e aumento dos eventos climáticos e o aparecimento de novas temáticas; o aumento da complexidade do processo regulatório; a deficiência da avaliação da força de trabalho; as restrições orçamentárias e financeiras; e a necessidade de maior transparência e **accountability**.

235. Como efeito, as Agências têm executado a agenda regulatória de forma parcial, com execução média de 54% da agenda regulatória no período de 2023-2024, com similar impacto nas áreas de fiscalização e administrativa, na agilidade na tomada de decisões e execução de projetos estratégicos.

III.3.1. Achado 3: A incapacidade de acompanhar a evolução das atribuições das Agências resultou em uma execução limitada da agenda regulatória.

236. A respeito do cumprimento da agenda regulatória, a Figura 20 exibe a evolução da quantidade de itens previstos e cumpridos da agenda regulatória ao longo dos anos para as quatro agências reguladoras.

Figura 1: Síntese da execução e cumprimento da agenda regulatória ao longo dos anos.



a Fonte: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/agenda-regulatoria>.

b Fonte: <https://www.gov.br/anp/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/agenda-regulatoria>. Foram consideradas as atividades consideradas após revisão em 31/12 (peça 214).

c Fonte: <https://www.gov.br/anp/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/agenda-regulatoria>. No relatório de gestão da ANP de 2023, o percentual é diferente pois é considerada a média ponderada do percentual de avanço de todas as ações, concluídas ou em andamento. As agendas regulatórias da ANP foram postergadas por mais um ano. Considerou-se a conclusão proporcional a dois terços do total executado para fins de comparação.

d Fonte: <https://www.gov.br/anm/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/governanca-regulatoria/agenda-regulatoria>.

237. Constata-se que houve uma execução média de 54% da agenda regulatória no último período (2023-2024), sendo: Aneel (85%), Anatel (80%), ANP (28%) e ANM (20%). Em que pese Anatel e Aneel possuírem percentuais mais elevados de cumprimento das respectivas agendas, é possível notar também que houve uma redução sensível (em especial para a Aneel) na quantidade de iniciativas perseguidas nas edições mais recentes.

238. Tais constatações representam fortes indícios de que a estruturação implementada no âmbito das agências para fazer frente a suas atribuições tem se mostrado insuficiente para atender os atuais desafios

regulatórios. Reforçam esse cenário as limitações apontadas pelas agências no enfrentamento dos atuais desafios regulatórios, conforme ilustra a Tabela 12 a seguir:

Tabela 12: Limitações existentes no processo de estruturação das agências.

Limitação	Agência	Evidência	Peça
Dificuldade de início de novos projetos	Anatel	‘Nesse contexto, as primeiras despesas a serem cortadas são aquelas referentes a projetos de inovação, projetos ainda não iniciados e custeio de capacitações. Para projetos em andamento, as propostas são no sentido de desacelerar o desenvolvimento para que não seja necessária uma interrupção. Assim, os critérios para corte visam garantir, na medida do possível, a continuidade dos serviços’	145
Baixas condições das instalações físicas	ANM	‘Atualmente a ANM possui 06 imóveis (Sede, SP, PA, AM, GO e PE), ainda ocupados que necessitam urgentemente de intervenção de reforma para gerar condições adequadas de ocupação e que devido a restrições orçamentárias não possuem previsão de viabilização’	41
	Aneel	‘Com relação a estrutura física da Agência, o corte no orçamento, provocou o adiamento de obras urgentes e necessárias, particularmente a adequação do prédio às normas de combate a incêndio e pânico.	44
Número reduzido de cargos e funções comissionadas	ANM	‘Além disso, a estrutura de cargos comissionados na COPRE, NUGOR e NUMOR é menor que 1% se comparada com a estrutura de cargos comissionados da ANM. Isso demonstra concretamente a situação de penúria de cargos comissionados para liderança e responsabilidade das atividades que, consequentemente, impactam na Agenda Regulatória’	37
	ANP	‘Outra questão correlata é que a ausência de recursos voltados para a criação de cargos comissionados, acaba por ter um efeito deletério especialmente nas áreas de fiscalização, uma vez que dificulta a retenção de talentos, que acabam optando por atuar em outras áreas onde existem mais oportunidades de crescimento’	79
Baixa quantidade de técnicos especializados, especialmente nas novas temáticas	ANP	‘Sendo poucos os seus servidores, até que os novos técnicos sejam capacitados e ganhem experiência nos assuntos tratados pela área, é natural que se observe uma queda de produtividade, o que pode prejudicar entregas previamente compromissadas. Ademais, o referido processo de capacitação nos novos quadros fica comprometido pela ausência de recursos financeiros, tendo em	79

Limitação	Agência	Evidência	Peça
		vista os recorrentes cortes orçamentários impostos à Agência.	
Redução de viagens para fiscalização <i>in loco</i>	ANP	‘Atualmente, devido aos cortes orçamentários, não há recursos financeiros disponíveis para realizar todas as viagens necessárias. No desenvolvimento da AIR referente à distribuição e revenda de combustíveis de aviação, ainda não foi possível realizar viagem semelhante, para observação de experiências internacionais’	79
	Aneel	‘Também é possível constar a redução no número de viagens a serviço. Em que pese a ANEEL estar sediada unicamente em Brasília e ser responsável por regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica em todo o território nacional, houve redução sistemática no número de viagens.	145
Encerramento de contratos de soluções e suporte de infraestrutura de TI, e de prestação de serviços administrativos	Aneel	‘Em 2023, a ANEEL realizou supressão de itens do contrato 050/2020. Os itens 1, 2 e 3 (teleatendimento, URA e Chat humano) tiveram redução de 20% do quantitativo, e como compensação, para tentar minimizar os impactos no atendimento ao cidadão, o quantitativo do item 4 (Chatbot), de valor unitário menor, foi aumentado em 25%. Com essa ação, o valor global do contrato foi reduzido em 9,54%, o que representou na época R\$5.252.700,00 de diminuição’	145
Impossibilidade de se realizar atualização e investimentos em novas tecnologias	ANM	Com este ajuste, a ANM seria capacitada a garantir seu funcionamento mínimo. Foi, ainda, alertado que o ajuste não permitiria investimentos em inovação e tecnologia. Entendem-se como os investimentos citados no item anterior, entre outros: melhoria nos equipamentos de fiscalização; aporte de recursos em parcerias estratégicas, tais como o SERPRO; e a contratação de consultorias ou outras formas de apoio terceirizado para suprir a falta de pessoal	41
	Aneel	‘A criticidade dos sistemas suportados pela tecnologia da informação, que envolvem grandes volumes financeiros e impactam milhões de consumidores, torna imperativo que os investimentos necessários sejam realizados. A implementação de tecnologias inovadoras, como a inteligência artificial generativa, é uma diretriz da Diretoria da ANEEL para 2024-2025. Os cortes orçamentários colocam em risco a contratação dessas soluções, impactando diretamente as diretrizes da direção.	145

239. *Soma-se a isso, conforme já mencionado na seção anterior, um acréscimo de novas competências das agências, e outras ampliadas, sendo no total: ANM (21), Anatel (34), Aneel (22) e ANP (33).*

240. *As competências específicas das agências alvo desta auditoria são descritas em suas leis de criação e regimentos internos, da forma a seguir:*

- a) ANM: Lei 13.575/17 (art. 2º) e Portaria 170/2024 (Regimento Interno da ANM);*
- b) ANP: Lei 9.478/97 (arts. 8º, 8º-A) e Portaria-ANP 265/2020 (Regimento Interno da ANP);*
- c) Aneel: Lei 9.427/96 (arts. 2º, 3º, 3º-A) e Portaria MME 349/1997 (Regimento Interno da Aneel); e*
- d) Anatel: Lei 9.472/97, art. 19, e Resolução 612/2013 (Regimento Interno da Anatel).*

241. *Como normas comuns e de observância obrigatória a todas as agências para acompanhamento e execução da agenda regulatória, estão a Lei 13.848/2019 (arts. 4º a 6º, 15 a 21) e os Decretos 10.411/2020 (art. 6º) e 12.150/2024 (art. 1º). Também foram utilizados como critérios as normas internas sobre Análise de Impacto Regulatório (AIR), Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), Plano de Gestão Anual (PGA), consulta pública, audiência pública e tomada de subsídios.*

242. *A ANM relata sobre o aumento das competências, desde sua criação em 2017 (peças 41, p. 6, e 134, p. 6):*

‘Somente na criação da ANM (simples comparativo entre as atribuições do antigo DNPM (Lei 8.876/1994 e a Lei 13.575/2017) foram aportadas novas 11 competências na instituição, conforme abaixo:

(...)

Com a Lei 14.514, de 29 de dezembro de 2019, 9 (nove) outras atribuições oriundas dos Minérios Nucleares foram instituídas.

(...)

Empiricamente, com a proibição das Barragens de Mineração a Montante pela Lei 14.066/2020, a atribuição de fiscalização de Pilhas de Rejeitos, estrutura que substitui as anteriores, também foi acrescentada.

Desta forma, 21 novas competências foram acrescentadas à ANM no período. (grifo do relatório)

243. *A Aneel relata sobre o incremento das competências (peças 43, p. 2, e 145, p. 19), considerando dois momentos: o primeiro no ano de 2004, quando foi fixado o quadro legal da Agência; e o segundo em 2024:*

‘3. A seguir apresenta-se o Quadro 1 com a lista não exaustiva das atribuições/competências legais da ANEEL em 2004 e em 2024. Note-se que são enfocadas as atribuições específicas da Agência em sua atividade finalística, não tendo sido listadas as atribuições comuns a toda a APF, como as instituídas pelas LAI, LGP

(...)

7. Em suma, a ANEEL detinha 26 competências, antes da publicação da Lei 10.848, em março de 2024. Destas, foram excluídas 5, porém adicionadas 21 novas competências legais ao rol de atribuições da ANEEL. Assim, no quadro geral, de 26 competências a ANEEL passou a ter 42, um aumento de 40% sem que tenham sido disponibilizados recursos compatíveis com essa nova realidade. (grifo do relatório)

244. *A Anatel aponta o acréscimo das competências ao longo dos anos em diversas áreas (peças 46, p. 4, e 130, p. 14-22), tais como gestão de outorga de serviços, autorização de uso de radiofrequências e licenciamento de estações; regulação econômica; espectro, órbita e radiodifusão; e arbitragens da telefonia fixa. Enfatizou-se, ainda, a assunção de outras novas em breve, haja vista a necessidade de se normatizar temas emergentes, como segurança cibernética e regulamentação de plataformas digitais.*

245. A ANP aponta o acréscimo das competências ao longo dos anos (peça 76, p. 1-16), tendo como principais marcos as Leis 14.134/2021 (transporte de gás natural), 14.948/2024 (hidrogênio de baixa emissão de carbono) e 14.993/2024 (mobilidade sustentável de baixo carbono e a captura e a estocagem geológica de dióxido de carbono):

‘Desde sua criação, através da Lei nº 9.478/1997, a ANP vem recebendo novas atribuições nos variados segmentos em que atua.

(...)

Com a nova Lei do Gás Nº 14.134/2021, outros temas deverão ser regulamentados, com atribuição à SDP, que faz de parte de grupo de trabalho que os estuda. Um assunto muito relevante é o acesso a infraestruturas de escoamento da produção. Também são requeridas alterações na regulamentação associada à estocagem de gás natural, que exigirá elaboração de resolução específica.

(...)

Recentemente a Lei nº 14.993/2024 indica que as atividades de captura e estocagem geológica de dióxido de carbono deverão ser autorizadas pela ANP, sendo necessária a edição de normas regulamentares para o adequado funcionamento dessas atividades. Necessitando ainda uma maior definição a respeito das competências da SEP.

Outra Lei, a de nº 14.948/2024 instituiu o marco legal do Hidrogênio de baixa emissão de Carbono, conferindo à ANP, dentre outras competências, regular, autorizar e fiscalizar as atividades de exploração e produção de hidrogênio natural no Brasil.

Certamente esses novos desafios demandarão intensiva capacitação do corpo técnico da ANP, em especial da SEP, em temas ainda não muito conhecidos, bem como da necessidade de realização de novos concursos para especialistas em regulação, possibilitando assim a manutenção da qualidade técnica da ANP no exercício de suas novas e antigas atribuições.’

246. A Tabela 13 apresenta uma síntese das principais competências, novas e ampliadas, expandidas por atualizações nas leis de criação das agências e por outras normas correlacionadas às atividades de cada uma:

Tabela 13: Síntese das competências novas e ampliadas atribuídas às agências reguladoras ao longo dos anos.

Agência	Novas		Ampliadas		Total
	Quant.	Fonte	Quant.	Fonte	
ANM	21	§ Lei 13.575/2017 (art. 2º, VII, X, XIII, XIV, XVI, XX, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXX), frente ao DNMP → 11 § Lei 13.575/2017 (art. 2º, XXXVII a XXXIX), alterada Lei 14.514/2022 → 3 § Lei 14.514/2022 (arts. 8º, §3º; 14, §5º; 22, I-A, V, §2º e §3º; art. 8º, §3º) → 6 § Lei 14.066/2020 (art. 7º) → 1	-	-	21
Anatel	32	§ Lei 9.472/1997 (art. 19º, XXXII; 144-A, caput ; 144-B, caput ; 144-C, parágrafo único; 163, §4º, §5º; 172, §2º), alterada pela Lei 13.879/2019 → 7 § Lei 9.998/2000 (art. 4º, IV a VI) → 3	2	§ Lei 9.998/2000 (art. 4º, I) → 1 § Lei 9.472/1997 (172, §4º), alterada pela Lei 13.879/2019 → 1	34

Agência	Novas		Ampliadas		Total
	Quant.	Fonte	Quant.	Fonte	
		§ Decreto 11.004/2022 (art. 11, II, b, parágrafo único) → 2 § Lei 12.485/2011 (arts. 11, §2º; 29, caput , parágrafo único) → 3 § Lei 12.965/2014 (art. 9º, §1º) → 1 § Lei 13.116/2015 (art. 15) → 1 § Decreto 9.612/2018 (arts. 7º, III; 8º, caput ; 9º, caput , §2º a §5º, §9º; 10, §2º; 11, §4º; 12, §9º, caput , §3º) → 12 § Decreto 11.542/2023 (arts. 7º, 8º) → 2 § Decreto 11.856/2023 (arts. 7º, XV) → 1			
Aneel	21	§ Lei 9.427/1996 (art. 3º, XXII) → 1 § Lei 13.182/2015 (art. 11) → 1 § Lei 13.203/2015 (art. 1º, caput , §3º; 2º) → 1 § Lei 14.300/2022 (arts. 4º; 9º ao 20; 21 ao 24; 32) → 18	1	§ Lei 9.427/1996 (art. 3º, XI) → 1	22
ANP	22	§ Lei 9.478/1997 (arts. 7º, §2º; 8º, I, VII, IX, XI, XXXV), alterada pela Lei 14.993/2024 → 5 § Lei 9.478/1997 (8º, caput), alterada pela Lei 15.103/2025 → 1 § Lei 9.478/1997 (art. 8º, XXVI, XXXII, XXXIII, XXXIV), alterada pela Lei 14.134/2021 → 4 § Lei 9.478/1997 (arts. 8º, XXVII, XXVIII; 8º-A, 2º, I a IV), alterada pela Lei 11.909/2009 → 6 § Lei 9.478/1997 (art. 8º, XXXVI, XXXVII, XXXVIII), alterada pela Lei 14.948/2024 → 3 § Lei 9.478/1997 (art. 8º-A, caput , § 2º), alterada pela Lei 12.490/2011 → 2 § Resolução CNPE 17/2017, art. 3º → 1	11	§ Lei 9.478/1997 (art. 7º, caput), alterada pela Lei 11.097/2005 → 1 § Lei 9.478/1997 (art. 8º, I, VII, IX, XI, XXXV), alterada pela Lei 14.993/2024 → 1 § Lei 9.478/1997 (art. 8º, II), alterada pela Lei 12.351/2010 → 1 § Lei 9.478/1997 (art. 8º, V), alterada pela Lei 11.909/2009 → 1 § Lei 9.478/1997 (art. 8º, XVI), alterada pela Lei 14.948/2024 → 1 § Lei 9.478/1997 (art. 8º, VIII), alterada pela Lei 12.490/2011 → 1 § Lei 9.478/1997 (arts. 8º, XVIII; 8º-A, caput , 2º, V), alterada pela Lei 14.134/2021 → 2 § Lei 9.478/1997 (art. 8º, XVIII), alterada pela Lei 15.103/2025 → 1 § Lei 9.478/1997 (art.	33

<i>Agência</i>	<i>Novas</i>		<i>Ampliadas</i>		<i>Total</i>
	<i>Quant.</i>	<i>Fonte</i>	<i>Quant.</i>	<i>Fonte</i>	
				10), alterada pela Lei 10.202/2001 → 1	

Fonte: elaboração própria.

247. Ademais, além das mencionadas atribuições específicas, novas atribuições de caráter amplo e comum a todas as autarquias foram adicionadas por meio da Lei 13.848/2019 e dos Decretos 10.411/2020 e 12.150/2024, como detalhados a seguir.

248. A Lei 13.848/2019, comumente conhecida como Lei das Agências Reguladoras (LAR), estabeleceu diversas atribuições às agências reguladoras sobre gestão, organização, processo decisório e controle social, dentre as quais se destacam:

a) A obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) antes da edição de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados (art. 6º);

b) A obrigatoriedade de realização de consulta pública, antes da tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados (art. 9º);

c) A elaboração de relatório anual circunstanciado de suas atividades, no qual destacará o cumprimento da política do setor, definida pelos Poderes Legislativo e Executivo, e o cumprimento dos planos estratégico e de gestão anual (art. 15);

d) A implementação de plano de comunicação anual, com caráter informativo e educativo, de suas atividades e dos direitos dos usuários perante a agência reguladora e as empresas que compõem o setor regulado (art. 16);

e) A elaboração, para cada período quadrienal, de plano estratégico que conterá os objetivos, as metas e os resultados estratégicos esperados das ações da agência reguladora relativos à sua gestão e a suas competências regulatórias, fiscalizatórias e normativas (art. 17); e

f) A elaboração de plano de gestão anual, alinhado às diretrizes estabelecidas no plano estratégico, como instrumento anual do planejamento consolidado da agência reguladora (art. 18).

249. O Decreto 10.411/2020, que regulamentou a Análise de Impacto Regulatório (AIR), determinou no seu art. 3º que ‘a edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR’, de modo a propiciar ferramenta para melhorar a qualidade da regulação, qualificar e garantir robustez técnica ao processo decisório, a partir da definição de problema regulatório.

250. Já seu art. 13 estabeleceu a obrigatoriedade de realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR): ‘os órgãos e as entidades implementarão estratégias para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa com vistas a, de forma isolada ou em conjunto, proceder à verificação dos efeitos obtidos pelos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados’ Além disso, deve ser instituída agenda de ARR com, no mínimo, ‘um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório’ (art. 13, § 2º).

251. Pelo exposto, enquanto a AIR busca fundamentar as decisões no início do ciclo regulatório, a ARR encerra o ciclo, com a avaliação dos resultados obtidos, dos impactos observados e recomendações sobre eventuais ajustes necessários.

252. Por meio do Decreto 12.150/2024, foi instituída a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), que busca estabelecer e difundir boas práticas regulatórias, com foco no cidadão, de modo a promover a evolução contínua do processo regulatório, aprimorar o ambiente de negócios e assegurar os

interesses da sociedade; e estabelece diretrizes e objetivos a serem atingidos com vistas a um ambiente regulatório mais seguro, previsível e confiável (art. 1º).

253. Segundo o referenciado normativo, 'órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional observarão as diretrizes e os objetivos da Estratégia Regula Melhor em seus planejamentos e em suas ações operacionais relacionadas com o processo regulatório' (art. 2º). Os objetivos podem ser encontrados no art. 5º do referido decreto.

254. Nesse sentido, citam-se os esforços empreendidos pelas agências para realizar a simplificação regulatória. Assim, por meio das chamadas guilhotinas regulatórias, é possível realizar a revisão e consolidação do estoque regulatório, com a eliminação de normas inadequadas, redundantes ou desatualizadas, facilitando seu entendimento por toda a sociedade.

255. Apresentado o histórico de evolução das atribuições das agências reguladoras ao longo dos anos, e destacadas as principais (tanto de caráter específico, quanto de caráter geral), cumpre analisar quais as principais motivações para o crescimento verificado.

256. A primeira causa relativa à expansão de atribuições está relacionada ao crescimento do setor regulado, evolução tecnológica, diversidade geográfica, severidade e aumento dos eventos climáticos e aparecimento de novas temáticas. Tal situação exige uma adaptação constante por parte das agências para priorização das demandas.

257. Conforme esposado pela Aneel (peça 46, p. 5), desde 2001 houve uma forte expansão do parque de geração de energia elétrica centralizada e do sistema de transmissão no Brasil, o que resultou em um aumento exponencial do fluxo de trabalho em todas as frentes de atuação, quais sejam fiscalização, regulação e mediação.

258. No setor de petróleo e gás, a expansão do setor regulado mostra-se evidente (peça 77, p. 11):

'Nesse sentido, podemos observar que com a publicação da antiga Lei do Gás, Lei nº 11.909/2009, ocorreu um aumento do tamanho do setor regulado em relação à regulação das atividades que compõem a indústria do gás natural, assim como a Lei nº 12.490/2011 que introduziu atividades da indústria de biocombustíveis dentre as reguladas pela ANP, e que representou um incremento do número de agentes regulados por esta Agência.'

Como se verifica, a criação de novas figuras atuantes no mercado de gás natural, como os autoprodutores e auto-importadores, além da instituição da chamada pública para contratação de capacidade de transporte de gás natural, assim como a atuação na definição de tarifas de transporte, além do aumento de carregadores e transportadores de gás natural, contribuíram para expandir o tamanho e a complexidade da área de atuação da SIM.'

259. A Anatel destaca que o aumento das demandas devido a avanços tecnológicos, como 5G, segurança cibernética, **spoofing** e inteligência artificial, amplia a necessidade de fiscalização. Na área de regulamentação, observa-se aumento de competências decorrentes de mudanças no processo regulatório: exemplo disso é a necessidade de apoio da agência a órgãos de segurança pública no combate a crimes e fraudes, investigação policial e tratamento de emergências (peça 130, p. 16). Citam-se também as novas competências relacionadas ao Fust, ao acompanhamento e gestão das ações relacionadas à adaptação do STFC, à proteção e defesa do consumidor, à segurança cibernética (Decreto 11.856/23, art. 7º, XV) e ao Plano de Inclusão Digital (Decreto 11.542/2023).

260. A ocorrência de eventos extremos, a exemplo dos rompimentos das barragens de rejeitos de mineração em Mariana (2015) e Brumadinho (2019) e das enchentes no Rio Grande do Sul (2024), exigem das agências reguladoras cada vez mais investimentos em ferramentas de geoprocessamento e geotecnologia para executar ações de monitoramento climático. A Aneel traz importantes informações sobre o assunto (peça 145, p. 19):

'13. Destaca-se também o aumento da frequência e da severidade dos eventos climáticos extremos no Brasil, os quais têm impostos muitos desafios à ANEEL devido aos impactos nos seguimentos de geração, transmissão, distribuição e consumo de energia elétrica. Em São Paulo, fortes ventos (com velocidade superior a 100 km/h) e tempestades, com queda expressiva de árvores nas redes elétricas, deixaram milhões de consumidores sem eletricidade por vários dias em novembro de 2023 e,

posteriormente, em outubro de 2024. As enchentes no Rio Grande do Sul em maio de 2024 foram consideradas a maior catástrofe do estado, houve rompimento de barragem de central geradora, com destruição de redes elétricas e perdas de vida. A seca no norte do país afeta a navegabilidade dos rios e desafia o suprimento de combustível às centrais geradoras e o atendimento de energia elétrica às regiões isoladas. As altas temperaturas verificadas em 2023 e 2024 colocam em risco o atendimento da carga do sistema e demandam diversas ações pelas instituições do setor elétrico, com participação ativa da ANEEL. As queimadas ocorridas em 2024, em diversas partes do país, põem em risco a integridade das redes elétricas.’ (grifo do relatório)

261. Segundo, além do incremento das competências, ocorreu o aumento da complexidade do processo regulatório, estendendo o período de execução das ações e exigindo cada vez mais especialização do corpo técnico. A Anatel compartilhou sua situação vivenciada na peça 130, p. 12:

‘3.105. Embora a elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) já fosse realizada pela Anatel, nos últimos anos esse processo tem assumido maior complexidade em virtude da adoção das melhores práticas regulatórias e da observância de normativos editados pelo Poder Executivo.

3.145. Isso porque, nos últimos anos, embora o número de iniciativas incluídas nas Agendas Regulatórias tenha diminuído, como aponta o gráfico a seguir, a complexidade dos projetos tem aumentado.

3.148. Considerando aspectos como a sensibilidade do tema e os diversos agentes do setor a serem potencialmente impactados pelas novas regras, verificasse que o fluxo desse processo segue um rito mais demorado que o observado em iniciativas normativas mais simples

3.186. Um outro tema que é importante pontuar trata-se da preparação da área, incluindo participação de servidores da Anatel e de externos para defender o Brasil nas Conferências Mundiais de Radiocomunicações, o que exige uma preparação de, pelo menos, quatro anos, conhecimento de línguas, além do conhecimento técnico. A área de satélite é a mais demandada em conjunto com a de serviços móveis. Isso exige desenvolvimento constante, estudos, treinamentos e pesquisas.’ (grifo do relatório)

262. Convergindo a essa narrativa, a ANP relata também a necessidade de maior expertise de seus técnicos em face da crescente complexidade regulatória (peças 77, p. 13 e 76, p. 2):

‘Por fim, outro dado que evidencia a evolução do tamanho do setor regulado, assim como a complexidade, foi a necessidade, tendo em vista as mudanças no mercado de gás natural a partir de 2016, de estabelecimento de uma agenda regulatória complexa e extensa, com a previsão de edição, para o período de 2020 a 2023, de 11 (onze) novas Resoluções.

(...)

Todas essas novas atribuições legais demandam mais servidores dedicados à execução das agendas inerentes a esses temas, o que, por sua vez, exige maior capacitação técnica desses profissionais, haja vista a responsabilidade que recai sobre os servidores, bem como a complexidade típica de uma indústria pouco madura e ainda em formação.’

263. O aumento do número de competências traz como primeira implicação a necessidade de remanejamento de servidores entre as diversas novas temáticas e atividades administrativas, prejudicando o poder de ação das áreas com maior volume de demandas.

264. Nessa toada, na peça 41 (p. 6), a ANM discorre que, além do comprometimento de sua estrutura física, foram acrescentadas 21 novas competências, a exemplo da inclusão da fiscalização de toda a cadeia de minérios nucleares. Desse modo, diante de uma nova estrutura específica para a regulação e a impossibilidade de contratações de novos profissionais, a solução foi a transferência de força de trabalho das demais áreas finalísticas para esta nova atribuição, gerando assim prejuízos às atividades de outorga e fiscalização.

265. Como segundo efeito, nota-se a recorrência da necessidade de inclusão de atividades regulatórias urgentes e não previstas na agenda regulatória inicial. Por exemplo, a Aneel discorre sobre o recebimento

de uma série de demandas normativas, consideradas de alta prioridade, que se somaram aos itens inicialmente aprovados na sua agenda regulatória de 2023-2024 (peça 145, p. 15):

‘Essas demandas decorreram de: Decreto nº 11.835, de 20/12/23, publicado em 21/12/23, e que trata da alteração da governança da CCEE, sendo necessário tanto a alteração da Convenção de Comercialização (REN 957) como a homologação do Estatuto Social da CCEE; Resolução CNPE nº 1, de 12/03/24 e publicada em 18/04/24, e que trata da substituição da CPAMP por um Comitê de Governança Específica; Portaria MME nº 768/GM/MME, de 06/02/24, que estabeleceu, nos termos da Lei nº 14.299/2022, as diretrizes necessárias ao cálculo do preço e à elaboração do Contrato de Energia de Reserva (CER) para contratação de energia elétrica gerada pela UTE Jorge Lacerda; Ofício nº 196/2024/SNTEPMME, por meio do qual o MME solicitou à ANEEL as providências necessárias para a antecipação do início de suprimento do CRCAP da UTE Termopernambuco para outubro de 2024, originalmente previsto para 01/07/26; Medida Provisória nº 1.232, de 12/06/24, publicada em 13/06/24, a qual tratou da conversão dos contratos de compra e venda de energia elétrica relativos aos agentes de distribuição alcançados pelo art. 4º-C da Lei nº 12.111/2009; dentre outros.’

266. Terceiro, configura-se o comprometimento da agilidade na tomada de decisões, da execução de projetos estratégicos, do cumprimento da agenda regulatória e da fiscalização eficiente do setor.

267. Ainda, tem-se também como causas os temas já tratados anteriormente nas seções III.1 e III.2 deste relatório, a saber, as restrições orçamentárias e financeiras e a deficiência da avaliação da força de trabalho. Além das exposições já feitas nas seções anteriores desse relatório, podem ser destacadas, como evidências dessa situação, considerações trazidas pela Aneel (peça 145, p. 19) e pela ANM (peça 41, p. 7).

268. Como última causa, destaca-se que a necessidade de se prover maior transparência e **accountability** sobre a elaboração, execução, acompanhamento e revisão da agenda regulatória.

269. A Agenda Regulatória (AR) configura-se em um importante instrumento de planejamento da atividade normativa que integra o conjunto de temas regulatórios prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência (usualmente bianual), conferindo previsibilidade e transparência. Seu processo de elaboração abrange a avaliação de novos problemas regulatórios priorizados pelo Conselho Diretor/Diretoria, com a eventual previsão de edição e alteração de atos normativos, ou outros tipos de ações regulatórias não normativas, observados o cumprimento da missão institucional e o alcance dos objetivos estratégicos.

270. A inclusão de determinado item regulatório envolve um processo que se inicia com a identificação de temas relevantes, seguidos de avaliação, priorização e aprovação na AR, que será posteriormente integrada ao PGA da agência. É importante haver critérios objetivos para a priorização, inclusão e exclusão de seleção de temas, considerando a ordem de relevância dos temas e a capacidade de execução da unidade responsável.

271. Em coletânea que reúne experiências e pesquisas aplicadas em regulação no Brasil, a CGU (CGU, 2022) traz importante nota sobre a construção da agenda regulatória da ANM:

‘Em alguns casos a ANM poderá tratar de tema não previsto na Agenda Regulatória ao longo do biênio. O Manual da Agenda Regulatória da ANM traz a relação de hipóteses em que será admitida a regulamentação de temas estranhos à Agenda, por exemplo, edição ou alteração de norma que se limite a atualizar valores e tabelas de emolumentos. Além disso, é possível também abordar temas ao longo dos dois anos que não tenham sido previstos originalmente na Agenda. Isso pode ocorrer no caso de urgência, de edição ou alteração de normas que decorram de determinações legais, impliquem desburocratização ou simplificação administrativa, ou ainda afetem direitos dos agentes econômicos, entre outras hipóteses previstas no Manual.’ (grifo do relatório)

272. O monitoramento e a atualização periódica da AR permitem o acompanhamento e a adoção tempestiva de medidas para promover a execução dos temas, bem como o ajuste das prioridades e alterações no seu escopo.

273. Nessa toada, é de suma importância implementar a transparência ativa das informações, tais como a disponibilização em área específica no portal ou de painel de acompanhamento dinâmico da agenda, dos

itens regulatórios em seus diversos estados, tais como: não iniciado, cumprido, excluído, além de inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias. Tal fato se justifica diante da necessidade de se avaliar outras atividades regulatórias urgentes, não previstas e com relevância equivalente a serem tratadas ao longo do mesmo período da AR inicial. Essa iniciativa, além de configurar boa prática regulatória, permite o acompanhamento pela sociedade e demais interessados.

274. Como principal efeito, o aumento de competências, aliado à escassez de mão de obra e às contenções orçamentárias, incorre em impactos negativos em suas atividades administrativas, atendimento ao público externo, fiscalização dos mercados regulados, parcerias e convênios, realização de estudos técnicos e ações de capacitação, modernização da sistemática fiscalizatória e investimento em infraestrutura tecnológica e sistemas informatizados, como destacam a ANP (peça 79, p. 7) e a Aneel (peça 44, p. 8).

275. Ainda assim, mesmo ante o cenário desafiador, as agências reguladoras buscam aprimorar continuamente as suas estruturas de maneira a lidar com as suas atribuições, tendo sido notados grandes avanços, os quais são elencados, de forma exemplificativa:

a) ANM (peça 38, p. 1): inclusão na agenda de questões de sustentabilidade ambiental; mapeamento de 158 projetos para a melhoria de todos os aspectos relacionados à estrutura; e acordos firmados com o Serpro, Confaz e órgãos estaduais para troca de dados e auxílio nas fiscalizações;

b) Anatel (peça 130, p. 16): implementação de iniciativas que buscam auxiliar os órgãos segurança pública no combate a crimes e fraudes, investigação policial e tratamento de emergências; inclusão de aspectos relacionados à sustentabilidade socioambiental por meio da Política de Governança e Gestão Executiva; e revisão de sua cadeia de valor, de forma a refletir os atuais desafios regulatórios;

c) Aneel (peça 145, p. 5): desenvolvimento de sistemas e painéis de informação para automatização de atividades rotineiras e gestão das equipes, de forma a permitir aos servidores focarem esforços em ações mais estratégicas e de fiscalização efetiva; e

d) ANP (peça 70, p. 4): promoção e realização de ações de capacitação, aprimoramento e implementação de ações de comunicação e transparência por meio do Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT).

276. No que tange às boas práticas, em 2023, a Anatel criou a Blitz da Telefonia Móvel (peça 130, p.17), em que são realizados percursos com equipamentos de medição nas 26 capitais dos Estados e no Distrito Federal para avaliar a qualidade do sinal da telefonia móvel.

277. Ademais, desde 2024, a Anatel tem investido na automatização de processos, aplicação de ferramentas computacionais avançadas e o uso de inteligência artificial nas atividades de fiscalização. Tal iniciativa se deu mediante parcerias realizadas com Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Universidade de Brasília (UnB) e Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA).

278. A ANM, por sua vez, elaborou o Manual de Procedimentos da Agenda Regulatória (ANM, 2022), que contempla as etapas de elaboração, implementação e encerramento, bem como os atores envolvidos no processo regulatório. Além de estar alinhado com a governança regulatória da agência, o documento apresenta um indicador de cumprimento da agenda regulatória, que tem a finalidade de avaliar a aderência do andamento dos projetos das agendas prioritárias e indicativas em relação ao cronograma estabelecido.

279. Na Aneel, foi implementado o App Viagens, aplicativo desenvolvido especialmente para ser utilizado durante as fiscalizações, otimizando o trabalho dos fiscais em campo e logística para reserva de hospedagens e deslocamentos regionais (peça 145, p. 5).

280. Finalmente, a Aneel, por meio da Superintendência de Regulação da Geração e do Mercado (SGM), elaborou, em 2024, um indicador que captura a quantidade de demandas de instruções normativas prioritárias inicialmente não programadas em comparação com a quantidade das atividades da agenda regulatória aprovada por sua Diretoria (peça 145, p. 15). Tendo como insumo o recebimento e a análise de atividades regulatórias urgentes, não previstas e com relevância equivalente aos itens da agenda regulatória inicial, o indicador apurou um valor de 90,9%, constatando dez atividades normativas igualmente relevantes.

Conclusão

281. Assim, pode-se concluir que houve uma inegável evolução das atribuições das agências reguladoras ao longo dos anos sem uma estruturação condizente e robusta, o que resultou em uma execução limitada da agenda regulatória. Além da necessidade de avaliação adequada da força de trabalho e de garantias do fluxo orçamentário, a estruturação a ser implementada deve prever instrumentos que possibilitem a transparência e maior controle acerca da agenda regulatória, garantindo-se uma maior taxa de cumprimento a partir da previsibilidade das ações.

282. Nesse cenário, a Anatel e a Aneel se colocam em uma posição mais avançada quando comparadas às demais agências. Pelo fato de a Anatel apresentar um histórico de reduzidas alterações de projetos da agenda regulatória em relação ao planejamento inicialmente aprovado, conforme demonstrado no Informe 60/2025/SUE (peça 243), entendeu-se que agência fica excluída da medida proposta sobre a transparência das informações.

283. Com base no exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se **recomendar** à Aneel, ANP e ANM que:

a) aperfeiçoem os mecanismos de transparência e **accountability** sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no seu portal eletrônico e acessível ao público em geral, além de assegurar que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações; e

b) garantam que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios.

284. As medidas apresentadas têm como objetivo prover condições à melhor governança e estruturação das agências por meio do aperfeiçoamento da transparência das informações e **accountability**.

III.4. Composição dos quadros de Diretores ou Conselheiros nas agências reguladoras

285. A partir da análise dos mandatos das Agências no período entre 2014 e 2024, verificou-se ocorrência prolongada de vacância na Diretoria da Aneel, utilizada como estudo de caso. Foi constatado que a incompletude do colegiado, mesmo que temporária, tem efeitos negativos sobre a agenda regulatória, estoque de processos e estabilidade institucional das agências. A partir da análise da estrutura das Agências, identificou-se que há lacunas normativas e diferentes interpretações sobre o procedimento de formação da lista tripartite de diretores substitutos.

III.4.1. Achado 4: A incompletude do colegiado de Diretores prejudicou o cumprimento das atribuições legais da Aneel e a tomada de decisões estratégicas.

286. Constatou-se a ocorrência prolongada de vacância de 233 dias na Diretoria da Aneel, entre 25/5/2024 e 12/1/2025, da vaga do ex-Diretor Hêlvio Neves Guerra, resultando em 23 processos paralisados por falta de quórum para deliberação.

287. A equipe de auditoria realizou a análise dos períodos dos mandatos dos membros titulares indicados ao Conselho Diretor/Diretoria desde a Lei 13.848/2019, tendo como base os decretos de nomeação publicados no Diário Oficial da União (DOU).

288. O estudo de caso circunda-se em torno da vaga do ex-Diretor da Aneel, Hêlvio Neves Guerra. Este foi nomeado por meio de decreto presidencial publicado em 6/11/2020 para um mandato até 24/5/2022, em virtude de renúncia do anterior ocupante, Rodrigo Limp Nascimento. Na sequência Hêlvio Neves Guerra foi reconduzido ao cargo até 24/5/2024, em um prazo total de mandato total de cinco anos, conforme o art. 50, **caput**, inciso I, da Lei 13.848/2019.

289. A última lista de substituição foi aprovada por deliberação na 16ª Reunião Administrativa Ordinária da Diretoria de 2024 e encaminhada no dia 13/5/2024 via Ofício 112/2024-DIR/ANEEL ao MME (peça 213). Todavia, o decreto presidencial somente foi publicado em 9/1/2025, sendo indicados como primeiro, segundo e terceiro substitutos, respectivamente, Ludmila Lima da Silva, Daniel Cardoso Danna e Ivo Sechi Nazareno.

290. Por meio da Portaria 10/1/2025, o Diretor-Geral convocou Ludimila Lima da Silva para exercer o encargo de Diretora Substituta, a contar de 13/1/2025, por 180 dias ou até a data de nomeação de novo titular da Diretoria da Aneel, decorrente do término do mandato do ex-diretor Hêlvio Neves Guerra. Tal situação resultou em uma vacância de 233 dias, no período entre 25/5/2024 e 12/1/2025. A Tabela 14 exhibe os atuais ocupantes das vagas da Diretoria da Aneel:

Tabela 14: Lista dos ocupantes das vagas atuais da Diretoria da Aneel.

Vaga	Mandato	Membro Titular	Substituto
1	25/5/2022 a 24/5/2025	Ricardo Lavorato Tili Nomeação: 18/4/2022	-
2	14/8/2021 a 13/8/2026	Fernando Luiz Mosna Ferreira da Silva	-
3	14/8/2022 a 13/8/2027	Sandoval de Araujo Feitosa Neto* Nomeação: 14/8/2022	-
4	3/12/2023 a 2/12/2028	Agnes Maria de Aragão da Costa** Nomeação: 3/12/2022	-
5	25/5/2024 a 24/5/2029	Vago Nomeação: -	Ludimila Lima da Silva Convocação: 13/1/2025 a 12/7/2025

* Diretor-Geral. ** Foi aplicada a regra de transição disposta no art. 50 da Lei 13.848/2019.

Fonte: elaboração própria.

291. A Aneel relatou as consequências da situação ocorrida recentemente, no período de maio de 2024 a janeiro de 2025, no âmbito da agência (peça 145, p. 20):

Entre maio de 2024 e janeiro de 2025, ocorreu a primeira vacância de um cargo de Diretor da ANEEL após a vigência da Lei nº 13.848/2019, sem que houvesse lista triplíce aprovada. A ausência dessa indicação resultou na permanência prolongada do cargo vago, comprometendo a composição plena da Diretoria Colegiada e impactando a regularidade das decisões da Agência.

(...)

Registra-se, entretanto, que a designação de diretores substitutos constitui apenas uma medida transitória para suprir vacâncias decorrentes de mandatos interrompidos. Considerando que o término do mandato de cada diretor é previamente conhecido, seria fundamental que as indicações ocorressem com a devida antecedência, garantindo a continuidade da gestão e evitando períodos de indefinição. A ausência de uma nomeação tempestiva pode comprometer a regularidade dos processos decisórios e a estabilidade institucional da Agência, motivo pelo qual não deveriam ocorrer atrasos no preenchimento dos cargos.'

292. Um segundo efeito constatado na Aneel foi o aumento do estoque de processos sem deliberação por falta de quórum, afetando diretamente a celeridade dos processos decisórios da agência. Conforme apontado na peça 145 (p. 22), um total de 23 processos ficaram sem deliberação por ausência de três votos convergentes, sendo quatro resolvidos ainda em 2024 pelo próprio colegiado incompleto. O tempo médio em que os processos ficaram sem deliberação foi de oitenta dias, sendo um deles com paralisação de 189 dias. Entre os assuntos estavam, entre outros, pedidos de reconsideração, recursos, pedidos de medida cautelar, termos de intimação, além de requerimentos administrativos diversos.

293. Embora a vacância prolongada de cargos de direção tenha sido constatada especificamente na Aneel, observou-se que o processo de definição da lista de substituição apresenta fragilidades que afetam o modelo de governança das agências reguladoras como um todo. Tais fragilidades podem comprometer a continuidade decisória e a previsibilidade institucional em diferentes contextos.

294. *A existência de mandatos fixos para os dirigentes das agências reguladoras, com critérios técnicos definidos no art. 5º da Lei 9.986/2000, constitui elemento central da autonomia de gestão prevista no modelo institucional dessas entidades. A garantia de atuação técnica e profissional da agência reguladora tende a ser reforçada, pois existe a previsão legal de que a nomeação de seus dirigentes não seja um ato administrativo simples do Chefe do Poder Executivo, mas sim um ato complexo, com a participação do Poder Legislativo, no caso o Senado Federal, conforme previsto no art. 52, inciso III, alínea 'f', da Constituição Federal.*

295. *Nas agências reguladoras, tem-se que o Conselho Diretor (ou Diretoria Colegiada) é composto por cinco Conselheiros (ou Diretores), com mandato de cinco anos, vedada a recondução em regra, como disposto no art. 6º da Lei 9.986/2000. De acordo com esses dispositivos, em caso de vaga no curso do mandato, este será completado por um sucessor que o exercerá pelo prazo remanescente.*

296. *Tanto o Presidente como os demais membros do Conselho Diretor são indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal. Tal indicação, solicitada via mensagem presidencial, deve especificar o cargo a ser preenchido, se membro do Conselho ou Presidente do Conselho, e o nome do mandatário.*

297. *No que tange ao prazo de mandato, o art. 6º da Lei 9.986/2000, alterado pela LAR, repisa-se que a duração é de cinco anos, não fazendo qualquer distinção entre Presidente ou Conselheiro. Na Anatel utilizam-se os termos Conselho Diretor, Conselheiros e Presidente; em contrapartida, na Aneel, ANP e ANM utilizam-se os termos Diretoria, Diretores e Diretor-Geral.*

298. *Para as agências abarcadas pela lei, contudo, existem um cargo CD I e quatro cargos CD II, a serem ocupados pelo Presidente/Diretor-Geral e demais Conselheiros/Diretores, respectivamente. Entendeu o legislador que, pelo seu poder de direção/comando e maior quantidade de atribuições na Agência, o Presidente deveria ocupar um cargo em comissão de maior remuneração que o cargo dos demais Conselheiros. Nota-se que, em tese, as alterações promovidas pela Lei 13.848/19 não especificam diferença de hierarquia entre os referidos cargos, mas tão somente de atribuições.*

299. *No Senado Federal, a aprovação do indicado segue o rito estipulado para escolha de autoridades em conformidade com o art. 52, inciso III, alínea 'f', da Constituição, combinado com o art. 5º da Lei 9.986/2000. A comissão técnica competente para análise da demanda – matérias pertinentes aos serviços de infraestrutura e suas agências reguladoras correlacionadas – é a Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), consoante definido no art. 383 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), combinado com o art. 104, inciso I, do mesmo dispositivo.*

300. *É importante salientar que os mandatos dos dirigentes se configuram no chamado modelo de fixação dos mandatos por escalonamento, em que a data de nomeação dos membros do primeiro colegiado formado é estabelecida como termo inicial de todos os mandatos subsequentes. Significa fixar, também, a data de término do mandato de todos os membros que vierem a ocupar aquela vaga de conselheiro. Assim por exemplo, os mandatos dos primeiros cinco membros do Conselho Diretor da Anatel foram de três, quatro, cinco, seis e sete anos, respectivamente, conforme disposição no art. 25 da LGT e no art. 23 do Decreto 2.338/1997.*

301. *Frisa-se que esse escalonamento permite implementar a regra da não coincidência de mandatos, instrumento previsto no art. 4º da Lei 9.986/2000, por meio de um sistema de rodízio permanente de dirigentes, no qual o término do mandato de cada dirigente se distancia relativamente ao término do mandato dos demais, seguindo o padrão de não coincidência.*

302. *Ainda, pelo modelo de fixação de mandatos, no caso de vacância de um dos cargos, o novo integrante do Conselho Diretor nomeado cumprirá o período remanescente do mandato (art. 5º, § 7º, da Lei 9.986/2000). Tal regra tem por objetivo complementar a regra de escalonamento: no caso de um dos dirigentes deixar o seu cargo antes do término de seu mandato, uma nova nomeação não implicaria a renovação do período total de cinco anos até a saída desse novo dirigente, subsistindo a data de término de mandato calculada para o dirigente anterior.*

303. *Do mesmo modo, a eventual demora para a nomeação de um novo Conselheiro não impacta no cômputo do mandato: ao assumir o cargo, o dirigente irá exercer o período remanescente do mandato que se iniciou com a saída do sucedido.*

304. *Em relação à recondução dos membros do Conselho Diretor/Diretoria, a Lei 9.986/2000, em seu art. 6º, dispõe sobre sua vedação. Após a leitura detalhada dos normativos, contudo, percebe-se que há dois casos em que se admite a recondução para a vaga em cargo diretivo das agências reguladoras.*

305. *O primeiro está disposto no art. 5º, § 7º, da Lei 9.986/2000, situação em que ocorra a vacância para o cargo de Presidente ou Conselheiro durante o curso do mandato e o prazo remanescente seja igual ou inferior a dois anos. Nesse caso, o novo mandatário poderá ser reconduzido para um mandato sucessor ao termo desse prazo remanescente.*

306. *Já o segundo diz respeito à regra de transição estabelecida no art. 50 da Lei 13.848/2019, para o caso de ocorrer o encerramento de um ou mais mandatos no mesmo ano a partir da entrada do referido normativo. Tal dispositivo visou restabelecer a regra da não coincidência de mandatos implementada pela Lei 9.986/2000.*

307. *O art. 9º da Lei 9.986/2000 determina que os conselheiros somente perderão o mandato em virtude de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou infringência disciplinar prevista nas vedações listadas no art. 8º-B da mesma Lei. Nota-se que não há a possibilidade de exoneração **ad nutum**, visto que os mandatos dos conselheiros são fixos, conforme mencionado anteriormente.*

308. *De acordo com estudo elaborado pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2016), existem três situações que ensejam vacância nos cargos membros da diretoria ou conselho das agências reguladoras: vacância no curso do mandato, em que o dirigente deixa o cargo antes do fim do mandato; vacância ao término do mandato, que se verifica após o integral cumprimento do tempo de mandato; e vacância por afastamentos regulamentares temporários, em que o dirigente se afasta da função de regulador, mantendo o mandato, nas hipóteses previstas.*

309. *Nos dois primeiros casos abordados no estudo da FGV, exige-se uma nova nomeação de dirigente, ao passo que na terceira hipótese ocorre a substituição simples por interinos. Além disso, especificamente nos dois primeiros casos, o cargo pode se manter vago até a nova nomeação ou ser também ocupado por servidores integrantes de uma lista de substituição.*

310. *Para cada vaga existente, o Conselho Diretor/Diretoria indica ao Presidente da República uma lista de substituição, composta por três servidores da agência, ocupantes dos cargos de Superintendente, Gerente-Geral ou equivalente hierárquico. Nesse sentido, o art. 10 da Lei 9.986/2000, com redação dada pela Lei 13.848/2019, prevê que, durante o período de vacância que antecede a nomeação de um novo titular do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, a função deve ser exercida por um integrante da lista de substituição, composta por três servidores da Agência que ocupem os cargos de Superintendente, Gerente-Geral ou equivalente hierárquico. Essa lista é formada a partir de indicações do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada e submetida à escolha e designação do Presidente da República (PR).*

311. *É importante ressaltar que cada servidor permanecerá por, no máximo, dois anos contínuos na lista de substituição, somente podendo a ela ser reconduzido após tal período.*

312. *O mesmo dispositivo também determina que:*

a) *Caso não haja designação até 31 de janeiro do ano subsequente à indicação, a substituição será exercida interinamente pelo Superintendente ou titular de cargo equivalente com maior tempo de exercício na função;*

b) *O substituto está sujeito às mesmas exigências, proibições e deveres aplicáveis aos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada enquanto permanecer no cargo;*

c) *Em caso de vacância simultânea de mais de um cargo, a substituição ocorre conforme a ordem de precedência na lista, respeitando o sistema de rodízio;*

d) *Nenhum substituto poderá exercer a função interinamente por mais de 180 dias contínuos, devendo ser convocado outro integrante da lista caso a vacância se prolongue.*

313. *Já nas ausências e impedimentos eventuais do Presidente/Diretor-Geral, o cargo é ocupado pelo seu substituto-interino, indicado pelo Conselho Diretor/Diretoria anualmente dentre seus demais membros (art. 5º, § 7º, da Lei 9.986/2000).*

314. Especificamente sobre a condução dos procedimentos internos para a elaboração da lista de substituição, foram autuados processos administrativos (disponíveis para consulta pública) pelas agências em estudo, quais sejam: ANM (48051.005840/2024-75), Anatel (53500.055673/2019-41) e ANP (48610.228254/2023-33). Ressalta-se que não foi encontrado processo administrativo similar na Aneel, corroborando a falta de padronização para o procedimento, apontada pela própria agência (peça 145, p. 20). Entre as quatro agências, apenas a Anatel faz publicar as portarias de convocação do substituto no DOU, enquanto ANM e ANP, em seu boletim interno. Já Aneel passou a publicar as portarias no DOU a partir de 2025, com a convocação da Diretora-Substituta Ludimila Lima da Silva.

315. De modo geral, o processo de indicação, designação e convocação dos substitutos ocorre conforme o seguinte fluxo:

a) O Conselho Diretor/Diretoria da agência delibera, por meio de circuito deliberativo, sobre a indicação de três nomes para cada vaga e os encaminha ao seu Ministério supervisor;

b) O Ministério analisa e encaminha os nomes à Casa Civil [para] a escolha final pelo Presidente da República;

c) A escolha é formalizada por meio de decreto presidencial, publicado no DOU; e

d) A convocação dos indicados ocorre conforme a ordem de preferência estabelecida no decreto presidencial, sendo formalizada por meio de portaria de pessoal publicada no DOU ou no boletim de serviço interno da agência.

316. No caso da Anatel, o envio da lista de indicação dos nomes ao MCom, com as cópias dos documentos dos indicados – currículo, publicação do DOU referente à nomeação do cargo em comissão e documentos pessoais –, é realizado no mês de dezembro, antecedendo o término do prazo de vigência do último decreto presidencial, que tem validade de dois anos contínuos.

317. As indicações são formalizadas por meio de ofício, e a convocação dos Conselheiros substitutos é realizada conforme os critérios normativos estabelecidos, por meio de Portaria de Pessoal (peça 130). A Anatel informou ainda que, até dezembro de 2021, os nomes indicados para Conselho Diretor eram enviados diretamente à Casa Civil. No entanto, a Casa Civil, por meio do Ofício 80/2022/SE/CC/CC/PR, de 12/1/2022, orientou que as futuras indicações deveriam ser previamente submetidas ao MCom.

318. A substituição dos Diretores na Aneel não segue um procedimento padronizado, sendo conduzida conforme as circunstâncias específicas de cada caso. A agência apontou que, antes da edição Lei 13.848/2019, a composição incompleta era recorrente e ainda perdura até os dias de hoje, impactando negativamente suas atividades (peça 145, p. 20):

‘Antes da edição dessa norma, as vacâncias não eram preenchidas por servidores, e a composição incompleta do colegiado era uma situação recorrente, conforme mencionado no parágrafo 19 do Ofício ANEEL nº 90/2024–AIN/ANEEL, de 17/12/2024.

Entre maio de 2024 e janeiro de 2025, ocorreu a primeira vacância de um cargo de Diretor da ANEEL após a vigência da Lei nº 13.848/2019, sem que houvesse lista triplace aprovada. A ausência dessa indicação resultou na permanência prolongada do cargo vago, comprometendo a composição plena da Diretoria Colegiada e impactando a regularidade das decisões da Agência.

Por outro lado, entre 2020 e 2022, também ocorreram vacâncias de diretores nomeados pelo Presidente da República. No entanto, nesses casos, a composição do colegiado foi mantida por meio da designação de Diretores Substitutos, conforme previsto na legislação vigente.’

319. A Tabela 15 exibe a vacância em dias por ano em cada uma das agências analisadas, considerando os membros titulares e a eventual ocupação da vaga por um dos substitutos da lista triplace. Como critério para o prazo prolongado de vacância, considerou-se dez por cento da soma das seis maiores vacâncias, chegando-se ao valor de 38,3 dias.

Tabela 15: Vacância (em dias) no quadro do Conselho Diretor/Diretoria das agências.

Agência	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Anatel	57	26	0	11	1	22	0

<i>Aneel</i>	0	0	0	0	0	221	12
<i>ANM</i>	0	7	4	0	0	27	30
<i>ANP</i>	0	0	15	21	0	0	0

Nota: foram considerados apenas os casos de vacância definitiva.

320. *A principal causa dos casos prolongados de vacância no Conselho/Diretor das agências reguladoras é a intempestividade da indicação dos nomes dos membros titulares para o Conselho Diretor pelo Presidente da República.*

321. *Considerando que o término do mandato de cada membro é previamente conhecido, seria fundamental que as indicações ocorressem com a devida antecedência, garantindo a continuidade da gestão e evitando períodos de indefinição.*

322. *Assim, por exemplo, cita-se o caso atual da Anatel, em que há duas vagas ocupadas por substitutos, decorrentes do final dos mandatos dos Conselheiros Moisés Queiroz Moreira, em 4/11/2023, e Artur Coimbra de Oliveira, em 4/11/2024. Em 4/11/2025 ocorrerá o fim do mandato do Conselheiro Vicente Bandeira de Aquino Neto, situação em que haverá, portanto, três vagas abertas caso não sejam nomeados os novos titulares.*

323. *Situação similar ocorre nas outras agências reguladoras, conforme evidenciada na Tabela 16, que mostra o grande lapso temporal entre as datas do término do mandato do ex-Conselheiro e da mensagem presidencial encaminhada do Senado Federal com a indicação do novo titular. Nota-se que os prazos chegam a superar mais de um ano em dois casos.*

Tabela 16: Vacância atual dos membros titulares no quadro diretor das agências reguladoras.

<i>Agência</i>	<i>Ex-Membro</i>	<i>Fim do mandato</i>	<i>Já houve indicação pelo PR?</i>	<i>N. da Msg. Pres.</i>	<i>Data do ofício</i>
<i>ANM</i>	<i>Guilherme Santana Lopes Gomes</i>	<i>4/12/2024</i>	<i>sim</i>	<i>1.621/2024</i>	<i>16/12/2024</i>
<i>Anatel</i>	<i>Moisés Queiroz Moreira</i>	<i>4/11/2023</i>	<i>não</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
	<i>Artur Coimbra de Oliveira</i>	<i>4/11/2024</i>	<i>não</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Aneel</i>	<i>Hélio Neves Guerra</i>	<i>24/5/2024</i>	<i>não</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>ANP</i>	<i>Cláudio Jorge Martins de Souza</i>	<i>21/12/2023</i>	<i>sim</i>	<i>1.609/2024</i>	<i>16/12/2024</i>
	<i>Rodolfo Henrique de Saboia</i>	<i>21/12/2024</i>	<i>sim</i>	<i>1.608/2024</i>	<i>16/12/2024</i>

Fonte: elaboração própria.

324. *Uma segunda causa identificada é o tempo para sabatina no Senado Federal. Este evento traz alto impacto na nomeação dos membros titulares do Conselho Diretor/Diretoria das agências reguladoras. A Tabela 17 indica um período médio de quatro meses, considerando o intervalo de tempo entre as datas do ofício de encaminhamento da mensagem presidencial ao SF e da publicação da nomeação no DOU.*

Tabela 17: Número de dias utilizados pelo Senado Federal para sabatina dos indicados a ocupar uma vaga de membro titular no quadro diretor das agências reguladoras.

<i>Agência</i>	<i>Membro</i>	<i>N. da Msg. Pres.</i>	<i>Data da Msg. Pres.</i>	<i>Data do ofício</i>	<i>Data da publicação</i>	<i>Quant. de dias</i>
<i>ANM</i>	<i>Guilherme</i>	<i>36/2021</i>	<i>12/02/2021</i>	<i>18/02/2021</i>	<i>02/08/2021</i>	<i>165</i>
	<i>Mauro Henrique</i>	<i>159/2022</i>	<i>01/04/2022</i>	<i>04/04/2022</i>	<i>25/04/2022</i>	<i>21</i>
	<i>Caio Mário</i>	<i>563/2023</i>	<i>30/10/2023</i>	<i>31/10/2023</i>	<i>27/12/2023</i>	<i>57</i>
<i>Anatel</i>	<i>Artur Coimbra de</i>	<i>682/2021</i>	<i>14/12/2021</i>	<i>16/12/2021</i>	<i>14/04/2022</i>	<i>119</i>
	<i>Carlos Manuel</i>	<i>543/2019</i>	<i>14/10/2019</i>	<i>15/10/2019</i>	<i>27/10/2020</i>	<i>378</i>
	<i>Alexandre Reis</i>	<i>591/2022</i>	<i>11/11/2022</i>	<i>16/11/2022</i>	<i>30/11/2022</i>	<i>14</i>

Aneel	Hélio Neves	89/2020	15/03/2020	16/03/2022	06/11/2020	235
	Sandoval Feitosa	165/2022	01/04/2022	04/04/2022	18/04/2022	14
ANP	Symone Christine	147/2020	15/04/2020	16/04/2020	10/11/2020	208
	Fernando	42/2022	10/02/2022	11/02/2022	18/04/2022	66
Tempo médio de dias						133

Nota: foram considerados casos exemplificativos de indicações ocorridas entre 2019 e 2024 das quatro agências.

325. Ressalta-se que houve o encaminhamento ao Senado Federal, em 16/12/2024, de dois indicados para a ANP e um para ANM, ainda pendentes de deliberação pelo SF. Até a data de elaboração deste relatório, somam-se, portanto, mais de oito meses do procedimento legislativo.

326. Terceiro, como colacionado no estudo de caso da Aneel, observa-se que existem períodos sem uma lista tríplice de substituição vigente. Tal situação ocorre em outras agências. Por exemplo, na ANM, o primeiro decreto publicado acerca da lista de substituição deu-se em 5/5/2023, com vigência de dois anos contínuos, conforme determinado pelo art. 10, § 4º, da Lei 9.886/2000. A segunda lista de substituição, contudo, somente foi publicada em 30/1/2025, embora em 4/12/2024 já houvesse uma vaga livre, em virtude do fim do mandato do ex-Diretor Guilherme Santana Lopes Gomes.

327. Durante a vacância de 57 dias ocorrida em 2019 na Anatel (Tabela 15), três processos ficaram sem deliberação, conforme noticiado na peça 130. Um deles tratava-se do SEI 53500.056388/2017-85, processo de alto impacto no âmbito da agência que discutiu a proposta de Regulamento de Continuidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC.

328. Cita-se também o atraso na edição do decreto presidencial com a lista tríplice dos substitutos a ocuparem as vagas no Conselho Diretor da Anatel, conforme evidenciado em notícia da mídia especializada (Teletime, 2024).

329. Por fim, foram identificados pontos da legislação cuja redação admite interpretações divergentes ou revela ausência de disciplinamento específico (peças 125, 130 e 145) referente à lista de substituição, prevista no art. 10 da Lei 9.986/2000, especialmente sobre:

- a) tempo de função de exercício, se Superintendente ou outras funções na agência;
- b) ordem de precedência do rodízio, se fixa ou rotativa;
- c) hipótese de ocorrência de três vacâncias simultâneas por mais de 180 dias;
- d) hipótese de rejeição da lista pelo PR;
- e) hipótese de impossibilidade de assunção pelo servidor mais antigo;
- f) hipótese de o indicado na lista sair da Agência antes da designação pelo PR;
- g) hipótese de expiração da lista sem nomeação e aplicação da regra de antiguidade;
- h) possibilidade ou não de um mesmo indicado figurar em listas tríplices futuras; e
- i) critérios para escolha dos indicados, se objetivos ou discricionários a cargo de cada agência.

330. Especificamente em relação ao § 1º do art. 10 da Lei 9.986/2000, a Anatel aponta existir dúvida sobre se a lista deve ser interpretada como uma ordem de preferência fixa ou como uma ordem de precedência rotativa (peça 130, p. 22). No primeiro caso, o primeiro nome da lista sempre assumiria a função de Conselheiro/Presidente Substituto, sendo novamente convocado caso a vaga fosse reaberta após o término de seu período de substituição. No segundo caso, o sistema funcionaria de maneira rotativa, de modo que o próximo nome da lista fosse chamado a cada nova substituição, independentemente de eventuais reconvoções do primeiro indicado.

331. Em outro giro, o § 3º não deixa claro como se dá a escolha do Superintendente ‘com maior tempo de exercício na função: seria aquele com mais tempo na mesma Superintendência ou o com mais tempo de cargo de Superintendente?’ Nesse sentido, vale destacar que houve duas consultas formais à Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto à Anatel (peça 130, p. 24):

a) Parecer 00700/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU, emitido em resposta ao Memorando 1131/2021/GPR, que tratou da substituição do Presidente da Agência em caso de vacância. Esse parecer reafirmou a necessidade de observância da lista de substituição previamente designada por Decreto Presidencial, sem, no entanto, estabelecer expressamente um entendimento definitivo sobre a ordem de convocação; e

b) Parecer 00793/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU, emitido em resposta ao Memorando 1324/2021/GPR, que analisou a questão da substituição interina após o término da vigência da lista triplíce. O documento concluiu que, ao final da validade da lista ou na ausência de nova nomeação, os integrantes da lista anterior não poderiam mais exercer o encargo, devendo o cargo ser assumido pelo Superintendente com maior tempo de exercício na função, conforme o § 3º do art. 10 da Lei 9.986/2000.

332. Outras questões que não encontram resposta no art. 10 da Lei 9.986/2000 foram levantadas pela Anel no Ofício 7/2025-AIN/ANEEL (peça 145, p. 21):

- O que ocorre na ausência de indicação dos servidores pela Diretoria Colegiada? Há prazo para que essa indicação seja feita?

- Caso a lista seja rejeitada pelo Presidente da República, há previsão de reapresentação ou substituição dos indicados?

- Os critérios para a escolha dos indicados são objetivos ou podem ser definidos livremente pela Diretoria Colegiada?

- A exigência de que os indicados sejam superintendentes ou equivalentes hierárquicos exclui a possibilidade de considerar outros critérios relevantes, como experiência na área específica do cargo vago?

- O conceito de 'maior tempo de exercício na função' refere-se exclusivamente ao cargo de superintendente ou pode abranger outras funções desempenhadas na Agência? Como deve ser contada essa antiguidade?

- Caso o servidor mais antigo na função não queira ou não possa assumir o cargo, há possibilidade de substituição?

- Se um servidor indicado se aposentar ou deixar a Agência antes da designação pelo Presidente da República, como deve ser feita a recomposição da lista?

- Existe impedimento para que um mesmo servidor seja indicado sucessivamente para listas triplíces futuras?

- Caso a lista triplíce expire sem nomeação e sem a aplicação da regra de antiguidade, a Diretoria Colegiada deve encaminhar nova lista ou o cargo permanece vago?

333. Já a ANP aponta que há dubiedade de interpretação no sistema de rodízio, presente no § 6º do art. 10, e na hipótese de ocorrência de três vacâncias simultâneas por mais de cento e oitenta dias, sendo tal tema já enfrentado pela PFE. Seguem comentários constantes da peça 125 (p. 3):

'Em que pese o atendimento pela ANP das recomendações da Advocacia-Geral da União, expressas por meio do PARECER nº 00015/2022/CGJUR/DEPCONSU/PGF/AGU, entende-se que a manutenção do texto legal em sua forma original é passível de produzir interpretação dúbia, em especial no que diz respeito ao conceito de 'sistema de rodízio', expressão constante do § 6º do referido art. 10.

Importa salientar que, no entendimento aplicado inicialmente pela ANP, antes da edição do aludido PARECER nº 00015/2022/CGJUR/DEPCONSU/PGF/AGU, a aplicação do disposto no art. 10, § 6º, da Lei 9.986/2000 impunha a convocação do servidor ocupante da segunda posição da lista após o encerramento do exercício da substituição pelo servidor na primeira posição, aplicando-se a mesma regra para a convocação do servidor na terceira posição na lista de substituição.

Após o conhecimento pela Agência do Parecer da AGU supracitado, os procedimentos foram alterados, de forma a observar a recomendação da AGU. Ainda assim, entende-se que a manutenção da expressão 'sistema de rodízio' é passível de gerar dupla interpretação.

Outro ponto que merece atenção é o procedimento a ser adotado na hipótese de ocorrência de três vacâncias simultâneas por mais de cento e oitenta dias. Nesse caso, considerando o disposto no § 7º do art. 10, entende-se que nenhum dos ocupantes da lista poderia permanecer em exercício, devendo

retornar às suas posições de origem. No entanto, restam dúvidas em relação ao tempo de afastamento necessário para que possam retornar ao exercício da substituição.'

334. *Dentre os principais efeitos, observa-se que no caso da Aneel, a ausência de um quadro completo da Diretoria gerou atrasos na agenda regulatória e no cumprimento de atribuições legais das agências reguladoras.*

335. *Conforme apontado anteriormente, para evitar a interrupção das atividades, Superintendentes previamente indicados pelo Conselho Diretor ou pela Diretoria Colegiada são designados pelo Presidente da República para assumirem interinamente as funções de Conselheiros. No entanto, a permanência desses indicados no cargo é limitada até 180 dias, conforme previsto na legislação (Lei 13.848/2019).*

336. *Terceiro, ao se convocar um Conselheiro/Diretor-Substituto, ocorre um potencial acúmulo – pelo menos transitório – de responsabilidades pelos Superintendentes substitutos no cargo de Conselheiro/Diretor, resultando em uma sobrecarga significativa e potencial comprometimento na execução plena de ambas as funções. Tais situações foram observadas nas agências:*

Anatel (peça 46)

'3.7.5. Nesses casos, para evitar a interrupção das atividades, são designados superintendentes previamente indicados pelo Presidente da República para assumirem interinamente as funções de Conselheiros. No entanto, a permanência desses indicados no cargo é limitada até 180 dias, conforme previsto na legislação (Lei nº 13.848/2019). Essa prática, embora necessária, acarreta desafios operacionais. Os superintendentes acumulam as responsabilidades de suas respectivas superintendências com as exigências do cargo de Conselheiro, resultando em uma sobrecarga significativa e potencial comprometimento na execução plena de ambas as funções.'

ANP (Portaria-ANP 171/2023, peça 125)

'Art. 10. Durante o período em que estiver exercendo o cargo de diretor interino, o substituto necessariamente acumulará, durante os primeiros trinta dias de substituição, as atribuições inerentes aos exercícios de ambos os cargos, e poderá optar pela remuneração que lhe for mais vantajosa desde o primeiro dia de efetiva substituição.'

337. *Além disso, nota-se que a transição constante de substitutos no quadro do Conselho Diretor/Diretoria traz grandes desafios operacionais, além da instabilidade institucional nas Agências, gerando impactos negativos na qualidade das decisões regulatórias. Isso ocorre porque, mesmo sendo servidores da agência, é necessário um período de transição e adaptação no cargo, além de haver a possibilidade de entendimentos dissonantes sobre matérias da agência entre um substituto e seu predecessor. Na peça 46 (p. 9), a Anatel relatou tal situação vivenciada atualmente, em que há dois cargos vagos de membros titulares na agência:*

'3.7.5. (...) Os superintendentes acumulam as responsabilidades de suas respectivas superintendências com as exigências do cargo de Conselheiro, resultando em uma sobrecarga significativa e potencial comprometimento na execução plena de ambas as funções.

3.7.6. Além disso, a longa espera pela nomeação de conselheiros gera instabilidade institucional na Agência, afetando diretamente a qualidade e a celeridade dos processos decisórios. Isso porque a análise de muitos temas acaba por ter de recomeçar do início nas transições entre substitutos, além de que há naturalmente a necessidade de que novas pessoas se inteirem dos temas, prejudicando soluções consensuais e desfavorecendo deliberações que sigam uma linha mais uniforme.'

338. *Essa instabilidade repercute no setor regulado, uma vez que este depende de decisões ágeis e consistentes para sua operação e planejamento. Da mesma forma, impacta nos consumidores dos serviços, uma vez que as ações regulatórias, caso não sejam incisivas e céleres, acabam por se mostrar ineficazes diante de ameaças urgentes a seus direitos.*

339. *Ademais, uma representatividade maior de Diretores-Substitutos pode favorecer o insulamento burocrático das agências, uma vez que o colegiado seria composto por membros não sabatinados por representantes eleitos, ampliando o déficit democrático. O conceito relaciona-se à restrição de acompanhamento e controle político dos atos reguladores, justificada pela independência exacerbada do*

corpo técnico das agências reguladoras frente ao setor regulado e ao próprio governo (Ramalho, 2009). Wildberger e Gileá (2020) discorrem sobre o tema:

*‘Observa-se que o alto grau de autonomia, desaguou na tecnicidade regulatória, e tem levado ao fenômeno do insulamento burocrático, trazendo um grande déficit democrático, pois os seus dirigentes não se submetem ao **accountability** eleitoral, sendo necessária a diminuição desse isolamento, dotando esses atos de legitimidade social.’*

340. Além disso, o atraso nas nomeações dos membros titulares do Conselho Diretor/Diretoria gera distúrbios no modelo de fixação dos mandatos por escalonamento, abreviando os prazos de permanência do indicado previstos no art. 6º da Lei 9.886/2000.

341. Citam-se os casos de vacância desde 2023 na Anatel e ANP: o futuro membro assumirá o mandato com um ano e oito meses a menos (no mínimo, considerando a data deste relatório), e não de cinco anos, conforme previsto em lei. Rememora-se que o quadro diretivo das agências abrange cargos em comissão, com mandato fixo e prerrogativas especiais – tais como a estabilidade conferida a seus ocupantes, os quais, após nomeados por meio de processos que seguem ritos especiais, não podem ser exonerados **ad nutum**.

342. A designação de diretores substitutos, e sua posterior convocação, constituiria, em tese, apenas uma medida transitória para suprir vacâncias decorrentes de mandatos interrompidos ou finalizados. Todavia, em muitos casos, é uma prática recorrente em que se observa a permanência do substituto por longos períodos, ante a intempestividade de indicação dos membros titulares, conforme mencionado anteriormente. Consoante se observa na Tabela 16, desde o final de 2023 existem vagas do quadro diretor da Anatel e ANP que vem sendo sucessivamente sendo ocupadas por diretores substitutos.

343. Finalmente, a ausência de indicações para ocupação dos cargos dos membros titulares do Conselho/Diretoria Colegiada, aliada à falta de critérios para escolha dos substitutos, tem gerado situações que esbarram no princípio da moralidade, resguardado no art. 37 da CF. Assim, por exemplo, conforme apontado na mídia especializada (Teletime, 2025) na Anatel, em 2025, um mesmo substituto ocupará um cargo no Conselho Diretor por mais de 180 dias, de forma consecutiva, uma vez que os designados figuram em mais de uma lista de substituição de vagas diferentes.

344. No que tange às boas práticas, observou-se a elaboração pelo MCom do ‘Manual de Indicações das Entidades Vinculadas’, aposto na peça 42 (p. 9-40). Especificamente em relação à Anatel, o documento resume a legislação, requisitos e etapas para indicação dos membros do Conselho Diretor e Consultivo, Ouvidor e lista de substituição.

345. Na ANP, a Portaria 171/2023 regulamenta os procedimentos internos para composição da lista de servidores e convocação para o exercício da substituição do cargo de Diretor durante o período de vacância que anteceder a nomeação de novo titular da Diretoria Colegiada. O procedimento de escolha foi sintetizado na peça 125 (p. 4):

‘1) A Superintendência de Governança e Estratégia (SGE) abre o processo administrativo para composição da lista e futura convocação dos servidores para o exercício do encargo de diretor durante o período de vacância que anteceder a nomeação de novo titular da Diretoria Colegiada (DC) da ANP.

2) A SGE consulta a Superintendência de Gestão de Pessoas e do Conhecimento (SGP) para verificação do atendimento aos requisitos necessários para assumir o cargo de diretor pelos servidores ocupantes do cargo CGE-I.

3) A SGE submete a listagem de servidores elegíveis para votação dos diretores.

4) Os diretores indicam nove nomes, em ordem de preferência, para composição das três listas tríplices a serem enviadas à Casa Civil para aprovação pelo Presidente da República.

5) A SGE contabiliza a pontuação atribuída a cada servidor e encaminha os resultados para aprovação da relação final pela DC e posterior envio ao Gabinete do Diretor-Geral (GAB), para encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República.

6) O Presidente da República designa, por meio de decreto publicado no Diário Oficial da União (DOU), os servidores que passam a compor a lista de substituição da DC da ANP, identificando a ordem de preferência na lista.'

346. Uma primeira medida que sanearia a vacância prolongada seria a indicação dos membros titulares do Conselho Diretor/Diretoria pela Presidência da República fosse realizada de forma prévia, prevendo, inclusive, o tempo de sabatina no Senado Federal. Tal situação foi evidenciada em poucas oportunidades. Na ANM por exemplo, o atual Diretor-Geral, Mauro Henrique Moreira Sousa, foi indicado em 1/4/2022 (Mensagem Presidencial 159/2022) para assumir a vaga decorrente do término do mandato de Victor Hugo Froner Bicca, que aconteceria então em 4/12/2022. Mauro Henrique Moreira Sousa foi nomeado pelo PR, por meio de um Decreto publicado em 25/4/2022, para assumir o cargo partir de 5/12/2022.

Conclusão

347. Dessa forma, conclui-se que a incompletude do colegiado do quadro diretor das agências reguladoras possui interrelação direta com o cumprimento das atribuições legais da agência e a tomada de decisões estratégicas. Conforme mostrado ao longo desta seção, as principais causas para essa incompletude são a intempestividade da indicação dos nomes dos membros titulares para o Conselho Diretor/Diretoria Colegiada pelo Presidente da República e os longos prazos de sabatina no Senado Federal. A terceira causa, acerca da dubiedade da legislação sobre a lista tríplice, está sob alcance desta Corte Federal de Contas e pode ser tratada por meio do aperfeiçoamento normativo das regras dispostas no art. 10 da Lei 9.986/2000.

348. Com base no exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se **recomendar** à:

a) à Casa Civil, em articulação com a AGU, MME, MCom, Aneel, ANP, Anatel e ANM, de fixar entendimento para disciplinar as regras para a indicação da lista de substituição para o Conselho Diretor/Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes e seu sistema de rodízio, dispostas no art. 10 da Lei 9.986/2000, de forma a uniformizar o procedimento de escolha nas agências reguladoras;

b) à Aneel, Anatel e ANM, de elaborar um normativo interno para regulamentar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição para o Conselho Diretor/Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no item anterior; e

c) à ANP que atualize seu normativo interno para regulamentar as regras, prazos, critérios de escolha e sistema de rodízio para a lista de substituição para a Diretoria Colegiada, com base no entendimento fixado pela Casa Civil, quando disponível.

349. As medidas apresentadas têm como objetivo aperfeiçoar os procedimentos de formação da lista de substituição dos indicados aos cargos do Conselho Diretor/Diretoria, de modo a manter o quadro completo do colegiado. Ademais, espera-se reduzir o estoque de processos sem deliberação por falta de quórum.

IV. CONCLUSÃO

350. Esta auditoria operacional avaliou a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados obtidos pelas agências reguladoras Aneel, ANP, Anatel e ANM, com foco nos setores de energia elétrica, petróleo, gás natural e biocombustíveis, telecomunicações e mineração, no período de 2015 a 2024. Para tanto, foram elaboradas e examinadas quatro questões de auditoria:

a) *Questão 1: Como os cortes orçamentários e contingenciamentos afetaram os resultados das agências reguladoras?*

b) *Questão 2: Como os déficits de pessoal, em relação ao previsto nas Leis 10.871/2004 e 11.046/2004, afetaram os resultados das agências?*

c) *Questão 3: Em que medida a insuficiência de estruturas correspondentes comprometeu os resultados institucionais das agências frente aos aumentos de atribuições previstos nas novas leis setoriais?*
e

d) *Questão 4: Em que medida a incompletude prolongada do quadro de Diretores ou Conselheiros, desde a Lei 13.848/2019, afetou as agências que passaram por essa situação?*

351. *Quanto à questão 1, constatou-se que os cortes orçamentários e contingenciamentos têm impactado as atividades das agências reguladoras, comprometendo áreas essenciais como fiscalização, administração, investimentos em tecnologia e inovação, e atendimento ao público.*

352. *Apesar de arrecadarem valores significativos por meio de taxas como a TFSEE (Aneel) e a CFEM (ANM), os recursos destinados às despesas discricionárias são insuficientes, evidenciando uma desconexão entre arrecadação e custeio.*

353. *Além disso, os referenciais monetários disponibilizados pelo Poder Executivo Federal têm sido inferiores aos solicitados, e os contingenciamentos orçamentários agravam a situação, limitando a execução de atividades planejadas.*

354. *A ausência de mecanismos que garantam a autonomia financeira das agências, conforme previsto na Lei 13.848/2019, intensifica os desafios enfrentados. Em contrapartida, a Anatel apresenta uma situação diferenciada, com maior autonomia financeira, respaldada pelo Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas.*

355. *Nesse sentido, propõe-se **determinar à Casa Civil**, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), Ministérios Supervisores e Agências, que apresentem, em até 180 dias, um plano para implementar efetivamente a autonomia financeira das agências reguladoras federais, conforme o art. 3º da Lei 13.848/2019, respeitando a legislação fiscal e orçamentária vigente, em especial os princípios da universalidade e unidade orçamentária.*

356. *Além disso, quanto ao planejamento orçamentário das agências, **recomenda-se à SOF/MPO e às agências reguladoras** que aprimorem a definição do referencial monetário das referidas autarquias, seguindo diretrizes como:*

a) *Envio prévio e em prazo adequado da projeção de necessidade orçamentária pelas agências, com base no planejamento quadrienal alinhado ao PPA;*

b) *Comunicação pela SOF/MPO do referencial monetário (RM) em tempo hábil para adequação; explicitação, caso o RM seja inferior à necessidade apresentada, de como as agências poderão realizar suas atividades essenciais, respeitando a autonomia administrativa e financeira prevista na Lei 13.848/2019;*

c) *Aplicação do processo às agências com receitas próprias e suficientes, após desvinculações constitucionais e legais, para sua manutenção operacional;*

d) *Elaboração da proposta orçamentária anual pelas agências com base no RM estabelecido; e*

e) *Consideração da experiência da Anatel, como boa prática, por garantir previsibilidade na execução de ações essenciais como fiscalização e atualização regulatória.*

357. *Esperam-se como benefícios que, privilegiando o planejamento e a previsibilidade, as agências reguladoras possuam os recursos necessários para executar sua missão institucional de forma completa e invistam em tecnologia e inovação, com potenciais efeitos sobre a efetividade de suas ações no ambiente regulatório.*

358. *Em relação à questão 2, a redução progressiva no quadro de servidores das agências, decorrente de restrições orçamentárias e da redução de concursos públicos, tem comprometido a capacidade operacional dessas instituições, especialmente em suas atividades de fiscalização. Entretanto, não foi possível mensurar adequadamente o déficit de pessoal dessas agências, já que os procedimentos de auditoria não identificaram estudos suficientes para justificar quais seriam os **quantitativos de servidores efetivos** adequados para a força de trabalho de cada agência.*

359. *Assim, somando-se o cenário de expansão dos setores regulados, conclui-se pela necessidade de aplicação de metodologia de dimensionamento da força de trabalho (DFT) a fim de determinar tecnicamente o quantitativo de **servidores efetivos** para o cumprimento da missão institucional frente às novas atribuições das agências, comparando com o quadro de servidores previsto em lei, sendo adequado monitoramento das ações tomadas pelas agências oportunamente.*

360. Assim, propõe-se **recomendar às agências reguladoras:**

a) aplicar metodologia DFT, avaliar os resultados e, em conjunto com Ministérios supervisores e MGI, elaborar plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias de cada agência e da União; e

b) em caso de alteração substancial de competências, atualizar o DFT, avaliar os resultados e, em conjunto com Ministérios supervisores e MGI, elaborar plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias de cada agência e da União.

361. Com isso, esperam-se como benefícios que as agências possam avaliar tecnicamente a necessidade de atualização quantitativa dos cargos efetivos das agências reguladoras e que se propiciem condições para que a força de trabalho das agências seja adequada às necessidades para cumprimento da missão institucional, proporcionando condições para prestação de serviços públicos adequados.

362. Sobre a questão 3, constatou-se que a estruturação implementada pelas agências tem se mostrado insuficiente para atender aos desafios regulatórios decorrentes da expansão de suas atribuições e da complexidade crescente do processo regulatório. A execução média da agenda regulatória das quatro agências avaliadas foi, em 2023/2024, de apenas 54%, indicando a necessidade de maior transparência e **accountability** na gestão dessas agendas.

363. Contudo, a Anatel apresentou um histórico de reduzidas alterações da agenda regulatória e possui publicações adequadas para esse acompanhamento, conforme demonstrado no Informe 60/2025/SUE (peça 243), ficando excluída da medida proposta sobre a transparência das informações.

364. Dessa forma, propõe-se, recomendar à Aneel, ANM e ANP que:

a) aperfeiçoem os mecanismos de transparência e **accountability** sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no seu portal eletrônico, acessíveis ao público em geral, além de assegurar que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações; e

b) garantam que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios.

365. Como benefícios na referida questão, deseja-se incrementar mecanismos de transparência e **accountability** sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no portal eletrônico e acessível ao público em geral, aperfeiçoando a governança setorial e favorecendo o acompanhamento do trabalho das agências.

366. Por fim, sobre a questão 4, verificou-se que a vacância prolongada de cargos diretivos, especialmente na Aneel, comprometeu a agenda regulatória, o estoque de processos e a estabilidade institucional. O estudo de caso revelou uma vacância, sem a designação, inclusive, de diretor substituto, de 233 dias na Aneel (25/5/2024 a 12/1/2025), resultando em 23 processos paralisados por falta de quórum.

367. A nomeação tardia de diretores titulares e a falta de padronização nos procedimentos de substituição produziram sobrecarga operacional para os substitutos e instabilidade institucional. A ausência de critérios claros para a formação das listas triplas e lacunas interpretativas na Lei 9.986/2000, como a definição do sistema de rodízio e o tratamento de vacâncias simultâneas, agravam a situação.

368. Nesse contexto, propõe-se **recomendar:**

a) à Casa Civil, em articulação com o MME, MCom, Aneel, ANP, Anatel, ANM e a Advocacia-Geral da União (AGU), que fixe entendimento para disciplinar as regras de indicação, requisitos e critérios de escolha para a lista de substituição, uniformizando o procedimento nas agências reguladoras;

b) à Aneel, Anatel e ANM, que elaborem normativos internos para regulamentar as regras, prazos, critérios de escolha e sistema de rodízio para a lista de substituição, com base no entendimento fixado pela Casa Civil; e

c) à ANP que atualize seu normativo interno para regulamentar as regras, prazos, critérios de escolha e sistema de rodízio para a lista de substituição, com base no entendimento fixado pela Casa Civil, quando disponível.

369. Esperam-se como benefícios o aperfeiçoamento dos procedimentos de formação da lista de substituição dos indicados aos cargos do Conselho Diretor/Diretoria, de modo a manter o quadro completo do colegiado e a uniformização desse processo entre as agências, reduzindo o estoque de processos sem deliberação por falta de quórum e melhorando o desempenho institucional.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

370. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

370.1 Determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, à Casa Civil, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério das Comunicações (MCom), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Mineração (ANM), que, em um prazo de 180 dias, seja apresentado plano de ação para efetivar a autonomia financeira das agências reguladoras federais, como preconiza a Lei 13.848/2019, art. 3º, e de forma a respeitar a legislação fiscal e orçamentária vigentes;

370.2 Recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

370.2.1 à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), em articulação com Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Mineração (ANM), que aperfeiçoe a definição do referencial monetário das agências, adotando as seguintes diretrizes:

a) as agências devem encaminhar previamente, e em prazo suficiente, para análise da SOF/MPO a projeção de sua necessidade orçamentária, com base no planejamento quadrienal alinhado às diretrizes do Plano Plurianual (PPA);

b) a SOF/MPO informará o referencial monetário (RM) a ser considerado para o período em prazo suficiente para a adequação pelas agências;

c) caso o RM seja menor que a necessidade orçamentária apresentada previamente, a SOF/MPO deve informar de que modo a agência poderá realizar suas atividades essenciais, respeitando a autonomia administrativa e financeira prevista no art. 3º da Lei 13.848/2019;

d) o processo deve ser aplicado quando as agências reguladoras possuírem receitas próprias e suficientes, após eventuais desvinculações constitucionais e legais, para sua manutenção operacional;

e) com base no RM estabelecido pela SOF/MPO, cada agência elaborará sua proposta orçamentária anual; e

f) a experiência do processo orçamentário da Anatel, respaldada pelo item 9.5 do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, constitui boa prática a ser considerada, uma vez que assegurou previsibilidade na execução de ações essenciais como fiscalização e atualização regulatória.

370.2.2 à Casa Civil, em articulação com a Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério das Comunicações (MCom), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Mineração (ANM), fixar entendimento para disciplinar regras para a indicação da lista de substituição para o Conselho Diretor/Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes e seu sistema de rodízio, dispostas no art. 10 da Lei 9.986/2000, de forma a uniformizar o procedimento de escolha nas agências reguladoras;

370.2.3 à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que:

370.2.3.1 aperfeiçoe a metodologia de dimensionamento da força de trabalho com base na Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.3.2 em caso de alteração substancial de competências, atualize o dimensionamento da força de trabalho, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.3.3 aperfeiçoe os mecanismos de transparência e **accountability** sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no seu portal eletrônico, acessíveis ao público em geral, além de assegurar que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações;

370.2.3.4 garanta que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios; e

370.2.3.5 atualize seu normativo interno para regulamentar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição para a Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no **item 370.2.2**, quando disponível.

370.2.4 à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que:

370.2.4.1 aplique a metodologia de dimensionamento da força de trabalho com base na Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.4.2 em caso de alteração substancial de competências, atualize o dimensionamento da força de trabalho, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.4.3 aperfeiçoe os mecanismos de transparência e **accountability** sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no seu portal eletrônico, acessíveis ao público em geral, além de assegurar que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações;

370.2.4.4 garanta que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios; e

370.2.4.5 elabore um normativo interno para regulamentar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição para a Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no **item 370.2.2**.

370.2.5 à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que:

370.2.5.1 aplique a metodologia de dimensionamento da força de trabalho com base na Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério das Comunicações (MCom) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.5.2 em caso de alteração substancial de competências, atualize o dimensionamento da força de trabalho, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério das Comunicações (MCom) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União; e

370.2.5.3 elabore um normativo interno para regulamentar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição para o Conselho Diretor, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no **item 370.2.2**.

370.2.6 à Agência Nacional de Mineração (ANM) que:

370.2.6.1 aplique a metodologia de dimensionamento da força de trabalho com base na Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.6.2 em caso de alteração substancial de competências, atualize o dimensionamento da força de trabalho, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.6.3 aperfeiçoe os mecanismos de transparência e **accountability** sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no seu portal eletrônico e acessível ao público em geral, além de assegurar que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações;

370.2.6.4 garanta que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios; e

370.2.6.5 elabore um normativo interno para regulamentar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição para a Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no **item 370.2.2**.

370.3 nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens acima; e

370.4 arquivar os autos com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada em atendimento à determinação do Plenário na sessão de 28/8/2024, no âmbito do TC 005.747/2022-8, a partir de proposta no Ministro Vital do Rêgo para que fosse avaliada a conveniência e oportunidade de se efetuar “ação de controle prioritária, com o objetivo de investigar as consequências da eventual insuficiência organizacional sobre a gestão e os resultados esperados das onze agências reguladoras do país e também da Superintendência Nacional de Seguros Privados (Susep) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)”.

2. Conforme consulta aos sistemas informatizados deste Tribunal, em atendimento àquela determinação, foram autuados este processo e o TC 018.528/2025-2 (relator sorteado: Ministro Aroldo Cedraz), referente a auditoria operacional em curso na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com o objetivo de avaliar a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados obtidos das agências reguladoras relacionadas com transporte e aviação civil.

3. A presente fiscalização foi realizada na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), na Agência Nacional de Mineração (ANM) e na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), sob a coordenação da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) deste Tribunal.

4. O trabalho teve por objetivo geral avaliar a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados obtidos nessas agências, analisando o orçamento, a força de trabalho, as atribuições, a composição da diretoria e a agenda regulatória, tomando como referência o período compreendido entre 2015 e 2024 (últimos dez anos).

5. Para facilitar a compreensão, trago, a seguir, os principais pontos tratados na fiscalização, com acréscimo de algumas considerações, seguidos da análise quanto aos encaminhamentos sugeridos pela unidade especializada para cada achado.

Considerações iniciais

6. Inicialmente, cabe recordar que as agências reguladoras foram criadas a partir da edição da Lei 8.987/1995 (que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos), em período de reformas econômicas e administrativas, com o objetivo principalmente de diminuir o tamanho do Estado, garantir a regulação de setores estratégicos e a segurança das operações, atrair investimentos, promover a competição, proteger os direitos dos consumidores, propiciar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária, modernizando as respectivas infraestruturas e aumentando a qualidade e a eficiência desses serviços.

7. Para tanto, o ordenamento jurídico contém regras que buscam garantir autonomia administrativa e financeira às agências, de forma que possam cumprir adequadamente o seu papel.

8. Especificamente quanto às agências fiscalizadas, destaco que a Aneel foi criada por lei de 1996 e oficialmente instalada em 1997; a Anatel e a ANP, por leis de 1997; e a ANM, por lei de 2017, substituindo o antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Assim, a ANM é a mais nova das agências, em contraste com as outras, cujas leis de criação têm mais de 28 anos. Isso já indica situação diferenciada da ANM em termos de nível de maturidade institucional.

9. Todas essas agências desempenham papéis importantes nos respectivos setores da economia brasileira, que incluem as áreas de energia, comunicações, petróleo, gás natural, biocombustíveis e mineração, com atuação sobre uma grande quantidade de empresas reguladas,

responsáveis por gerir valores consideráveis, computados no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Portanto, as entidades lidam com tarefas complexas, ainda mais no contexto de adaptação a novas demandas de mercado e às tecnologias requeridas na atualidade.

10. Os desafios enfrentados não foram poucos ao longo da história, perpassando casos como a crise do apagão de energia em 2001 e o rompimento da barragem de Brumadinho em 2019, a título ilustrativo. Esses desafios acarretam constantes necessidades de aperfeiçoamentos regulatórios, com as consequentes elevação de dispêndios e necessidade de pessoal qualificado para fazer frente à execução de novas atribuições.

11. Nesse cenário, assume relevância a edição da Lei 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras – LAR), por meio da qual se objetivou direcionar esforços para uniformizar e aperfeiçoar aspectos de gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras.

12. Contudo, como afirmou a equipe de fiscalização, além dos movimentos no sentido de fortalecer a atuação das autarquias especiais, existiram outros que as enfraqueceram, gerando problemas como a redução dos orçamentos ou a falta de contratação de novos servidores.

13. Este Tribunal tem conhecimento de muitas das dificuldades vivenciadas, em vista de trabalhos já realizados, a exemplo da auditoria que visou aferir a governança das agências reguladoras de infraestrutura, por solicitação do Congresso Nacional (TC 012.693/2009-9, Acórdãos 2.261/2011 e 1.312/2013-Plenário, relatores: Ministros José Jorge e Benjamin Zymler, respectivamente), e das recentes auditorias efetuadas para examinar os procedimentos de análise dos requerimentos e de emissão da guia de utilização por parte da ANM (TC 039.511/2020-0, Acórdão 1.368/2024-Plenário, de minha relatoria) ou a estruturação desta agência sob o escopo da gestão de pessoas, das políticas de integridade, dos controles internos e dos indicadores de gestão (TC 031.788/2023-8, Acórdão 2.398/2025-Plenário, relator: Ministro Jhonatan de Jesus).

14. Diante desse contexto inicial, a equipe de fiscalização definiu as seguintes questões de auditoria:

“a) Questão 1: Como os cortes orçamentários e contingenciamentos afetaram os resultados das agências reguladoras?”

b) Questão 2: Como os déficits de pessoal, em relação ao previsto nas Leis 10.871/2004 e 11.046/2004, afetaram os resultados das agências?”

c) Questão 3: Em que medida a insuficiência de estruturas correspondentes comprometeu os resultados institucionais das agências frente aos aumentos de atribuições previstos nas novas leis setoriais? e

d) Questão 4: Em que medida a incompletude prolongada do quadro de Diretores ou Conselheiros, desde a Lei 13.848/2019, afetou as agências que passaram por essa situação?”

15. Os achados dos trabalhos serão mencionados a seguir. Desde já, observo que a respectiva matriz foi validada junto aos principais *stakeholders*, em painel realizado em 30/4/2025, com a presença de 157 participantes.

Prejuízo à autonomia financeira da Aneel, ANM e ANP no processo orçamentário anual

16. A equipe constatou que as restrições orçamentárias têm impactado significativamente essas agências reguladoras, comprometendo a efetivação do planejamento e a realização de suas missões institucionais, em áreas essenciais como fiscalização, administração, investimentos em tecnologia e inovação e atendimento ao público.

17. As restrições ocorrem em diferentes fases, que vão desde a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), quando as agências acabam por ter de reduzir sua programação para se adequarem ao limite orçamentário fixado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), passando pelos cortes orçamentários por ações do Poder Legislativo (durante a tramitação do PLOA) ou do Poder Executivo, até os contingenciamentos, efetuados na execução orçamentária, devido à situação fiscal da União.

18. Segundo apurado, a diferença entre os valores planejados pelas agências e os referenciais monetários informados pela SOF (ou seja, os limites para a elaboração das propostas orçamentárias dos órgãos setoriais quanto às suas despesas, conforme exemplo à peça 117) aumenta de forma progressiva, tendo alcançado montante significativo em 2025 (diferença de R\$ 114 milhões no caso da ANP e R\$ 84 milhões no caso da Aneel, por exemplo). Há, ainda, reduções em termos nominais no referencial monetário de 2025, em comparação com os exercícios anteriores, acentuando-se a diferença.

19. Também foi apontado que, apesar de a Aneel, a ANM e a ANP arrecadarem recursos suficientes para sua manutenção, grande parte dos valores é destinada a finalidades diversas, com prejuízo ao cumprimento de suas missões institucionais.

20. Os tributos arrecadados pelas quatro agências reguladoras encontram-se listados na Tabela 2 do relatório. Considerando que nem todos eles estão vinculados diretamente às atividades desempenhadas pelas entidades, a equipe, para fundamentar o achado, analisou duas taxas que têm essa característica de forma clara: a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), arrecadada pela ANM, e a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica (TFSEE), arrecadada pela Aneel.

21. As Figuras 2 e 3 do relatório mostram a relação entre a receita arrecadada com esses tributos e o referencial monetário fixado para essas agências. Os dados que originaram a comparação relativamente à Aneel (peças 44 e 145) serão expostos na tabela a seguir, com inclusão de uma coluna com os valores das despesas discricionárias e obrigatórias empenhadas, para permitir uma visão quantitativa dos correspondentes montantes:

Ano	Receita Arrecadada (A)	Referencial Monetário (B)	Despesas Liquidadas (C)	A/B	A/C
2020	761.702.433	160.000.000	321.919.284	4,8	2,4
2021	843.941.654	137.600.000	309.325.980	6,1	2,7
2022	937.322.892	147.424.640	342.372.205	6,4	2,7
2023	1.136.026.069	187.424.640	387.910.870	6,1	2,9
2024*	1.143.157.256	187.424.640	352.089.012	6,1	3,2

*Até o mês de novembro

22. Como se nota, ainda que o valor arrecadado pela Aneel nos últimos cinco anos tenha crescido significativamente, esse mesmo comportamento não ocorreu quanto ao referencial monetário a ela destinado, que foi superado em seis vezes pela taxa arrecadada, a partir de 2021. Sobre a comparação com as despesas liquidadas, é possível presumir, sem entrar na análise dos casos concretos, que a menor diferença pode derivar de ajustes ao longo de todo o processo orçamentário, anotando-se que há amparo no ordenamento jurídico para alterações no referencial monetário informado pela SOF.¹ De qualquer modo, os números mostram que a receita arrecadada seria suficiente para cobrir as despesas da entidade.

¹ A Portaria SOF/MPO 134/2025 exemplifica essa situação, ao detalhar as etapas da proposta quantitativa, especificamente na relativa à captação, nos seguintes termos:

“a) no âmbito dos órgãos do Poder Executivo, para as despesas primárias discricionárias e obrigatórias com controle de fluxo, exceto benefícios obrigatórios aos servidores, empregados, militares e seus dependentes (benefícios aos servidores), as etapas consistem em:

23. Essa situação não constitui novidade, pois o TCU a identificou:
- a) no TC 033.793/2015-8, relativo à auditoria operacional acerca da arrecadação e da aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações² e da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) (Acórdão 749/2017-Plenário, relator: Ministro Bruno Dantas); e
 - b) no TC 008.293/2015-5, referente ao Relatório Sistêmico de Fiscalização de Infraestrutura de Telecomunicações (FiscTelecomunicações), elaborado para tratar de questões relativas à formulação e à execução de políticas públicas do setor de telecomunicações vigentes após as privatizações realizadas em 1998 (Acórdão 28/2016-Plenário, relator: Ministro Bruno Dantas).
24. Outra questão mencionada se relaciona à desvinculação de receitas da União (DRU), que permite ao governo federal utilizar livremente parcela das receitas de taxas que, por regra, seriam destinadas a fundos e a despesas específicas, também já abordada no citado Acórdão 2.261/2011-Plenário.
25. No relatório que fundamentou esse último acórdão, observou-se que a medida seria prejudicial ao setor que contribuiu com a arrecadação, por abrir a possibilidade de que parte de seus recolhimentos não seja aplicada em prol do seu desenvolvimento, de forma a se pensar, nos casos de arrecadação superior ao montante liberado para o custeio das agências, na possibilidade de “revisão dos percentuais estabelecidos para as taxas cobradas, em benefício dos usuários e dos agentes econômicos dos setores em questão”.
26. Na oportunidade, foi recomendado à Casa Civil da Presidência da República que, nos casos da Aneel e da Anatel, realizasse “análises acerca dos valores das taxas de fiscalização praticadas e das sanções impostas, de modo a que as taxas de fiscalização sejam diminuídas para não onerar em demasia aqueles que pagam para ser fiscalizados, mantendo-se o caráter punitivo das sanções impostas no exercício das suas atividades regulatórias”.
27. Por fim, desperta a atenção o manifesto apresentado por onze agências reguladoras em nota conjunta divulgada em 4/6/2024, a fim de evidenciar os impactos de cortes orçamentários realizados sobre as suas atividades:

“Atualmente, a realidade vivenciada pelas Agências põe em risco toda a evolução ocorrida ao longo desses anos, tendo em vista a situação crítica orçamentária e de pessoal que estão enfrentando. Para se ter uma ideia, as Agências Reguladoras, juntas, arrecadam mais de 130 bilhões de reais por ano, enquanto o orçamento previsto para 2024 era de cerca de 5 bilhões de reais (valor insuficiente frente às necessidades), o que por si já demonstra a vantagem econômica desse modelo regulador. Contudo, fomos surpreendidos com um corte orçamentário de cerca de 20%, o que pode inviabilizar a realização das ações necessárias para que se possa minimamente continuar a fazer uma boa regulação” (destaques da equipe de fiscalização).

1. captação da:

1.1. proposta orçamentária setorial dos órgãos, com a previsão de alocação de recursos até o limite do referencial monetário informado; e

1.2. ‘restrição’, em campo e detalhamento específicos do SIOP, apontando eventual necessidade de recursos complementares, com indicação do conjunto de operações afetadas com a insuficiência na previsão de recursos alocados pelas UOs ou pelos OSs, acompanhada de justificativa, devendo ser ratificada por meio de ofício do Ministro de Estado do órgão, Secretário-executivo ou equivalente, em até dois dias úteis após o envio da proposta pelo órgão à SOF/MPO.

2. ajuste da proposta quantitativa, caso necessário, decorrente de alterações no referencial monetário ou de decisões alocativas informadas pela SOF/MPO após avaliação, por instâncias superiores, da proposta e da ‘restrição’ captadas” (destaques acrescidos).

² Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel)

28. Como boa prática, destacou-se que a Anatel, respaldada por dispositivos da Lei 9.472/1997 (que define ações específicas relacionadas ao planejamento orçamentário desta agência) e pelo Acórdão 749/2017-Plenário, tem conseguido maior previsibilidade e autonomia financeira por meio de planejamento plurianual.

29. Assim, foi proposta pela unidade instrutora determinação à Casa Civil da Presidência da República para que, em articulação com a SOF, os ministérios supervisores, a Aneel, a ANM e a ANP, apresente plano para implementar a autonomia financeira dessas agências, conforme art. 3º da Lei 13.848/2019 (a seguir transcrito), bem como recomendação visando ao aperfeiçoamento do processo de definição do referencial monetário, com base no planejamento quadrienal alinhado ao Plano Plurianual (PPA), tomando como base a experiência da Anatel:

*“Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela **autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira** e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação” (destaquei).*

30. Estou de acordo, no essencial, com essa proposta, considerando, especialmente, que ela: i) vai ao encontro das disposições legais que conferem autonomia financeira às agências reguladoras; ii) é aderente à legislação fiscal e orçamentária vigente; e iii) toma como referência o planejamento de médio prazo e os objetivos estratégicos das agências para a definição de suas necessidades, em harmonia com o princípio do planejamento, que permite conferir maiores condições e previsibilidade para que as agências desempenhem suas atribuições.

31. Decerto, a utilização dos recursos arrecadados pelas agências reguladoras tem sido importante para a manutenção do equilíbrio fiscal da União. Porém, é mister levar em conta que “a não destinação de recursos suficientes para as agências causa inúmeros impactos sobre os setores regulados, que têm uma importância significativa para a economia nacional”.

32. Para se ter uma noção da pequena representatividade das despesas dessas agências frente aos gastos públicos totais, em contraste com a relevância dos seus trabalhos, trago, a seguir, informações relativas ao exercício de 2025, obtidas para cada uma das agências fiscalizadas, incluídas despesas referentes a encargos especiais³:

Agência	Orçamento Atualizado (R\$)	Despesas Empenhadas (R\$)	Despesas Pagas (R\$)	Representatividade nos gastos públicos totais
Aneel	6,28 bilhões	5,43 bilhões	3,79 bilhões	0,09%
Anatel	821,22 milhões	653,86 milhões	440,79 milhões	0,01%
ANM	7,43 bilhões	6,87 bilhões	3,56 bilhões	0,09%
ANP	68,84 bilhões	38,70 bilhões	31,39 bilhões	0,77%

33. Nesse cenário, a determinação e a recomendação propostas têm, sim, potencial, a partir da conciliação dos desafios fiscais com necessidades das agências, para limitar os efeitos negativos das restrições orçamentárias já na fase inicial do processo orçamentário, evitando prejudicar as importantes atividades finalísticas das agências de fiscalização e as iniciativas de investimentos

³ Endereços consultados, em 6/10/2025:

<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/32210-agencia-nacional-de-energia-eletrica>

<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/41231-agencia-nacional-de-telecomunicacoes>

<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/32396-agencia-nacional-de-mineracao>

<https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/32205-agencia-nacional-do-petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis>

necessárias ao aumento da eficiência na aplicação dos escassos recursos, como as que visam ao desenvolvimento de sistemas e à inovação por meio de novas tecnologias.

34. Por outro lado, é preciso reconhecer que as regras que regulam o processo orçamentário são válidas para todas as demais unidades orçamentárias da União, que também enfrentam grandes desafios para prover os recursos necessários ao cumprimento de suas missões.

35. Em razão disso, anuo ao entendimento da unidade especializada no sentido de que não cabem, neste momento, encaminhamentos específicos para as questões relativas à destinação de valores arrecadados pelas agências para outras finalidades e aos cortes e contingenciamentos orçamentários, até porque não foram apresentadas evidências de que os procedimentos estejam desconformes com o ordenamento jurídico.

36. No caso concreto da ANM, vale recordar que, no recente Acórdão 2.398/2025-Plenário, diante da verificação de que a destinação desproporcional de recursos à reserva de contingência tem comprometido sua capacidade de investimento e limitado o cumprimento de suas funções institucionais⁴, este Tribunal, considerando que a definição dos limites orçamentários escapa à esfera de governabilidade da ANM, informou o inteiro teor da deliberação ao Ministério da Fazenda (MF), ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, medida que deve ser replicada nesta oportunidade.

37. No mais, reforço que a determinação será destinada, entre outras unidades jurisdicionadas, à Casa Civil, em vista do seu papel de assistir diretamente o Presidente da República, sobretudo quando se trata de missões transversais, que exigem coordenação e integração de ações governamentais, e há decisão política a ser executada⁵, com amparo nas seguintes disposições do art. 3º da Lei 14.600/2023 (replicadas no art. 1º, incisos I a IV, do Anexo I do Decreto 11.329/2023):

“Art. 3º À Casa Civil da Presidência da República compete assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente nos seguintes aspectos:

I - coordenação e integração das ações governamentais;

II - análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;

III - avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal;

IV - coordenação e acompanhamento das atividades dos Ministérios e da formulação de projetos e de políticas públicas;

(...)”

⁴ Consoante dados expostos no seguinte trecho do voto condutor da deliberação:

“12. O relatório de fiscalização aponta que em 2021 foram destinados R\$ 300,9 milhões à reserva de contingência, valor que correspondeu a 45% do total das despesas previstas na LOA (R\$ 662,2 milhões); em 2022 o percentual subiu para 66% (R\$ 754,7 milhões de R\$ 1,14 bilhão); no ano de 2023 foi de 63% (R\$ 666,4 milhões de R\$ 1,06 bilhão); e para 2024 estimou-se que R\$ 359,3 milhões, 44% dos R\$ 808,3 milhões aprovados, fossem igualmente comprometidos com essa rubrica.

13. Esses valores demonstram que, em determinados exercícios, a reserva de contingência superou a soma das despesas obrigatórias e discricionárias previstas para a agência. A situação torna-se ainda mais crítica se se considerarem as receitas próprias da ANM: mais de 60% foram direcionados à reserva de contingência, alcançando o pico de 87,5% em 2022. Esses percentuais contrastam com os praticados no Orçamento-Geral da União, cuja reserva representou apenas 1,77% das receitas correntes em 2023.”

⁵ Conforme o exame dos comentários dos gestores à peça 265, p. 93-94.

38. E, pontualmente, faço reparo quanto à diretriz indicada na alínea “c” do subitem 370.2.1 do relatório da equipe de auditoria, por entender que não cabe à SOF, isoladamente, definir o modo pelo qual as agências podem realizar suas atividades essenciais em caso de o referencial monetário ser menor do que as suas necessidades. A meu ver, a complexidade dessa tarefa demanda ação articulada com as entidades interessadas.

39. Além disso, excluo a condicionante indicada na alínea “c” do mesmo subitem, pois entendo que o aperfeiçoamento do processo orçamentário independe de as agências reguladoras possuírem, ou não, receitas próprias suficientes para sua manutenção operacional. Essa manutenção é necessária para que cumpram suas relevantes missões. E a condicionante pode induzir ações visando criar novas taxas ou expandir as existentes, com maior ônus aos que pagam para ser fiscalizados e o consequente aumento do custo Brasil.

Ausência de estudos sobre dimensionamento da força de trabalho necessária às agências, limitando o planejamento e a capacidade de resposta às demandas

40. O segundo achado se relaciona à falta de dimensionamento da força de trabalho (DFT) que caracterize a quantidade de pessoal necessária ao funcionamento atual das quatro agências avaliadas. Isso também tem o potencial de prejudicar o desempenho e a capacidade de fiscalização sobre riscos associados à segurança nos setores estratégicos, ante a verificação de que o pessoal disponível a cada uma das agências tem diminuído gradativamente nos últimos anos, em contraste com o aumento da quantidade e do grau de complexidade de suas atribuições.

41. Ainda que tenham sido adotados procedimentos para simplificar a demanda de trabalho (como implantação de processos eletrônicos), as novas atribuições conferidas após as leis de criação das agências, em prol da melhoria das atividades regulatória e fiscalizatória⁶, representam grande desafio para o cumprimento de suas missões diante da redução dos respectivos quadros de pessoal.

42. A tabela a seguir, elaborada com dados extraídos da Figura 10 e das Tabelas 7 a 9 do relatório de fiscalização, mostra a redução do quadro de servidores das agências entre os anos de 2015 e 2025, por motivo de aposentadoria, demissão, exoneração a pedido, falecimento ou vacância, e a diferença entre o quantitativo de cargos aprovados por leis e os ocupados em 2025:

Agência	Quadro aprovado	Quadro de servidores em 2015	Quadro de servidores em 2025	Diferença entre 2015 e 2025	Diferença entre quadro aprovado e cargos ocupados em 2025
Anatel	1690	1291	1187	- 8%	- 30%
Aneel	765	630	553	-12%	-28%
ANM	2007	989	664	-33%	-67%
ANP	780	683	579	-15%	-26%

43. Ante esse quadro, as agências, entre outras medidas, têm, reiteradamente, solicitado, ao órgão responsável, autorização para realizarem concursos públicos destinados a repor o quadro de pessoal, tendo como referência o teto quantitativo previsto em lei. Entretanto, para as três últimas solicitações feitas pelas agências, em 2022, 2023 e 2024, foram observadas três situações: ausência

⁶ Exemplos: análise de impacto e de resultado regulatório, tomada de subsídios e realização de consulta e audiência públicas, instrumentos instituídos em lei de 2019, entre diversas outras normas que ampliaram as competências de cada agência, detalhadas nos itens 182 a 186 do relatório da equipe de fiscalização.

de resposta pelo ministério, resposta negativa por insuficiência orçamentária ou autorização em quantitativo bem inferior ao solicitado, consoante os dados da Tabela 11 do relatório.

44. Destaco que, nos casos da ANP e da Aneel, os concursos públicos específicos para contratação de pessoal remontam a longa data (2012, para nível superior, e 2015, para nível intermediário, no caso da ANP; 2010, no caso da Aneel), a revelar dificuldades na renovação no quadro de pessoal.

45. Mais uma vez, as limitações orçamentárias se colocam como causa do problema da escassez de mão de obra, também já observado em trabalhos anteriores do TCU, gerando atrasos na agenda regulatória⁷ e no cumprimento das atribuições legais.

46. A propósito, este Tribunal, por meio do Acórdão 817/2024-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), por exemplo, decidiu enviar cópia do relatório destinado a identificar riscos e oportunidades de melhoria na condução da política pública do Novo Mercado de Gás a diversos órgãos, incluindo o Congresso Nacional, a fim de subsidiá-los em suas funções institucionais de definição de diretrizes, implementação de políticas, estudos, regulação e proposições legislativas para o setor e, em especial, para que tomassem conhecimento e adotassem as providências que entendessem necessárias em relação “à grave deficiência de pessoal da ANP”.

47. A queda no número de fiscalizações é evidente:

a) na ANP, esse número passou de 94 em 2019 para 33 em 2024 (segundo dados da Figura 13);

b) na Aneel, as fiscalizações presenciais de barragens passaram de 79 em 2022 para 15 em 2024 (Figura 15); e

c) na ANM, as fiscalizações presenciais de lavra e de pesquisa mineral caíram de 1.489 e 1.716, respectivamente, em 2017, para 402 e 274, respectivamente, em 2024 (Figura 16).

48. Essa ocorrência, certamente, pode ter como uma das causas a redução do número de servidores nessas áreas, haja vista que:

a) na ANP, o número de auditores líderes passou de 22 para 13 no mesmo período;

b) na Aneel, o número de servidores responsáveis pela fiscalização passou de 112, em 2020, para 102, em 2024; e

c) na ANM, o número de servidores atuantes nas áreas mencionadas passou de 170, em 2019, para 137, em 2025.

49. Quanto à Anatel, embora os dados sobre a quantidade de fiscalizações não tenham sido mencionados, a redução no número de servidores da área é, igualmente, evidente, pois passou de 489, em 2015, para 345, em 2024 (Figura 17 do relatório).

50. Não obstante esse cenário, a equipe de auditoria mostrou que as agências auditadas não possuem dimensionamento da força de trabalho (DFT) com nível de maturidade suficiente para indicar adequadamente os correspondentes déficits de pessoal.

51. Para mitigar o problema, a unidade especializada propôs recomendar às agências que apliquem a metodologia de DFT para avaliar suas necessidades de pessoal, atualizando o documento em caso de alterações substanciais de competências, além de elaborarem planos de ação, em conjunto com os ministérios supervisores e o MGI, para adequar os quadros de servidores, considerando as condições orçamentárias próprias e as da União.

⁷ Agenda regulatória é um instrumento de planejamento da atividade normativa que contém o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência, nos termos do art. 21 da Lei 13.848/2019.

52. Neste ponto, julgo extremamente importante que esse dimensionamento seja efetuado com a maior precisão possível, diante dos apontamentos de que: i) as leis que fixaram os quantitativos de servidores para as agências foram editadas há mais de vinte anos, em um contexto bem diferente do atual, considerando que os setores regulados se expandiram e que houve aumento de atribuições das agências; e ii) o MGI leva em conta tal dimensionamento para autorizar concursos públicos.

53. Além disso, é relevante ponderar que o problema relacionado ao quadro de pessoal tende a se agravar, se não forem adotadas medidas para resolver a situação, em vista do número médio de evasão (por aposentadoria, demissão, exoneração a pedido, falecimento e pedido de vacância) nos últimos anos, como exposto na tabela a seguir, elaborada com base nos dados constantes do Apêndice D do relatório da presente fiscalização, bem como do número de servidores que recebem abono permanência e estão aptos a se aposentar a qualquer momento (23, na Anatel; 19, na Aneel; 185, na ANM; e 24, na ANP⁸):

Agência	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Média
Anatel	21	24	26	28	40	20	22	25	16	20	24,2
Aneel											10,3
ANM			45	9	91	42	32	36	23	29	38,4
ANP	28	27	32	19	37	15	1	29	19	22	22,9

54. Desse modo, não obstante a tarefa de dimensionar adequadamente a força de trabalho possa representar encargo adicional às entidades (item 20 do voto condutor do Acórdão 2.398/2025-Plenário), acato a proposta de recomendação da equipe, ressaltando que o seu teor considera a necessidade de se observarem as condições orçamentárias, tanto das próprias agências, como da União, com a imprescindível cautela quanto a não onerar o sério cenário fiscal atual.

Execução limitada da agenda regulatória pela incapacidade de acompanhar a evolução das atribuições das agências

55. O terceiro achado da fiscalização relaciona-se com a execução parcial da agenda regulatória (média de 54% no período de 2023-2024), igualmente com impacto nas áreas de fiscalização e de administração, na agilidade na tomada de decisões e na execução de projetos estratégicos, revelando a incapacidade das agências de acompanhar a evolução das suas atribuições.

56. A fim de ilustrar a situação, a tabela a seguir, extraída dos dados da Figura 20 do relatório, demonstra o total de iniciativas previstas e concluídas nas agendas regulatórias dos biênios de 2021-2022 e 2023-2024 da Anatel e da Aneel:

	2021-2022			2023-2024		
	Itens previstos	Itens cumpridos	Diferença	Itens previstos	Itens cumpridos	Diferença
Anatel	32	28	-13%	32	27	-16%
Aneel	137	74	-46%	22	18	-18%

⁸ Dados extraídos do mesmo apêndice, quanto à Anatel, Aneel e ANM, e do item 118 do relatório de fiscalização apreciado por meio do Acórdão 2.398/2025-Plenário, quanto à ANM.

57. Já a tabela seguinte, extraída da mesma figura, mostra os dados da ANP e da ANM, nos biênios de 2020-2021 e 2022-2023:

	2020-2021			2022-2023		
	Itens previstos	Itens cumpridos	Diferença	Itens previstos	Itens cumpridos	Diferença
ANP	73	23	-68%	82	23	-72%
ANM	30	9	-70%	50	10	-80%

58. Esses números sinalizam que a estruturação implementada no âmbito das agências para possibilitar o cumprimento de suas atribuições, em que pese contenha ações importantes (itens 275-280 do relatório), pode estar, de fato, sendo insuficiente para atender aos atuais desafios regulatórios, ante as limitações apontadas pelas agências para enfrentá-los, como as dificuldades para iniciar novos projetos e a impossibilidade de realizar atualização e investimentos em novas tecnologias, por questões orçamentárias (Tabela 12 do relatório).

59. Neste ponto, a equipe trouxe dados concretos para mostrar o aumento das competências originais das agências, com algumas novas e outras ampliadas. Considerando apenas as atribuições que lhes são próprias, houve aumento total de 34 para a Anatel, 22 para a Aneel, 33 para a ANP e 21 para a ANM (Tabela 13 do relatório).

60. Além disso, é preciso ponderar as novas atribuições de caráter amplo e comum, aplicáveis a todas as agências, introduzidas a partir do crescimento do setor regulado, evolução tecnológica, diversidade geográfica, severidade e aumento dos eventos climáticos e aparecimento de novas temáticas⁹, a exigir, por vezes, ações regulatórias urgentes.

61. Nesse contexto e diante da importância de se garantir o cumprimento das agendas regulatórias a partir da previsibilidade das respectivas ações, a equipe propôs recomendar à Aneel, à ANP e à ANM que aperfeiçoem a transparência e a *accountability* na execução dessas agendas. As medidas sugeridas incluem:

a) disponibilizar informações completas e atualizadas sobre a execução da agenda nos portais eletrônicos das agências, acessíveis ao público; e

b) incluir no relatório de gestão análise sintética dos dados sobre o cumprimento da agenda, com referência ao canal eletrônico e à data das informações.

62. Por sua pertinência e por estar devidamente fundamentada, não tenho reparos a fazer nessa proposta. Registro apenas que a unidade especializada não incluiu a Anatel nessa medida, pelo fato de esta agência apresentar histórico de reduzidas alterações de projetos da agenda regulatória em relação ao planejamento inicialmente aprovado.

63. Adicionalmente, verifico que os dados contidos nas tabelas acima podem indicar falha de planejamento na formulação das agendas regulatórias, em face do descolamento entre sua capacidade de trabalho e as agendas propostas, pelos baixos níveis de execução no caso da Aneel, da ANM e da ANP. O percentual de execução da Aneel, no biênio de 2023-2024, entretanto, passou a se situar em valor aceitável, próximo aos percentuais apresentados pela Anatel, a revelar prováveis ajustes na metodologia de planejamento.

64. É certo que as ações previstas nas agendas regulatórias devem estar alinhadas ao plano estratégico das agências, contendo a atividade normativa sobre temas prioritários a serem regulamentados durante sua vigência, consoante as disposições dos arts. 18 e 21 da Lei 13.848/2019. Contudo, como mandam a boa técnica administrativa e as diretrizes da governança pública, a

⁹ Exemplos dessas atividades foram indicados na nota de rodapé número 3.

exemplo das disposições do Decreto 9.203/2017¹⁰, a elaboração dessas agendas deve levar em conta as inevitáveis limitações de recursos.

65. Diante disso, entendo devido recomendar à ANP e à ANM que, à luz dessas disposições, adotem medidas a fim de procurar ajustar suas agendas regulatórias à capacidade de execução das atividades, consideradas essas limitações, de maneira a não haver frustração às expectativas da sociedade.

Prejuízo ao cumprimento das atribuições legais da Aneel e à tomada de decisões estratégicas pela incompletude do colegiado de diretores

66. O quarto achado focou na questão de vacâncias no quadro do Conselho Diretor ou da Diretoria das agências, conforme a Tabela 15 do relatório, reproduzida a seguir, com dados apenas de vacâncias definitivas, apresentados em dias por ano:

Agência	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Anatel	57	26	0	11	1	22	0
Aneel	0	0	0	0	0	221	12
ANM	0	7	4	0	0	27	30
ANP	0	0	15	21	0	0	0

67. A partir de estudo de caso na Aneel, mostrou-se que a ocorrência prolongada de vacância de um cargo na sua Diretoria, entre 25/5/2024 e 12/1/2025 (233 dias), resultou na paralisação de

¹⁰ “Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

(...)

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

(...)

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

(...)

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

(...)

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à **análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional**, observados os seguintes princípios:

(...)

II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

(...)

IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança” (destaques acrescidos).

23 processos, por falta de quórum para deliberação, além de aumentar o estoque de processos sem decisão, com prejuízo à celeridade.

68. Quanto à vacância de 57 dias na Anatel em 2019, três processos ficaram sem deliberação, e um deles tratava de tema com alto impacto, por versar sobre a proposta de Regulamento de Continuidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral (STFC).

69. A principal causa de vacância prolongada identificada foi a demora na indicação dos nomes dos membros titulares pelo Presidente da República, consoante detalhado na Tabela 16 do relatório, reproduzida a seguir, para evidenciar adequadamente a situação e os casos de demora na indicação superior a um ano:

Agência	Ex-Membro	Fim do mandato	Já houve indicação pelo PR?	N. da Msg. Pres.	Data do ofício
ANM	Guilherme Santana Lopes Gomes	4/12/2024	Sim	1.621/2024	16/12/2024
Anatel*	Moisés Queiroz Moreira	4/11/2023	Não	-	-
	Artur Coimbra de Oliveira	4/11/2024	Não	-	-
Aneel*	Hélvio Neves Guerra	24/5/2024	Não	-	-
ANP	Cláudio Jorge Martins de Souza	21/12/2023	Sim	1.609/2024	16/12/2024
	Rodolfo Henrique de Saboia	21/12/2024	Sim	1.608/2024	16/12/2024

*Os cargos vagos na Anatel e na Aneel foram preenchidos recentemente, após as nomeações dos novos membros por decretos do Presidente da República, de 28/8/2025, publicados no Diário Oficial da União de 29/8/2025 (Octavio Penna Pieranti, na vaga decorrente do término do mandato de Moisés Queiroz Moreira; Edson Victor Eugenio de Holanda, na vaga decorrente do término do mandato de Artur Coimbra de Oliveira; e Willamy Moreira Frota, na vaga decorrente do término do mandato de Hélvio Neves Guerra).

70. No âmbito do Senado Federal, a demora apurada para a realização da sabatina foi, em média, de 133 dias, considerando casos exemplificativos de indicações ocorridas entre 2019 e 2024 nas quatro agências (Tabela 17 do relatório).

71. Ainda foram constatadas: a) interpretações divergentes ou falta de disciplinamento específico referentes à lista de substituição prevista no art. 10 da Lei 9.986/2000¹¹; e b) existência de períodos sem uma lista tríplice de substituição vigente nas agências.

¹¹ “Art. 10. Durante o período de vacância que anteceder a nomeação de novo titular do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, exercerá o cargo vago um integrante da lista de substituição.

§ 1º A lista de substituição será formada por 3 (três) servidores da agência, ocupantes dos cargos de Superintendente, Gerente-Geral ou equivalente hierárquico, escolhidos e designados pelo Presidente da República entre os indicados pelo Conselho Diretor ou pela Diretoria Colegiada, observada a ordem de precedência constante do ato de designação para o exercício da substituição.

§ 2º O Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada indicará ao Presidente da República 3 (três) nomes para cada vaga na lista.

§ 3º Na ausência da designação de que trata o § 1º até 31 de janeiro do ano subsequente à indicação, exercerá o cargo vago, interinamente, o Superintendente ou o titular de cargo equivalente, na agência reguladora, com maior tempo de exercício na função.

§ 4º Cada servidor permanecerá por, no máximo, 2 (dois) anos contínuos na lista de substituição, somente podendo a ela ser reconduzido após 2 (dois) anos.

§ 5º Aplicam-se ao substituto os requisitos subjetivos quanto à investidura, às proibições e aos deveres impostos aos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, enquanto permanecer no cargo.

§ 6º Em caso de vacância de mais de um cargo no Conselho Diretor ou na Diretoria Colegiada, os substitutos serão chamados na ordem de precedência na lista, observado o sistema de rodízio.

72. Apesar de identificar as causas para as vacâncias prolongadas, a equipe apenas propôs recomendação visando aperfeiçoar as normas, enfatizando as questões referentes a interpretações divergentes ou à falta de disciplinamento específico quanto à lista de substituição, de modo a manter o quadro do colegiado completo e reduzir o estoque de processos sem deliberação por falta de quórum, medida entendida como de alcance desta Corte de Contas.

73. Aquiesço a essa proposta, levando em conta a grande quantidade de dúvidas suscitadas em relação à lista de substituição, as quais incluem a falta de definição precisa, entre outras questões, quanto: i) ao tempo de função de exercício que deve ser considerado para efeito de escolha do superintendente que integrará a lista; ii) à ordem de precedência do rodízio, se fixa ou rotativa; iii) ao procedimento aplicado nas hipóteses de ocorrência de três vacâncias simultâneas por mais de 180 dias, de rejeição da lista pelo Presidente da República, de impossibilidade de assunção pelo servidor mais antigo e de expiração da lista sem nomeação; e iv) à possibilidade, ou não, de um mesmo indicado figurar em listas tríplexes futuras (itens 329 a 333 do relatório).

74. Em acréscimo, chamo a atenção para aspectos mencionados pela equipe de fiscalização como efeitos dos apontamentos, no sentido de que:

a) os mandatos fixos para os dirigentes das agências reguladoras são elementos centrais da autonomia de gestão prevista no modelo institucional dessas entidades;

b) o atraso nas nomeações dos membros titulares do Conselho Diretor ou da Diretoria gera distúrbios no modelo de fixação dos mandatos por escalonamento, abreviando os prazos de permanência do indicado, previstos no art. 6º da Lei 9.886/2000;

c) a atuação de superintendentes como conselheiros ou diretores substitutos acarreta acúmulo de atribuições, que pode comprometer a execução plena de ambas as funções;

d) a transição constante de substitutos no quadro do Conselho Diretor ou da Diretoria traz desafios operacionais e instabilidade institucional, com possíveis impactos negativos na qualidade das decisões regulatórias; e

e) a representatividade maior de diretores-substitutos pode favorecer o “insulamento burocrático” das agências, por não se tratar de membros sabatinados pelo Senado Federal, ampliando o déficit democrático.

75. Por outro lado, é importante citar os casos de boa prática, em que a indicação de membros titulares do Conselho Diretor ou da Diretoria pela Presidência da República foi realizada de forma prévia, antes do término do mandato, prevendo, inclusive, o tempo de sabatina no Senado Federal (item 346 do relatório).

76. Diante desse panorama e considerando, em especial, que os problemas relatados têm impacto na qualidade e na celeridade das decisões regulatórias, com possível repercussão nos direitos dos consumidores dos serviços, sobretudo nos casos de ameaças iminentes a esses direitos, penso que esse achado reforça a importância de encaminhar cópia da deliberação a ser proferida, bem como do relatório completo elaborado pela equipe de fiscalização, além deste voto, às comissões mencionadas no item 36 deste voto, incluindo, ainda, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, o Senado Federal e a Casa Civil da Presidência da República, para subsidiar as ações a seu cargo.

§ 7º O mesmo substituto não exercerá interinamente o cargo por mais de 180 (cento e oitenta) dias contínuos, devendo ser convocado outro substituto, na ordem da lista, caso a vacância ou o impedimento do membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada se estenda além desse prazo” (redação do caput dada pela Lei 13.848/2019, que também incluiu os parágrafos no dispositivo).

77. O envio do relatório completo da fiscalização é oportuno porque o documento inclui, nos seus apêndices, informações complementares sobre a 1ª questão de auditoria, análise detalhada da situação atual dos quadros de servidores das agências e os resultados das pesquisas aplicadas.

78. Esse desfecho também se justifica porque este Tribunal, no Acórdão 2.261/2011-Plenário, recomendou à Casa Civil da Presidência da República que promovesse estudos com vistas a fixar prazos para a indicação de nomes pelo Executivo Federal, tanto na hipótese de vacâncias previsíveis – quando deveria ser delimitado um prazo de modo que a indicação se desse com a antecedência necessária para não haver solução de continuidade na autonomia decisória das agências –, quanto nas indicações decorrentes de vacâncias imprevisíveis, e comunicou àquele órgão e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados boas práticas capazes de aprimorar a governança regulatória, incluindo as seguintes:

“9.8.3. normatização de prazos para indicação, sabatina e nomeação de dirigentes dos entes reguladores;

9.8.4. criação de mecanismos/instrumentos formais que propiciem maior estabilidade e maior previsibilidade na descentralização de recursos para as agências;”

Considerações finais

79. Com esses encaminhamentos, é esperado que este Tribunal contribua efetivamente para que as agências fiscalizadas alcancem a autonomia financeira e de gestão prevista em lei, além da quantidade de pessoal necessária para que cumpram suas importantes atribuições, notadamente aquelas relacionadas à fiscalização e à regulação dos respectivos setores.

80. Além disso, há expectativa de que os comandos a serem expedidos favoreçam, de fato, a governança e a transparência sobre as atividades a cargo das agências e de que sejam aperfeiçoados os procedimentos de formação e utilização da lista de substituição, a fim de garantir quadros completos dos colegiados e evitar qualquer prejuízo à tempestividade e à qualidade de suas decisões.

81. Esforços para que sejam eliminados os prejuízos à realização das atividades de fiscalização e regulação, em virtude dos problemas detectados, devem ser empreendidos pelos órgãos e entidades responsáveis, pois podem impactar os resultados buscados quando essas agências foram criadas, com reflexos diretos nos consumidores brasileiros, que merecem a prestação de serviços públicos com qualidade e eficiência.

82. Neste ponto, vale mencionar que 23% dos agentes setoriais que responderam ao questionário aplicado pela equipe de fiscalização entenderam que as agências não têm conseguido atingir os resultados esperados para a sociedade e o setor regulado nos últimos cinco anos e 28%, que esse desempenho tem sido mediano (peça 265, p. 179).

83. Desse modo, vem em boa hora a notícia¹² de que a ANM publicou, no dia 1º/10/2025, portaria de nomeação, que elevará de 669 para 885 o número de servidores em atividade (um incremento de mais de 30%, o maior desde a sua criação).

84. Igualmente, a publicação do Decreto 12.647/2025, que autorizou a nomeação de candidatos aprovados e não classificados dentro do quantitativo de vagas originalmente previsto nos concursos públicos para provimento de cargos do quadro de pessoal da Aneel (20 vagas) e da Anatel (25 vagas), vem ao encontro das iniciativas buscadas.

¹² Notícia consultada, em 6/10/2025, no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/nomeacao-dos-novos-servidores-marca-virada-da-agencia>

85. Mais recentemente, em 31/12/2025, o governo federal autorizou a contratação temporária de até 50 profissionais para reforçar a atuação da Aneel, por meio da Portaria Conjunta MGI/MME 104/2025.

86. Embora não tenham capacidade de, por si, eliminar os problemas identificados por este Tribunal, esses eventos ratificam a oportunidade de se empreender as ações imprescindíveis para garantir maior governança sobre recursos estratégicos do país em áreas tão relevantes para o nosso desenvolvimento econômico e social.

87. Afinal, segundo dados compilados no relatório de auditoria: i) o setor de telecomunicações, regulado pela Anatel, é parte do setor de Tecnologia da Informação e Comunicação, que contribui com cerca de 7% do PIB nacional; ii) o setor elétrico, regulado pela Aneel, é um dos pilares da infraestrutura econômica do Brasil, sendo que a conta de luz compromete 4,54% do PIB *per capita* anual; iii) a indústria do petróleo e gás, incluída na área de atuação da ANP, por sua vez, é responsável por, aproximadamente, 17% do PIB; e iv) por fim, o setor de mineração, regulado pela ANM, contribui em cerca de 4% para o PIB.

88. Observo, ainda, que a deliberação a ser adotada vai ao encontro dos anseios dos servidores da agência, com efeitos em sua motivação, haja vista que muitos deles participaram da pesquisa realizada pela equipe de auditoria e contribuíram para mostrar que a área mais afetada pelos problemas orçamentários é a de fiscalização.

89. Antes de concluir, anoto que a União (representando o MPO), por meio da petição à peça 268, requereu a exclusão do processo da pauta desta sessão e a suspensão do feito por 60 dias, a fim de que possa se manifestar, em memorial, sobre as propostas de determinações e recomendações formuladas pela unidade especializada.

90. Entretanto, o próprio MPO apresentou, em 21/10/2025, memoriais ao meu gabinete, além de ter tido, previamente, a oportunidade de se manifestar sobre as proposições cogitadas pela equipe de fiscalização (peças 236 e 237), consoante análise do Apêndice A do relatório à peça 265.

91. Em linhas gerais, o memorial traz considerações sobre eventuais impactos quantitativos das propostas quanto às questões orçamentárias e, mais especificamente, quanto: i) à necessidade de sacrificar outras políticas públicas para atender integralmente as necessidades orçamentárias das agências e cumprir as metas de resultado primário; ii) à ausência de competência da SOF na priorização de políticas e programas das agências reguladoras (o que foi reconhecido neste voto); iii) ao fato de o tratamento diferenciado dispensado à Anatel decorrer de comandos da Lei 9.472/1997; iv) à criação de precedente capaz de induzir novas demandas de recursos por outros órgãos e entidades dotados de receitas próprias; e v) à existência do TC 015.321/2025-8, que trata de solicitação do Congresso Nacional para realizar fiscalização com o objetivo de avaliar, entre outros aspectos, o grau de autonomia funcional, administrativa, decisória e financeira de várias agências reguladoras.

92. Em que pese o mérito das preocupações externadas pelo órgão, não vislumbro razões para a retirada do processo de pauta ou a alteração nos encaminhamentos contidos neste voto, uma vez que:

a) a determinação visando apresentar plano de ação “para efetivar a autonomia financeira dessas agências reguladoras federais, como preconiza o art. 3º da Lei 13.848/2019”, já sinaliza a necessidade de se observar a “legislação fiscal e orçamentária vigente”; e

b) a recomendação que versa sobre o aperfeiçoamento dos procedimentos relativos à definição do referencial monetário não contém diretriz no sentido de que as necessidades orçamentárias das agências devem ser atendidas, sem maiores análises e ajustes.

93. Certamente, os meios de se conseguir dotar as agências da autonomia financeira prevista em lei demandará estudo por parte de todos os órgãos envolvidos, que pondere os obstáculos atualmente existentes para que esse objetivo seja atingido, inclusive os apontados pelo MPO.

94. Sobre o TC 015.321/2025-8, observo que a solicitação foi objeto de deliberação por meio do Acórdão 2.930/2025-Plenário, que autorizou efetuar diligência à SOF a fim de obter diversas informações sobre arrecadação de receitas, desvinculação de receitas da União, gestão orçamentária e financeira, reserva de contingência, referentes a algumas agências reguladoras (Anatel, ANM, Aneel, ANP, Anac, ANTT e Antaq), além de esclarecimentos sobre várias questões atinentes a esses temas, além de também autorizar a realização de auditoria nas questões suscitadas pela comissão solicitante, caso as informações recebidas da SOF não sejam suficientes para o integral atendimento do pleito. Todavia, tal processo e outros foram considerados na instrução deste feito.

95. Assim, infiro que não há razões que justifiquem alterações nos comandos consignados, sem prejuízo de que as questões colocadas pelo MPO sejam analisadas, com maior profundidade e abrangência, no monitoramento da decisão a ser editada nestes autos ou em futuras fiscalizações, inclusive no TC 015.321/2025-8.

96. Por fim, registro elogio à equipe de fiscalização (Alex Gois Orlandi, Marcello Eduardo Mônaco e Roger Souza de Paula) e aos dirigentes da AudElétrica (Glauco Garcia Scandaroli e Marcelo Leite Freire), por realizarem este trabalho, com metodologia e profundidade adequadas e, como dito, potencial de induzir melhorias relevantes.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Relatório de Auditoria Operacional
**AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA, GESTÃO E
RESULTADOS DA ANEEL, ANP, ANATEL E ANM**

TC 022.280/2024-3



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE ENERGIA E COMUNICAÇÕES
UNIDADE DE AUDITORIA ESPECIALIZADA EM ENERGIA ELÉTRICA E NÚCLEAR
AGOSTO/2025**

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL
AValiação da Estrutura e Funcionamento da ANEEL, ANP, ANATEL e ANM

TC: 022.280/2024-3

Fiscalização: Fiscalis nº 185/2024

Relator: Ministro Jorge Oliveira

Modalidade: Auditoria Operacional (Anop).

Ato originário: Ata 35, de 28/8/2024-Sessão Ordinária do Plenário (TC 022.280/2024-3).

Objetivo da auditoria: avaliar a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados obtidos pelas agências reguladoras relacionadas à energia elétrica, petróleo, gás natural e biocombustíveis, telecomunicações e mineração.

Ato de designação: Portarias de Fiscalização-AudElétrica 600/2024 (Planejamento), de 3/10/2024, 758/2024 e 162/2025 (Execução e Relatório).

Período abrangido pela auditoria: exercícios de 2015 a 2024 (últimos dez anos).

Período de realização da auditoria: Planejamento, de 7/10/2024 a 17/12/2024; Execução, de 18/12/2024 a 23/2/2025; e Relatório, de 24/2/2025 a 30/4/2025.

Equipe de auditoria:

AUFC	Matrícula	Lotação
André Delgado de Souza (supervisor entre 7/10/2024 e 16/1/2025) Glauco Garcia Scandaroli (supervisor entre 17/1 e 30/4/2025)	7.608-2 10.626-7	AudElétrica
Alex Gois Orlandi (coordenador)	12.146-0	AudElétrica
Marcello Eduardo Mônaco	12.396-0	AudPetróleo
Roger Souza de Paula	11.879-6	AudComunicações

Unidades fiscalizadas: Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério das Comunicações (MCom), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e Agência Nacional de Mineração (ANM), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Dirigentes das unidades:

Dirigente	CPF	Cargo	Data Início do Exercício
Alexandre Silveira de Oliveira	790.224.996-34	Ministro do MME	1/1/2023
Frederico de Siqueira Filho	936.338.904-91	Ministro do MCom	4/4/2025
Rodolfo Henrique de Saboia	347.476.487-04	Diretor-Geral da ANP	29/9/2021
Mauro Henrique Moreira Sousa	237.341.833-91	Diretor-Geral da ANM	5/12/2022
Sandoval de Araújo Feitosa Neto	553.198.313-15	Diretor-Geral da Aneel	15/8/2022
Carlos Manuel Baigorri	007.573.671-35	Presidente da Anatel	14/4/2022

Processos conexos:

Processo	Descrição	Decisão	Relator
012.693/2009-9	Auditoria Operacional na governança regulatória das Agências Reguladoras de Infraestruturas.	Acórdão 1.312/2013- Plenário	Min. Benjamin Zymler
021.059/2019-5	Relatório de acompanhamento da avaliação realizada pela Anatel do equilíbrio econômico-financeiro das concessões e da saúde financeira das concessionárias.	Acórdão 1.171/2021- Plenário	Min. Jorge Oliveira
017.694/2020-5	Representação para apurar eventual responsabilidade dos gestores da Anatel quanto às possíveis falhas no controle público dos bens reversíveis, em descumprimento aos arts. 86, parágrafo único, inciso III, 93 e 101 da Lei 9.472/1997.	Acórdão 549/2024- Plenário	Min. Benjamin Zymler
021.350/2020-5	Relatório de acompanhamento da atuação da Anatel e do MC no processo de gestão das outorgas de uso de radiofrequências conferidas antes das alterações de 2019 na Lei Geral de Telecomunicações (LGT).	Acórdão 2.001/2022- Plenário	Min. Augusto Nardes
001.016/2022-9	Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na indicação de membro do Conselho Diretor da Anatel.	Acórdão 1.584/2024- Plenário	Min. Walton Alencar
017.199/2018-2	Relatório para avaliação dos riscos associados à deficiência de recursos orçamentários, do quadro de pessoal, dos procedimentos de fiscalização, arrecadação e cobrança da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).	Acórdão 343/2019- Plenário	Min. Aroldo Cedraz
019.587/2024-4	Representação para adoção das medidas necessárias a avaliar a legalidade da ameaça do Ministro de Minas e Energia de intervir na Aneel, em face da lentidão, ou omissão, da agência em tratar de assuntos de interesse do Ministério.	Acórdão 1.903/2024- Plenário	Min. Antonio Anastasia
037.796/2023-2	Representação para a análise das causas do blecaute ocorrido na Rede de Distribuição do estado de São Paulo a partir do dia 3/11/2023 e o acompanhamento das medidas adotadas pelo Governo Federal no que se refere à obtenção de explicações das concessionárias de distribuição de energia elétrica em São Paulo sobre a interrupção nos serviços públicos essenciais prestados.	Acórdão 2.191/2024 – Plenário	Min. Augusto Nardes
033.944/2020-2	Auditoria de acompanhamento de ações do governo federal para melhoria do ambiente regulatório com impacto na competitividade nacional com foco na implementação do decreto 10.139/2019.	Acórdão 836/2022 - Plenário	Min. Vital do Rêgo
030.375/2020-7	Acompanhamento para a identificação de riscos e oportunidades de melhoria na condução da política pública "novo mercado de gás", que visa à abertura do mercado de gás natural.	Acórdão 817/2024 - Plenário	Min. Walton Alencar
005.361/2023-0	Auditoria operacional realizada para analisar as fragilidades e oportunidades de melhoria do processo de distribuição de royalties associados à produção de petróleo e gás natural.	Acórdão 2.385/2024 - Plenário	Min. Jorge Oliveira

Relator: Jorge Oliveira**TC:** 022.280/2024-3**Unidade Responsável:** AudElétrica

O QUE O TCU FISCALIZOU?

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria operacional para fiscalizar agências reguladoras, abrangendo, inicialmente, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e Agência Nacional de Mineração (ANM), além do Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério das Comunicações (MCom).

A justificativa para a auditoria está relacionada principalmente a indícios de déficit no quadro de pessoal e no orçamento das agências, já que ações conduzidas pelas áreas de fiscalização e regulação podem estar sendo afetadas. A auditoria tem como escopo a dinâmica do orçamento atual, a força de trabalho de servidores efetivos disponível nas agências, as atribuições legais, a agenda regulatória, a composição e vacância dos membros da diretoria e o cumprimento da missão institucional das agências. Ressalta-se, ainda, que são observadas divergências institucionais entre os ministérios supervisores e as agências reguladoras, o que pode elevar o risco de instabilidade setorial, perda de confiança de investidores e de não atingimento dos objetivos do projeto de criação das agências.

O QUE O TCU ENCONTROU?

O Tribunal de Contas da União (TCU) identificou que o processo orçamentário atual prejudica a autonomia financeira da ANP, Aneel e ANM, possuindo a Anatel um desenho de elaboração orçamentária diferente das demais agências em função de decisão do Tribunal por meio do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas.

Em relação à força de trabalho de servidores efetivos disponível nas agências, a auditoria identificou que a ausência de estudos específicos para servidores efetivos sobre dimensionamento da força de trabalho necessária às agências limita o planejamento e a capacidade de resposta às demandas, refletindo-se na redução das fiscalizações realizadas pelas agências, sobretudo em áreas sensíveis como segurança de barragens.

No que tange aos resultados institucionais das agências frente aos aumentos de atribuições previstos nas novas leis setoriais, constatou-se que a incapacidade de acompanhar a evolução das atribuições das agências resultou em uma execução limitada da agenda regulatória.

Concernente à composição e à vacância dos membros da diretoria, foi feito um estudo de caso com a Aneel e identificado que a incompletude do colegiado de Diretores na Aneel prejudicou o cumprimento das atribuições legais da agência e a tomada de decisões estratégicas. Constataram-se lacunas de interpretação da Lei 13.848/2019.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

Propuseram-se encaminhamentos para tratar as principais causas identificadas. Sobre orçamento, propôs-se determinar à Casa Civil que seja apresentado plano para efetivar a autonomia financeira das agências reguladoras federais, conforme a Lei 13.848/2019; e recomendar à Secretaria de Orçamento Federal e às agências reguladoras que aperfeiçoem a definição do referencial monetário, considerando a experiência do processo orçamentário da Anatel.

Sobre força de trabalho, propôs-se recomendar às agências reguladoras que apliquem metodologia para Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT), com referência na Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022.

Sobre a expansão do aumento de atribuições legais e execução da agenda regulatória, propôs-se recomendar que as agências reguladoras aperfeiçoem os mecanismos de transparência e accountability pela disponibilização de canal eletrônico atualizado e acessível ao público em geral, inserindo no relatório de gestão síntese sobre cumprimento da agenda regulatória com um conjunto mínimo de informações.

Sobre a composição e a vacância dos membros da diretoria, foi proposta recomendação para que a Casa Civil fixe entendimento de interpretação sobre os pontos controversos identificados e que as agências elaborem um normativo para internalizar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição.

Espera-se que os encaminhamentos propostos efetivem a autonomia financeira prevista em lei; que a aplicação de DFT retorne tecnicamente as necessidades de servidores face às atribuições atuais; que se favoreça a governança e transparência sobre as atividades de regulação; e que se aperfeiçoem os procedimentos de formação da lista de substituição para garantir o quadro completo dos colegiados.

QUAIS OS PRÓXIMOS PASSOS?

Será realizado monitoramento do cumprimento das deliberações.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO.....	8
I.1. Problema de Auditoria	8
I.2. Objeto de Auditoria	8
I.3. Objetivo da Auditoria.....	8
I.4. Critérios	8
I.5. Metodologia	9
I.6. Organização do Relatório	10
II. VISÃO GERAL DO OBJETO.....	10
II.1. Contexto Histórico	11
II.1.1. Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	11
II.1.2. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	13
II.1.3. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	13
II.1.4. Agência Nacional de Mineração (ANM)	15
III. CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA	16
III.1. Cortes orçamentários e contingenciamentos nas agências reguladoras	16
III.1.1. Achado 1: Processo orçamentário atual prejudica a autonomia financeira da ANP, Aneel e ANM	16
III.2. Déicits de pessoal nas agências reguladoras	35
III.2.1. Achado 2: Ausência de estudos sobre dimensionamento da força de trabalho necessária às agências limita o planejamento e a capacidade de resposta às demandas....	36
III.3. Novas atribuições previstas nas leis setoriais	52
III.3.1. Achado 3: A incapacidade de acompanhar a evolução das atribuições das Agências resultou em uma execução limitada da agenda regulatória.....	52
III.4. Composição dos quadros de Diretores ou Conselheiros nas agências reguladoras...	65
III.4.1. Achado 4: A incompletude do colegiado de Diretores prejudicou o cumprimento das atribuições legais da Aneel e a tomada de decisões estratégicas.....	65
IV. CONCLUSÃO	76
V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	79
REFERÊNCIAS	83
LISTA DE FIGURAS	86
LISTA DE TABELAS.....	87
LISTA DE SIGLAS.....	88
APÊNDICES.....	90
Apêndice A - Comentários dos gestores e análise da equipe	90
Apêndice B – Matriz de Achados.....	98

Apêndice C – Informações complementares sobre a 1ª Questão de Auditoria	108
Apêndice D – Análise da situação atual dos quadros de servidores das Agências Reguladoras	114
Apêndice E – Resultados das pesquisas aplicadas pela equipe de auditoria	155

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria operacional autorizada por Deliberação do Plenário do TCU, conforme Ata 35, de 28/8/2024, no âmbito do TC 005.747/2022-8, referente a auditoria nos procedimentos de cobrança e na prescrição dos créditos constituídos pela ANM.

2. Na oportunidade, o Ministro Vital do Rêgo propôs que a Segecex avaliasse “a conveniência e oportunidade e de realizar uma ação de controle prioritária, com o objetivo de investigar as consequências da eventual insuficiência organizacional sobre a gestão e os resultados esperados das onze agências reguladoras do país e também da Superintendência Nacional de Seguros Privados (Susep) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)”.

I.1. Problema de Auditoria

3. O problema de auditoria está relacionado a indícios de impacto no desempenho das agências reguladoras decorrente de insuficiência organizacional em virtude de potencial déficit no quadro de pessoal e no orçamento, levando a ações insuficientes nas áreas de fiscalização e regulação. Adicionalmente, também são observadas divergências institucionais entre os ministérios e as agências reguladoras, o que também pode gerar instabilidade e impactar negativamente nas suas atividades.

I.2. Objeto de Auditoria

4. O objeto da auditoria é composto pela estrutura organizacional, a gestão e os resultados obtidos pelas quatro agências reguladoras sob responsabilidade da SecexEnergia: Anatel, Aneel, ANM e ANP, sobretudo orçamento, força de trabalho, atribuições, composição da diretoria, agenda regulatória e resultados.

I.3. Objetivo da Auditoria

5. O objetivo geral do trabalho é avaliar a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados obtidos das agências reguladoras relacionadas à energia elétrica, petróleo, gás natural e biocombustíveis, telecomunicações e mineração, analisando o orçamento, a força de trabalho, as atribuições, a composição da diretoria, a agenda regulatória e os resultados obtidos pelas agências nas áreas de atuação, tomando como referência o período entre 2015 e 2024 (últimos dez anos).

6. Como objetivos específicos, podem ser destacados:

- Identificar se a legislação existente oferece o devido suporte nas áreas de estrutura e gestão para que as missões institucionais das agências reguladoras sejam efetivamente cumpridas;
- Avaliar se os recursos disponíveis (orçamentários, financeiros, humanos) atendem às necessidades atuais das agências reguladoras;
- Mapear eventuais riscos e limitações existentes, que afetem a atuação das agências reguladoras; e
- Estabelecer uma estrutura piloto para fiscalização a ser aplicada nas demais sete agências reguladoras, além da CVM e Susep;

I.4. Critérios

7. Considerando o objeto definido para a auditoria, utilizaram-se, principalmente, os seguintes critérios:

- a) Lei 13.848/2019 (Lei Geral das Agências);
- b) Lei 10.841/2004 (Quadro de Pessoal das Agências);
- c) Decreto 10.411/2020 (Análise de Impacto Regulatório);
- d) Lei 14.802/2024 (Plano Plurianual – PPA);

- e) Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB);
- f) Decreto-Lei 200/1967 (dispõe sobre a organização da Administração Federal);
- g) Decreto 9.203/2017 (Governança);
- h) Decreto 12.150/2024 (Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória);
- i) Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo e criação da Agência Nacional do Petróleo – ANP);
- j) Portaria 265/2020 (Regimento Interno da ANP);
- k) Lei 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT);
- l) Decreto 2.338/1997 (regulamento da LGT);
- m) Lei 14.600/2023 (criação do Ministério da Comunicações – Mcom);
- n) Decreto 10.747/2021 (competências do Mcom);
- o) Decreto 9.612/2018 (dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações);
- p) Lei 5.070/1966 (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel);
- q) Lei 9.998/2000 (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust);
- r) Lei 10.052/2000 (Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel);
- s) Lei 13575/2017 (Cria a Agência Nacional de Mineração – ANM);
- t) Resolução ANM 170/2024 (Regimento Interno da ANM);
- u) Lei Federal 9.478/1997 (cria o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE);
- v) Lei 14.600/2023 (estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios);
- w) Lei 9427/1996 (cria a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel);
- x) Decreto 2.335/97 (competências da Aneel); e
- y) Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988).

I.5. Metodologia

8. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18/2020), que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

9. Foram utilizadas principalmente as seguintes técnicas de auditoria: revisão documental; entrevistas; análise de conteúdo; circularização, com o confronto de informações e documentos; aplicação de questionários para servidores ativos das agências, agentes setoriais e ex-servidores das agências; e análise quantitativa e qualitativa de dados.

10. Preliminarmente, coletaram-se informações acerca do tema mediante pesquisa na legislação, antecedentes e contexto histórico, revisão normativa, análise das partes interessadas, análise orçamentária e financeira, inventário de sistemas e bases de dados, entrevistas, boas práticas, análise SWOT e identificação dos riscos.

11. A partir das informações requisitadas junto aos órgãos e entidades com atuação correlata ao assunto, elaborou-se matriz de riscos e matriz de planejamento preliminar. Para testar a consistência desta última, foi realizado, inicialmente, um painel interno que colheu sugestões de

colegas da AudElétrica, AudPetróleo e AudComunicações em uma reunião de *Kick-off* em 22/10/2024 e, posteriormente, um painel externo de validação da Matriz de Planejamento em 16/12/2024, que contou com 94 participantes, com representantes dos Ministérios (MME e MCom), agências reguladoras (Aneel, ANP, ANM e Anatel), CGU e auditores de quatro secretarias do TCU (Seinc, SecexContas, SecexInfra e SecexEnergia), instituições públicas e associações.

12. A matriz de planejamento (peça 81) apresenta o detalhamento de critérios, informações requeridas, fontes de informação, procedimentos de coleta de dados e procedimentos de análise de dados que serão executados para a obtenção de evidências apropriadas e suficientes que suportarão a opinião de auditoria. Foram elencadas as seguintes questões de auditoria:

Tabela 1: Questões de auditoria.

Questão	Descrição
1	Como os cortes orçamentários e contingenciamentos afetaram os resultados das agências reguladoras?
2	Como os déficits de pessoal, em relação ao previsto na Lei 10.871/2004, afetaram os resultados das agências?
3	Em que medida a insuficiência de estruturas correspondentes comprometeu os resultados institucionais das agências frente aos aumentos de atribuições previstos nas novas leis setoriais?
4	Em que medida a incompletude prolongada do quadro de diretores ou conselheiros, desde a Lei 13.848/2019, afetou as agências que passaram por essa situação?

13. Após a execução dos procedimentos de auditoria previstos na Matriz de Planejamento, foi elaborada a Matriz de Achados (Apêndice B).

14. Ainda, em atendimento às orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU, mais especificamente em seus itens 520 a 528, bem como ao contido no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a versão preliminar do relatório de auditoria foi encaminhada aos gestores dos órgãos e entidades auditadas no âmbito da presente fiscalização, com o objetivo de dar oportunidade de manifestação sobre os pontos levantados cuja análise integra o Apêndice A.

I.6. Organização do Relatório

15. Organizou-se o conteúdo deste relatório em cinco capítulos, sendo o primeiro deles esta Introdução (Capítulo I). O Capítulo II contém a visão geral do objeto, incluindo contextualização geral sobre as quatro agências reguladoras que foram objeto principal desta auditoria. O Capítulo III apresenta os achados referentes às quatro questões de auditoria formuladas. O Capítulo IV apresenta a conclusão como síntese do relatório e encaminhamentos. O Capítulo V apresenta as propostas de encaminhamento, quem tem o papel de orientar adoção de medidas por parte dos gestores para solucionar os problemas identificados.

16. Os Apêndices esboçam a análise dos comentários dos gestores, Matriz de Achados, a análise pormenorizada das questões 1 e 2, e os resultados da pesquisa realizada com aplicação de questionário.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

17. A criação das agências reguladoras foi respaldada por um arcabouço legal que buscou garantir sua autonomia e eficiência. Entre as principais leis que sustentam o funcionamento dessas agências, destaca-se a Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Essa lei é fundamental, pois estabelece as diretrizes para a delegação de serviços públicos à iniciativa privada, garantindo a continuidade e a qualidade dos serviços prestados à população.

18. Além disso, a Lei 9.491/1997, instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND), estabelecendo diretrizes para a privatização de empresas estatais e a criação de um ambiente

regulatório adequado para os setores desestatizados. A Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, foi essencial para o funcionamento das agências reguladoras ao estabelecer normas gerais para a atuação dos órgãos públicos, garantindo transparência, eficiência e controle social sobre suas atividades.

19. Após a criação das primeiras agências, foi a vez de a Lei 9.986/2000 estabelecer contornos direcionados à gestão de recursos humanos nas agências reguladoras, sendo aperfeiçoada ao longo do tempo por outras leis correlatas.

20. Quase vinte anos depois, a Lei 13.848/2019, conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras (LAR), foi a última relevante modificação, direcionando esforços para uniformizar e aperfeiçoar aspectos de gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras.

21. Pode-se observar, portanto, que o modelo das agências reguladoras tem cerca de trinta anos. Ao longo desse período, existiram alguns movimentos no sentido de fortalecer a atuação dessas autarquias, mas também de enfraquecer. Evidências nesse sentido podem ser obtidas em trabalhos acadêmicos e em auditorias anteriores do TCU, a exemplo de:

- Em auditoria realizada entre 2009 e 2010, julgada pelo Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge, o TCU apontou uma série de oportunidades para as agências reguladoras, entre elas, os desafios de governança devido à falta, à época, de uma lei geral que padronizasse suas operações. As agências, apesar de serem autarquias especiais, careciam de estabilidade orçamentária e tratamento diferenciado. A transparência no processo decisório era inconsistente, prejudicando o controle social, que já era limitado pela baixa participação pública. Além disso, não havia padronização em audiências públicas e ouvidorias, e faltavam processos formais de gerenciamento de riscos e avaliação de impacto regulatório;

- No estudo “Governança das agências regulatórias federais do Brasil: análise das tendências de configuração das diretorias durante os últimos vinte anos de reformas” conduzido no âmbito da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Dutra e Azumendi (2014) analisaram os perfis profissionais de 221 diretores de nove agências de regulação. Uma das conclusões foi que o Governo Federal pode ter utilizado a estratégia de deixar as diretorias vacantes, paralisando seu funcionamento ou indicando diretores interinos ao invés de indicar candidatos a estas diretorias para que eles fossem sabatinados pelo Senado e, sendo aprovados, pudessem exercer as suas funções com as prerrogativas plenas do cargo; e

- Em coluna assinada por Jerson Kelman (2024), em 29/10/2024, o especialista destacou problemas recentes relacionados às agências: (i) situações em que diretores são escolhidos não pela qualificação, mas pela vinculação política, (ii) orçamentos comprimidos, (iii) falta de reposição de servidores e, (iv) no caso do setor elétrico, leis são aprovadas conflitando com a governança da Aneel, além de questionamentos públicos de autoridades quanto à legitimidade das agências.

22. De forma geral, as agências reguladoras no Brasil surgiram em um período de reformas econômicas e administrativas, com o objetivo de garantir a regulação eficiente de setores estratégicos, promovendo a concorrência e protegendo os interesses dos consumidores em contexto de transformações significativas na administração pública e na economia do país. Esse período foi marcado por um movimento global de reforma do Estado, que buscava reduzir o papel do governo na economia e aumentar a eficiência dos serviços públicos.

23. A seguir, será feita uma contextualização das quatro agências que foram objeto dessa fiscalização: Anatel, Aneel, ANP e ANM.

II.1. Contexto Histórico

II.1.1. Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

24. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é responsável por regular e fiscalizar o setor de telecomunicações no país. Sua criação e evolução refletem a transformação do setor de telecomunicações brasileiro ao longo das últimas décadas, em um contexto de modernização e abertura de mercado.
25. A Anatel foi criada pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei 9.472/1997, como parte de um amplo processo de reforma do setor de telecomunicações, que incluiu a privatização do Sistema Telebrás, até então controlado pela União.
26. Antes da criação da Anatel, a Constituição Federal de 1988 já previa a necessidade de regulamentação do setor de telecomunicações e de criação de um órgão regulador. A Constituição estabelecia que os serviços de telecomunicações eram de competência da União, que deveria garantir a prestação adequada desses serviços. No entanto, foi apenas com a LGT que se definiu a estrutura regulatória moderna, incluindo a criação da Anatel como uma entidade autônoma e independente.
27. A Anatel foi concebida para ser uma agência reguladora com autonomia administrativa e financeira, com o objetivo de promover a competição, garantir a universalização dos serviços e proteger os direitos dos consumidores. Desde sua criação, a Anatel tem desempenhado um papel crucial na transformação do setor de telecomunicações no Brasil, supervisionando a transição de um modelo estatal para um mercado competitivo e dinâmico.
28. Atualmente, a Anatel regula e fiscaliza centenas de empresas que operam em diversos segmentos do setor de telecomunicações, incluindo telefonia fixa e móvel, internet banda larga, TV por assinatura e serviços de satélite. A diversidade e a quantidade de empresas reguladas refletem a complexidade e a importância do setor para a economia brasileira.
29. O setor de telecomunicações, regulado pela Anatel, é parte do setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), que contribui com cerca de 7% do PIB nacional (Bucco, 2024). Essa contribuição destaca o papel essencial que as telecomunicações desempenham na conectividade, na inovação tecnológica e no suporte a outros setores econômicos.
30. Ao longo dos anos, a atuação da Anatel foi moldada por diversas leis e regulamentações que buscaram adaptar o setor às novas tecnologias e demandas do mercado. Entre as principais leis que influenciaram a atuação da Anatel, destaca-se a Lei 12.485/2011, que estabeleceu o novo marco regulatório para a TV por assinatura no Brasil. Essa lei ampliou as atribuições da Anatel, incluindo a regulação dos serviços de televisão por assinatura, promovendo a competição e a diversidade de conteúdo.
31. Outro marco importante foi a Lei 13.879/2019, que alterou a LGT para permitir a adaptação das concessões de telefonia fixa para autorizações, um movimento que visou modernizar o setor e incentivar investimentos em infraestrutura de banda larga. Essa mudança refletiu a evolução do mercado de telecomunicações, com a crescente demanda por serviços de internet de alta velocidade.
32. Ao longo de sua história, a Anatel enfrentou diversos desafios e eventos relevantes. Um dos momentos mais significativos foi a privatização do Sistema Telebrás em 1998, que marcou a abertura do mercado de telecomunicações à iniciativa privada e a entrada de novos competidores. A Anatel teve um papel fundamental na regulação desse processo, garantindo que a transição ocorresse de forma ordenada e que os interesses dos consumidores fossem protegidos.
33. Outro evento importante foi a implementação do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), que estabeleceu metas para a expansão dos serviços de telecomunicações em áreas remotas e de difícil acesso, promovendo a inclusão digital e a universalização dos serviços.
34. Ao longo de sua história, a Anatel tem desempenhado um importante papel na promoção da competição, na proteção dos consumidores e na adaptação do setor às novas tecnologias e demandas do mercado. Suas ações e regulamentações têm sido fundamentais para o desenvolvimento

de um setor de telecomunicações moderno e eficiente no Brasil, contribuindo para a economia nacional.

II.1.2. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)

35. A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) é a entidade responsável por regular e fiscalizar o setor elétrico no Brasil. Sua criação foi parte de um amplo processo de reforma do setor elétrico, que visava modernizar a infraestrutura energética do país, promover a competição e garantir a qualidade dos serviços prestados aos consumidores.

36. A Aneel foi criada pela Lei 9.427/1996 e oficialmente instalada em 1997, com o objetivo de implementar as políticas do governo para o setor elétrico, regular as concessões de serviços de energia elétrica e garantir a modicidade tarifária e a universalização do acesso à energia.

37. Antes da criação da Aneel, a Constituição Federal de 1988 já estabelecia que a exploração dos serviços de energia elétrica era de competência da União, mas não previa a criação de uma agência reguladora específica para o setor. A criação da Aneel foi um passo importante para a estruturação de um modelo regulatório moderno, que buscava atrair investimentos privados e melhorar a eficiência do setor elétrico.

38. A Aneel foi concebida para ser uma agência reguladora com autonomia administrativa e financeira, com o objetivo de promover a competição, garantir a universalização dos serviços e proteger os direitos dos consumidores. Desde sua criação, a Aneel tem desempenhado um importante papel na transformação do setor elétrico no Brasil, supervisionando a transição de um modelo estatal para um mercado mais competitivo e dinâmico.

39. O setor elétrico regulado pela Aneel é um dos pilares da infraestrutura econômica do Brasil, contribuindo significativamente para o Produto Interno Bruto (PIB) do país. Em média, a conta de luz no Brasil compromete 4,54% do PIB per capita anual, segundo Associação Brasileira de Grandes Consumidores de Energia (Matos, 2023). A energia elétrica é essencial para o funcionamento de praticamente todos os setores da economia, desde a indústria até os serviços, passando pelo comércio e pela agricultura. A Agência lida com desafios complexos, como a questão atual dos subsídios e ineficiências que representam valores por volta de R\$ 100 bilhões (ABRACE, 2024).

40. Ao longo dos anos, a atuação da Aneel foi moldada por diversas leis e regulamentações que buscaram adaptar o setor às novas tecnologias e demandas do mercado. Entre as principais leis que influenciaram a atuação da Aneel, destaca-se a Lei 10.848/2004, que reestruturou o modelo do setor elétrico brasileiro, modificando as regras de comercialização de energia elétrica, de licitação para outorga de concessões, de obrigatoriedade da segmentação de atividades das empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica, de relação dos agentes com os chamados consumidores livres e cativos, dentre outras (Silva, 2010).

41. Ao longo de sua história, a Aneel enfrentou diversos desafios e eventos relevantes. Um dos momentos mais significativos foi a crise do apagão em 2001, que levou à implementação de um programa de racionamento de energia e destacou a necessidade de investimentos em infraestrutura e planejamento energético. A Aneel teve um papel fundamental na regulação das medidas emergenciais e na recuperação do setor após a crise.

42. Outro evento importante foi a expansão das fontes de energia renovável, como a eólica e a solar, que trouxe novos desafios regulatórios e oportunidades para o setor elétrico brasileiro. A Aneel tem trabalhado para integrar essas novas fontes ao sistema elétrico nacional, promovendo a diversificação da matriz energética e a sustentabilidade ambiental. Contudo, tais fontes também representam desafios atrelados à segurança no fornecimento e estabilidade da rede de transmissão, gerando constantes necessidades de aperfeiçoamentos regulatórios e considerável dispêndio de atenção pela agência.

II.1.3. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

43. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) é a entidade responsável por regular e fiscalizar as indústrias de petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil. Sua criação foi parte de um esforço para modernizar a gestão dos recursos energéticos do país, promover a competitividade e garantir a segurança e sustentabilidade das operações.
44. A ANP foi criada pela Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo) com o objetivo de implementar as políticas do governo para o setor energético, regular as concessões de exploração e produção de petróleo e gás, e garantir a segurança e a eficiência das operações.
45. Antes da criação da ANP, a Constituição Federal de 1988 já estabelecia que os recursos de petróleo e gás eram de propriedade da União e estabelecia que uma lei disporia sobre a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União. A criação da ANP foi um passo importante para a abertura do mercado, permitindo a entrada de empresas privadas e aumentando a competitividade do setor.
46. A ANP foi concebida para ser uma agência reguladora com autonomia administrativa e financeira, com o objetivo de promover a concorrência, garantir a segurança das operações e proteger os direitos dos consumidores. Desde sua criação, a ANP tem desempenhado um importante papel na transformação do setor de petróleo e gás no Brasil, supervisionando a transição para um mercado mais aberto e dinâmico.
47. A ANP contribuiu para o desenvolvimento do Brasil e do setor regulado, sendo a indústria do petróleo e gás no Brasil responsável por aproximadamente 17% do PIB nacional (AS, 2024; EPE, 2024). São quase 100 grupos econômicos atuando nas atividades de exploração e produção, e mais de 126 mil agentes nas atividades de distribuição e revenda de combustíveis (ANP, 2024a).
48. Ao longo de sua história, a ANP enfrentou diversos desafios e eventos relevantes. Em 2005, a Lei 11.097/2005 alterou a Lei do Petróleo, com o objetivo de introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira, ampliando as atribuições e alterando o nome da Agência, para incluir os biocombustíveis.
49. Desde a edição da Lei do Petróleo, as competências da ANP foram ampliadas consideravelmente por meio de outros dispositivos legais (ANP, 2024b). Além de atribuições quanto à regulação do biodiesel, introduzidas no ano de 2005, por meio da Lei 1.097/2005, no período de 2009 a 2011, a Lei do Petróleo foi alterada para atribuir à ANP novas competências relativas ao gás natural (Lei 11.909/2009), ao marco legal da exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos (Leis 12.276/2010, 12.304/2010 e 12.351/2010), aos biocombustíveis (Lei 12.490/2011) e ao hidrogênio (Lei 14.948/2024).
50. Um dos momentos mais significativos para a Agência e para o país foi a descoberta do pré-sal em 2006, que destacou a necessidade de um marco regulatório robusto para gerir os novos recursos, ficando a ANP responsável por aprovar os estudos geoeconômicos dos blocos do pré-sal a serem posteriormente licitados. O fato foi tão relevante que, no ano de 2013, propiciou a criação de uma empresa pública, a PRÉ-SAL Petróleo S/A (PPSA, 2024), vinculada ao Ministério de Minas e Energia e responsável por: gerir os Contratos de Partilha de Produção; representar a União nos Acordos de Individualização da Produção (Unitização); e gerir a comercialização de petróleo e gás natural.
51. Em 2021, houve aprovação do novo marco legal do setor de Gás Natural no Brasil por meio da Lei 14.134/2021 que alterou modelos no setor e passou a requerer ainda mais da agência reguladora (EBC, 2024), haja vista a expectativa dos investimentos e expansão do setor, reforçando a relevância das decisões técnicas da autoridade reguladora nesse setor tão importante para a economia brasileira.

II.1.4. Agência Nacional de Mineração (ANM)

52. A Agência Nacional de Mineração (ANM) é a entidade responsável por regular e fiscalizar o setor de mineração no Brasil. Sua criação foi parte de um esforço para modernizar a gestão dos recursos minerais do país, promover a sustentabilidade e garantir a segurança das operações de mineração.

53. A ANM foi criada pela Lei 13.575/2017, substituindo o antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), com o objetivo de implementar as políticas do governo para o setor mineral, regular as concessões de direitos minerários e garantir a segurança e a sustentabilidade das atividades de mineração.

54. Destaca-se que, das agências em análise, a ANM é a mais nova delas, com apenas sete anos da lei de criação, em contraste com as outras, cujas leis de criação tem mais de 25 anos. É esperada, portanto, situação um pouco diferente em termos de nível de maturidade e institucionalização da agência.

55. Antes da criação da ANM, a Constituição Federal de 1988 já estabelecia que os recursos minerais eram de propriedade da União, mas a gestão desses recursos era realizada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, que enfrentava desafios em termos de eficiência e capacidade de fiscalização. A criação da Agência foi um passo importante para a estruturação de um modelo regulatório moderno, que busca atrair investimentos, melhorar a governança do setor e aumentar a transparência e a segurança das operações de mineração.

56. A ANM foi concebida para ser uma agência reguladora com autonomia administrativa e financeira, com o objetivo de promover a competitividade, garantir a segurança das operações e proteger os direitos das comunidades afetadas pela mineração.

57. O setor de mineração regulado pela Agência é um dos pilares da economia brasileira, contribuindo aproximadamente em 4% para o Produto Interno Bruto (PIB) do país (SF, 2023), sendo essencial para a geração de empregos, a arrecadação de tributos e o desenvolvimento de regiões mineradoras, além de ser uma importante fonte de divisas para o Brasil.

58. Apesar de recente, ao longo dos anos, a atuação da ANM vem sendo moldada por diversas leis e regulamentações que buscaram adaptar o setor às novas tecnologias e demandas do mercado, sendo sempre atuais e constantes as propostas para alterações legislativas pertinentes ao setor (CJ, 2024).

59. Ao longo de sua história, a ANM enfrentou diversos desafios e eventos relevantes. Um dos momentos mais significativos foi o rompimento da barragem de Brumadinho em 2019, que destacou a necessidade de melhorias na fiscalização e na gestão de riscos no setor de mineração.

60. Fundamental citar a Resolução 13/2019, que estabeleceu normas para a segurança de barragens de mineração, em resposta aos desastres ocorridos em Mariana e Brumadinho. Essa resolução reforçou a importância da fiscalização e da gestão de riscos no setor, destacando o papel da ANM na proteção das comunidades e do meio ambiente.

61. Em termos estratégicos para o desenvolvimento do país, imperativo mencionar a crescente demanda por minerais relacionadas à alta tecnologia, como o lítio e o nióbio (CNCTI, 2024), que trouxe novos desafios regulatórios e oportunidades para o setor de mineração brasileiro.

62. Contudo, a agência passa por momento delicado em relação à capacidade operacional ante a escassez de mão de obra e recursos para cumprir sua missão. Em recente auditoria (TC 039.511/2020-0), o TCU apontou, entre outros, deficiências na fiscalização e arrecadação de receitas do setor mineral pela agência (CB, 2024).

III. CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA

63. Neste capítulo, são apresentadas as principais constatações de auditoria identificadas ao longo desta fiscalização, que foram agrupadas de acordo com a Matriz de Planejamento (peça 81).

64. A partir da definição dos riscos-chave, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria: 1. “Como os cortes orçamentários e contingenciamentos afetaram os resultados das agências reguladoras?”; 2. “Como os déficits de pessoal, em relação ao previsto nas Leis 10.871/2004 e 11.046/2004, afetaram os resultados das agências?”; 3. “Em que medida a insuficiência de estruturas correspondentes comprometeu os resultados institucionais das agências frente aos aumentos de atribuições previstos nas novas leis setoriais?”; e 4. “Em que medida a incompletude prolongada do quadro de diretores ou conselheiros, desde a Lei 13.848/2019, afetou as agências que passaram por essa situação?”.

65. Importa mencionar que as questões elencadas acima foram elaboradas a partir da análise das informações obtidas junto aos representantes das entidades auditadas e da documentação disponível, incluindo normativos, publicações oficiais do Governo Federal e notícias da mídia especializada. Após discussões internas da equipe para sua formulação, foram posteriormente validadas com os supervisores da auditoria e dirigentes. Após essa etapa interna, em 16/12/2024, a Matriz de Planejamento (peça 81) foi apresentada aos principais *stakeholders* para contribuições.

66. A Matriz de Achados (Apêndice B), por sua vez, traz as conclusões dos procedimentos elencados nas questões de auditoria constantes da Matriz de Planejamento. Os achados de auditoria são as constatações mais relevantes de cada questão e serão apresentados em seus respectivos subcapítulos. Ao término da fase de execução, a Matriz de achados (Apêndice B) foi validada junto aos principais *stakeholders* em Painel realizado em 30/04/2025, ocasião em que foram colhidas sugestões para aperfeiçoamento com a presença de 157 participantes.

67. Com o intuito de contribuir para uma melhor compreensão das questões abordadas e para conferir maior objetividade e exatidão às informações presentes no relatório da fiscalização, encaminhou-se relatório preliminar de auditoria (peça 221) para comentário dos gestores (ISSAI 3000/130 e MAO-TCU/520-527 e art. 14 da Resolução-TCU 315/2020) da Anatel, Aneel, ANM, ANP, do Ministério da Casa Civil e da SOF/MPO.

68. A análise desses comentários, bem como a descrição das alterações realizadas no texto no relatório encontram-se no Apêndice A. As contribuições dos gestores trouxeram modificações nas propostas de encaminhamento dos Achados 1 e 3, conforme detalhado no Apêndice A.

III.1. Cortes orçamentários e contingenciamentos nas agências reguladoras

69. Constatou-se que as restrições orçamentárias têm afetado significativamente as agências reguladoras ao longo dos últimos anos, comprometendo atividades importantes nas áreas de fiscalização e administrativa, assim como a realização de investimentos em tecnologia e inovação. Essa situação decorre de referenciais monetários inferiores aos valores pleiteados pelas agências (antes da elaboração da Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA), além de ações de cortes orçamentários e contingenciamentos (que ocorrem durante a execução orçamentária).

70. Identificou-se oportunidade de melhoria por meio de ajuste do processo de planejamento orçamentário das agências, com objetivo de favorecer a autonomia financeira definida em lei – tomando como referência a boa prática representada pela situação atual da Anatel, que é respaldada pelo Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

III.1.1. Achado 1: Processo orçamentário atual prejudica a autonomia financeira da ANP, Aneel e ANM

Contexto Inicial

71. A questão orçamentária é um tema sensível para as agências reguladoras no ambiente atual, pois ela pode impactar o cumprimento de sua missão institucional sob diferentes aspectos, como o comprometimento da capacidade de fiscalização e monitoramento das atividades reguladas, a implementação de novos projetos e programas, dentre outras.

72. Caracterizadas por serem autarquias em regime especial, elas possuem autonomia de gestão, decisória e financeira, como está consignado na Lei 13.848/2019, também conhecida como “Lei Geral das Agências”:

Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela **autonomia** funcional, decisória, **administrativa e financeira** e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

§ 1º Cada **agência reguladora**, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá **corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal**, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais. (grifo nosso)

73. O tema já foi tratado em fiscalização anterior desenvolvida pela então Secretaria de Fiscalização de Desestatização - Sefid (TC 012.693/2009-9, peça 23, p. 46):

61. As leis de criação das agências reguladoras preveem expressamente a autonomia financeira como uma característica própria dessas entidades. A despeito da previsão legal, elas se submetem aos ditames gerais do processo orçamentário e não existem mecanismos especiais que as diferenciem de outras unidades orçamentárias.

(...)

63. Observou-se que as **agências reguladoras possuem liberdade para definir programas**, ações e sua proposta orçamentária, bem como o montante de recursos a serem a elas destinados. Porém, as **propostas devem observar os limites orçamentários repassados pela SOF** aos ministérios vinculados e, em última instância, por eles definidos.

(...)

68. Nesse sentido e tendo em vista a revisão legal de que são autarquias especiais dotadas de autonomia financeira, entende-se que a **caracterização das Agências em órgãos setoriais**, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculados, **dotaria tais entes de maior autonomia**.

69. Apesar da previsão de autonomia financeira inerente às Agências, **não existem mecanismos formais que garantam maior estabilidade na descentralização dos recursos** orçamentários a elas destinados. (grifo nosso)

74. Entretanto, apesar das expectativas apresentadas na fiscalização anterior, observa-se que essa autonomia, em termos financeiros, tem se mostrado bastante limitada, uma vez que as agências têm indicado sistematicamente que os recursos disponibilizados para cobrir suas despesas discricionárias são cada vez mais insuficientes, com impactos sobre diferentes áreas de atuação das agências.

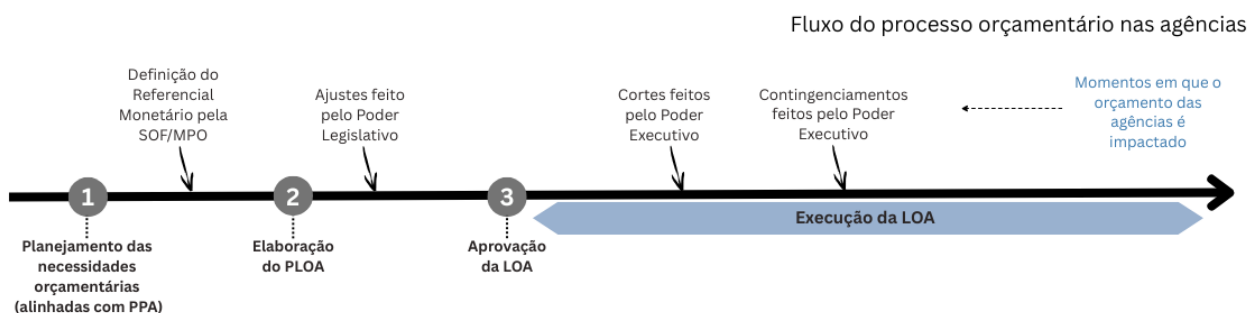
75. Vale destacar que, em função da autonomia conferida às agências, os ministérios supervisores não têm qualquer ingerência sobre a questão orçamentária e financeira, como destacado pela manifestação do Ministério das Comunicações (peça 42, p. 5):

Sobre a estrutura da Agência - adequação de orçamento, pessoal e estrutura física - destaca-se que a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 determina que **a agência deve submeter anualmente (e diretamente) ao Ministério da Economia sua proposta de orçamento** para inclusão na Lei Orçamentária Anual, conforme o § 5º do artigo 165 da Constituição. Assim, tal definição legal confere à Agência autonomia orçamentária, financeira e administrativa, tornando-as questões de

competência exclusiva dos dirigentes da Agência, e **exercida de forma independente da supervisão ministerial**. (grifo nosso)

76. O processo orçamentário público federal se inicia com a elaboração da proposta orçamentária (Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA) por cada unidade orçamentária, com base nos valores de referencial monetário informados pela SOF/MPO. Em seguida, os PLOA são encaminhados para consolidação pelo Poder Executivo, que define as prioridades de gastos e as estimativas de receitas. Essa proposta consolidada é então encaminhada ao Poder Legislativo, para discussão e votação pelo Congresso Nacional, onde pode sofrer alterações por meio de emendas parlamentares. Após a aprovação pelo Congresso, o projeto de lei orçamentária é sancionado pelo Presidente da República, transformando-se na lei orçamentária anual (LOA). A etapa seguinte é a execução do orçamento pelos órgãos e entidades da administração pública, momento em que são realizando os gastos previstos. Por fim, ocorre o controle e avaliação, tanto interno quanto externo (pelo Tribunal de Contas da União e pelo próprio Congresso), com o objetivo de verificar a legalidade, a eficiência e a eficácia da aplicação dos recursos públicos. Tal processo também se aplica às agências reguladoras federais, seguindo os passos ilustrados na Figura 1.

Figura 1: Evolução do fluxo orçamentário anual das agências reguladoras federais



Fonte: elaboração própria.

77. A manifestação da Aneel sobre as restrições orçamentárias ilustra de forma bastante clara os momentos em que tais problemas afetam a agência (peça 44, p.4):

7. Essas **restrições** têm-se feito presentes em **três momentos**: na fase de **elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)**, quando Agência é obrigada a reduzir seu programação, para se adequar ao limite orçamentário fixado pelo Órgão Central – a Secretaria de Orçamento Federal (SOF); **na aprovação do PLOA pelo Congresso Nacional**, em que ocorrem emendas de redução ou ampliação das dotações propostas e **após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA)** mediante a limitação de movimentação e empenho dos recursos aprovados (“contingenciamentos”) decorrentes de decreto presidencial. (grifo nosso)

78. Diante desse cenário, a equipe de auditoria aplicou os procedimentos da Matriz de Planejamento com o objetivo de elaborar um diagnóstico da situação orçamentária das agências.

79. Como resultado dessa avaliação, foram detectadas três situações principais que impactam a realidade dessas autarquias em regime especial: 1. Valores arrecadados a partir das atividades das agências são principalmente destinados a atividades diversas das relacionadas com o custeio das agências ANM, ANP e Aneel; 2. Montantes orçamentários disponibilizados pelo Executivo têm sido inferiores aos solicitados pelas agências (ANM, ANP e Aneel) para realizar suas atividades de forma integral; e 3. Ocorrência de cortes e contingenciamentos sobre o orçamento das agências.

80. Importante destacar que a Anatel não aparece nas próximas considerações sobre valores arrecadados e referencial monetário por possuir uma situação peculiar, que será detalhada no decorrer das análises.

Situação encontrada 1: Valores arrecadados a partir das atividades das agências são principalmente destinados a atividades diversas das relacionadas com o custeio das agências ANM, ANP e Aneel.

81. As agências reguladoras não foram concebidas para depender exclusivamente dos recursos provenientes do Tesouro Nacional. Cada uma delas possui fontes de receita específicas, estabelecidas pela legislação vigente. As receitas destinadas a cada agência reguladora estão detalhadas em suas respectivas leis de criação, conforme descrito a seguir.:

a) Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP): Lei 9.478/1997, arts. 15 e 16;

b) Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel): Lei 9.472/1997, arts. 47 a 53;

c) Agência Nacional de Mineração (ANM): Lei 13.575/2017, art. 19;

d) Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel): Lei 9.427/1996, arts. 11 a 13;

82. A Tabela 2 apresenta a estrutura de receitas das quatro agências reguladoras federais que fazem parte do escopo deste trabalho:

Tabela 2: Tributos arrecadados pelas quatro agências reguladoras avaliadas.

Agência	Tributo / Contribuição	Base de Cálculo	Alíquota / Valor	Lei de Instituição	Informações Gerais
ANM	CFEM – Receita bruta da venda ou valor de referência do bem mineral	Receita bruta da venda ou valor de referência do bem mineral	1 % a 3,5 % conforme a substância (p.ex.: ferro 3,5 %; ouro 1,5 %)	Lei 7.990/1989, alterada pela Lei 13.540/2017	Receita repassada a União, estados, municípios e ANM; é o “royalty” da mineração
	TAH – Taxa Anual por Hectare	Nº de hectares do título de pesquisa mineral	2025: R\$ 4,74/ha (1ª vig.) e R\$ 7,11/ha (renovações)	Lei 9.314/1996; Res. ANM 196/2024	Pago todo 31 jan.; mantém vigentes os direitos minerários.
ANP	Royalties de petróleo e gás	Valor da produção bruta de cada campo	5 %–15 % (pode cair a 5 % em casos específicos)	Lei 9.478/1997; Leis 12.734/2012 e 15.075/2024	Distribuídos a União, estados, municípios e órgãos federais.
	Participação Especial	Receita líquida trimestral (após deduções) de campos muito produtivos	Alíquotas progressivas até 40 %	Lei 9.478/1997 art. 50; Dec. 2.705/1998; Res. ANP 870/2022	Complementa os royalties para grandes campos.
Aneel	TFSEE – Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica	Benefício econômico anual das concessionárias, permissionárias e autorizadas	0,4 % ad valorem (era 0,5 %)	Lei 9.427/1996 art. 12; Lei 12.783/2013	Pago em 12 cotas; principal fonte de custeio da Aneel.
	CFURH – Receita bruta da energia gerada (TAR × MWh)	Valor da energia gerada (TAR × MWh)	6 % na Lei 7.990/1989; na prática aplica-se 7 % (pór norma tarifária)	Lei 7.990/1989 art. 2; Dec. 3.739/2001	Repasse mensal a União, entes subnacionais e órgãos hídricos.
Anatel	Fistel – Taxa de Fiscalização da Instalação (TFI)	Valor fixo por estação de telecom	Ex.: R\$ 26,83 por estação	Lei 5.070/1966; Lei 9.472/1997	Pago uma vez na licença; forma o Fistel.

	(Anexo I da Lei 5.070/1966)	móvel (2024); valores variam			
Fistel – Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF)	50 % do valor da TFI	50 % da TFI, paga anualmente (até 31 março)	Lei 5.070/1966 art. 8º	Financia contínua; pagamento outorga.	fiscalização falta de bloqueia
Fust – Contribuição ao Fundo de Universalização	Receita Operacional Bruta de serviços de telecom (excl. ICMS, PIS/Cofins)	1 % ad valorem	Lei 9.998/2000 art. 6º	Destina-se a projetos de universalização; 30 % do Fust sujeito à DRU.	
CFRP – Contribuição p/ Fomento da Radiodifusão Pública	Percentual/valor vinculado à TFI (5 % da TFI ou valores fixos, e.g. R\$ 10/VSAT)	5 % da TFI ou valores tabelados	Lei 11.652/2008 art. 32; Res. Anatel 729/2020	Recursos vão à EBC; Anatel retém 2,5 % pela arrecadação.	

Fonte: elaboração própria.

83. Como nem todos os tributos estão vinculados diretamente às atividades desempenhadas pelas agências, a equipe de auditoria desenvolveu sua análise naqueles que guardam essa característica de forma estrita: a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) pela ANM e a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica (TFSEE) por parte da Aneel. No entanto, vale destacar que outros tributos têm finalidade semelhante, como a Taxa de Fiscalização (TFI) da Anatel e a Participação Especial da ANP.

84. A análise da relação entre receitas arrecadadas e os valores destinados às atividades das agências não é nova em fiscalizações realizadas pelo Tribunal. O TC 033.793/2015-8 avaliou a arrecadação e aplicação dos recursos dos fundos das telecomunicações (Fistel, Fust e Funttel), no qual destacou situação semelhante à observada atualmente (peça 80, p. 41, do TC 033.793/2015-8):

252. A outra ocasião em que o TCU abordou essa mesma temática foi no âmbito do FiscTelecom (TC 008.293/2015-5), relatado pelo Ministro Bruno Dantas e julgado pelo Acórdão 28/2016-TCU-Plenário (...)

63. Trabalhos realizados pelo TCU têm demonstrado **deficiências na atuação da Anatel em temas relevantes** para o setor, ao que se somam notícias de que a agência não conta com recursos suficientes para execução de suas atividades. Nesse sentido, o aprimoramento da atuação do ente regulador passa, fundamentalmente, pelo cumprimento da determinação acima, haja vista a materialidade dos recursos arrecadados ao Fistel e da finalidade precípua de sua criação – promover a fiscalização do setor de telecomunicações.

64. De toda sorte, os dados apresentados **deixam claro o descompasso entre o volume arrecadado e a aplicação dos recursos no principal objetivo que motivou a criação do fundo**, que seria aperfeiçoar as atividades de fiscalização dos serviços de telecomunicações. Dessa feita, e considerando a expectativa de expansão do setor e, por conseguinte, das receitas que afluirão ao fundo, acolho com ajustes a recomendação proposta pela unidade instrutiva, com vistas à avaliação da razão entre arrecadação e destinação dos recursos do Fistel.” (grifo nosso)

85. No caso da Aneel, um dos elementos que compõe a receita da agência corresponde aos recursos da taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica (TFSEE), que é instituída na própria Lei 9.427/1996:

Art. 12. É instituída a **Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica**, que será anual, diferenciada em função da modalidade e proporcional ao porte do serviço concedido, permitido ou autorizado, aí incluída a produção independente de energia elétrica e a autoprodução de energia.

§ 1º A taxa de fiscalização, equivalente a **0,4% (quatro décimos por cento) do valor do benefício econômico anual auferido pelo concessionário**, permissionário ou autorizado, será determinada pelas seguintes fórmulas: (...) (grifo nosso)

86. Como definido na Constituição Federal (artigo 145, II), as taxas constituem uma espécie tributária derivada de uma ação estatal – exercício do poder de polícia ou serviços públicos específicos e divisíveis, disponibilizados ou postos à disposição dos contribuintes. Dessa forma, o recolhimento da taxa tem como função essencial prover os recursos necessários para que essa atividade estatal possa ser realizada de maneira efetiva.

87. Sendo assim, no caso da TFSEE, espera-se que o produto de sua arrecadação seja utilizado para o financiamento das atividades fiscalizatórias da agência. Inclusive, sua lei de criação indica essa expectativa de autossuficiência da agência, no parágrafo único do artigo 11:

Art. 11. Constituem receitas da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL:

I - **recursos** oriundos da cobrança da **taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica**, instituída por esta Lei;

II - recursos ordinários do Tesouro Nacional consignados no Orçamento Fiscal da União e em seus créditos adicionais, transferências e repasses que lhe forem conferidos;

III - produto da venda de publicações, material técnico, dados e informações, inclusive para fins de licitação pública, de emolumentos administrativos e de taxas de inscrição em concurso público;

IV - rendimentos de operações financeiras que realizar;

V - recursos provenientes de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais ou internacionais;

VI - doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

VII - valores apurados na venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade

Parágrafo único. O orçamento anual da ANEEL, que integra a Lei Orçamentária da União, nos termos do inciso I do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, deve considerar as receitas previstas neste artigo de forma **a dispensar**, no prazo máximo de três anos, os **recursos ordinários** do Tesouro Nacional. (grifo nosso)

Contudo, a relação entre as taxas arrecadadas e os montantes destinados para a agência têm se mostrado cada vez mais discrepantes no caso da Aneel, como manifestado pela própria agência (peça 146, item 19):

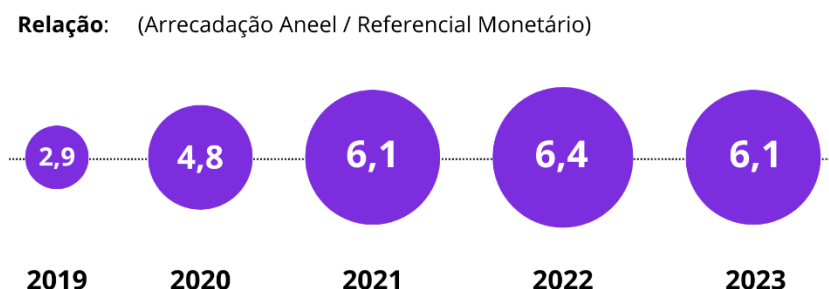
Em virtude de lei, as atividades da Aneel são custeadas pela TFSEE, com montantes **apenas parcialmente dirigidos à agência**: “Por lei, as atividades da ANEEL são custeadas pela Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica - TFSEE, mantida integralmente pelos usuários e consumidores de energia elétrica, cujos valores **arrecadados em 2023 totalizaram R\$ 1,14 bilhão**, com crescimento estimado para R\$ 1,22 bilhão e R\$ 1,31 bilhão em 2024 e 2025, respectivamente. No entanto, em 2024, foram **destinados à ANEEL apenas cerca de R\$ 400 milhões**, o que contribui para **restringir a atuação no cumprimento de sua missão** institucional. (grifo nosso).

88. Um posicionamento similar foi apresentado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, com respeito à situação das taxas recolhidas pela Aneel (OCDE, 2021, p. 28):

Continuar a defender a **retenção das receitas necessárias para o desempenho de suas funções**, garantindo que as taxas cobradas do setor não sejam desviadas e que a ANEEL possa continuar a cumprir suas funções ao longo dos ciclos orçamentários. Embora o orçamento operacional anual da ANEEL tenha aumentado ano a ano, **existe o risco de que restrições e contingenciamentos orçamentários possam cortar o financiamento de que a ANEEL precisa para desempenhar suas funções**. (grifo nosso).

89. Nos últimos cinco anos, o valor arrecadado pela Aneel tem crescido significativamente. Entretanto, o mesmo comportamento não se observa com os valores de referencial monetário destinados ao orçamento discricionário da agência. A Figura 2 mostra a evolução da relação entre a arrecadação da taxa e o referencial monetário no período mencionado, com a taxa arrecadada superando em 6 vezes o referencial monetário a partir de 2021.

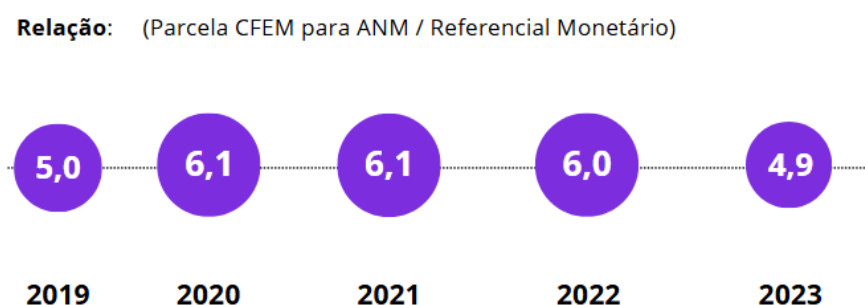
Figura 2: Evolução da relação entre a arrecadação da Aneel e o referencial monetário definido pela SOF/MPO.



Fonte: elaboração própria, com base nos dados das peças 44 e 145.

90. A mesma situação é observada no caso da ANM. Conforme define a Lei 8.001/1990 (art. 2º, §2º, I), 7% do valor arrecadado com a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) deve ser destinado para a agência reguladora. No entanto, o valor destinado para o custeio de suas despesas discricionárias, materializado pelo referencial monetário anualmente definido pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO (SOF/MPO), está muito aquém do arrecadado, como mostra a Figura 3, em que o valor devido à agência em função da arrecadação da CFEM supera em mais de 4 vezes o referencial monetário pelo menos nos últimos cinco anos.

Figura 3: Evolução da relação entre a parcela da CFEM destinada à ANM e o referencial monetário definido pela SOF/MPO.



Fonte: elaboração própria, com base nos dados das peças 135, 137, 141, 142 e nos relatórios de gestão da agência.

91. Um outro ponto importante relacionado ao tema refere-se à Desvinculação de Receitas da União (DRU). Tal mecanismo constitucional permite ao governo federal utilizar livremente uma parcela das receitas de taxas que, por regra, seriam destinadas a fundos e despesas específicas. Entretanto, embora essa flexibilidade orçamentária permita alocação de parte dos recursos arrecadados conforme suas prioridades, tal ação acaba impactando diretamente o orçamento público federal, inclusive no que diz respeito ao financiamento das agências reguladoras.

92. Os impactos da DRU sobre o ambiente regulatório foram tratados em trabalho anterior realizado pelo Tribunal (TC 012.693/2009-9, relator Ministro Benjamin Zymler), que avaliou a situação das agências reguladoras federais, destacando consequências importantes desse mecanismo sobre o ambiente das agências reguladoras (TC 012.693/2009-9, peça 18, p. 26):

Em terceiro lugar, **por causa da desvinculação de receitas** que tem sido feita periodicamente pelo Poder Executivo, com o uso de medidas provisórias posteriormente transformadas em lei ordinária. É o caso do art. 11, da Lei nº 11.803, de 5/11/2008, e de dispositivos similares nas Leis nº 10.762, de 11/11/2003, nº 10.595, de 11/12/2002, e nº 9.530, de 10/12/1997. Nesse caso, **recursos arrecadados pelas Agências e que tinham destinação vinculada acabam transformando-se em recursos ordinários**. A desvinculação de recursos é prejudicial ao setor que contribuiu com a arrecadação, visto que **abre a possibilidade de que parte de seus recolhimentos não sejam aplicados em prol do desenvolvimento do setor** em apreço. Algumas Agências, como ANP, Anatel e Aneel arrecadam montantes elevados de recursos. Nos **casos em que a arrecadação tem sido razoavelmente superior** ao montante efetivamente liberado às Agências para seu custeio, poder-se-ia **pensar em uma revisão dos percentuais estabelecidos** para as taxas cobradas, em benefício dos usuários e dos agentes econômicos dos setores em questão. (grifo nosso)

93. Nesse contexto, é importante destacar que a alocação insuficiente de recursos para as agências acaba por impactar sua capacidade de gerenciar a própria arrecadação de tributos. A ANM apresenta um exemplo didático nesse sentido (peça 38, p. 3):

Contudo, em **auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União** relativo ao período de 2017 a 2022, estima-se, em média, que **71,88% dos titulares de 321.728 processos ativos** das fases de concessão de lavra, registro de licença e registro de extração **não pagaram espontaneamente a CFEM**.

Por outro lado, **estudo** elaborado pela **Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE)** apurou que, no período de **2006 a 2019**, o valor arrecadado deveria ter sido o dobro, ou seja, **para cada real arrecadado outro é sonegado**.

A ANM desempenha um **papel crucial na fiscalização e regulamentação das atividades mineradoras** em nosso país, o que naturalmente **inclui a gestão dos recursos financeiros provenientes das taxas, contribuições e multas** aplicáveis ao setor. (grifo nosso)

94. Com isso, constata-se que, nos casos avaliados, a arrecadação de recursos por parte das agências reguladoras é suficiente para fazer frente às despesas necessárias para a sua devida manutenção. Entretanto, uma parte significativa deles está sendo direcionada para cumprir finalidades diversas das instituídas inicialmente pelas leis que criaram tais tributos.

95. Ainda que a utilização dos recursos arrecadados pelas agências reguladoras seja importante para a manutenção do equilíbrio fiscal da União, deve-se também ponderar que a não destinação de recursos suficientes para as agências causa inúmeros impactos sobre os setores regulados, que têm uma importância significativa para a economia nacional.

96. Como **causas** para a situação 1 observada, podem ser destacadas:

a) Situação continuada de déficit fiscal do governo federal: uma vez que grande parcela dos recursos arrecadados pelo Tesouro são destinados ao custeio de despesas obrigatórias da União, o governo tem buscado alternativas de recursos que possam ser aplicados em suas despesas discricionárias (o que inclui investimentos);

b) Inexistência de mecanismo que garanta a autonomia financeira das agências: o governo tem destinado recursos obtidos por meio das atividades típicas das agências reguladoras para finalidades diversas daquelas previstas na lei de criação dos respectivos tributos.

97. Os principais **efeitos** observados a partir desse contexto são:

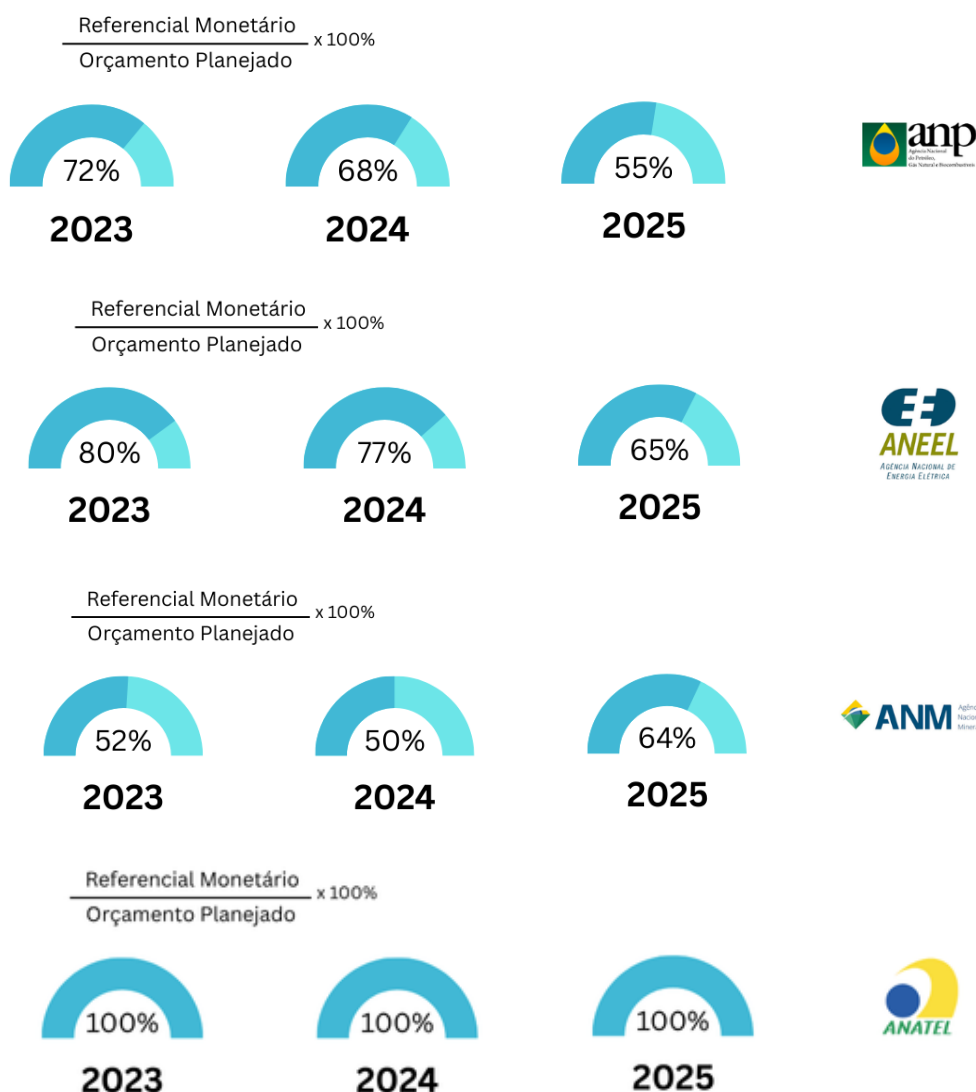
a) Recursos arrecadados pelas agências reguladoras federais vêm desempenhando um papel cada vez mais importante para a redução do déficit fiscal da União, o que tem finalidade diversa da função definida em lei;

b) Agências reguladoras não têm acesso aos recursos pleiteados para que possam cumprir sua missão institucional de forma integral.

Situação encontrada 2: Montantes orçamentários disponibilizados pelo Executivo têm sido inferiores aos solicitados pelas agências (ANM, ANP e Aneel) para realizar suas atividades de forma integral.

98. Ainda que a proporção dos montantes de recursos arrecadados pelas agências tenha aumentado significativamente nos últimos anos, tal comportamento não se observa nos valores destinados às agências. A Figura 4 apresenta como evoluiu a relação entre os montantes de recursos solicitados pelas agências para o seu orçamento discricionário (resultantes do seu planejamento orçamentário anual) e os valores de referencial monetário efetivamente disponibilizados pelo Executivo Federal:

Figura 4: Evolução da relação entre o referencial monetário definido pela SOF/MPO e o valor solicitado pelas agências (despesas discricionárias).



Fonte: elaboração própria, com base nos dados das peças 135, 137, 141, 142 e nos relatórios de gestão das agências.

99. Nesse contexto, torna-se importante compreender o momento em que o referencial monetário norteia o processo orçamentário. Tal explicação foi apresentada de forma didática no Manual Técnico do Orçamento (MTO 2024, p. 135), durante a descrição da proposta quantitativa:

100. A Proposta Quantitativa, por sua vez, resulta do processo de previsão da alocação de recursos mediante o preenchimento do valor físico e financeiro, no SIOP, da proposta orçamentária setorial para o PLOA-2024, pelas UOs e OSs, **conforme o referencial monetário informado pela**

SOF, de forma **aderente às necessidades de planejamento governamental** do órgão, com vistas ao **atingimento dos objetivos e resultados** dos programas e da atuação governamental. (grifo nosso);

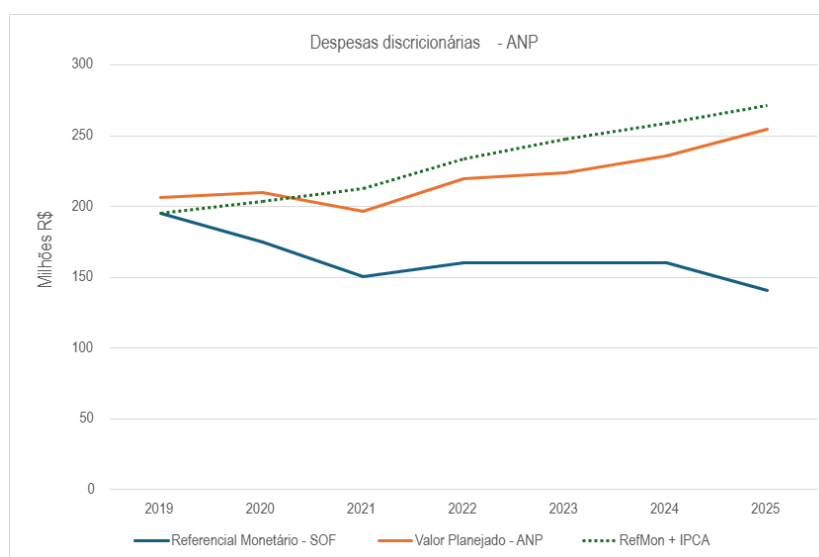
101. Como já apresentado anteriormente, o referencial monetário baliza a elaboração da peça orçamentária de cada uma das agências, estabelecendo um “teto” ao qual elas devem se limitar no processo de elaboração.

102. No entanto, os valores de referencial monetário têm sido frequentemente menores do que as necessidades mapeadas pelas agências. Com isso, elas têm se manifestado junto a SOF/MPO, como mostram as manifestações da Aneel e ANP sobre o tema (peças 44, p. 4 e 55, p. 2, respectivamente).

103. A característica delicada da situação orçamentária fica mais clara quando se avalia a evolução do referencial monetário ao longo dos últimos anos. Como exemplo, a Figura 5 e a Figura 6 apresentam a comparação temporal do referencial monetário e do valor de orçamento proposto inicial pela ANP e Aneel no período entre 2019 e 2025 (não foi incluído o gráfico para a ANM, em função de sua criação mais recente).

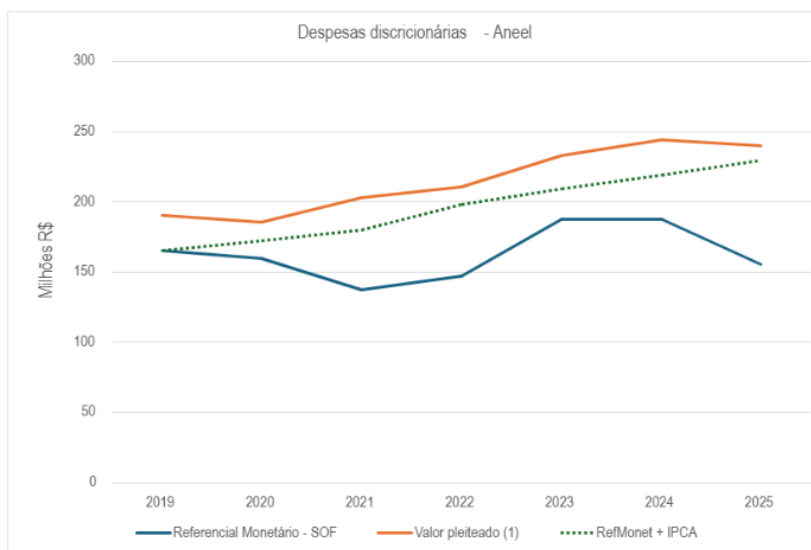
104. Os gráficos possuem a mesma estrutura, composta por três curvas: a) linha que representa o referencial monetário atribuído pela SOF/MPO (linha azul); b) linha que representa o valor planejado pela agência para as despesas discricionárias do exercício (linha laranja); c) linha que considera o valor do referencial monetário 2019 como a base inicial, corrigindo-o anualmente pela variação do IPCA (linha pontilhada).

Figura 5: Evolução das despesas discricionárias de 2019 a 2025 da ANP.



Fonte: elaboração própria.

Figura 6: Evolução das despesas discricionárias de 2019 a 2025 da Aneel.

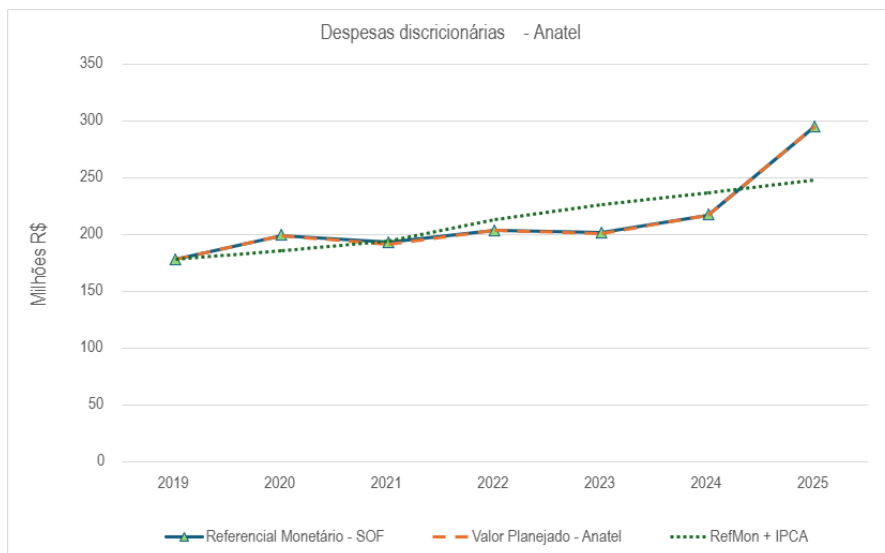


Fonte: elaboração própria.

105. A partir da análise das informações, é possível observar que a diferença entre os valores planejados pelas agências (linha cheia laranja) e os referenciais monetários (linha cheia azul) têm aumentado de forma progressiva, chegando a uma significativa diferença em 2025 – R\$ 114 milhões no caso da ANP e R\$ 84 milhões no caso da Aneel. Também é possível observar reduções em termos nominais no referencial monetário de 2025, em comparação com os exercícios anteriores, o que acaba por intensificar a discrepância observada.

106. Por outro lado, uma situação bastante distinta pode ser observada no caso da Anatel. A Figura 7 mostra a evolução do referencial monetário, nas mesmas bases utilizadas nos gráficos das figuras anteriores.

Figura 7: Evolução das despesas discricionárias de 2019 a 2025 da Anatel.



Fonte: elaboração própria.

107. Como pode-se observar, não se apresentam as mesmas diferenças entre o referencial monetário atribuído à Anatel e suas despesas discricionárias planejadas no período 2019-2025, como foi evidenciado nos gráficos da ANP e Aneel. Isso ocorre devido a diferentes fatores:

a) em função da redação da Lei 9.472/1997 (lei de criação da Anatel), a qual define ações específicas relacionadas ao planejamento orçamentário da agência, conferindo maior autonomia e independência à essa agência específica;

b) por força do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário (relacionado ao processo TC 033.793/2015-8, que avaliou a aplicação dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust). Tal acórdão trouxe uma determinação expressa para a SOF/MPO com o objetivo de respaldar a efetiva autonomia financeira da Anatel.

108. Como **causas** para a situação encontrada, podem ser destacados os seguintes pontos:

a) Necessidade de adequação das propostas orçamentárias das agências ao referencial monetário definido pela SOF/MPO, frequentemente dissociado das estimativas técnicas e operacionais das entidades reguladoras;

b) Necessidade de coordenação dos recursos orçamentários entre todos os órgãos do governo, incluindo as despesas discricionárias;

c) “Estrangulamento” das despesas discricionárias para a gestão do Executivo; e

d) Ausência de instrumentos legais, infralegais e/ou orçamentárias que assegurem a autonomia financeira das agências (tal como definido na Lei 13.848/2019, art. 3º).

109. Com relação aos **efeitos** observados, eles se manifestam em diferentes níveis nas quatro agências reguladoras analisadas. Por este motivo, a equipe de auditoria decidiu consolidar tais efeitos em três diferentes vertentes: **1) Fiscalização e Regulação; 2) Investimentos** (incluindo tecnologia e inovação); **3) Atividades Administrativas e de Relacionamento com o Cidadão**. Em suas manifestações, as agências descreveram de forma detalhada os efeitos observados nessas três áreas (e que estão registrados, na íntegra, no Apêndice C). Neste relatório, serão destacados os principais efeitos relatados por cada uma delas.

110. Com relação às atividades de “Fiscalização e Regulação”, os seguintes impactos foram informados pelas três agências:

Tabela 3: Impactos das restrições orçamentárias sobre as atividades de Fiscalização e Regulação, relatados por ANP, Aneel e ANM.

Agência	Impactos
ANP	a) Redução de 25% no Programa de monitoramento da qualidade dos combustíveis (PMQC) em 2024 (peça 88, p. 1) b) Revisão dos termos de execução descentralizada de fiscalização offshore, junto a Marinha do Brasil (peça 88, p. 1)
Aneel	a) Restrições “que comprometeram a capacidade de supervisionar efetivamente o sistema elétrico brasileiro, cuja complexidade é amplificada pela vasta extensão territorial do país. Segundo a Aneel, “a SFT consegue fiscalizar menos de 30% do que considera necessário para uma atuação eficaz no setor de energia elétrica. Isso obriga a agência a planejar e priorizar rigorosamente suas ações, o que pode resultar em lacunas na fiscalização associada à potencial deterioração da qualidade dos serviços prestados” (peça 44, p. 6) (grifo nosso) b) Equipe limitada de fiscalização, composta apenas por 46 fiscais da Aneel, além dos 60 fiscais via convênios com as Agências Reguladoras Estaduais; (peça 44, p. 5) c) Restrições orçamentárias refletem nos convênios com as Agências Estaduais, com perda de conhecimento técnico e da especialização desenvolvida pelos profissionais envolvidos; (peça 44, p. 6) d) Situação agravada pelo aumento de eventos climáticos severos nos últimos anos (enchentes no RS, chuvas intensas e ventos fortes em SP), que demandariam uma atuação mais robusta por parte da SFT para mitigar os seus efeitos (peça 44, p. 6)
ANM	a) “Chega-se, neste momento, a uma situação em que as margens operacionais da autarquia se exaurem. Não existem contratos passíveis de diminuição de valores e urge modernização tecnológica para aumento da efetividade das ações de FISCALIZAÇÃO e, consequentemente, aumento de ARRECADAÇÃO.” (peça 38, p. 4)

Fonte: elaboração própria, a partir das manifestações das agências.

111. Com relação às atividades de “Investimentos”, os seguintes exemplos de impactos foram compartilhados pelas três agências:

Tabela 4: Impactos das restrições orçamentárias sobre as atividades de Investimentos, relatados pela ANP, Aneel e ANM.

Agência	Impactos
ANP	a) Redução do nível de execução de despesas de capital, devido a necessidade de priorização das despesas de custeio com contratações de caráter continuado relacionadas à manutenção do funcionamento da Agência e de sua atividade regulatória (peça 88, p. 1); b) Redução de despesas com tecnologia de informação, com a postergação de investimentos para atualização do parque tecnológico da agência (peça 88, p. 1); c) Progressiva e contínua redução no desenvolvimento de sistemas para atender às necessidades das superintendências. Em função das restrições orçamentárias em 2024, vários projetos de TIC da ANP foram impactados (peça 86, p. 1-6); e d) “Faltam hardwares para rodar os sistemas, máquinas de usuários (desktops e notebooks) em condições de suportar o Windows 11, ferramentas de segurança, atualização da solução de backup, contratos especializados de apoio de mão de obra, servidores públicos em número adequado, treinamento, capacitação, dentre outros” (peça 86, p. 6).
Aneel	a) Cenário impõe dificuldades para investimento em tecnologias que poderiam otimizar as atividades e reduzir a dependência de uma força de trabalho já limitada, incluindo ferramentas baseadas em Inteligência Artificial (IA) – e que permitiriam monitoramento em larga escala, análise preditiva de dados e identificação de riscos em tempo real, drones para inspeção de linhas de transmissão em áreas remotas, sistemas de sensores inteligentes para monitoramento automatizado (peça 44, p. 5); b) Impactos sobre serviços essenciais e ações de inovação foram postergadas - como a modernização do Data Center da agência, por exemplo (peça 44, p. 11); c) Reflexos sobre os processos de trabalho da agência, e que impactaram a entrega de Projetos do Plano Diretor de TI da Aneel em 2024 (peça 44, p. 11); d) Impactos sobre os objetivos estratégicos da Aneel, como: Consolidação da governança de dados (OE 10); Aumento da robustez da infraestrutura de tecnologia e segurança cibernética (OE 13); Modernização das tarifas de energia elétrica (OE 2) e Melhoria da governança de processos (OE 9) (peça 44, p. 11); e e) Serviços de TI impactados pelo tema orçamentário, com destaque para as áreas de: i) Cartografia e geoprocessamento; ii) Governança de dados; iii) Infraestrutura de TI; iv) Gerenciamento de serviços; v) Suporte à ferramenta SAS (peça 44, p. 12).
ANM	a) “...NÃO HÁ RECURSOS PARA INVESTIMENTO E INOVAÇÃO na ANM. A situação é grave e alija a autarquia da possibilidade de aumento da arrecadação e fiscalização mais efetiva” (peça 38, p. 4).

Fonte: elaboração própria, a partir das manifestações das agências.

112. A Anatel também foi questionada sobre eventuais impactos de restrições orçamentárias sobre a área de investimentos, incluindo tecnologia. Como resposta, a agência se manifestou da seguinte forma: “no período de 2019 a julho de 2024 não foram identificados impactos orçamentários significativos na execução das demandas de TIC da Agência.” (peça 130, p. 4)

113. Já com respeito às atividades de “Atividades Administrativas e de Relacionamento com o Cidadão”, os seguintes exemplos de impactos foram informados pelas três agências, como descrito na Tabela 5:

Tabela 5: Impactos das restrições orçamentárias sobre as Atividades Administrativas e de Relacionamento com o Cidadão, relatados pela ANP, Aneel e ANM.

Agência	Impactos
ANP	a) Repactuação de contratos de caráter continuado com prestadores de serviços diversos, como os serviços de apoio administrativo, ambulatório médico, pesquisa de preços de combustíveis, locação de veículos, etc. (peça 88, p. 1); b) Implementação de adaptações estruturais em seu programa de capacitação, priorizando eventos corporativos com maior alcance e custo-benefício em detrimento de ações individuais (peça 88, p. 1);

Agência	Impactos
	c) Redução de gastos com comunicação institucional e eventos, racionalizando os recursos orçamentários disponíveis com adoção de medidas como a realização de workshops e audiências públicas apenas em ambiente virtual e o estabelecimento de parcerias para a participação em eventos voltados para o mercado e para sociedade sem que houvesse custos para a Agência (peça 88, p. 1); d) Estabelecimento de limites para despesas com diárias e passagens (peça 88, p. 1); e e) Emissão de passagens na classe econômica para todos os servidores em missão internacional mesmo que a função do servidor preveja a viagem em classe executiva (peça 88, p. 1).
Aneel	a) Reduções em algumas ações de Ouvidoria foram necessárias devido ao tema orçamentário, com reflexos na capacidade de dirimir conflitos de consumo e impacto no atendimento dos consumidores (peça 44, p. 8); b) Impossibilidade de realização de grupo focal para evolução da metodologia do IASC - Índice Aneel de Satisfação do Consumidor (peça 44, p. 8); c) Redução do horário de atendimento do <i>call center</i> da agência, passando de 6h20-24h para 8h-20h (peça 44, p. 8); d) Suspensão de atividades de Ouvidoria em parceria com as Agências Reguladoras Estaduais (peça 44, p. 8); e e) Desligamento do atendimento do chat humano da Aneel (peça 44, p. 8).
ANM	a) A partir das 27 Gerências Regionais da ANM, foram renegociadas as formas de ocupação predial de 18 (dezoito). As negociações incluíram a movimentação da equipe da ANM para compartilhamento de edifícios com outros órgãos, diminuindo o custo operacional da ocupação de <i>facilities</i> em 36,74% (peça 38, p. 4); b) Todas as repactuações contratuais foram renegociadas anualmente, de forma a resguardar a atividade econômica desempenhada pelos fornecedores da ANM, bem como o enquadramento em realidade orçamentária (peça 38, p. 4); c) Foram celebrados Termos de Cooperação com outros entes, como ICMBio, IBAMA e PRF (para atividades de fiscalização), com o objetivo de reduzir os custos logísticos de ações fiscalizatórias (peça 38, p. 4); d) Foram estabelecidas parcerias para desenvolvimento de soluções tecnológicas para o aumento da efetividade nas ações de coibição da lavra ilegal, buscando aumentar a eficiência das atividades com o menor impacto orçamentário possível (peça 38, p. 4); e e) Redução significativa de força de trabalho terceirizada, com intenção de melhoria nas condições contratuais, visando o aumento de competitividade e diminuição dos custos operacionais para a autarquia (peça 38, p. 4).

Fonte: elaboração própria, a partir das manifestações das agências.

114. Todas as situações mencionadas pelas agências como reflexo das restrições orçamentárias observadas recentemente sinalizam como suas atividades têm sido impactadas em diferentes perspectivas. Além da crescente dificuldade para a realização das atividades de fiscalização de forma efetiva e estruturada (como mostram os exemplos da ANP e Aneel), as agências também enfrentam grandes dificuldades para investir em tecnologia (especialmente em termos de sistemas e segurança da informação) e inovação. Tudo isso limita a sua atuação no ambiente regulatório, afetando sua capacidade de realizar a sua missão institucional.

Situação encontrada 3: Ocorrência de cortes e contingenciamentos sobre o orçamento das agências.

115. Além dos impactos sofridos pelo orçamento das agências antes da aprovação da Lei Orçamentária Anual (por meio de referenciais monetários inferiores ao necessário ou ajustes durante a tramitação do PLOA no Poder Legislativo), existem outros eventos que podem impactar de maneira significativa a execução orçamentária.

116. Uma das situações possíveis é a ocorrência de cortes orçamentários, que são implementados quando há necessidade de diminuir gastos, seja por restrições financeiras, mudanças de prioridades ou para alcançar metas fiscais específicas.

117. Contudo, uma outra situação que ocorre de maneira bastante frequente e impacta significativamente a realidade das agências é o contingenciamento orçamentário. Segundo o site da Câmara dos Deputados (visitado em 10/7/2025), o contingenciamento orçamentário “consiste no

bloqueio de dotações da Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas previstas, nos termos dos arts. 68 e 69 da Lei 15.080/2024 - LDO 2025” (CD, 2025).

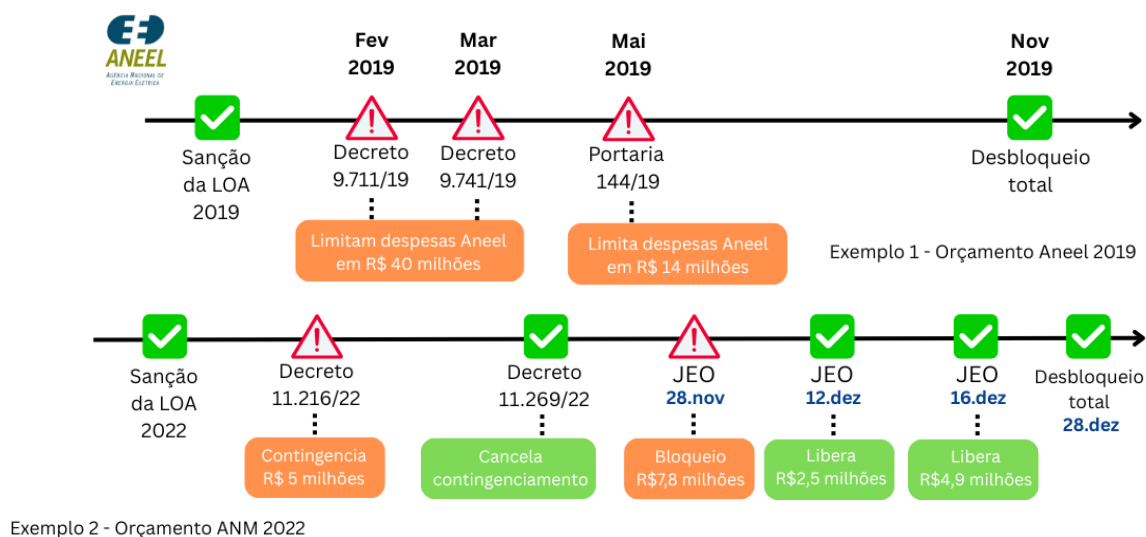
118. O fundamento do mecanismo do contingenciamento está expresso no art. 9º da Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

119. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) também trata das situações de limitação orçamentária e financeira (na Seção VII), cujos trechos relevantes constam nos caputs dos arts. 68 e 69.

120. Tais ações de contingenciamento são implementadas por meio dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, nos quais o Poder Executivo detalha os valores bloqueados e as áreas afetadas por tais restrições.

121. Dois exemplos de situações de contingenciamento são ilustrados na Figura 8 para a Aneel e a ANM:

Figura 8: Exemplos de situações de contingenciamento envolvendo a Aneel e ANM.



Fonte: elaboração própria, a partir das manifestações das agências.

122. Vale observar que o processo orçamentário das agências reguladoras é complexo, como destacado na

123. **Tabela 6:**

Tabela 6: Atores do processo orçamentário das agências reguladoras federais.

Ator	Fase do ciclo orçamentário	Atribuições
Agências Reguladoras Federais	Elaboração da Proposta Orçamentária	a) Identificação de necessidades financeiras com base em planos operacionais e estratégicos; b) Formulação da proposta orçamentária detalhada; c) Justificação das demandas orçamentárias perante a SOF e outros órgãos.
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)	Elaboração da Proposta Orçamentária; Execução Orçamentária	a) Solicitação das demandas orçamentárias das agências; b) Coordenação, consolidação e supervisão da elaboração da proposta orçamentária da União; c) Estabelecimento de normas para elaboração e implementação dos orçamentos; d) Acompanhamento da execução orçamentária; e) Definição das classificações orçamentárias.
Ministério da Economia	Elaboração da Proposta Orçamentária;	a) Definição de diretrizes macroeconômicas e de política fiscal; b) Estabelecimento do teto de gastos; c) Autorização para concursos públicos e alterações de pessoal nas agências.

	Execução Orçamentária	
Junta de Execução Orçamentária (JEO) – nos termos do Decreto 9.884/2019	Execução Orçamentária	Assessorar o Presidente da República em: a) elaboração dos atos que estabeleçam a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal, a que se refere o art. 8º da LC 101/2000; b) no estabelecimento das metas anuais de que trata o § 1º do art. 4º da LC 101/2000; c) nos limites globais de despesas constantes da proposta de orçamento anual; d) outros temas pertinentes à condução da política fiscal e ao equilíbrio financeiro-orçamentário, por provocação de seus membros; e) recomendação de diretrizes para elaboração dos relatórios de que trata o art. 9º da LC 101/2000.
Presidência da República	Elaboração da Proposta Orçamentária; Aprovação da Lei Orçamentária; Execução Orçamentária	a) Iniciativa dos projetos de lei orçamentária (PPA, LDO, LOA); b) Sanção ou veto das leis orçamentárias aprovadas pelo Congresso; c) Nomeação de dirigentes das agências reguladoras.
Congresso Nacional (Câmara e Senado)	Aprovação da Lei Orçamentária; Controle Externo	a) Debate, emenda e aprovação das leis orçamentárias; b) Fiscalização da execução orçamentária; c) Discussão sobre a autonomia orçamentária das agências e possíveis alterações legislativas.
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)	Aprovação da Lei Orçamentária; Controle Externo	a) Análise técnica das propostas orçamentárias; b) Emissão de pareceres sobre as propostas orçamentárias antes da votação no Congresso.
Tribunal de Contas da União (TCU)	Controle Externo	a) Fiscalização da execução do orçamento das agências; b) Realização de auditorias contábeis, financeiras e operacionais; c) Apreciação das contas dos administradores das agências; d) Aplicação de sanções em caso de irregularidades; e) Emissão de parecer sobre as contas do Presidente da República.
Sociedade Civil	Influência Indireta; Controle Social	a) Participação em consultas públicas sobre políticas regulatórias; b) <i>Advocacy</i> e pressão pública sobre questões orçamentárias; c) Denúncias de irregularidades ao TCU.
Órgãos de Controle Interno das Agências Reguladoras	Execução Orçamentária; Controle Interno	a) Monitoramento da gestão financeira e da conformidade com as regulamentações orçamentárias; b) Auditorias internas; c) Reporte à liderança da agência e a órgãos de controle externo.

Fonte: elaboração própria.

124. A ocorrência de cortes e contingenciamentos acaba por intensificar as dificuldades de gestão do orçamento de tais entidades, em função da imprevisibilidade de sua ocorrência ao longo do exercício financeiro.

125. Nesse sentido, as onze agências reguladoras federais divulgaram uma nota conjunta em 4/6/2024 com o objetivo de evidenciar os impactos de cortes orçamentários realizados sobre as suas atividades (peça 220):

Atualmente, a **realidade vivenciada pelas Agências** põe em **risco toda a evolução ocorrida** ao longo desses anos, tendo em vista a **situação crítica orçamentária** e de pessoal que estão enfrentando. Para se ter uma ideia, as Agências Reguladoras, juntas, **arrecadam mais de 130 bilhões** de reais por ano, enquanto o **orçamento previsto para 2024 era de cerca de 5 bilhões** de reais (**valor insuficiente frente às necessidades**), o que por si já demonstra a vantagem econômica desse modelo regulador. Contudo, fomos **surpreendidos com um corte orçamentário de cerca de 20%**, o que pode **inviabilizar a realização das ações necessárias para que se possa minimamente continuar** a fazer uma boa regulação. (grifo nosso)

126. A ANP expôs as dificuldades encontradas ao longo do seu processo de execução orçamentária. Com os diferentes decretos e portarias aplicados aos valores aprovados inicialmente na

lei orçamentária anual, a previsibilidade do uso dos recursos deixa de existir, o que acaba prejudicando de forma significativa a execução das ações planejadas pelas agências (peça 55, p. 2):

5. As insuficiências orçamentária e financeira da ANP vêm se intensificando ao longo dos últimos exercícios, tendo **atingido o seu nível mais grave** a partir da edição da **Portaria GM/MPO nº 63, de 8 de março de 2024**, que efetuou **alterações orçamentárias** em diversos órgãos do Poder Executivo federal, promovendo o **cancelamento dos recursos que se encontravam programados** em “despesas condicionadas”.

6. Como resultado da mencionada portaria, o **total das despesas discricionárias autorizadas na LOA 2024** da Agência foi **reduzido em R\$ 28,8 milhões**, passando de um inicial de R\$ 165,3 milhões para R\$ 136,5 milhões. **Ainda que posteriormente a ANP tenha conseguido recomposição parcial de sua LOA**, com a suplementação de R\$ 9,6 milhões concedida pela Portaria GM/MPO nº 203, de 28 de junho de 2024, os **bloqueios orçamentários** determinados pelo Decreto nº 12.120, de 30 de julho de 2024, **limitaram os empenhos da Agência no ano a apenas R\$ 134,7 milhões**, frente aos R\$ 146,1 milhões autorizados na LOA do exercício. (grifo nosso)

127. Nesse contexto, ainda que o fluxo orçamentário da Anatel seja diferenciado, a Agência Nacional de Telecomunicações também sinalizou impactos de ações de cortes. A Anatel indicou que o pleito orçamentário inicial para 2024 foi de R\$ 217.248.480,00 na PLOA, mas o valor final concedido na LOA (Lei 14.822/2024) foi de R\$ 213.038.130,00. No entendimento da Agência, a revisão se configurou como uma situação de corte orçamentário, e então sinalizou as áreas impactadas (peça 46, p 4):

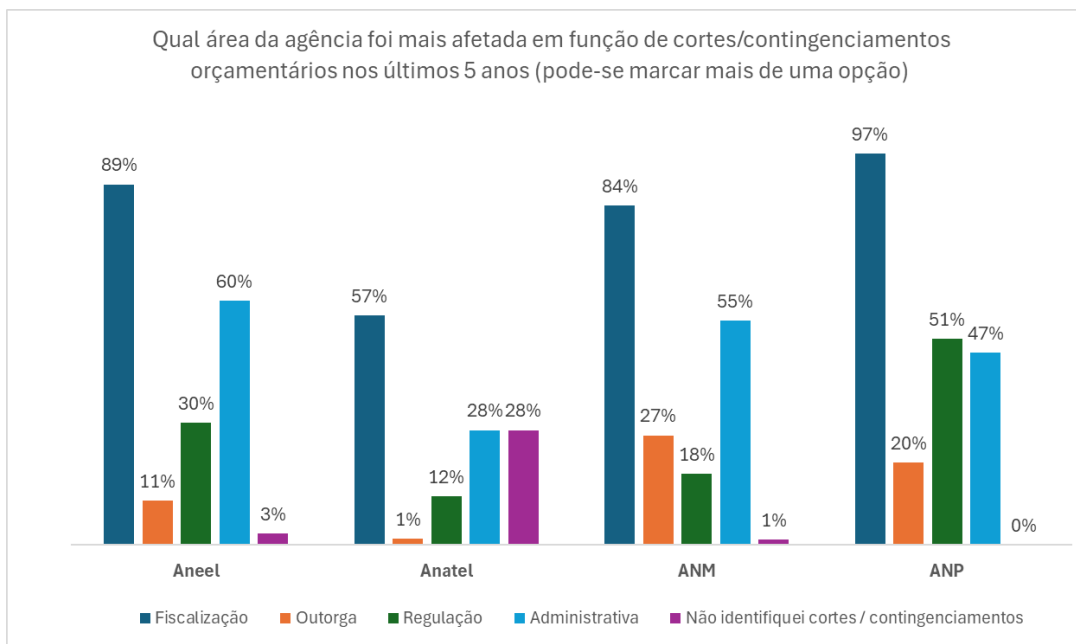
3.4.34. O corte foi efetivado em **ações orçamentárias específicas**, quais sejam, **Fiscalização Regulatória, Relações com os Usuários** de Serviços de Telecomunicação e **Simplificação e Melhoria da Regulação** dos Serviços de Telecomunicação, destinadas a projetos relacionados à atividade precípua da Agência. (grifo nosso)

128. Além disso, a Anatel também relatou impactos decorrentes de contingenciamentos no ano de 2024, indicando sua preocupação com os reflexos de tais situações sobre suas atividades (peça 46, p. 4, itens 3.4.35, 3.4.36 e 3.4.38).

129. Por outro lado, a ANP também se posicionou quanto aos impactos do corte orçamentário sobre as ações de tecnologia (peça 64, p. 3), indicando reduções que resultaram em demissões e cancelamento de projetos.

130. Os servidores das agências reguladoras também visualizam impactos derivados das ações de cortes e contingenciamentos implementadas pelo governo federal. Tal percepção é observada nas respostas à pesquisa aplicada pela equipe de auditoria junto aos servidores das quatro agências que são objeto desta fiscalização. Na visão dos servidores, como destacado pela Figura 9: A, as atividades de fiscalização e administrativa são as mais penalizadas por tais eventos.

Figura 9: Áreas mais afetadas por cortes e contingenciamentos, na visão dos servidores da ANM, ANP, Aneel e Anatel.



Fonte: dados obtidos em pesquisa conduzida pela equipe de auditoria.

131. Diante do exposto, **como se submetem ao rito orçamentário que baliza toda a administração pública, as agências reguladoras acabam sujeitas às situações de cortes e contingenciamentos definidas pelo Executivo**. Tais situações acabam por reduzir a capacidade das agências em executar seu planejamento de forma estruturada e sistemática e comprometem de forma efetiva a sua autonomia financeira.

132. Como **causas** da situação encontrada 3, podem ser mencionadas:

a) Não atingimento da meta de resultado primário, que ativa as ações de contingenciamento pela Junta de Execução Orçamentária (JEO);

b) Aplicação de cortes e contingenciamentos de gastos por parte do Executivo, em resposta à necessidade de redução do déficit fiscal.

133. Já com relação aos **efeitos** derivados dessa situação, pode-se mencionar os impactos sobre a execução orçamentária, que dificultam a efetivação do planejamento inicialmente estabelecido pelas agências reguladoras e a realização de sua missão institucional.

Conclusão

134. Ao longo do processo de avaliação do tema orçamentário nas quatro agências reguladoras que são objeto desta fiscalização, três situações específicas foram destacadas. Inicialmente, constatou-se que a arrecadação realizada pelas agências é significativamente superior ao montante direcionado para as suas despesas discricionárias, de forma que os valores de taxas e contribuições acabam sendo destinados a finalidades diversas daquelas definidas nas suas respectivas leis.

135. Adicionalmente, constatou-se que as agências reguladoras avaliadas nesta fiscalização têm sofrido impactos de cortes e contingenciamentos em diferentes instantes: a) quando da definição de seus referenciais monetários pela SOF/MPO, que estabelecem os valores a serem considerados como base para a proposta orçamentária do exercício; b) no momento em que acontecem cortes orçamentários, seja por ação do Legislativo (durante a tramitação do projeto de lei orçamentária anual) ou do Executivo; e c) em situações em que ocorrem ações de contingenciamento, devido à situação fiscal da União.

136. As agências reguladoras federais são caracterizadas como autarquias em regime especial e, portanto, submetem-se à legislação fiscal e orçamentária vigente da mesma maneira que toda a

administração pública federal. Sendo assim, é legítimo que as agências reguladoras sejam afetadas por ações de cortes e contingenciamentos orçamentários, tomadas como medidas de ajuste fiscal por parte da União – ainda que tais ações acabem por prejudicar a execução das atividades planejadas para cada exercício e o cumprimento da missão institucional de tais entidades.

137. Dessa forma, **não estão sendo propostos encaminhamentos** específicos relativos às situações encontradas números 1 (valores arrecadados a partir das atividades das agências são principalmente destinados a atividades diversas das relacionadas com o custeio das agências ANM, ANP e Aneel) e 3 (ocorrência de cortes e contingenciamentos sobre o orçamento das agências), em função da discricionariedade e previsão legal que amparam as condutas realizadas por parte da União.

138. Por outro lado, de acordo com a situação encontrada 2, os valores atribuídos em termos de referencial monetário (por parte da SOF/MPO) para três das quatro agências reguladoras (ANP, ANM e Aneel) têm sido consideravelmente inferiores aos montantes solicitados anualmente – inclusive com reduções em termos nominais nos últimos três anos. Esta situação vem causando dificuldades crescentes para as agências, sob diferentes perspectivas em seu funcionamento:

a) Em suas atividades de fiscalização, com um número reduzido de profissionais envolvidos em suas ações e impactos nos convênios com agências reguladoras estaduais;

b) Em suas iniciativas de investimentos, com efeitos sobre o desenvolvimento de sistemas, modernização de equipamentos de informática, ações de governança de dados e inovação por meio de novas tecnologias (com a aplicação da inteligência artificial e geoprocessamento); e

c) Em atividades administrativas e de relacionamento com o cidadão, com reflexos sobre contratos de natureza continuada com prestadores de serviços, ações de comunicação institucional, realização de eventos e disponibilidade dos serviços de ouvidoria e *call center*.

139. Em contraponto, a Anatel vive uma situação distinta com relação à definição de seu referencial monetário. Por força do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário e da Lei 9.472/1997, a agência deve indicar as suas necessidades de recursos para a SOF/MPO, com base em um planejamento plurianual, de forma a garantir o seu equilíbrio orçamentário e financeiro nos cinco exercícios subsequentes. Caso a SOF/MPO decida atribuir um referencial monetário diferente do indicado, deverá fundamentar sua decisão e indicar como a agência poderá cumprir o seu planejamento nessa condição diferente da planejada.

140. É importante destacar que, ainda que a Anatel tenha a definição do seu referencial monetário vinculada com o seu planejamento plurianual, a agência está sujeita a ações de cortes e contingenciamentos, como todo o restante da administração pública federal, a exemplo da restrição prevista no Anexo I, do Decreto 12.448/2025. Além disso, vale ressaltar que a prática aplicada para a Anatel a partir do Acórdão 749/2017 – TCU -Plenário está alinhada com os preceitos da legislação fiscal e orçamentária vigentes, não configurando nenhuma condição diferenciada para o seu processo orçamentário e respeitando os Princípios Orçamentários da Unidade e da Universalidade.

141. Dessa forma, a equipe de auditoria entende que esse processo de definição do referencial monetário conduzido para a Anatel pode ser considerado como uma boa prática, uma vez que toma como referência o planejamento de médio prazo e os objetivos estratégicos da agência para a definição de suas necessidades, conferindo assim maiores condições e previsibilidade para que ela desempenhe suas atribuições de forma adequada. A extensão da mesma lógica para as demais agências que são objeto desta fiscalização, fundamentada no planejamento estabelecido por meio do Plano Plurianual (PPA), poderia mitigar de forma significativa os impactos que a dinâmica orçamentária observada nos últimos anos (com frequentes cortes e contingenciamentos) têm causado sobre suas atividades, elevando a previsibilidade de recursos para a execução das ações planejadas e garantindo que as agências tenham condições mínimas para cumprir as suas atribuições legais.

142. Por meio dessa alternativa, seria possível estabelecer uma conciliação entre os desafios fiscais que o país enfrenta atualmente e a necessidade de prover os recursos que as agências reguladoras federais carecem para desempenhar suas missões institucionais de forma efetiva, subsidiando o desenvolvimento nacional.

143. Diante do exposto, propõe-se:

a) com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, e no art. art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se **determinar** à Casa Civil, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), Ministérios Supervisores e Agências que, em um prazo de 180 dias, seja apresentado um plano que implemente de maneira efetiva a autonomia financeira das agências reguladoras federais, como preconiza a Lei 13.848/2019, art. 3º e de forma a respeitar a legislação fiscal e orçamentária vigentes; e

b) com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se **recomendar** à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) e às agências reguladoras que aperfeiçoem a definição do referencial monetário das agências, adotando as seguintes diretrizes:

b.1) as agências devem encaminhar previamente e em prazo suficiente para análise da SOF/MPO a projeção de sua necessidade orçamentária, com base no planejamento quadrienal alinhado às diretrizes do Plano Plurianual (PPA);

b.2) a SOF/MPO informará o referencial monetário (RM) a ser considerado para o período em prazo suficiente para a adequação pelas agências;

b.3) caso o RM seja menor que a necessidade orçamentária apresentada previamente, a SOF/MPO deve informar de que modo a agência poderá realizar suas atividades essenciais, respeitando a autonomia administrativa e financeira prevista no art. 3º da Lei 13.848/2019;

b.4) o processo deve ser aplicado quando as agências reguladoras possuírem receitas próprias e suficientes, após eventuais desvinculações constitucionais e legais, para sua manutenção operacional;

b.5) com base no RM estabelecido pela SOF/MPO, cada agência elaborará sua proposta orçamentária anual; e

b.6) a experiência do processo orçamentário da Anatel, respaldada pelo item 9.5 do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, constitui boa prática a ser considerada, uma vez que assegurou previsibilidade na execução de ações essenciais como fiscalização e atualização regulatória.

144. Com isso, esperam-se como benefícios no ambiente das agências reguladoras:

a) Disponibilizar os recursos necessários para que as agências reguladoras possam executar sua missão institucional de forma completa;

b) Permitir que as agências reguladoras tenham recursos para investimento em tecnologia e inovação, com potenciais efeitos sobre a efetividade de suas ações no ambiente regulatório.

III.2. Déicits de pessoal nas agências reguladoras

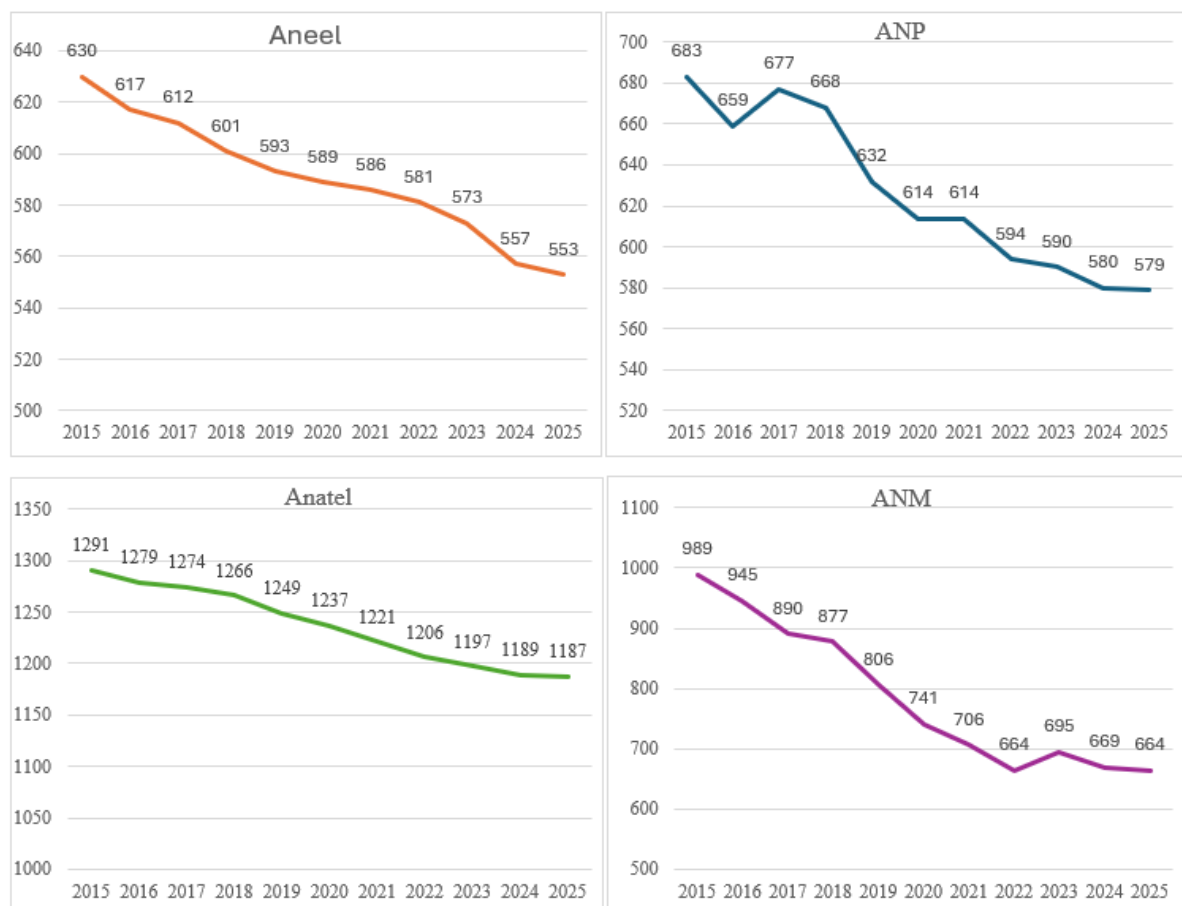
145. Constatou-se a falta de estudo que caracterize a força de trabalho necessária ao funcionamento atual das quatro agências reguladoras avaliadas (ANP, ANM, Aneel e Anatel). O problema, que extrapola uma mera ausência de informação administrativa, tem o potencial de prejudicar diretamente o desempenho dessas agências, considerando a constatação de que as forças de trabalho disponíveis a cada uma delas têm diminuído gradativamente nos últimos anos, apesar de ter aumentado a quantidade e o grau de complexidade das atribuições conferidas a essas Agências, várias delas em decorrência direta de lei. Essa redução de pessoal tem afetado negativamente o

cumprimento de atividades planejadas e a capacidade de fiscalização sobre riscos associados à segurança de setores estratégicos.

III.2.1. Achado 2: Ausência de estudos sobre dimensionamento da força de trabalho necessária às agências limita o planejamento e a capacidade de resposta às demandas.

146. Ao se analisar a situação das Agências que formam o objeto desta fiscalização, nota-se uma contração gradativa da força de trabalho disponível, sendo observadas diferenças consideráveis em relação ao quadro disponível em 2015, conforme mostrado na Figura 10.

Figura 10: Evolução do quadro de servidores das agências.



Fonte: adaptado de: peça 122, p.1; peças 43, p. 16 e 145, p. 9; peça 130, p. 5; e peça 134, p. 2-4.

147. O quadro de servidores efetivos das agências reguladoras foi estabelecido pela Lei 9.986/2000 prevendo inicialmente um total de 1.496 servidores para Anatel, 325 servidores para Aneel e 657 servidores para ANP. A ANM não possuía uma lei específica com nomenclaturas semelhantes, o que viria a ocorrer em 2004 para o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM.

148. Posteriormente, a Lei 10.871/2004 alterou esses quantitativos para 1.690 servidores para Anatel, 765 servidores para Aneel e 780 servidores para ANP. Ainda em 2004, a Lei 11.046/2004 fixou inicialmente o quantitativo de 1.200 servidores para o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM que viria a ser transformado na Agência Nacional de Mineração – ANM em 2017. A Tabela 7, a seguir, consolida os quantitativos definidos em lei.

Tabela 7: Quantitativo de cargos para as agências reguladoras.

Cargo	Anatel	Aneel*	ANP**	ANM***
Especialista em Regulação	720	365	485	600

Técnico em Regulação	485	*	50	200
Analista Administrativo	250	200	165	200
Técnico Administrativo	235	200	80	200
Total	1690	765	780	1200

* A Aneel não possui Técnicos em Regulação;

** a ANP possui 435 Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados e Gás Natural e 50 em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural (485 Especialistas);

*** a ANM possui Especialista em Recursos Minerais e Técnicos em Atividade de Mineração, pois a Lei 11.046/2004 não utiliza o termo "regulação" na nomenclatura dos cargos.

Fonte: elaboração própria adaptada das Leis 10.871/2004 e 11.046/2004.

149. Considerando os dados constantes na Figura 10 e Tabela 7, vê-se que, de 2015 à 2025, as reduções percentuais, em relação ao teto previsto nas Leis 10.871/2004 (Aneel, ANP e Anatel) e 11.046/2004 (ANM), evoluíram de: 13% a 25% na ANP (peças 122, p. 1); 18% a 27% na Aneel (peças 43, p. 16 e 145, p. 9); 24% a 30% na Anatel (130, p. 5); e 51% a 67% na ANM (134, p. 2-4), lembrando que, antes de 2017, as citações e informações relativas à ANM possuem referência no DNPM.

150. Cabe esclarecer que cada agência possui peculiaridades em relação à força de trabalho, seja pela situação dos servidores do Quadro Específico (Aneel, Anatel e ANP) e do Plano Especial de Cargos – PEC (ANM), seja por colaboradores de empresas estatais ou anistiados em exercício nas Agências.

151. No caso dos servidores do Quadro Específico, trata-se de quadro em extinção não havendo possibilidade de reposição, razão pela qual não haverá maior detalhamento no corpo principal deste relatório. No Apêndice D, haverá uma análise sumária sobre o Quadro Específico e Plano Especial de Cargos, mas não haverá sobre as demais situações (empregados públicos em exercício nas agências, anistiados, servidores cedidos pelas agências e demais situações) por serem peculiares em cada agência e possuírem caráter transitório.

152. Ainda, vale destacar que a ANM possui situação específica para a fixação do quantitativo de cargos previstos em lei em virtude da existência de servidores PEC. Conforme destacado, a Lei 11.046/2004, art. 2º, prevê um quadro de servidores efetivos de 1.200 servidores entre Especialistas em Recursos Minerais, Analistas Administrativos, Técnicos em Atividades de Mineração e Técnicos Administrativos para a ANM. Contudo, importante destacar que o art. 4º dessa Lei também prevê a conversão de cargos de nível superior e médio do Plano Especial de Cargos – PEC em Especialista em Recursos Minerais, se for de nível superior, e Técnico em Atividades de Mineração, se for de nível intermediário. Os cargos de nível auxiliar serão extintos com a respectiva vacância. Dessa forma, tem-se abaixo a composição atual dos quadros de servidores da ANM, totalizando 1.809 cargos.

Tabela 8: Quantitativo de cargos criados para a ANM (Lei 11.046/2004).

Cargo	Quantidade
Especialista em Recursos Minerais	895
Analista Administrativo	200
Técnico em Atividade de Mineração	514
Técnico Administrativo	200

Fonte: peça 134, p.2.

153. No entanto, discriminando-se a distribuição dos 669 cargos ocupados na ANM em 2024, nota-se que há 198 cargos do PEC ocupados de nível superior e intermediário, conforme descrito na Tabela 9, em seguida.

Tabela 9: Quantidade de cargos na ANM em 2024.

Cargo	Quantidade
Especialista em Recursos Minerais	295
Analista Administrativo	75
Técnico em Atividade de Mineração	37
Técnico Administrativo	63
PEC Superior Finalístico	53
PEC Superior Administrativo	4
PEC Intermediário Finalístico	21
PEC Intermediário Administrativo	120
PEC Auxiliar	1
Total	669

Fonte: peça 134, p.2.

154. Para uma correta determinação do percentual de cargos não ocupados em relação ao teto quantitativo previsto na Lei 11.046/2004, é preciso somar os cargos PEC aos 1.809 cargos que já compõem a previsão de servidores para a agência, haja vista a possibilidade de futura conversão. Assim, ao se calcular a proporção de cargos ocupados, tem-se o valor de 2.007 (198 + 1.809) cargos previstos em lei (peça 134, p. 2).

Situação de servidores em atividade nas agências

155. Nesse contexto de redução do quadro total disponível, informações básicas sobre evasão de pessoal nas agências são relevantes para adequada compreensão da situação do quadro de servidores efetivos nas autarquias reguladoras. A Tabela 10 discrimina as razões e os quantitativos da evasão de pessoal de 2015 a 2024 (Aneel, ANP e Anatel) ou 2017 a 2024 no caso da ANM.

Tabela 10: Evasão do quadro de servidores das agências.

Motivo/2015-2024	Aneel	Anatel	ANP	ANM (2017-2024)*
Aposentadoria	40	149	69	281
Demissão	2	2	10	8
Exoneração a pedido	18	15	109	2
Falecimento	5	13	9	9
Pedido de vacância	38	63	32	7
Total	103	242	229	307
Média/ano	10	24	23	38

*Dados disponíveis somente para o período de 2017-2024.

Fonte: adaptado das peças 43, p. 17; 130, p. 7; 122, p. 7; e 134, p. 4.

156. Os números na Tabela 10 mostram que as agências possuem perfis de evasão diferentes. Na Aneel e Anatel, a principal causa de evasão são aposentadorias e pedidos de vacância; na ANP, aposentadorias e exonerações a pedido; e na ANM, as aposentadorias representam mais de 90% dos casos. As magnitudes também são distintas, em que a ANM (38 por ano) apresenta o dobro da média das outras 3 agências (19 por ano).

157. Ante esse cenário, as agências tomaram medidas para tentar mitigar a contínua redução de seus quadros. Estas medidas incluem a solicitação de autorização para realizar concursos públicos; a movimentação de pessoal internamente na Administração Pública Federal – APF; e a solicitação para contratação de servidores temporários. Seguem as principais ações empreendidas por ANP, Aneel, ANM e Anatel, nesta ordem.

158. A ANP, ante a contínua redução do quadro de servidores, afirma que efetua anualmente, desde 2016, solicitações de concurso público ao órgão competente (peças 70, 71, 72 e 74), mas segue aguardando nova autorização e não tem previsão para nomeações em 2025. A ANP foi autorizada a realizar um processo seletivo para temporários com 48 vagas em 2022 (ANP, 2022). Ademais, a Agência relata outros esforços para recompor sua força de trabalho mediante atração de servidores do quadro em exercício em outros órgãos e movimentações para compor sua força de trabalho, nos termos da Portaria 8.471/2022. Contudo, a ANP relata que essas ações não são capazes de mitigar os riscos pelo déficit de servidores efetivos (peça 68, p. 4).

159. A ANP possui atualmente 142 cargos efetivos vagos, sendo que os últimos concursos para provimento de cargos efetivos ocorreram em 2012, para nível superior, e em 2015, para nível intermediário (peça 122, p.1), estando sem autorizações para concurso público desde então (peça 122, p. 4). A ANP não foi contemplada com vagas no Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) em 2024, mas houve divulgação de notícia pelo MGI que haverá autorização para cinquenta vagas de especialista e dezesseis de nível intermediário (MGI, 2025a, 2025b).

160. Já a Aneel informou que foram solicitadas, de forma contínua, diversas realizações para concurso público nos últimos anos a fim de recompor a força de trabalho desde 2016 e que o último concurso público específico da Agência foi realizado em 2010 (peça 145, p. 11).

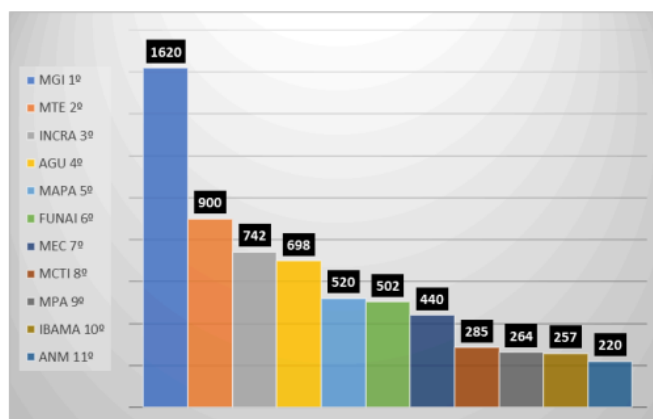
161. A Agência informa que solicitou provimento de 179 cargos efetivos vagos em 2021; encaminhou novo pedido de autorização para realização de concurso público para provimento de 184 cargos efetivos vagos em 2022; e, em 2023, registrou solicitação de concurso com pedido para preenchimento de 192 cargos efetivos e, em complemento, o Gabinete do Diretor-Geral (GDG) encaminhou Ofício ao MGI informando o registro do pedido no sistema do governo e as dificuldades enfrentadas pela Aneel diante da falta de pessoal.

162. Por meio da Portaria MGI 3.265/2023, foi autorizada a realização de concurso público para provimento de quarenta cargos de Especialista em Regulação dos Serviços Públicos de Energia, incluídas no CPNU realizado em 2024. Por considerar que esse quantitativo é insuficiente para atender às necessidades da Agência, em 28/5/2024, a Aneel registrou nova a solicitação de concurso para preenchimento de 166 cargos efetivos (peça 145, p. 11).

163. Além das solicitações de concurso público para cargos efetivos, a Aneel relata que busca junto ao MGI a contratação por tempo determinado de profissionais de nível superior, com fundamento na Lei 8.745/93, a exemplo da solicitação feita, em 2024, para contratação de cinquenta profissionais de nível superior, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público em razão da crescente expansão do setor elétrico brasileiro, mas sem êxito. Em outra frente, a agência relata buscar a alteração de exercício para composição de força de trabalho, e, desde 2019, tem utilizado essa forma de movimentação a fim de reforçar seu quadro deficitário (peça 145, p. 12).

164. A ANM, por sua vez, afirma que, solicitou concursos públicos, mas, desde que foi criada em 2017, o primeiro “concurso amplo” autorizado para a agência foi somente em 2024 com as 220 vagas no CPNU (peça 134, p.3). Contudo, argumenta que foi não priorizada na quantidade pleiteada em detrimento de outros órgãos com menor “déficit” em relação à agência. Segundo informa a ANM, teria sido somente a 11ª em quantidade de vagas atendidas pelo MGI nas últimas autorizações de concurso público até 2024 (peça 40, p. 2). Importa destacar que há autorização para provimento de oitenta vagas de nível intermediário no próximo CPNU (MGI, 2025a, 2025b).

Figura 11: Quantidade vagas autorizadas no CNPU 2024.



Fonte: peça 40, p. 2.

165. A ANM informa também que, nos anos de 2020 e 2021, o Ministério da Economia aprovou a seleção, respectivamente, de quarenta profissionais temporários e de quarenta servidores efetivos, mas esses últimos servidores efetivos seriam para atuar na área de segurança de barragens de mineração, como resultado do termo de acordo firmado na Ação Judicial nº 1005310-84.2019.4.01.3800 (peça 176, p.2).

166. Por fim, a Anatel também tem solicitado anualmente a realização de novos concursos públicos desde 2017, sendo autorizada a prover cinquenta cargos de especialistas em regulação em 2022 por meio de concurso público específico, estando em fase de preparação do curso de formação a ser realizado em 2025 (peça 130, p. 6). Ainda, há autorização do MGI para provimento de cinquenta vagas de nível intermediário no próximo CPNU (MGI, 2025a, 2025b).

167. A Anatel informa que emprega o instituto de movimentação para composição da força de trabalho, nos termos do §7º do art. 93 da Lei 8.112/1990, possuindo 33 servidores ou empregados públicos de outros órgãos em exercício na Agência. Contudo, a Agência afirma que esses servidores ou empregados públicos não atendem da mesma forma que o servidor de carreira, em razão da necessidade de “compatibilidade das atividades a serem exercidas” (peça 130, p. 6). Além disso, há um limite para reembolso com cessões/requisições (peça 130, p. 6).

168. Em relação às causas para a redução progressiva na quantidade de servidores nas agências, verifica-se que as agências solicitam reiteradamente a realização de concursos públicos para reposição do quadro de pessoal ao órgão responsável, tendo como referência o teto quantitativo previsto em lei. As três últimas solicitações feitas pelas agências enquadram-se em três situações: não resposta pelo ministério responsável, resposta negativa alegando insuficiência orçamentária ou autorização em quantitativo inferior ao solicitado, conforme Tabela 11.

Tabela 11: Solicitações de concurso nos últimos três anos.

Informações/Ano	2022	2023	2024
ANP			
Solicitação	sim	sim	sim
Vagas	119	128	132
Evidência/peça	200, p. 1	203, p. 1	206, p. 16
Resposta	Sim	Sim	Não
Autorização	0	0	*
Motivo	insuficiência orçamentária	insuficiência orçamentária	-
Evidência-peças	202, p. 1	205, p. 1	208
Aneel			
Solicitação	sim	sim	sim
Vagas	184	190	166
Evidência/peça	183, p. 1	183, p. 1	183, p. 2
Resposta	Não	Sim	Sim
Autorização	40	0	0
Motivo	-	insuficiência orçamentária	concurso em andamento
Evidência/peça	183, p. 1	183, p. 35	183, p. 70
ANM			
Solicitação	sim	sim	Sim
Vagas	150	1.003	1.072
Evidência/peça	2016, p. 1	217, p. 1	218, p. 2
Resposta	Não	sim	Não
Autorização	0	220	*
Motivo	-	-	-
Evidência-peças	196, p. 1	196, p. 1	196, p. 1
Anatel			
Solicitação	Sim	sim	sim
Vagas	374	404	362
Evidência/peça	188, p. 1	189, p. 1	218, p. 3
Resposta	Não	sim	Não
Autorização	0	50	*
Motivo	-	-	-
Evidência/peça	-	190, p. 1	-

Informações/Ano	2022	2023	2024
-----------------	------	------	------

*Há notícia de possível autorização: 66 vagas para ANP, 50 para Anatel e 80 para ANM, como já mencionado.

Fonte: elaboração própria.

169. Além da solicitação de concurso para o quadro efetivo, ANP (peça 70, p.12), Aneel (peça 183, p.2) e ANM (peça 176, p.2) também investiram esforços na contratação de servidores temporários, mas apenas ANP (48 temporários) e ANM (40 temporários) obtiveram êxito.

170. Em outra frente, ANP, Aneel e Anatel se mobilizaram para atrair servidores de outros órgãos por meio da “movimentação para composição da força de trabalho”, conforme §7º, do art. 93 da Lei 8.112/1990.

171. Merecem destaque, ainda, fatores externos às agências como causas para a situação de reduções progressivas nos quadros de servidores efetivos, como a disponibilidade de orçamento e recursos públicos para a contratação de novos servidores.

172. A partir de 2015, diversas medidas – as quais impactaram na realização de novos concursos públicos – foram tomadas a fim de endereçar a situação fiscal do país, como as constantes dos seguintes dispositivos:

- Lei 13.242/2015, Art. 99, § 12, inciso V (LDO/2015);
- Lei 13.408/2016, art. 103, § 12, inciso IV (LDO/2016);
- Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de Gastos);
- Lei 13.473/2017, art. 98, § 11, inciso IV (LDO/2017); e
- Lei Complementar 173/2020, artigo 8º, inciso IV.

173. A título ilustrativo, a Figura 12 destaca a evolução da receita líquida e das despesas totais do governo central entre 1997 e 2019.

Figura 12: Situação fiscal do Brasil.



Fonte: (Cavalcante; Nogueira, 2020).

174. Dessa forma, vê-se que a questão da limitação orçamentária está no entorno das razões para a redução do quadro de servidores nas agências reguladoras ora analisadas, convergindo com os longos períodos sem realizar concurso público ou realizados em pequena quantidade. Nesse mesmo

sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, quando realizou estudo estritamente sobre a Aneel, relatou que “o Ministério da Economia autorizou poucos concursos públicos com a justificativa de manter o equilíbrio fiscal (OCDE, 2021, p. 91).

Evolução das atividades executadas pelos servidores das Agências

175. No contexto em que os números e informações sobre os servidores são analisados, é relevante analisar se houve mudanças consideráveis nas atividades das agências que poderiam justificar, ainda que em sede de análise sumária, uma redução da carga de trabalho nas agências. Dessa forma, buscando pontos comuns entre as agências, elencam-se três pontos comuns e relevantes para estabelecer esse panorama geral do contexto atual em que as agências estão inseridas e possíveis impactos na demanda sobre a força de trabalho disponível: evoluções tecnológicas, contexto regulatório e dimensionamento do setor regulado.

176. No que tange às evoluções tecnológicas e seus reflexos na demanda de trabalho sobre o corpo técnico das agências, destaca-se a adoção de processos eletrônicos.

177. As quatro agências utilizam processos eletrônicos, mas foram adotados em anos diferentes, e com peculiaridades distintas em cada agência: ANP, em 2019; Aneel, em 2016; ANM, em 2019; e Anatel, em 2015. De forma geral, as agências convergiram nas afirmações de que o processo eletrônico trouxe celeridade processual e redução ou eliminação da necessidade de colaboradores terceirizados em atividades mecânicas (organização de arquivos, cadastros de documentos físicos, recebimento de documentos físicos etc.). No entanto, pequenas tarefas de gestão processual passaram a ser executadas diretamente pelos servidores efetivos, gerando, portanto, mais uma atividade para os servidores.

178. Já em relação às atividades técnicas de instrução, as demandas sobre os servidores efetivos permaneceram inalteradas ou com possível aumento em razão das pequenas atividades de gestão processual e da facilidade para peticionamento eletrônico (ANP, peça 85, p. 2; Aneel, peça 145, p. 14; ANM, peça 134, p. 5; e Anatel, peça 130, p. 8). As agências não apontaram sistemas, evoluções tecnológicas ou automações internalizadas com reflexos substanciais sobre a demanda de trabalho, possivelmente por possuírem comportamento semelhante ao processo eletrônico implementado.

179. No que tange à complexidade da regulação executada pelas agências, a terceira questão de auditoria tratará mais especificamente deste ponto. De toda forma, apresentam-se considerações para materializar o fato de que houve significativo aumento das atividades relacionadas ao processo regulatório em si. Ressalta-se que, quando o quadro efetivo de pessoal das agências reguladoras foi criado, em 2004, não havia a obrigatoriedade de Análise de Impacto Regulatório – AIR, Análise de Resultado Regulatório – ARR, Tomada de Subsídios – TS, Consulta Pública – CP e Audiência Pública – AP. Essas previsões legais foram sendo estabelecidas nas Leis 13.874/2019, art.5º; 13.848/2019, art.6º; e Decreto 10.411/2020, apesar de já serem utilizadas por agências reguladoras federais.

180. Certamente, a obrigatoriedade desses instrumentos regulatórios fortalece a transparência e a *accountability*, fomenta a participação social e aumenta a qualidade das decisões das agências, mas, inegavelmente, agrega maior carga de trabalho à área fim correlata.

181. Ao se verificar a evolução dos setores regulados por essas quatro agências, vê-se também que a expansão ocorrida representa também um desafio.

182. O setor regulado pela ANP apresenta expansão considerável para os trabalhos da agência. A Agência teve sensível aumento de suas atribuições, refletindo até na mudança de seu nome, deixando de ser “Agência Nacional do Petróleo” (1997), passando para “Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP” (2005).

183. A ANP cita quase uma dezena de leis/decretos que ampliaram de alguma forma as atribuições legais da agência: Lei 11.097/2005 (Biodiesel); Lei 11.909/2009 (Lei do Gás), revogada pela Lei 14.134/2021 (Nova Lei do Gás); Lei 12.276/2010 (Cessão Onerosa); Lei 12.351/2010 (Regime de partilha de produção em áreas do Pré-Sal), alterada pela Lei 13.365/2016; Lei 12.490/2011 (Biocombustíveis); Lei 14.948/2024 (Marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono) e Lei 14.993/2024 (Combustível do Futuro), peça 122, p.7.

184. Já a Aneel teve expansão de suas atribuições presentes nas seguintes leis: Lei 13.360/2016; Lei 14.385/2022; Lei 13.182/2015; Lei 13.203/2015; Lei 14.300/2022; Lei 12.783/2013; Lei 12.212/2010; Lei 12.111/2009; Lei 10.848/2004.

185. Além disso, citam-se alguns números do setor elétrico que materializam clara expansão de atividade (peça 44, p. 3 e peça 145, p 19):

a) Geração Centralizada: 81 GW (2001) para 208 GW (2024), crescimento de 157%;

b) Geração Distribuída MMD: 0 GW em 2012 para 34,5 GW em 2024;

c) Linhas de Transmissão: 70 mil km em 2001 para 172 mil km em 2023, aumento de 145%, equivalente a mais de quatro voltas no planeta.

186. Na mineração, a ANM relata que somente na conversão do DNPM em ANM, houve o aporte de onze novas atribuições e a Lei 14.514/2019 inseriu mais nove atribuições ligadas aos minérios nucleares. Por último, somam-se a proibição das Barragens de Mineração a Montante pela Lei 14.066/2020 e a atribuição de fiscalização de Pilhas de Rejeitos (peça 134, p. 6).

187. Alguns números do setor de Telecomunicações são igualmente interessantes. Na telefonia móvel, o número de acessos, em 1998, era de 7,4 milhões, passando para 251 milhões em 2023. No mesmo período, a televisão por assinatura passou de 2,6 milhões para 27 milhões (AB, 2023). Em termos legais, recentemente a Anatel foi envolvida na Estratégia Nacional de Escolas Conectadas (Decreto 11.713/2023), na Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber) e no Comitê Nacional de Cibersegurança (Decreto 11.856/2023) (Anatel, 2023, p. 44).

188. Assim, nota-se que os setores para os quais as agências foram dimensionadas, há mais de vinte anos, passaram por transformações, exigindo mais das reguladoras para acompanhar essa evolução e expansão.

189. Analisadas as questões de quantitativo de servidores nas agências, atribuições das agências e expansão dos setores regulados, é relevante um olhar sobre as possíveis consequências da atual força de trabalho disponível para a realização das atividades dessas autarquias especiais, evidenciando os comprometimentos alegados pelas agências em razão da escassez de servidores.

190. Dentre as diversas atividades realizadas pelas agências no âmbito da regulação e fiscalização, as análises realizadas nesta questão focarão na área de fiscalização, haja vista que informações mais detalhadas sobre agenda regulatória serão melhor abordadas na terceira questão de auditoria. As análises seguirão a sequência das informações sobre as agências: ANP, Aneel, ANM e Anatel.

191. A ANP destaca que, no acompanhamento da política pública denominada “Novo Mercado de Gás (NMG)”, o Acórdão 817/2024-TCU-Plenário (TC 030.375/2020-7, relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues) constata a falta de recursos humanos como causa de atrasos na agenda regulatória e no cumprimento de atribuições imputadas à ANP pela legislação, a cargo da Superintendência de Infraestrutura e Movimentação – SIM (peça 122, p. 8).

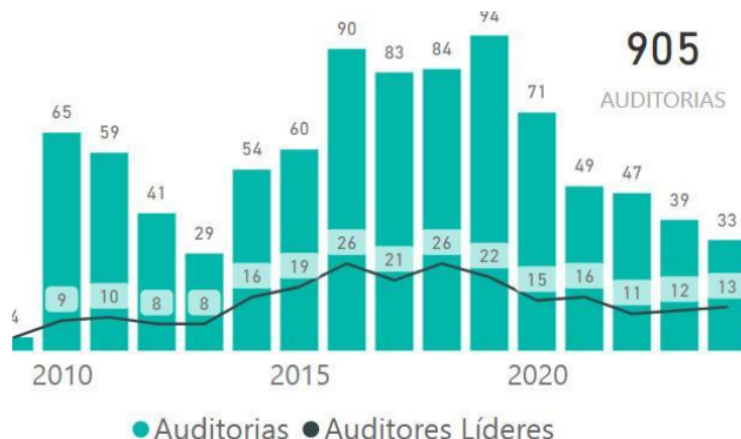
192. No escopo de novas atribuições (atividades decorrentes do marco legal do hidrogênio de baixo carbono e de estudos regulatórios visando à inserção da atividade de captura, uso e armazenamento ou estocagem de carbono – CCUS na cadeia do petróleo, gás natural e biocombustíveis), a agência informa que já identifica carência de servidores para aprovação de

plantas de hidrogênio, atividade sob responsabilidade da Superintendência de Produção de Combustíveis – SPC (peça 122, p. 8).

193. A ANP cita também o Acórdão 2300/2021-TCU-Plenário relativo ao processo TC 029.099/2020-0, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, cuja instrução da equipe de auditoria constatou que a SPG possuía três servidores que auditam e distribuem a Participação Especial e que, no primeiro trimestre de 2020, deveriam auditar R\$ 20,7 bilhões, mas com dedicação também a outras atividades, considerando que seria algo impraticável (peça 71, p. 44 do TC 029.099/2020-0).

194. Ainda sobre fiscalização, a agência mostra reduções no número de fiscais e na quantidade de fiscalizações desde 2020, incluindo áreas vinculadas ao risco de acidentes (peça 79, p. 2-3):

Figura 13: Quantidade de fiscalizações realizadas pela ANP.



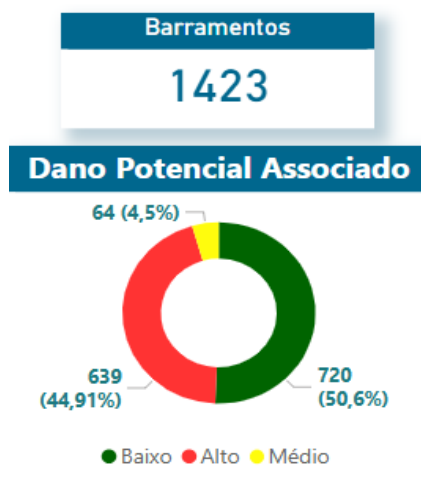
Fonte: peça 79, p. 2-3.

195. A Aneel, por sua vez, informa que, na área de fiscalização e seus impactos sobre questões de segurança, o TCU, no âmbito do TC 010.475/2019-2, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, analisou a fiscalização e monitoramento relacionados à segurança de barragens de geração de energia elétrica e concluiu que “se toda a equipe de fiscalização própria e conveniada tivesse dedicação exclusiva seria suficiente apenas para a atividade de segurança de barragens” (peça 146, p.6).

196. A Aneel acrescenta ainda que, em 2020, possuía 1.651 barragens a fiscalizar e grande parte delas com estruturas classificadas como de “Alto Dano Potencial Associado”, o que denota a importância de ações preventivas da agência (peça 177, p. 5).

197. Consultando o Painel Interativo da Aneel (Aneel, 2025) sobre segurança de barragens, informa-se que há 639 barramentos com “Dano Potencial Associado” classificado como “Alto”.

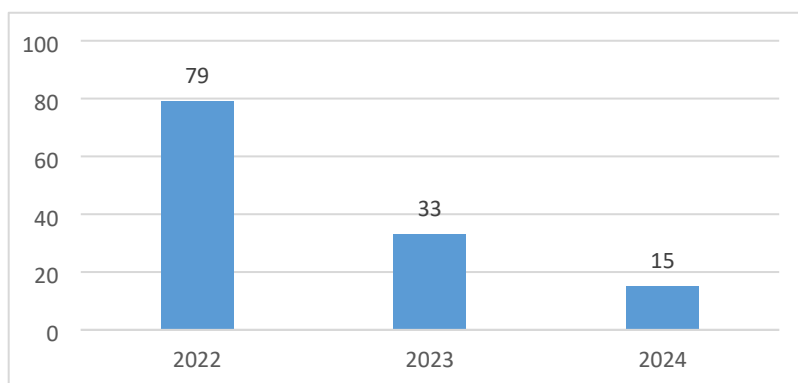
Figura 14: Classificação de barragens quanto ao dano potencial associado.



Fonte: Painel Interativo (Aneel, 2025).

198. Ainda, a análise dos Relatórios de Classificação de Barragens da Aneel (Aneel, 2025) indica uma redução considerável de fiscalizações presenciais realizadas pela agência, chegando ao menor dos últimos três anos, conforme ilustra a figura a seguir.

Figura 15: Quantidade de fiscalizações de barragens presenciais pela Aneel.



Fonte: Relatórios de classificação de barragens (Aneel, 2025).

199. Em 2023 e 2024, as 48 Fiscalizações realizadas representam apenas 7,5% das barragens com alto dano potencial associado. Se considerada a quantidade de fiscalizações realizadas em 2024 (15 fiscalizações presenciais) como média, a Aneel demoraria mais de quarenta anos para visitar todas essas barragens mais sensíveis.

200. A Aneel informou que possuía, em 2020, 112 servidores nas áreas de fiscalização da agência, mas esse número foi reduzido para 102 servidores em 2024 (peça 145, p. 11).

201. Relevante citar nesse contexto a afirmação feita pela OCDE ao analisar especificamente a Aneel: “Os departamentos que realizam o controle e a fiscalização estão entre os mais atingidos pelas restrições de pessoal, o que ameaça uma função central da agência” (OCDE, 2021, p. 46).

202. A ANM aponta que o fato de possuir somente 30% dos servidores previstos na sua lei de criação prejudica o cumprimento da agenda regulatória (apenas 20% dos projetos concluídos até 03/12/2024), sendo a escassez de servidores e o acúmulo de funções e atividades rotineiras ou urgentes as principais causas do baixo cumprimento da agenda regulatória (peça 37, p. 1- 4).

203. Sobre as restrições para realização das fiscalizações, a ANM informa que possui apenas 7 servidores responsáveis pela fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM com reflexos em “riscos de falhas na fiscalização e perda de créditos e arrecadação,

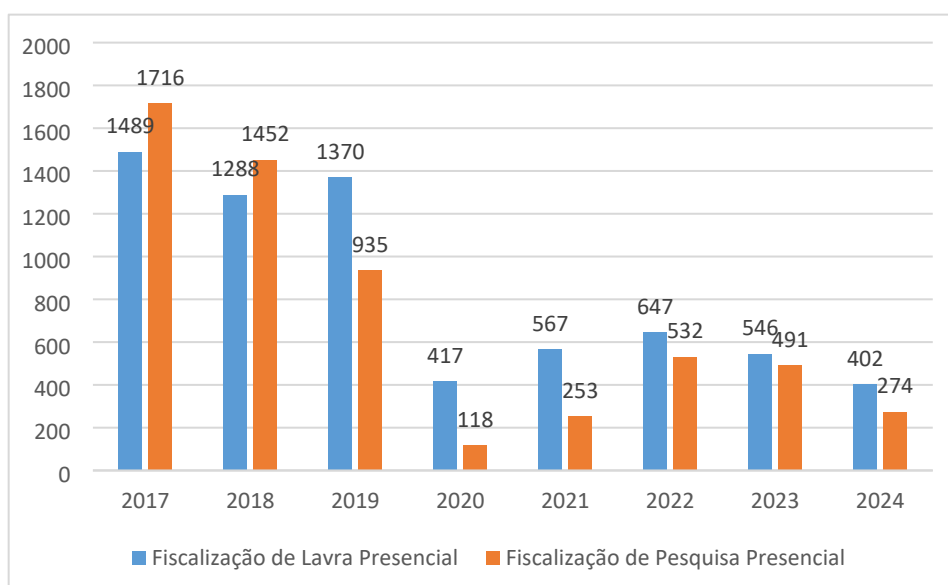
com renúncia de receitas, o que julga a ANM como algo inaceitável tendo em vista o déficit fiscal pelo qual atravessa o país” (peça 41, p.6).

204. A ANM afirma que haveria urgência em atividades de fiscalização das atividades garimpeiras na Amazônia, sobretudo no Tapajós e intenção de criar unidade avançada em Itaituba, mas não há servidores para implementar tal unidade (peça 41, p. 6).

205. Ainda sobre fiscalização, relevante citar o descrito no relatório de auditoria TC-005.747/2022-8, relatoria do Ministro Benjamin Zymler. O relatório aponta que, em 2022, a ANM fiscalizou apenas dezessete empresas de mineração (existiam 39.024 processos ativos nas fases de concessão de lavra, lavra garimpeira, licenciamento) e, no período de 2017 a 2021, foram fiscalizados apenas 1,1% de 6.154 processos ativos na fase de concessão de lavra (peça 82, p. 25-26, do TC-055.747/2022/8).

206. A título exemplificativo, ao analisar a quantidade de fiscalizações presenciais de lavra e de pesquisa mineral realizadas pela agência, nota-se uma atividade minguante a partir de 2017, até aproximadamente, em 2024, 20% das fiscalizações feitas há 7 anos, conforme figura a seguir.

Figura 16: Fiscalizações presenciais de lavra e pesquisa realizadas pela ANM.



Fonte: peça 215, p.2.

207. Constata-se que esses números se alinham com a redução progressiva do número de servidores da agência afetos à área de fiscalização, haja vista que o número de servidores nessa área foi reduzido de 170 servidores, em 2019, para 137, em 2025, uma queda de aproximadamente 20% de servidores efetivos nessa área (peça 219, p. 2).

208. Quanto à Anatel, foi trazido relato de que, mesmo priorizando temas, há uma redução da capacidade em cumprir a agenda regulatória já otimizada, possivelmente também como reflexo da constante queda no número de servidores efetivos (peça 130, p. 8).

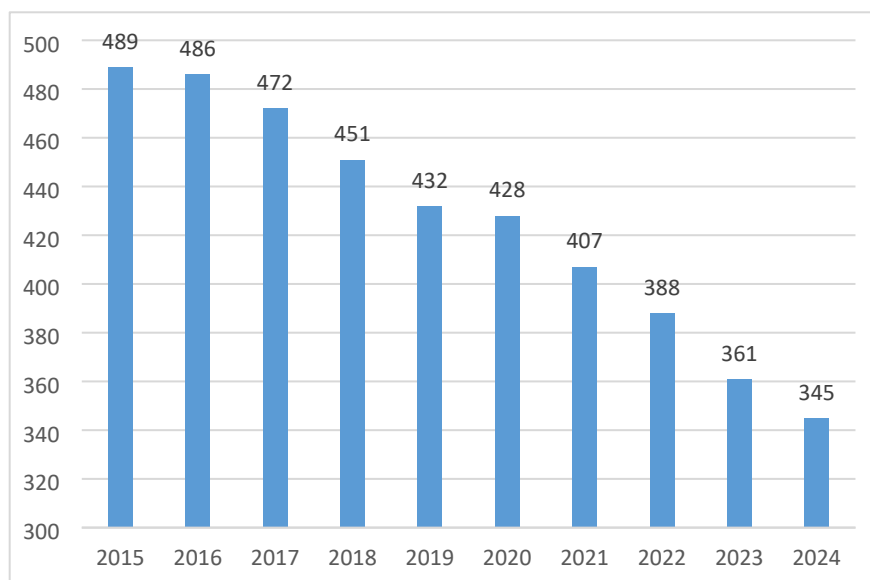
209. Na área de fiscalização, a Anatel informa que a Superintendência de Fiscalização (SFI) sofreu uma redução de 20% no número de servidores, especialmente na região Norte do país. Com uma redução cinquenta profissionais para execução dos Planos Anuais de Atividades de Fiscalização (PAAF), mesmo com aumento de produtividade, não foi contemplada nos PAAFs de 2023 e 2024 uma média de 50 mil horas em demandas, que foram postergadas em razão de redução na força de trabalho disponível.

210. A agência acrescenta que a falta de fiscais impacta a fiscalização econômico-tributária, refletindo na arrecadação de tributos administrados pela Anatel e pelo MCom com perdas do direito

de constituição de créditos tributários para a União. Além disso, há natural expansão das necessidades de fiscalização em razão dos avanços tecnológicos, como 5G, segurança cibernética, *spoofing* e inteligência artificial (peça 130, p. 9).

211. Analisando-se o número de servidores na área de fiscalização da agência, nota-se uma redução consistente na força de trabalho disponível na última década.

Figura 17: Quantidade de servidores na área de fiscalização da Anatel.



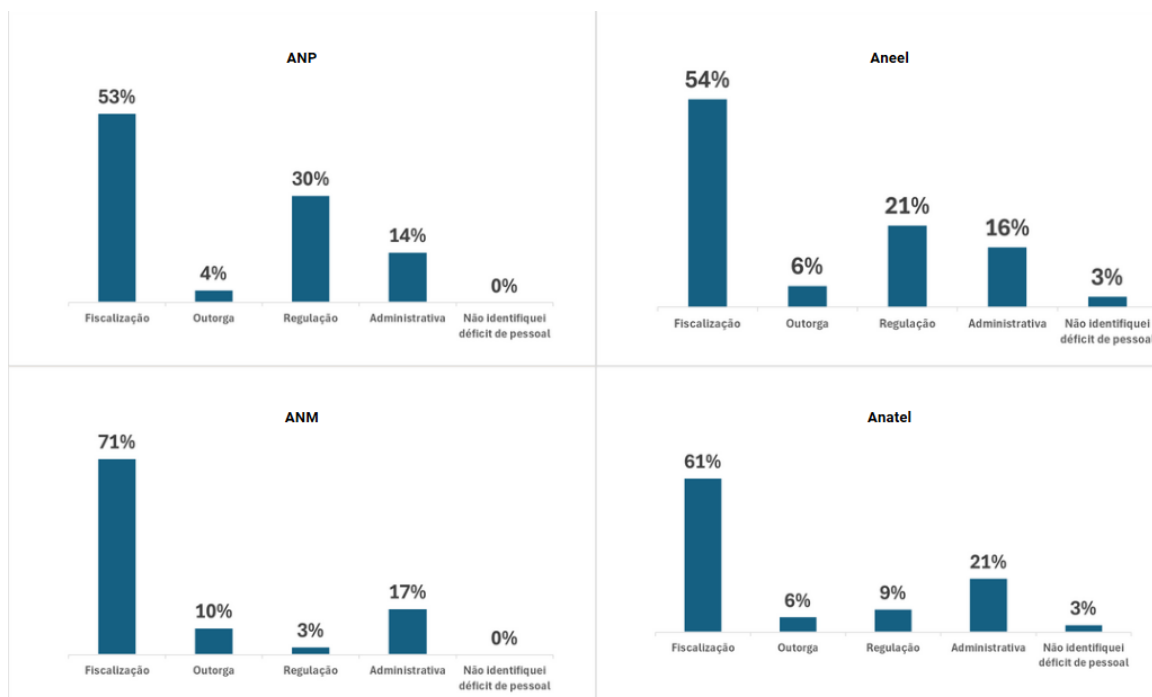
Fonte: adaptado da peça 130, p. 5.

212. O comportamento do gráfico converge para um escopo de contração na capacidade fiscalização da Anatel, reforçando as afirmações feitas pela agência nesse sentido.

213. Em resumo, as agências mostram uma redução progressiva de servidores e de ações de fiscalizações nas áreas analisadas. A missão institucional das agências reguladoras repousa sobre o binômio da regulação e fiscalização, mas, face aos dados trazidos, a fiscalização se apresenta comprometida para o cumprimento dessa missão.

214. Importante destacar que, no transcorrer desta auditoria, foi realizada pesquisa com servidores das agências e agentes setoriais (Apêndice E) de cada setor regulado. Nesse contexto, perguntados os servidores sobre “em que área o impacto do déficit de pessoal na agência reguladora é mais evidente?”, em todas as agências, a maioria dos servidores apontou a área de fiscalização como a mais afetada pela falta de pessoal, conforme evidencia a figura a seguir.

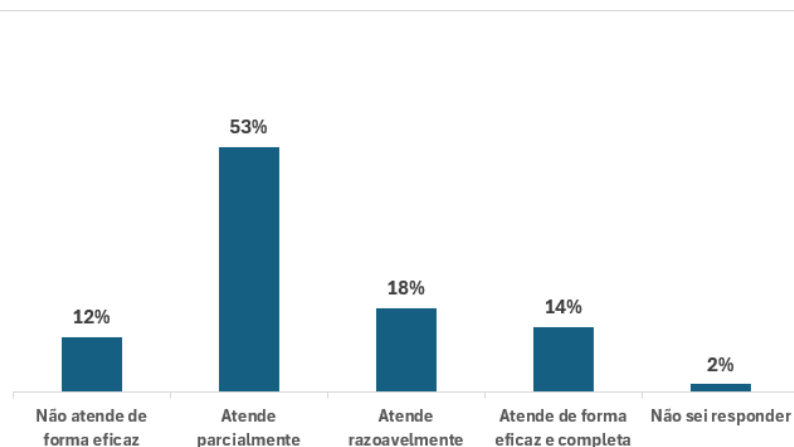
Figura 18: Resultado de pesquisa feita com os servidores das agências reguladoras quanto à área mais afetada pelo déficit de pessoal.



Fonte: elaboração própria.

215. O questionário, quando aplicado aos agentes setoriais e indagados sobre a força de trabalho atual disponível nas agências, 53% dos agentes convergiram para uma capacidade de “atendimento parcial” das atribuições legais e operacionais pelas agências.

Figura 19: Resultado de pesquisa feita com agentes setoriais quanto à capacidade de atendimento das demandas pela força de trabalho atual das agências reguladoras.



Fonte: elaboração própria.

Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT)

216. Em que pese as informações trazidas ao longo dessa seção, a ausência de estudos que caracterizem a necessidade atual de força de trabalho nas Agências reguladoras impediu uma adequada quantificação do déficit de pessoal, condição indispensável para resposta completa à pergunta de auditoria.

217. O dimensionamento da força de trabalho (DFT) é procedimento comumente aplicado com o intuito de verificar qual o quantitativo de pessoal necessário para se executar as atividades e

atribuições de uma instituição, permitindo indicar se há falta de pessoal ou não. No caso das agências reguladoras em tela, foi verificado que se encontram em diferentes níveis de maturidade com relação à aplicação do DFT, sem que nenhuma tenha demonstrado nível satisfatório de conhecimento acerca da sua real necessidade de servidores efetivos.

218. Nota-se que ANP (peças 68, p. 4-5 e 122, p. 4), Aneel (peça 145, p. 12), ANM (peça 134, p. 4) e Anatel (peça 178, p. 2) tiveram contatos com o modelo referencial em diferentes graus. Contudo, somente a ANP avançou na implementação.

219. Em 2018, a ANP iniciou um projeto para melhorar a gestão de sua equipe. Este projeto utiliza uma ferramenta em Excel para organizar informações sobre processos, atividades, tempos necessários para execução e distribuição de tarefas entre as equipes.

220. O objetivo principal do DFT da ANP foi calcular o número ideal de funcionários para realizar o trabalho e identificar onde há falta de pessoal, sendo as coordenações responsáveis por fornecer os dados através das planilhas, que são compiladas e verificadas pela Superintendência de Gestão de Pessoas, validando o dimensionamento de cada coordenação (peça 68, p. 4-5 e peça 122, p. 4). Atualmente, a agência busca alinhamento com as normas vigentes junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI (peça 122, p 4-5).

221. Ainda sobre o DFT na ANP, destaca-se que envolveu várias etapas, como listar as atividades, definir tempos de execução, estabelecer metas e alocar o tempo de trabalho dos funcionários. Além de dados quantitativos, o projeto também requereu uma análise qualitativa das habilidades dos servidores, curva de aprendizagem e possibilidades de uso de novas tecnologias para otimizar os processos (peça 122, p. 4).

222. Os resultados obtidos serviram para estimar a necessidade de pessoal. Em termos numéricos, o DFT, para o ano de 2021, apontou para um déficit de 379 profissionais (peça 122, p. 5). Contudo, essa aplicação do DFT **considerou todos os colaboradores da agência** ligados às atividades diretas da ANP: servidores efetivos, quadro específico, nomeados sem vínculo, estagiários, além de alguns terceirizados, subtraindo secretariado e atividades de limpeza e conservação (peça 174, p. 1).

223. A ANP relatou também que o DFT foi integrado ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD) para facilitar o cruzamento de dados entre as duas ferramentas e funciona como um planejamento das atividades, enquanto o PGD monitora o desempenho. Em 2022, houve a publicação da Portaria SEDGG/ME 7.888/2022 e do Sistema de Dimensionamento de Pessoas (Sisdip), surgindo a necessidade de a ANP revisar a metodologia do DFT aplicada para que seus resultados possam ser integrados ao sistema do Órgão Central (peça 122, p. 5). Ademais, a ANP continua evoluindo o DFT e suas metodologias ao passo que mantém tratativas para alinhar as práticas da agência em DFT com os preceitos de MGI (122, p. 5).

224. No entanto, o dimensionamento aplicado considerou apenas as necessidades em carga de trabalho semanal de quarenta horas, sem especificar a discriminação para servidores efetivos. Dessa forma, o DFT aplicado pela ANP pode indicar uma necessidade maior de servidores efetivos do que o previsto em lei.

225. É preciso ter em consideração que as leis que fixam os quantitativos de servidores para as agências foram editadas há mais de vinte anos em um contexto nacional diferente do atual, em que os setores regulados se expandiram consideravelmente, inclusive com aumento de atribuições das agências. Assim, parece razoável que uma aplicação de DFT com a identificação discriminada de servidores por cargo (especialista, analista e técnico) possa trazer informação ainda mais relevante para identificar a necessidade de servidores efetivos para as agências face às demandas atuais, e permita uma avaliação da adequação dos quantitativos previstos em lei específica.

226. Já no caso da ANM, o uso do DFT encontra-se em estágio inicial. A agência relata que participou de projeto piloto, organizado pelo MGI, mas não avançou em razão da sobrecarga de trabalho decorrente justamente da falta de pessoal (peça 134, p. 4).

227. A Anatel, por sua vez, informa que, dentre as ações frente à necessidade para recompor a força de trabalho, não houve a aplicação de metodologia de DFT para definição do quadro de pessoal da agência (peça 178, p. 2).

228. A Aneel não concluiu aplicação de metodologia de DFT para definição da necessidade do quadro de pessoal, mas iniciou, em 2024, projeto piloto em decorrência de Termo de Compromisso firmado com o MGI em outubro de 2023 (peça 145, p. 12). De toda sorte, especificamente sobre a Aneel, estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE denominado “Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil”, também relata a necessidade de “avaliar o déficit exato de colaboradores e de competências e justificar a urgência de aumentar o número de servidores públicos de carreira perante o Poder Executivo tanto formal quanto publicamente” (OCDE, 2021, p. 33).

229. O MGI, em reunião com o a equipe de auditoria no âmbito do processo de Acompanhamento (TC 031.788/2023-8), informou que a aplicação de metodologia sobre DFT não é obrigatória, mas considera tal ocorrência na análise para autorizar concurso público por entender que “o quantitativo de vagas criados por lei não constitui parâmetro suficiente para justificar a realização de concurso” (peça 127, p. 21, do TC 031.788/2023-8).

Conclusão

230. Conclui-se assim que a principal limitação à adequação da força de trabalho nas agências reguladoras está na **ausência de um processo sistemático de dimensionamento que permita avaliar se o quantitativo de cargos previstos em lei atende às demandas atuais**. Embora tenha sido identificada uma redução significativa no número de servidores efetivos (e as suas consequências), essa retração, por si só, não deve ser considerada suficiente para caracterizar o déficit de pessoal. A fragilidade central está na falta de critérios técnicos para justificar reposições ou ampliações de quadro, em especial diante do crescimento das atribuições e da complexidade regulatória ao longo dos últimos trinta anos.

231. A experiência da ANP, que avançou na aplicação de metodologia de DFT, evidencia esse ponto, apesar de não discriminar especificamente a necessidade de servidores efetivos, carecendo desse aperfeiçoamento. Os resultados obtidos indicam possível desatualização do número de cargos atualmente previsto em lei, reforçando a importância de adoção dessa ferramenta para guiar decisões estruturais de pessoal. A Aneel está em fase inicial de aplicação do DFT com a aplicação de pilotos. A manifestação do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI), reconhecendo o papel do DFT como referência para autorizações de concurso, corrobora a necessidade de adoção ampla desse instrumento. Sua aplicação não apenas subsidia tecnicamente a solicitação de novos servidores, como também favorece o diálogo institucional com o Executivo sobre a escassez de pessoal.

232. Nesse contexto, embora a redução de efetivo seja um fator observável (com impacto especialmente sobre as atividades de fiscalização), ela deve ser analisada à luz da ausência de um diagnóstico estruturado sobre a força de trabalho de **servidores efetivos** necessária. A percepção interna e externa sobre a insuficiência de servidores nas áreas finalísticas reforça a necessidade de que o dimensionamento da força de trabalho seja tratado como prioridade para assegurar a efetividade regulatória.

233. Em face do exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se recomendar às agências reguladoras:

a) aplicar metodologia DFT, avaliar os resultados e, em conjunto com Ministérios supervisores e MGI, elaborar plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias de cada agência e da União; e

b) em caso de alteração substancial de competências, atualizar o DFT, avaliar os resultados e, em conjunto com Ministérios supervisores e MGI, elaborar plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias de cada agência e da União.

234. Com isso, esperam-se como benefícios que as agências possam avaliar tecnicamente a necessidade de atualização quantitativa dos cargos efetivos das agências reguladoras e que se propicie condições para que a força de trabalho das agências seja adequada às necessidades para cumprimento da missão institucional, proporcionando condições para prestação de serviços públicos adequados.

III.3. Novas atribuições previstas nas leis setoriais

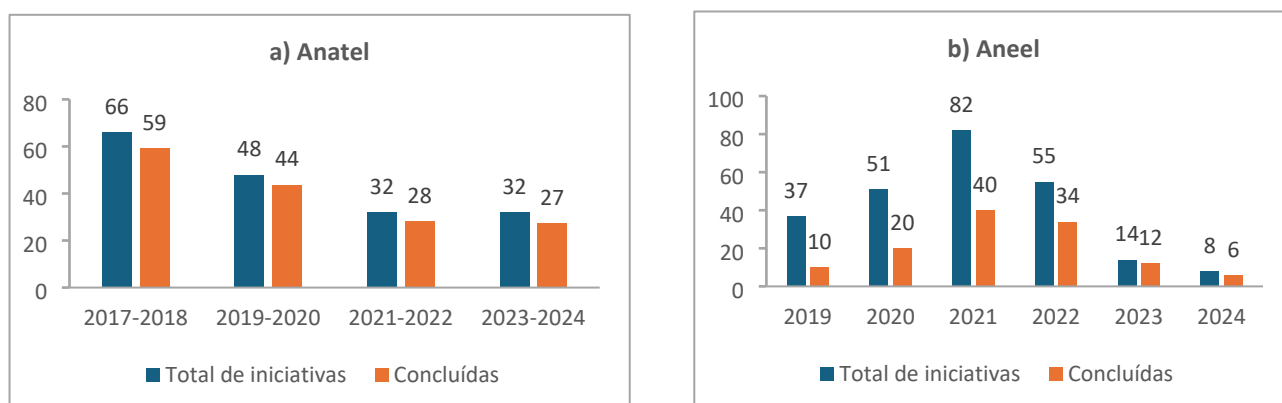
235. Verificou-se que a estruturação das agências foi insuficiente para o acréscimo significativo de novas competências em todas as agências. As principais causas foram o crescimento do setor regulado, a evolução tecnológica, a diversidade geográfica, a severidade e aumento dos eventos climáticos e o aparecimento de novas temáticas; o aumento da complexidade do processo regulatório; a deficiência da avaliação da força de trabalho; as restrições orçamentárias e financeiras; e a necessidade de maior transparência e *accountability*.

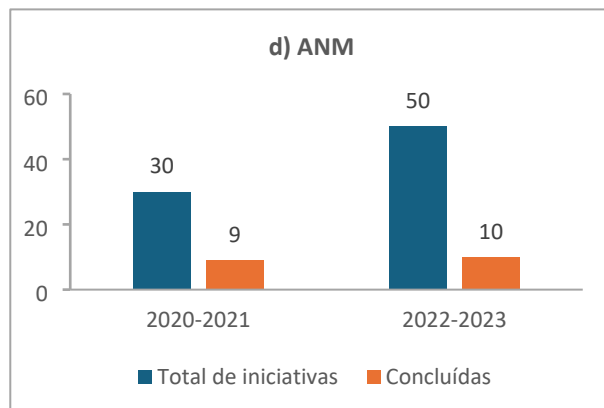
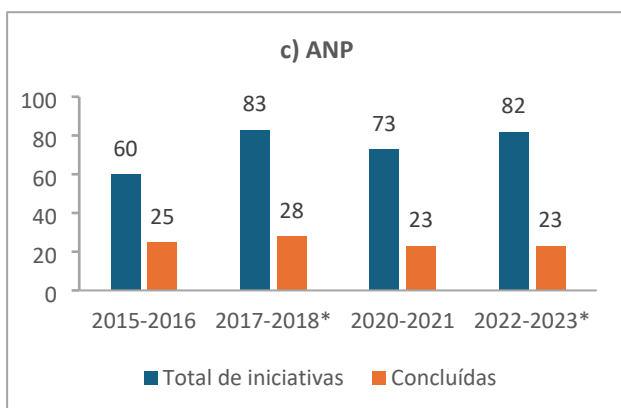
236. Como efeito, as Agências têm executado a agenda regulatória de forma parcial, com execução média de 54% da agenda regulatória no período de 2023-2024, com similar impacto nas áreas de fiscalização e administrativa, na agilidade na tomada de decisões e execução de projetos estratégicos.

III.3.1. Achado 3: A incapacidade de acompanhar a evolução das atribuições das Agências resultou em uma execução limitada da agenda regulatória.

237. A respeito do cumprimento da agenda regulatória, a Figura 20 exibe a evolução da quantidade de itens previstos e cumpridos da agenda regulatória ao longo dos anos para as quatro agências reguladoras.

Figura 20: Síntese da execução e cumprimento da agenda regulatória ao longo dos anos.





a Fonte: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/agenda-regulatoria>.

b Fonte: <https://www.gov.br/anp/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/agenda-regulatoria>. Foram consideradas as atividades consideradas após revisão em 31/12 (peça 214).

c Fonte: <https://www.gov.br/anp/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/agenda-regulatoria>. No relatório de gestão da ANP de 2023, o percentual é diferente pois é considerada a média ponderada do percentual de avanço de todas as ações, concluídas ou em andamento. As agendas regulatórias da ANP foram postergadas por mais um ano. Considerou-se a conclusão proporcional a dois terços do total executado para fins de comparação.

d Fonte: <https://www.gov.br/anm/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/governanca-regulatoria/agenda-regulatoria>.

238. Consta-se que houve uma execução média de 54% da agenda regulatória no último período (2023-2024), sendo: Aneel (85%), Anatel (80%), ANP (28%) e ANM (20%). Em que pese Anatel e Aneel possuírem percentuais mais elevados de cumprimento das respectivas agendas, é possível notar também que houve uma redução sensível (em especial para a Aneel) na quantidade de iniciativas perseguidas nas edições mais recentes.

239. Tais constatações representam fortes indícios de que a estruturação implementada no âmbito das agências para fazer frente a suas atribuições tem se mostrado insuficiente para atender os atuais desafios regulatórios. Reforçam esse cenário as limitações apontadas pelas agências no enfrentamento dos atuais desafios regulatórios, conforme ilustra a Tabela 12 a seguir:

Tabela 12: Limitações existentes no processo de estruturação das agências.

Limitação	Agência	Evidência	Peça
Dificuldade de início de novos projetos	Anatel	“Nesse contexto, as primeiras despesas a serem cortadas são aquelas referentes a projetos de inovação, projetos ainda não iniciados e custeio de capacitações. Para projetos em andamento, as propostas são no sentido de desacelerar o desenvolvimento para que não seja necessária uma interrupção. Assim, os critérios para corte visam garantir, na medida do possível, a continuidade dos serviços”	145
Baixas condições das instalações físicas	ANM	“Atualmente a ANM possui 06 imóveis (Sede, SP, PA, AM, GO e PE), ainda ocupados que necessitam urgentemente de intervenção de reforma para gerar condições adequadas de ocupação e que devido a restrições orçamentárias não possuem previsão de viabilização”	41

Limitação	Agência	Evidência	Peça
Número reduzido de cargos e funções comissionadas	Aneel	“Com relação a estrutura física da Agência, o corte no orçamento, provocou o adiamento de obras urgentes e necessárias, particularmente a adequação do prédio às normas de combate a incêndio e pânico.	44
	ANM	“Além disso, a estrutura de cargos comissionados na COPRE, NUGOR e NUMOR é menor que 1% se comparada com a estrutura de cargos comissionados da ANM. Isso demonstra concretamente a situação de penúria de cargos comissionados para liderança e responsabilidade das atividades que, consequentemente, impactam na Agenda Regulatória”	37
	ANP	“Outra questão correlata é que a ausência de recursos voltados para a criação de cargos comissionados, acaba por ter um efeito deletério especialmente nas áreas de fiscalização, uma vez que dificulta a retenção de talentos, que acabam optando por atuar em outras áreas onde existem mais oportunidades de crescimento”	79
Baixa quantidade de técnicos especializados, especialmente nas novas temáticas	ANP	“Sendo poucos os seus servidores, até que os novos técnicos sejam capacitados e ganhem experiência nos assuntos tratados pela área, é natural que se observe uma queda de produtividade, o que pode prejudicar entregas previamente compromissadas. Ademais, o referido processo de capacitação nos novos quadros fica comprometido pela ausência de recursos financeiros, tendo em vista os recorrentes cortes orçamentários impostos à Agência.	79
Redução de viagens para fiscalização <i>in loco</i>	ANP	“Atualmente, devido aos cortes orçamentários, não há recursos financeiros disponíveis para realizar todas as viagens necessárias. No desenvolvimento da AIR referente à distribuição e revenda de combustíveis de aviação, ainda não foi possível realizar viagem semelhante, para observação de experiências internacionais”	79
	Aneel	“Também é possível constar a redução no número de viagens a serviço. Em que pese a ANEEL estar sediada unicamente em Brasília e ser responsável por regular e fiscalizar os serviços de energia elétrica em todo o território nacional, houve redução sistemática no número de viagens.	145
Encerramento de contratos de soluções e suporte de infraestrutura de TI, e de prestação de serviços administrativos	Aneel	“Em 2023, a ANEEL realizou supressão de itens do contrato 050/2020. Os itens 1, 2 e 3 (teleatendimento, URA e Chat humano) tiveram redução de 20% do quantitativo, e como compensação, para tentar	145

Limitação	Agência	Evidência	Peça
Impossibilidade de se realizar atualização e investimentos em novas tecnologias		minimizar os impactos no atendimento ao cidadão, o quantitativo do item 4 (Chatbot), de valor unitário menor, foi aumentado em 25%. Com essa ação, o valor global do contrato foi reduzido em 9,54%, o que representou na época R\$5.252.700,00 de diminuição”	
	ANM	Com este ajuste, a ANM seria capacitada a garantir seu funcionamento mínimo. Foi, ainda, alertado que o ajuste não permitiria investimentos em inovação e tecnologia. Entendem-se como os investimentos citados no item anterior, entre outros: melhoria nos equipamentos de fiscalização; aporte de recursos em parcerias estratégicas, tais como o SERPRO; e a contratação de consultorias ou outras formas de apoio terceirizado para suprir a falta de pessoal	41
	Aneel	“A criticidade dos sistemas suportados pela tecnologia da informação, que envolvem grandes volumes financeiros e impactam milhões de consumidores, torna imperativo que os investimentos necessários sejam realizados. A implementação de tecnologias inovadoras, como a inteligência artificial generativa, é uma diretriz da Diretoria da ANEEL para 2024-2025. Os cortes orçamentários colocam em risco a contratação dessas soluções, impactando diretamente as diretrizes da direção.	145

240. Soma-se a isso, conforme já mencionado na seção anterior, um acréscimo de novas competências das agências, e outras ampliadas, sendo no total: ANM (21), Anatel (34), Aneel (22) e ANP (33).

241. As competências específicas das agências alvo desta auditoria são descritas em suas leis de criação e regimentos internos, da forma a seguir:

- a) ANM: Lei 13.575/17 (art. 2º) e Portaria 170/2024 (Regimento Interno da ANM);
- b) ANP: Lei 9.478/97 (arts. 8º, 8º-A) e Portaria-ANP 265/2020 (Regimento Interno da ANP);
- c) Aneel: Lei 9.427/96 (arts. 2º, 3º, 3º-A) e Portaria MME 349/1997 (Regimento Interno da Aneel); e
- d) Anatel: Lei 9.472/97, art. 19 e Resolução 612/2013 (Regimento Interno da Anatel).

242. Como normas comuns e de observância obrigatória a todas as agências para acompanhamento e execução da agenda regulatória, estão a Lei 13.848/2019 (arts. 4º a 6º, 15 a 21) e os Decretos 10.411/2020 (art. 6º) e 12.150/2024 (art. 1º). Também foram utilizados como critérios as normas internas sobre Análise de Impacto Regulatório (AIR), Avaliação de Resultado Regulatório (ARR), Plano de Gestão Anual (PGA), consulta pública, audiência pública e tomada de subsídios.

243. A ANM relata sobre o aumento das competências, desde sua criação em 2017 (peças 41, p. 6 e 134, p. 6):

Somente na criação da ANM (simples comparativo entre as atribuições do antigo DNPM (Lei 8.876/1994 e a Lei 13.575/2017) foram aportadas novas 11 competências na instituição, conforme abaixo:

(...)

Com a Lei 14.514, de 29 de dezembro de 2019, 9 (nove) outras atribuições oriundas dos Minérios Nucleares foram instituídas.

(...)

Empiricamente, com a proibição das Barragens de Mineração a Montante pela Lei 14.066/2020, a atribuição de fiscalização de Pilhas de Rejeitos, estrutura que substitui as anteriores, também foi acrescentada.

Desta forma, 21 novas competências foram acrescentadas à ANM no período. (grifo nosso)

244. A Aneel relata sobre o incremento das competências (peças 43, p. 2, e 145, p. 19), considerando dois momentos: o primeiro no ano de 2004, quando foi fixado o quadro legal da Agência; e o segundo em 2024:

3. A seguir apresenta-se o Quadro 1 com a lista não exaustiva das atribuições/competências legais da ANEEL em 2004 e em 2024. Note-se que são enfocadas as atribuições específicas da Agência em sua atividade finalística, não tendo sido listadas as atribuições comuns a toda a APF, como as instituídas pelas LAI, LGP

(...)

7. Em suma, a ANEEL detinha 26 competências, antes da publicação da Lei 10.848, em março de 2024. Destas, foram excluídas 5, porém adicionadas 21 novas competências legais ao rol de atribuições da ANEEL. Assim, no quadro geral, de 26 competências a ANEEL passou a ter 42, um aumento de 40% sem que tenham sido disponibilizados recursos compatíveis com essa nova realidade. (grifo nosso)

245. A Anatel aponta o acréscimo das competências ao longo dos anos em diversas áreas (peças 46, p. 4, e 130, p. 14-22), tais como gestão de outorga de serviços, autorização de uso de radiofrequências e licenciamento de estações; regulação econômica; espectro, órbita e radiodifusão; e arbitragens da telefonia fixa. Enfatizou-se, ainda, a assunção de outras novas em breve, haja vista a necessidade de se normatizar temas emergentes, como segurança cibernética e regulamentação de plataformas digitais.

246. A ANP aponta o acréscimo das competências ao longo dos anos (peça 76, p. 1-16), tendo como principais marcos as Leis 14.134/2021 (transporte de gás natural), 14.948/2024 (hidrogênio de baixa emissão de carbono) e 14.993/2024 (mobilidade sustentável de baixo carbono e a captura e a estocagem geológica de dióxido de carbono):

Desde sua criação, através da Lei nº 9.478/1997, a ANP vem recebendo novas atribuições nos variados segmentos em que atua.

(...)

Com a nova Lei do Gás Nº 14.134/2021, outros temas deverão ser regulamentados, com atribuição à SDP, que faz de parte de grupo de trabalho que os estuda. Um assunto muito relevante é o acesso a infraestruturas de escoamento da produção. Também são requeridas alterações na regulamentação associada à estocagem de gás natural, que exigirá elaboração de resolução específica.

(...)

Recentemente a Lei nº 14.993/2024 indica que as atividades de captura e estocagem geológica de dióxido de carbono deverão ser autorizadas pela ANP, sendo necessária a edição de normas regulamentares para o adequado funcionamento dessas atividades. Necessitando ainda uma maior definição a respeito das competências da SEP.

Outra Lei, a de nº 14.948/2024 instituiu o marco legal do Hidrogênio de baixa emissão de Carbono, conferindo à ANP, dentre outras competências, regular, autorizar e fiscalizar as atividades de exploração e produção de hidrogênio natural no Brasil.

Certamente esses novos desafios demandarão intensiva capacitação do corpo técnico da ANP, em especial da SEP, em temas ainda não muito conhecidos, bem como da necessidade de realização de novos concursos para especialistas em regulação, possibilitando assim a manutenção da qualidade técnica da ANP no exercício de suas novas e antigas atribuições.

247. A Tabela 13 apresenta uma síntese das principais competências, novas e ampliadas, expandidas por atualizações nas leis de criação das agências e por outras normas correlacionadas às atividades de cada uma:

Tabela 13: Síntese das competências novas e ampliadas atribuídas às agências reguladoras ao longo dos anos.

Agência	Novas		Ampliadas		Total
	Quant.	Fonte	Quant.	Fonte	
ANM	21	▪ Lei 13.575/2017 (art. 2º, VII, X, XIII, XIV, XVI, XX, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXX), frente ao DNMP → 11 ▪ Lei 13.575/2017 (art. 2º, XXXVII a XXXIX), alterada Lei 14.514/2022 → 3 ▪ Lei 14.514/2022 (arts. 8º, §3º; 14, §5º; 22, I-A, V, §2º e §3º; art. 8º, §3º) → 6 ▪ Lei 14.066/2020 (art. 7º) → 1	-	-	21
Anatel	32	▪ Lei 9.472/1997 (art. 19º, XXXII; 144-A, caput; 144-B, caput; 144-C, parágrafo único; 163, §4º, §5º; 172, §2º), alterada pela Lei 13.879/2019 → 7 ▪ Lei 9.998/2000 (art. 4º, IV a VI) → 3 ▪ Decreto 11.004/2022 (art.	2	▪ Lei 9.998/2000 (art. 4º, I) → 1 ▪ Lei 9.472/1997 (172, §4º), alterada pela Lei 13.879/2019 → 1	34

Agência	Novas		Ampliadas		Total
	Quant.	Fonte	Quant.	Fonte	
		11, II, b, parágrafo único) → 2 ▪ Lei 12.485/2011 (arts. 11, §2º; 29, caput, parágrafo único) → 3 ▪ Lei 12.965/2014 (art. 9º, §1º) → 1 ▪ Lei 13.116/2015 (art. 15) → 1 ▪ Decreto 9.612/2018 (arts. 7º, III; 8º, caput; 9º, caput, §2º a §5º, §9º; 10, §2º; 11, §4º; 12, §9º caput, §3º) → 12 ▪ Decreto 11.542/2023 (arts. 7º, 8º) → 2 ▪ Decreto 11.856/2023 (arts. 7º, XV) → 1			
Aneel	21	▪ Lei 9.427/1996 (art. 3º, XXII) → 1 ▪ Lei 13.182/2015 (art. 11) → 1 ▪ Lei 13.203/2015 (art. 1º, caput, §3º; 2º) → 1 ▪ Lei 14.300/2022 (arts. 4º; 9º ao 20; 21 ao 24; 32) → 18	1	▪ Lei 9.427/1996 (art. 3º, XI) → 1	22
ANP	22	▪ Lei 9.478/1997 (arts. 7º, §2º; 8º, I, VII, IX, XI, XXXV), alterada pela Lei 14.993/2024 → 5 ▪ Lei 9.478/1997 (8º, caput), alterada pela Lei	11	▪ Lei 9.478/1997 (art. 7º, caput), alterada pela Lei 11.097/2005 → 1 ▪ Lei 9.478/1997 (art. 8º, I, VII, IX, XI, XXXV), alterada pela Lei	33

Agência	Novas		Ampliadas		Total
	Quant.	Fonte	Quant.	Fonte	
		15.103/2025 → 1 ▪ Lei 9.478/1997 (art. 8º, XXVI, XXXII, XXXIII ,XXXIV), alterada pela Lei 14.134/2021 → 4 ▪ Lei 9.478/1997 (arts. 8º, XXVII, XXVIII; 8º-A, 2º, I a IV), alterada pela Lei 11.909/2009 → 6 ▪ Lei 9.478/1997 (art. 8º, XXXVI, XXXVII, XXXVIII), alterada pela Lei 14.948/2024 → 3 ▪ Lei 9.478/1997 (art. 8º-A, caput, § 2º), alterada pela Lei 12.490/2011 → 2 ▪ Resolução CNPE 17/2017, art. 3º → 1		14.993/2024 → 1 ▪ Lei 9.478/1997 (art. 8º, II), alterada pela Lei 12.351/2010 → 1 ▪ Lei 9.478/1997 (art. 8º, V), alterada pela Lei 11.909/2009 → 1 ▪ Lei 9.478/1997 (art. 8º, XVI), alterada pela Lei 14.948/2024 → 1 ▪ Lei 9.478/1997 (art. 8º, VIII), alterada pela Lei 12.490/2011 → 1 ▪ Lei 9.478/1997 (arts. 8º, XVIII; 8º-A, caput, 2º, V), alterada pela Lei 14.134/2021 → 2 ▪ Lei 9.478/1997 (art. 8º, XVIII), alterada pela Lei 15.103/2025 → 1 ▪ Lei 9.478/1997 (art. 10), alterada pela Lei 10.202/2001 → 1	

Fonte: elaboração própria.

248. Ademais, além das mencionadas atribuições específicas, novas atribuições de caráter amplo e comum a todas as autarquias foram adicionadas por meio da Lei 13.848/2019 e dos Decretos 10.411/2020 e 12.150/2024, como detalhados a seguir.

249. A Lei 13.848/2019, comumente conhecida como Lei das Agências Reguladoras (LAR), estabeleceu diversas atribuições às agências reguladoras sobre gestão, organização, processo decisório e controle social, dentre as quais se destacam:

a) A obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) antes da edição de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados (art. 6º);

b) A obrigatoriedade de realização de consulta pública, antes da tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados (art. 9º);

c) A elaboração de relatório anual circunstanciado de suas atividades, no qual destacará o cumprimento da política do setor, definida pelos Poderes Legislativo e Executivo, e o cumprimento dos planos estratégico e de gestão anual (art. 15);

d) A implementação de plano de comunicação anual, com caráter informativo e educativo, de suas atividades e dos direitos dos usuários perante a agência reguladora e as empresas que compõem o setor regulado (art. 16);

e) A elaboração, para cada período quadrienal, de plano estratégico que conterá os objetivos, as metas e os resultados estratégicos esperados das ações da agência reguladora relativos à sua gestão e a suas competências regulatórias, fiscalizatórias e normativas (art. 17); e

f) A elaboração de plano de gestão anual, alinhado às diretrizes estabelecidas no plano estratégico, como instrumento anual do planejamento consolidado da agência reguladora (art. 18).

250. O Decreto 10.411/2020, que regulamentou a Análise de Impacto Regulatório (AIR), determinou no seu art. 3º que “a edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR”, de modo a propiciar ferramenta para melhorar a qualidade da regulação, qualificar e garantir robustez técnica ao processo decisório, a partir da definição de problema regulatório.

251. Já seu art. 13 estabeleceu a obrigatoriedade de realização de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR): “os órgãos e as entidades implementarão estratégias para integrar a ARR à atividade de elaboração normativa com vistas a, de forma isolada ou em conjunto, proceder à verificação dos efeitos obtidos pelos atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados” Além disso, deve ser instituída agenda de ARR com, no mínimo, “um ato normativo de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados de seu estoque regulatório” (art. 13, § 2º).

252. Pelo exposto, enquanto a AIR busca fundamentar as decisões no início do ciclo regulatório, a ARR encerra o ciclo, com a avaliação dos resultados obtidos, dos impactos observados e recomendações sobre eventuais ajustes necessários.

253. Por meio do Decreto 12.150/2024, foi instituída a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), que busca estabelecer e difundir boas práticas regulatórias, com foco no cidadão, de modo a promover a evolução contínua do processo regulatório, aprimorar o ambiente de negócios e assegurar os interesses da sociedade; e estabelece diretrizes e objetivos a serem atingidos com vistas a um ambiente regulatório mais seguro, previsível e confiável (art. 1º).

254. Segundo o referenciado normativo, “órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional observarão as diretrizes e os objetivos da Estratégia Regula Melhor em seus planejamentos e em suas ações operacionais relacionadas com o processo regulatório” (art. 2º). Os objetivos podem ser encontrados no art. 5º do referido decreto.

255. Nesse sentido, citam-se os esforços empreendidos pelas agências para realizar a simplificação regulatória. Assim, por meio das chamadas guilhotinas regulatórias, é possível realizar a revisão e consolidação do estoque regulatório, com a eliminação de normas inadequadas, redundantes ou desatualizadas, facilitando seu entendimento por toda a sociedade.

256. Apresentado o histórico de evolução das atribuições das agências reguladoras ao longo dos anos, e destacadas as principais (tanto de caráter específico, quanto de caráter geral), cumpre analisar quais as principais motivações para o crescimento verificado.

257. A primeira causa relativa à expansão de atribuições está relacionada ao crescimento do setor regulado, evolução tecnológica, diversidade geográfica, severidade e aumento dos eventos climáticos e aparecimento de novas temáticas. Tal situação exige uma adaptação constante por parte das agências para priorização das demandas.

258. Conforme esposado pela Aneel (peça 46, p. 5), desde 2001 houve uma forte expansão do parque de geração de energia elétrica centralizada e do sistema de transmissão no Brasil, o que resultou em um aumento exponencial do fluxo de trabalho em todas as frentes de atuação, quais sejam fiscalização, regulação e mediação.

259. No setor de petróleo e gás, a expansão do setor regulado mostra-se evidente (peça 77, p. 11):

Nesse sentido, podemos observar que com a publicação da antiga Lei do Gás, Lei nº 11.909/2009, ocorreu um aumento do tamanho do setor regulado em relação à regulação das atividades que compõem a indústria do gás natural, assim como a Lei nº 12.490/2011 que introduziu atividades da indústria de biocombustíveis dentre as reguladas pela ANP, e que representou um incremento do número de agentes regulados por esta Agência.

Como se verifica, a criação de novas figuras atuantes no mercado de gás natural, como os autoprodutores e auto-importadores, além da instituição da chamada pública para contratação de capacidade de transporte de gás natural, assim como a atuação na definição de tarifas de transporte, além do aumento de carregadores e transportadores de gás natural, contribuíram para expandir o tamanho e a complexidade da área de atuação da SIM.

260. A Anatel destaca que o aumento das demandas devido a avanços tecnológicos, como 5G, segurança cibernética, *spoofing* e inteligência artificial, amplia a necessidade de fiscalização. Na área de regulamentação, observa-se aumento de competências decorrentes de mudanças no processo regulatório: exemplo disso é a necessidade de apoio da agência a órgãos de segurança pública no combate a crimes e fraudes, investigação policial e tratamento de emergências (peça 130, p. 16). Citam-se também as novas competências relacionadas ao Fust, ao acompanhamento e gestão das ações relacionadas à adaptação do STFC, à proteção e defesa do consumidor, à segurança cibernética (Decreto 11.856/23, art. 7º, XV) e ao Plano de Inclusão Digital (Decreto 11.542/22023).

261. A ocorrência de eventos extremos, a exemplo dos rompimentos das barragens de rejeitos de mineração em Mariana (2015) e Brumadinho (2019) e das enchentes no Rio Grande do Sul (2024), exigem das agências reguladoras cada vez mais investimentos em ferramentas de geoprocessamento e geotecnologia para executar ações de monitoramento climático. A Aneel traz importantes informações sobre o assunto (peça 145, p. 19):

13. Destaca-se também o aumento da frequência e da severidade dos eventos climáticos extremos no Brasil, os quais têm impostos muitos desafios à ANEEL devido aos impactos nos seguimentos de geração, transmissão, distribuição e consumo de energia elétrica. Em São Paulo, fortes ventos (com velocidade superior a 100 km/h) e tempestades, com queda expressiva de árvores nas redes elétricas, deixaram milhões de consumidores sem eletricidade por vários dias em novembro de 2023 e, posteriormente, em outubro de 2024. As enchentes no Rio Grande do Sul em maio de 2024 foram consideradas a maior catástrofe do estado, houve rompimento de barragem de central geradora, com destruição de redes elétricas e perdas de vida. A seca no norte do país afeta a navegabilidade dos rios e desafia o suprimento de combustível às centrais geradores e o atendimento de energia elétrica às regiões isoladas. As altas temperaturas verificadas em 2023 e 2024 colocam em risco o atendimento da carga do sistema e demandam diversas ações pelas instituições do setor elétrico, com participação ativa da ANEEL. As queimadas ocorridas em 2024, em diversas partes do país, põem em risco a integridade das redes elétricas. (grifo nosso)

262. Segundo, além do incremento das competências, ocorreu o aumento da complexidade do processo regulatório, estendendo o período de execução das ações e exigindo cada vez mais especialização do corpo técnico. A Anatel compartilhou sua situação vivenciada na peça 130, p. 12:

3.105. Embora a elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) já fosse realizada pela Anatel, nos últimos anos esse processo tem assumido maior complexidade em virtude da adoção das melhores práticas regulatórias e da observância de normativos editados pelo Poder Executivo.

3.145. Isso porque, nos últimos anos, embora o número de iniciativas incluídas nas Agendas Regulatórias tenha diminuído, como aponta o gráfico a seguir, a complexidade dos projetos tem aumentado.

3.148. Considerando aspectos como a sensibilidade do tema e os diversos agentes do setor a serem potencialmente impactados pelas novas regras, verificasse que o fluxo desse processo segue um rito mais demorado que o observado em iniciativas normativas mais simples

3.186. Um outro tema que é importante pontuar trata-se da preparação da área, incluindo participação de servidores da Anatel e de externos para defender o Brasil nas Conferências Mundiais de Radiocomunicações, o que exige uma preparação de, pelo menos, quatro anos, conhecimento de línguas, além do conhecimento técnico. A área de satélite é a mais demandada em conjunto com a de serviços móveis. Isso exige desenvolvimento constante, estudos, treinamentos e pesquisas. (grifo nosso)

263. Convergingo a essa narrativa, a ANP relata também a necessidade de maior *expertise* de seus técnicos em face da crescente complexidade regulatória (peças 77, p. 13 e 76, p. 2):

Por fim, outro dado que evidencia a evolução do tamanho do setor regulado, assim como a complexidade, foi a necessidade, tendo em vista as mudanças no mercado de gás natural a partir de 2016, de estabelecimento de uma agenda regulatória complexa e extensa, com a previsão de edição, para o período de 2020 a 2023, de 11 (onze) novas Resoluções.

(...)

Todas essas novas atribuições legais demandam mais servidores dedicados à execução das agendas inerentes a esses temas, o que, por sua vez, exige maior capacitação técnica desses profissionais, haja vista a responsabilidade que recai sobre os servidores, bem como a complexidade típica de uma indústria pouco madura e ainda em formação.

264. O aumento do número de competências traz como primeira implicação a necessidade de remanejamento de servidores entre as diversas novas temáticas e atividades administrativas, prejudicando o poder de ação das áreas com maior volume de demandas.

265. Nessa toada, na peça 41 (p. 6), a ANM discorre que, além do comprometimento de sua estrutura física, foram acrescentadas 21 novas competências, a exemplo da inclusão da fiscalização de toda a cadeia de minérios nucleares. Desse modo, diante de uma nova estrutura específica para a regulação e a impossibilidade de contratações de novos profissionais, a solução foi a transferência de força de trabalho das demais áreas finalísticas para esta nova atribuição, gerando assim prejuízos às atividades de outorga e fiscalização.

266. Como segundo efeito, nota-se a recorrência da necessidade de inclusão de atividades regulatórias urgentes e não previstas na agenda regulatória inicial. Por exemplo, a Aneel discorre sobre o recebimento de uma série de demandas normativas, consideradas de alta prioridade, que se somaram aos itens inicialmente aprovados na sua agenda regulatória de 2023-2024 (peça 145, p. 15):

Essas demandas decorreram de: Decreto nº 11.835, de 20/12/23, publicado em 21/12/23, e que trata da alteração da governança da CCEE, sendo necessário tanto a alteração da Convenção de Comercialização (REN 957) como a homologação do Estatuto Social da CCEE; Resolução CNPE nº 1, de 12/03/24 e publicada em 18/04/24, e que trata da substituição da CPAMP por um Comitê de Governança Específica; Portaria MME nº 768/GM/MME, de 06/02/24, que estabeleceu, nos termos da Lei nº 14.299/2022, as diretrizes necessárias ao cálculo do preço e à elaboração do

Contrato de Energia de Reserva (CER) para contratação de energia elétrica gerada pela UTE Jorge Lacerda; Ofício nº 196/2024/SNTEPMME, por meio do qual o MME solicitou à ANEEL as providências necessárias para a antecipação do início de suprimento do CRCAP da UTE Termopernambuco para outubro de 2024, originalmente previsto para 01/07/26; Medida Provisória nº 1.232, de 12/06/24, publicada em 13/06/24, a qual tratou da conversão dos contratos de compra e venda de energia elétrica relativos aos agentes de distribuição alcançados pelo art. 4º-C da Lei nº 12.111/2009; dentre outros.

267. Terceiro, configura-se o comprometimento da agilidade na tomada de decisões, da execução de projetos estratégicos, do cumprimento da agenda regulatória e da fiscalização eficiente do setor.

268. Ainda, tem-se também como causas os temas já tratados anteriormente nas seções III.1 e III.2 deste relatório, a saber, as restrições orçamentárias e financeiras e a deficiência da avaliação da força de trabalho. Além das exposições já feitas nas seções anteriores desse relatório, podem ser destacadas, como evidências dessa situação, considerações trazidas pela Aneel (peça 145, p. 19) e pela ANM (peça 41, p. 7).

269. Como última causa, destaca-se que a necessidade de se prover maior transparência e *accountability* sobre a elaboração, execução, acompanhamento e revisão da agenda regulatória.

270. A Agenda Regulatória (AR) configura-se em um importante instrumento de planejamento da atividade normativa que integra o conjunto de temas regulatórios prioritários a serem regulamentados pela agência durante sua vigência (usualmente bianual), conferindo previsibilidade e transparência. Seu processo de elaboração abrange a avaliação de novos problemas regulatórios priorizados pelo Conselho Diretor/Diretoria, com a eventual previsão de edição e alteração de atos normativos, ou outros tipos de ações regulatórias não normativas, observados o cumprimento da missão institucional e o alcance dos objetivos estratégicos.

271. A inclusão de determinado item regulatório envolve um processo que se inicia com a identificação de temas relevantes, seguidos de avaliação, priorização e aprovação na AR, que será posteriormente integrada ao PGA da agência. É importante haver critérios objetivos para a priorização, inclusão e exclusão de seleção de temas, considerando a ordem de relevância dos temas e a capacidade de execução da unidade responsável.

272. Em coletânea que reúne experiências e pesquisas aplicadas em regulação no Brasil, a CGU (CGU, 2022) traz importante nota sobre a construção da agenda regulatória da ANM:

Em alguns casos a ANM poderá tratar de tema não previsto na Agenda Regulatória ao longo do biênio. O Manual da Agenda Regulatória da ANM traz a relação de hipóteses em que será admitida a regulamentação de temas estranhos à Agenda, por exemplo, edição ou alteração de norma que se limite a atualizar valores e tabelas de emolumentos. Além disso, é possível também abordar temas ao longo dos dois anos que não tenham sido previstos originalmente na Agenda. Isso pode ocorrer no caso de urgência, de edição ou alteração de normas que decorram de determinações legais, impliquem desburocratização ou simplificação administrativa, ou ainda afetem direitos dos agentes econômicos, entre outras hipóteses previstas no Manual. (grifo nosso)

273. O monitoramento e a atualização periódica da AR permitem o acompanhamento e a adoção tempestiva de medidas para promover a execução dos temas, bem como o ajuste das prioridades e alterações no seu escopo.

274. Nessa toada, é de suma importância implementar a transparência ativa das informações, tais como a disponibilização em área específica no portal ou de painel de acompanhamento dinâmico da agenda, dos itens regulatórios em seus diversos estados, tais como: não iniciado, cumprido, excluído, além de inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias. Tal fato se justifica diante da necessidade de se avaliar outras atividades regulatórias urgentes, não previstas e com relevância equivalente a serem tratadas ao longo do mesmo período da AR inicial. Essa

iniciativa, além de configurar boa prática regulatória, permite o acompanhamento pela sociedade e demais interessados.

275. Como principal efeito, o aumento de competências, aliado à escassez de mão de obra e às contenções orçamentárias, incorre em impactos negativos em suas atividades administrativas, atendimento ao público externo, fiscalização dos mercados regulados, parcerias e convênios, realização de estudos técnicos e ações de capacitação, modernização da sistemática fiscalizatória e investimento em infraestrutura tecnológica e sistemas informatizados, como destacam a ANP (peça 79, p. 7) e a Aneel (peça 44, p. 8).

276. Ainda assim, mesmo ante o cenário desafiador, as agências reguladoras buscam aprimorar continuamente as suas estruturas de maneira a lidar com as suas atribuições, tendo sido notados grandes avanços, os quais são elencados, de forma exemplificativa:

a) ANM (peça 38, p. 1): inclusão na agenda de questões de sustentabilidade ambiental; mapeamento de 158 projetos para a melhoria de todos os aspectos relacionados à estrutura; e acordos firmados com o Serpro, Confaz e órgãos estaduais para troca de dados e auxílio nas fiscalizações;

b) Anatel (peça 130, p. 16): implementação de iniciativas que buscam auxiliar os órgãos segurança pública no combate a crimes e fraudes, investigação policial e tratamento de emergências; inclusão de aspectos relacionados à sustentabilidade socioambiental por meio da Política de Governança e Gestão Executiva; e revisão de sua cadeia de valor, de forma a refletir os atuais desafios regulatórios;

c) Aneel (peça 145, p. 5): desenvolvimento de sistemas e painéis de informação para automatização de atividades rotineiras e gestão das equipes, de forma a permitir aos servidores focarem esforços em ações mais estratégicas e de fiscalização efetiva; e

d) ANP (peça 70, p. 4): promoção e realização de ações de capacitação, aprimoramento e implementação de ações de comunicação e transparência por meio do Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT).

277. No que tange às boas práticas, em 2023, a Anatel criou a Blitz da Telefonia Móvel (peça 130, p.17), em que são realizados percursos com equipamentos de medição nas 26 capitais dos Estados e no Distrito Federal para avaliar a qualidade do sinal da telefonia móvel.

278. Ademais, desde 2024, a Anatel tem investido na automatização de processos, aplicação de ferramentas computacionais avançadas e o uso de inteligência artificial nas atividades de fiscalização. Tal iniciativa se deu mediante parcerias com realizadas com Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Universidade de Brasília (UnB) e Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA).

279. A ANM, por sua vez, elaborou o Manual de Procedimentos da Agenda Regulatória (ANM, 2022), que contempla as etapas de elaboração, implementação e encerramento, bem como os atores envolvidos no processo regulatório. Além de estar alinhado com a governança regulatória da agência, o documento apresenta um indicador de cumprimento da agenda regulatória, que tem a finalidade de avaliar a aderência do andamento dos projetos das agendas prioritárias e indicativas em relação ao cronograma estabelecido.

280. Na Aneel, foi implementado o App Viagens, aplicativo desenvolvido especialmente para ser utilizado durante as fiscalizações, otimizando o trabalho dos fiscais em campo e logística para reserva de hospedagens e deslocamentos regionais (peça 145, p. 5).

281. Finalmente, a Aneel, por meio da Superintendência de Regulação da Geração e do Mercado (SGM), elaborou, em 2024, um indicador que captura a quantidade de demandas de instruções normativas prioritárias inicialmente não programadas em comparação com a quantidade das atividades da agenda regulatória aprovada por sua Diretoria (peça 145, p. 15). Tendo como insumo o recebimento e a análise de atividades regulatórias urgentes, não previstas e com relevância

equivalente aos itens da agenda regulatória inicial, o indicador apurou um valor de 90,9%, constatando dez atividades normativas igualmente relevantes.

Conclusão

282. Assim, pode-se concluir que houve uma inegável evolução das atribuições das agências reguladoras ao longo dos anos sem uma estruturação condizente e robusta, o que resultou em uma execução limitada da agenda regulatória. Além da necessidade de avaliação adequada da força de trabalho e de garantias do fluxo orçamentário, a estruturação a ser implementada deve prever instrumentos que possibilitem a transparência e maior controle acerca da agenda regulatória, garantindo-se uma maior taxa de cumprimento a partir da previsibilidade das ações.

283. Nesse cenário, a Anatel e a Aneel se colocam em uma posição mais avançada quando comparadas às demais agências. Pelo fato de a Anatel apresentar um histórico de reduzidas alterações de projetos da agenda regulatória em relação ao planejamento inicialmente aprovado, conforme demonstrado no Informe 60/2025/SUE (peça 243), entendeu-se que agência fica excluída da medida proposta sobre a transparência das informações.

284. Com base no exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se recomendar à Aneel, ANP e ANM que:

a) aperfeiçoem os mecanismos de transparência e *accountability* sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no seu portal eletrônico e acessível ao público em geral, além de assegurar que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações; e

b) garantam que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios.

285. As medidas apresentadas têm como objetivo prover condições à melhor governança e estruturação das agências por meio do aperfeiçoamento da transparência das informações e *accountability*.

III.4. Composição dos quadros de Diretores ou Conselheiros nas agências reguladoras

286. A partir da análise dos mandatos das Agências no período entre 2014 e 2024, verificou-se ocorrência prolongada de vacância na Diretoria da Aneel, utilizada como estudo de caso. Foi constatado que a incompletude do colegiado, mesmo que temporária, tem efeitos negativos sobre a agenda regulatória, estoque de processos e estabilidade institucional das agências. A partir da análise da estrutura das Agências, identificou-se que há lacunas normativas e diferentes interpretações sobre o procedimento de formação da lista tripla de diretores substitutos.

III.4.1. Achado 4: A incompletude do colegiado de Diretores prejudicou o cumprimento das atribuições legais da Aneel e a tomada de decisões estratégicas.

287. Constatou-se a ocorrência prolongada de vacância de 233 dias na Diretoria da Aneel, entre 25/5/2024 e 12/1/2025, da vaga do ex-Diretor Hélivio Neves Guerra, resultando em 23 processos paralisados por falta de quórum para deliberação.

288. A equipe de auditoria realizou a análise dos períodos dos mandatos dos membros titulares indicados ao Conselho Diretor/Diretoria desde a Lei 13.848/2019, tendo como base os decretos de nomeação publicados no Diário Oficial da União (DOU).

289. O estudo de caso circunda-se em torno da vaga do ex-Diretor da Aneel, Hélivio Neves Guerra. Este foi nomeado por meio de decreto presidencial publicado em 6/11/2020 para um mandato

até 24/5/2022, em virtude de renúncia do anterior ocupante, Rodrigo Limp Nascimento. Na sequência Hêlvio Neves Guerra foi reconduzido ao cargo até 24/5/2024, em um prazo total de mandato total de cinco anos, conforme o art. 50, caput, inciso I, da Lei 13.848/2019.

290. A última lista de substituição foi aprovada por deliberação na 16ª Reunião Administrativa Ordinária da Diretoria de 2024 e encaminhada no dia 13/5/2024 via Ofício 112/2024-DIR/ANEEL ao MME (peça 213). Todavia, o decreto presidencial somente foi publicado em 9/1/2025, sendo indicados como primeiro, segundo e terceiro substitutos, respectivamente, Ludmila Lima da Silva, Daniel Cardoso Danna e Ivo Sechi Nazareno.

291. Por meio da Portaria 10/1/2025, o Diretor-Geral convocou Ludimila Lima da Silva para exercer o encargo de Diretora Substituta, a contar de 13/1/2025, por 180 dias ou até a data de nomeação de novo titular da Diretoria da Aneel, decorrente do término do mandato do ex-diretor Hêlvio Neves Guerra. Tal situação resultou em uma vacância de 233 dias, no período entre 25/5/2024 e 12/1/2025. A Tabela 14 exhibe os atuais ocupantes das vagas da Diretoria da Aneel:

Tabela 1414: Lista dos ocupantes das vagas atuais da Diretoria da Aneel.

Vaga	Mandato	Membro Titular	Substituto
1	25/5/2022 a 24/5/2025	Ricardo Lavorato Tili Nomeação: 18/4/2022	-
2	14/8/2021 a 13/8/2026	Fernando Luiz Mosna Ferreira da Silva Nomeação: 14/8/2022	-
3	14/8/2022 a 13/8/2027	Sandoval de Araujo Feitosa Neto* Nomeação: 14/8/2022	-
4	3/12/2023 a 2/12/2028	Agnes Maria de Aragão da Costa** Nomeação: 3/12/2022	-
5	25/5/2024 a 24/5/2029	Vago Nomeação: -	Ludimila Lima da Silva Convocação: 13/1/2025 a 12/7/2025

* Diretor-Geral. ** Foi aplicada a regra de transição disposta no art. 50 da Lei 13.848/2019.

Fonte: elaboração própria.

292. A Aneel relatou as consequências da situação ocorrida recentemente, no período de maio de 2024 a janeiro de 2025, no âmbito da agência (peça 145, p. 20):

Entre maio de 2024 e janeiro de 2025, ocorreu a primeira vacância de um cargo de Diretor da ANEEL após a vigência da Lei nº 13.848/2019, sem que houvesse lista tríplice aprovada. A ausência dessa indicação resultou na permanência prolongada do cargo vago, comprometendo a composição plena da Diretoria Colegiada e impactando a regularidade das decisões da Agência.

(...)

Registra-se, entretanto, que a designação de diretores substitutos constitui apenas uma medida transitória para suprir vacâncias decorrentes de mandatos interrompidos. Considerando que o término do mandato de cada diretor é previamente conhecido, seria fundamental que as indicações ocorressem com a devida antecedência, garantindo a continuidade da gestão e evitando períodos de indefinição. A ausência de uma nomeação tempestiva pode comprometer a regularidade dos processos decisórios e a estabilidade institucional da Agência, motivo pelo qual não deveriam ocorrer atrasos no preenchimento dos cargos.

293. Um segundo efeito constatado na Aneel foi o aumento do estoque de processos sem deliberação por falta de quórum, afetando diretamente a celeridade dos processos decisórios da agência. Conforme apontado na peça 145 (p. 22), um total de 23 processos ficaram sem deliberação

por ausência de três votos convergentes, sendo quatro resolvidos ainda em 2024 pelo próprio colegiado incompleto. O tempo médio em que os processos ficaram sem deliberação foi de oitenta dias, sendo um deles com paralisação de 189 dias. Entre os assuntos estavam, entre outros, pedidos de reconsideração, recursos, pedidos de medida cautelar, termos de intimação, além de requerimentos administrativos diversos.

294. Embora a vacância prolongada de cargos de direção tenha sido constatada especificamente na Aneel, observou-se que o processo de definição da lista de substituição apresenta fragilidades que afetam o modelo de governança das agências reguladoras como um todo. Tais fragilidades podem comprometer a continuidade decisória e a previsibilidade institucional em diferentes contextos.

295. A existência de mandatos fixos para os dirigentes das agências reguladoras, com critérios técnicos definidos no art. 5º da Lei 9.986/2000, constitui elemento central da autonomia de gestão prevista no modelo institucional dessas entidades. A garantia de atuação técnica e profissional da agência reguladora tende a ser reforçada, pois existe a previsão legal de que a nomeação de seus dirigentes não seja um ato administrativo simples do Chefe do Poder Executivo, mas sim um ato complexo, com a participação do Poder Legislativo, no caso o Senado Federal, conforme previsto no art. 52, inciso III, alínea ‘f’ da Constituição Federal.

296. Nas agências reguladoras, tem-se que o Conselho Diretor (ou Diretoria Colegiada) é composto por cinco Conselheiros (ou Diretores), com mandato de cinco anos, vedada a recondução em regra, como disposto no art. 6º da Lei 9.986/2000. De acordo com esses dispositivos, em caso de vaga no curso do mandato, este será completado por um sucessor que o exercerá pelo prazo remanescente.

297. Tanto o Presidente como os demais membros do Conselho Diretor são indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal. Tal indicação, solicitada via mensagem presidencial, deve especificar o cargo a ser preenchido, se membro do Conselho ou Presidente do Conselho, e o nome do mandatário.

298. No que tange ao prazo de mandato, o art. 6º da Lei 9.986/2000, alterado pela LAR, repisa-se que a duração é de cinco anos, não fazendo qualquer distinção entre Presidente ou Conselheiro. Na Anatel utilizam-se os termos Conselho Diretor, Conselheiros e Presidente; em contrapartida, na Aneel, ANP e ANM utilizam-se os termos Diretoria, Diretores e Diretor-Geral.

299. Para as agências abarcadas pela lei, contudo, existem um cargo CD I e quatro cargos CD II, a serem ocupados pelo Presidente/Diretor-Geral e demais Conselheiros/Diretores, respectivamente. Entendeu o legislador que, pelo seu poder de direção/comando e maior quantidade de atribuições na Agência, o Presidente deveria ocupar um cargo em comissão de maior remuneração que o cargo dos demais Conselheiros. Nota-se que, em tese, as alterações promovidas pela Lei 13.848/19 não especificam diferença de hierarquia entre os referidos cargos, mas tão somente de atribuições.

300. No Senado Federal, a aprovação do indicado segue o rito estipulado para escolha de autoridades em conformidade com o art. 52, inciso III, alínea “f”, da Constituição, combinado com o art. 5º da Lei 9.986/2000. A comissão técnica competente para análise da demanda – matérias pertinentes aos serviços de infraestrutura e suas agências reguladoras correlacionadas – é a Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), consoante definido no art. 383 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), combinado com o art. 104, inciso I, do mesmo dispositivo.

301. É importante salientar que os mandatos dos dirigentes se configuram no chamado modelo de fixação dos mandatos por escalonamento, em que a data de nomeação dos membros do primeiro colegiado formado é estabelecida como termo inicial de todos os mandatos subsequentes. Significa fixar, também, a data de término do mandato de todos os membros que vierem a ocupar aquela vaga

de conselheiro. Assim por exemplo, os mandatos dos primeiros cinco membros do Conselho Diretor da Anatel foram de três, quatro, cinco, seis e sete anos, respectivamente, conforme disposição no art. 25 da LGT e no art. 23 do Decreto 2.338/1997.

302. Frisa-se que esse escalonamento permite implementar a regra da não coincidência de mandatos, instrumento previsto no art. 4º da Lei 9.986/2000, por meio de um sistema de rodízio permanente de dirigentes, no qual o término do mandato de cada dirigente se distancia relativamente ao término do mandato dos demais, seguindo o padrão de não coincidência.

303. Ainda, pelo modelo de fixação de mandatos, no caso de vacância de um dos cargos, o novo integrante do Conselho Diretor nomeado cumprirá o período remanescente do mandato (art. 5º, § 7º, da Lei 9.986/2000). Tal regra tem por objetivo complementar a regra de escalonamento: no caso de um dos dirigentes deixar o seu cargo antes do término de seu mandato, uma nova nomeação não implicaria a renovação do período total de cinco anos até a saída desse novo dirigente, subsistindo a data de término de mandato calculada para o dirigente anterior.

304. Do mesmo modo, a eventual demora para a nomeação de um novo Conselheiro não impacta no cômputo do mandato: ao assumir o cargo, o dirigente irá exercer o período remanescente do mandato que se iniciou com a saída do sucedido.

305. Em relação à recondução dos membros do Conselho Diretor/Diretoria, a Lei 9.986/2000, em seu art. 6º, dispõe sobre sua vedação. Após a leitura detalhada dos normativos, contudo, percebe-se que há dois casos em que se admite a recondução para a vaga em cargo diretivo das agências reguladoras.

306. O primeiro está disposto no art. 5º, § 7º, da Lei 9.986/2000, situação em que ocorra a vacância para o cargo de Presidente ou Conselheiro durante o curso do mandato e o prazo remanescente seja igual ou inferior a dois anos. Nesse caso, o novo mandatário poderá ser reconduzido para um mandato sucessor ao termo desse prazo remanescente.

307. Já o segundo diz respeito à regra de transição estabelecida no art. 50 da Lei 13.848/2019, para o caso de ocorrer o encerramento de um ou mais mandatos no mesmo ano a partir da entrada do referido normativo. Tal dispositivo visou restabelecer a regra da não coincidência de mandatos implementada pela Lei 9.986/2000.

308. O art. 9º da Lei 9.986/2000 determina que os conselheiros somente perderão o mandato em virtude de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou infringência disciplinar prevista nas vedações listadas no art. 8º-B da mesma Lei. Nota-se que não há a possibilidade de exoneração *ad nutum*, visto que os mandatos dos conselheiros são fixos, conforme mencionado anteriormente.

309. De acordo com estudo elaborado pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2016), existem três situações que ensejam vacância nos cargos membros da diretoria ou conselho das agências reguladoras: vacância no curso do mandato, em que o dirigente deixa o cargo antes do fim do mandato; vacância ao término do mandato, que se verifica após o integral cumprimento do tempo de mandato; e vacância por afastamentos regulamentares temporários, em que o dirigente se afasta da função de regulador, mantendo o mandato, nas hipóteses previstas.

310. Nos dois primeiros casos abordados no estudo da FGV, exige-se uma nova nomeação de dirigente, ao passo que na terceira hipótese ocorre a substituição simples por interinos. Além disso, especificamente nos dois primeiros casos, o cargo pode se manter vago até a nova nomeação ou ser também ocupado por servidores integrantes de uma lista de substituição.

311. Para cada vaga existente, o Conselho Diretor/Diretoria indica ao Presidente da República uma lista de substituição, composta por três servidores da agência, ocupantes dos cargos de Superintendente, Gerente-Geral ou equivalente hierárquico. Nesse sentido, o art. 10 da Lei 9.986/2000, com redação dada pela Lei 13.848/2019, prevê que, durante o período de vacância que antecede a nomeação de um novo titular do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada, a função

deve ser exercida por um integrante da lista de substituição, composta por três servidores da Agência que ocupem os cargos de Superintendente, Gerente-Geral ou equivalente hierárquico. Essa lista é formada a partir de indicações do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada e submetida à escolha e designação do Presidente da República (PR).

312. É importante ressaltar que cada servidor permanecerá por, no máximo, dois anos contínuos na lista de substituição, somente podendo a ela ser reconduzido após tal período.

313. O mesmo dispositivo também determina que:

a) Caso não haja designação até 31 de janeiro do ano subsequente à indicação, a substituição será exercida interinamente pelo Superintendente ou titular de cargo equivalente com maior tempo de exercício na função;

b) O substituto está sujeito às mesmas exigências, proibições e deveres aplicáveis aos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada enquanto permanecer no cargo;

c) Em caso de vacância simultânea de mais de um cargo, a substituição ocorre conforme a ordem de precedência na lista, respeitando o sistema de rodízio;

d) Nenhum substituto poderá exercer a função interinamente por mais de 180 dias contínuos, devendo ser convocado outro integrante da lista caso a vacância se prolongue.

314. Já nas ausências e impedimentos eventuais do Presidente/Diretor-Geral, o cargo é ocupado pelo seu substituto-interino, indicado pelo Conselho Diretor/Diretoria anualmente dentre seus demais membros (art. 5º, § 7º, da Lei 9.986/2000).

315. Especificamente sobre a condução dos procedimentos internos para a elaboração da lista de substituição, foram autuados processos administrativos (disponíveis para consulta pública) pelas agências em estudo, quais sejam: ANM (48051.005840/2024-75), Anatel (53500.055673/2019-41) e ANP (48610.228254/2023-33). Ressalta-se que não foi encontrado processo administrativo similar na Aneel, corroborando a falta de padronização para o procedimento, apontada pela própria agência (peça 145, p. 20). Entre as quatro agências, apenas a Anatel faz publicar as portarias de convocação do substituto no DOU, enquanto ANM e ANP, em seu boletim interno. Já Aneel passou a publicar as portarias no DOU a partir de 2025, com a convocação da Diretora-Substituta Ludimila Lima da Silva.

316. De modo geral, o processo de indicação, designação e convocação dos substitutos ocorre conforme o seguinte fluxo:

a) O Conselho Diretor/Diretoria da agência delibera, por meio de circuito deliberativo, sobre a indicação de três nomes para cada vaga e os encaminha ao seu Ministério supervisor;

b) O Ministério analisa e encaminha os nomes à Casa Civil a escolha final pelo Presidente da República;

c) A escolha é formalizada por meio de decreto presidencial, publicado no DOU; e

d) A convocação dos indicados ocorre conforme a ordem de preferência estabelecida no decreto presidencial, sendo formalizada por meio de portaria de pessoal publicada no DOU ou no boletim de serviço interno da agência.

317. No caso da Anatel, o envio da lista de indicação dos nomes ao MCom, com as cópias dos documentos dos indicados – currículo, publicação do DOU referente à nomeação do cargo em comissão e documentos pessoais – é realizado no mês de dezembro, antecedendo o término do prazo de vigência do último decreto presidencial, que tem validade de dois anos contínuos.

318. As indicações são formalizadas por meio de ofício, e a convocação dos Conselheiros substitutos é realizada conforme os critérios normativos estabelecidos, por meio de Portaria de Pessoal (peça 130). A Anatel informou ainda que, até dezembro de 2021, os nomes indicados para

Conselho Diretor eram enviados diretamente à Casa Civil. No entanto, a Casa Civil, por meio do Ofício 80/2022/SE/CC/CC/PR, de 12/1/2022, orientou que as futuras indicações deveriam ser previamente submetidas ao MCom.

319. A substituição dos Diretores na Aneel não segue um procedimento padronizado, sendo conduzida conforme as circunstâncias específicas de cada caso. A agência apontou que, antes da edição Lei 13.848/2019, a composição incompleta era recorrente e ainda perdura até os dias de hoje, impactando negativamente suas atividades (peça 145, p. 20):

Antes da edição dessa norma, as vacâncias não eram preenchidas por servidores, e a composição incompleta do colegiado era uma situação recorrente, conforme mencionado no parágrafo 19 do Ofício ANEEL nº 90/2024–AIN/ANEEL, de 17/12/2024.

Entre maio de 2024 e janeiro de 2025, ocorreu a primeira vacância de um cargo de Diretor da ANEEL após a vigência da Lei nº 13.848/2019, sem que houvesse lista triplíce aprovada. A ausência dessa indicação resultou na permanência prolongada do cargo vago, comprometendo a composição plena da Diretoria Colegiada e impactando a regularidade das decisões da Agência.

Por outro lado, entre 2020 e 2022, também ocorreram vacâncias de diretores nomeados pelo Presidente da República. No entanto, nesses casos, a composição do colegiado foi mantida por meio da designação de Diretores Substitutos, conforme previsto na legislação vigente.

320. A Tabela 1515 exibe a vacância em dias por ano em cada uma das agências analisadas, considerando os membros titulares e a eventual ocupação da vaga por um dos substitutos da lista triplíce. Como critério para o prazo prolongado de vacância, considerou-se dez por cento da soma das seis maiores vacâncias, chegando-se ao valor de 38,3 dias.

Tabela 1515: Vacância (em dias) no quadro do Conselho Diretor/Diretoria das agências.

Agência	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Anatel	57	26	0	11	1	22	0
Aneel	0	0	0	0	0	221	12
ANM	0	7	4	0	0	27	30
ANP	0	0	15	21	0	0	0

Nota: foram considerados apenas os casos de vacância definitiva.

321. A principal causa dos casos prolongados de vacância no Conselho/Diretor das agências reguladoras é a intempestividade da indicação dos nomes dos membros titulares para o Conselho Diretor pelo Presidente da República.

322. Considerando que o término do mandato de cada membro é previamente conhecido, seria fundamental que as indicações ocorressem com a devida antecedência, garantindo a continuidade da gestão e evitando períodos de indefinição.

323. Assim, por exemplo, cita-se o caso atual da Anatel, em que há duas vagas ocupadas por substitutos, decorrentes do final dos mandatos dos Conselheiros Moisés Queiroz Moreira, em 4/11/2023, e Artur Coimbra de Oliveira, em 4/11/2024. Em 4/11/2025 ocorrerá o fim do mandato do Conselheiro Vicente Bandeira de Aquino Neto, situação em que haverá, portanto, três vagas abertas caso não sejam nomeados os novos titulares.

324. Situação similar ocorre nas outras agências reguladoras, conforme evidenciada na Tabela 1616, que mostra o grande lapso temporal entre as datas do término do mandato do ex-Conselheiro e da mensagem presidencial encaminhada do Senado Federal com a indicação do novo titular. Nota-se que os prazos chegam a superar mais de um ano em dois casos.

Tabela 1616: Vacância atual dos membros titulares no quadro diretor das agências reguladoras.

Agência	Ex-Membro	Fim do mandato	Já houve indicação pelo PR?	N. da Msg. Pres.	Data do ofício
ANM	Guilherme Santana Lopes Gomes	4/12/2024	sim	1.621/2024	16/12/2024
Anatel	Moisés Queiroz Moreira	4/11/2023	não	-	-
	Artur Coimbra de Oliveira	4/11/2024	não	-	-
Aneel	Hélvio Neves Guerra	24/5/2024	não	-	-
ANP	Cláudio Jorge Martins de Souza	21/12/2023	sim	1.609/2024	16/12/2024
	Rodolfo Henrique de Saboia	21/12/2024	sim	1.608/2024	16/12/2024

Fonte: elaboração própria.

325. Uma segunda causa identificada é o tempo para sabatina no Senado Federal. Este evento traz alto impacto na nomeação dos membros titulares do Conselho Diretor/Diretoria das agências reguladoras. A Tabela 17 indica um período médio de quatro meses, considerando o intervalo de tempo entre as datas do ofício de encaminhamento da mensagem presidencial ao SF e da publicação da nomeação no DOU.

Tabela 17 17: Número de dias utilizados pelo Senado Federal para sabatina dos indicados a ocupar uma vaga de membro titular no quadro diretor das agências reguladoras.

Agência	Membro	N. da Msg. Pres.	Data da Msg. Pres.	Data do ofício	Data da publicação	Quant. de dias
ANM	Guilherme	36/2021	12/02/2021	18/02/2021	02/08/2021	165
	Mauro Henrique	159/2022	01/04/2022	04/04/2022	25/04/2022	21
	Caio Mário	563/2023	30/10/2023	31/10/2023	27/12/2023	57
Anatel	Artur Coimbra de	682/2021	14/12/2021	16/12/2021	14/04/2022	119
	Carlos Manuel	543/2019	14/10/2019	15/10/2019	27/10/2020	378
	Alexandre Reis	591/2022	11/11/2022	16/11/2022	30/11/2022	14
Aneel	Hélvio Neves	89/2020	15/03/2020	16/03/2022	06/11/2020	235
	Sandoval Feitosa	165/2022	01/04/2022	04/04/2022	18/04/2022	14
ANP	Symone Christine	147/2020	15/04/2020	16/04/2020	10/11/2020	208
	Fernando	42/2022	10/02/2022	11/02/2022	18/04/2022	66
Tempo médio de dias					133	

Nota: foram considerados casos exemplificativos de indicações ocorridas entre 2019 e 2024 das quatro agências.

326. Ressalta-se que houve o encaminhamento ao Senado Federal, em 16/12/2024, de dois indicados para a ANP e um para ANM, ainda pendentes de deliberação pelo SF. Até a data de elaboração deste relatório, somam-se, portanto, mais de oito meses do procedimento legislativo.

327. Terceiro, como colacionado no estudo de caso da Aneel, observa-se que existem períodos sem uma lista tríplice de substituição vigente. Tal situação ocorre em outras agências. Por exemplo, na ANM, o primeiro decreto publicado acerca da lista de substituição deu-se em 5/5/2023, com vigência de dois anos contínuos, conforme determinado pelo art. 10, § 4º, da Lei 9.886/2000. A segunda lista de substituição, contudo, somente foi publicada em 30/1/2025, embora em 4/12/2024 já houvesse uma vaga livre, em virtude do fim do mandato do ex-Diretor Guilherme Santana Lopes Gomes.

328. Durante a vacância de 57 dias ocorrida em 2019 na Anatel (Tabela 1515), três processos ficaram sem deliberação, conforme noticiado na peça 130. Um deles tratava-se do SEI

53500.056388/2017-85, processo de alto impacto no âmbito da agência que discutiu a proposta de Regulamento de Continuidade da Prestação do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC.

329. Cita-se também o atraso na edição do decreto presidencial com a lista tríplice dos substitutos a ocuparem as vagas no Conselho Diretor da Anatel, conforme evidenciado em notícia da mídia especializada (Teletime, 2024).

330. Por fim, foram identificados pontos da legislação cuja redação admite interpretações divergentes ou revela ausência de disciplinamento específico (peças 125, 130 e 145) referente à lista de substituição, prevista no art. 10 da Lei 9.986/2000, especialmente sobre:

- a) tempo de função de exercício, se Superintendente ou outras funções na agência;
- b) ordem de precedência do rodízio, se fixa ou rotativa;
- c) hipótese de ocorrência de três vacâncias simultâneas por mais de 180 dias;
- d) hipótese de rejeição da lista pelo PR;
- e) hipótese de impossibilidade de assunção pelo servidor mais antigo;
- f) hipótese de o indicado na lista sair da Agência antes da designação pelo PR;
- g) hipótese de expiração da lista sem nomeação e aplicação da regra de antiguidade;
- h) possibilidade ou não de um mesmo indicado figurar em listas tríplices futuras; e
- i) critérios para escolha dos indicados, se objetivos ou discricionários a cargo de cada agência.

331. Especificamente em relação ao §1º do art. 10 da Lei 9.986/2000, a Anatel aponta existir dúvida sobre se a lista deve ser interpretada como uma ordem de preferência fixa ou como uma ordem de precedência rotativa (peça 130, p. 22). No primeiro caso, o primeiro nome da lista sempre assumiria a função de Conselheiro/Presidente Substituto, sendo novamente convocado caso a vaga fosse reaberta após o término de seu período de substituição. No segundo caso, o sistema funcionaria de maneira rotativa, de modo que o próximo nome da lista fosse chamado a cada nova substituição, independentemente de eventuais reconvoções do primeiro indicado.

332. Em outro giro, o §3º não deixa claro como se dá a escolha do Superintendente “com maior tempo de exercício na função: seria aquele com mais tempo na mesma Superintendência ou o com mais tempo de cargo de Superintendente?” Nesse sentido, vale destacar que houve duas consultas formais à Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto à Anatel (peça 130, p. 24):

a) Parecer 00700/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU, emitido em resposta ao Memorando 1131/2021/GPR, que tratou da substituição do Presidente da Agência em caso de vacância. Esse parecer reafirmou a necessidade de observância da lista de substituição previamente designada por Decreto Presidencial, sem, no entanto, estabelecer expressamente um entendimento definitivo sobre a ordem de convocação; e

b) Parecer 00793/2021/PFE-ANATEL/PGF/AGU, emitido em resposta ao Memorando 1324/2021/GPR, que analisou a questão da substituição interina após o término da vigência da lista tríplice. O documento concluiu que, ao final da validade da lista ou na ausência de nova nomeação, os integrantes da lista anterior não poderiam mais exercer o encargo, devendo o cargo ser assumido pelo Superintendente com maior tempo de exercício na função, conforme o §3º do art. 10 da Lei 9.986/2000.

333. Outras questões que não encontram resposta no art. 10 da Lei 9.986/2000 foram levantadas pela Aneel no Ofício 7/2025-AIN/ANEEL (peça 145, p. 21):

▪ O que ocorre na ausência de indicação dos servidores pela Diretoria Colegiada? Há prazo para que essa indicação seja feita?

▪ Caso a lista seja rejeitada pelo Presidente da República, há previsão de reapresentação ou substituição dos indicados?

▪ Os critérios para a escolha dos indicados são objetivos ou podem ser definidos livremente pela Diretoria Colegiada?

▪ A exigência de que os indicados sejam superintendentes ou equivalentes hierárquicos exclui a possibilidade de considerar outros critérios relevantes, como experiência na área específica do cargo vago?

▪ O conceito de "maior tempo de exercício na função" refere-se exclusivamente ao cargo de superintendente ou pode abranger outras funções desempenhadas na Agência? Como deve ser contada essa antiguidade?

▪ Caso o servidor mais antigo na função não queira ou não possa assumir o cargo, há possibilidade de substituição?

▪ Se um servidor indicado se aposentar ou deixar a Agência antes da designação pelo Presidente da República, como deve ser feita a recomposição da lista?

▪ Existe impedimento para que um mesmo servidor seja indicado sucessivamente para listas tríplexes futuras?

▪ Caso a lista tríplex expire sem nomeação e sem a aplicação da regra de antiguidade, a Diretoria Colegiada deve encaminhar nova lista ou o cargo permanece vago?

334. Já a ANP aponta que há dubiedade de interpretação no sistema de rodízio, presente no §6º do art. 10, e na hipótese de ocorrência de três vacâncias simultâneas por mais de cento e oitenta dias, sendo tal tema já enfrentado pela PFE. Seguem comentários constantes da peça 125 (p. 3):

Em que pese o atendimento pela ANP das recomendações da Advocacia-Geral da União, expressas por meio do PARECER nº 00015/2022/CGJUR/DEPCONS/PGF/AGU, entende-se que a manutenção do texto legal em sua forma original é passível de produzir interpretação dúbia, em especial no que diz respeito ao conceito de “sistema de rodízio”, expressão constante do §6º do referido art. 10.

Importa salientar que, no entendimento aplicado inicialmente pela ANP, antes da edição do aludido PARECER nº 00015/2022/CGJUR/DEPCONS/PGF/AGU, a aplicação do disposto no art. 10, §6º da Lei 9.986/2000 impunha a convocação do servidor ocupante da segunda posição da lista após o encerramento do exercício da substituição pelo servidor na primeira posição, aplicando-se a mesma regra para a convocação do servidor na terceira posição na lista de substituição.

Após o conhecimento pela Agência do Parecer da AGU supracitado, os procedimentos foram alterados, de forma a observar a recomendação da AGU. Ainda assim, entende-se que a manutenção da expressão “sistema de rodízio” é passível de gerar dupla interpretação.

Outro ponto que merece atenção é o procedimento a ser adotado na hipótese de ocorrência de três vacâncias simultâneas por mais de cento e oitenta dias. Nesse caso, considerando o disposto no §7º do art. 10, entende-se que nenhum dos ocupantes da lista poderia permanecer em exercício, devendo retornar às suas posições de origem. No entanto, restam dúvidas em relação ao tempo de afastamento necessário para que possam retornar ao exercício da substituição.

335. Dentre os principais efeitos, observa-se que no caso da Aneel, a ausência de um quadro completo da Diretoria gerou atrasos na agenda regulatória e no cumprimento de atribuições legais das agências reguladoras.

336. Conforme apontado anteriormente, para evitar a interrupção das atividades, Superintendentes previamente indicados pelo Conselho Diretor ou pela Diretoria Colegiada são designados pelo Presidente da República para assumirem interinamente as funções de Conselheiros.

No entanto, a permanência desses indicados no cargo é limitada até 180 dias, conforme previsto na legislação (Lei 13.848/2019).

337. Terceiro, ao se convocar um Conselheiro/Diretor-Substituto, ocorre um potencial acúmulo – pelo menos transitório – de responsabilidades pelos Superintendentes substitutos no cargo de Conselheiro/Diretor, resultando em uma sobrecarga significativa e potencial comprometimento na execução plena de ambas as funções. Tais situações foram observadas nas agências:

Anatel (peça 46)

3.7.5. Nesses casos, para evitar a interrupção das atividades, são designados superintendentes previamente indicados pelo Presidente da República para assumirem interinamente as funções de Conselheiros. No entanto, a permanência desses indicados no cargo é limitada até 180 dias, conforme previsto na legislação (Lei nº 13.848/2019). Essa prática, embora necessária, acarreta desafios operacionais. Os superintendentes acumulam as responsabilidades de suas respectivas superintendências com as exigências do cargo de Conselheiro, resultando em uma sobrecarga significativa e potencial comprometimento na execução plena de ambas as funções.

ANP (Portaria-ANP 171/2023, peça 125)

Art. 10. Durante o período em que estiver exercendo o cargo de diretor interino, o substituto necessariamente acumulará, durante os primeiros trinta dias de substituição, as atribuições inerentes aos exercícios de ambos os cargos, e poderá optar pela remuneração que lhe for mais vantajosa desde o primeiro dia de efetiva substituição.

338. Além disso, nota-se que a transição constante de substitutos no quadro do Conselho Diretor/Diretoria traz grandes desafios operacionais, além da instabilidade institucional nas Agências, gerando impactos negativos na qualidade das decisões regulatórias. Isso ocorre porque, mesmo sendo servidores da agência, é necessário um período de transição e adaptação no cargo, além de haver a possibilidade de entendimentos dissonantes sobre matérias da agência entre um substituto e seu predecessor. Na peça 46 (p. 9), a Anatel relatou tal situação vivenciada atualmente, em que há dois cargos vagos de membros titulares na agência:

3.7.5. (...) Os superintendentes acumulam as responsabilidades de suas respectivas superintendências com as exigências do cargo de Conselheiro, resultando em uma sobrecarga significativa e potencial comprometimento na execução plena de ambas as funções.

3.7.6. Além disso, a longa espera pela nomeação de conselheiros gera instabilidade institucional na Agência, afetando diretamente a qualidade e a celeridade dos processos decisórios. Isso porque a análise de muitos temas acaba por ter de recomeçar do início nas transições entre substitutos, além de que há naturalmente a necessidade de que novas pessoas se inteirem dos temas, prejudicando soluções consensuais e desfavorecendo deliberações que sigam uma linha mais uniforme.

339. Essa instabilidade repercute no setor regulado, uma vez que este depende de decisões ágeis e consistentes para sua operação e planejamento. Da mesma forma, impacta nos consumidores dos serviços, uma vez que as ações regulatórias, caso não sejam incisivas e céleres, acabam por se mostrar ineficazes diante de ameaças urgentes a seus direitos.

340. Ademais, uma representatividade maior de Diretores-Substitutos pode favorecer o insulamento burocrático das agências, uma vez que o colegiado seria composto por membros não sabatinados por representantes eleitos, ampliando o déficit democrático. O conceito relaciona-se à restrição de acompanhamento e controle político dos atos reguladores, justificada pela independência exacerbada do corpo técnico das agências reguladoras frente ao setor regulado e ao próprio governo (Ramalho, 2009). Wildberger e Gileá (2020) discorrem sobre o tema:

Observa-se que o alto grau de autonomia, desaguou na tecnicidade regulatória, e tem levado ao fenômeno do insulamento burocrático, trazendo um grande déficit democrático, pois os seus

dirigentes não se submetem ao *accountability* eleitoral, sendo necessária a diminuição desse isolamento, dotando esses atos de legitimidade social.

341. Além disso, o atraso nas nomeações dos membros titulares do Conselho Diretor/Diretoria gera distúrbios no modelo de fixação dos mandatos por escalonamento, abreviando os prazos de permanência do indicado previstos no art. 6º da Lei 9.886/2000.

342. Citam-se os casos de vacância desde 2023 na Anatel e ANP: o futuro membro assumirá o mandato com um ano e oito meses a menos (no mínimo, considerando a data deste relatório), e não de cinco anos, conforme previsto em lei. Rememora-se que o quadro diretivo das agências abrange cargos em comissão, com mandato fixo e prerrogativas especiais – tais como a estabilidade conferida a seus ocupantes, os quais, após nomeados por meio de processos que seguem ritos especiais, não podem ser exonerados *ad nutum*.

343. A designação de diretores substitutos, e sua posterior convocação, constituiria, em tese, apenas uma medida transitória para suprir vacâncias decorrentes de mandatos interrompidos ou finalizados. Todavia, em muitos casos, é uma prática recorrente em que se observa a permanência do substituto por longos períodos, ante a intempestividade de indicação dos membros titulares, conforme mencionado anteriormente. Consoante se observa na Tabela 1616, desde o final de 2023 existem vagas do quadro diretor da Anatel e ANP que vem sendo sucessivamente sendo ocupadas por diretores substitutos.

344. Finalmente, a ausência de indicações para ocupação dos cargos dos membros titulares do Conselho/Diretoria Colegiada, aliada à falta de critérios para escolha dos substitutos, tem gerado situações que esbarram no princípio da moralidade, resguardado no art. 37 da CF. Assim, por exemplo, conforme apontado na mídia especializada (Teletime, 2025) na Anatel, em 2025, um mesmo substituto ocupará um cargo no Conselho Diretor por mais de 180 dias, de forma consecutiva, uma vez que os designados figuram em mais de uma lista de substituição de vagas diferentes.

345. No que tange às boas práticas, observou-se a elaboração pelo MCom do “Manual de Indicações das Entidades Vinculadas”, aposto na peça 42 (p. 9-40). Especificamente em relação à Anatel, o documento resume a legislação, requisitos e etapas para indicação dos membros do Conselho Diretor e Consultivo, Ouvidor e lista de substituição.

346. Na ANP, a Portaria 171/2023 regulamenta os procedimentos internos para composição da lista de servidores e convocação para o exercício da substituição do cargo de Diretor durante o período de vacância que anteceder a nomeação de novo titular da Diretoria Colegiada. O procedimento de escolha foi sintetizado na peça 125 (p. 4):

- 1) A Superintendência de Governança e Estratégia (SGE) abre o processo administrativo para composição da lista e futura convocação dos servidores para o exercício do encargo de diretor durante o período de vacância que anteceder a nomeação de novo titular da Diretoria Colegiada (DC) da ANP.
- 2) A SGE consulta a Superintendência de Gestão de Pessoas e do Conhecimento (SGP) para verificação do atendimento aos requisitos necessários para assumir o cargo de diretor pelos servidores ocupantes do cargo CGE-I.
- 3) A SGE submete a listagem de servidores elegíveis para votação dos diretores.
- 4) Os diretores indicam nove nomes, em ordem de preferência, para composição das três listas tríplices a serem enviadas à Casa Civil para aprovação pelo Presidente da República.
- 5) A SGE contabiliza a pontuação atribuída a cada servidor e encaminha os resultados para aprovação da relação final pela DC e posterior envio ao Gabinete do Diretor-Geral (GAB), para encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República.

6) O Presidente da República designa, por meio de decreto publicado no Diário Oficial da União (DOU), os servidores que passam a compor a lista de substituição da DC da ANP, identificando a ordem de preferência na lista.

347. Uma primeira medida que sanearia a vacância prolongada seria a indicação dos membros titulares do Conselho Diretor/Diretoria pela Presidência da República fosse realizada de forma prévia, prevendo, inclusive, o tempo de sabatina no Senado Federal. Tal situação foi evidenciada em poucas oportunidades. Na ANM por exemplo, o atual Diretor-Geral, Mauro Henrique Moreira Sousa, foi indicado em 1/4/2022 (Mensagem Presidencial 159/2022) para assumir a vaga decorrente do término do mandato de Victor Hugo Froner Bicca, que aconteceria então em 4/12/2022. Mauro Henrique Moreira Sousa foi nomeado pelo PR, por meio de um Decreto publicado em 25/4/2022, para assumir o cargo partir de 5/12/2022.

Conclusão

348. Dessa forma, conclui-se que a incompletude do colegiado do quadro diretor das agências reguladoras possui interrelação direta com o cumprimento das atribuições legais da agência e a tomada de decisões estratégicas. Conforme mostrado ao longo desta seção, as principais causas para essa incompletude são a intempestividade da indicação dos nomes dos membros titulares para o Conselho Diretor/Diretoria Colegiada pelo Presidente da República e os longos prazos de sabatina no Senado Federal. A terceira causa, acerca da dubiedade da legislação sobre a lista tripla, está sob alcance desta Corte Federal de Contas e pode ser tratada por meio do aperfeiçoamento normativo das regras dispostas no art. 10 da Lei 9.986/2000.

349. Com base no exposto, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se recomendar à:

a) à Casa Civil, em articulação com a AGU, MME, MCom, Aneel, ANP, Anatel e ANM, de fixar entendimento para disciplinar as regras para a indicação da lista de substituição para o Conselho Diretor/Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes e seu sistema de rodízio, dispostas no art. 10 da Lei 9.986/2000, de forma a uniformizar o procedimento de escolha nas agências reguladoras;

b) à Aneel, Anatel e ANM, de elaborar um normativo interno para regulamentar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição para o Conselho Diretor/Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no item anterior; e

c) à ANP que atualize seu normativo interno para regulamentar as regras, prazos, critérios de escolha e sistema de rodízio para a lista de substituição para a Diretoria Colegiada, com base no entendimento fixado pela Casa Civil, quando disponível.

350. As medidas apresentadas têm como objetivo aperfeiçoar os procedimentos de formação da lista de substituição dos indicados aos cargos do Conselho Diretor/Diretoria, de modo a manter o quadro completo do colegiado. Ademais, espera-se reduzir o estoque de processos sem deliberação por falta de quórum.

IV. CONCLUSÃO

351. Esta auditoria operacional avaliou a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados obtidos pelas agências reguladoras Aneel, ANP, Anatel e ANM, com foco nos setores de energia elétrica, petróleo, gás natural e biocombustíveis, telecomunicações e mineração, no período de 2015 a 2024.

Para tanto, foram elaboradas e examinadas quatro questões de auditoria:

- a) Questão 1: Como os cortes orçamentários e contingenciamentos afetaram os resultados das agências reguladoras?

- b) Questão 2: Como os déficits de pessoal, em relação ao previsto nas Leis 10.871/2004 e 11.046/2004, afetaram os resultados das agências?
- c) Questão 3: Em que medida a insuficiência de estruturas correspondentes comprometeu os resultados institucionais das agências frente aos aumentos de atribuições previstos nas novas leis setoriais? e
- d) Questão 4: Em que medida a incompletude prolongada do quadro de Diretores ou Conselheiros, desde a Lei 13.848/2019, afetou as agências que passaram por essa situação?

352. Quanto à questão 1, constatou-se que os cortes orçamentários e contingenciamentos têm impactado as atividades das agências reguladoras, comprometendo áreas essenciais como fiscalização, administração, investimentos em tecnologia e inovação, e atendimento ao público.

353. Apesar de arrecadarem valores significativos por meio de taxas como a TFSEE (Aneel) e a CFEM (ANM), os recursos destinados às despesas discricionárias são insuficientes, evidenciando uma desconexão entre arrecadação e custeio.

354. Além disso, os referenciais monetários disponibilizados pelo Poder Executivo Federal têm sido inferiores aos solicitados, e os contingenciamentos orçamentários agravam a situação, limitando a execução de atividades planejadas.

355. A ausência de mecanismos que garantam a autonomia financeira das agências, conforme previsto na Lei 13.848/2019, intensifica os desafios enfrentados. Em contrapartida, a Anatel apresenta uma situação diferenciada, com maior autonomia financeira, respaldada pelo Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas.

356. Nesse sentido, propõe-se **determinar à Casa Civil**, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), Ministérios Supervisores e Agências, que apresentem, em até 180 dias, um plano para implementar efetivamente a autonomia financeira das agências reguladoras federais, conforme o art. 3º da Lei 13.848/2019, respeitando a legislação fiscal e orçamentária vigente, em especial os princípios da universalidade e unidade orçamentária.

357. Além disso, quanto ao planejamento orçamentário das agências, **recomenda-se à SOF/MPO e às agências reguladoras** que aprimorem a definição do referencial monetário das referidas autarquias, seguindo diretrizes como:

- a) Envio prévio e em prazo adequado da projeção de necessidade orçamentária pelas agências, com base no planejamento quadrienal alinhado ao PPA;
- b) Comunicação pela SOF/MPO do referencial monetário (RM) em tempo hábil para adequação; explicitação, caso o RM seja inferior à necessidade apresentada, de como as agências poderão realizar suas atividades essenciais, respeitando a autonomia administrativa e financeira prevista na Lei 13.848/2019;
- c) Aplicação do processo às agências com receitas próprias e suficientes, após desvinculações constitucionais e legais, para sua manutenção operacional;
- d) Elaboração da proposta orçamentária anual pelas agências com base no RM estabelecido;
- e
- e) Consideração da experiência da Anatel, como boa prática, por garantir previsibilidade na execução de ações essenciais como fiscalização e atualização regulatória.

358. Esperam-se como benefícios que, privilegiando o planejamento e a previsibilidade, as agências reguladoras possuam os recursos necessários para executar sua missão institucional de forma completa e invistam em tecnologia e inovação, com potenciais efeitos sobre a efetividade de suas ações no ambiente regulatório.

359. Em relação à questão 2, a redução progressiva no quadro de servidores das agências, decorrente de restrições orçamentárias e da redução de concursos públicos, tem comprometido a capacidade operacional dessas instituições, especialmente em suas atividades de fiscalização. Entretanto, não foi possível mensurar adequadamente o déficit de pessoal dessas agências, já que os procedimentos de auditoria não identificaram estudos suficientes para justificar quais seriam os **quantitativos de servidores efetivos** adequados para a força de trabalho de cada agência.

360. Assim, somando-se o cenário de expansão dos setores regulados, conclui-se pela necessidade de aplicação de metodologia de dimensionamento da força de trabalho (DFT) a fim de determinar tecnicamente o quantitativo de **servidores efetivos** para o cumprimento da missão institucional frente às novas atribuições das agências, comparando com o quadro de servidores previsto em lei, sendo adequado monitoramento das ações tomadas pelas agências oportunamente.

361. Assim, propõe-se **recomendar às agências reguladoras:**

a) aplicar metodologia DFT, avaliar os resultados e, em conjunto com Ministérios supervisores e MGI, elaborar plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias de cada agência e da União; e

b) em caso de alteração substancial de competências, atualizar o DFT, avaliar os resultados e, em conjunto com Ministérios supervisores e MGI, elaborar plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias de cada agência e da União.

362. Com isso, esperam-se como benefícios que as agências possam avaliar tecnicamente a necessidade de atualização quantitativa dos cargos efetivos das agências reguladoras e que se propicie condições para que a força de trabalho das agências seja adequada às necessidades para cumprimento da missão institucional, proporcionando condições para prestação de serviços públicos adequados.

363. Sobre a questão 3, constatou-se que a estruturação implementada pelas agências tem-se mostrado insuficiente para atender aos desafios regulatórios decorrentes da expansão de suas atribuições e da complexidade crescente do processo regulatório. A execução média da agenda regulatória das quatro agências avaliadas foi, em 2023/2024, de apenas 54%, indicando a necessidade de maior transparência e *accountability* na gestão dessas agendas.

364. Contudo, a Anatel apresentou um histórico de reduzidas alterações da agenda regulatória e possui publicações adequadas para esse acompanhamento, conforme demonstrado no Informe 60/2025/SUE (peça 243), ficando excluída da medida proposta sobre a transparência das informações

365. Dessa forma, propõe-se, recomendar à Aneel, ANM e ANP que:

a) aperfeiçoem os mecanismos de transparência e *accountability* sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no seu portal eletrônico, acessíveis ao público em geral, além de assegurar que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações; e

b) garantam que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios.

366. Como benefícios na referida questão, deseja-se incrementar mecanismos de transparência e *accountability* sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no portal eletrônico e acessível ao público em geral, aperfeiçoando a governança setorial e favorecendo o acompanhamento do trabalho das agências.

367. Por fim, sobre a questão 4, verificou-se que a vacância prolongada de cargos diretivos, especialmente na Aneel, comprometeu a agenda regulatória, o estoque de processos e a estabilidade institucional. O estudo de caso revelou uma vacância, sem a designação, inclusive, de diretor substituto, de 233 dias na Aneel (25/5/2024 a 12/1/2025), resultando em 23 processos paralisados por falta de quórum.

368. A nomeação tardia de diretores titulares e a falta de padronização nos procedimentos de substituição produziram sobrecarga operacional para os substitutos e instabilidade institucional. A ausência de critérios claros para a formação das listas tríplices e lacunas interpretativas na Lei 9.986/2000, como a definição do sistema de rodízio e o tratamento de vacâncias simultâneas, agravam a situação.

369. Nesse contexto, propõe-se **recomendar**:

a) à Casa Civil, em articulação com o MME, MCom, Aneel, ANP, Anatel, ANM e a Advocacia-Geral da União (AGU), que fixe entendimento para disciplinar as regras de indicação, requisitos e critérios de escolha para a lista de substituição, uniformizando o procedimento nas agências reguladoras;

b) à Aneel, Anatel e ANM, que elaborem normativos internos para regulamentar as regras, prazos, critérios de escolha e sistema de rodízio para a lista de substituição, com base no entendimento fixado pela Casa Civil; e

c) à ANP que atualize seu normativo interno para regulamentar as regras, prazos, critérios de escolha e sistema de rodízio para a lista de substituição, com base no entendimento fixado pela Casa Civil, quando disponível.

370. Esperam-se como benefícios o aperfeiçoamento dos procedimentos de formação da lista de substituição dos indicados aos cargos do Conselho Diretor/Diretoria, de modo a manter o quadro completo do colegiado e a uniformização desse processo entre as agências, reduzindo o estoque de processos sem deliberação por falta de quórum e melhorando o desempenho institucional.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

371. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

370.1 Determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, à Casa Civil, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério das Comunicações (MCom), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Mineração (ANM), que, em um prazo de 180 dias, seja apresentado plano de ação para efetivar a autonomia financeira das agências reguladoras federais, como preconiza a Lei 13.848/2019, art. 3º, e de forma a respeitar a legislação fiscal e orçamentária vigentes;

370.2 Recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

370.2.1 à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), em articulação com Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Mineração (ANM), que aperfeiçoe a definição do referencial monetário das agências, adotando as seguintes diretrizes:

a) as agências devem encaminhar previamente, e em prazo suficiente, para análise da SOF/MPO a projeção de sua necessidade orçamentária, com base no planejamento quadrienal alinhado às diretrizes do Plano Plurianual (PPA);

b) a SOF/MPO informará o referencial monetário (RM) a ser considerado para o período em prazo suficiente para a adequação pelas agências;

c) caso o RM seja menor que a necessidade orçamentária apresentada previamente, a SOF/MPO deve informar de que modo a agência poderá realizar suas atividades essenciais, respeitando a autonomia administrativa e financeira prevista no art. 3º da Lei 13.848/2019;

d) o processo deve ser aplicado quando as agências reguladoras possuírem receitas próprias e suficientes, após eventuais desvinculações constitucionais e legais, para sua manutenção operacional;

e) com base no RM estabelecido pela SOF/MPO, cada agência elaborará sua proposta orçamentária anual; e

f) a experiência do processo orçamentário da Anatel, respaldada pelo item 9.5 do Acórdão 749/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, constitui boa prática a ser considerada, uma vez que assegurou previsibilidade na execução de ações essenciais como fiscalização e atualização regulatória.

370.2.2 à Casa Civil, em articulação com a Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério das Comunicações (MCom), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Mineração (ANM), fixar entendimento para disciplinar regras para a indicação da lista de substituição para o Conselho Diretor/Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes e seu sistema de rodízio, dispostas no art. 10 da Lei 9.986/2000, de forma a uniformizar o procedimento de escolha nas agências reguladoras;

370.2.3 à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que:

370.2.3.1 aperfeiçoe a metodologia de dimensionamento da força de trabalho com base na Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.3.2 em caso de alteração substancial de competências, atualize o dimensionamento da força de trabalho, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.3.3 aperfeiçoe os mecanismos de transparência e *accountability* sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no seu portal eletrônico, acessíveis ao público em geral, além de assegurar que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações;

370.2.3.4 garanta que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios; e

370.2.3.5 atualize seu normativo interno para regulamentar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição para a Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no **item 370.2.2**, quando disponível.

370.2.4 à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que:

370.2.4.1 aplique a metodologia de dimensionamento da força de trabalho com base na Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.4.2 em caso de alteração substancial de competências, atualize o dimensionamento da força de trabalho, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.4.3 aperfeiçoe os mecanismos de transparência e *accountability* sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no seu portal eletrônico, acessíveis ao público em geral, além de assegurar que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações;

370.2.4.4 garanta que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios; e

370.2.4.5 elabore um normativo interno para regulamentar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição para a Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no **item 370.2.2**.

370.2.5 à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que:

370.2.5.1 aplique a metodologia de dimensionamento da força de trabalho com base na Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério das Comunicações (MCom) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.5.2 em caso de alteração substancial de competências, atualize o dimensionamento da força de trabalho, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério das Comunicações (MCom) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União; e

370.2.5.3 elabore um normativo interno para regulamentar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição para o Conselho Diretor, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no **item 370.2.2**.

370.2.6 à Agência Nacional de Mineração (ANM) que:

370.2.6.1 aplique a metodologia de dimensionamento da força de trabalho com base na Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.6.2 em caso de alteração substancial de competências, atualize o dimensionamento da força de trabalho, avalie os resultados e, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias da agência e da União;

370.2.6.3 aperfeiçoe os mecanismos de transparência e *accountability* sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no seu portal eletrônico e acessível ao público em geral, além de assegurar que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações;

370.2.6.4 garanta que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios; e

370.2.6.5 elabore um normativo interno para regulamentar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição para a Diretoria Colegiada, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no **item 370.2.2**.

370.3 nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens acima; e

370.4 arquivar os autos com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

SecexEnergia/AudElétrica, na data de assinatura eletrônica.

Alex Gois Orlandi

AUFC – Mat. 12.146-0

Coordenador

Marcello Eduardo Mônaco

AUFC – Mat. 12.396-0

Roger Souza de Paula

AUFC – Mat. 11.879-6

REFERÊNCIAS

AB. **Setor de telecomunicações enfrenta desafios 25 anos após privatização.** Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-07/setor-de-telecomunicacoes-enfrenta-desafios-25-anos-apos-privatizacao>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

ABRACE. **Brasileiros vão pagar R\$ 100 bilhões em ineficiências e subsídios na conta de luz em 2024.** Disponível em: <<https://abrace.org.br/site/brasileiros-vao-pagar-r-100-bilhoes-em-ineficiencias-e-subsidios-na-conta-de-luz-em-2024/>>. Acesso em: 5 set. 2024.

ANATEL. **Agências Reguladoras Federais divulgam nota conjunta.** Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/agencias-reguladoras-federais-divulgam-nota-conjunta>>. Acesso em: 4 jun. 2024.

ANEEL. **Relatórios e indicadores relacionados ao segmento de geração de energia elétrica.** Disponível em: <<https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/geracao>>. Acesso em: 22 maio. 2025.

ANM. **Manual de Procedimentos da Agenda Regulatória.** Brasília: Agência Nacional de Mineração, 2022. Disponível em: <<https://anexosportal.datalegis.net/arquivos/1712625.pdf>>.

ANP. **Especial ANP 20 Anos.** Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/especial-anp-20-anos#:~:text=20%20anos%20do%20setor%20em,a%20linha%20do%20tempo%20ANP>>. Acesso em: 11 ago. 2024a.

ANP. **Sítio da ANP.** Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/a-anp>>. Acesso em: 11 ago. 2024b.

ANP, Rafael. **Processo seletivo simplificado para a contratação, por tempo determinado, de profissionais em atividades de nível superior.** Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/concursos-anp/arquivos/2022/edital12022.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

AS. **Descubra o impacto do setor de óleo e gás no PIB brasileiro.** Disponível em: <<https://alemdasuperficie.org/setor/descubra-o-impacto-do-setor-de-oleo-e-gas-no-pib-brasileiro/#:~:text=No%20Brasil%2C%20o%20setor%20de,caracterizam%20o%20setor%20de%20energia>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BUCCO, Rafael. **Setor de TICs quer política de longo prazo para crescer em participação no PIB.** Disponível em: <https://telesintese.com.br/setor-de-tics-quer-politica-de-longo-prazo-para-crescer-em-participacao-no-pib/#google_vignette>. Acesso em: 11 ago. 2024.

CAVALCANTE, Pedro; NOGUEIRA, Ronaldo Alves. Crise fiscal e reforma do estado: uma análise longitudinal das contas públicas federais. *In: Reformas do estado no brasil trajetórias, inovações e desafios.* Org: Pedro Luiz Costa Cavalcante e Mauro Santos Silva. Primeira ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

CB. **TCU cobra eficiência da ANM na fiscalização de receitas do setor mineral.** Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2024/10/6965487-tcu-cobra-eficiencia-da-anm-na-fiscalizacao-de-receitas-do-setor-mineral.html>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

CD. **Demonstrativo de Limitação de Empenho e Movimentação Financeira 2025.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/transparencia/receitas-e-despesas/gestao-fiscal-orcamentaria-e-financeira/contingenciamento#:~:text=O%20contingenciamento%20consiste%20no%20bloqueio,15.080%2F2024%20%2D%20LDO%202025>>. Acesso em: 22 maio. 2025.

CGU. **Boas Práticas do Programa de Aprimoramento da Qualidade da Regulação Brasileira - QualiREG.** Brasília: Controladoria-Geral da União, 2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/78223/1/Livro_Boas_Praticas_Regulatorias.pdf>.

CJ. **Afinal, é mesmo necessário um novo Código de Mineração?** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-abr-30/afinal-e-mesmo-necessario-um-novo-codigo-de-mineracao/>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

CNCTI. **Minerais Estratégicos são destacados no contexto de um projeto nacional.** Disponível em: <<https://5cncti.org.br/noticias/minerais-estrategicos-sao-destacados-no-contexto-de-um-projeto-nacional/>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

DUTRA, Joísa Campanher; AZUMENDI, Sebastian Lopez. **Governança das agências regulatórias federais do Brasil: análise das tendências de configuração das diretorias durante os últimos vinte anos de reformas.** Brasília: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/cd22e875-57df-41ca-8c2c-0d704d195155>>.

EBC. **Agência Brasil explica as principais mudanças do Marco Legal do Gás.** Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-04/agencia-brasil-explica-principais-mudancas-do-marco-legal-do-gas>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

EPE. **Relevância do setor de petróleo e gás natural para a transição energética.** Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-809/Bloco%204%20-%20Import%C3%A2ncia%20do%20EP%20nos%20Investimentos%20de%20Infraestrutura%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

FGV. **Nomeação de dirigentes de agências reguladoras: um estudo descritivo.** Grupo das Relações entre Estado e Empresa Privada (GRP). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: <<https://direitosp.fgv.br/projetos-de-pesquisa/nomeacao-dirigentes-agencias-reguladoras>>.

KELMAN, Jorge. **Agências reguladoras estão sendo maltratadas.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/jerson-kelman/2024/10/agencias-reguladoras-estao-sendo-maltratadas.shtml>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

MATOS, Fábio. **Brasil tem o maior peso da conta de luz em ranking com 34 países.** Disponível em: <<https://www.metropoles.com/negocios/brasil-tem-o-maior-peso-da-conta-de-luz-em-ranking-com-34-paises>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

MGI. **Ministério da Gestão divulga detalhes da segunda edição do Concurso Público Nacional Unificado.** Disponível em: <<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/abril/ministerio-da-gestao-divulga-detalhes-da-segunda-edicao-do-concurso-publico-nacional-unificado>>. Acesso em: 22 maio. 2025a.

MGI. **Quantitativo de vagas e cargos do Concurso Nacional Unificado.** Disponível em: <<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/abril/ministerio-da-gestao-divulga-detalhes-da-segunda-edicao-do-concurso-publico-nacional-unificado/cpnu2.pdf>>. Acesso em: 22 maio. 2025b.

MTO. **Manual Técnico do Orçamento.** Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:mto2024.pdf>>. Acesso em 26 maio. 2025.

OCDE. **Impulsionando o Desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil,** OECD Publishing, Paris. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/c544286a-pt>>. 2021.

OCDE. **Reforma Regulatória no Brasil,** OECD Publishing, Paris. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/f7455d72-pt>>. 2022.

PPSA. **Sítio da Pré-Sal Petróleo.** Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/a-anp>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Insulamento burocrático, accountability e transparência: dez anos de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/30/27>, out. 2009.

SF. **Responsável por 4% do PIB, mineração encontra maneiras de ser mais sustentável no Brasil.** Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/tv/programas/ecosenado/2023/10/responsavel-por-4-do-pib-mineracao-encontra-maneiras-de-ser-mais-sustentavel-no-brasil#:~:text=07/10/2023-,Respons%C3%A1vel%20por%204%25%20do%20PIB%2C%20minera%C3%A7%C3%A3o%20e%20contra%20maneiras%20de,ser%20mais%20sustent%C3%A1vel%20no%20Brasil>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

SILVA, Christiano Vieira da. **Contratação de Energia Elétrica: Aspectos Regulatórios e Econômicos.** UFRJ: Grupo de Estudos do Setor Elétrico, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/cd22e875-57df-41ca-8c2c-0d704d195155>>.

TELETIME. **Falta de decreto cria incerteza sobre substituto na Anatel; Raphael Garcia pode assumir.** Disponível em: <<https://teletime.com.br/30/01/2024/falta-de-decreto-cria-incerteza-sobre-substituto-na-anatel-raphael-garcia-assumir-pela-terceira-vez/>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

TELETIME. **A inusitada dinâmica de troca de substitutos no conselho da Anatel.** Disponível em: <<https://teletime.com.br/23/04/2025/a-inusitada-dinamica-de-troca-de-substitutos-no-conselho-da-anatel/>>. Acesso em: 3 maio. 2025.

WILDBERGER, Mateus; GILEÁ, José. A participação popular nas agências reguladoras da Bahia. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 8, p. e466985165–e466985165, 18 jul. 2020.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução do fluxo orçamentário anual das agências reguladoras federais	17
Figura 2: Evolução da relação entre a arrecadação da Aneel e o referencial monetário definido pela SOF/MPO.....	21
Figura 3: Evolução da relação entre a parcela da CFEM destinada à ANM e o referencial monetário definido pela SOF/MPO.....	21
Figura 4: Evolução da relação entre o referencial monetário definido pela SOF/MPO e o valor solicitado pelas agências (despesas discricionárias).	23
Figura 5: Evolução das despesas discricionárias de 2019 a 2025 da ANP.....	24
Figura 6: Evolução das despesas discricionárias de 2019 a 2025 da Aneel.	24
Figura 7: Evolução das despesas discricionárias de 2019 a 2025 da Anatel.	25
Figura 8: Exemplos de situações de contingenciamento envolvendo a Aneel e ANM.	29
Figura 9: Áreas mais afetadas por cortes e contingenciamentos, na visão dos servidores da ANM, ANP, Aneel e Anatel.....	31
Figura 10: Evolução do quadro de servidores das agências.....	35
Figura 11: Quantidade vagas autorizadas no CNPU 2024.....	39
Figura 12: Situação fiscal do Brasil.	41
Figura 13: Quantidade de fiscalizações realizadas pela ANP.....	44
Figura 14: Classificação de barragens quanto ao dano potencial associado.....	44
Figura 15: Quantidade de fiscalizações de barragens presenciais pela Aneel.	45
Figura 16: Fiscalizações presenciais de lavra e pesquisa realizadas pela ANM.....	46
Figura 17: Quantidade de servidores na área de fiscalização da Anatel.....	47
Figura 18: Resultado de pesquisa feita com os servidores das agências reguladoras quanto à área mais afetada pelo déficit de pessoal	47
Figura 19: Resultado de pesquisa feita com agentes setoriais quanto à capacidade de atendimento das demandas pela força de trabalho atual das agências reguladoras	48
Figura 20: Síntese da execução e cumprimento da agenda regulatória ao longo dos anos.....	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Questões de auditoria.	9
Tabela 2: Tributos arrecadados pelas quatro agências reguladoras avaliadas.	18
Tabela 3: Impactos das restrições orçamentárias sobre as atividades de Fiscalização e Regulação, relatados por ANP, Aneel e ANM.	26
Tabela 4: Impactos das restrições orçamentárias sobre as atividades de Investimentos, relatados pela ANP, Aneel e ANM.	27
Tabela 5: Impactos das restrições orçamentárias sobre as Atividades Administrativas e de Relacionamento com o Cidadão, relatados pela ANP, Aneel e ANM.	28
Tabela 6: Atores do processo orçamentário das agências reguladoras federais.	29
Tabela 7: Quantitativo de cargos para as agências reguladoras.	35
Tabela 8: Quantitativo de cargos criados para a ANM (Lei 11.046/2004).	36
Tabela 9: Quantidade de cargos na ANM em 2024.	37
Tabela 10: Evasão do quadro de servidores das agências.	37
Tabela 11: Solicitações de concurso nos últimos três anos.	40
Tabela 12: Limitações existentes no processo de estruturação das agências.	52
Tabela 13: Síntese das competências novas e ampliadas atribuídas às agências reguladoras ao longo dos anos.	55
Tabela 14: Lista dos ocupantes das vagas atuais da Diretoria da Aneel.	64
Tabela 15: Vacância (em dias) no quadro do Conselho Diretor/Diretoria das agências.	68
Tabela 16: Vacância atual dos membros titulares no quadro diretor das agências reguladoras.	69
Tabela 17: Número de dias utilizados pelo Senado Federal para sabatina dos indicados a ocupar uma vaga de membro titular no quadro diretor das agências reguladoras.	69

LISTA DE SIGLAS

AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANA	Agência Nacional das Águas
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
AR	Agenda Regulatória
ARR	Avaliação de Resultado Regulatório
ASEA	Associação dos Servidores da Agência Nacional de Energia Elétrica
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CGU	Controladoria-Geral da União
CI	Comissão de Infraestrutura do Senado Federal
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNPU	Concurso Público Nacional Unificado
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DFT	Dimensionamento da Força de Trabalho
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
Fistel	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
Fust	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
Funntel	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
Intosai	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
ITA	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
LAR	Lei Geral das Agências Reguladoras
LGT	Lei Geral das Telecomunicações
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
MCom	Ministério das Comunicações
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MME	Ministério de Minas e Energia
NAT	Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PGA	Plano de Gestão Anual
PGD	Programa de Gestão e Desempenho
PND	Programa Nacional de Desestatização



PGT	Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional
PR	Presidente da República
Sisdip	Sistema de Dimensionamento de Pessoas
Sinagências	Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação
Susep	Superintendência de Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UnB	Universidade de Brasília

APÊNDICES

Apêndice A - Comentários dos gestores e análise da equipe

Em atendimento às orientações do Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18/2020), mais especificamente em seus itens 520 a 528, bem como ao contido no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a versão preliminar do Relatório de Auditoria foi encaminhada aos gestores dos órgãos e entidades auditados no âmbito da presente fiscalização, com o objetivo de dar oportunidade de manifestação sobre os pontos levantados. A Tabela A.1 contém indicação dos ofícios enviados, bem como dos respectivos documentos com comentários dos órgãos/entidades, caso tenham se manifestado.

Tabela A.1: Lista das manifestações dos gestores.

Órgão	Comunicação inicial		Manifestação dos gestores	
	Ofício TCU	Peça	Resposta de comunicação	Peça
Aneel	Ofício 023.471/2025-TCU/Seproc	225	Ofício 38/2025-AIN/Aneel	235
ANP	Ofício 023.472/2025-TCU/Seproc	226	Ofício 293/2025/DG/ANP-RJ	249 e 250
ANM	Ofício 023.470/2025-TCU/Seproc	227	Ofício 27148/2025/AIG/ANM	238 a 241
Anatel	Ofício 023.469/2025-TCU/Seproc	223	Ofício 137/2025/Aud-Anatel	242 e 243
SOF/MPO	Ofício 023.474/2025-TCU/Seproc	228	Ofício SEI 4134/2025/MPO e Nota Técnica SEI nº 840/2025/MPO	236 e 237
Casa Civil/PR	Ofício 023.473/2025-TCU/Seproc	232	Ofício 746/2025/SE/CC/PR	251 a 253

Manifestação da Aneel (peça 235) e análise da equipe

Inicialmente, a Aneel trouxe considerações sobre o relatório preliminar por meio do Ofício 38/2025-AIN/Aneel (peça 235), dividindo as contribuições em duas partes: a primeira sobre o DFT e a segunda atinente aos fatores orçamentários.

Sobre o Dimensionamento da Força de Trabalho, a Aneel afirma que “firmou Termo de Compromisso com o MGI para aplicar o modelo referencial de Dimensionamento da Força de Trabalho no âmbito da Agência” com a iniciativa sendo incorporada ao Planejamento Estratégico da Aneel, iniciando em 2024 (aplicando projeto-piloto) e a primeira coleta de dados em 2026.

Analizando a argumentação da Aneel sobre DFT, repisa-se que a Recomendação sobre o DFT reforça a relevância e urgência desse dimensionamento ante às alegações da Agência de escassez de servidores efetivos e os efeitos derivados, sobretudo nas áreas finalísticas da regulação e fiscalização.

Ante o exposto, tem-se por relevante manter a recomendação para que a Aneel aplique o DFT e um Plano de ação em função dos resultados encontrados para adequar a força de trabalho da agência frente às atribuições atuais e dimensão do setor regulado, comparando-se ainda com o quantitativo previsto em lei, haja vista estar em estágio inicial na agência.

Em relação ao item referente à autonomia financeira e orçamentária constante do item 357.1 do relatório preliminar enviado para comentário dos gestores (determinação à Casa Civil), a Aneel solicita que “o plano de ação seja coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do

Planejamento e Orçamento (SOF/MPO) em articulação com MME, MCom, ANP, ANEEL e ANM” em função do caráter técnico do assunto (peça 235, p. 2).

Sobre essa sugestão, conforme a previsão legal das atribuições da Casa Civil da Presidência da República previstas no art. 3º da Lei 14.600/2023, o relatório preliminar dirigiu à Casa Civil tal determinação, para que, em articulação com o MPO, MME, MCom, Anatel, Aneel, ANP e ANM, fosse possível viabilizar o cumprimento do comando.

Ressalta-se que o referido dispositivo legal estabelece, em seus quatro incisos iniciais, que é função da Casa Civil assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: coordenação e integração das ações governamentais (inc. I); análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais (inc. II); avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal (inc. III); e na coordenação e no acompanhamento das atividades dos Ministérios (inc. IV).

Ante o exposto, opta-se por manter a redação inicialmente proposta no item 357.1 do relatório preliminar.

Manifestação da SOF/MPO (peça 236 e 237) e análise da equipe

A SOF/MPO trouxe considerações sobre o relatório preliminar por meio do Ofício 27148/2025/AIG/ANM e Nota Técnica SEI nº 840/2025/MPO (peças 236 e 237), especificamente sobre a primeira questão de auditoria (item 357.2.1 dos encaminhamentos que constam no relatório preliminar).

O item 357.2.1 do relatório preliminar recomenda à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), em articulação com Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Mineração (ANM), que reestruture o processo orçamentário dessas agências.

Em síntese, a SOF/MPO argumenta que:

- a) não é responsável por definir os limites globais de despesas para elaboração da proposta de orçamento anual dos órgãos, que são objeto de deliberação pela Junta de Execução Orçamentária – JEO (peça 237, p. 4);
- b) quanto à priorização, ou garantia de recursos para determinadas despesas, compete aos Ministérios e agências reguladoras a alocação de recursos no PLOA (peça 237, p. 5);
- c) as receitas próprias das agências são também receitas públicas da União (peça 237, p. 6);
- d) caso fosse permitido à ANEEL utilizar todos os recursos arrecadados oriundos da TFSEE, ou à ANM fosse permitido gastar todos os recursos arrecadados oriundos da CFEM, dois resultados seriam possíveis:
 - i. o atingimento da meta de resultado primário ficaria prejudicado, resultando em possível responsabilização do Presidente da República; e/ou
 - ii. a União reduziria despesas em outras áreas para compensar o aumento de gastos da ANEEL e da ANM, prejudicando a execução de outras políticas públicas (peça 237, p. 6);
- e) a limitação de empenho e movimentação financeira (“contingenciamento”), definida pelo art. 9º da LRF, quanto a alocação de recursos em Reserva de Contingência Financeira, são importantes instrumentos para a gestão orçamentária e financeira da União, essenciais na busca pelo equilíbrio das contas públicas e pela estabilidade econômica do País;

- f) a possibilidade de alocação dos recursos da TFSEE e da CFEM em reserva de contingência financeira se trata de instrumento previsto no § 4º do art. 13 da LDO-2025 (peça 237, p. 7); e
- g) os normativos fiscais vigentes não fazem distinção entre as agências reguladoras e os demais órgãos integrantes do Orçamento Geral da União no trato orçamentário, sendo elas submetidas às mesmas restrições impostas por eventuais bloqueios e contingenciamentos orçamentários (peça 237, p. 8).

Inicialmente, fundamental destacar que a recomendação é direcionada à SOF para que avalie a conveniência e oportunidade em realizar a mudança indicada, alinhando-se às funções da Secretaria que constam nos incisos IV e XII, do Art. 20, do Decreto 11.353/2023:

IV - elaborar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;

XII - desenvolver ações destinadas à apuração da eficiência, da eficácia e da efetividade dos gastos públicos diretos da União;

Em outra vertente, o encaminhamento proposto não tem o direcionamento para garantir recursos para as agências, mas valorizar o planejamento realizado pelas agências e a previsibilidade mínima na etapa inicial do processo orçamentário, buscando maior aderência aos valores arrecadados pelas agências para a execução das suas atividades.

Sobre a classificação das receitas arrecadadas pelas agências, uso da totalidade de recursos arrecadados, limitação de empenho e movimentação financeira (“contingenciamento”), definida pelo art. 9º da LRF e distinção entre as agências reguladoras e os demais órgãos integrantes do Orçamento Geral da União, o relatório não indica excepcionalidades de tratamento para agências, mantendo-se todo o arcabouço legislativo orçamentário aplicável aos demais entes federais, inclusive os princípios orçamentários da Unidade e Universalidade. Assim, não se vislumbra qualquer diferenciação nas etapas de execução orçamentária ou impedimentos para cortes ou contingenciamentos legalmente previstos.

Dessa forma, busca-se somente a aplicação de boa prática identificada no processo orçamentário da Anatel de modo a favorecer a previsibilidade e o planejamento orçamentária em linha com os recursos legalmente instituídos para esse fim.

Ante o exposto, opta-se por manter a recomendação inicial com ajustes de redação para esclarecer os objetivos pretendidos no encaminhamento.

Manifestação da ANM (peça 238 a 241) e análise da equipe

A ANM trouxe considerações sobre o relatório preliminar por meio do Ofício SEI 4134/2025/MPO e Despacho 102706/DIPAI/ANM/2025 (peça 241), especificamente sobre a primeira e terceira questões de auditoria.

Sobre a primeira questão de auditoria, a ANM reforça que a “asfixia orçamentária é causa primária das deficiências operacionais identificadas na auditoria”, sem novas informações ao relatório.

Sobre a terceira questão de auditoria, a ANM traz a informação de endereço eletrônico para a agenda regulatória 2025-2026.

Manifestação da Anatel (peça 242 e 243) e análise da equipe

A Anatel trouxe considerações sobre o relatório preliminar por meio do Ofício 137/2025/Aud-Anatel e Informe 60/2025/SUE (peça 243), especificamente sobre a terceira e quarta questões de auditoria.

O item 357.2.5.4 do relatório preliminar recomenda à Anatel que aperfeiçoe os mecanismos de transparência e *accountability* sobre a execução da agenda regulatória, trazendo informações completas e atualizadas no seu portal eletrônico e acessível ao público em geral, além de assegurar

que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações.

O **item 357.2.5.5 do relatório preliminar recomenda** à Anatel que garanta que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo: itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto inicialmente, com eventuais análises sobre causas dos desvios.

Sobre os itens 357.2.5.4 e 357.2.5.5 do relatório preliminar, em síntese, a Anatel informa que já atende às propostas de recomendação emanadas por esta Corte. Em suas considerações, justifica a edição de normativos internos que aprovam diretrizes para a regulamentação, a elaboração e acompanhamento da agenda regulatória no âmbito da agência, a construção de página específica sobre a agenda regulatória, e a disponibilização de painel de dados da agência regulatória.

Ao analisar as informações trazidas pela Anatel, nota-se que efetivamente a agência já realiza esforços no sentido de promover a transparência no cumprimento de sua agenda regulatória, descrevendo a aprovação, eventuais alterações posteriores, informações dos temas e subtemas, e descrição das metas alcançadas. Tal fato inclusive foi reconhecido no relatório preliminar, ao se mencionar que a Anatel se encontra em estágio avançado na transparência e controle acerca de agenda regulatória quando comparada às demais agências.

Ante o exposto, é possível acatar a indicação feita pela Anatel para os itens 357.2.5.4 e 357.2.5.5 do relatório preliminar, considerando as atividades já desenvolvidas pela agência e o histórico de reduzidas alterações de projetos da agenda regulatória em relação ao planejamento inicialmente aprovado, conforme demonstrado no Informe 60/2025/SUE (peça 243), e deixar de propor a recomendação, com fundamento no art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução TCU 315/2020.

O **item 357.2.5.6 do relatório preliminar recomenda** à Anatel que elabore um normativo interno para regulamentar as regras e prazos para a indicação da lista de substituição, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no item 363.2.2.

Sobre o item 357.2.5.6, em síntese, a Anatel aponta, inicialmente, que houve erro material uma vez que o item 363.2.2 inexistia relatório. Em segundo lugar, ressalta que, uma vez concretizadas as ações decorrentes da proposta de recomendação pelo TCU sobre a questão 4, de modo a suprir os pontos dúbios e lacunas apontadas quanto à aplicação da lei, persistiram ainda entraves alheios à competência de normatização pelas agências reguladoras. Tais dificuldades estão relacionadas ao acúmulo de responsabilidades pelo substituto de suas respectivas superintendências com as exigências do cargo de Conselheiro e da longa demora de indicação e nomeação dos Conselheiros titulares, gerando instabilidade institucional.

Quanto ao primeiro apontamento, assiste razão à agência. O correto seria a menção ao item 357.2.2 em vez do 363.2.2 no texto da recomendação que consta no relatório preliminar; tal correção já foi efetivada pela equipe de fiscalização. Para o segundo ponto, ressalta-se que as medidas apresentadas na recomendação têm como objetivo aperfeiçoar os procedimentos de formação da lista de substituição dos indicados aos cargos do Conselho Diretor/Diretoria, de modo a manter o quadro completo do colegiado.

Sobre o acúmulo das atividades pelo Conselheiro/Diretor interino, poderia ser imposto um prazo máximo para acúmulo das atribuições dos dois cargos, a exemplo da Portaria 171/2023 da ANP (art. 10). Por outro lado, diante dos problemas relacionados à intempestividade da indicação dos nomes dos membros titulares para o Conselho Diretor pelo Presidente da República e aos longos prazos de sabatina no Senado Federal, esta Corte Federal de Contas reconhece sua atuação limitada,

haja vista que tais procedimentos revestem-se da oportunidade e conveniência da indicação pelo chefe do Executivo bem como da dinâmica dos trabalhos daquela casa legislativa.

Ante o exposto, é possível acatar parcialmente a indicação da Anatel para o item 357.2.5.6 do relatório preliminar.

Manifestação da Casa Civil (peça 252 e 253) e análise da equipe

A Casa Civil trouxe considerações sobre o relatório preliminar por meio do Ofício 746/2025/SE/CC/PR, especificamente sobre a primeira (item 357.1 dos encaminhamentos que constam no relatório preliminar) e terceira (item 357.2.2 dos encaminhamentos) questões de auditoria.

O item 357.1 do relatório preliminar determina, com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, à Casa Civil, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério das Comunicações (MCom), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Mineração (ANM), que, em um prazo de 180 dias, seja apresentado um plano de ação para efetivar a autonomia financeira das agências reguladoras federais, como preconiza a Lei 13.848/2019, art. 3º.

A Casa Civil se manifestou quanto ao relatório preliminar apresentado pela equipe de fiscalização solicitando que a responsabilidade por executar a proposta de determinação do item 357.1 (peça 252, p. 1) fosse endereçada a outro órgão. Em síntese, os principais elementos elencados pelo órgão foram: i) que o caso concreto se insere no âmbito das competências dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento (peça 253, p. 5), consoante a Lei 14.600/2023; (ii) não haver previsão legal de hierarquia entre órgãos e a Casa Civil (peça 253, p. 5); e (iii) que compete aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos ao Presidente da República, conforme Decreto 12.002/2024 (peça 253, p. 7).

A equipe de fiscalização, por sua vez, esclarece que a proposta não visa atribuir à Casa Civil competências privativas de outros ministérios. Pelo contrário, o relatório preliminar reconhece a necessidade de uma decisão política que demanda a atuação do Presidente da República, cabendo à Casa Civil assisti-lo e coordenar a interlocução com as diversas pastas ministeriais. A proposta de encaminhamento da equipe, portanto, considera a necessidade de um alinhamento transversal entre múltiplos entes e ministérios.

É fundamental destacar que, conforme o artigo 84, inciso II, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado, exercer a direção superior da administração federal. Dada a natureza do tema, que exige simultaneamente uma decisão política e uma técnica, é imprescindível envolver na determinação os ministérios correlatos, as agências vinculadas e a Casa Civil, como órgão de apoio direto ao Presidente.

Por essa razão, o relatório preliminar direcionou a determinação à Casa Civil, com base nas suas competências previstas no art. 3º da Lei 14.600/2023, visando viabilizar o cumprimento do comando legal em articulação com o MPO, MME, MCom, Anatel, Aneel, ANP e ANM. O referido dispositivo legal estabelece que a Casa Civil tem a função de assistir diretamente o Presidente da República em suas atribuições, incluindo:

- a) Coordenação e integração das ações governamentais (inciso I): Essencial para um tema transversal como a autonomia financeira das agências, que exige um estudo integrado para subsidiar a decisão política;
- b) Análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais (inciso II): Após a coordenação inicial, haverá estudos preliminares que demandarão essa análise para a escolha da estratégia mais alinhada às diretrizes;

- c) Avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal (inciso III): O caso em questão envolve a necessidade de monitorar e avaliar constantemente a administração pública, incluindo agências e ministérios; e
- d) Coordenação e acompanhamento da formulação de projetos e de políticas públicas (inciso IV): Há uma conexão direta com a autonomia financeira, que é crucial para o cumprimento das políticas públicas atreladas aos ministérios e diretrizes governamentais.

Embora não haja hierarquia formal entre a Casa Civil e os demais órgãos da administração pública federal, suas competências legais a inclinam para o cumprimento de missões transversais que exigem coordenação e integração de ações governamentais, especialmente quando há uma decisão política a ser executada. A indefinição quanto ao tema seria contrária ao princípio da eficiência (art. 37 da CF/88), sem favorecer a execução das políticas públicas pelas agências reguladoras.

Do exposto, considerando as competências da Casa Civil da Presidência da República previstas no art. 3º da Lei 14.600/2023, opta-se por manter o encaminhamento previsto no item 357.1 do relatório preliminar.

O item 357.2.2 do relatório preliminar recomenda à Casa Civil que, em articulação com Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério das Comunicações (MCom), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Mineração (ANM) e Advocacia-Geral da União (AGU), fixar entendimento para disciplinar regras para a indicação da lista de substituição, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes e seu sistema de rodízio, de forma a uniformizar o procedimento de escolha nas agências reguladoras.

Sobre o item 357.2.2, em síntese, a Casa Civil solicita que a responsabilidade por executar a proposta de recomendação em espeque seja endereçada a outro órgão. Os elementos jurídicos elencados pelo órgão foram: i) a competência da Casa Civil é parametrizada pelos atos normativos submetidos à avaliação do presidente da República (Lei 14.600/2023, art. 3º); ii) a coordenação e a apreciação de ações governamentais realizada na Casa Civil da Presidência da República não se confunde com a atuação em matérias de competência de outros órgãos e também não contempla a intermediação na relação entre órgãos e entidades da administração pública e órgãos de controle (Decreto 11.329/2023, parágrafo único, inciso II); iii) a coordenação exercida pela Casa Civil se dá no contexto de coexistência com demais tipos de coordenação em razão das políticas, sistemas e objetos, de ausência de hierarquia e de inexistência de vinculação a um centro de governo (Lei 14.600/2023, arts. 37 e 23, para o MME e MCom, respectivamente); e iv) a proposição de atos normativos ao Presidente da República incumbe privativamente aos Ministros de Estado, conforme as competências dos órgãos (Decreto 12.002/2024, art. 45).

De início, cumpre destacar que não se propõe a atuação da Casa Civil em matéria de competência privativa do MME e MCom, tampouco a medida relaciona-se à formulação de políticas públicas. O próprio relatório preliminar destaca que a atuação de tais órgãos é limitada, uma vez que foram identificados pontos da legislação, especificamente no art. 10 da Lei 9.986/2000, cuja redação admite interpretações divergentes ou revela ausência de disciplinamento específico referente à lista de substituição no Conselho Diretor das agências reguladoras.

Diante disso, há, no caso concreto, a necessidade de tomada de decisão política e prerrogativa de iniciativa de lei, cuja competência, conveniência e oportunidade, conforme estampado no art. 61 da CF/88, recai diretamente sobre o Presidente da República, o qual é assistido pela Casa Civil, responsável pela interlocução com as diversas pastas ministeriais.

Conforme apontado no relatório preliminar, a matéria fora anteriormente levada às PFEs da Anatel e ANP, que entenderam a manutenção do texto legal em sua forma original ser passível de produzir interpretação dúbia. Destaca-se que, embora firmados entendimentos pelas PFEs sobre questões pontuais do sistema de rodízio, permanece ainda a necessidade de se estabelecer expressamente um entendimento definitivo sobre os tópicos apresentados neste relatório.

Sendo assim, é fundamental a atuação da Casa Civil junto à Advocacia-Geral da União, frente à necessidade de adoção de solução na mais alta instância para solucionar os problemas apontados pela Corte quanto à imprecisão legislativa do art. 10 da Lei 9.986/2000 e evitar distorções no sistema de rodízio e procedimentos dissonantes na formação da lista tríplice pelas diversas agências reguladoras.

Ante o exposto, não é possível acatar a indicação da Casa Civil para o item 357.2.2 do relatório preliminar.

Manifestação da ANP (peça 249 e 250) e análise da equipe

A ANP manifesta concordância com as propostas que constam no relatório preliminar enviado para comentários dos gestores, mas direciona considerações e sugestões sobre o tema de autonomia financeira das agências por meio do ofício 293/2025/DG/ANP-RJ-e (peça 249) e traz um anexo com subsídios para substanciar a posição da agência para aplicação da situação da Anatel à ANP (peça 250).

Primeiramente, analisando o anexo com subsídios para substanciar a posição da agência para aplicação da situação da Anatel à ANP (peça 250), notam-se pontos importantes, destacados a seguir.

A ANP destaca que as taxas possuem natureza contraprestacional e “devem necessariamente financiar a atividade fiscalizatória que as origina”, sendo princípio basilar do direito tributário. A Agência argumenta que “desviar recursos de taxas de fiscalização para outras finalidades viola não apenas a lei específica, mas o próprio conceito constitucional de taxa” (peça 250, p. 1), ressaltando que as participações governamentais referidas no inciso II, art. 15, da Lei 9.478/1997, possui vinculação e deve ser definida “de acordo com as necessidades operacionais da ANP, consignadas no orçamento aprovado”.

Nesse mesmo sentido, a ANP repisa que o art. 16 da Lei 9.478/1997, abaixo transcrito, contém vinculação específica para determinar que os recursos do pagamento pela ocupação ou retenção de área serão utilizados no “financiamento das despesas da ANP para o exercício das atividades que lhe são conferidas nesta Lei”.

Art. 16. Os recursos provenientes da participação governamental prevista no inciso IV do art. 45, nos termos do art. 51, destinar-se-ão ao financiamento das despesas da ANP para o exercício das atividades que lhe são conferidas nesta Lei.

A agência enfatiza que o tempo verbal no futuro criaria um “comando imperativo que não admite exceções ou temperamentos” (peça 250, p. 2).

Ainda, relevante trazer a menção da agência sobre decisão do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.668-5/DF, em que “a Corte reconheceu que a autonomia financeira não é elemento acessório ou secundário do regime especial, mas característica definidora que garante a independência decisória” (peça 250, p. 5).

Em relação ao Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário, a ANP destaca o voto condutor do Min. José Jorge, que destacou que as receitas próprias das agências “são instrumentos essenciais para a manutenção da independência técnica e operacional das agências, possibilitando a execução de ações regulatórias, fiscalizatórias e de controle sobre os setores econômicos regulados” (peça 250, p. 5).

O ofício 293/2025/DG/ANP-RJ-e (peça 249) destaca que a ANP é responsável por fiscalizar mais de R\$ 600 bilhões, mas conta com um “orçamento executável” da ordem de R\$ 105 milhões (peça 249, p. 2). A agência ainda expressa concordância com a conclusão derivada da primeira questão de

auditoria e que “os impactos registrados pela equipe de auditoria no relatório preliminar agravaram-se substancialmente com a publicação do Decreto 12.448/2025”.

Nos parágrafos seguintes, especialmente no item 14 do Ofício, a ANP faz sugestões para aperfeiçoar as recomendações que constam no relatório preliminar enviado aos gestores:

- a) que o TCU determine prazo específico e exíguo para que a ANP seja caracterizada como órgão setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal nos moldes da Anatel.
- b) que o TCU estabeleça de forma clara e inequívoca que recursos com destinação legal específica, como aqueles previstos nos artigos 15 e 16 da Lei 9.478/1997, não podem ser objeto de contingenciamento.
- c) o estabelecimento de sistemática de monitoramento trimestral da situação orçamentária e financeira das agências reguladoras; e
- d) extensão do tratamento orçamentário diferenciado da Anatel à ANP, tendo em vista os precedentes estabelecidos no Acórdão 749/2017-TCU-Plenário e que, em observância ao inciso II do parágrafo 1º do art. 48 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, “caso proceda à desvinculação das receitas próprias da ANP estabelecidas nos artigos 15 e 16 da Lei do Petróleo, informe no prazo de 30 dias da desvinculação o montante de recursos desvinculados e a sua nova destinação, encaminhando cópia dos citados expedientes a este Tribunal”.

Sobre a letra “a” (determine prazo específico e exíguo para que a ANP seja caracterizada como órgão setorial), o comentário reforça a posição da equipe de auditoria e tal sugestão está no escopo da recomendação dada à SOF/MPO e da determinação feita à Casa Civil.

Em relação à letra “b” (vedação expressa ao contingenciamento de receitas vinculadas), a equipe não vislumbra possibilidade de acatar tal sugestão, haja vista que tal medida estaria além da boa prática observada na situação da Anatel tida como referência para a recomendação, bem como poderia afrontar outros dispositivos legais. Proposta similar à da ANP está contida no Projeto de Lei Complementar 73/2025 do Senado Federal, devendo ser discutida no âmbito do Legislativo, razão pela qual mantém-se o assunto fora do escopo das recomendações propostas pela equipe de auditoria.

Sobre a letra “c” (sistemática de monitoramento trimestral da situação orçamentária e financeira), há inclusão de item específico no capítulo dos encaminhamentos para que, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, faça-se constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações.

No que tange à letra “d” (extensão do tratamento orçamentário diferenciado da Anatel à ANP), a equipe entende que os limites legais e de escopo desta auditoria operacional se preservam com a determinação à Casa Civil e a recomendação à SOF/MPO para endereçar a boa prática identificada, conforme as similaridades identificadas e respeito à legislação orçamentária e fiscal vigente.

Ante o exposto, é possível acatar parcialmente as sugestões da ANP, mantendo-se os encaminhamentos originalmente feitos sobre a primeira questão de auditoria.

Apêndice B – Matriz de Achados

Problema de auditoria (justificativa)

As agências reguladoras no Brasil surgiram durante as reformas da década de 1990, que visavam reduzir o papel do governo na economia e aumentar a eficiência dos serviços públicos. Esse movimento incluiu a privatização de empresas estatais, a abertura de mercados e o ingresso de investidores privados na construção de obras e na prestação de serviços públicos. As agências foram criadas para regular e fiscalizar setores privatizados, garantindo o interesse público e equilibrando as necessidades de consumidores e investidores. A Lei 9.491/1997 instituiu o Programa Nacional de Desestatização e fixou diretrizes para a privatização e para a manutenção de um ambiente regulatório adequado. A Lei 9.986/2000 definiu a gestão de recursos humanos nas agências, enquanto a Lei 13.848/2019, conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras, buscou uniformizar e aperfeiçoar a gestão e o controle social dessas entidades. Passadas quase três décadas da instituição da primeira agência, verifica-se que houve movimentos para fortalecer e, por vezes, enfraquecer a atuação das agências reguladoras no Brasil. Apesar do marco legal mais estável e consolidado, há indícios de déficit no quadro de pessoal e no orçamento das agências reguladoras, de dificuldades para o cumprimento de suas missões institucionais e de ações insuficientes nas áreas de fiscalização e regulação. Adicionalmente, também são observadas divergências institucionais entre os ministérios supervisores e as agências reguladoras, o que pode elevar o risco de instabilidade setorial, perda de confiança de investidores e de não atingimento dos objetivos do projeto de criação das agências.

Objetivo

Avaliar a adequação da estrutura organizacional, da gestão e dos resultados obtidos das agências reguladoras relacionadas à energia elétrica, petróleo, gás natural e biocombustíveis, telecomunicações e mineração nos últimos 10 anos.

Além disso, a presente fiscalização servirá como uma “auditoria-piloto”, cuja metodologia poderá ser aplicada nas demais 7 agências reguladoras, além da CVM e Susep.

Escopo

Força de trabalho/ quadro de pessoal, orçamento, sistemas que dão suporte às atividades das agências (sistemas de tecnologia da informação, por exemplo), composição/ vacância dos membros da diretoria, atribuições, agenda regulatória e mecanismos de avaliação do cumprimento da missão institucional das agências.

Não escopo

Apesar de alguns temas serem tangentes ao objetivo desta auditoria, por necessitar de tratamento mais específico e detalhado, não se configuram como escopo: gestão de riscos, controle social, averiguação de Análise de Impacto Regulatório (AIR), avaliação do processo de contratação de servidores ou terceirizados e avaliação *stricto sensu* dos resultados obtidos pelas agências.

QA 1: Como os cortes orçamentários e contingenciamentos afetaram os resultados das agências reguladoras?

Achado 1: Processo orçamentário atual prejudica a autonomia financeira da ANP, Anel e ANM

Situação encontrada	Critério	Evidências	Causas	Efeitos	Boas Práticas	Encaminhamento	Benefícios Esperados
1. Valores arrecadados a partir das atividades das agências são principalmente destinados a atividades diversas das relacionadas com o custeio das agências ANM, ANP e Anel.	1. Instrumentos de Planejamento das agências no período 2. Referencial Monetário (SOF/MPO) para cada período 3. LOA por exercício	1. Valores projetados para despesas discricionárias para o período 2019-2025 apresentado pelas agências 2. Valor do PLOA sancionado para o período 2019-2025 3. Registros de contingenciamentos no período 2019-2025	1.1 Valores arrecadados por meio da TFSEE/CFEM superiores ao referencial monetário disponibilizado entre 2,9 e 6,4 vezes nas agências analisadas	1.1 Agências não têm acesso aos recursos necessários para o cumprimento de suas missões institucionais 1.2. Agências têm desempenhado um papel essencial para a redução do déficit fiscal do governo	1. O fluxo orçamentário seguido pela Anatel parece ser o mais alinhado com a necessidade das agências: • Anatel envia programação para SOF • SOF encaminha o RM • Processo orçamentário segue normalmente • Bases: Lei 9472/97, art. 15 e 49; Acórdão 749/2017-Plenário-TCU	1.Determinar à Casa Civil, em articulação com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), Ministérios Supervisores e Agências que, em um prazo de 180 dias, seja apresentado um plano que implemente de maneira efetiva a autonomia financeira das agências reguladoras federais, como preconiza a Lei 13.848/2019, art. 3º	1. Disponibilizar os recursos necessários para que as agências reguladoras possam executar sua missão institucional de forma completa 2. Permitir que as agências reguladoras tenham recursos para investimento em tecnologia e inovação, com potenciais efeitos sobre a efetividade de suas ações no ambiente regulatório
2. Montantes orçamentários disponibilizados pelo Executivo têm sido inferiores aos solicitados pelas agências (ANM, ANP e Anel) para realizar suas atividades de forma integral.	4. CF, art.165, §5º 5. Disposições nas leis das agências: i) Lei 13.848/2019 (Lei Geral das AgReg), art. 3º	4. Valores de referencial monetário disponibilizados pela SOF/MPO no período 2019-2025 5. Valores projetados para despesas discricionárias para o período 2019-2025 apresentado pelas agências	2.1 Aplicação de um referencial monetário (RM) definido pela SOF/MPO desconectado do planejamento orçamentário das agências a) Redução do RM ocorre inclusive em termos nominais	2.1. Restrições sobre as atividades finalísticas realizadas pelas agências, como fiscalização e regulação dos respectivos setores	2.2. Desaceleração nas ações relacionadas a investimentos de capital e manutenção e desenvolvimento de sistemas e infraestrutura de TIC,		

(Ref. Monet/Planej.)
em 2023 - 2024 - 2025
ANP: 72% - 68% - 55%

ii) Lei 9.478/1997, art. 8º, 8º-A, 9º, 15 e 16 (ANP)
iii) Lei 13.575/2017, art. 2º, 19 (ANM)

6. Análise comparativa entre os valores de 1 e 2, também combinada

ANM: 52% - 50% - 64% Aneel: 80% - 77% - 65%	iv) Lei 9.427/1996, art. 11-13 (Aneel) 6. Decretos de programação orçamentária e financeira (DPOF) 7. LRF, art. 8º e 9º 8. LDO, art. 6º 9. Balanço Orçamentário das agências 10. MTO 2024 (item 4.5.2.1.3.4 – Reserva Contingência)	com o índice de inflação no período (IPCA) 7. Manifestações das agências sobre os impactos observados nas atividades de fiscalização e regulação, investimentos (capital e TIC) e administrativas e de relacionamento com o cidadão 8. Relatórios de Gestão das agências	governo, incluindo a adequação das despesas discricionárias 2.3. “Estrangulamento” das despesas discricionárias para gestão do Executivo, reflexo do elevado percentual de despesas obrigatórias existente	impactando os processos de negócio e a aplicação da inovação nas atividades das agências 2.3. Redução nas atividades administrativas e de relacionamento das agências com os cidadãos, incluindo consultas públicas, ouvidoria e outros instrumentos	processo orçamentário, adotando as seguintes diretrizes: - As agências encaminham a projeção de sua necessidade orçamentária à SOF, com base no planejamento quadrienal alinhado às diretrizes do Plano Plurianual (PPA) - A SOF informa o referencial monetário (RM) a ser considerado para o período. Caso o RM seja menor que a necessidade orçamentária, a SOF deve indicar de que modo a agência poderá realizar suas atividades essenciais - Com base no RM estabelecido, cada agência deverá elaborar sua proposta orçamentária anual; - O processo deve considerar que as agências reguladoras possuem receitas próprias e suficientes para sua manutenção operacional; e	
Exemplo 1: Aneel 2019 Decreto 9.711 (fev) e 9.741/19 (mar): limitou em R\$ 40 mi despesas Aneel; Portaria 144/2019 (mai): limitou em mais R\$ 14 mi despesas Aneel; Desbloqueio total: nov/2019			3.1. Não atingimento da meta de resultado primário, que ativa as ações de contingenciamento pela Junta de Execução Orçamentária (JEO) 3.2. Aplicação de cortes de gastos por parte do Executivo	3.1. Impactos sobre a execução orçamentária, dificultando a efetivação do planejamento inicial		
Exemplo 2: ANM 2022 Decreto 11.216/22 (set): contingenciou R\$ 5 mi; Decreto 11.269/22 (nov):						

cancelou contingenciamento; JEO (28.nov): bloqueio de R\$ 7,8 mi Liberação R\$ 2,5 mi (12 dez); Liberação R\$ 4,9 mi (16 dez); Cancela bloqueios (28 dez)						A experiência do processo orçamentário da Anatel, respaldada pelo item 9.5 do Acórdão TCU nº 749/2017, constitui boa prática a ser considerada, uma vez que assegurou previsibilidade na execução de ações essenciais como fiscalização e atualização regulatória.	
--	--	--	--	--	--	--	--

QA 2: Como os déficits de pessoal, em relação ao previsto nas Leis 10.871/2004 e 11.046/2004, afetaram os resultados das agências?

Achado 2: Ausência de estudos sobre dimensionamento da força de trabalho necessária às agências limita o planejamento e a capacidade de resposta às demandas.						
Situação encontrada	Critério	Evidências	Causas	Efeitos	Encaminhamento	Benefícios Esperados
1. As reduções percentuais, em relação ao teto previsto nas Leis 10.871/2004 (Anel, ANP e Anatel) e 11.046/2004 (ANM), evoluíram de 2015 a 2025 de: 13% a 25% na ANP; 18% a 27% na Anel; 24% a 30% na Anatel; e 51% a 67% na ANM 2.Redução sucessiva de servidores	1.Lei 10.871/2004, Anexo I; e Lei 11.046/2000, arts. 2º, 3º e 4º. 2. Leis de Diretrizes Orçamentárias: 13.242/2015, Art. 99, § 12; 13.408/2016, art. 103, § 12; e 13.473/2017, art. 98, § 11; Emenda Constitucional 95/2016, art.1º, e Lei Complementar 173/2020, Art.8º. 3. Evolução histórica do quadro de servidores	1.Respostas das agências informando a não aplicação ou necessidade de aperfeiçoar metodologia para DFT. 2.Gráficos quantitativos da evolução de servidores. 3. Comparação dos quantitativos de servidores de 2015 a 2025 em relação ao previsto nas Leis 10.871/2004 e 11.046/2004. 4. Ofícios respostas do ME/MGI	1.Restrição para realização de concursos por questões orçamentárias entre 2016 e 2022 para tentar reduzir o déficit fiscal (havia possibilidade de contratação para reposição de vacâncias). 2.Períodos superiores a 10 anos sem autorização para realizar concursos públicos ou pequena quantidade autorizada frente à evasão de servidores.	1. Redução da capacidade regulatória setorial. 1.1 Não cumprimento integral do previsto nas agendas regulatórias. 1.2 Postergações de prazo da agenda regulatória; 1.3 complexidade dos procedimentos regulatórios do Brasil superior à média da OCDE. 2. Redução da capacidade para fiscalizações.	1. Recomendação às agências reguladoras: a) em até 180 dias, elaborar plano de trabalho para aplicação/aproveitamento de metodologia para dimensionamento da força de trabalho, considerando como referência a Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022;	1. Avaliar tecnicamente a necessidade e de atualização quantitativa dos cargos efetivos das agências reguladoras.

efetivos nos últimos 10 anos.	4. Art. 70, CF/88: Economicidade (necessidade de servidores X demanda de trabalho); Art. 37, CF/88: eficiência (produtividade); 5. Portaria ME 7.888/2022 (DFT).	5. Complexidade dos procedimentos regulatórios do superior à média OCDE e das economias emergentes do G20 (OCDE 2022, p.44). 6. Aneel: OCDE recomenda avaliação do déficit exato de colaboradores e justifique o aumento de servidores perante o P.Exc (OCDE, 2021, p. 33). 7. Aneel: O ME autorizou poucos concursos públicos com a justificativa de manter o equilíbrio fiscal (OCDE, 2021, p. 91).	3 Insuficiência orçamentária. 4 Não aplicação ou aperfeiçoamento de metodologia para Dimensionamento da Força de Trabalho- DFT (Portaria SE-DGG/ME 7.888/2022).	2.1 Redução no número de fiscais e fiscalizações; 2.2 possíveis impactos na arrecadação; 2.3 reduções de fiscalizações associadas a riscos: plataformas e barragens hidrelétricas. 3. Impactos para cumprimento da missão institucional ou para os cidadãos. 3.1 impactos à fiscalização sobre atividades ilegais ou clandestinas; 3.2 impactos sobre risco de desligamentos ou apagões; 4. Ausência de conhecimento sobre a força de trabalho necessária às agências Anatel, Aneel e ANM. 4.1 Impactos na eficiência, planejamento e limitações para se adaptar a novas demandas.	b) em até 360 dias, aplicar metodologia DFT , avaliar os resultados e, em conjunto com Ministérios supervisores e MGI, elaborar plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias de cada agência e da União. c) em caso de alteração substancial de competências , atualize o DFT, avalie os resultados e, em conjunto com Ministérios supervisores e MGI, elabore plano de ação para adequar os quadros de servidores aos resultados dos estudos, considerando as condições orçamentárias de cada agência e da União.	2. Propiciar condições para que a força de trabalho das agências seja adequada às necessidades para cumprir a missão institucional, proporcionando condições para prestação de serviços públicos adequados.
3. Ausência de estudos (necessidade de aperfeiçoamento para ANP) sobre o dimensionamento da força de trabalho necessária às agências. 3.1 A ANP aplicou metodologia para DFT em 2018 e busca alinhamento com as normas atuais junto ao MGI.						

QA 3: Em que medida a insuficiência de estruturas correspondentes comprometeu os resultados institucionais das agências frente aos aumentos de atribuições previstos nas novas leis setoriais?

Achado 3: A incapacidade de acompanhar a evolução das atribuições das Agências resultou em uma execução limitada da agenda regulatória.							
Situação encontrada	Critério	Evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas	Encaminhamento	Benefícios esperados
1. Verificou-se um acréscimo de novas competências das agências desde sua criação: ANM (21), Aneel (22), Anatel (34) e ANP (33), além de novas atribuições contidas nos Decretos 10.411/2020 (AIR), 12.150/2024 (Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória) e Lei 13.848/19 (LAR).	1. Lei 9.427/96, art. 2º, 3º, 3º-A	1. Mapeamento das competências e novas atribuições das agências ao longo dos anos.	1. O crescimento do setor regulado, a evolução tecnológica, a diversidade geográfica, a severidade e aumento dos eventos climáticos e o aparecimento de novas temáticas.	1. Remanejamento de servidores entre as diversas novas temáticas e atividades administrativas. 2. Necessidade de inclusão de atividades regulatórias urgentes e não previstas na agenda regulatória inicial.	1. Investimentos em TI 1.1 A Anatel tem investido na automatização de processos, aplicação de ferramentas computacionais avançadas e o uso de inteligência artificial nas atividades de fiscalização (parcerias com o TSE, UnB e ITA).	1. Recomendação às agências reguladoras: a) Aperfeiçoem os mecanismos de transparência e <i>accountability</i> pela disponibilização de canal eletrônico atualizado e acessível ao público em geral, com informações completas sobre a execução da agenda regulatória, assegurando que o relatório de gestão contenha análise sintética sobre o seu cumprimento, com referência ao endereço do canal eletrônico e à data de referência das informações.	1. Prover condições à melhor governança e estruturação das agências por meio do fortalecimento do quadro de pessoal e transparência das informações.
2. Mesmo apresentando alguns avanços, a estruturação das agências é insuficiente para atender os atuais desafios regulatórios, com execução média de 54% da agenda regulatória em 2024.	4. Lei 13.575/17, art. 2º	3. Análise das iniciativas de estruturação realizadas no período.	2. Aumento da complexidade do processo regulatório.	3. Comprometimento da agilidade na tomada de decisões, da execução de projetos estratégicos, do cumprimento da agenda regulatória e da fiscalização eficiente do setor.			
2.1. Avanços: - ANM: sustentabilidade ambiental; e mapeamento de 158 projetos estruturantes	5. Regimento Interno da ANP (Portaria 265/2020)		3. Deficiência da avaliação da força de trabalho.	4. Impactos negativos em suas atividades administrativas, atendimento ao público externo, fiscalização dos mercados regulados, parcerias e convênios, realização de estudos técnicos e ações de	1.2 Em 2023, a Anatel criou a Blitz da Telefonia Móvel, em que são realizados percursos com equipamentos de medição nas 26 capitais dos Estados e no DF		
- Anatel: auxílio à segurança pública no combate a crimes e	6. Regimento Interno da ANM		4. Restrições orçamentárias e financeiras.			b) Garantam que as informações das agendas regulatórias publicadas incluam, no mínimo:	

fraudes, investigação policial e tratamento de emergências; aspectos relacionados à sustentabilidade socioambiental; e revisão de sua cadeia de valor	(Portaria 170/2024)	5. Necessidade de maior transparência e <i>accountability</i> .	capacitação, modernização da sistemática fiscalizatória e investimento em infraestrutura tecnológica e sistemas informatizados.	para avaliar a qualidade do sinal da telefonia móvel.	itens efetivamente cumpridos da agenda original; itens excluídos, com as devidas justificativas; inclusões de demandas não programadas consideradas prioritárias; e percentual de execução da agenda em relação ao previsto, com eventuais análises sobre causas dos desvios.
- Aneel: desenvolvimento de sistemas e painéis de informação para automatização de atividades rotineiras e gestão das equipes	7. Regimento Interno da Aneel (Portaria MME 349/1997)				
- ANP: promoção e realização de ações de capacitação, aprimoramento e implementação de ações de comunicação e transparência	8. Regimento Interno da Anatel (Portaria 612/2013)				
2.2 Insuficiências:	9. Normas internas sobre AIR, ARR, PGA, Consulta pública, Audiência pública e Tomada de subsídio				
- dificuldade de início de novos projetos	10. Decreto 12.150/2024, art. 1º				
- baixas condições das instalações físicas	11. Decreto nº 10.411/2020, art. 6º				
- número reduzido de cargos e funções comissionadas					
- baixa quantidade de técnicos especializados, especialmente nas novas temáticas					
- redução de viagens para fiscalização in loco					
- encerramento de contratos de soluções, de manutenção e					

suporte de infraestrutura de TI, de prestação de serviços administrativos e de consultorias especializadas - dificuldade de se realizar atualização e investimentos em novas tecnologias	12. Lei 13.848/2019, arts. 6º, 15 a 21.						
---	---	--	--	--	--	--	--

QA 4: Em que medida a incompletude prolongada do quadro de diretores ou conselheiros, desde a Lei 13.848/2019, afetou as agências que passaram por essa situação?

Achado 4: A incompletude do colegiado de Diretores na Anel prejudicou o cumprimento das atribuições legais da agência e a tomada de decisões estratégicas.							
Situação encontrada	Critério	Evidências	Causas	Efeitos	Boas práticas	Encaminhamento	Benefícios esperados
1. Ocorrência prolongada de vacância na Diretoria da Anel.	1. Lei 9.427/96, art. 4º	1. Análise dos períodos dos mandatos dos membros titulares para o Conselho Diretor / Diretoria Colegiada no período.	1. Intempestividade da indicação dos nomes dos membros titulares para o Conselho Diretor pelo Presidente da República.	1. Atrasos na agenda regulatória e no cumprimento de atribuições legais das agências reguladoras.	1. Observou-se a elaboração pelo MCom do Manual de Indicações das Entidades Vinculadas, ANP, Anatel, ANM e AGU, de aposto na peça 42.	1. Recomendação: a) à Casa Civil, em articulação com MME, MCom, Anel, ANP, Anatel, ANM e AGU, de fixar entendimento para disciplinar regras para a indicação da lista de substituição, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes e seu sistema de rodízio, de forma a uniformizar o procedimento de escolha nas agências reguladoras.	1. Aperfeiçoar os procedimentos de formação da lista de substituição dos indicados aos cargos do Conselho Diretor/Diretoria, de modo a manter o quadro completo do colegiado.
	1.1. Estudo de caso da Anel: vacância de 233 dias, entre 25/5/2024 e 12/1/2025, da vaga do ex-Diretor Hêlvio Neves Guerra; e 23 processos paralisados.	2. Lei 9.478/97, art. 11 3. Lei 9.472/97, art. 20	2. Verificação da publicação e convocação dos indicados da lista tripla de substituição vigente no período.	2. Média de 4 meses de sabatina na CI do SF após a indicação pelo PR, especialmente quando a matéria é recebida antes do recesso de fim de ano.	2. Aumento do estoque de processos sem deliberação por falta de quórum, afetando diretamente a celeridade dos processos decisórios	2. Observou-se a instituição pela ANP de um normativo interno próprio (Portaria-ANP 171/2023), que dispõe sobre procedimentos para composição da lista de substituição e convocação para exercício, aposto na peça 125.	b) à Anel, Anatel e ANM, de elaborar um normativo para - internalizar as
	4. Lei 13.575/17, art. 5º		3. Existem períodos sem uma lista tripla de substituição vigente.	3. Potencial acúmulo de responsabilidades pelos Superintendentes substitutos no cargo de Conselheiro/Diretor, resultando em uma sobrecarga significativa e potencial comprometimento na execução plena de ambas as funções.	3. Na ANM, o atual Diretor-Geral, Mauro		
	5. Lei 9.986/00, arts. 5º, 6º, e 10º		4. Existência de pontos passíveis de dúvida interpretação ou lacuna legislativa referente à lista de substituição, prevista no art. 10 da Lei 9.986/00, sobre: - tempo de função de exercício, se Superintendente ou outras funções na agência				
	6. Lei 13.848/19, arts. 36 a 45		- ordem de precedência do rodízio, se fixa ou rotativa				

7. Portaria-ANP 171/2003		- hipótese de ocorrência de três vacâncias simultâneas por mais de 180 dias - hipótese de rejeição da lista pelo PR - hipótese de impossibilidade de assunção pelo servidor mais antigo	4. Instabilidade institucional nas Agências, com impacto na qualidade das decisões regulatórias	Henrique Moreira Sousa, foi nomeado pelo PR para assumir o cargo partir de 5/12/2022, por meio de um Decreto publicado em 25/4/2022.	regras e prazos para a indicação da lista de substituição, requisitos e critérios de escolha dos seus ocupantes, seu sistema de rodízio e convocação para exercício, tendo como base o entendimento fixado no item “a”.	
8: Definição de vacância	9. Critério de vacância: 10% das maiores vacâncias	- hipótese de o indicado na lista sair da Agência antes da designação pelo PR - hipótese de expiração da lista sem nomeação e aplicação da regra de antiguidade - possibilidade ou não de um mesmo indicado figurar em listas triplices futuras - critérios para escolha dos indicados, se objetivos ou discricionários a cargo de cada agência	5. Distúrbios no modelo de fixação dos mandatos por escalonamento, abreviando os prazos de permanência do indicado previstos na lei		c) à ANP que atualize seu normativo sobre a lista de substituição para internalizar o entendimento fixado no item “a” quando disponível.	

Apêndice C – Informações complementares sobre a 1ª Questão de Auditoria

Tabela C.1: Evidências obtidas nas três áreas de impacto do achado.

Fiscalização e Regulação (A)	Investimentos (inclui tecnologia e inovação) (B)	Atividades Administrativas e de Relacionamento com o Cidadão (C)
ANP		
1) Redução em 25% do programa de monitoramento da qualidade dos combustíveis (PMQC); (peça 88, item d) 2) Revisão dos termos de execução descentralizada firmados com a Marinha do Brasil para apoio às ações de fiscalização offshore com a priorização do acordo destinado à execução de patrulhas navais para monitoramento marítimo nas áreas de exploração e produção de petróleo e gás natural; (peça 88, item d)	1) Redução do nível de execução de despesas de capital, devido a necessidade de priorização das despesas de custeio com contratações de caráter continuado relacionadas à manutenção do funcionamento da Agência e de sua atividade regulatória; (peça 88, item d) 2) Redução de despesas com tecnologia de informação, com a postergação de investimentos para atualização do parque tecnológico da Agência bem como desenvolvimento de sistemas; (peça 88, item d) 3) Progressiva e contínua redução no desenvolvimento de sistemas para atender às necessidades das superintendências (existe uma lista com os impactos nas áreas de <i>Upstream</i> e <i>Downstream</i>). Em função das restituições orçamentários em 2024, vários projetos de TIC da ANP foram impactados, como detalhado a seguir (peça 86, itens 3 e 4): a) Novo SIGEP: cancelado (Sistema de Informações Gerenciais de Exploração e Produção, com funcionalidades para suportar a gestão e fiscalização de E&P); b) Novo SIMP: equipe desmobilizada (Sistema de Informações e Movimentação de Produtos, que apoia as áreas relacionadas com as cadeias de <i>Midstream</i> e <i>Downstream</i>); c) Painéis de BI: redução de 50% na velocidade de desenvolvimento dessa ferramenta (impacta nas atividades de regulação e monitoramento do mercado); d) Cargas externas de dados: redução de 33% neste tipo de atividade	1) Repactuação de contratos de caráter continuado com prestadores de serviços diversos, como os serviços de apoio administrativo, ambulatório médico, pesquisa de preços de combustíveis, locação de veículos etc.; (peça 88, item d) 2) Implementação de adaptações estruturais em seu programa de capacitação, priorizando eventos corporativos com maior alcance e custo-benefício em detrimento de ações individuais; (peça 88, item d) 3) Redução de gastos com comunicação institucional e eventos, racionalizando os recursos orçamentários disponíveis com adoção de medidas como a realização de workshops e audiências públicas apenas em ambiente virtual e o estabelecimento de parcerias para a participação em eventos voltados para o mercado e para sociedade sem que houvesse custos para a Agência. - Estabelecimento de limites para despesas com diárias e passagens; (peça 88, item d) 4) Emissão de passagens na classe econômica para todos os servidores em missão internacional mesmo que a função do servidor preveja a viagem em classe executiva; (peça 88, item d)

	4) Restrições de TIC na ANP não se restringem apenas a sistemas, como detalhado no trecho: “Faltam hardwares para rodar os sistemas, máquinas de usuários (desktops e notebooks) em condições de suportar o Windows 11, ferramentas de segurança, atualização da solução de backup, contratos especializados de apoio de mão de obra, servidores públicos em número adequado, treinamento, capacitação, dentre outros.” (peça 86, item 6)	
--	---	--

Fiscalização e Regulação (A)	Investimentos (inclui tecnologia e inovação) (B)	Atividades Administrativas e de Relacionamento com o Cidadão (C)
Aneel		
1) Restrições “que comprometeram a capacidade de supervisionar efetivamente o sistema elétrico brasileiro, cuja complexidade é ampliada pela vasta extensão territorial do país”. Segundo a Aneel, “a SFT consegue fiscalizar menos de 30% do que considera necessário para uma atuação eficaz no setor de energia elétrica. Isso obriga a agência a planejar e priorizar rigorosamente suas ações, o que pode resultar em lacunas na fiscalização associada à potencial deterioração da qualidade dos serviços prestados”. Tais restrições são detalhadas a seguir (peça 44, item b.10): - Equipe limitada de fiscalização, composta por 46 fiscais apoiados por 60 fiscais de Agências Reguladoras Estaduais via convênios de descentralização de atividades (peça 44, item b.12) - Impactos sobre esses convênios com as Agências Reguladoras Estaduais que, em função das restrições orçamentárias, passam a ver tais instrumentos como pouco vantajosos, gerando perda de conhecimento técnico e da especialização	1) Cenário impõe dificuldades para investimento em tecnologias que poderiam otimizar as atividades e reduzir a dependência de uma força de trabalho já limitada, incluindo ferramentas baseadas em Inteligência Artificial (IA) - que permitiriam monitoramento em larga escala, análise preditiva de dados e identificação de riscos em tempo real, drones para inspeção de linhas de transmissão em áreas remotas, sistemas de sensores inteligentes para monitoramento automatizado (peça 44, item b.16) 2) Algumas ações relacionadas ao ambiente de TIC foram impactadas, como destacado a seguir (peça 44, item b.32): a) Serviços essenciais e ações de inovação foram postergadas (como a modernização do Data Center da agência, por exemplo) b) Impactos sobre os processos de trabalho da agência, e que impactaram a entrega de Projetos do Plano Diretor de TI da Aneel em 2024 c) Impactos sobre os objetivos estratégicos da Aneel, como: Consolidação da governança de dados (OE 10); Aumento da robustez da infraestrutura de tecnologia e	1) Reduções em algumas ações de Ouvidoria foram necessárias devido ao tema orçamentário, com reflexos na capacidade de dirimir conflitos de consumo e impacto no atendimento dos consumidores (peça 44, item b.26): - Impossibilidade de realização de grupo focal para evolução da metodologia do IASC (Índice Aneel de Satisfação do Consumidor); - Redução do horário de atendimento do call center da agência (passou de 6h20-24h para 8h-20h) - Suspensão de atividades de Ouvidoria em parceria com as Agências Reguladoras Estaduais - Desligamento do atendimento do chat humano da Aneel

desenvolvida ao longo do tempo (peça 44, item b.18)	segurança cibernética (OE 13): Modernização das tarifas de energia elétrica (OE 2) e Melhoria da governança de processos (OE 9)	
- Impactos sobre a fiscalização de geração, transmissão e distribuição, em função da necessidade de remanejar recursos do orçamento destinado às Agências Estaduais para manter o Sistema de Gestão Geoespacializada da Transmissão (SGGT) funcionando em 2024 (peça 44, item b.14) - Necessidade de realocar recursos originalmente dedicados a projetos de fiscalização para cobrir custos operacionais (como deslocamentos e hospedagem), agravando as limitações no cumprimento das metas de supervisão. (peça 44, item b.15)	d) Potenciais riscos à continuidade dos serviços prestados, devido à falta de investimentos que suportam sistemas críticos da agência 3) Com respeito a serviços de TI impactados pelo tema orçamentário, foram destacados (peça 44, item b.33): a) Cartografia e geoprocessamento b) Governança de dados c) Infraestrutura de TI d) Gerenciamento de serviços e) Suporte à ferramenta SAS	
2) Situação agravada pelo aumento de eventos climáticos severos nos últimos anos (enchentes no RS, chuvas intensas e ventos fortes em SP), que demandariam uma atuação mais robusta por parte da SFT para mitigar os seus efeitos (peça 44, item b.20)		
“As incertezas orçamentárias comprometem a execução de fiscalizações, com equipes próprias ou por meio de convênios com as agências estaduais, a realização de processos de consultas públicas, o atendimento da ouvidora setorial e investimentos em sistemas de informação, que poderiam trazer mais ganhos de produtividade à Agência. Neste cenário, é necessário reconhecer que o quadro atual é extremamente grave e preocupante e que medidas urgentes precisam ser tomadas.” (peça 146, item 23)		

Fiscalização e Regulação (A)	Investimentos (inclui tecnologia e inovação) (B)	Atividades Administrativas e de Relacionamento com o Cidadão (C)
ANM		
“Chega-se, neste momento, a uma situação em que as margens operacionais da autarquia se esgotam. Não existem contratos passíveis de diminuição de valores e urge modernização tecnológica para aumento da efetividade das ações de	“Além do aspecto tratado no item anterior, NÃO HÁ RECURSOS PARA INVESTIMENTO E INOVAÇÃO na ANM. A situação é grave e alija a autarquia da possibilidade de aumento da arrecadação e fiscalização mais efetiva.” (peça 38, 3.17)	Intenso trabalho de gestão foi efetuado pela ANM no período para garantir o atendimento de suas funções primordiais. Destacam-se: (peça 38, 3.13) Das 27 Gerências Regionais da ANM, foram renegociadas as formas de ocupação predial de 18 (dezoito). As negociações incluíram a

FISCALIZAÇÃO e, consequentemente, aumento de ARRECADADAÇÃO.” (peça 38, 3.15)		movimentação da equipe da ANM para compartilhamento de edifícios com outros órgãos, diminuindo o custo operacional da ocupação de <i>facilities</i> em 36,74%, dados facilmente obtidos através dos portais públicos de transparência. - Todas as repactuações contratuais foram renegociadas ano após ano, garantindo, ao mesmo tempo, o resguardo à atividade econômica desempenhada pelos fornecedores da ANM, bem como o enquadramento em realidade orçamentária. - Foram celebrados Termos de Cooperação com outros entes como ICMBio, IBAMA e PRF (para atividades de fiscalização) reduzindo sobremaneira os custos logísticos de ações fiscalizatórias. - Foram estabelecidas parcerias para desenvolvimento de soluções tecnológicas para o aumento da efetividade da ação de coibição da lavra ilegal, buscando aumentar a eficiência das atividades com o menor impacto orçamentário possível. - Foi efetuada redução drástica de força de trabalho terceirizada, com intenção de melhoria nas condições contratuais e novas licitações com aumento de competitividade e diminuição dos custos operacionais para a autarquia
--	--	---

Fiscalização e Regulação (A)	Investimentos (inclui tecnologia e inovação) (B)	Atividades Administrativas e de Relacionamento com o Cidadão (C)
Anatel		
	Conforme destacado pela agência, “no período de 2019 a julho de 2024 não foram identificados impactos orçamentários significativos na execução das demandas de TIC da Agência.” (peça 130, 3.32)	Ainda que as situações de restrição (que se concentram mais no aspecto de contingenciamentos) sejam menos relevantes, algumas ações foram listadas pela Anatel (peça 130, 3.27): - priorizações de despesas; - identificação de sobras orçamentárias provenientes de outros contratos ou projetos, com seu remanejamento para o atendimento de despesas prioritárias ou essenciais; - postergação de contratações ou projetos não prioritários para o exercício seguinte.

Vale destacar que a situação da Anatel em relação ao tema orçamento é atípica, em função do Acórdão 749/2017 – Plenário - TCU

A descrição dos valores solicitado ao Ministério da Economia, assim como o Referencial Monetário concedido estão disponibilizadas no processo (peça 130, 3,4)

Tabela C.2: Comunicações relacionadas com a definição de Referencial Monetário para as agências.

Agência	Objetivo	Ano	Ofício e identificação da peça
ANP	Solicitação de expansão do referencial monetário / limite de empenho	2019	Ofício Nº 9/2019/SFO/ANP-RJ, de 29/8/2019 (peça 119)
		2020	Ofício Nº 15/2019/SFO/ANP-RJ, de 27/9/2019 (peça 121)
		2020	Ofício Nº 5/2019/SFO/ANP-RJ, de 19/8/2019 (peça 91)
		2021	Ofício Nº 63/2020/SFO/ANP-RJ, de 3/8/2020. (peça 92)
		2022	Ofício Nº 78/2021/SFO/ANP-RJ, de 25/6/2021. (peça 94). Obs: Também apresentada reconciliação dos impactos (peça 95)
		2023	Ofício Nº 118/2022/SFO/ANP-RJ, de 15/7/2022. (peça 96)
		2024	Ofício Nº 265/2023/DG/ANP-RJ, de 7/8/2023. (peça 98)
		2025	Ofício Nº 381/2024/DG/ANP-RJ, de 13/8/2024. (peça 100)
ANP	Valores de referenciais monetários informados pela SOF/ME	2019	E-mail do MME de 26/07/2018 - ANP era então vinculada àquela Setorial (peça 102)
		2020	Ofício SEI Nº 94/2019/GABIN/SOF/FAZENDA-ME, de 30/7/2019 (peças 103 e 104)
		2021	Ofício SEI Nº 178552/2020/ME, de 22/7/2020 (peças 105 e 106)
		2022	Ofício SEI Nº 142610/2021/ME, de 30/5/2021 (fase I) (peças 107 e 108)
		2023	Ofício SEI Nº 189591/2022/ME, de 1/7/2022. (peça 113)
		2024	Ofício SEI Nº 3043/2023/MPO, de 25/7/2023. (peças 111, 112, 114)
		2025	Ofício SEI Nº 3354/2024/MPO, de 3/8/2024 (peças 115, 116, 117)
ANM	Solicitação de expansão do referencial monetário / limite de empenho	2021	Ofício nº 186/2020/GAB-DG/DIRC, de 17/8/2020 (peça 137)
		2023	Ofício nº 32389/2022/GAB-DG/ANM, de 15/7/2022 (peça 137)
		2024	Ofício nº 26897/2023/SGA-ANM/ANM, de 4/8/2023 (peça 137)
		2025	Ofício nº 32620/2024/GAB-DG/ANM, de 14/8/2024 (peças 141, 142)

ANM	Valores de referenciais monetários informados pela SOF/ME	2021	Ofício SEI Nº 122639/2020/ME, de 22/5/2020 (peça 135, pg. 3-13)
		2022	Valores definidos para o RM (peça 135, pg. 15-20)
		2023	Ofício SEI Nº 189586/200/ME, de 1/7/2022 (peça 135, pg. 21-29)
		2024	Ofício SEI Nº 3042/2023/MPQ, de 25/7/2023 (peça 135, pg. 30-43)
		2025	Ofício SEI Nº 3386/2024/MPQ + Fase Quantitativa DO PLOA 2025 - Orientações Adicionais (peça 135, pg. 44-55)
Anel	Solicitação de expansão do referencial monetário / limite de empenho Valores de referenciais monetários informados pela SOF/ME	2019-2025	Informação sobre os valores de propostas iniciais para as despesas discricionárias da agência, em comparação com os valores de referencial monetário atribuídos pela SOF no período de 2019-2025 (peça 145, item a)

Apêndice D – Análise da situação atual dos quadros de servidores das Agências Reguladoras

1. Análise da situação atual dos servidores da ANP

a. Previsão legal

A lei 9.478/97 criou a ANP e o Decreto 2.455/1998 implanta a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança. Em 2004, foi promulgada a Lei 10.871/2004 que estabeleceu o quadro de servidores efetivos da ANP.

Importante destacar que a análise de servidores anistiados, empregados públicos ou situações semelhantes de pessoal que estão em exercício na agência **não serão objeto dessa análise**, haja vista que se revestem de caráter precário com especificidades em cada caso e para cada agência, sem afetar diretamente as necessidades finalísticas das agências, objeto principal desta auditoria.

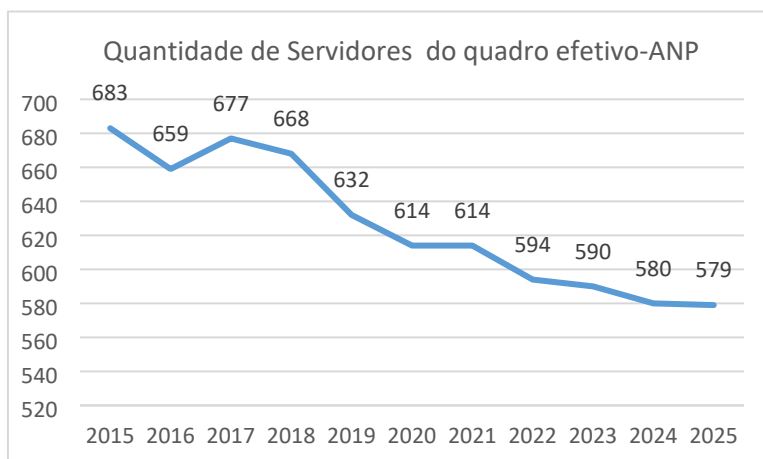
b. Evolução do quadro de servidores desde 2015

A lei 10.871/2004 prevê um quadro de **servidores efetivos de 780 servidores** entre Especialistas, Analistas Administrativos, Técnico em Regulação e Técnicos Administrativos para a Agência Nacional do Petróleo-ANP.

ANP	Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados e Gás Natural	435
	Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Gás Natural	50
	Técnico em Regulação de Petróleo e Derivados e Gás Natural	50
	Analista Administrativo	165
	Técnico Administrativo	80

Fonte : Lei 10.871/2004

O gráfico abaixo retrata a evolução dos **servidores efetivos nos últimos 10 anos**, mostrando aspecto continuamente decrescente, revelando um déficit de aproximadamente 25%, tendo como referência janeiro de 2025 (peça 122, p. 1). Em 2015, essa diferença em relação ao teto previsto em lei era em torno de 13%.

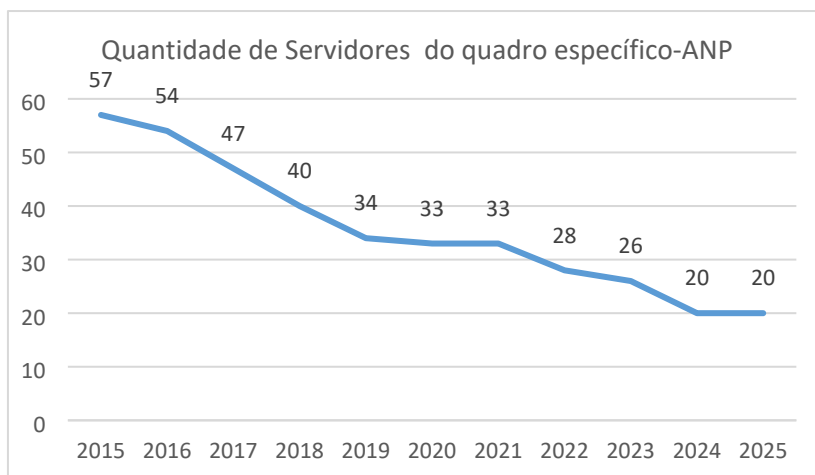


Fonte: peça 122, p.1.

A agência informa que não possui previsão de nomeações para o ano de 2025 (peça 122, p.1). Soma-se a esse fato a previsão de 5 aposentadorias neste ano, mas já existem 24 servidores em abono permanência que podem se aposentar a qualquer momento (considerando a média de 4,5 nos últimos 5 anos).

c. Evolução dos quadros específicos

Importa destacar que a Lei 9.986/2000 criou o Quadro Específico de agências reguladoras. Para a Aneel, ANP e Anatel, o Art. 29 prevê a criação dos servidores do **Quadro Específico**. A figura abaixo mostra que, nos últimos 10 anos, a ANP teve sua força de trabalho reduzida em 37 servidores do Quadro Específico.



Fonte: Peça 122, p. 6.

No caso dos servidores do Quadro específico, há o agravante de que se trata de quadro em extinção não havendo possibilidade de reposição. Quando adicionamos a informação anterior ao fato de haver, em média, 2 aposentadorias desses servidores ao ano (peça 122, p. 6), chega-se à conclusão de que, nos próximos 10 anos, não haverá tais servidores constituindo os quadros da ANP. Ressalta-se que dos 20 servidores do quadro específico, **18 já podem se aposentar a qualquer momento**.

d. Cessão/Requisição

No que tange a **cessão ou requisição** de servidores da agência, percebe-se pelo ilustrado abaixo uma situação consistente do número de servidores cedidos ou requisitados nos últimos 5 anos. No entanto, é fundamental registrar que muitos desses servidores emprestam sua qualificação para atuar em diversos órgãos governamentais em função da complexidade do tema da agência reguladora (peça 122, p. 6).

Ano	2020	2021	2022	2023	2024
Servidores cedidos/requisitados	56	58	55	53	55

Fonte: peça 122, p. 6.

Especificamente, a ANP contribui com 11 servidores cedidos à Agência Nacional de Mineração – ANM há pelo menos 6 anos (peça 122, p. 6).

Observa-se um quadro de estabilidade das cessões e requisições nos últimos 5 anos, em torno de 55 servidores, representando 9,4 % da força de trabalho disponível. Adiciona-se que a especificidade dos trabalhos de regulação e fiscalização setorial desenvolvidos pela agência torna natural e saudável que haja algum compartilhamento de conhecimentos e contribuição técnica com demais órgãos do governo federal.

e. Evasão de pessoal

Além dos déficits de pessoal em relação ao previsto em lei, é importante destacar a evasão dos quadros ativos da agência. A figura abaixo mostra o retrato da saída dos servidores nos últimos 10 anos. A média de evasão, incluindo aposentadorias, considerando os últimos 10 anos é superior a 23 servidores por ano.

Motivo/Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aposentadoria	9	9	12	8	15	3	0	6	2	5
Demissão	0	3	0	1	2	0	0	1	1	2
Exoneração a pedido	10	10	10	4	19	8	1	20	13	14
Falecimento	3	0	2	0	1	3	0	0	0	0
Pedido de vacância	6	5	8	6	0	1	0	2	3	1
Total	28	27	32	19	37	15	1	29	19	22
Média-2015/2024	23,2									

Fonte: peça 122, p. 7.

Ressalta-se que, a título exemplificativo, essa redução de 23 servidores na força de trabalho supera numericamente o total de servidores que compõem algumas áreas de fiscalização da agência como o Núcleo de Fiscalização da Medição da Produção de Petróleo e Gás Natural – NFP, que possui 14 servidores, ou a Superintendência de Conteúdo Local –SCL, que possui 13 servidores (peça 122, p. 2).

Sobre a área de fiscalização, a ANP informa que somente especialistas e técnicos em regulação possuem competência para realizar autuações e que há 82 cargos vagos nessas carreiras, além da dificuldade natural em atrair servidores para tais atividades em função de um perfil com atuação caracterizada por contato direto com os agentes, deslocamentos frequentes e longas viagens (peça 122, p. 8).

Sobre a evasão, nota-se que a agência possui controle sobre as razões de redução dos quadros em função da discriminação das causas enviadas e o número anual de saída de servidores é, em média, 4,01% da força de trabalho disponível.

f. Sobre o déficit de servidores em relação à lei na ANP

As informações já descritas mostram uma consistente redução no quadro de servidores efetivos da agência em contraponto aos diversos pedidos de concurso público aos ministérios responsáveis, progredindo-se até um “déficit” de 25% em 2024, em relação aos 780 cargos previstos na Lei 10.871/2004.

Ante a contínua redução do quadro de servidores, a ANP afirma que **efetua anualmente** solicitações de Concurso Público ao Órgão competente, mas segue aguardando nova autorização e **não tem previsão para nomeações em 2025**. A ANP possui atualmente 142 cargos efetivos vagos, sendo que os últimos concursos para provimento de cargos efetivos da ANP foram em 2012, para nível superior, e em 2015, para nível intermediário (peça 122, p.1), estando sem autorizações para concurso público desde então (peça 122, p. 4).

A ANP não foi contemplada com vagas no Concurso Público Nacional Unificado (CPNU) em 2024, mas houve divulgação de notícia pelo MGI de que haverá autorização para 50 vagas de especialista e 16 de nível intermediário para a ANP, 50 vagas de nível intermediário para Anatel e 80 vagas de nível intermediário para a ANM (<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/abril/ministerio-da-gestao-divulga-detalhes-da-segunda-edicao-do-concurso-publico-nacional-unificado/cpnu2.pdf>).

Para atenuar esse déficit, além das solicitações para realização e concurso público feitas anualmente pela agência desde 2016 (peças 70, 71, 72 e 74), a ANP foi autorizada a realizar um processo seletivo para temporários com 48 vagas em 2022 (<https://www.gov.br/anp/pt-br/acesso-a-informacao/concursos-anp/arquivos/2022/edital12022.pdf>). **A agência relata esforços para recompor sua força de trabalho mediante** atração de servidores do quadro em exercício em outros órgãos e movimentações para compor sua força de trabalho, nos termos da Portaria nº 8.471/2022. Contudo, a ANP relata que essas ações não são capazes de mitigar os riscos pelo déficit de servidores efetivos da ANP (peça 68, p. 4).

Sobre os critérios usados e/ou normativos internos que balizam as alocações de pessoal na agência, a ANP informa que as remoções seguem o que preconiza a Lei nº 8.112/1990, bem como a Política de Gestão de Pessoas da ANP, instituída pela Portaria ANP 206/2014 (<https://atosoficiais.com.br/anp/portaria-anp-n-206-2014->).

Dentro da análise sobre a força de trabalho na agência, é imperioso atentar para três fatos comuns às agências que podem afetar a percepção dos números sobre o déficit de pessoal: **a adoção de processo eletrônico de forma extensiva, a evolução do processo regulatório e o aumento das atribuições legais e a expansão dos setores regulados pelas agências reguladoras.**

A análise desses fatores são fundamentais para a correta percepção quando se comparam os números de servidores disponíveis e o limite estabelecido em lei (o dito déficit), pois não se pode inferir que exista falta de servidores ou reflexos negativos em razão da força de trabalho atualmente disponível em uma realidade que denote redução de tarefas, diminuição no volume de demandas, simplificação generalizada de processos, retirada de atribuições legais ou contração do setor regulado.

Sobre a adoção de processo eletrônico de forma extensiva, é notório, nos últimos anos, inúmeros entes públicos passaram a **utilizar de forma extensiva o processo eletrônico** como meio oficial para a instrução processual, além de outras ferramentas de T.I nos processos de trabalho rotineiros (a exemplo de plataformas para reuniões virtuais etc.). Assim, diante desse fato comum a todas as agências, fundamental estabelecer se a adoção dos processos eletrônicos foi um fator atenuante ou agravante do constante e crescente “déficit” no quadro de servidores efetivos.

Sobre a adoção do processo eletrônico, a ANP informou que houve aumento da celeridade processual com redução de cerca de 80% do tempo de trâmite processual. A maioria dos serviços reduzidos ou eliminados foi no âmbito de colaboradores terceirizados em atividades como organização de arquivos, cadastros de documentos físicos, solicitação de abertura de processo, numeração de páginas de processo, anexação/autuação de documentos, recebimento de documentos físicos, utilização de livro de protocolo, dentre outras tarefas desempenhadas por esses prestadores de serviço. No entanto, as atividades dos servidores especialistas das **áreas finalísticas permaneceram inalteradas, mas com tendência de aumento face às facilidades de peticionamento eletrônico** (peça 85, p. 2).

Ademais, apesar de não expressamente informado pela ANP, analisando as atividades descritas pela agência como reduzidos ou eliminados, houve uma transferência da gestão processual compartilhada com terceirizados para uma gestão feita pelos servidores em sua quase totalidade.

Assim, resta claro o **ganho da celeridade processual** de forma eletrônica, mas **para o servidor efetivo, ainda que pouco substancial, essa evolução tecnológica lhe trouxe mais algumas pequenas tarefas sem aliviar a demanda para instrução processual originalmente feita nos processos analógicos**, possivelmente com o aumento do número de processos a gerir em função da facilidade para peticionamento.

A ANP não trouxe informações sobre outras transformações tecnológicas ou automações que se refletiram na demanda de trabalho.

Sobre a evolução do processo regulatório, é importante ressaltar que, quando o quadro efetivo de pessoal das agências reguladoras foi criado em 2004, não havia a obrigatoriedade de AIR, ARR, Tomada de Subsídios, Consulta pública e Audiência pública. Essas previsões legais foram sendo estabelecidas nas Leis 13.874/2019, 13.848/2019 e Decreto 10.411/2020, apesar de já serem utilizadas por agências reguladoras federais. Todos esses instrumentos fortalecem a transparência, fomentam a participação social e aumentam a qualidade das decisões das agências, mas inevitavelmente agregam maior carga de trabalho à área correlata.

Sobre a evolução regulatória, a ANP relata que **o prazo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR) na SDL tem sido de cerca de 14 meses**, englobando etapas como o estudo do mercado, identificação do problema, experiências internacionais, definição de objetivos e critérios, avaliação de alternativas, consulta prévia do relatório de AIR, análise de contribuições e aprovação do relatório final de AIR. Contudo, para materializar essa situação e passar uma sensibilidade sobre o volume de trabalho que representa, a ANP cita a revisão da Resolução Conjunta ANP/Inmetro nº1/2013, onde processo de Consulta e Audiência Pública foi realizado em 2022, gerando um total de mais de 700 contribuições, associadas em sua ampla maioria a temas técnicos (peça 79, p. 10).

Sobre o aumento das atribuições legais e a expansão dos setores regulados pelas agências reguladoras, sem adentrar nos detalhes que serão examinados na questão 3 de auditoria, a ANP teve sensível aumento de suas atribuições de forma refletida até na mudança de nome da agência, pois se chamava “agência Nacional do Petróleo”, em 1997, mas, já desde 2005, denominava-se como “Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP”. A ANP cita quase uma dezena de leis/decretos que ampliaram de alguma forma as atribuições legais da agência: Lei nº 11.097/2005 (Biodiesel), Lei nº 11.909/2009 (Lei do Gás), revogada pela Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021 (Nova Lei do Gás), Lei nº 12.276/2010 (Cessão Onerosa), Lei nº 12.351/2010 (Regime de partilha de produção em áreas do Pré-Sal), alterada pela Lei nº 13.365/2016, Lei nº 12.490/2011 (Biocombustíveis), Decreto Nº 9.888, de 27 de junho de 2019 (alterado pelo Decreto nº 9.964, de 8 de agosto de 2019, Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021 (Nova Lei do Gás), Lei nº 14.948, de 2 de agosto de 2024 (Marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono) e Lei nº 14.993, de 8 de outubro de 2024 (Combustível do Futuro), peça 122, p.7. Além dessas, relevante

citar as demais atribuições legais para toda administração pública federal relativas à Lei de acesso à Informação e Lei Geral de Proteção de Dados.

A ANP informa que há “um desbalanceamento enorme” entre a ampliação de atribuições sob responsabilidade da agência e a ausência de ações significativas frente ao déficit de pessoal, prejudicando a prestação do serviço público e setor regulado (peça 68, p. 2).

Sobre o Dimensionamento da Força de Trabalho – DFT na ANP, em 2018, a ANP iniciou um projeto para melhorar a gestão de sua equipe, chamado Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT). Este projeto utiliza uma ferramenta em Excel para organizar informações sobre processos, atividades, tempos necessários para execução e distribuição de tarefas entre as equipes. O objetivo principal é calcular o número ideal de funcionários para realizar o trabalho e identificar onde há falta de pessoal, sendo as coordenações responsáveis por fornecer os dados através das planilhas, que são compiladas e verificadas pela Superintendência de Gestão de Pessoas que compila, rever a validade o dimensionamento de cada coordenação (peça 68, p. 4-5 e peça 122, p. 4).

O DFT envolveu várias etapas, como listar as atividades, definir tempos de execução, estabelecer metas e alocar o tempo de trabalho dos funcionários. Os resultados obtidos serviram para estimar a necessidade de pessoal, mas também requerem uma análise qualitativa das habilidades dos servidores, curva de aprendizagem e possibilidades de uso de novas tecnologias para otimizar os processos (peça 122, p. 4).

Em 2021, o DFT foi integrado ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD) para facilitar o cruzamento de dados entre as duas ferramentas. O DFT funciona como um planejamento das atividades, enquanto o PGD monitora o desempenho. As informações do DFT foram utilizadas para criar as tabelas de atividades do PGD, sendo reconhecido como uma prática exemplar pelo Órgão Central e incluído no VitrineGov (122, p. 5). Após essa etapa, diversas mudanças ocorreram no PGD, incluindo novos decretos e instruções normativas, além de um incidente de segurança que afetou o sistema da ANP. Após isso, houve a implementação de um novo sistema do PGD na ANP, o Sistema Petrvs. Com a introdução da Portaria SEDGG/ME 7.888/2022 e do Sistema de Dimensionamento de Pessoas (Sisdip), surgiu a necessidade de revisar a metodologia do DFT para que seus resultados possam ser integrados ao sistema do Órgão Central. A ANP já conseguiu acesso ao Sisdip (peça 122, p. 5).

Para que a ANP esteja completamente alinhada com as práticas do governo, é necessário adaptar o DFT para que ele utilize dados de execução de períodos anteriores, como no modelo do Órgão Central, em vez de dados de planejamento para entregas para o próximo período como define a metodologia atual do DFT na ANP. Além disso, o novo foco do PGD e do sistema Petrvs nas entregas das unidades exige que o DFT seja ajustado para permitir um cruzamento eficaz de dados entre as ferramentas, garantindo uma integração mais eficiente e alinhada às diretrizes governamentais (peça 122, p. 5).

Em termos numéricos, o DFT, para o ano de 2021, apontou para um **déficit de 379 profissionais** (peça 122, p. 5). Contudo, o levantamento do DFT realizado em 2021 considerou todos os colaboradores da agência ligados às **atividades diretas** da ANP: servidores efetivos, quadro específico, nomeados sem vínculo, **estagiários, além de alguns terceirizados**. Foram excluídos o secretariado e atividades de limpeza e conservação, por exemplo. Para o estudo, a força de trabalho era equivalente a 985 pessoas com carga horária de 40 horas semanais e o déficit apurado para o volume de atividades previsto foi de 379 profissionais (peça 174, p.1). Tais premissas indicam que o DFT contemplou todas as possibilidades que a agência encontrou para mitigar a falta de servidores, indicando que, se for reavaliado para **considerar as atividades executadas somente por servidores de carreira**, possivelmente o déficit de servidores será superior ao que a lei permite para preenchimento dos cargos vagos.

g. Razões para o déficit de pessoal e seus reflexos

A ANP informou que foram solicitadas, de forma contínua, diversas realizações para concurso público a fim de recompor a força de trabalho desde 2016, mas sem sucesso, salvo por uma autorização para contratação de 48 servidores temporários em 2022. As peças 70,71,72 e 74 evidenciam esses pedidos para a realização de concursos.

Ainda sobre a não autorização para a realização de concursos, a ANP informa que não foi contemplada com vagas no CPNU de 2024, evidenciando a permanência de previsão para não recompor seus quadros.

Apesar de não evidenciado no curso da auditoria, relevante citar outros fatores alegados pela ANP que contribuem a evasão de pessoal. Dentre as causas para a contínua evasão do quadro de servidores da agência, a ANP cita a ampliação da diferença remuneratória em relação a carreiras que compõem o ciclo de gestão, a exemplo de Comissão de Valores Mobiliários - CVM e Banco Central do Brasil – BACEN, sendo cerca de 30% a menor para os cargos de especialista em regulação em relação aos cargos de nível superior dessas carreiras. Assim, a ANP espera que, com a realização do **Concurso Público Nacional Unificado em 2024**, exista mais um evento que propicie evasão de pessoal (peça 68, p. 4). Além disso, a ANP relata a pouca competitividade do subsídio recebido pelos servidores como fator para fuga de cérebros também para setores do mercado regulado em razão do aquecimento do setor de óleo e gás, em contraponto à defasagem salarial enfrentada na agência (peça 68, p. 3 e peça 70, p.4). Esses fatores têm dificultado a retenção de servidores do quadro efetivo com elevado grau de qualificação obtido ao longo de anos de investimento em aprendizagem e desenvolvimento na ANP. Esse problema afeta sobremaneira o processo de sucessão dos ocupantes de cargos de gestão e assessoramento técnico, uma vez que nesses casos o investimento de tempo e recursos é ainda maior e imprescindível (peça 68, p. 3).

Nesse sentido, importante que a agência informe ter baseado as solicitações nas normas vigentes sobre concurso público: Decreto 9.739/2019 e Instrução Normativa nº 2, de 27 de agosto de 2019.

Sobre a previsão legal de extinção do Quadro Específico, tal fato é materializado com o mero decurso do tempo conforme previsto na Lei 9.986/2000, Art.19, § 2º, estabelecendo que os Quadros de Pessoal Específico têm caráter temporário, extinguindo-se as vagas nele alocadas à medida em que ocorrem as vacâncias.

Já sobre os aperfeiçoamentos legais do processo regulatório que aumentaram a demanda de trabalho, sobretudo nas áreas finalísticas, essas causas se materializam nas Leis que estabelecem instrumentos: Lei 13.874/2019, art. 5º e art.12, e Decreto 10.411/2020 tornam obrigatórios AIR e ARR; e a Lei 13.848/2019, art. 9º, torna obrigatória a Consulta pública e faculta Audiência Pública estabelecendo prazos para a publicação dos relatórios dessas audiências.

No escopo dos reflexos da escassez de pessoal, passa-se a evidenciar os impactos para agência, para o setor regulado e para o cidadão.

Analisando as informações juntadas aos autos pela ANP, pode-se indicar os efeitos agrupados em: redução da capacidade operacional para responder às necessidades regulatórias setoriais; restrições para realização das fiscalizações; e impactos diretos (interrupção de programas, postergação de regulamentações, aumento de riscos para setor regulado e população etc) e potenciais (limitação de arrecadação, fragilidade institucional das agências) para cumprimento da missão institucional e para os cidadãos.

Sobre a redução da capacidade operacional para responder às necessidades regulatórias setoriais, a ANP destaca que, no acompanhamento da política pública denominada “Novo Mercado de Gás (NMG)”, o Acórdão 817/2024-TCU constata a falta de recursos humanos como

causa de atrasos na agenda regulatória e no cumprimento de atribuições imputadas à ANP pela legislação, a cargo da Superintendência de Infraestrutura e Movimentação – SIM (peça 122, p. 8). Além disso, menciona-se a postergação de itens diversos na agenda regulatória em função do déficit de pessoal, destacando o adiamento no cronograma de execução de cada Ação (peça 79, p.4).

No âmbito das atividades regulatórias, além das previsões regulatórias nas atribuições legais da ANP que constam na Lei 9.478/1997 que institui a agência, é fundamental ressaltar a previsão legal do Decreto 9.203/2017, art. 3º, IV, materializando o papel da **melhoria regulatória** como princípio da governança pública como ferramenta para a política de governança da administração pública federal. Já o Decreto 12.150/2024 institui a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória a fim de difundir boas práticas regulatórias, com foco no cidadão, promover a evolução regulatória contínua, aprimorar o ambiente de negócios e assegurar os interesses da sociedade. Face às previsões legais descritas, nota-se o peso da regulação para a governança pública, ambiente de negócios e sociedade.

Concernente às restrições para realização das fiscalizações, a ANP cita o Acórdão 2300/2021 do Tribunal de Contas da União-TCU e o item 6.7 do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, abaixo transcrito, destinada a investigar a queda na arrecadação do Estado do Rio de Janeiro (CPI dos Royalties) referente às receitas compensatórias da exploração de petróleo e gás (peça 122, p. 8)

“No entanto, indo além do que recomenda o TCU, não se pode deixar de pontuar a imperiosa necessidade de a ANP, em sendo a responsável legal por essas fiscalizações, se estruturar para cumprir sua obrigação legal, seja remanejando servidores, contratando novos ou fazendo parcerias com outras instituições públicas interessadas, de modo a ampliar o contingente dedicado a essa questão” (fonte: peça 122, p. 8).

Ainda sobre essa CPI, notícia veiculada pela mídia indica que o Estado do Rio de Janeiro deixou de arrecadar cerca de R\$ 20 bilhões nos últimos 10 anos e que o relatório da CPI também pede a realização de concurso público pela ANP para melhoras na fiscalização (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-11/alerj-aprova-relatorio-final-da-cpi-dos-royalties>).

A ANP materializa com esse fato um alerta para a necessidade de recompletar o quadro de pessoal para atividades de fiscalização, onde nesse caso específico, a Superintendência de Participações Governamentais – SPG é a responsável por calcular, apurar e distribuir royalties e outras participações à União, Estados e Municípios, cujos valores em 2024 estão na ordem de 98 bilhões de reais (peça 122, p.8).

No escopo de novas atribuições (atividades decorrentes do marco legal do hidrogênio de baixo carbono e de estudos regulatórios visando à inserção da atividade de captura, uso e armazenamento ou estocagem de carbono-CCUS na cadeia do petróleo, gás natural e biocombustíveis), a agência informa que já identifica carência de servidores para aprovação de plantas de hidrogênio, atividade sob responsabilidade da Superintendência de Produção de Combustíveis – SPC (peça 122, p. 8).

Em paralelo aos exemplos concretos de prejuízos causados às atividades da agência já relatados, há alguns números de alocação de servidores que indicam pontos críticos para o desempenho institucional. Como exemplos, citam-se: a área de T.I da agência com 10 servidores efetivos; o Núcleo de Fiscalização da Medição da Produção de Petróleo e Gás Natural – NFP com 14 servidores efetivos; e a Superintendência de Conteúdo Local – SCL com 13 servidores efetivos. No entanto, mesmo em áreas onde os números podem ser mais favoráveis, uma análise superficial já mostra que possivelmente há também uma carência latente, a exemplo da Superintendência de Fiscalização do Abastecimento – SFI com 117 servidores (possuía 138 em 2019) para atuar nas 27

unidades federativas, ou seja, menos de 5 servidores por unidade federativa do país, sem considerar os diferentes níveis de demanda de estados como São Paulo e Rio de Janeiro.

Reduções no número de fiscais e na quantidade de fiscalizações desde 2020, incluindo áreas vinculadas ao risco de acidentes (peça 79, p. 2-3).

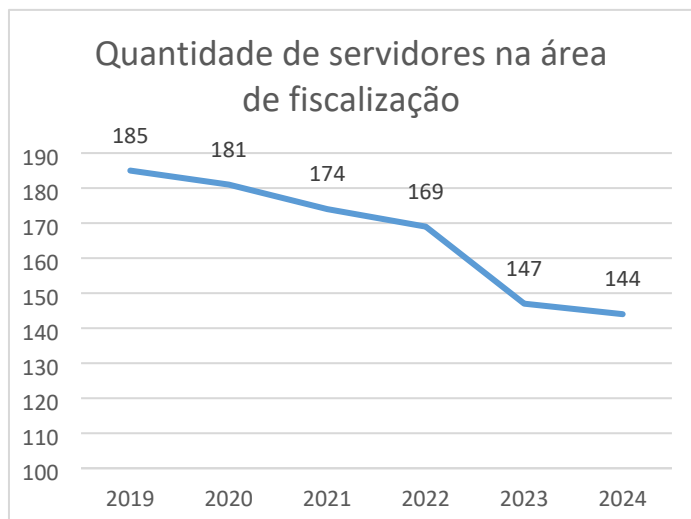


Fonte: peça 79, p. 2-3

A ANP cita o Acórdão 2300/2021 do Tribunal de Contas da União-TCU relativo ao processo TC 029.099/2020-0, relator Ministro WAR, cuja instrução da equipe de auditoria constata que a SPG possuía três servidores que auditam e distribuem a Participação Especial e que, no primeiro trimestre de 2020, deveriam auditar R\$ 20,7 bilhões, mas com dedicação também a outras atividades, considerando que seria algo impraticável (peça 71, p. 44 do TC 029.099/2020-0). Além disso, a instrução aponta para possíveis recolhimentos a menor na ordem de R\$ 30 milhões (peça 71, p. 46 do TC 029.099/2020-0).

A ANP traz o item 6.7 do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a queda na arrecadação do Estado do Rio de Janeiro (CPI dos Royalties) referente às receitas compensatórias da exploração de petróleo e gás. “No entanto, indo além do que recomenda o TCU, não se pode deixar de pontuar a imperiosa necessidade de a ANP, em sendo a responsável legal por essas fiscalizações, se estruturar para cumprir sua obrigação legal, seja remanejando servidores, contratando novos ou fazendo parcerias com outras instituições públicas interessadas, de modo a ampliar o contingente dedicado a essa questão” (fonte: peça 122, p. 8).

Em relação ao número de servidores na área de fiscalização, temos uma constante redução do quadro de agentes para fiscalizações na agência.



Fonte: Peça 122, p. 2.

h. Conclusão.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) enfrenta um déficit significativo de pessoal, que tem se agravado ao longo dos anos. Desde 2015, a ANP tem visto uma redução contínua em seu quadro de servidores efetivos, resultando em um déficit de aproximadamente 25% em relação aos 780 cargos previstos na Lei 10.871/2004. Além disso, o Quadro Específico, que está em extinção, perdeu 37 servidores nos últimos 10 anos, sem possibilidade de reposição. A evasão de pessoal é outro problema crítico, com uma média de saída de 23,2 servidores por ano, incluindo aposentadorias e exonerações. A ANP também enfrenta dificuldades em atrair e reter servidores devido à diferença salarial em relação a outras carreiras do ciclo de gestão e à pouca competitividade do subsídio recebido, o que leva à fuga de cérebros para o mercado regulado. Atualmente, a ANP possui 142 cargos efetivos vagos e não tem previsão de nomeações para 2025, o que agrava ainda mais a situação.

As causas do déficit de pessoal na ANP são diversas e incluem a falta de autorização para novos concursos públicos desde 2015, a extinção do Quadro Específico, e a ampliação das atribuições legais da agência sem a correspondente recomposição de pessoal. A ANP tem solicitado continuamente a realização de concursos públicos, mas sem sucesso, salvo por uma autorização para contratação de 48 servidores temporários em 2022. A ANP argumenta que há diferença salarial em relação a outras carreiras e a pouca competitividade do subsídio recebido pelos servidores são fatores que contribuem para a evasão de pessoal. As evidências indicam que as consequências desse déficit podem ser significativas, afetando a capacidade operacional da ANP, atrasando a agenda regulatória e limitando a realização de fiscalizações. Isso resulta em impactos diretos, como a interrupção de programas e a postergação de regulamentações, e potenciais, como a limitação de arrecadação e a fragilidade institucional da agência. A ANP destaca a necessidade urgente de recompor seu quadro de pessoal para cumprir suas obrigações legais e atender às demandas regulatórias, garantindo a prestação de serviços públicos e o setor regulado.

2. Análise da situação atual dos servidores da ANM

a. Previsão legal

A lei 13.575/2017 criou a ANM e o Decreto 9.587/2018 implanta a Agência Nacional de Mineração - ANM, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro

Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança. A ANM foi criada com base na estrutura e atribuições do Departamento Nacional de Produção Mineral-DNPM.

b. Evolução do quadro efetivo desde 2015

A lei 11.046/2004, art.2º, prevê um quadro de **servidores efetivos de 1.200 servidores** entre Especialistas em Recursos Minerais, Analistas Administrativos, Técnicos em Atividades de Mineração e Técnicos Administrativos para a Agência Nacional de Mineração-ANM.

ANM Lei 11.046/2004	Especialista em Recursos Minerais	600
	Analista Administrativo	200
	Técnico em Atividade de Mineração	200
	Técnico Administrativo	200

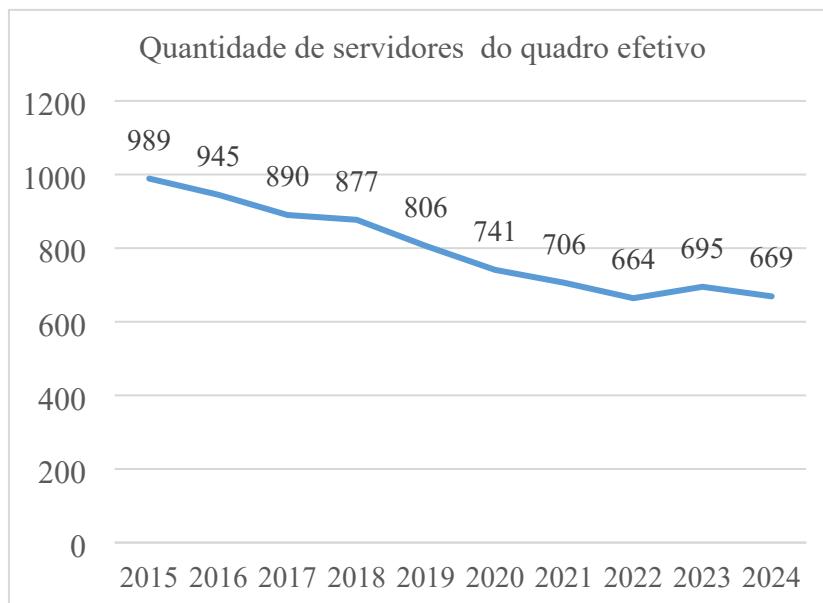
Fonte: Lei 11.046/24

Contudo, importante destacar que o art.4º dessa Lei também prevê a conversão de cargos de nível superior e médio do Plano Especial de Cargos-PEC em Especialista em Recursos Minerais, se for de nível superior, e Técnico em Atividades de Mineração, se for de nível intermediário. Os cargos de nível auxiliar serão extintos com a respectiva vacância. Dessa forma, tem-se abaixo a composição atual dos quadros de servidores da ANM, totalizando 1.809 cargos.

ANM Lei 11.046/2004	Especialista em Recursos Minerais	895
	Analista Administrativo	200
	Técnico em Atividade de Mineração	514
	Técnico Administrativo	200

Fonte: peça 134, p.2

O gráfico abaixo retrata a evolução dos **servidores efetivos nos últimos 10 anos**, mostrando aspecto continuamente decrescente, revelando uma diferença a menor de mais de 300 cargos em relação ao de 2015 (peça 134, p. 2).



Fonte: peça 134, p. 2 e Relatório de auditoria, peça 82, p. 14, do TC 005.747/2022-8.

Discriminando-se a distribuição dos 669 cargos ocupados na ANM, nota-se que há 198 cargos do PEC ocupados de nível superior e intermediário. Contudo, para uma correta determinação do déficit na ANM, esses cargos devem ser somados aos 1.809 cargos que já compõem a previsão de servidores para a agência, haja vista a futura conversão que ocorrerá por ocasião da vacância. Assim, ao calcularmos a proporção de cargos ocupados, utilizaremos o valor de 2007 (198 + 1.809) cargos.

Cargos ocupados na ANM	Especialista em Recursos Minerais	295
	Analista Administrativo	75
	Técnico em Atividade de Mineração	37
	Técnico Administrativo	63
	PEC Superior Finalístico	53
	PEC Superior Administrativo	4
	PEC Intermediário Finalístico	21
	PEC Intermediário Administrativo	120
	PEC Auxiliar	1
	Total	669

Fonte: peça 134, p.2.

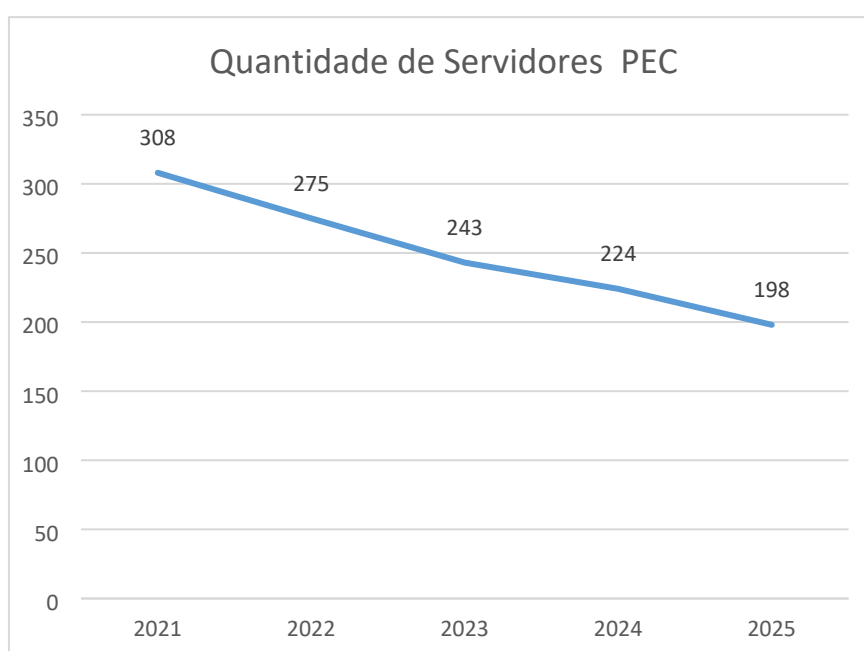
Feitas essas considerações, chega-se que a agência possui um déficit de 67% (669/2007), possuindo apenas 33% de ocupação. Em 2015, essa diferença em relação ao teto previsto em lei era em torno de 51% (989/2007).

A ANM informou que possui a previsão de 220 nomeações em 2025 (haveria 889 cargos ocupados), elevando a ocupação dos cargos para 44% e reduzindo o déficit para aproximadamente

56%. No entanto, a ANM estima que haverá 50 aposentadorias no ano de 2025 que, caso se concretize, elevaria o déficit até 59% (peça 134, p.2) ao final do ano.

c. Evolução dos servidores do Plano Especial de Cargos-PEC

Conforme já destacado, a Lei 11.046/2004, art.3º, criou o Plano Especial de Cargos-PEC e previu a conversão desses cargos nos termos do seu art.4º. Assim, diferente das demais agências, a ANM não é impactada pelas vacâncias desses cargos, pois existe a conversão desses cargos para a carreira de servidores efetivos. Todavia, para retratar esse avanço, registra-se que, **em 2004, o DNPM (hoje ANM) possuía 869 cargos do pessoal pertencente ao PEC**, mas possui hoje apenas 198.



Fonte: Peça 134, p. 4.

No caso dos servidores do PEC, há uma média de 22 aposentadorias por ano desde 2021, chegando à estimativa de que, em menos de 10 anos, todos os servidores do PEC estarão aposentados. Repisa-se que, no caso específico da ANM, não há prejuízo quanto à possibilidade de reposição, haja vista o comando legal para conversão de cargos previsto no art. 4º da Lei 11.046/2004.

d. Cessão/Requisição

No que tange à **cessão ou requisição** de servidores da agência, percebe-se pelo ilustrado abaixo uma situação com o número de servidores cedidos ou requisitados nos últimos 5 anos, tem-se uma redução expressiva de 34 para 23 no início de 2025.

Ano	2021	2022	2023	2024	2025
Servidores cedidos/requisitados	33	34	34	34	23

Fonte: peça 134, p. 4.

Observa-se um quadro de estabilidade das cessões e requisições nos últimos 5 anos, em torno de 31 servidores em média, representando 4,7% da força de trabalho disponível. Adiciona-se que a especificidade dos trabalhos de regulação e fiscalização setorial desenvolvidos pela agência torna natural e saudável que haja algum compartilhamento de conhecimentos e contribuição técnica com demais órgãos do governo federal.

e. Evasão de pessoal

Além dos déficits de pessoal em relação ao previsto em lei, é importante destacar a evasão dos quadros ativos da agência. A figura abaixo mostra o retrato da saída dos servidores desde 2017 quando o DNPM foi transformado na ANM. Uma análise imediata sobre a tabela abaixo mostra que a maior causa de evasão na ANM é função de aposentadorias, com uma média de 38 servidores por ano.

Motivo/Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aposentadoria	44	8	87	41	29	33	14	25
Demissão	1	1	2	0	0	1	1	2
Exoneração a pedido	0	0	1	0	1	0	0	0
Falecimento	0	0	0	1	2	0	4	2
Pedido de vacância	0	0	1	0	0	2	4	0
Total	45	9	91	42	32	36	23	29
Média-2017/2024	38,375							

Fonte: peça 134, p. 4.

Tomando por base o quadro anterior e a quantidade de servidores que devem ingressar na agência 2025 (220), percebe-se que, em menos de 6 anos, esses servidores vão apenas compensar a evasão na ANM, se houver a mesma média de aposentadorias.

Sobre a evasão, nota-se que a agência possui controle sobre as razões de redução dos quadros em função da discriminação das causas enviadas e o número anual de saída de servidores é, em média, 5,8% da força de trabalho disponível.

f. Sobre o déficit de servidores em relação à lei na ANM

As informações já descritas mostram uma considerável redução no quadro de servidores efetivos da agência em contraponto aos diversos pedidos de concurso público aos ministérios responsáveis, degradando-se até um **déficit de 67%** em 2024, em relação a 2.007 cargos, sendo 1.809 atuais e 198 a serem convertidos.

Ante a contínua redução do quadro de servidores, a ANM afirma que, desde que foi criada, em 2017, o primeiro “concurso amplo” autorizado para a agência foi somente em 2024 com as 220 vagas no CPNU (peça 134, p.3). Nos anos de 2020 e 2021, o Ministério da Economia aprovou a seleção, respectivamente, de 40 **profissionais temporários** e de 40 servidores efetivos, mas esses

servidores seriam para atuar na área de segurança de barragens de mineração, como resultado do termo de acordo firmado na Ação Judicial nº 1005310-84.2019.4.01.3800 (peça 176, p.2).

Sobre os critérios usados e/ou normativos internos que balizam as alocações de pessoal na agência, A ANM possui a Portaria 202/2019 sobre movimentações internas (https://anmlegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=POR&numeroAto=00000202&seqAto=INT&valorAno=2019&orgao=DC/ANM/MME&cod_modo=351&cod_menu=9029).

Dentro da análise sobre a força de trabalho na agência, é imperioso atentar para três fatos comuns às agências que podem afetar a percepção dos números sobre o déficit de pessoal: **a adoção de processo eletrônico de forma extensiva, a evolução do processo regulatório e o aumento das atribuições legais e a expansão dos setores regulados pelas agências reguladoras.**

A análise desses fatores são fundamentais para a correta percepção quando se comparam os números de servidores disponíveis e o limite estabelecido em lei (o dito déficit), pois não se pode inferir que exista falta de servidores ou reflexos negativos em razão da força de trabalho atualmente disponível em uma realidade que denote redução de tarefas, diminuição no volume de demandas, simplificação generalizada de processos, retirada de atribuições legais ou contração do setor regulado.

Sobre a adoção de processo eletrônico de forma extensiva, é notório, nos últimos anos, inúmeros entes públicos passaram a **utilizar de forma extensiva o processo eletrônico** como meio oficial para a instrução processual, além de outras ferramentas de T.I nos processos de trabalho rotineiros (a exemplo de plataformas para reuniões virtuais etc). Assim, face a esse fato comum a todas as agências, fundamental estabelecer se a adoção dos processos eletrônicos foi um fator atenuante ou agravante do constante e crescente déficit no quadro de servidores efetivos.

Sobre essa adoção do processo eletrônico, a ANM informou que passou a adotar processo eletrônico de forma extensiva de 30/09/2019 com a implementação do protocolo digital. A ANM cita grande redução em termos de serviços mecânicos (carimbos, numeração de processos etc), com a possibilidade de protocolização de documentos de forma contínua todos os dias da semana, havendo casos de até 4.000 documentos em um único dia. Além disso, relata vantagem na gestão do processo que podem ser tramitados entre unidades em qualquer lugar do país, com redução de tempo e custos com envio de malotes (peça 134, p. 5).

Ademais, afirma que o maior benefício foi a possibilidade de realização dos serviços geograficamente distantes, onde servidores com conhecimentos para avaliar e aprovar processos de outras unidades da federação, passaram a analisá-los, complementando que esse **seria um benefício do Programa de Gestão e Desempenho- PGD** (peça 134, p. 5).

A ANM afirma que o processo de digitalização dos processos está previsto para abril de 2026.

A agência não cita aspectos relacionados a ganhos de produtividade na atividade finalística diretamente, descrevendo somente aspectos de gestão e sinergia de conhecimentos dispersos nos diversos estados em que a agência possui servidores lotados.

A ANM não trouxe outras informações sobre outras transformações tecnológicas ou automações que se refletiram na demanda de trabalho.

Sobre a evolução do processo regulatório, é importante ressaltar que, quando o quadro efetivo de pessoal das agências reguladoras foi criado em 2004, não havia a obrigatoriedade de AIR, ARR, Tomada de Subsídios, Consulta pública e Audiência pública. Essas previsões legais foram sendo estabelecidas nas Leis 13.874/2019, 13.848/2019 e Decreto 10.411/2020, apesar de já serem utilizadas por agências reguladoras federais. Contudo, a ANM foi criada somente em 2017, e não havia não havia conhecimento prévio relativo ao processo regulatório. A agência informa que por

não ter havido aporte de cargos em comissão ou ingresso por concurso público por ocasião da criação da agência, os mesmos servidores das áreas de Outorga, Fiscalização, Arrecadação e Economia Mineral tiveram que participar da Regulação, desfalcando assim as demais equipes. Atualmente, a ANM busca inserir a regulação em toda a sua estrutura para fomentar a cultura organizacional no tema, mas informa que depende dos cargos em comissão não adicionados pelo MGI (peça 134, p. 5).

Sobre o aumento das atribuições legais e a expansão dos setores regulados pelas agências reguladoras, sem adentrar nos detalhes que serão examinados na questão 3 de auditoria, a ANM teve notório aumento de suas atribuições. A ANM relata que somente na conversão do DNPM em ANM, houve o aporte de 11 novas atribuições (peça 134, p. 6). Posteriormente, a Lei 14.514/2019 inseriu mais 9 atribuições ligadas aos minérios nucleares. Por último, empiricamente, com a proibição das Barragens de Mineração a Montante pela Lei 14.066/2020, a atribuição de fiscalização de Pilhas de Rejeitos, estrutura que substitui as anteriores, também foi acrescentada, somando-se 21 novas atribuições desde 2017. Além dessas, relevante citar as demais atribuições legais para toda administração pública federal relativas à Lei de acesso à Informação e Lei Geral de Proteção de Dados.

Sobre o Dimensionamento da Força de Trabalho – DFT na ANM, a agência relata que participou de projeto piloto, organizado pelo MGI, mas não avançou em razão da sobrecarga de trabalho decorrente justamente do déficit de pessoal (peça 134, p. 4). Ainda sobre DFT, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços públicos-MGI, em reunião com o TCU no âmbito do processo de Acompanhamento (TC 031.788/2023-8), informou que a aplicação de metodologia sobre DFT não é obrigatório, mas considera tal ocorrência na análise para autorizar concurso público por entender que **“o quantitativo de vagas criados por lei não constitui parâmetro suficiente para justificar a realização de concurso”** (peça 127, p. 21, do TC 031.788/2023-8). Ainda na instrução do processo, a equipe de auditoria informa que **não seria o momento adequado para determinar ou recomendar a adoção de DFT em função das atividades envolvidas e a escassez da força de trabalho na agência** (peça 127, p. 22, do TC 031.788/2023-8).

Importante destacar que a ANM vai direcionar 87,8% das 180 vagas do cargo de especialista que compõem o último concurso autorizado pelo MGI para as áreas de Outorga, Fiscalização e Arrecadação e Fiscalização de Receitas, materializando carência dessas áreas (peça 127, p. 23, do TC 031.788/2023-8). Outros processos relacionados à estruturação da ANM constam como Apêndice E no TC 031.788/2023-8.

Não será dado destaque à questão dos anistiados que compõem o quadro da agência, pois trata de questão específica da ANM já exposta e analisada no Relatório de Acompanhamento no TC 022.781/2018-8 (peça 97, p. 23-29, do TC 022.781/2018-8).

Registra-se o item 9.1.3 do Acórdão 2914/2020-TCU-Plenário (peça 100, p. 1, do TC 022.781/2018-8):

“9.1.3. após ter adotado as providências anteriores, caso ainda se verifique a necessidade de adequação dos recursos humanos da agência, apresente ao Ministério da Economia, estudo fundamentado sobre a necessidade de redimensionamento e de alterações em seu quadro de pessoal, com vistas a solucionar as deficiências de pessoal, reiteradamente constatadas por este Tribunal desde 2011”.

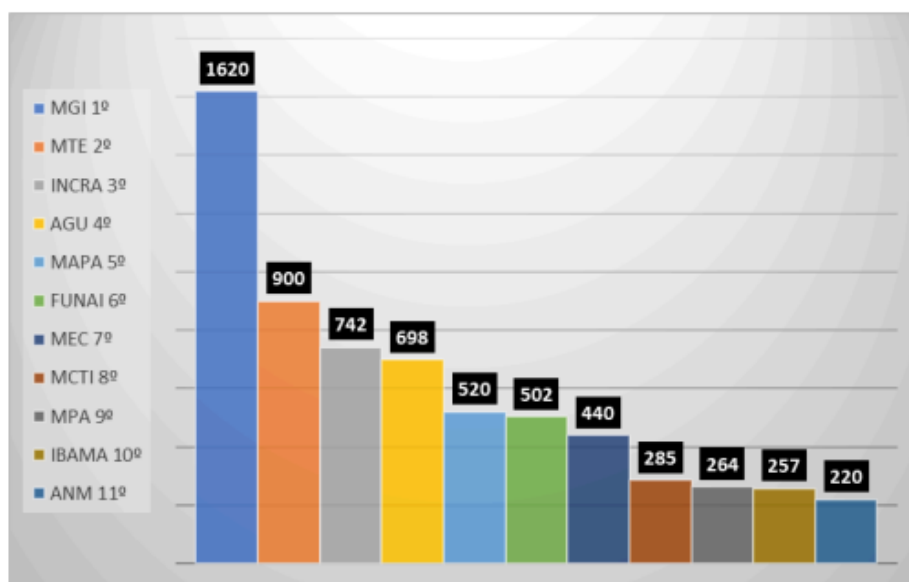
Nas demais etapas de “instrução” do TC 022.781/2018-8 que constam nas peças 144 e 185, não se abordam novamente a questão de pessoal vista na 1 fase do Acompanhamento (peça 97, do TC 022.781/2018-8).

Já na instrução do TC 000.798/2021-5, peça 116, p. 5, revisa-se o item 9.1.3 acima e as tratativas com o MGI sobre o pedido da ANM para realização de novo concurso (p. 6), mas o estudo apresentado não se consubstancia em estudo de dimensionamento de força de trabalho estrito senso.

g. Razões para o déficit de pessoal e seus reflexos

Como causa, sem adentrar nas análises de mérito realizadas pelo órgão responsável, é **inegável a não autorização para realização de concurso público** a fim de repor o quadro de pessoal da ANM, fazendo com que a agência possua hoje (669 servidores) pouco mais da metade do quadro que possuía em 2010 (1196 servidores no DNPM) quando não havia as atribuições de agência reguladora. Isso torna sensível a situação da agência, haja vista as especificidades e complexidades das funções desempenhadas.

Nesse sentido, a ANM traz uma comparação da quantidade de vagas autorizadas pelo MGI para a agência e outros órgãos federais.



Fonte: peça 40, p. 2.

Segundo a ANM, a agência teria sido somente a 11ª em quantidade de vagas atendidas pelo MGI nas últimas autorizações de concurso público até 2024, a par de o déficit de pessoal na agência ser próximo a 70%, conforme peça 40, p.2.

Somam-se a isso a evasão de pessoal em que a principal causa que atinge a ANM é a ocorrência de aposentadorias, com uma média de 38,375 aposentadorias por ano (valores de 2017 a 2024).

A agência informa ter baseado a última Nota Técnica sobre autorização para concurso público nas normas vigentes que regulamentam concurso público: Decreto 9.739/2019 e Instrução Normativa nº 2, de 27 de agosto de 2019 (peça 176, p. 1).

No escopo dos reflexos da escassez de pessoal, passa-se a evidenciar os impactos para agência, para o setor regulado e para o cidadão.

Analisando as informações juntadas aos autos pela ANM, pode-se indicar os efeitos agrupados em: redução da capacidade operacional para responder às necessidades regulatórias setoriais; restrições para realização das fiscalizações; e impactos diretos (interrupção de programas, postergação de regulamentações, aumento de riscos para setor regulado e população etc) e

potenciais (limitação de arrecadação, fragilidade institucional das agências) para cumprimento da missão institucional e para os cidadãos.

Sobre a redução da capacidade operacional para responder às necessidades regulatórias setoriais, a ANM aponta que o fato de haver somente 30% dos servidores previstos na lei de criação da ANM (peça 37, p. 4) prejudica o cumprimento da agenda regulatória, sendo a escassez de servidores e o acúmulo de funções e atividades rotineiras ou urgentes uma das causas de baixo cumprimento da agenda regulatória que se encerra o triênio em 31/12/2024 (apenas 20% dos projetos concluídos até 03/12/2024), conforme peça 37, p.2. Contudo, é fundamental frisar que a agenda regulatória foi proposta para o biênio 2022/2023, passando a ser trienal por revisão extraordinária (peça 37, p. 1). Além disso, o indicador da Regulação é o pior indicador da agência, atingindo 66,9%, onde o segundo pior teria um índice de 90,0% para a área de outorga (peça 37, p. 2).

Sobre as restrições para realização das fiscalizações, a ANM informa que possui apenas 7 servidores responsáveis pela fiscalização da CFEM com reflexos em “riscos de falhas na fiscalização e perda de créditos e arrecadação, com renúncia receitas, o que julga a ANM como algo inaceitável tendo em vista o déficit fiscal pelo qual atravessa o país”. Cita-se o caso da superintendência de fiscalização de barragens que recebeu servidores, em que pese ter recebido também nova carga de responsabilidade antes não prevista. Ainda informa que há forte necessidade de investimento em geoprocessamento em função da natureza das atividades de Outorga de títulos e disponibilidade de área, mas sem orçamento para tal. Em vertente semelhante (evolução de fiscalização remota geoespacial), menciona-se a urgência de atividades de fiscalização das atividades garimpeiras na Amazônia, sobretudo no Tapajós, onde havia intenção de criar unidade avançada em Itaituba, mas não há servidores para implementar tal unidade (peça 41, p.6).

Ainda sobre fiscalização, relevante citar o descrito no relatório de auditoria TC- 005.747/2022-8 sobre a ANM. O relatório aponta que, em 2022, a ANM fiscalizou apenas dezessete empresas de mineração (existiam 39.024 processos ativos nas fases de concessão de lavra, lavra garimpeira, licenciamento) e, no período de 2017 a 2021, foram fiscalizados apenas 1,1% de 6.154 processos ativos na fase de concessão de lavra (peça 82, p. 25-26, do TC-055.747/2022/8). O relatório aponta que a equipe de fiscalização da Cfem contava com apenas 4 (quatro) servidores e um chefe, mas seriam necessários mais de 200 servidores (peça 82, p. 28, do TC-055.747/2022/8).

Sobre os impactos diretos e potenciais para cumprimento da missão institucional e para os cidadãos, a possível perda de arrecadação bilionária, baixa capacidade de exercer seu poder de polícia e reduzido poder dissuasório para ilegalidade e clandestinidade parecem ser os reflexos mais graves.

Os impactos diretamente notórios estão relacionados às possíveis perdas bilionárias de arrecadação que estão indicadas nos relatórios do TCU e da CGU, destacando-se que os valores podem ultrapassar R\$ 10 bilhões não arrecadados entre 2014 e 2021 (peça 82, p.12 do TC 005.747/2022-8).

No entanto, a falta de servidores impacta a capacidade do poder de polícia da agência e o papel dissuasório da fiscalização, com sérios reflexos para a sociedade. A ANM informa que, **mais de 40% dos atuais servidores ativos já se encontram em abono de permanência** e devido à falta de recursos para modernização de sua sistemática fiscalizatória, há favorecimento para a ilegalidade e a clandestinidade (peça 38, p.1), prejudicando a atuação em situações complexas e danosas como os desastres ocorridos em Minas Gerais que dispensam comentários das consequências, mas outros problemas de menor escala, como rompimento de barragem de garimpo ilegal que poluíram rios com impactos ambientais e humanos para aqueles que dependem

diretamente dos rios afetados (<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2025/02/14/barragem-de-garimpo-ilegal-cede-e-dejetos-poluem-rios-no-amapa.ghtml>).

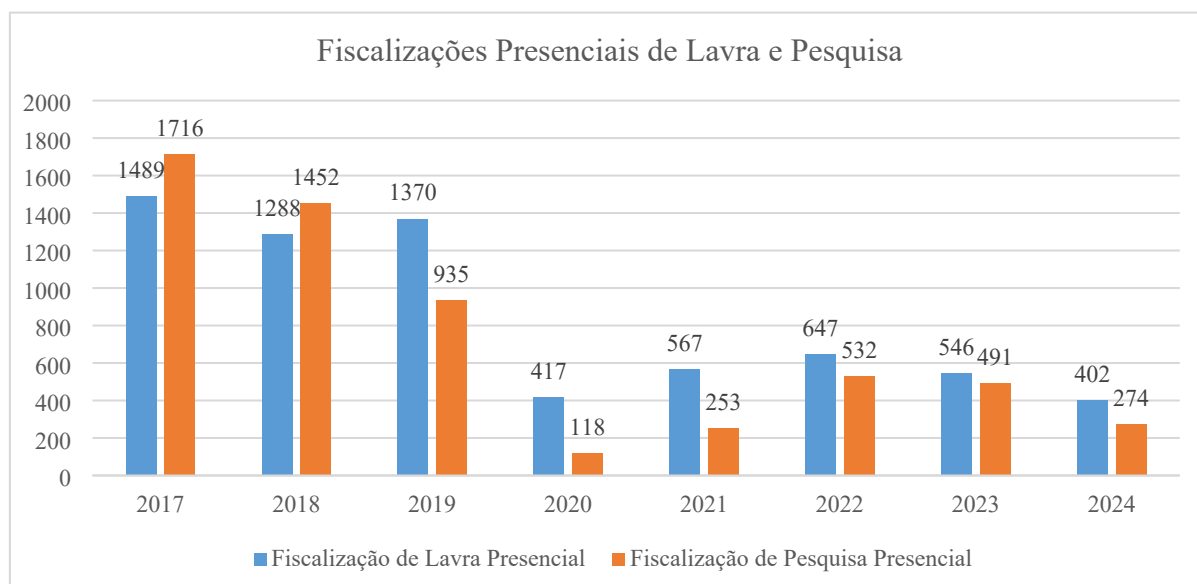
A ANM não possui reflexos imediatos diretamente sobre os cidadãos por regular um serviço público de usufruto generalizado, como a Aneel ou Anatel.

Materializando os números de fiscalizações, denota-se redução na quantidade de ações de fiscalização realizadas pela ANM ao longo dos anos, conforme figura abaixo.

Área Fiscalizada	Modalidade/Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fiscalização de Lavra	Presencial	1489	1288	1370	417	567	647	546	402
	Remoto	0	0	0	37	844	332	312	781
Fiscalização de Pesquisa	Presencial	1716	1452	935	118	253	532	491	274
Fiscalização de PLG/Extração	Presencial	61	41	109	20	10	37	85	34
Extração Mineral Não Autorizada	Presencial	1217	1012	658	314	347	570	368	398
Outras	Presencial	641	485	453	208	219	338	203	178

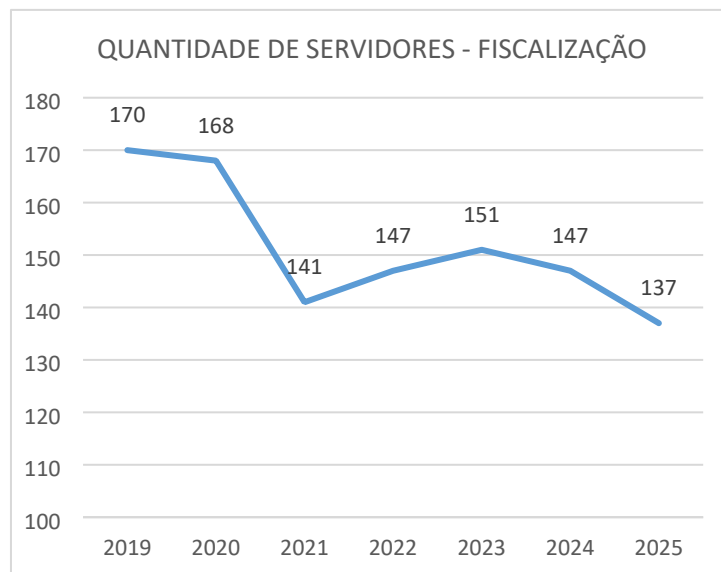
Peça 215, p.2.

Colocando em termos visuais a **fiscalização de Lavra e Pesquisa Mineral**, nota-se queda acentuada nas fiscalizações presenciais realizadas pela ANM, realizando, em 2024, aproximadamente 20% das conjugadas em 2017.



Fonte: Peça 215, p.2.

Em termos quantitativos de servidores, observa-se uma redução de aproximadamente 20% do número de fiscais na ANM: 170 em 2019 137 em 2025.



Fonte: peça 219, p. 2.

h. Conclusão

A análise da situação atual dos servidores da Agência Nacional de Mineração (ANM) revela um quadro preocupante de “déficit” de pessoal, que se deve principalmente à falta de autorização para a realização de concursos públicos. Desde a criação da ANM em 2017, a agência tem enfrentado uma redução contínua no número de servidores efetivos, com um déficit que chegou a 67% em 2024. A ANM foi criada com base na estrutura do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e deveria contar com 1.200 servidores efetivos, mas atualmente possui apenas 669 servidores ocupando cargos. A evasão de pessoal, principalmente por aposentadorias, contribui para essa situação, com uma média de 38 aposentadorias por ano entre 2017 e 2024, mas 40% dos atuais servidores já podem se aposentar. Além disso, a ANM enfrenta desafios adicionais devido à expansão de suas atribuições legais e à necessidade de adaptação ao processo regulatório moderno, que inclui novas exigências como Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Consultas Públicas.

As evidências indicam que as possíveis consequências desse déficit de pessoal são significativas e afetam diretamente a capacidade da ANM de cumprir sua missão institucional. A escassez de servidores prejudica a capacidade operacional da agência, resultando em uma baixa taxa de cumprimento da agenda regulatória e restrições na realização de fiscalizações. Em 2022, por exemplo, a ANM fiscalizou apenas 17 empresas de mineração, enquanto havia mais de 39.000 processos ativos. A falta de pessoal também impacta a capacidade da ANM de exercer seu poder de polícia e de dissuadir atividades ilegais e clandestinas, mitigando a ocorrência de desastres ambientais, a exemplo do rompimento de barragens de garimpo ilegal. Além disso, a ANM enfrenta possíveis perdas bilionárias de arrecadação, com valores não arrecadados que podem ultrapassar R\$ 10 bilhões entre 2014 e 2021. Acrescente-se a convergência entre a queda nas fiscalizações realizadas pela agência e a redução na quantidade de servidores lotados nessa área. Esses desafios destacam a necessidade do quadro de servidores da ANM para garantir a proteção ambiental e a segurança das atividades de mineração no Brasil.

3. Análise da situação atual dos servidores da Aneel

a. Previsão legal

A Aneel, autarquia sob regime especial criada pela Lei nº 9.427, de 1996, tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica de todo território nacional, em conformidade com as políticas e diretrizes do Governo Federal. O Decreto 2.335/1997 constituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica -Aneel, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança.

b. Evolução do quadro efetivo

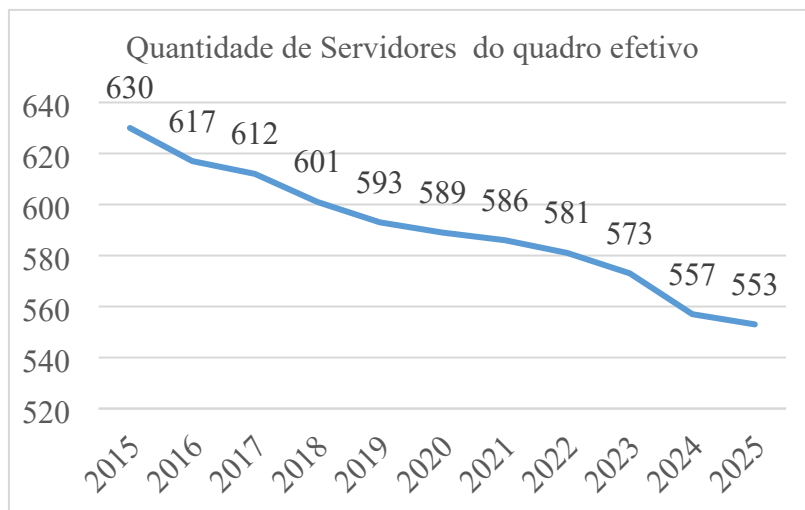
A lei 10.871/2004 prevê um quadro de **servidores efetivos de 765 servidores** entre Especialistas em Regulação, Analistas Administrativos e Técnicos Administrativos para a Agência Nacional de Energia Elétrica-Aneel. **Cabe ressaltar que a Aneel é a única agência que não possui técnicos em regulação.**

Aneel	Cargo	Quantidade
	Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Energia	365
	Analista Administrativo	200
	Técnico Administrativo	200

Fonte: Lei 10.871/2004.

O gráfico abaixo retrata a evolução dos **servidores efetivos nos últimos 10 anos**, mostrando aspecto continuamente decrescente, revelando um déficit de aproximadamente 27%, tendo como referência janeiro de 2025 (peça 145, p. 9). Em 2015, essa diferença em relação ao teto previsto em lei era em torno de 18%.

A agência mostra notória redução do quadro de pessoal, com redução constante nos último 10 anos, sendo que o último concurso realizado pela agência foi há 15 anos, em 2010. E ainda que, haja a nomeação dos 40 cargos previstos no CPNU ou o dobro das dessas vagas, não haverá a reposição do quadro que agência possuía em 2014. Em janeiro de 2025, a Aneel possuía 553 servidores (peça 145, p. 9), fazendo com que as 40 vagas oriundas do CPNU façam a agência registrar o mesmo “déficit” de 2019, ou seja, 593 servidores.



Fonte: peça 43, p. 16.

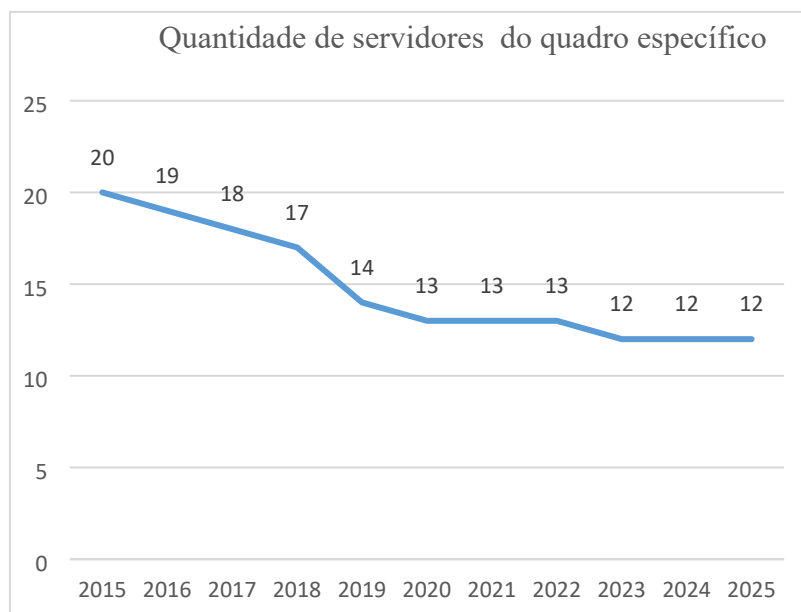
Soma-se a esse fato a previsão de 3 aposentadorias neste ano (considerando a média dos últimos 5 anos), mas **já existem 19 servidores em abono permanência** que podem se aposentar a qualquer momento, agravando a situação do déficit atual de mais de 200 servidores efetivos em relação ao previsto em lei.

Ano	2020	2021	2022	2023	2024	2025(Média)
Aposentadorias	2	5	3	5	1	3,2

Fonte : peça 145, p. 9.

c. Evolução dos quadros específicos

Importa destacar que a Lei 9.986/2000 criou o Quadro Específico de agências reguladoras. Para a Aneel, o Art. 29 prevê a criação dos servidores do Quadro Efetivo da Aneel composto por servidores que tenham sido redistribuídos para a Agência até a data da promulgação da Lei. A figura abaixo mostra que, nos últimos 10 anos, a Aneel teve sua força de trabalho reduzida em 8 servidores do Quadro Específico. Em 2004, a ANEEL contava com 24 servidores do QE. Esse quantitativo apresentou queda significativa nos últimos 10 (dez) anos. No ano de 2015, a Agência contava com 20 servidores do QE, mas, em janeiro de 2025, o número foi reduzido para 12 servidores.



Fonte: Peça 145, p. 13.

No caso dos servidores do Quadro específico, há o agravante de que se trata de quadro em extinção não havendo possibilidade de reposição. Quando adicionamos a informação anterior ao fato de haver, em média, 1 aposentadoria desses servidores ao ano, chega-se à conclusão de que, nos próximos 12 anos, não haverá tais servidores constituindo os quadros da Aneel, sem a possibilidade de reposição por qualquer forma. Ressalta-se que dos 12 servidores do quadro específico, 6 já podem se aposentar a qualquer momento (peça 145, p. 13).

d. Cessão/Requisição

No que tange à **cessão ou requisição** de servidores da agência, percebe-se, pelo ilustrado abaixo, um quadro de estabilidade das cessões e requisições nos últimos 5 anos, em torno de 29 servidores em média, representando 5,1 % da força de trabalho disponível. No entanto, é fundamental registrar que muitos desses servidores emprestam sua qualificação para atuar em diversos órgãos governamentais em função da complexidade do tema da agência reguladora (peça 145, p. 13).

Ano	2020	2021	2022	2023	2024
Servidores cedidos/requisitados	28	23	27	34	33

Fonte: peça 145, p. 13.

Relevante citar que há servidores requisitados da Aneel na presidência da Empresa de Pesquisa Energética-EPE e na secretaria-executiva do MME, por exemplo.

Adiciona-se que a especificidade dos trabalhos de regulação e fiscalização setorial desenvolvidos pela agência torna natural e saudável que haja algum compartilhamento de conhecimentos e contribuição técnica com demais órgãos do governo federal.

e. Evasão de pessoal

Além dos déficits de pessoal em relação ao previsto em lei, é importante destacar a evasão dos quadros ativos da agência. A figura abaixo mostra o retrato da saída dos servidores nos últimos 10 anos. A média de evasão, incluindo aposentadorias, considerando os últimos 10 anos é de superior a 10 servidores por ano, sendo 103 servidores de 2015 a 2024.

Motivo/Ano	2015/2024
Aposentadoria	40
demissão	2
Exoneração a pedido	18
falecimento	5
pedido de vacância	38
Total	103
Média	10,3

Fonte: peça 43, p. 17.

No caso da Aneel, mais da metade da evasão de servidores (54%) é motivada por exoneração a pedido e pedidos de vacância, possivelmente reflexo da capacidade técnica e intelectual dos servidores. A Aneel informa que 19 servidores efetivos já recebem abono permanência e podem se aposentar a qualquer momento (peça 145, p.9).

Sobre a evasão, nota-se que a agência possui controle sobre as razões de redução dos quadros em função da discriminação das causas enviadas e o número anual de saída de servidores é, em média, 1,8% da força de trabalho disponível.

f. Sobre o déficit de servidores em relação à lei na Aneel

As informações já descritas mostram uma considerável redução no quadro de servidores efetivos da agência em contraponto aos diversos pedidos de concurso público aos ministérios responsáveis, progredindo-se até um déficit de 27% em 2024, em relação aos 765 cargos previstos na Lei 10.871/2004. A Aneel ficou sem concurso público por 15 anos, tendo realizado seu último concurso em 2010, mas foi objeto de 40 vagas no CPNU a serem nomeados em 2025 (peça 43, p. 16).

Sobre os critérios usados e/ou normativos internos que balizam as alocações de pessoal na agência, na Aneel, a Portaria 5.655/2019 (<https://www2.aneel.gov.br/cedoc/prt20195655.pdf>) trata dos procedimentos gerais referentes à lotação e à movimentação interna de servidores a serem observados no âmbito da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

Dentro da análise sobre a força de trabalho na agência, é imperioso atentar para três fatos comuns às agências que podem afetar a percepção dos números sobre o déficit de pessoal: **a adoção de processo eletrônico de forma extensiva, a evolução do processo regulatório e o aumento das atribuições legais e a expansão dos setores regulados pelas agências reguladoras.**

A análise desses fatores são fundamentais para a correta percepção quando se comparam os números de servidores disponíveis e o limite estabelecido em lei (o dito déficit), pois não se pode inferir que exista falta de servidores ou reflexos negativos em razão da força de trabalho atualmente disponível em uma realidade que denote redução de tarefas, diminuição no volume de demandas, simplificação generalizada de processos, retirada de atribuições legais ou contração do setor regulado.

Sobre a adoção de processo eletrônico de forma extensiva, é notório, nos últimos anos, inúmeros entes públicos passaram a **utilizar de forma extensiva o processo eletrônico** como meio oficial para a instrução processual, além de outras ferramentas de T.I nos processos de trabalho rotineiros (a exemplo de plataformas para reuniões virtuais etc). Assim, face a esse fato comum a todas as agências, fundamental estabelecer se a adoção dos processos eletrônicos foi um fator atenuante ou agravante do constante e crescente déficit no quadro de servidores efetivos.

Sobre essa adoção do processo eletrônico, a Aneel informou que processo administrativo eletrônico foi implantado para toda a ANEEL em janeiro de 2016, com o sistema SICNET2. Antes disso, ele funcionava para alguns processos em projetos piloto. A utilização do SICNET2 permitiu uma tramitação mais rápida dos processos, eliminando a necessidade de impressão e movimentação física de documentos. Isso resultou em uma maior agilidade na conclusão dos processos. A mais recente mudança ocorreu em 2025, quando foi adotado o sistema “SEI!” pela agência (peça 145, p 14).

A Aneel informa que a adoção do processo eletrônico trouxe redução da demanda de trabalho e para a celeridade processual na ANEEL, pois agregou padronização e automatização dos procedimentos, a eliminação da necessidade de documentos físicos e o controle mais rigoroso na inclusão e compartilhamento de arquivos resultaram em processos mais rápidos, eficientes e seguros, beneficiando tanto a Agência quanto o público externo. Apesar não deixar expressamente registrado, a Aneel traz conteúdo semelhante às demais agências com foco nas atividades de gestão processual e agilidade na tramitação, mas não houve ganhos que reduziram a carga de trabalho das atividades principais alheias à gestão processual (peça 145, p 14).

A ANEEL não trouxe informações sobre outras transformações tecnológicas ou automações que se refletiram na demanda de trabalho.

Sobre a evolução do processo regulatório, é importante ressaltar que, quando o quadro efetivo de pessoal das agências reguladoras foi criado em 2004, não havia a obrigatoriedade de AIR, ARR, Tomada de Subsídios, Consulta pública e Audiência pública. Essas previsões legais foram sendo estabelecidas nas Leis 13.874/2019, 13.848/2019 e Decreto 10.411/2020, apesar de já serem utilizadas por agências reguladoras federais. Todos esses instrumentos fortalecem a transparência, fomentam a participação social e aumentam a qualidade das decisões das agências, mas inevitavelmente agregam maior carga de trabalho à área fim correlata.

Sobre o processo regulatório, a Aneel destaca que o ciclo regulatório da ANEEL possui duas etapas de consulta pública, incluindo a possibilidade de elaboração de uma tomada de subsídios antes da análise de impacto regulatório - AIR. As análises de casos concretos são conduzidas pelas mesmas equipes que regulam e competem por recursos humanos.



Fonte: peça 145, p. 14.

A qualidade da regulação depende diretamente da qualidade do processo regulatório, incluindo o AIR. Contudo, a ANEEL enfrenta um grave problema de insuficiência de equipe, pois os servidores não trabalham exclusivamente com regulação, atendendo demandas de casos concretos, apoio à Procuradoria em ações judiciais e demandas dos órgãos de controle. Hoje há aproximadamente 59 servidores que trabalham diretamente com regulação na ANEEL: 19 na regulação da geração e do mercado; 23 na regulação da transmissão e distribuição; 6 na regulação financeira; 11 na regulação econômica; e 7 na regulação da transição energética, pesquisa e desenvolvimento e eficiência energética (peça 145, p. 14).

Desde a implementação da Norma Organizacional 40/2017 que trata sobre AIR, a ANEEL realizou um total de 82 AIRs e 11 ARRs, representando desafio frente a redução constante do quadro de servidores. O aumento da complexidade do processo regulatório trouxe benefícios significativos para a qualidade dos regulamentos da ANEEL, mas agrega desafios sobre recursos humanos e tempestividade das soluções (peça 145, p. 15). Esses números indicam 93 instruções, **aproximadamente 1 instrução por mês** desde 2017 pela agência.

Sobre o aumento das atribuições legais e a expansão dos setores regulados pelas agências reguladoras, sem adentrar nos detalhes que serão examinados na questão 3 de auditoria, a Aneel teve sensível aumento de suas atribuições presentes: na Lei 13.360/2016; Lei 14.385/2022; Lei 13.182/2015; Lei 13.203/2015; Lei 14.300/2022; Lei 12.783/2013; Lei 12.212/2010; Lei 12.111/2009; Lei 10.848/2004; e demais atribuições legais para toda administração pública federal relativas à Lei de acesso à Informação, Lei Geral de Proteção de Dados.

Sobre expansão do setor regulado, os números do setor elétrico brasileiro materializam uma expansão notável: Geração Centralizada: 81 GW (2001) para 208 GW (2024), crescimento de 157%; Geração Distribuída MMDG: 0 GW em 2012 para 34,5 GW em 2024, representando 4,4 milhões de consumidores e superior a duas usinas de Itaipu, com 14GW (maior geradora de energia do mundo); Linhas de Transmissão: 70 mil Km em 2001 para 172 mil Km em 2023, aumento de 145%, equivalente a mais de 4 voltas no planeta; Aumento de 540% do número de agentes CCEE considerando o período de 2013 a 2024; e Aumento de 2.294% do número de agentes no Operador Nacional do Sistema Elétrico Brasileiro-ONS, considerando o período de 1999 a 2023; aumento da arrecadação da taxa de fiscalização que cresceu mais de 500% desde 1998, passando de menos de R\$ 200 milhões para mais de R\$ 1,14 bilhão em 2024 (peça 44, p. 3 e peça 145, p. 19).

Sobre o Dimensionamento da Força de Trabalho – DFT propriamente dito, a agência, informa que, desde 2016, tem encaminhado solicitações anuais ao MGI para autorização de novo concurso público buscando o preenchimento do quadro de Especialistas em Regulação, Analistas e Técnicos

Administrativos (peça 145, p. 11). Além das solicitações de concurso público para cargos efetivos, a Aneel tem buscado junto ao MGI a contratação por tempo determinado de profissionais de nível superior (Lei 8.745/93), movimentação para composição da força de trabalho (IN70/2022 e Portaria SEDGG/ME 8.471/2022) contando hoje com 10 empregados públicos da INFRAERO (peça 145, p. 12).

Em outubro de 2023, a Aneel firmou Termo de Compromisso com o MGI para aplicar modelo referencial de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT) no âmbito da Agência, com a realização de testes piloto na SGP, gerência do GDG e coordenações da SGA, DFF, STD e SCE. **O DFT foi incluído no Planejamento Estratégico 2024-2027** para aplicar a metodologia prevista na Portaria SEDGG/ME 7.888/2022 em todas as unidades organizacionais da Agência (peça 145, p. 12).

g. Razões para o déficit de pessoal e seus reflexos

A Aneel informou que foram solicitadas, de forma contínua, diversas realizações para concurso público nos últimos anos a fim de recompor a força de trabalho desde 2016, salvo por uma autorização para contratação de 50 servidores no CPNU em 2024, com previsão de nomeação ao longo de 2025 (peça 145, p. 11), sem condições de repor a metade da evasão ocorrida nos últimos 10 anos em 103 servidores.

Nesse sentido, importante que, tendo por base a fundamentação prevista na solicitação de concurso para efetivos e temporários em 2020 (peça 177, p. 7), a agência se baseia nos normativos legais vigentes para solicitação de concursos públicos, ou seja, o Decreto 9.739/2019 ainda vigente.

Sobre a previsão legal de extinção do Quadro Específico, tal fato é materializado com o mero decurso do tempo conforme previsto na Lei 9.986/2000, Art.19, § 2º, estabelecendo que os Quadros de Pessoal Específico têm caráter temporário, extinguindo-se as vagas nele alocadas à medida em que ocorrem as vacâncias.

Já sobre os aperfeiçoamentos legais do processo regulatório, que aumentaram a demanda de trabalho, sobretudo nas áreas finalísticas, essas causas se materializam nas Leis que estabelecem instrumentos: Lei 13.848/2019, art. 5º e art.12, e Decreto 10.411/2020 tornam obrigatórios AIR e ARR; e a Lei 13.848/2019, art. 9º, torna obrigatória a Consulta pública e faculta Audiência Pública estabelecendo prazos para a publicação dos relatórios dessas audiências.

No escopo dos reflexos da escassez de pessoal, passa-se a evidenciar os impactos para agência, para o setor regulado e para o cidadão.

Analisando as informações juntadas aos autos pela Aneel, pode-se indicar os efeitos agrupados em: redução da capacidade operacional para responder às necessidades regulatórias setoriais; restrições para realização das fiscalizações; e impactos diretos (interrupção de programas, postergação de regulamentações, aumento de riscos para setor regulado e população etc) e potenciais (limitação de arrecadação, fragilidade institucional das agências) para cumprimento da missão institucional e para os cidadãos.

Sobre a redução da capacidade operacional para responder às necessidades regulatórias setoriais, a Aneel destaca que a Superintendência de Regulação da Geração e do Mercado (SGM) elaborou um indicador que captura a quantidade de demandas de instruções normativas prioritárias **inicialmente não programadas** em comparação com a quantidade das atividades da agenda regulatória aprovada pela Diretoria da ANEEL. O indicador foi elaborado no final de 2024, mas foi realizado um *backtest* para se obter sua apuração referente a todo o ano de 2024.

O indicador é definido por: $\text{Indicador} = (\text{n}^\circ \text{ de demandas prioritárias não programadas} / \text{n}^\circ \text{ de demandas da agenda regulatória "original" do início de 2024}) * 100$.

A agenda regulatória aprovada pela diretoria em 2023 para 2024/2025 continha 11 atividades normativas relevantes da regulação com os temas: atualização da metodologia do PLD teto do Mercado de Curto Prazo (MCP); aprimoramento do monitoramento prudencial (fator de alavancagem dos agentes atuantes na CCEE); estabelecimento dos critérios para lidar com o *curtailment*; avaliação quanto à necessidade de regulamentação do *constrained-off* de hidroelétricas; adequações regulatórias para a inserção de sistemas de armazenamento (baterias e usinas hidroelétricas reversíveis); adequações regulatórias para implantação e exploração de usinas offshore; definição de ambientes controlados (*sandboxes*) para tratar da prestação de serviços ancilares; dentre outros. Para o cálculo do indicador, deve-se avaliar quais outras atividades regulatórias urgentes, não previstas, e com relevância equivalente foram necessárias de serem tratadas ao longo do mesmo período. Ao longo de 2024, observou-se 10 atividades normativas também relevantes (peça 145, p. 15).

Decorrentes de diversas regulamentações (Decreto 11.835/2023; Resolução CNPE 1/202403/24 etc), o indicador **apurado registrou o valor de 90,9%**, indicando quase o mesmo número de instruções normativas relevantes, **mas não previstas inicialmente**. Assim, como não há força de trabalho suficiente para absorver a demanda não planejada, há sensível adiamento dos temas inicialmente propostos, adiando decisões sobre demandas regulatórias relevantes para o desenvolvimento do setor.

Ainda sobre regulação, a agência informa que possui um passivo de 380 demandas de empresas sobre casos concretos a serem resolvidos e um estoque regulatório com cerca de 80 instruções sobre procedimentos e regras de comercialização de energia (peça 44, p. 8).

Sobre as atividades de fiscalização da agência e seus impactos sobre questões de segurança, o TCU, no âmbito do TC 010.475/2019-2 de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, analisou a fiscalização e monitoramento relacionados à segurança de barragens de geração de energia elétrica e concluiu que “se toda a equipe de fiscalização própria e conveniada tivesse dedicação exclusiva seria suficiente apenas para a atividade de segurança de barragens” (peça 146, p.6). Nesse contexto, relevante citar que a Aneel informa que, em 2020, possuía 1.651 barragens a fiscalizar e grande parte delas com estruturas classificadas como de “Alto Dano Potencial Associado”, o que denota a importância de ações preventivas da agência (peça 177, p. 5).

Ainda sobre alguns números de servidores na Aneel, chama a atenção o número de servidores que integravam a antiga Superintendência de Fiscalização de Serviços de Geração-SFG **no ano de 2022** (antes de haver reestruturação com diversas junções das áreas da Aneel): 27 servidores, indicando, em média, 1 servidor para cada unidade federativa. Atualmente, a Superintendência de Fiscalização Técnica dos Serviços de Energia Elétrica (SFT) possui 46 servidores para fiscalizar todo o sistema elétrico nacional: “27.000 agentes de geração, 289 de transmissão, 101 de distribuição e 172.000 quilômetros de linhas de transmissão — extensão que supera quatro voltas completas ao redor da Terra”. Destaca-se que os cortes orçamentários de 2024 levaram a agência a encerrar um contrato de apoio ao Geoprocessamento que auxiliava em algumas fiscalizações remotas, agravando a situação na área de fiscalização (peça 44, p. 4-5).

Sobre impactos potenciais para os cidadãos, na área de regulação, citam-se as compensações pagas aos consumidores que, após nova regulamentação, superou R\$ 1 bilhão em 2023 e os índices apurados pela Aneel denotam evolução na qualidade dos serviços de distribuição (<https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/noticias/2024/aneel-divulga-os-resultados-do-desempenho-das-distribuidoras-na-continuidade-do-fornecimento-de-energia-eletrica-em-2023>).

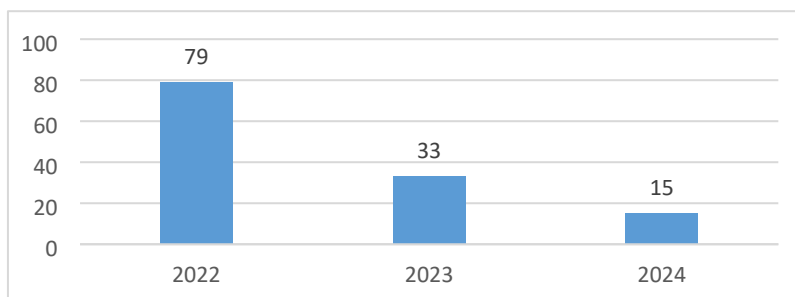
Na área de energia, as regulamentações da agência possuem impactos sobre as faturas de energia, a exemplo das bandeiras tarifárias.

Em outra área de riscos, as fiscalizações da agência sobre a transmissão de energia são fundamentais para a redução de desligamentos ou apagões em razão de queimadas, com reflexos na segurança do abastecimento de energia. Atualmente, as fiscalizações são realizadas com trabalhos de campo e com uso de monitoramento das linhas de transmissão com sistema GGT (<https://www.gov.br/aneel/pt-br/assuntos/transmissao/ggt>). A agência cita que a SFT consegue fiscalizar menos de 30% do que seria necessário, o que pode resultar em potencial deterioração da qualidade dos serviços (peça 44, p. 6), com uma equipe que depende crucialmente de recursos humanos, mas não é renovado desde 2010 (peça 44, p. 5).

A agência entende que a SFT (responsável por fiscalizar e monitorar a geração, a transmissão e distribuição de energia) consegue fiscalizar menos de 30% do que seria necessário, o que pode resultar em potencial deterioração da qualidade dos serviços (peça 44, p. 6), com uma equipe que depende crucialmente de recursos humanos, mas não é renovada desde 2010 (peça 44, p. 5).

Tomando como base a sensível situação das fiscalizações sobre barragens (já analisada no âmbito do TC 010.475/2019-2 de relatoria do Ministro Jorge Oliveira), a análise dos Relatórios de Classificação de Barragens da Aneel (Aneel, 2025) indica uma redução considerável de fiscalizações realizadas pela agência, chegando ao menor nível dos últimos 3 anos.

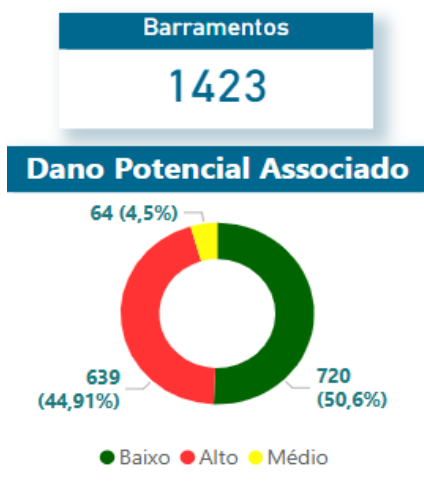
Quantidade de fiscalizações de barragens presenciais pela Aneel.



Fonte: Relatórios de classificação de barragens (Aneel, 2025).

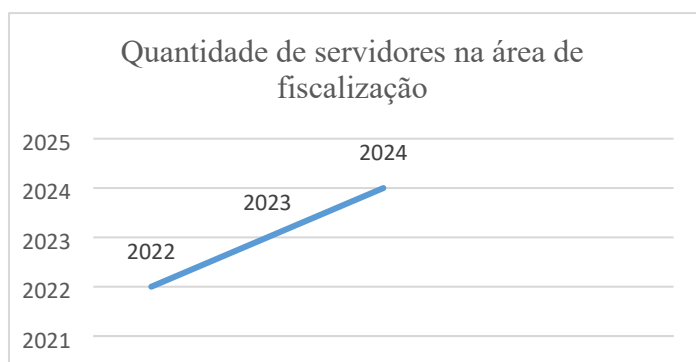
Consultando o Painel Interativo da Aneel (<https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/geracao>) sobre segurança de barragens, informa-se que há 639 barramentos com “Dano Potencial Associado” classificado como “Alto”. Em 2023 e 2024, as 48 Fiscalizações realizadas representam 7,5% dessas barragens. Com a quantidade de fiscalizações realizadas em 2024 (15 fiscalizações presenciais), demoraria mais de 40 anos para visitar essas 639 barragens mais sensíveis.

Classificação de barragens quanto ao dano potencial associado.



Fonte: Painel Interativo (<https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/geracao>).

Em relação ao número de servidores na área de fiscalização, temos uma gradativa redução do quadro de agentes para fiscalizações da agência.



Fonte: peça 145, p,11.

h. Conclusão

A análise do quadro de pessoal da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) revela uma situação preocupante de redução de servidores, que tem se agravado ao longo dos anos. A Lei 10.871/2004 estabeleceu um quadro de 765 servidores efetivos, mas em janeiro de 2025, a Aneel conta com apenas 553 servidores, representando um “déficit” de aproximadamente 27%. Este déficit é evidenciado pela ausência de concursos públicos desde 2010, o que impossibilita a reposição adequada do quadro de pessoal. Além disso, a previsão de aposentadorias e a existência de servidores em abono permanência agravam a situação, com mais de 200 servidores efetivos a menos em relação ao previsto em lei. A redução do quadro específico, que está em extinção, também contribui para a diminuição da força de trabalho, sem possibilidade de reposição. A cessão e requisição de servidores para outros órgãos governamentais, como a Empresa de Pesquisa Energética e o Ministério de Minas e Energia, intensificam a contração da força de trabalho nos quadros da Aneel.

As possíveis consequências desse “déficit” de pessoal são amplas e podem impactar diretamente a capacidade da Aneel de cumprir sua missão regulatória e fiscalizatória. A redução no número de servidores tem se alinhado à diminuição da capacidade operacional para responder às necessidades regulatórias setoriais, com adiamento de temas inicialmente propostos e um passivo de demandas de empresas sobre casos concretos. A insuficiência de equipe afeta a qualidade do processo regulatório, que depende de análises de impacto regulatório e consultas públicas. Na área de fiscalização, a redução de pessoal limita a atuação sobre questões de segurança, como a fiscalização de barragens e distribuidoras de energia. A falta de recursos humanos também impacta a capacidade de realizar fiscalizações remotas e monitoramento geoespacial, essenciais para a segurança do abastecimento de energia. Em suma, a redução na força de trabalho na Aneel não só compromete a eficiência e eficácia da agência, mas favorece também impactos negativos para o setor regulado e para os cidadãos, que dependem de serviços de energia elétrica seguros e de qualidade.

4. Análise da situação atual dos servidores da Anatel

a. Previsão legal

A lei 9.478/97 criou a Anatel e o Decreto 2.455/1998 implanta a Agência sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança.

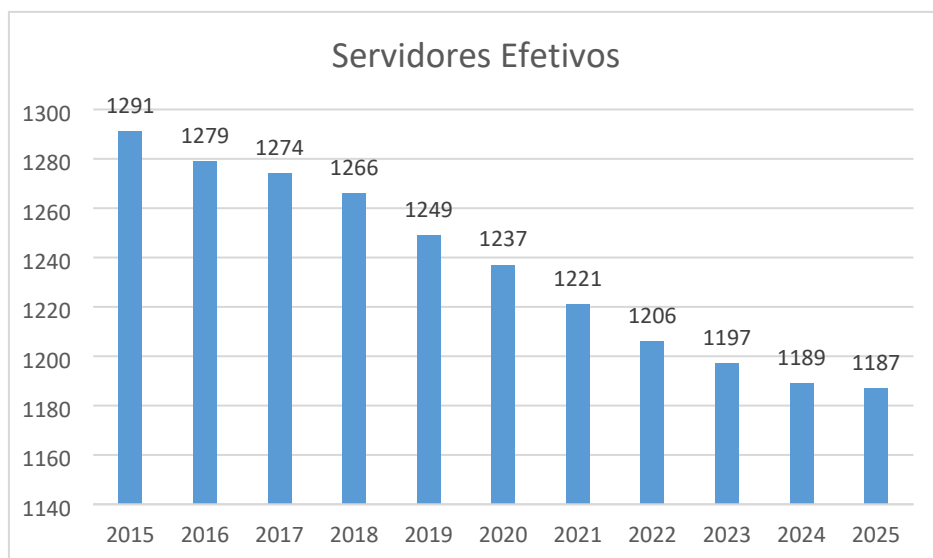
b. Evolução do quadro efetivo

A lei 10.871/2004 prevê um quadro de **servidores efetivos de 1.690 servidores** entre Especialistas em Regulação, Analistas Administrativos, Técnico em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações e Técnicos Administrativos para a Agência Nacional de Telecomunicações-Anatel.

	Cargo	Quantidade
Anatel	Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações	720
	Técnico em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações	485
	Analista Administrativo	250
	Técnico Administrativo	235

Fonte: Lei 10.871/2004.

O gráfico abaixo retrata a evolução dos **servidores efetivos nos últimos 10 anos**, mostrando aspecto continuamente decrescente, revelando um “déficit” de aproximadamente 30% em 2025 (1.187 em relação aos 1.690 previstos em lei), tendo como referência janeiro de 2025 (peça 122, p. 1). Em 2015, essa diferença em relação ao teto previsto em lei era em torno de 24%.

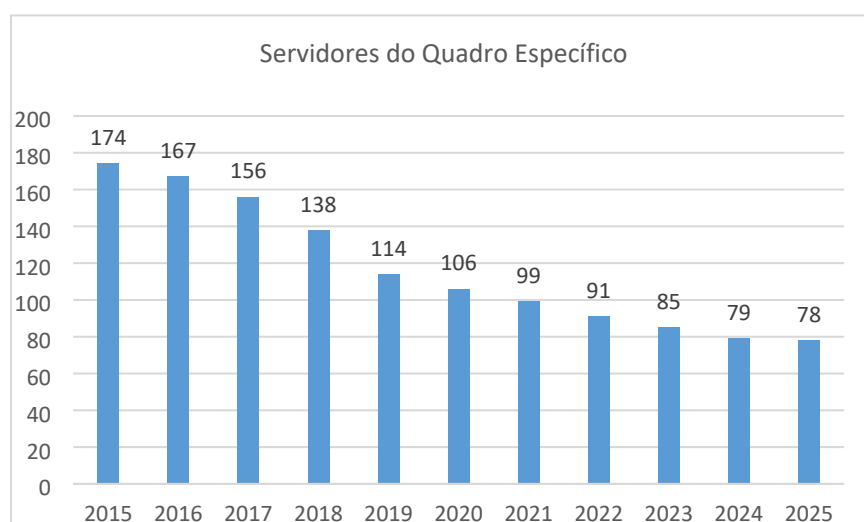


Fonte: peça 130, p. 5.

A agência possui mais de 400 cargos vagos efetivos e previsão de 50 nomeações para o ano de 2025, retornado ao déficit que possuía em 2020 (peça 130, p. 5). Soma-se a esse fato a previsão de 6 aposentadorias neste ano, mas já existem **23 servidores em abono permanência** que podem se aposentar a qualquer momento.

c. Evolução dos quadros específicos

Importa destacar que a Lei 9.986/2000 criou o Quadro Específico de agências reguladoras. Para a Anatel, o Art. 29 prevê a criação dos servidores do Quadro Efetivo da Anatel composto por servidores que tenham sido redistribuídos para a Agência até a data da promulgação da Lei. A figura abaixo mostra que, nos últimos 10 anos, a Anatel perdeu quase uma centena de servidores do Quadro Específico.



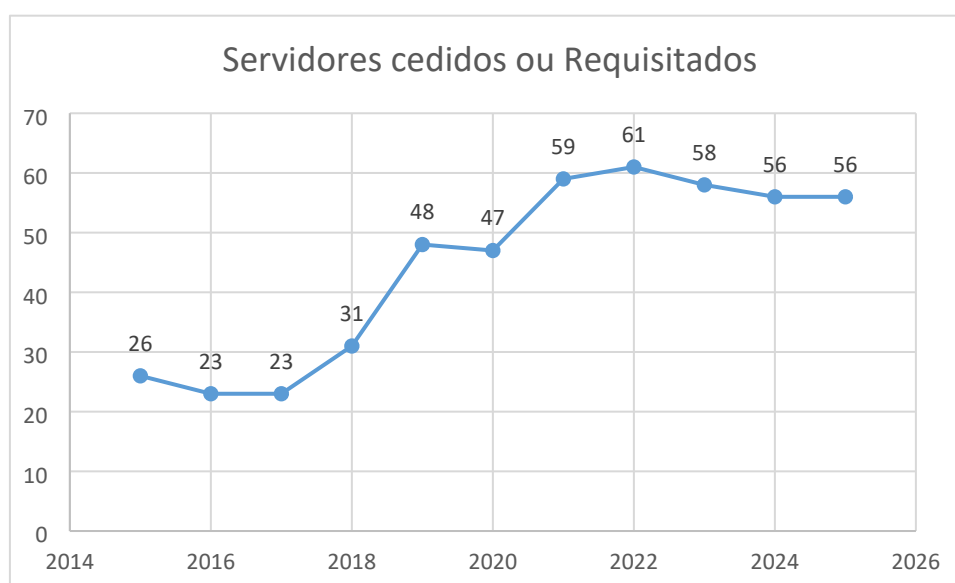
Fonte: peça 130, p. 5.

No caso dos servidores do Quadro específico, há o agravante de que se trata de quadro em extinção não havendo possibilidade de reposição. Quando analisamos o gráfico, pode-se adicionar à

informação anterior o fato de haver, de 2015 a 2024, uma redução média de 9 servidores ao ano e que a previsão é de não haver tais servidores constituindo os quadros da Anatel nos próximos 9 anos. Ressalta-se que **dos 78 servidores do quadro específico, 47 já podem se aposentar a qualquer momento** (peça 135, p. 5).

d. Cessão/Requisição

No que tange a **cessão ou requisição** de servidores da agência, percebe-se pelo ilustrado abaixo uma situação estável do número de servidores cedidos ou requisitados nos últimos 5 anos. No entanto, é fundamental registrar que muitos desses servidores emprestam sua qualificação para atuar em diversos órgãos governamentais em função da complexidade do tema da agência reguladora (peça 130, p. 7).



Fonte: peça 130, p. 7.

Observa-se um quadro de estabilidade das cessões e requisições nos últimos 5 anos, em torno de 58 servidores em média, representando perto de 4,8% da força de trabalho disponível. Adiciona-se que a especificidade dos trabalhos de regulação e fiscalização setorial desenvolvidos pela agência torna natural e saudável que haja algum compartilhamento de conhecimentos e contribuição técnica com demais órgãos do governo federal.

e. Evasão de pessoal

Além dos déficits de pessoal em relação ao previsto em lei, é importante destacar a evasão dos quadros ativos da agência. A figura abaixo mostra o retrato da saída dos servidores nos últimos 10 anos. A média de evasão, incluindo aposentadorias, considerando os últimos 10 anos é superior a 24 servidores por ano. Notório perceber que a nomeação dos servidores previstos para 2025 (50 servidores) estará possivelmente exaurida ao final do próximo ano.

Motivo/Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aposentadoria	7	11	15	24	30	11	17	14	8	12

demissão	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0
Exoneração a pedido	4	1	2	1	1	0	0	4	1	1
falecimento	0	0	1	0	2	7	0	1	0	2
pedido de vacância	10	12	8	3	7	1	5	5	7	5
Total	21	24	26	28	40	20	22	25	16	20
Média-2015/2024	24,2									

Fonte: peça 130, p. 7.

Sobre a evasão, nota-se que a agência possui controle sobre as razões de redução dos quadros em função da discriminação das causas enviadas e o número anual de saída de servidores é, em média, 2,04% da força de trabalho disponível.

f. Sobre o déficit de servidores em relação à lei na Anatel

As informações já descritas mostram uma considerável redução no quadro de servidores efetivos da agência em contraponto aos diversos pedidos de concurso público aos ministérios responsáveis, progredindo-se até um “déficit” de 30% em 2024, em relação aos 1.690 cargos previstos na Lei 10.871/2004.

A Anatel, para frear a contínua redução de seus quadros, tem solicitado anualmente a realização de novos concursos públicos desde 2017, sendo autorizada a prover 50 cargos de especialistas em regulação em 2020 por meio do 6º concurso público, estando em fase de preparação do curso de formação a ser realizado em 2025 (peça 130, p. 6).

A agência informa que emprega o instituto de movimentação para composição da força de trabalho, nos termos do §7º do art. 93 da Lei nº 8.112/1990, havendo 33 servidores ou empregados públicos de outros órgãos em exercício na Anatel. No entanto, a Anatel informa que não atendem da mesma forma que o servidor de carreira, em razão do limite para reembolso com cessões/requisições e da necessidade de “compatibilidade das atividades a serem exercidas” (peça 130, p. 6). Sobre o limite de reembolso e impactos orçamentários para a agência, toma-se como exemplo um empregado público da INFRAERO com alteração de exercício para a Anatel ao **custo mensal de R\$ 38.775,02**, conforme Portaria SGP/ME 2.598/2022 (<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=529&pagina=18&data=22/03/2022&captchafield=firstAccess>).

Sobre os critérios usados e/ou normativos internos que balizam as alocações de pessoal na agência, Anatel informa que remanejamentos e remoções podem ser efetuados com base na Lei nº 8.112/1990, na Portaria Anatel nº 937, de 14 de setembro de 2010, que estabelece os procedimentos e critérios para movimentação dos servidores do quadro de pessoal da Agência, e também no Plano de Trabalho estabelecido para o remanejamento e a lotação de servidores na Anatel Sede (peça 130, p. 7).

Dentro da análise sobre a força de trabalho na agência, é imperioso atentar para três fatos comuns às agências que podem afetar a percepção dos números sobre o déficit de pessoal: a adoção de processo eletrônico de forma extensiva, a evolução do processo regulatório e o aumento das atribuições legais e a expansão dos setores regulados pelas agências reguladoras.

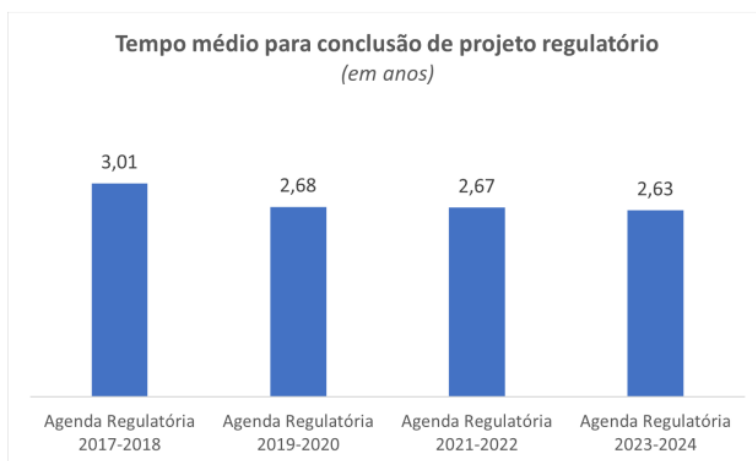
A análise desses fatores são fundamentais para a correta percepção quando se comparam os números de servidores disponíveis e o limite estabelecido em lei (o dito déficit), pois não se pode inferir que exista falta de servidores ou reflexos negativos em razão da força de trabalho atualmente disponível em uma realidade que denote redução de tarefas, diminuição no volume de demandas, simplificação generalizada de processos, retirada de atribuições legais ou contração do setor regulado.

Sobre a adoção de processo eletrônico de forma extensiva, é notório, nos últimos anos, inúmeros entes públicos passaram a utilizar de forma extensiva o processo eletrônico como meio oficial para a instrução processual, além de outras ferramentas de T.I nos processos de trabalho rotineiros (a exemplo de plataformas para reuniões virtuais etc.). Assim, face a esse fato comum a todas as agências, fundamental estabelecer se a adoção dos processos eletrônicos foi um fator atenuante ou agravante do constante e crescente déficit no quadro de servidores efetivos.

Sobre essa adoção do processo eletrônico, a Anatel iniciou o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) em dezembro de 2014, com sua implementação completa em todas as áreas ocorrendo em 2015. A maioria dos serviços reduzidos ou eliminados resultou em melhorias significativas na eficiência e celeridade processual, eliminando tarefas administrativas baseadas em papel a exemplo de impressões para assinaturas e movimentação de documentos entre áreas (peça 130, p. 8). Ademais, apesar de não expressamente informado pela Anatel, de acordo com a descrição feita, houve ganhos de tramitação e celeridade nas etapas de instrução, mas sem reduzir a demanda técnicas da agência.

A Anatel não trouxe outras informações sobre outras transformações tecnológicas ou automações que se refletiram na demanda de trabalho.

Sem aprofundar a análise sobre aumento de atribuições que será feito na questão 3 de auditoria, é importante citar pontualmente que a Anatel relata o aumento da complexidade do trabalho técnico nas duas últimas décadas quando a lei que estabeleceu o quadro de pessoal da agência foi editada. Por exemplo, em função da complexidade dos temas abordados pela regulação, o prazo para elaboração de regulamentos previstos na agenda regulatória está com uma pequena redução na produtividade dos temas da agenda regulatória, **mas essa redução só é pouco abrupta porque houve uma redução da quantidade de iniciativas da Agenda Regulatória**, conforme gráfico abaixo (peça 130, p. 13).



Fonte: peça 130, p. 13.

A Anatel registra evolução da qualidade do processo regulatório, informando a Lei Geral de Telecomunicações já previa que minutas de atos normativos deveriam ser submetidas a consulta pública (art. 42) desde 1997. Além disso, cita que o Regimento Interno da agência previa, desde

2013, a realização de audiência e consulta públicas, passando pela obrigatoriedade do AIR e ARR. A agência ressalta que, desde 2022, a Anatel realizou 24 Tomadas de Subsídios (peça 130, p. 13).

Sobre o Dimensionamento da Força de Trabalho – DFT, a Anatel informa que dentre as ações frente à necessidade para recompor a força de trabalho, **não houve a aplicação de metodologia de DFT** para definição do quadro de pessoal da Agência (peça 178, p. 2).

g. Razões para o déficit de pessoal e seus reflexos

A Anatel informou que foram solicitadas diversas realizações para concurso público a fim de recompor a força de trabalho desde 2017, com uma autorização para contratação de 50 especialistas em regulação no ano de 2023, cujo processo está em fase de preparação para o curso de formação.

Nesse sentido, tendo por base o INFORME Nº 46/2024/AFPE4/AFPE/SAF, a Anatel parece atenta às solicitações nas normas vigentes sobre concurso público: Decreto 9.739/2019 e Instrução Normativa 2/2019 (peça 179, p.1).

Sobre a previsão legal de extinção do Quadro Específico, tal fato é materializado com o mero decurso do tempo conforme previsto na Lei 9.986/2000, Art.19, § 2º, estabelecendo que os Quadros de Pessoal Específico têm caráter temporário, extinguindo-se as vagas nele alocadas à medida em que ocorrem as vacâncias.

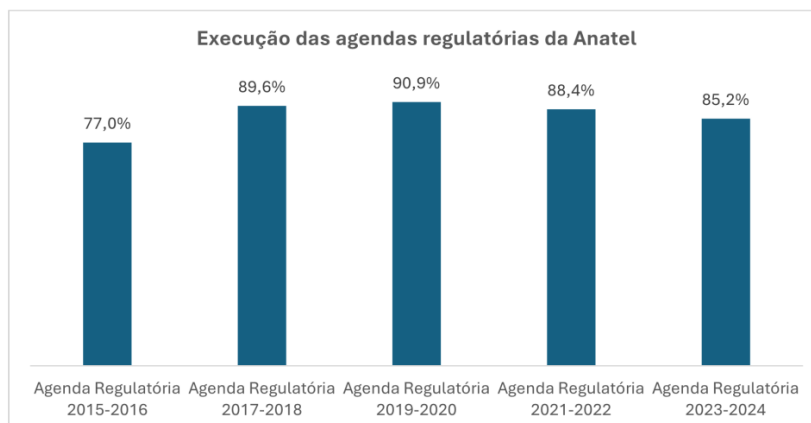
No escopo dos reflexos da escassez de pessoal, passa-se a evidenciar os impactos para agência, para o setor regulado e para o cidadão.

Analisando as informações juntadas aos autos pela Anatel, pode-se indicar os efeitos agrupados em: redução da capacidade operacional para responder às necessidades regulatórias setoriais; restrições para realização das fiscalizações; e impactos diretos (interrupção de programas, postergação de regulamentações, aumento de riscos para setor regulado e população etc) e potenciais (limitação de arrecadação, fragilidade institucional das agências) para cumprimento da missão institucional e para os cidadãos.

Sobre a redução da capacidade operacional para responder às necessidades regulatórias setoriais, a Anatel relata que mesmo priorizando temas, nos termos da Resolução interna 08/2021, **há uma redução da capacidade em cumprir a agenda regulatória já otimizada**, possivelmente também como reflexo da constante queda no número de servidores efetivos (peça 130, p. 8). Importante destacar que outras agências postergam o cumprimento da agenda regulatória, o que na prática representa uma considerável queda, pois aumenta, na maioria das vezes, o prazo em 50% do tempo (normalmente as agendas regulatórias possuem duração de 2 anos).

Reproduz-se o §2º da Resolução Interna que destaca a priorização feita pela Anatel:

§2º A análise da conveniência e da necessidade de inserção do Projeto de Regulamentação proposto na Agenda Regulatória vigente considerará, entre outros fatores, a quantidade de Projetos de Regulamentação já constantes na Agenda Regulatória consoante os recursos disponíveis na Agência para a condução adequada destes Projetos de Regulamentação, devendo a SPR sugerir ao Conselho Diretor, neste caso, os projetos que podem ser objeto de exclusão em virtude da inclusão de projetos de maior urgência ou prioridade, ouvida a Superintendência proponente do projeto a ser excluído.



Fonte: peça 130, p. 9.

Na área de fiscalização, a Anatel informa que a Superintendência de Fiscalização (SFI) sofreu uma redução de 20% no número de servidores, especialmente na região Norte do país. Com uma redução 50 profissionais para execução dos Planos Anuais de Atividades de Fiscalização (PAAF), mesmo com aumento de produtividade, nos PAAFs de 2023 e 2024, **não foram contempladas nesses planos uma média de 50 mil horas em demandas que foram postergadas em razão de redução na força de trabalho disponível** (peça 130, p. 9). A agência também explica que a falta de fiscais impacta a fiscalização econômico-tributária, refletindo na arrecadação de tributos administrados pela Anatel e pelo Ministério das Comunicações com perdas do direito de constituição de créditos tributários para a União. Além disso, há natural expansão das necessidades de fiscalização em razão dos avanços tecnológicos, como 5G, segurança cibernética, *spoofing* e inteligência artificial (peça 130, p. 9).

Importante salientar que em todas as agências a especificidade dos trabalhos desenvolvidos é ímpar porque os servidores possuem uma curva de aprendizado considerável, haja vista a não existência de formação em regulação ou fiscalização de serviços públicos.

A Anatel destaca como impactos diretos: a **interrupção** da elaboração de boas práticas de cibersegurança nos níveis intermediário e avançado (sendo que o nível básico foi lançado em 2023); a **descontinuação** da criação de um questionário de autoavaliação para prestadoras sobre segurança no 5G. Além disso, **foram adiados** o Plano de Ação derivado das fiscalizações realizadas em 2023 em cinco empresas, a atualização das diretrizes para implementação de obrigações regulamentares do R-Ciber - incluindo a definição de incidentes, o reporte de IEC e o compartilhamento de informações -, bem como as reuniões periódicas com parceiros e a avaliação do programa “#FiqueEsperto” (peça 130, p. 9). Ressalta-se que o programa (<https://fe.seg.br/>) está **diretamente ligado aos cidadãos, visando alertar sobre fraudes digitais que acometem a população em grande medida**.

A rápida evolução tecnológica propicia o surgimento de novas temáticas críticas, como Infraestruturas Críticas e Alertas de Desastres e ambos os temas estão contemplados no Plano Estratégico da Anatel (2023-2027), demandando uma maior capacitação profissional e uma atuação mais especializada (peça 130, p. 10).

Em termos de **impactos diretamente para a sociedade**, citam-se o não atendimento de escolas pelo Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE) nos termos estabelecidos e prejuízos decorrentes da **não implementação da infraestrutura móvel e de backhaul de fibra ótica previstas no Edital do 5G**.

Diretamente para o setor regulado, a Anatel cita o aumento do prazo para a devolução de garantias e na demora na análise de pedidos de anuência prévia para a desvinculação de bens imóveis da lista de bens reversíveis. Essa demora de análise afeta a alienação desses ativos pelas concessionárias e sua capitalização (peça 130, p. 10)

Ainda em relação aos efeitos diretamente sobre os cidadãos, a escassez de pessoal limita a capacidade de resposta diante de eventos críticos, a exemplo da necessidade de mobilização de servidores de diversas equipes para atuar na recuperação das redes de serviços afetadas pelas chuvas que atingiram o Rio Grande do Sul e Santa Catarina em 2024 (<https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-atua-para-manter-e-recuperar-acesso-da-populacao-gaucha-e-catarinense-aos-servicos-de-telecomunicacoes>). Tal evento, evidenciou os entraves enfrentados pela agência ante a limitação de recursos humanos e da multiplicidade de desafios emergentes (peça 130, p. 10).

No que tange ao passivo de processos sancionadores, houve redução resultante de melhorias de gestão e de mudanças na forma de fiscalização. Contudo, a **adoção de métodos que privilegiam a negociação e a consensualidade demanda tempo superior dos servidores envolvidos** ao que seria necessário para uma instrução processual convencional, inclusive para monitorar as obrigações previstas nos ajustes consensuais (Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta-TAC ou Obrigações De Fazer-ODF) (peça 130, p. 10).

No tocante **diretamente à proteção e defesa dos consumidores**, destacam-se os impactos da limitação de pessoal nas atividades relacionadas ao Combate às chamadas abusivas e para a realização de estudos mais profundos sobre temas relacionados a questões dos consumidores (peça 130, p. 10).

No tocante à regulação econômica, o déficit de pessoas tem imposto desafios de alocação da força de trabalho para a manutenção das ferramentas de fomento do processo competitivo. O recuo da competição é prejudicial ao consumidor de serviços, o alvo final da política pública de concorrência e aquele que se beneficia com um mercado aberto e diverso, com múltiplos agentes a disputar a preferência de consumo em parâmetros de preço, qualidade e inovação da oferta. (peça 130, p. 10). Destaca-se, por fim, que o treinamento de servidores que atuam diretamente no Macroprocesso Regulação Econômica não é rápido, exigindo uma curva de aprendizado e uma gama de habilidades e conhecimentos que **não são obtidos apenas em cursos disponíveis no mercado** (exemplo prático da situação evidenciada nas demais agências em relação à formação em regulação de serviços públicos).

Em geral, temas importantes e atividades cruciais para a Agência referentes à competição **têm ficado sob a responsabilidade de apenas um servidor** devido à limitação da atual força de trabalho, o que força a concentração de especialidades em apenas uma pessoa. Apresentam-se alguns exemplos dessa situação:

- a) As atividades de monitoramento do mercado, determinantes para proposição de medidas pró-competição precisas e tempestivas, conta atualmente com apenas um servidor (coordenador) com dedicação plena. Quando o servidor necessita ser deslocado para outras atividades da gerência, a atividade fica inevitavelmente prejudicada;
- b) Outro exemplo é o processo de modelagem de custos contábil, fortemente impactado pela limitação de pessoal. Dispõe-se de apenas um servidor para tratar do modelo de custos contábil - insumo de vital importância para as atividades de precificação de tarifas e preços de atacado, além da precificação de modelos de negócios de telecomunicações -, o que gera natural problema para atendimento de demandas nos casos de falta do servidor por motivos fortuitos ou por enfileiramento de demandas; e

c) Já o processo de precificação dispõe-se de apenas um servidor apto para tratar dos modelos utilizados na adaptação das concessões, sendo que somente esse servidor tem capacidade imediata para atualizar os cálculos, ajustar parâmetros, produzir relatórios, dentre outros.

Na área de Certificação, Homologação de Produtos e Gestão de Recursos de Numeração, a Anatel relata que houve redução severa de servidores com a consequente simplificação das atividades regulatórias ao máximo, respeitando a matriz de riscos. Tal situação pode resultar em: a) aumento da entrada de produtos não conformes no país; b) Risco de diminuição da confiabilidade e segurança dos produtos ao consumidor; c) Atraso na disponibilidade de novas tecnologias ao mercado brasileiro; d) Aumento do risco de interferências prejudiciais; e e) Aumento de golpes, fraudes e chamadas inoportunas relacionadas aos recursos de numeração. Assim, pode-se ver um prognóstico de risco operacional, com alta probabilidade de degradação de atividades críticas diretamente ligadas à missão institucional da Agência (peça 130, p. 11).

Em relação à Radiodifusão, regulamentação do espectro de radiofrequências e coordenação e notificação de satélites, o avanço tecnológico contínuo e a redução gradual do número de funcionários impossibilitam a execução plena do planejamento da área (peça 130, p. 11).

Em relação à tecnologia da informação, a Superintendência de Gestão Interna da Informação (SGI), área de TI da Agência, é atualmente uma das mais deficitárias em recursos humanos da Agência com a seguinte situação: na **área de sistemas**, algumas coordenações contam com a participação de um único servidor, ou seja, não há substitutos ou equipe da Agência dedicada exclusivamente a essas atividades; na **área de Segurança de TIC**, a coordenação de segurança de TIC também conta com um único servidor, deixando-a vulnerável à incidentes de segurança da informação; e na área de Inteligência Artificial, não há uma coordenação formal ou estrutura dedicada ao tema e possui apenas duas pessoas estão destacadas para coordenar o desenvolvimento de soluções de IA na Agência.

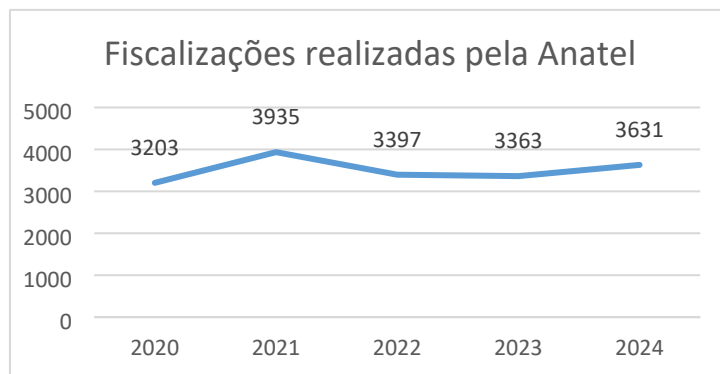
Em relação a novos projetos, no ciclo tático de 2023/24, já foi mapeado risco pela não dedicação integral dos gerentes de projeto e das equipes e houve a criação de uma ação mitigadora do risco de descontinuidade de projetos estratégicos por falta de pessoal (peça 130, p. 12).

A agência informa que a falta de fiscais impacta a fiscalização econômico-tributária, refletindo na arrecadação de tributos administrados pela Anatel e pelo Ministério das Comunicações com perdas do direito de constituição de créditos tributários para a União. Além disso, há natural expansão das necessidades de fiscalização em razão dos avanços tecnológicos, como 5G, segurança cibernética, *spoofing* e inteligência artificial (peça 130, p. 9).

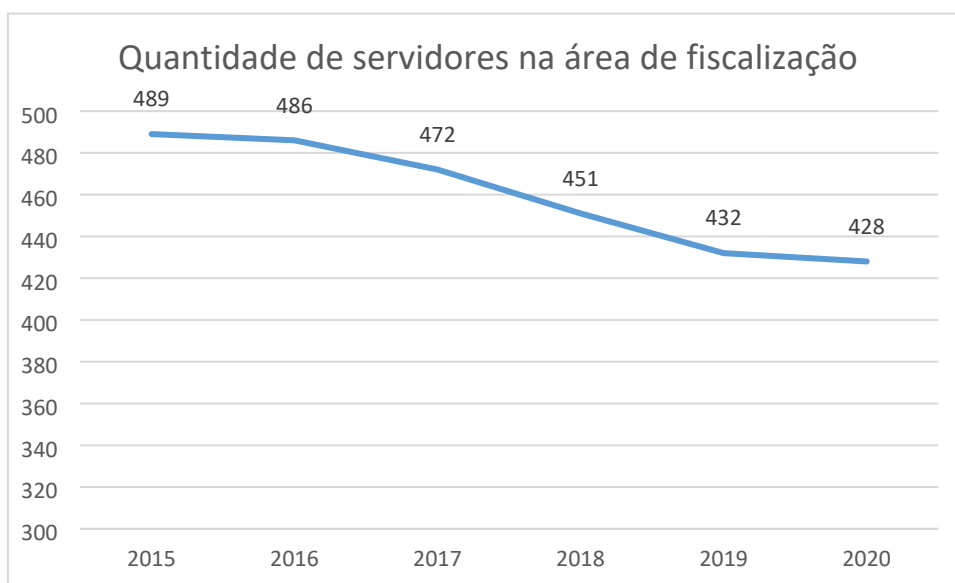
No que tange ao passivo de processos sancionadores, houve redução resultante de melhorias de gestão e de mudanças na forma de fiscalização. Contudo, a adoção de métodos que privilegiam a negociação e a consensualidade demanda tempo superior dos servidores envolvidos ao que seria necessário para uma instrução processual convencional, inclusive para monitorar as obrigações previstas nos ajustes consensuais (Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta-TAC ou Obrigações De Fazer-ODF) (peça 130, p. 10).

A Anatel informa que a Superintendência de Fiscalização (SFI) sofreu uma redução de 20% no número de servidores, especialmente na região Norte do país. Com uma redução 50 profissionais para execução dos Planos Anuais de Atividades de Fiscalização (PAAF), mesmo com aumento de produtividade, nos PAAFs de 2023 e 2024, não foram contempladas nesses planos uma média de 50 mil horas em demandas que foram postergadas em razão de redução na força de trabalho disponível (peça 130, p. 9).

Nota-se praticamente uma estagnação nas fiscalizações realizadas pela agência nos últimos 5 anos, mas tal fato não é necessariamente neutro face ao crescimento do setor regulado em 2023 e 2024.



Em relação ao número de servidores na área de fiscalização, temos uma constante redução do quadro de agentes para fiscalizações da agência.



Fonte: Peça 130, p. 5.

h. Conclusão

A análise do quadro de pessoal da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) revela uma situação de contração na quantidade de servidores, que tem se agravado ao longo dos anos. A Lei 10.871/2004 estabeleceu um quadro de 1.690 servidores efetivos, mas em 2025, a Anatel conta com apenas 1.187 servidores, representando uma diferença de aproximadamente 30%. Este “déficit” é evidenciado pela existência de mais de 400 cargos vagos e a previsão de apenas 50 nomeações para o ano de 2025, o que não é teoricamente suficiente para compensar as aposentadorias e a evasão de pessoal além de 2 anos. Além disso, o quadro específico de servidores está em extinção, sem possibilidade de reposição, o que agrava ainda mais a situação. A evasão média de 24 servidores por ano, incluindo aposentadorias, contribui significativamente para a redução do quadro de pessoal.

As consequências do déficit de pessoal na Anatel são evidentes em diversos aspectos críticos da sua operação e missão regulatória. A redução no número de servidores tem levado à priorização de temas na agenda regulatória, conforme a Resolução Interna 08/2021, mas ainda assim, há uma queda na capacidade de cumprir essa agenda. Na área de fiscalização, a diminuição de 20% no número de servidores, especialmente na região Norte, tem resultado na postergação de demandas

e na perda de arrecadação de tributos, prejudicando a constituição de créditos tributários para a União.

A redução de fiscais possivelmente impacta a fiscalização econômico-tributária e a capacidade de acompanhar avanços tecnológicos, como 5G e segurança cibernética. Além disso, a contração na força de trabalho limita a capacidade de resposta a eventos críticos, como desastres naturais, exemplificado pela mobilização insuficiente de servidores para atuar na recuperação das redes de serviços afetadas por chuvas no Rio Grande do Sul e Santa Catarina em 2024.

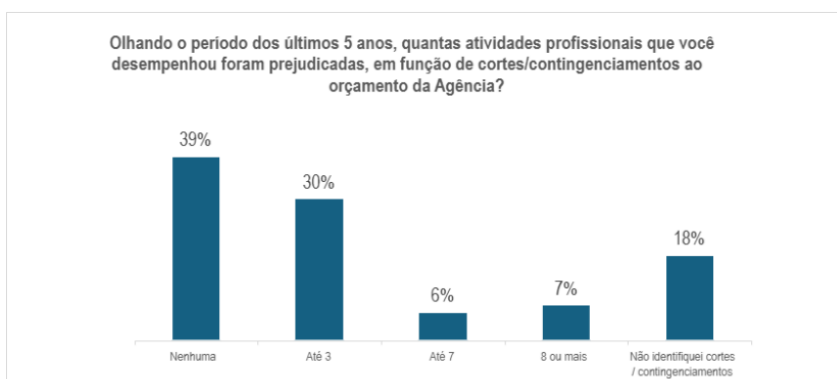
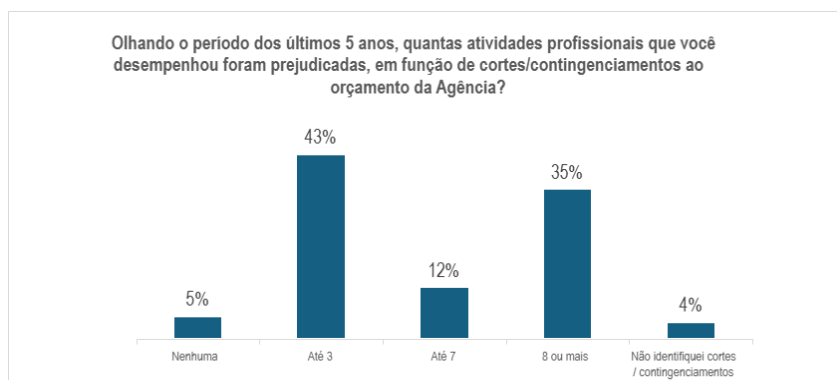
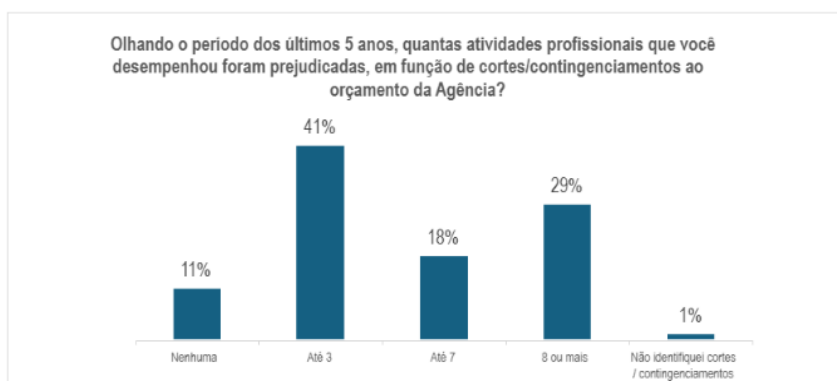
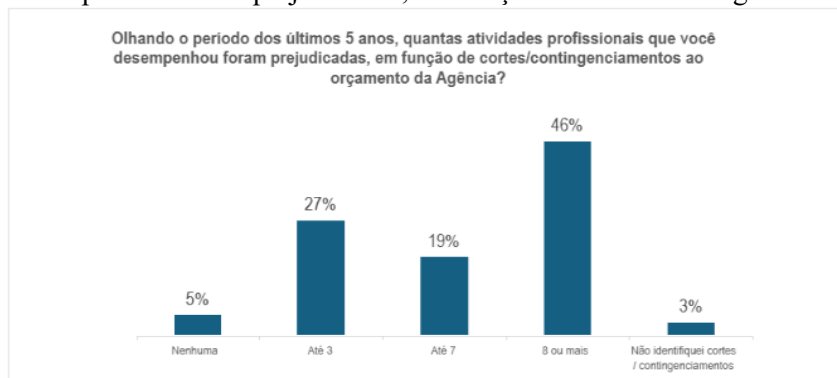
Na área de tecnologia da informação, os recursos humanos disponíveis deixam possivelmente a agência vulnerável a incidentes de segurança e compromete o desenvolvimento de soluções de inteligência artificial. Em suma, a redução de pessoal na Anatel não só compromete a eficiência e eficácia da agência, mas também tem impactos negativos para o setor regulado e para os cidadãos, que dependem de serviços de telecomunicações seguros e de qualidade.

Apêndice E – Resultados das pesquisas aplicadas pela equipe de auditoria

Resultados da Pesquisa – Público-Alvo: Servidores da ANP, Aneel, ANM, Anatel

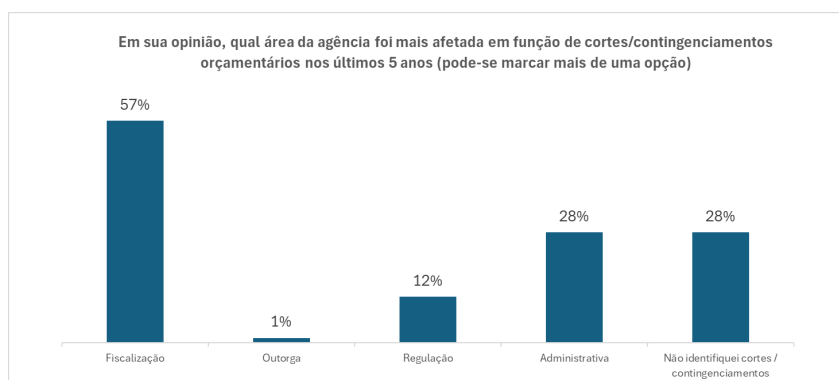
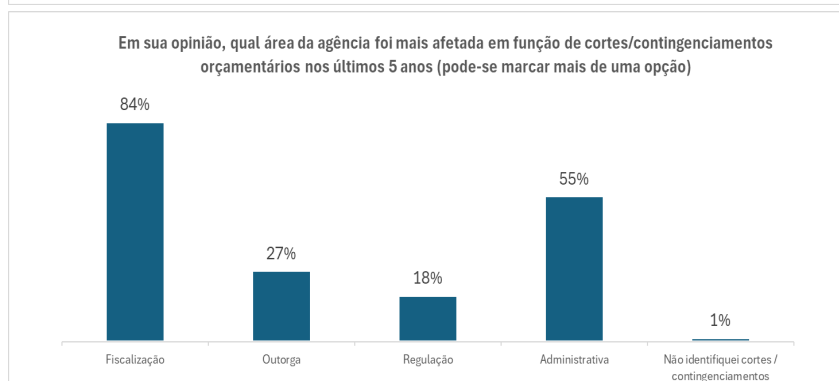
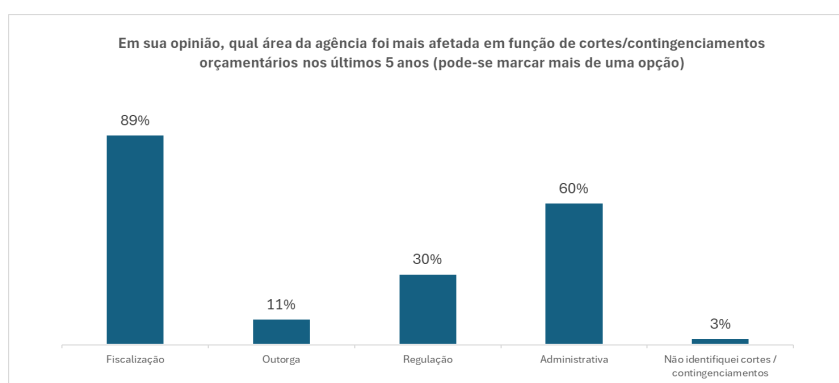
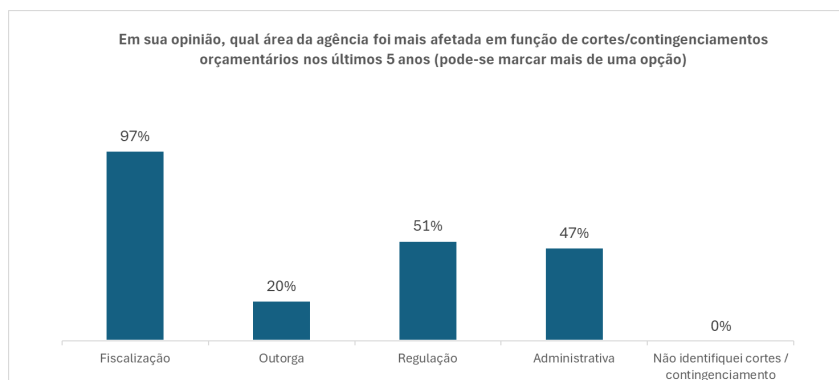
BLOCO 1 – ORÇAMENTO

Questão OR001 - Olhando o período dos últimos 5 anos, quantas atividades profissionais que você desempenhou foram prejudicadas, em função de cortes/contingenciamentos ao orçamento da Agência?



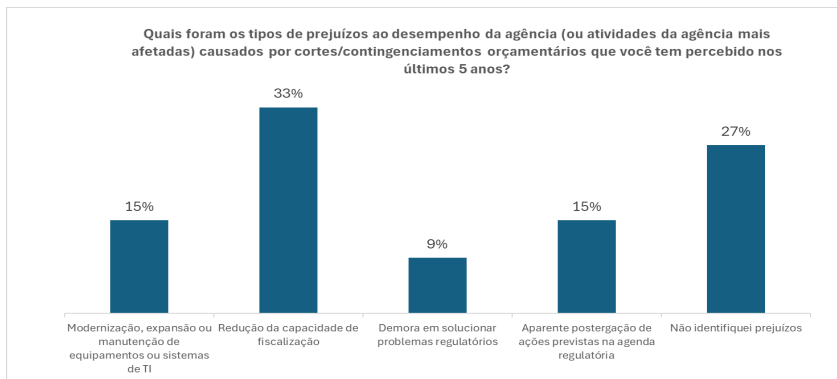
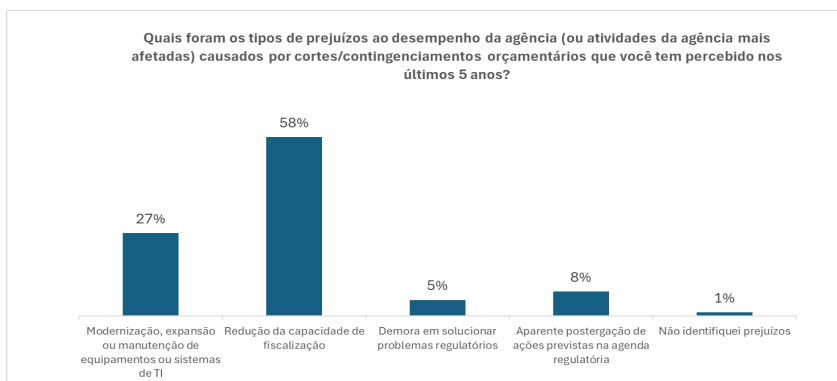
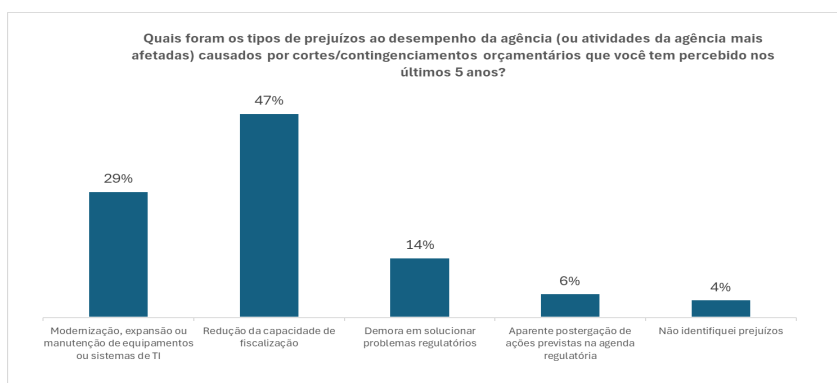
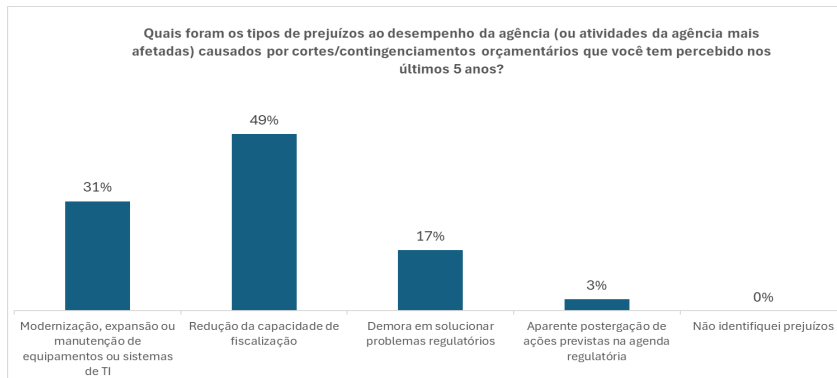
BLOCO 1 – ORÇAMENTO

Questão OR002 - Em sua opinião, qual área da agência foi mais afetada em função de cortes/contingenciamentos orçamentários nos últimos 5 anos (pode-se marcar mais de uma opção)



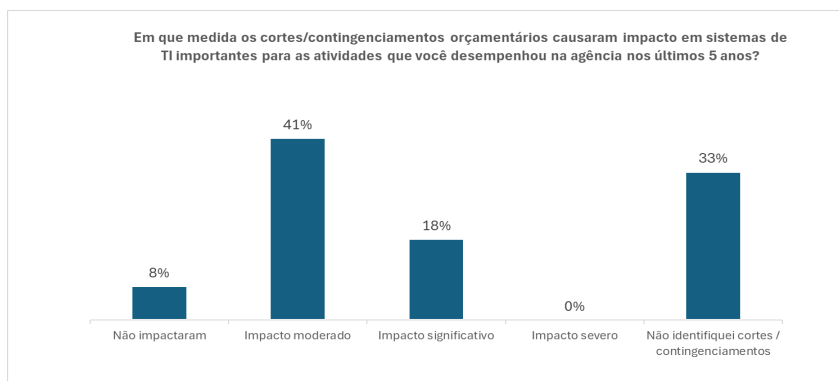
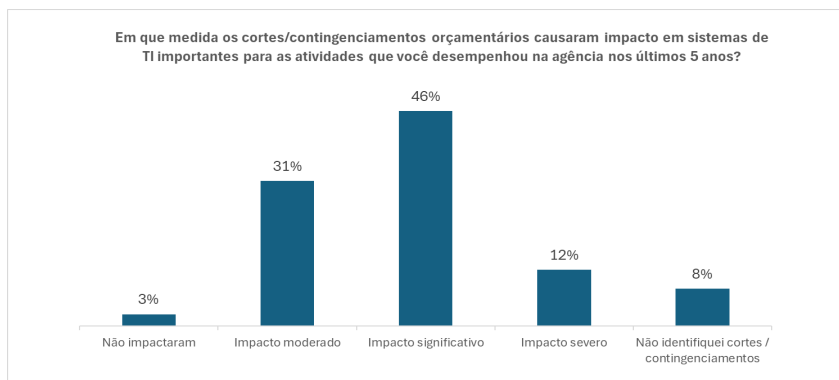
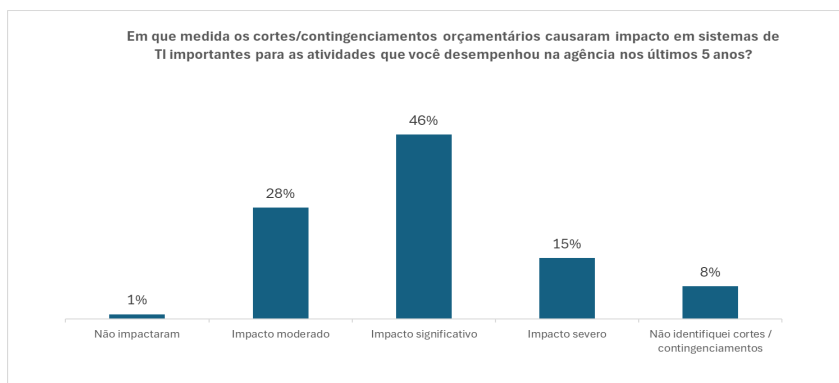
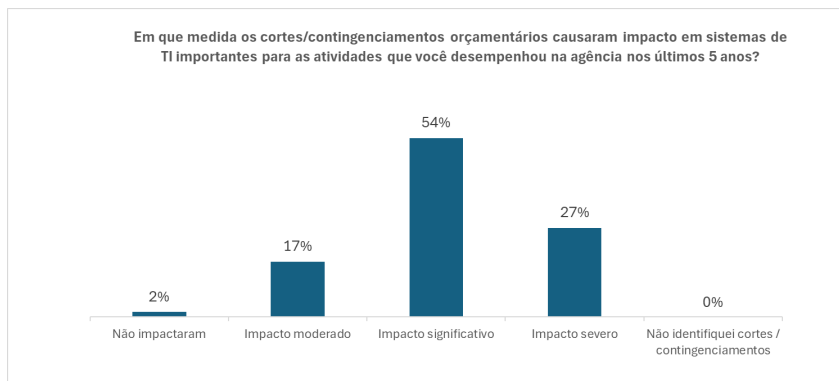
BLOCO 1 – ORÇAMENTO

Questão OR004 - Quais foram os tipos de prejuízos ao desempenho da agência (ou atividades da agência mais afetadas) causados por cortes/contingenciamentos orçamentários que você tem percebido nos últimos 5 anos?



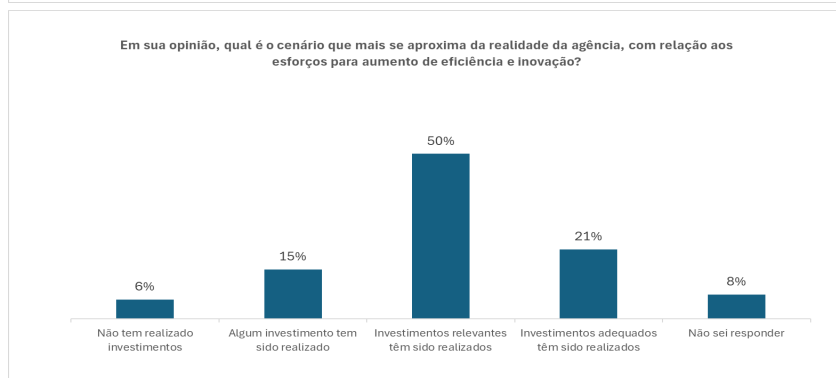
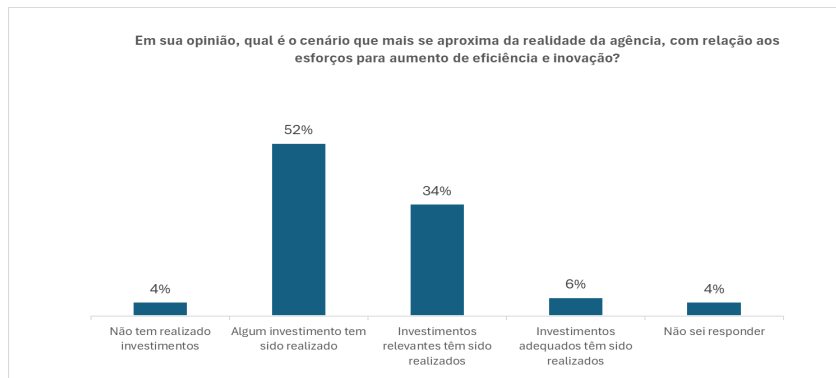
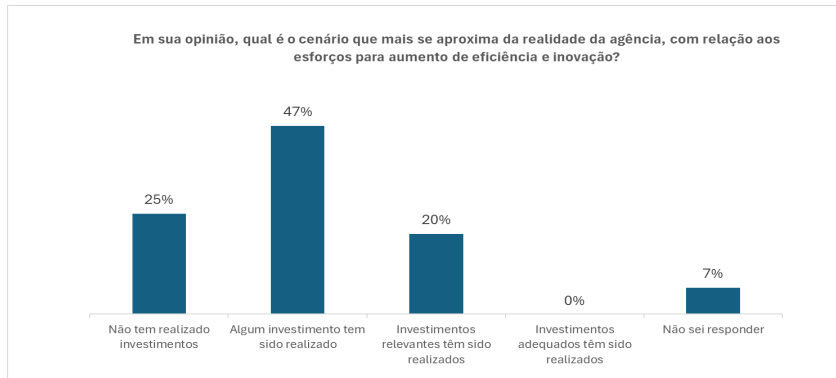
BLOCO 1 – ORÇAMENTO

Questão OR003 - Em que medida os cortes/contingenciamentos orçamentários causaram impacto em sistemas de TI importantes para as atividades que você desempenhou na agência nos últimos 5 anos



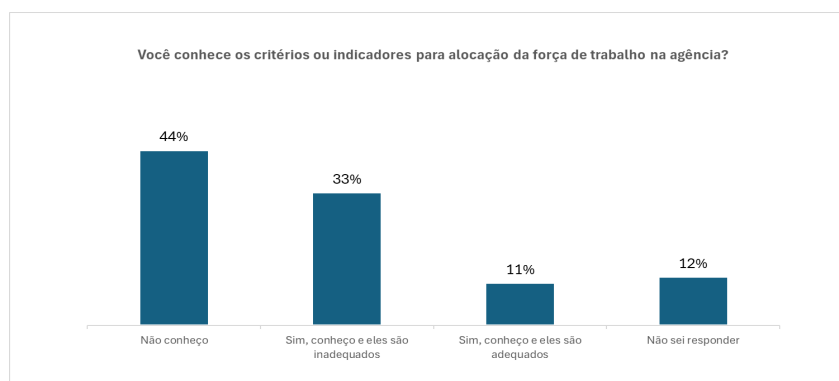
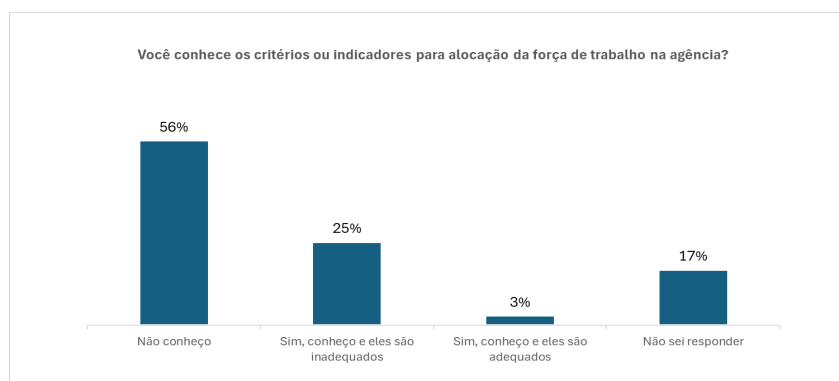
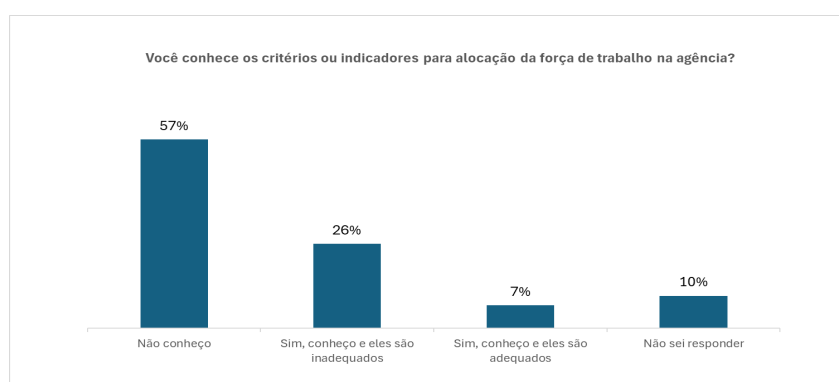
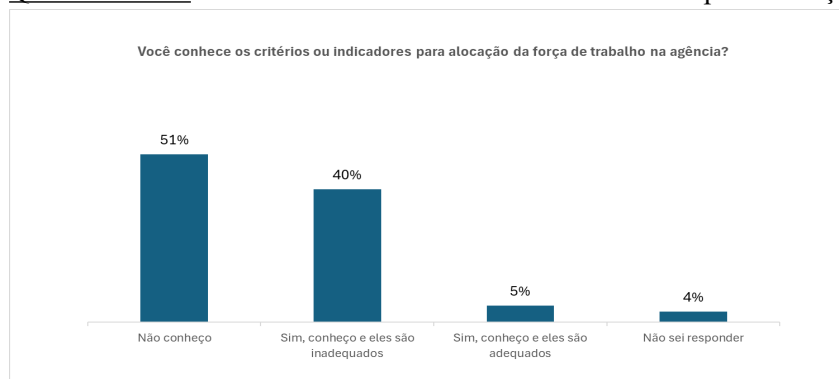
BLOCO 1 – ORÇAMENTO

Questão OR006 - Em sua opinião, qual é o cenário que mais se aproxima da realidade da agência, com relação aos esforços para aumento de eficiência e inovação?



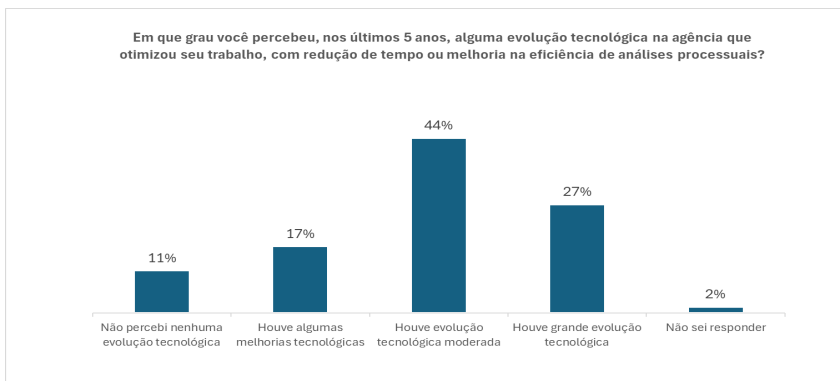
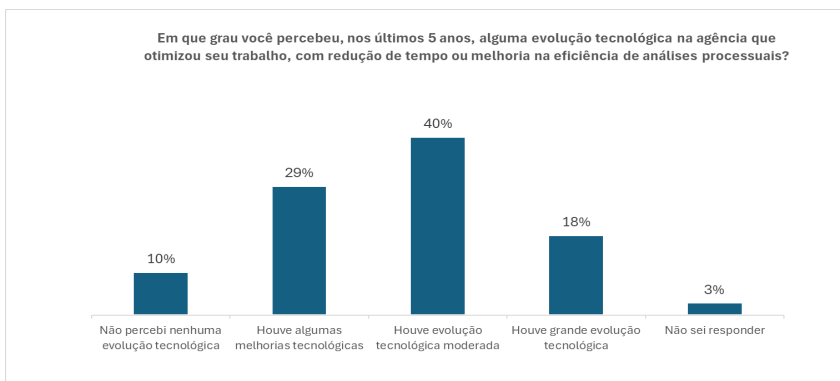
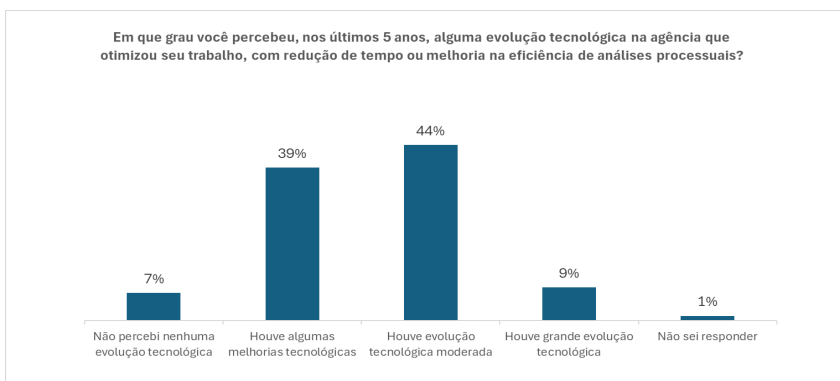
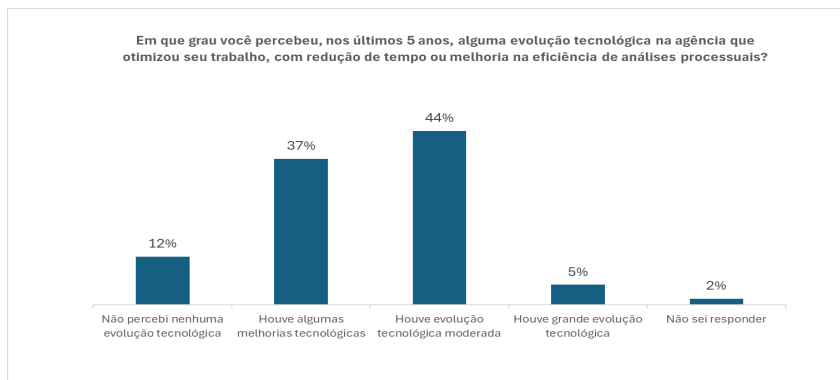
BLOCO 2 – PESSOAL

Questão PE001 - Você conhece os critérios ou indicadores para alocação da força de trabalho na agência?



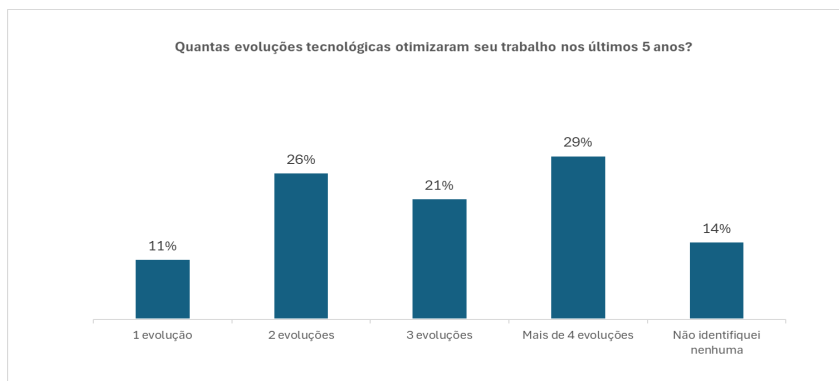
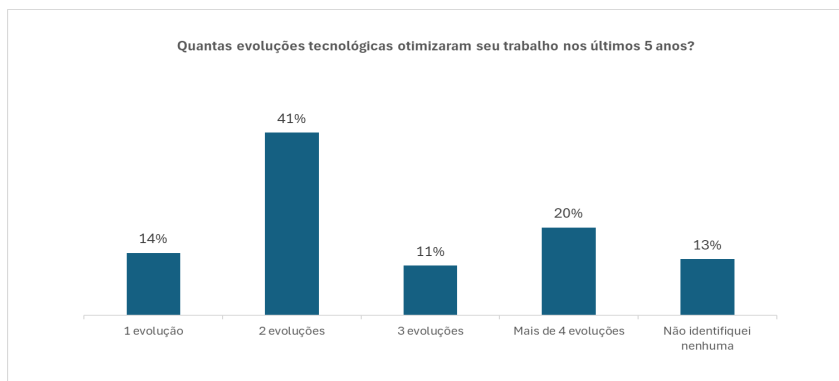
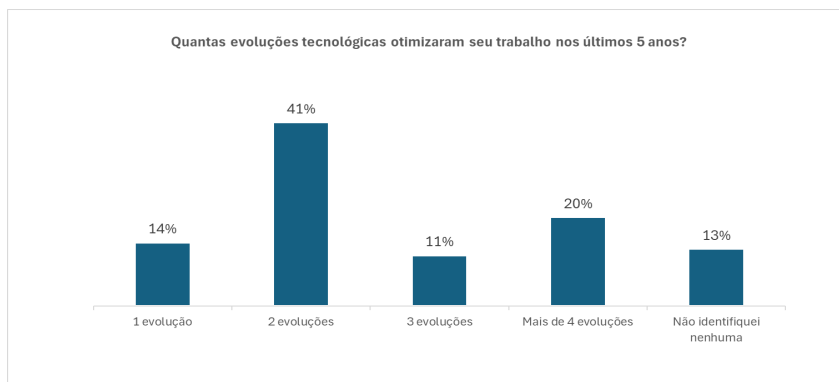
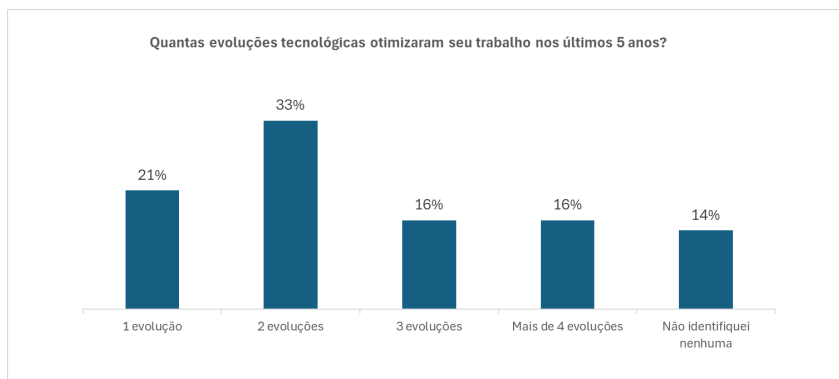
BLOCO 2 – PESSOAL

Questão PE002 - Em que grau você percebeu, nos últimos 5 anos, alguma evolução tecnológica na agência que otimizou seu trabalho, com redução de tempo ou melhoria na eficiência de análises processuais?



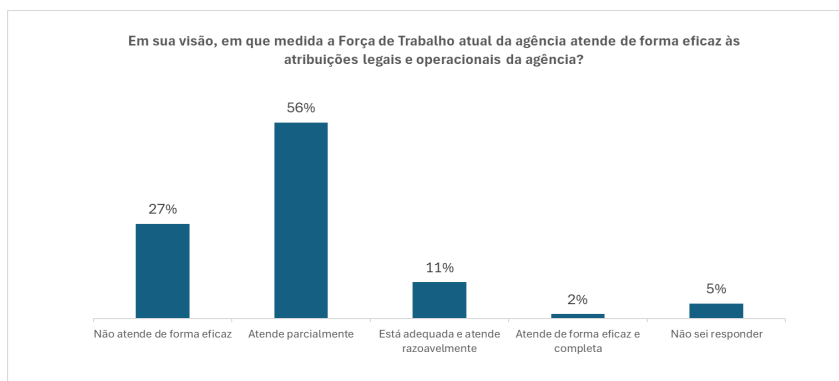
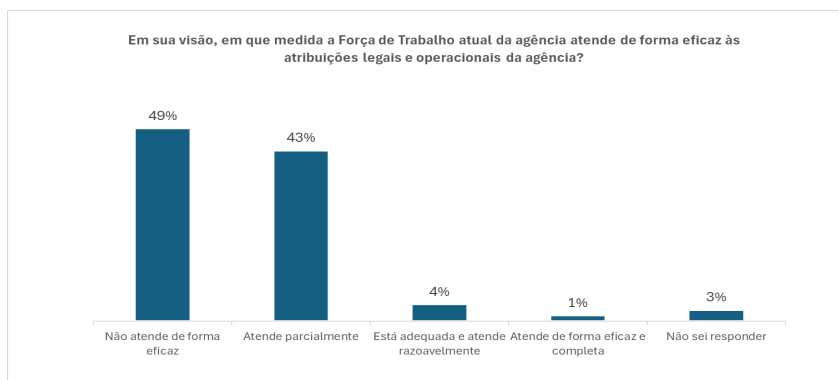
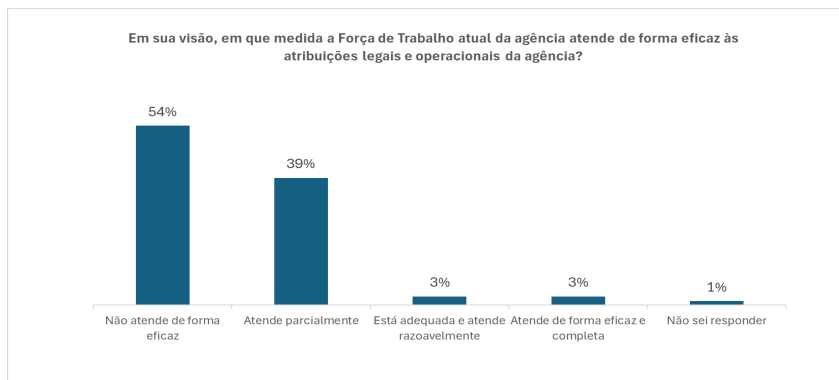
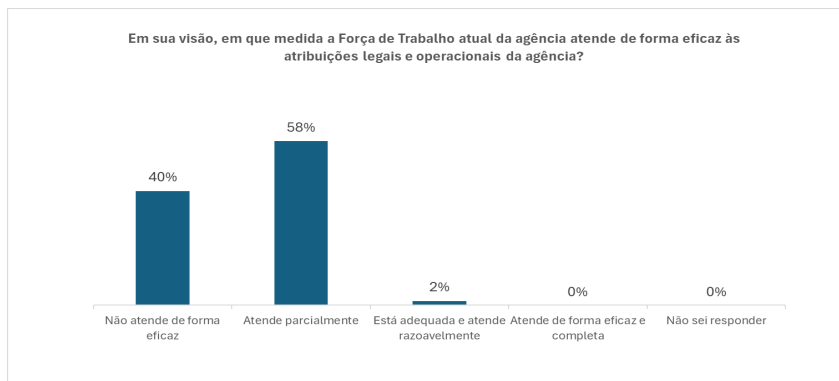
BLOCO 2 – PESSOAL

Questão PE003 - Quantas evoluções tecnológicas otimizaram seu trabalho nos últimos 5 anos?



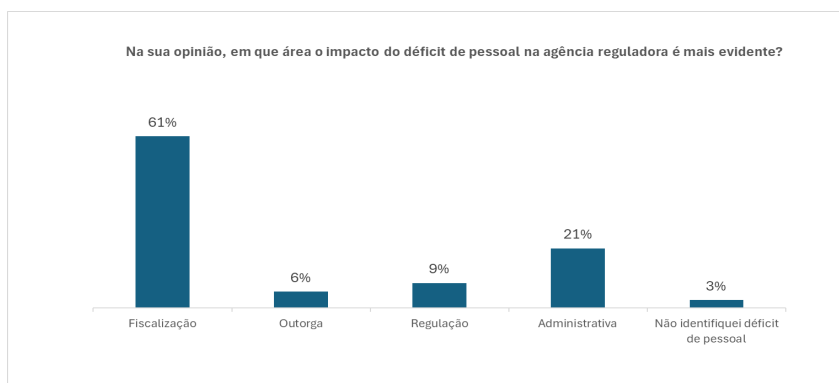
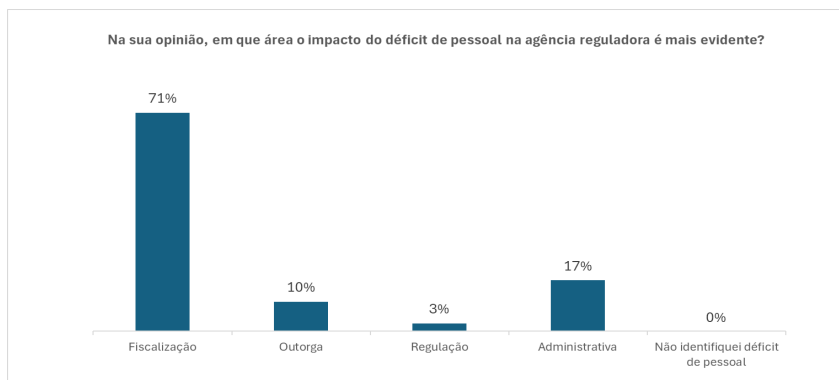
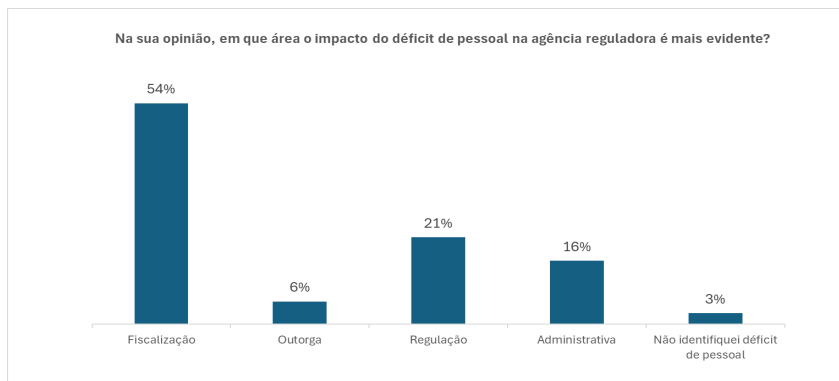
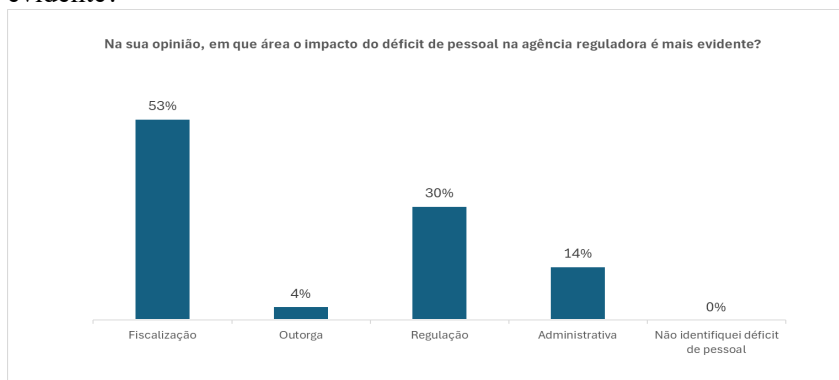
BLOCO 2 – PESSOAL

Questão PE005 - Em sua visão, em que medida a Força de Trabalho atual da agência atende de forma eficaz às atribuições legais e operacionais da agência?



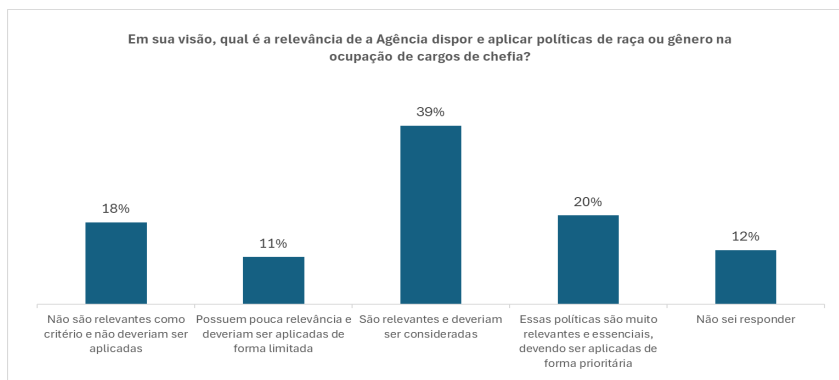
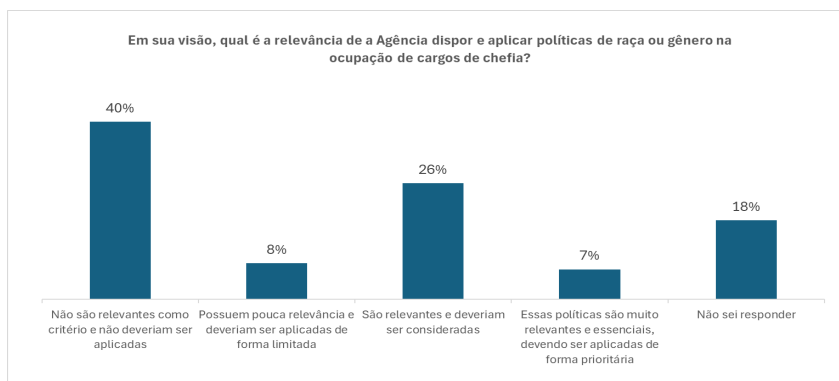
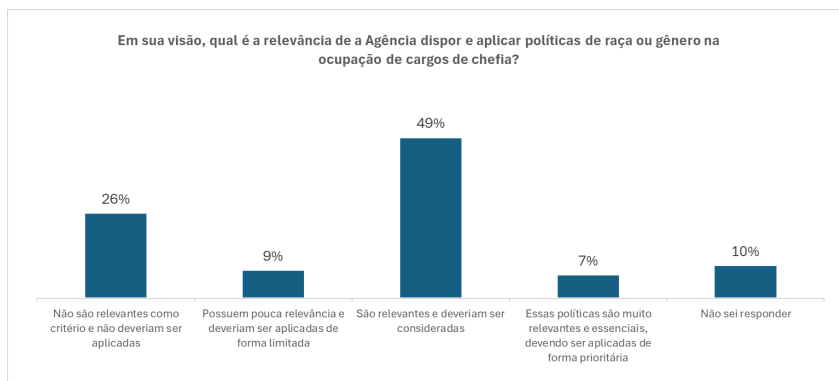
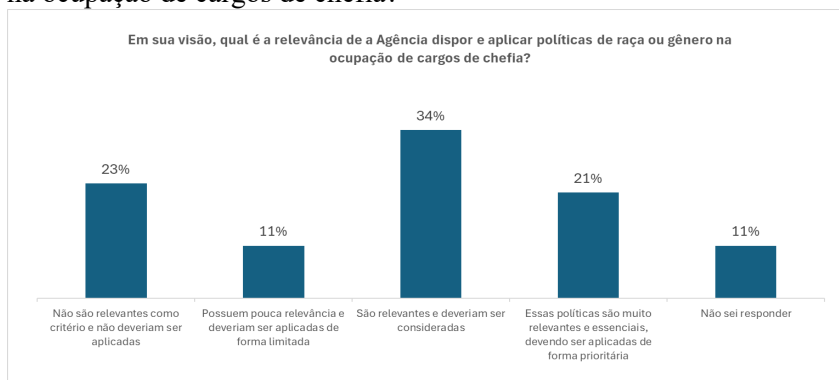
BLOCO 2 – PESSOAL

Questão PE006 - Na sua opinião, em que área o impacto do déficit de pessoal na agência reguladora é mais evidente?



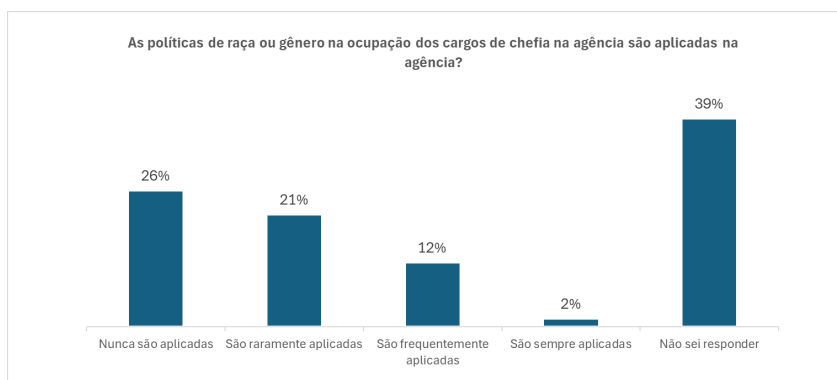
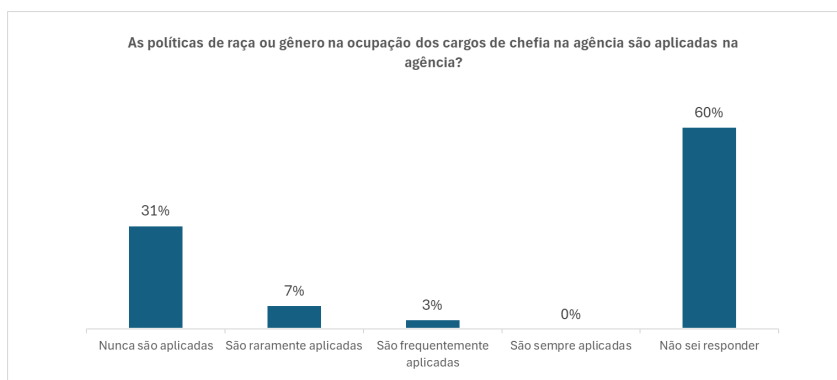
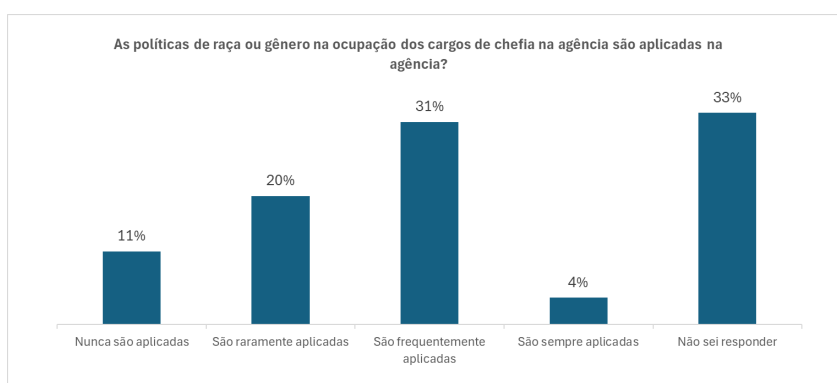
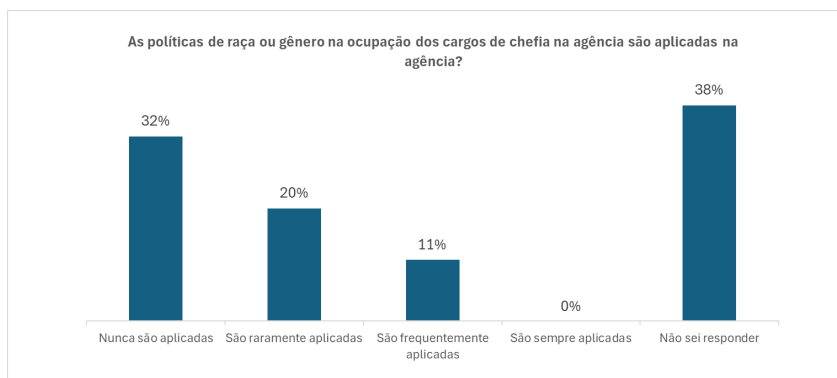
BLOCO 2 – PESSOAL

Questão PE008 - Em sua visão, qual é a relevância de a Agência dispor e aplicar políticas de raça ou gênero na ocupação de cargos de chefia?



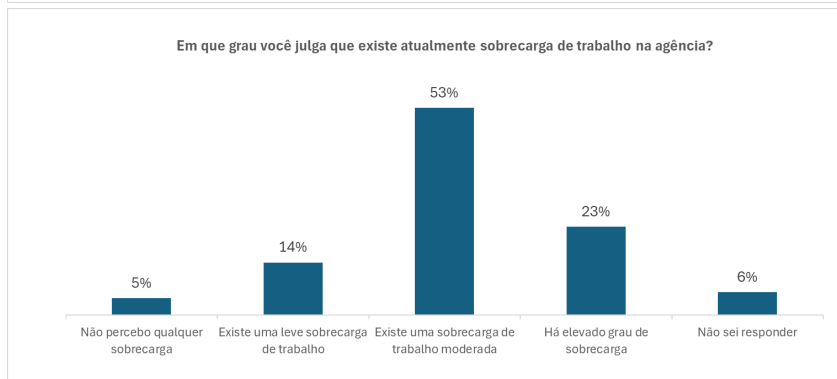
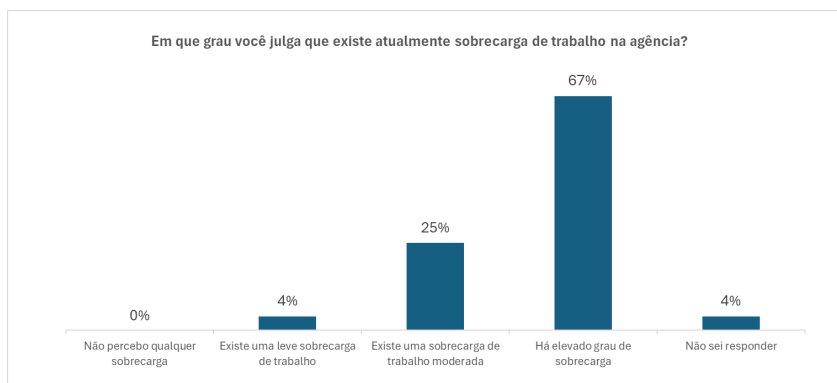
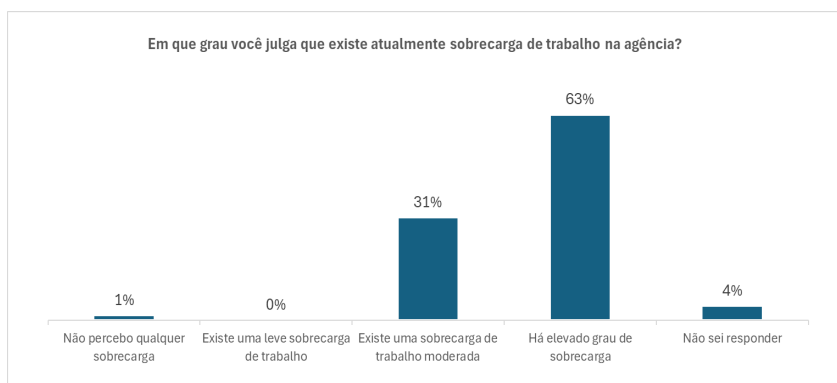
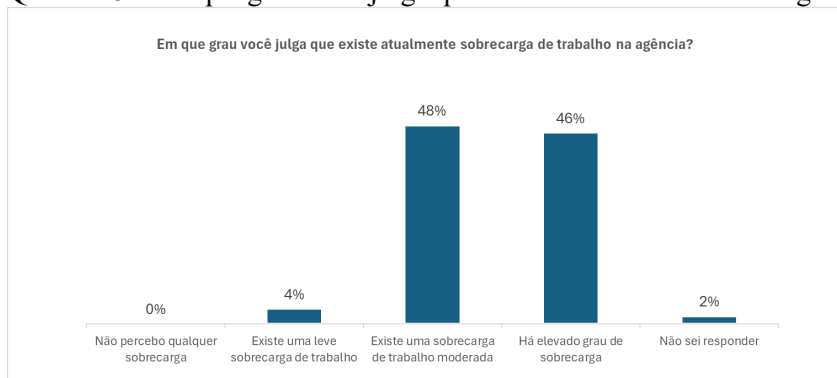
BLOCO 2 – PESSOAL

Questão PE009 - As políticas de raça ou gênero na ocupação dos cargos de chefia na agência são aplicadas na agência?



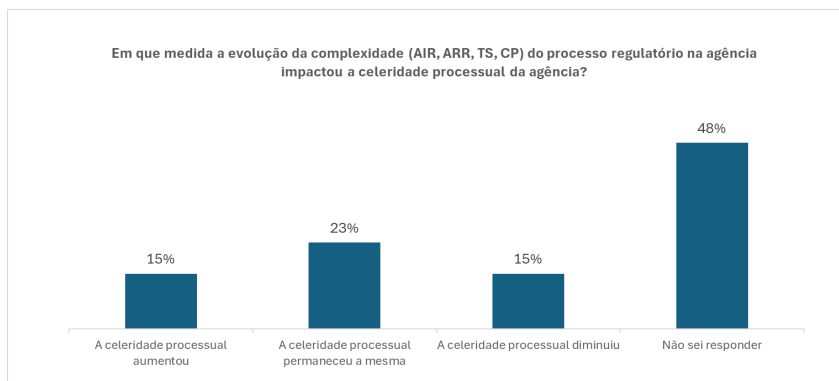
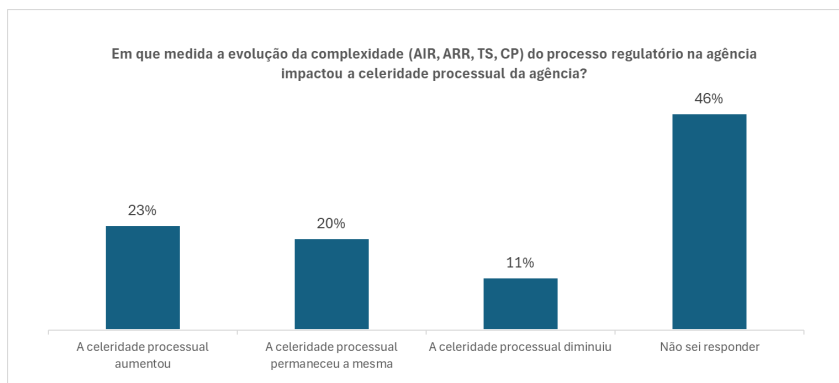
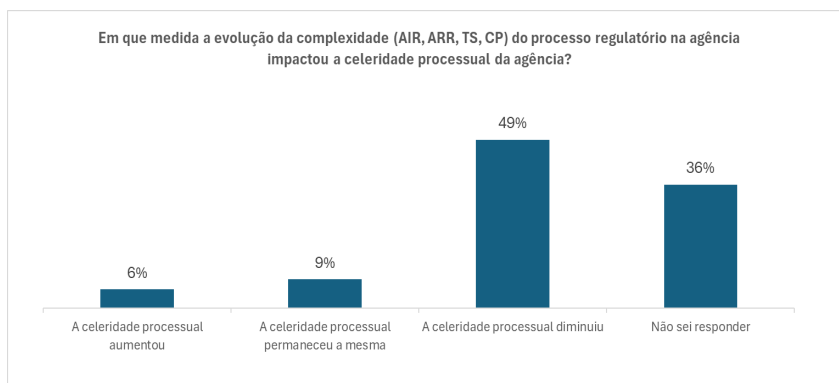
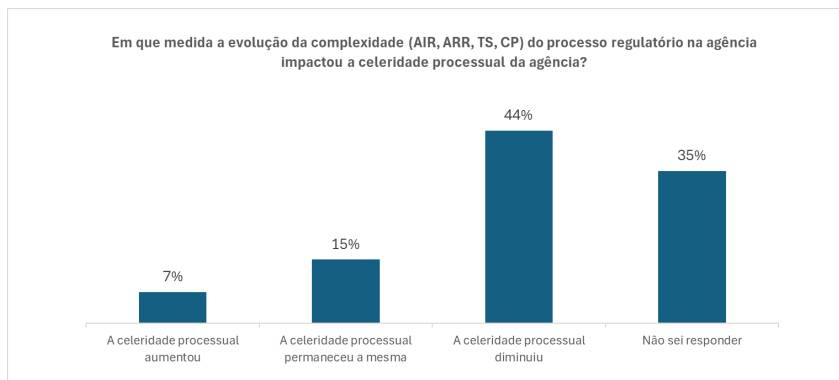
BLOCO 2 – PESSOAL

Questão 8 - Em que grau você julga que existe atualmente sobrecarga de trabalho na agência?



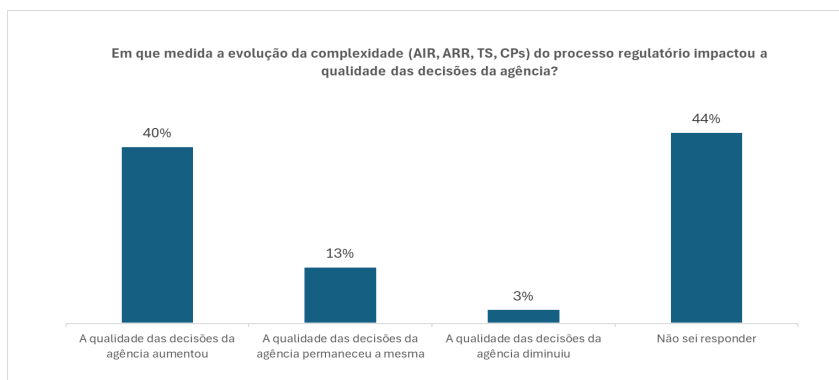
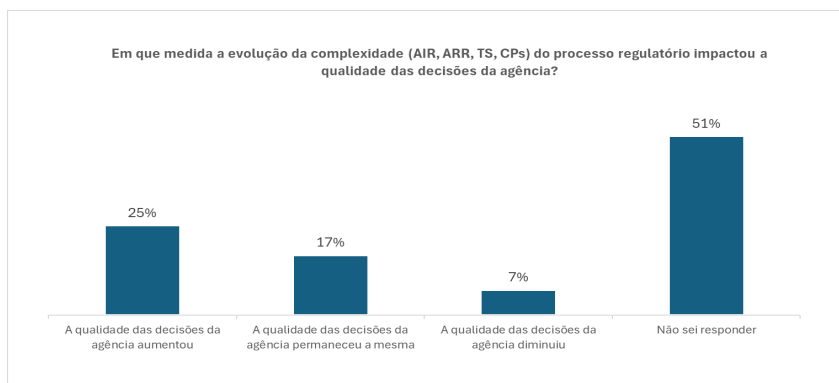
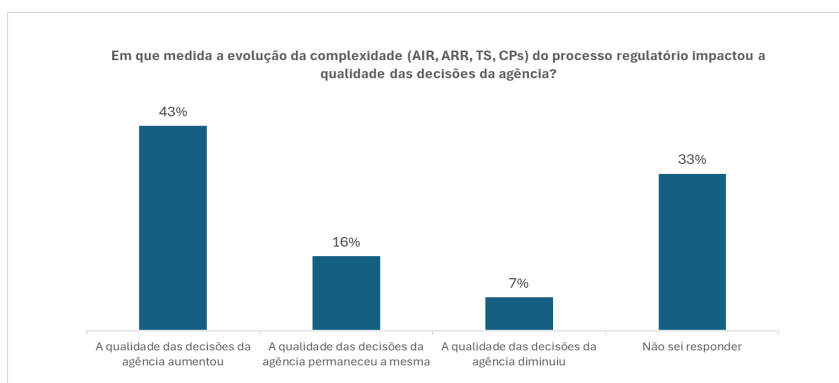
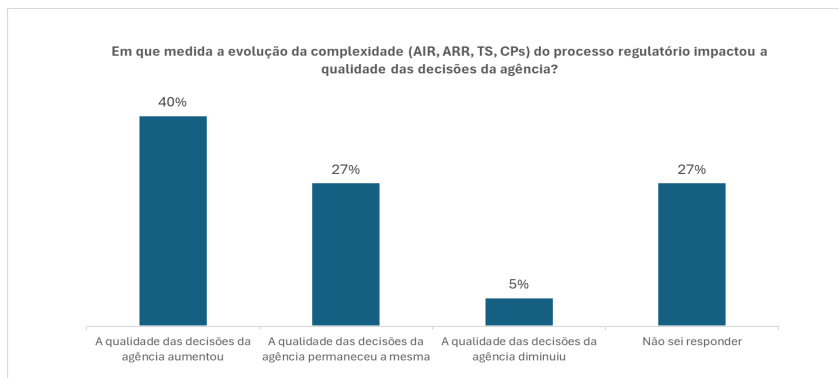
BLOCO 3 – REGULAÇÃO

Questão RE001 - Em que medida a evolução da complexidade (AIR, ARR, TS, CP) do processo regulatório na agência impactou a celeridade processual da agência?



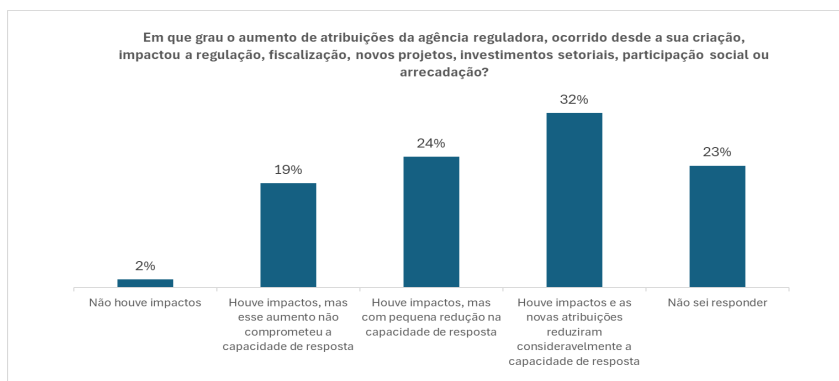
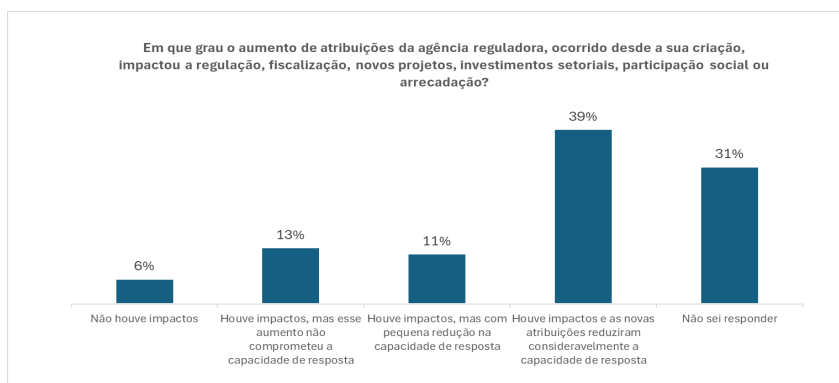
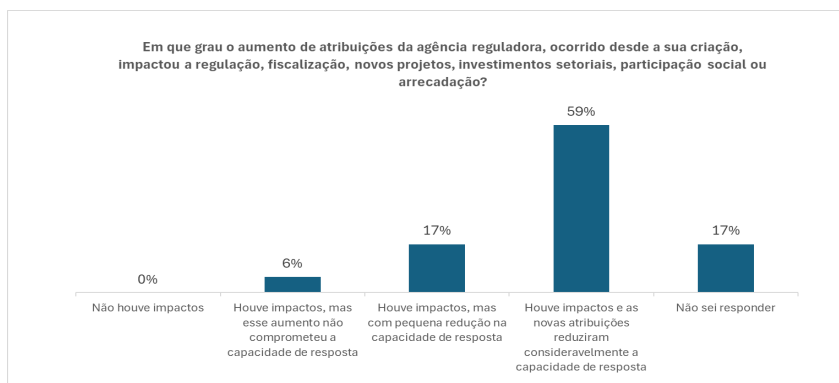
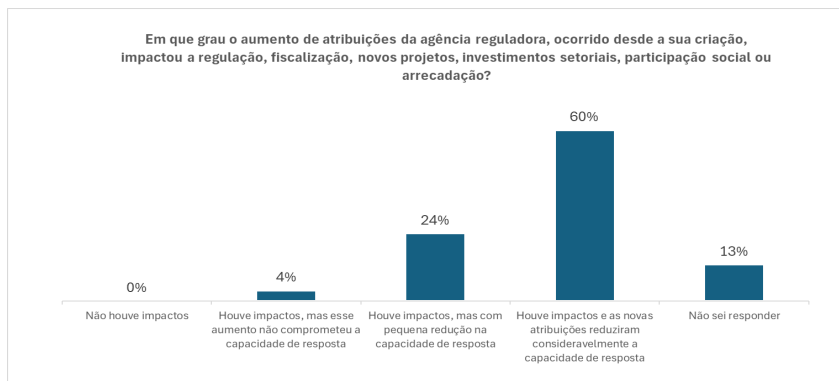
BLOCO 3 – REGULAÇÃO

Questão RE002 - Em que medida a evolução da complexidade (AIR, ARR, TS, CPs) do processo regulatório impactou a qualidade das decisões da agência?



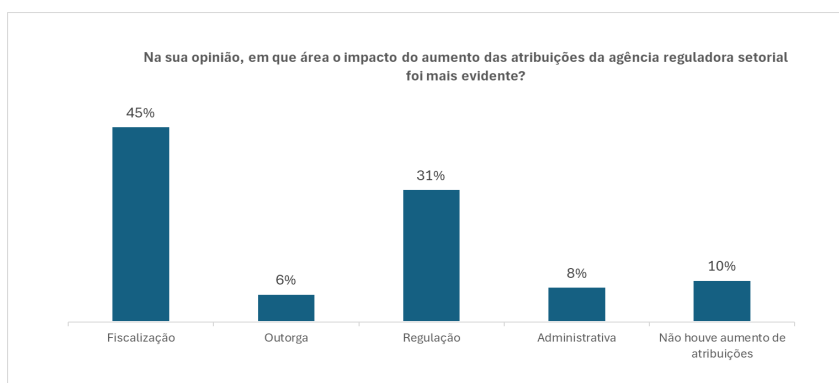
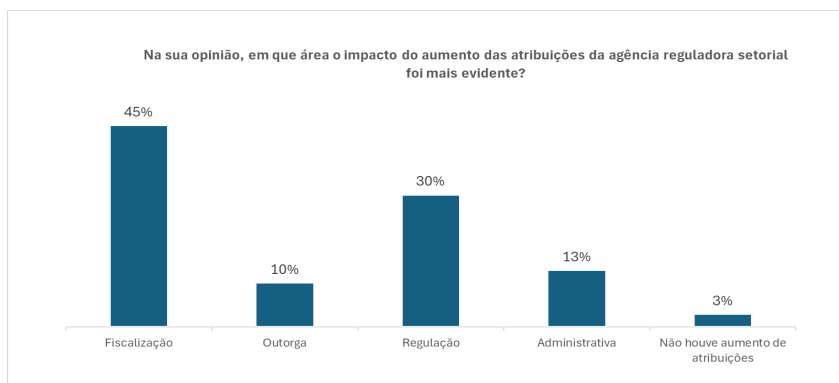
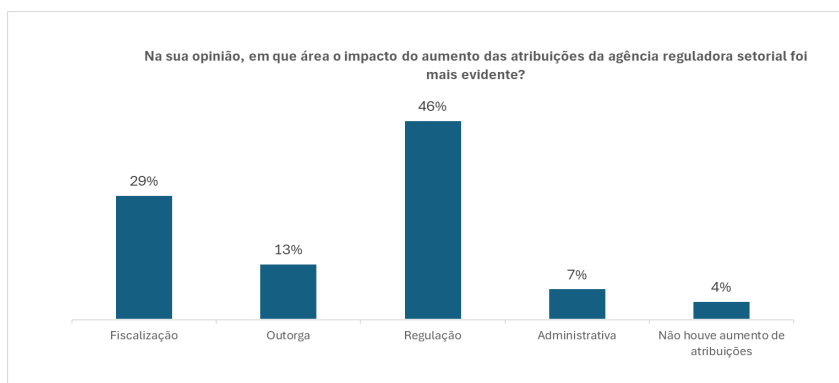
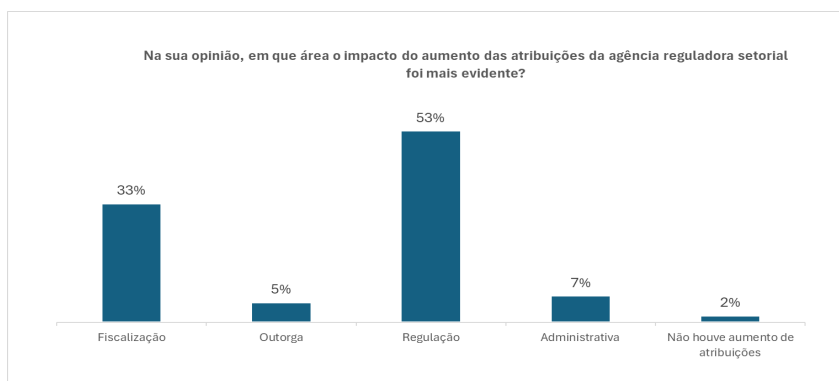
BLOCO 3 – REGULAÇÃO

Questão RE003 - Em que grau o aumento de atribuições da agência reguladora, ocorrido desde a sua criação, impactou a regulação, fiscalização, novos projetos, investimentos setoriais, participação social ou arrecadação?



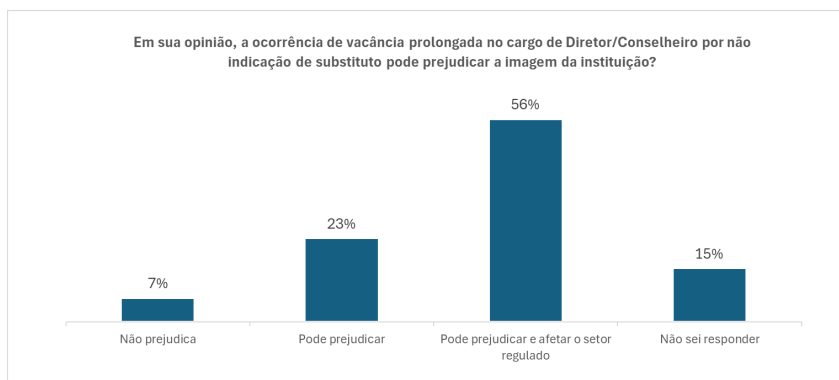
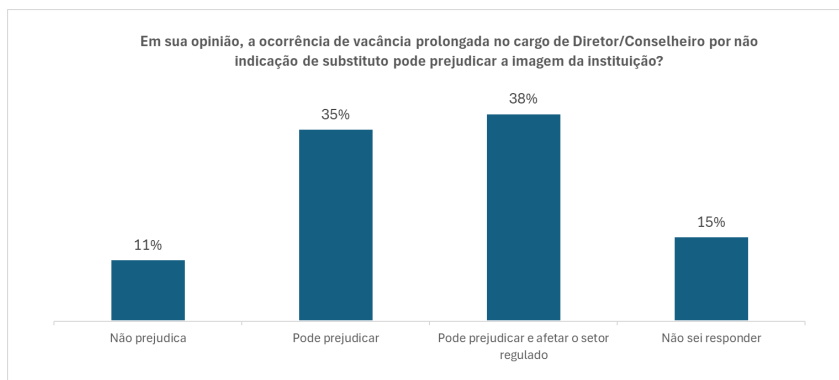
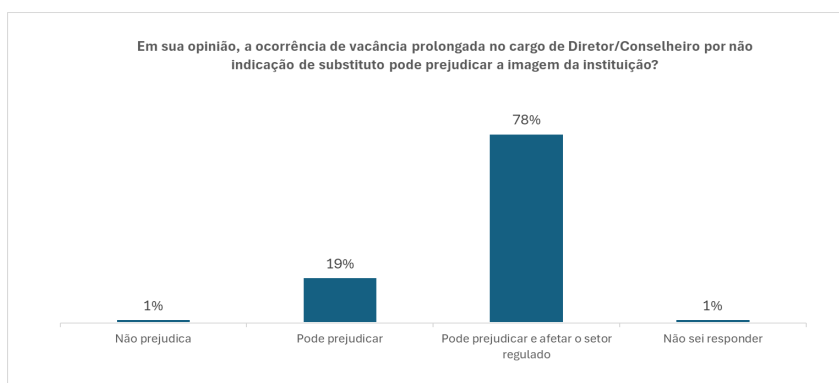
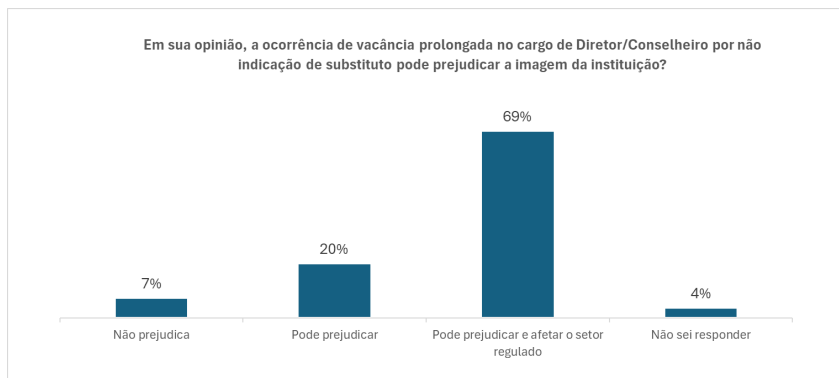
BLOCO 3 – REGULAÇÃO

Questão RE004 - Na sua opinião, em que área o impacto do aumento das atribuições da agência reguladora setorial foi mais evidente?



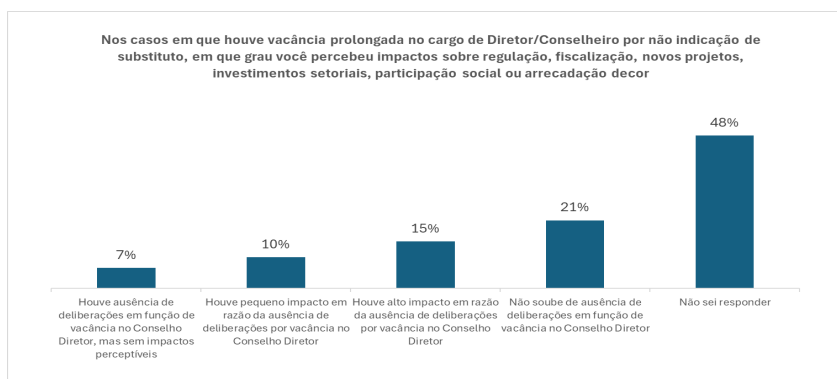
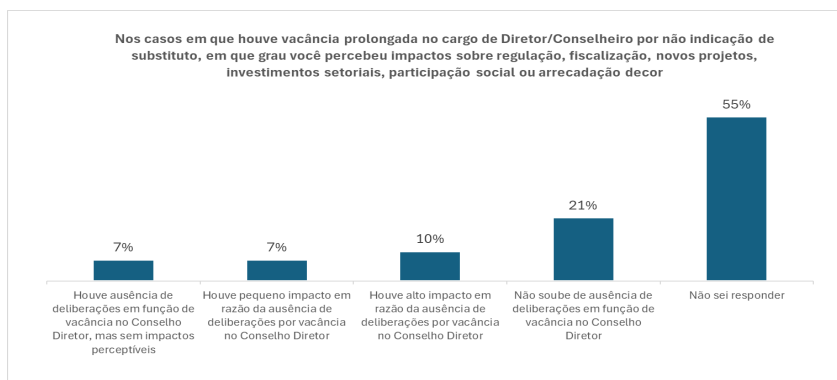
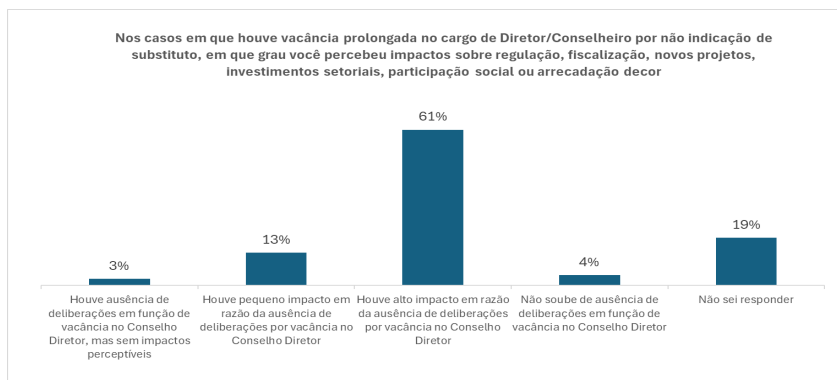
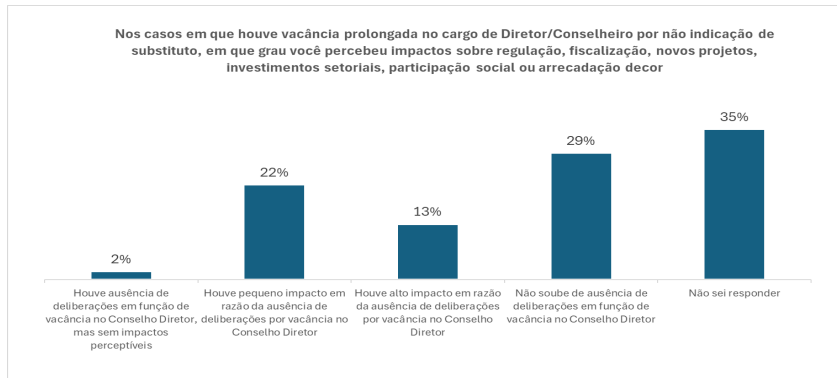
BLOCO 4 – COMPOSIÇÃO DA DIRETORIA

Questão DI001 - Em sua opinião, a ocorrência de vacância prolongada no cargo de Diretor/Conselheiro por não indicação de substituto pode prejudicar a imagem da instituição?

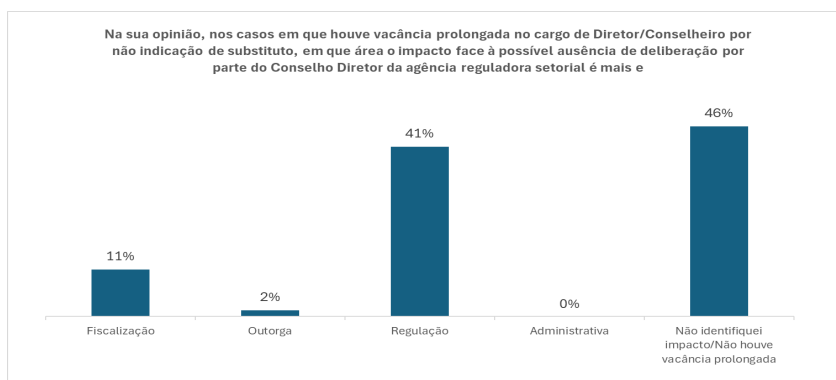
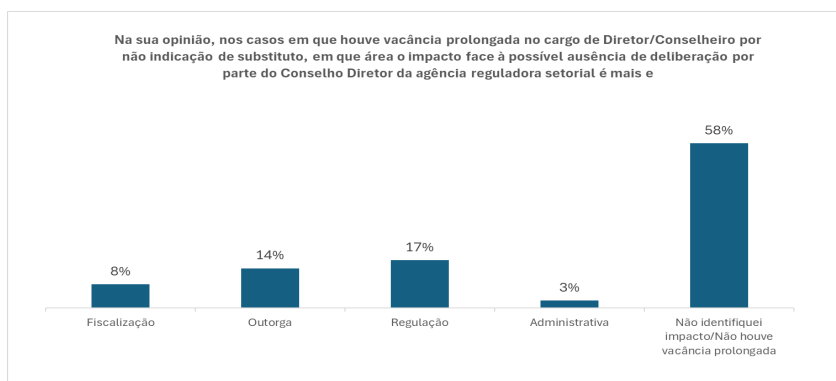
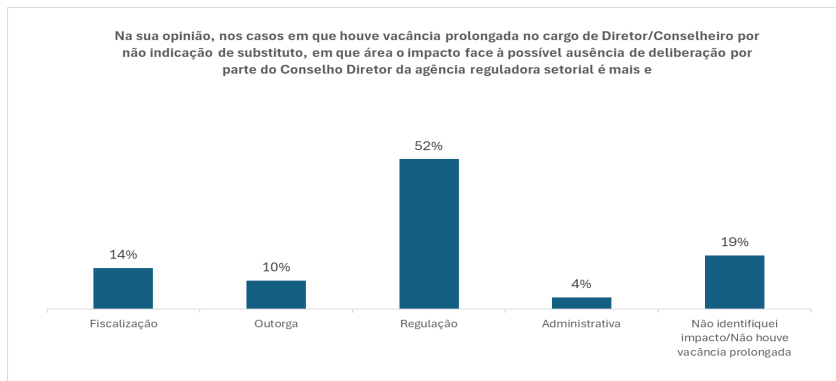
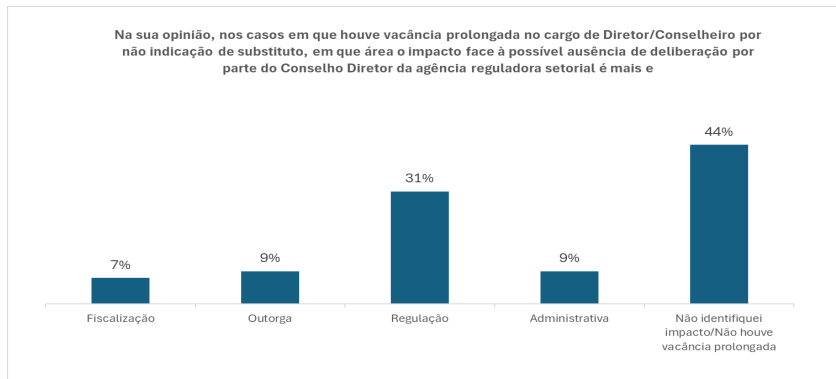


BLOCO 4 – COMPOSIÇÃO DA DIRETORIA

Questão DI002 - Nos casos em que houve vacância prolongada no cargo de Diretor/Conselheiro por não indicação de substituto, em que grau você percebeu impactos sobre regulação, fiscalização, novos projetos, investimentos setoriais, participação social ou arrecadação decorrentes da ausência de deliberação por parte do Conselho Diretor da agência reguladora?

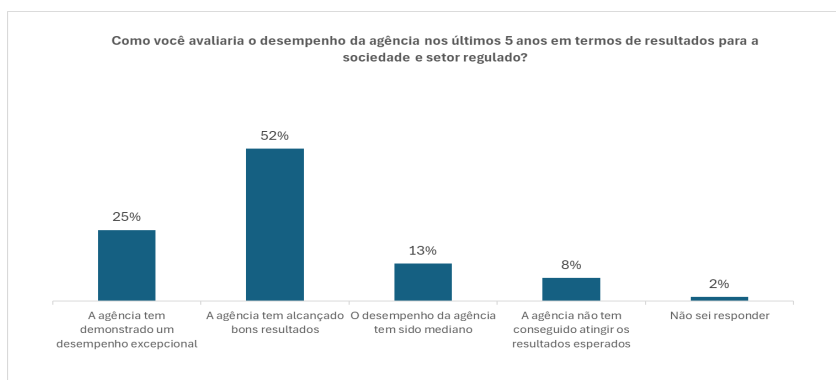
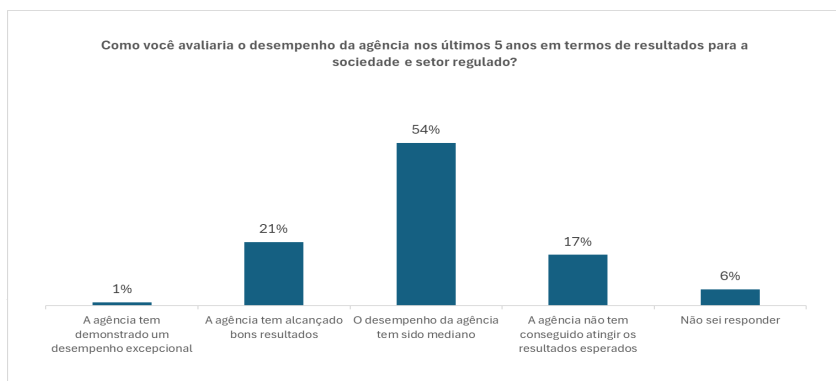
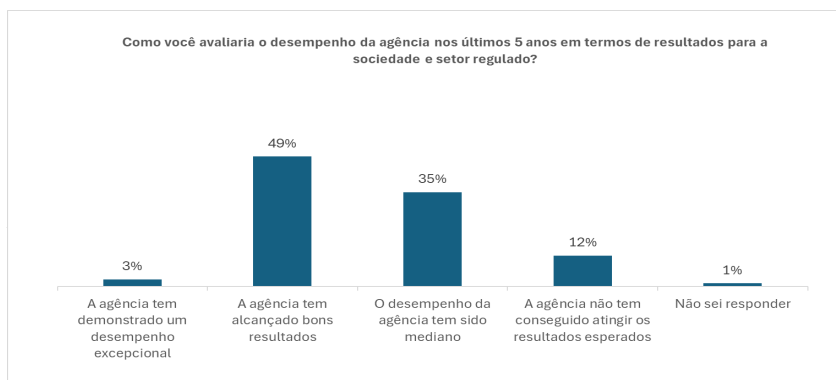
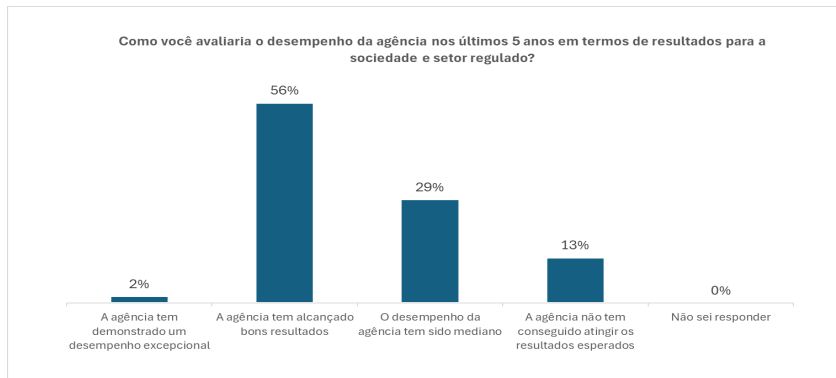


Questão DI003 - Na sua opinião, nos casos em que houve vacância prolongada no cargo de Diretor/Conselheiro por não indicação de substituto, em que área o impacto face à possível ausência de deliberação por parte do Conselho Diretor da agência reguladora setorial é mais evidente?



BLOCO 5 – PARTE FINAL

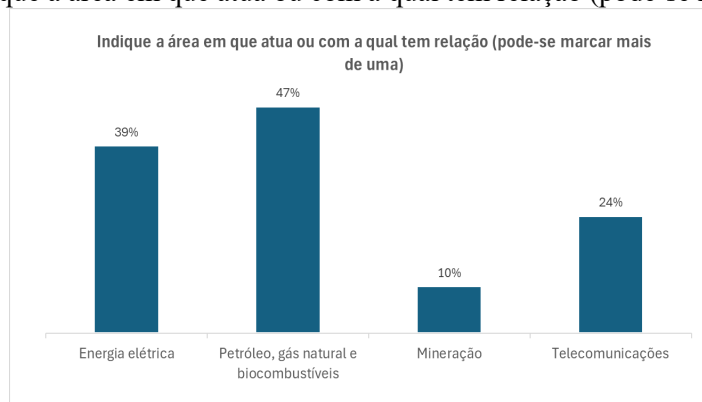
Questão FI001 - Como você avaliaria o desempenho da agência nos últimos 5 anos em termos de resultados para a sociedade e setor regulado?



Resultados da Pesquisa – Público-Alvo: Agentes Setoriais

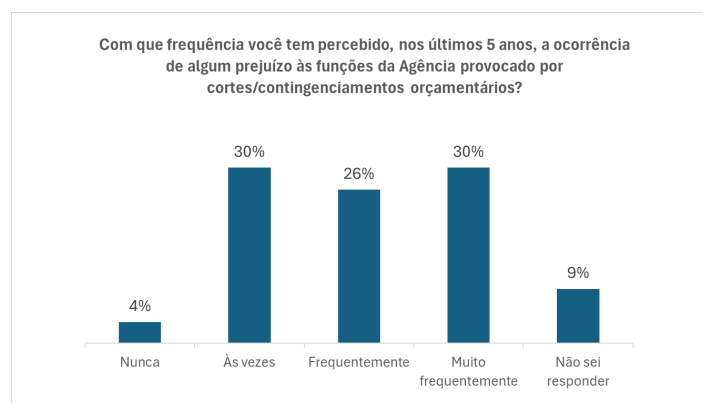
BLOCO INICIAL – ÁREA DE ATUAÇÃO

Questão AR001 - Indique a área em que atua ou com a qual tem relação (pode-se marcar mais de uma)

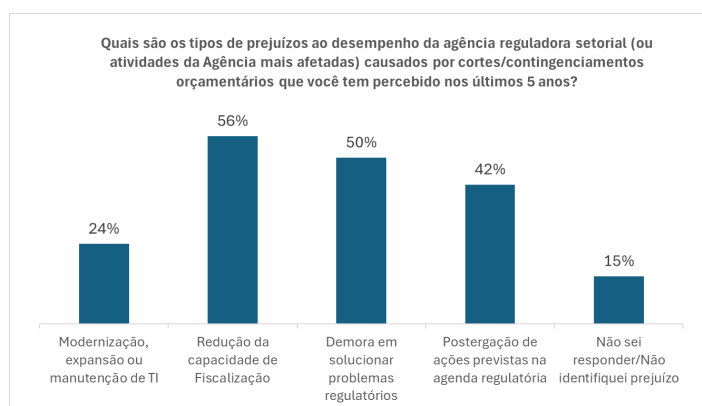


BLOCO 1 – ORÇAMENTO

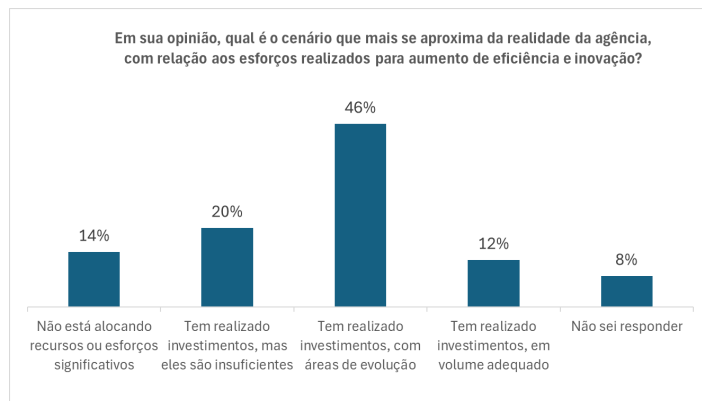
Questão OR001 - Com que frequência você tem percebido, nos últimos 5 anos, a ocorrência de algum prejuízo às funções da Agência provocado por cortes/contingenciamentos orçamentários?



Questão OR002 - Quais são os tipos de prejuízos ao desempenho da agência reguladora setorial (ou atividades da Agência mais afetadas) causados por cortes ou contingenciamentos orçamentários que você tem percebido nos últimos 5 anos?

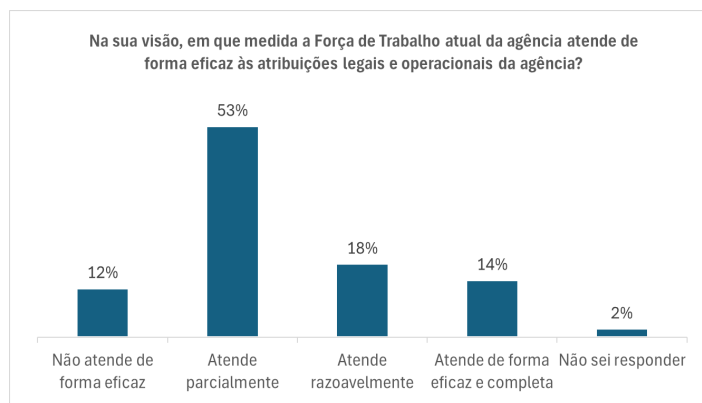


Questão OR003 - Em sua opinião, qual é o cenário que mais se aproxima da realidade da agência, com relação aos esforços realizados para aumento de eficiência e inovação?

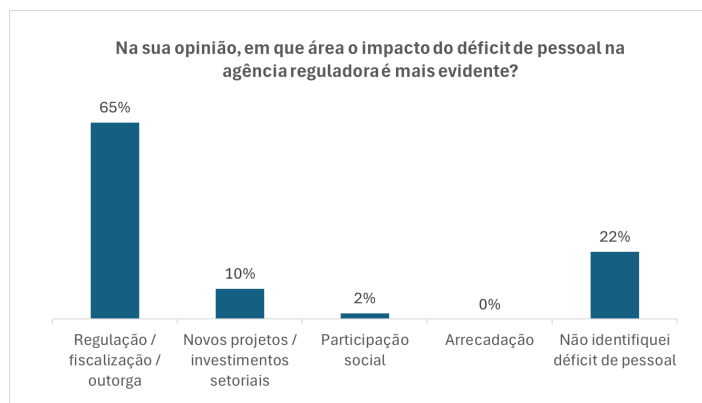


BLOCO 2 – PESSOAL

Questão PE001 - Na sua visão, em que medida a Força de Trabalho atual da agência atende de forma eficaz às atribuições legais e operacionais da agência?

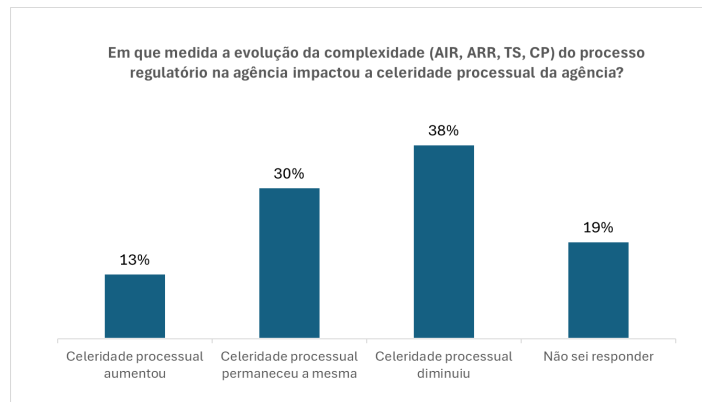


Questão PE002 - Na sua opinião, em que área o impacto do déficit de pessoal na agência reguladora é mais evidente?

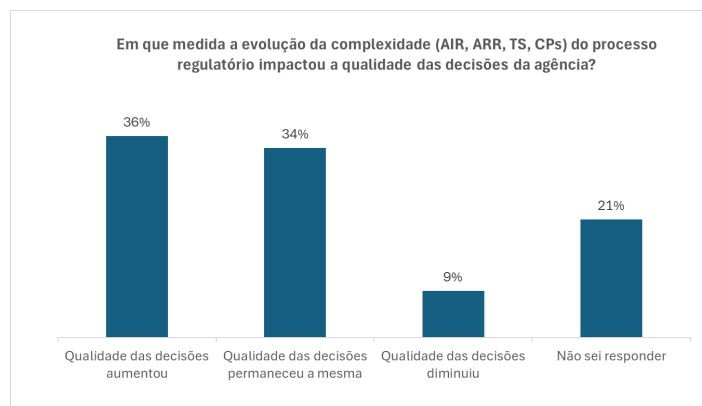


BLOCO 3 – REGULAÇÃO

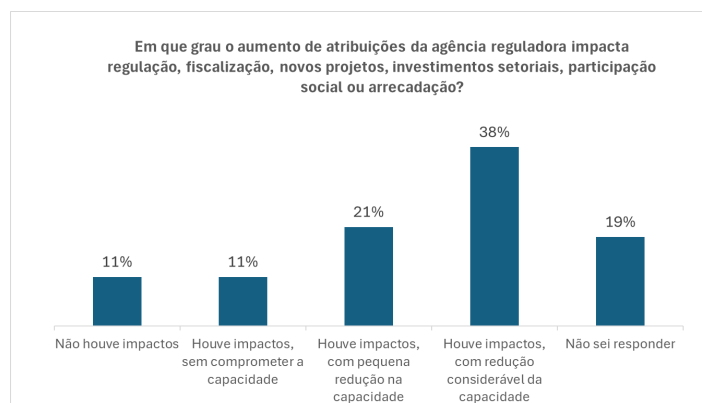
Questão RE001 - Em que medida a evolução da complexidade (AIR, ARR, TS, CP) do processo regulatório na agência impactou a celeridade processual da agência?



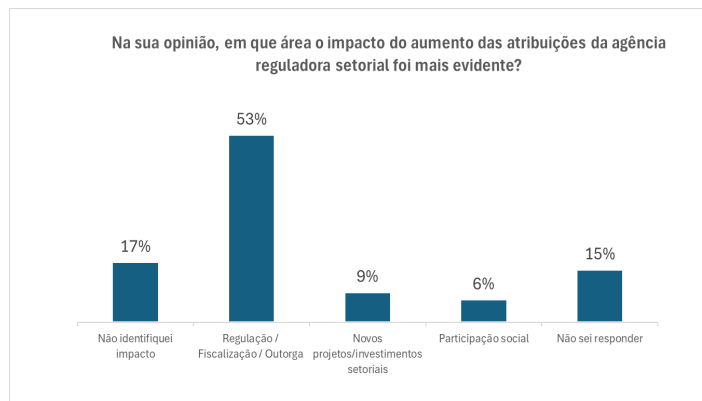
Questão RE002 - Em que medida a evolução da complexidade (AIR, ARR, TS, CPs) do processo regulatório impactou a qualidade das decisões da agência?



Questão RE003 - Em que grau o aumento de atribuições da agência reguladora impacta regulação, fiscalização, novos projetos, investimentos setoriais, participação social ou arrecadação?

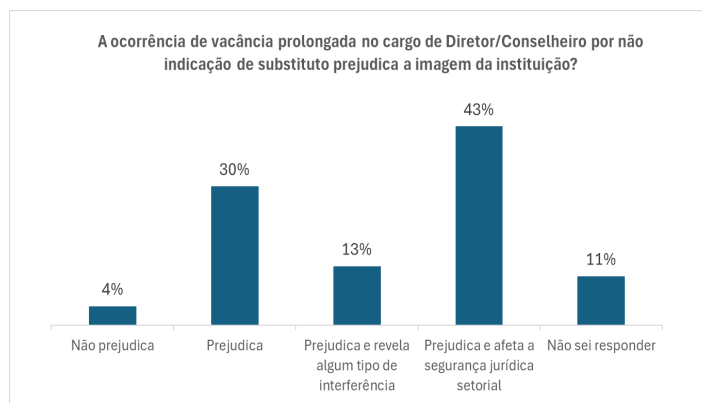


Questão RE004 - Na sua opinião, em que área o impacto do aumento das atribuições da agência reguladora setorial foi mais evidente?

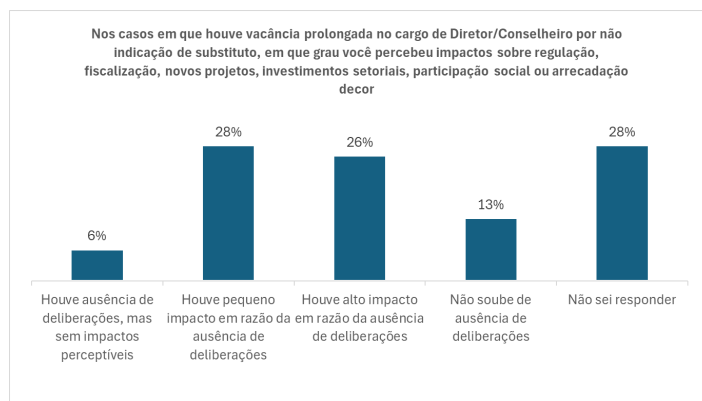


BLOCO 4 – VACÂNCIA NA DIRETORIA

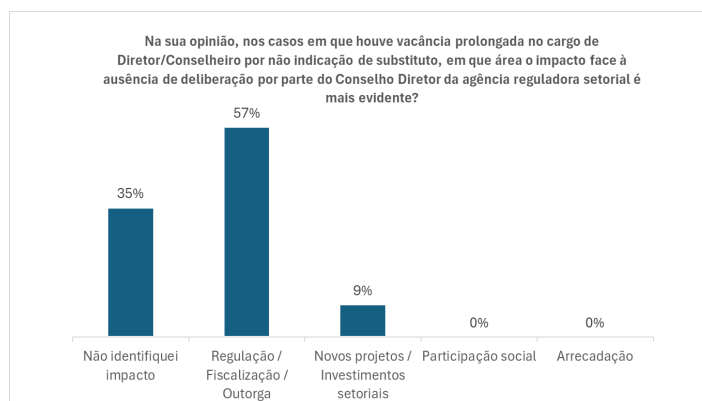
Questão DI001 - A ocorrência de vacância prolongada no cargo de Diretor/Conselheiro por não indicação de substituto prejudica a imagem da instituição?



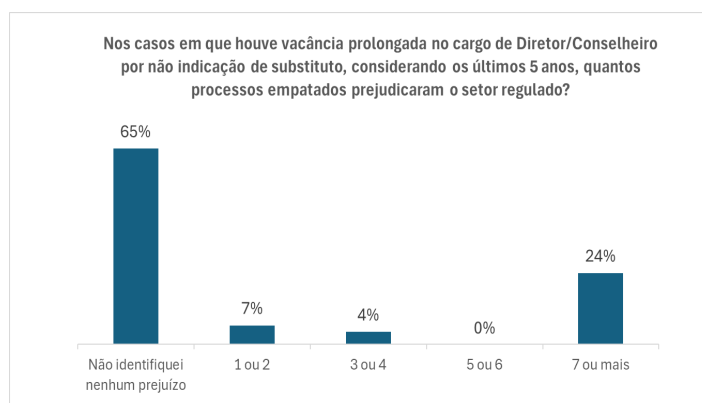
Questão DI002 - Nos casos em que houve vacância prolongada no cargo de Diretor/Conselheiro por não indicação de substituto, em que grau você percebeu impactos sobre regulação, fiscalização, novos projetos, investimentos setoriais, participação social ou arrecadação decorrentes da ausência de deliberação por parte do Conselho Diretor da agência reguladora?



Questão DI003 - Na sua opinião, nos casos em que houve vacância prolongada no cargo de Diretor/Conselheiro por não indicação de substituto, em que área o impacto face à ausência de deliberação por parte do Conselho Diretor da agência reguladora setorial é mais evidente?

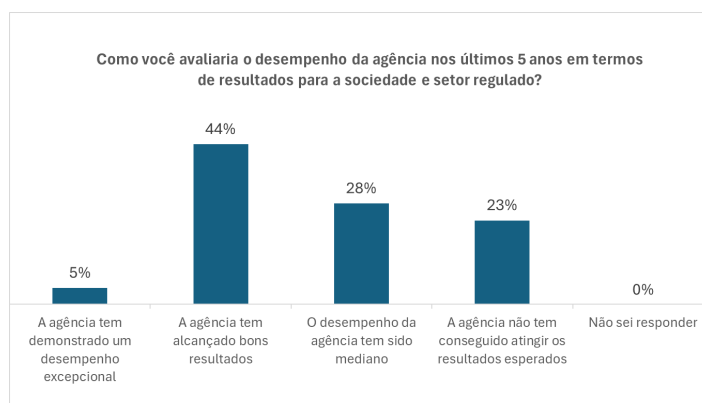


Questão DI004 - Nos casos em que houve vacância prolongada no cargo de Diretor/Conselheiro por não indicação de substituto, considerando os últimos 5 anos, quantos processos empatados prejudicaram o setor regulado?



BLOCO 5 – AVALIAÇÃO

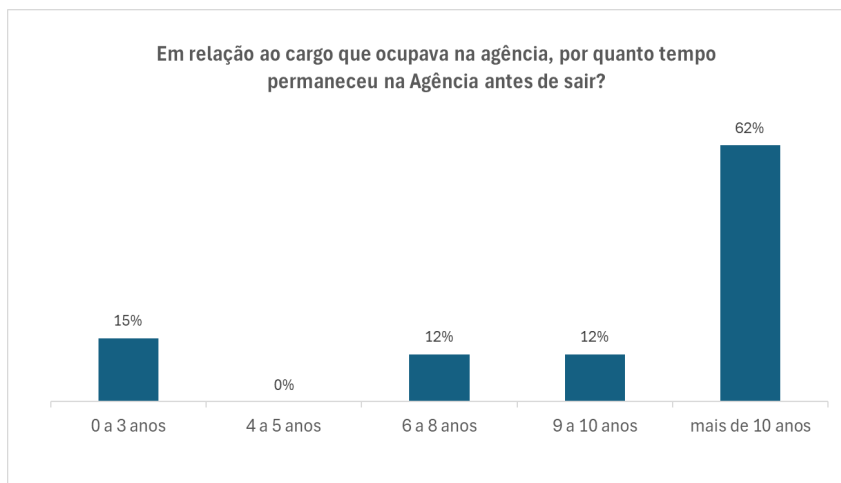
Questão FI001 - Como você avaliaria o desempenho da agência nos últimos 5 anos em termos de resultados para a sociedade e setor regulado?



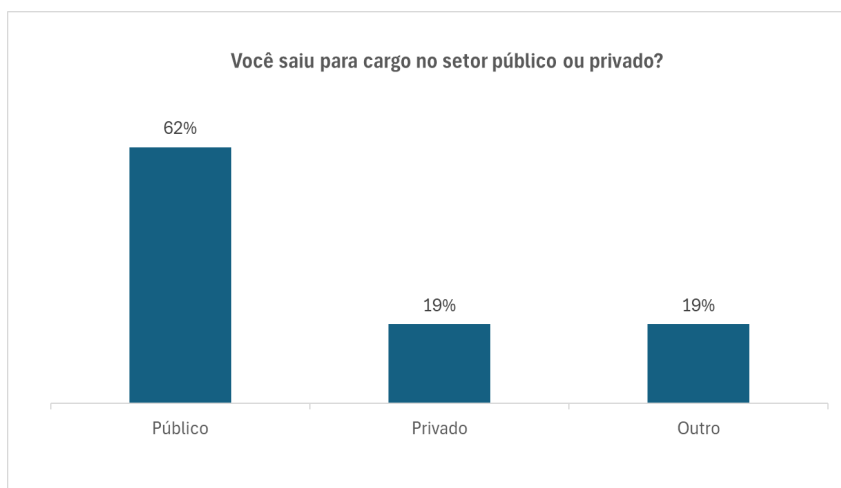
Resultados da Pesquisa – Público-Alvo: Ex-servidores

BLOCO ÚNICO

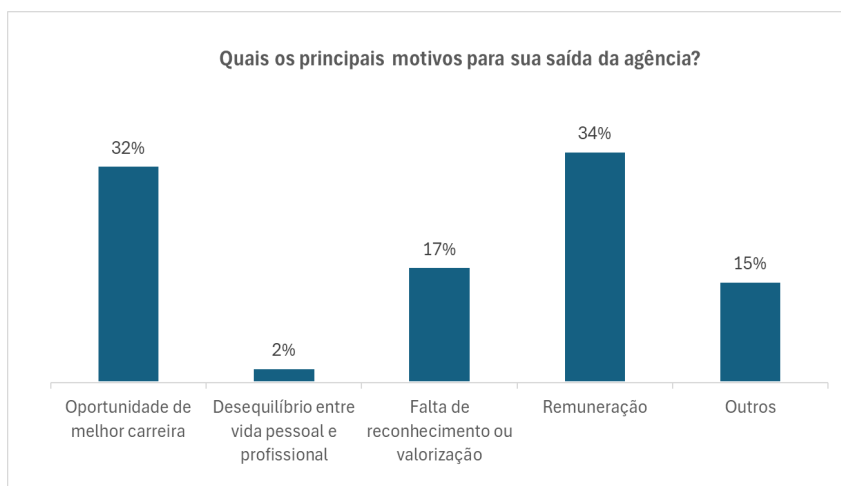
Questão EXS001 - Em relação ao cargo que ocupava na agência, por quanto tempo permaneceu na Agência antes de sair?



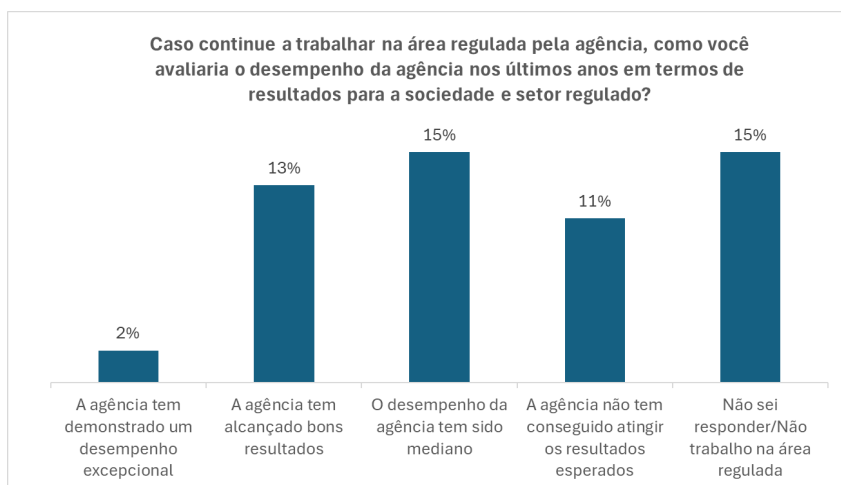
Questão EXS002 - Você saiu para cargo no setor público ou privado?



Questão EXS003 - Quais os principais motivos para sua saída da agência?



Questão EXS007 - Caso continue a trabalhar na área regulada pela agência, como você avaliaria o desempenho da agência nos últimos anos em termos de resultados para a sociedade e setor regulado?





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Segecex/SecexEnergia/AudElétrica

Diretoria de Fiscalização de Políticas Públicas e Regulação

TC 022.280/2024-3

Apenso:

Tipo de processo: RELATÓRIO DE AUDITORIA

Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Mineração, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Ministério das Comunicações, Ministério de Minas e Energia, Secretaria de Orçamento Federal

PRONUNCIAMENTO DA SUBUNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada por ALEX GOIS ORLANDI, AUFC (doc 78.617.171-0).

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

D1AudElétrica, em 4 de agosto de 2025.

(Assinado Eletronicamente)

GLAUCO GARCIA SCANDAROLI

Matrícula 10626-7

Diretor





TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Segecex/SecexEnergia

Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear

TC 022.280/2024-3

Apenso:

Tipo de processo: RELATÓRIO DE
AUDITORIA

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC ALEX GOIS ORLANDI, a qual contou com a anuência do titular da D1AudElétrica.

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

AudElétrica, em 4 de agosto de 2025.

(Assinado eletronicamente)

MARCELO LEITE FREIRE

Matrícula 10203-2

Auditor-Chefe



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.146/2026-GABPRES

Processo: 022.280/2024-3

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 03/03/2026

(Assinado eletronicamente)

STEFANIA SERZANINK

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.