



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

Rogério Castor Cunha Mattos

**A atuação do Sistema de Controle Interno e sua relevância
nas Agências Reguladoras de Saneamento Básico**

Brasília

2018

Rogério Castor Cunha Mattos

**A atuação do Sistema de Controle Interno e sua relevância
nas Agências Reguladoras de Saneamento Básico**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de Concentração: Gestão e Regulação de Serviços Públicos de Saneamento Básico.

Orientador: Prof. Dr. Alceu de Castro Galvão Junior.

Brasília

2018

Catálogo na fonte
Fundação Oswaldo Cruz
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde
Biblioteca de Saúde Pública

- M444a Mattos, Rogerio Castor Cunha
 A atuação do Sistema de Controle Interno e sua relevância nas
 Agências Reguladoras de Saneamento Básico / Rogerio Castor
 Cunha Mattos -- 2018.
 169 f. : il. color. ; graf. ; tab.
- Orientador: Alceu de Castro Galvão Junior.
 Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola
 Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2019.
1. Saneamento - legislação & jurisprudência. 2. Saneamento
 Básico. 3. Política de Saneamento. 4. Sistema de Controle Interno.
 5. Agência Reguladora. I. Título.

CDD – 23.ed. – 628

Rogério Castor Cunha Mattos

**A atuação do Sistema de Controle Interno e sua relevância
nas Agências Reguladoras de Saneamento Básico**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de Concentração: Gestão e Regulação de Serviços Públicos de Saneamento Básico.

Aprovada em: 19 de dezembro de 2018.

Banca Examinadora

Dr, Alceu de Castro Galvão Junior (Orientador)
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados
do Estado do Ceará - ARCE

Posdoc, Clarice Melamed
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Pós-Dr, Débora Cynamon Kligerman
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Brasília

2018

Para meus pais, João Fernando e D. Ju, por toda orientação e exemplo de vida.

Para Fernanda, meu amor. Pela compreensão, independente das circunstâncias.

Para meus filhos, João Pedro e Luiza, pelo apoio e carinho de sempre.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por Seu amor eterno e incondicional, Sua graça e bondade infinita. À toda minha família, pelo incentivo, apoio, compreensão e orações. Aos meus amigos, pelo incentivo e apoio.

Ao Professor e orientador, Dr. Alceu, pelo apoio, confiança, e pela paciência. Aos professores, e em especial, à Prof^a Dra. Clarice, pela determinação na condução do curso.

Aos colegas da turma de Mestrado, pela amizade e apoio mútuo durante todo o tempo.

À ABAR, pelo apoio dado à pesquisa e às Agências Reguladoras de Saneamento Básico respondentes, pela essencial participação.

À ADASA, pela oportunidade de aperfeiçoamento.

A todos, minha profunda e sincera gratidão.

RESUMO

Pela presente pesquisa, foram trazidas à discussão os fatos sociais, políticos e econômicos que culminaram na necessidade de se estabelecer um Estado Regulador e sua atuação na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, por meio das agências reguladoras. Outrossim, de maneira detalhada, foi exposta a importância, finalidade e necessidade do controle das organizações públicas, como fundamento do exercício da democracia; bem como suas espécies, que também são afetas às agências reguladoras, em que pese sua independência e autonomia; quais sejam, o Controle Externo e o Controle Interno, este foco do presente estudo. Na sequência, foram apresentados os conceitos que relacionam a abrangência de um Sistema de Controle Interno e seus componentes, especialmente a Gestão de Riscos e os controles internos, à Governança. Por fim, por meio de pesquisa de campo efetivada junto às Agências Reguladoras de Saneamento Básico, foi avaliada a atuação do Sistema de Controle Interno nessas agências, concluindo-se que, haja vista que não demonstraram possuir níveis adequados de controles internos, conforme padrões internacionais de avaliação; necessitam fortalecer o seu próprio Sistema de Controle Interno, que se demonstrou relevante para se efetivar uma boa governança e atingir os objetivos organizacionais, que se traduzem em garantir a efetividade e a qualidade da prestação dos serviços de saneamento básico, com incentivo à universalização. Por fim, foram apresentadas recomendações para a instituição de um adequado Sistema de Controle Interno nas Agências Reguladoras de Saneamento Básico.

Palavras-chave: Sistema de Controle Interno. Controles Internos. Agência Reguladora. Saneamento Básico. Análise.

ABSTRACT

By the present research, the social, political and economic facts that culminated in the need to establish a Regulatory State and its performance in the provision of public basic sanitation services through regulatory agencies were brought to our attention. Furthermore, in detail, the importance, purpose and necessity of the control of public organizations was exposed as a basis for the exercise of democracy; as well as their species, which are also affected by regulatory agencies, regardless of their independence and autonomy; External Control and Internal Control, this focus of the present study. Following, the concepts that relate the fullness of an Internal Control System and its components, especially Risk Management and internal controls, to Governance were presented. Finally, through field work conducted with the Basic Sanitation Regulatory Agencies, the performance of the Internal Control System in these agencies was evaluated, and it was concluded that, since they did not demonstrate adequate levels of internal controls, according to international standards of evaluation; it needs to strengthen their own Internal Control System, which has been shown to be relevant in order to achieve good governance and achieve the organizational objectives, which are translated into guaranteeing the effectiveness and quality of the provision of basic sanitation services, with an incentive to universalize. Lastly, recommendations were presented for the establishment of an adequate Internal Control System in the Basic Sanitation Regulatory Agencies.

Keywords: Internal Control System. Internal Controls. Regulatory Agency. Basic Sanitation. Review.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do Total das Agências Reguladoras de Saneamento no Brasil	42
Figura 2 - Finalidades do Sistema de Controle Interno (Art. 74 CF)	79
Figura 3 - Amplitude do Sistema de Controle Interno	80
Figura 4 - Modelo de Três Linhas de Defesa do Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles	86
Figura 5 - Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública	92
Figura 6 - Modelo de Gestão de Riscos – COSO	95
Figura 7 - Processo de Gestão de Riscos da ISO 31000	96
Figura 8 - Avaliação dos controles internos pelas UJs e pela CGU de 2010 a 2013	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Agências Estaduais e Distrital de Saneamento Básico.....	43
Quadro 2 - Meios Jurisdicionais de Oposição à Administração	70
Quadro 3 - Inquérito Civil Público e o TAC (resumo)	73
Quadro 4 - Diferenças de Responsabilidades (Unidade de Controle Interno e Auditoria Interna)	83
Quadro 5 - Princípios Básicos de Governança Corporativa conforme o IBGC	90
Quadro 6 - Atividades do Processo de Gestão de Riscos conforme ISO 31000	96
Quadro 7 - Quadro Sinóptico - A Boa Governança de uma Agência Reguladora de Saneamento e o seu Sistema de Controle Interno	99
Quadro 8 - Conteúdo dos questionários de pesquisa	104
Quadro 9 - Elementos de Controle conforme o COSO	105
Quadro 10 - Agências convidadas à pesquisa/ Agências respondentes	109
Quadro 11 - Pontuação do QACI	112
Quadro 12 - Nível de Maturidade dos Controles Internos	112
Quadro 13 - Distribuição das agências pesquisadas em grupos	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Matriz	114
Gráfico 2 - Áreas de Regulação	116
Gráfico 3 - Cargos de Carreira (existentes e preenchidos)	117
Gráfico 4 - Competências e Atividades de Controle Comuns	121
Gráfico 5 - Auditorias da Controladoria	123
Gráfico 6 - Auditorias do Tribunal de Contas	123
Gráfico 7 - Recebimento e efeito de recomendações e determinações de órgãos de controle	124
Gráfico 8 - Grupo 1 e Média Geral	127
Gráfico 9 - Grupo 1 e Grupo 2	128
Gráfico 10 - Grupo 2 e Média Geral	129
Gráfico 11 - Grupo 2 e Grupo 3	129
Gráfico 12 - Grupo 3 e Média Geral	131
Gráfico 13 - Grupo 3 e Grupo 1	131
Gráfico 14 - Comparativo entre G1, G2 e G3	133
Gráfico 15 - Agência F e Agência J	136
Gráfico 16 - Comparativo entre Agências	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tipo de Agência de Saneamento/Nº de Economias Reguladas	104
Tabela 2 - Competências e Atividades de Controle Comuns	119
Tabela 3 - Competências e Atividades de Controle (Prestação de Contas e Correição)	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAR	Associação Brasileira das Agências de Regulação
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AICPA	American Institute of Certified Public Accountants
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANAO	Australian National Audit Office
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CGRC	Comitê de Governança Riscos e Controles
CGU	Controladoria-Geral da União
CIPFA	The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CPC	Novo Código do Processo Civil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
Fundeb	Fundo da Educação Básica de Saúde
GT	Grupo de Trabalho
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAC	International Federation of Accountants
IIA	Institute of Internal Auditors (Instituto dos Auditores Internos)
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OPM	Office for Public Management Ltd –
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPA	Plano Plurianual
QACI	Quadro de Avaliação de Controles Internos
RAINT	Relatório Anual de Auditoria Interna
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	A INTERVENÇÃO DO ESTADO E OS SERVIÇOS PÚBLICOS	23
2.1	EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO	23
2.2	A DENOMINAÇÃO <i>SERVIÇO PÚBLICO</i>	27
2.3	OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO	30
3	AS AGÊNCIAS REGULADORAS	33
3.1	ASPECTOS GERAIS DO REGIME JURÍDICO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	33
3.2	CONCEITO	36
3.3	CARACTERÍSTICAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	37
3.3.1	O Princípio da Legalidade	39
3.3.2	A especialidade das Agências Reguladoras	40
3.4	FUNÇÕES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	41
3.5	AS AGÊNCIAS REGULADORAS SUBNACIONAIS	42
4	O CONTROLE SOBRE A ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS	44
4.1	ACEPÇÕES, CONCEITO E FINALIDADE DO CONTROLE	44
4.2	O CONTROLE COMO FORMA DE EXERCÍCIO DO DIREITO E DA DEMOCRACIA	46
4.3	O CONTROLE EXTERNO	48
4.3.1	O Controle Social	49
4.3.1.1	O Controle Social dos Serviços de Saneamento Básico e de sua regulação	55
4.3.2	O Controle Legislativo e do Tribunal de Contas	60
4.3.2.1	O Controle Legislativo dos Serviços de Saneamento Básico e de sua regulação	66
4.3.3	O Controle Jurisdicional e do Ministério Público	67
4.3.3.1	A Atuação do Ministério Público	71
4.4	O CONTROLE INTERNO	74
4.4.1	O Controle Administrativo	77
4.4.2	O Sistema de Controle Interno	78
4.4.3	As Três Linhas de Defesa	86
4.4.4	Controles internos, Gestão de riscos e Governança	89

5	A RELEVÂNCIA DE UM ADEQUADO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PARA AS AGÊNCIAS REGULADORAS DE SANEAMENTO BÁSICO	98
6	INSTRUMENTOS E MÉTODOS	102
6.1	TIPO DE PESQUISA	102
6.2	MÉTODO UTILIZADO E POPULAÇÃO.....	103
6.2.1	O questionário QACI e o modelo COSO	105
6.3	COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS.....	107
7	RESULTADOS E DISCUSSÃO	114
7.1	MAPEAMENTO DOS DADOS E ANÁLISE REALIZADA.....	115
7.1.1	Questões Gerais sobre as agências (estrutura e relação com o controle)	115
7.1.2	Avaliação dos Controles Internos	125
7.1.2.1	Grupo 1: Agências que têm unidade de controle estruturada	127
7.1.2.2	Grupo 2: Agências que têm somente 1(um) responsável na unidade de controle	128
7.1.2.3	Grupo 3: Agências que declararam não ter unidade de controle	130
7.1.2.4	Avaliação Geral dos Resultados do QACI	132
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
9	RECOMENDAÇÕES	140
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
	APÊNDICE 1 - CARTA DE APRESENTAÇÃO	155
	APÊNDICE 2 - QUESTIONÁRIO GERAL	157
	APÊNDICE 3 - QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS – QACI	165
	APÊNDICE 4 – AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA ACADÊMICA	169

1 INTRODUÇÃO

Em que pese a regulação, por ser função do Estado não subordinada a vontades políticas de governo, ter no arcabouço legal destacada autonomia, esta não é absoluta. No ordenamento jurídico brasileiro, há várias espécies do chamado Controle Externo em que a administração é fiscalizada por órgão distinto, não integrante de sua estrutura, que têm aplicabilidade na atuação das agências reguladoras dentro dos limites legal e constitucionalmente obrigatórios, cujo objetivo é impedir ilegalidades e desvios nas suas atuações, garantindo maior legitimidade e efetividade a elas.

Como espécie de Controle Externo, tem-se o realizado pela própria sociedade, chamado de Controle Social ou Popular, que se dá por meio de diversos instrumentos de participação, capazes de trazer maior legitimidade democrática ao processo decisório das agências, como as consultas e audiências públicas, de caráter prévio, e também outros, como a Ação Popular, mais coercitiva e efetivada com o auxílio do Poder Judiciário.

Tem-se também o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, realizado pelas casas parlamentares, como a Câmara dos Deputados e Senado, na esfera federal, que se divide em duas modalidades: o Controle Político, que analisa as decisões administrativas, observando a adequação quanto ao mérito, oportunidade e conveniência, conforme o interesse público, e utiliza instrumentos como as CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito) e a sustação de atos normativos do executivo; e o Controle Financeiro, que tem por objeto a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do ente, e é exercido com auxílio dos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, detêm várias outras competências exclusivas de controle externo, como emitir parecer prévio sobre a prestação de contas do chefe do Poder Executivo e julgar as contas dos demais administradores e responsáveis por recursos financeiros, bens e valores públicos. Têm competência de, por iniciativa própria, realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos três poderes, e, vem se destacando, através dos anos, no aperfeiçoamento de seus métodos de controle, utilizando-se de modo muito mais frequente, das inspeções e auditorias operacionais em seus trabalhos, que procuram aferir o desempenho da gestão de um programa, atividade ou organização e seus resultados, subsidiando mecanismos de responsabilização por esse desempenho. Impende salientar que

esse tipo de auditoria vem sendo muito utilizada pelos Tribunais de Contas para controlar as atividades e atos das agências reguladoras.

Como outra espécie de Controle Externo, há o controle jurisdicional, exercido pelo Poder Judiciário, que, quando provocado, verifica a legalidade dos atos regulatórios, mas sob a égide de outros princípios, como o da moralidade, eficiência, economicidade, impessoalidade, entre outros. Para o exercício desse controle, há vários instrumentos constitucionalmente previstos, como o habeas data, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, Ação Popular e Ação Civil Pública, em que o Ministério Público tem grande relevância, no ajuizamento de ações em defesa dos interesses sociais e individuais, e da ordem jurídica. Destaca-se que, conforme JUSTEN FILHO (2002), independentemente da instauração do processo judicial, o Ministério Público pode instaurar inquérito civil público, em que colherá provas e informações atinentes ao desempenho das funções próprias das agências reguladoras.

Por outro lado, originado do poder geral de autotutela da administração, que pode e deve rever seus atos em caso de desvio de legalidade ou finalidade, tem-se o controle exercido pelo Sistema de Controle Interno, foco do presente trabalho, que, no caso das agências reguladoras, seria o mantido pelo Poder Executivo ao qual estão vinculadas.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, também chamado de Controle Interno Governamental, integra a sua própria estrutura, servindo-lhe de suporte, oferecendo ao titular do governo e seus delegados, por meio de medidas de controle, gerenciamento de riscos e procedimentos de auditoria, maior segurança nas tomadas de decisão para a execução de metas, programas, avaliação de resultados, entre outros, e apoiando o controle externo no exercício de sua função. Assim, o controle interno é um mecanismo para reduzir o risco da organização, de não atingir os seus objetivos, a um nível aceitável.

Frise-se que o gerenciamento de riscos e a implantação de controles internos é o paradigma vigente mundialmente e é seguido e incentivado por grandes organismos multilaterais como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outros.

Assim, a função do Sistema de Controle Interno é exercer um trabalho coordenado, com clara definição de responsabilidades, de modo a garantir que os processos de riscos e de controles sejam conduzidos a maximizar as possibilidades de a organização atingir seus objetivos, o que é uma boa prática de governança.

Importa destacar que, em 2016, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal não foi considerado adequado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, conforme Relatório de Levantamento¹ que deu origem ao Acórdão TCU-Plenário nº 1171/2017, que apontou carecer o sistema de aderência às Normas Internacionais de Auditoria Interna, no clareamento de papéis, responsabilidades e procedimentos de controle, especialmente na gestão de riscos. Tal situação, presume-se, deve ser ainda mais crítica nos poderes executivos estaduais e municipais, que, em grande medida, estabelecem seus processos a reboque do poder executivo federal.

Como exposto anteriormente, as agências reguladoras, por sua vinculação com o Poder Executivo, teoricamente, integram o seu Sistema de Controle Interno. Mas também, sabe-se que as agências possuem independência decisória e autonomia administrativa e financeira, atributos necessários à sua atuação e estabelecidos para que mecanismos de interferência política não se sobreponham a excelência técnica e capacidade de conciliar interesses múltiplos e, por vezes, conflituosos, inerentes e esperados nas atividades que exercem e para as quais foram criadas.

Essa situação, somada à já destacada deficiência estrutural do Sistema de Controle Interno como um todo e à lacuna de normatização e obscuridade doutrinária da questão, faz com que, nas agências de serviços de saneamento básico não disponham desse sistema ou quando existentes, tem pouca efetividade, o que gera maior risco do não atingimento de objetivos organizacionais. Ademais, essas agências são recentes no ordenamento jurídico e regulam serviços de competência dos municípios, os entes da federação que mais sofrem com falta de recursos e estrutura.

Assim, em decorrência dessa indefinição, as ações de controle interno das agências reguladoras carecem de melhor estrutura e estabelecimento de procedimentos, baseados em estudos científicos e normatização, para serem mais eficientes e eficazes; de modo que, além de proporcionar, com o desempenho otimizado, maior segurança no cumprimento dos objetivos organizacionais; as formas de controle externo, consignadas anteriormente, no cumprimento dos seus papéis, não sejam frequentes e acabem por fazer com que as agências atrasem ou cancelem seus projetos, consumindo mais de seus poucos recursos; por não terem observado ou identificado previamente, por ações de Controle Interno, riscos e

¹ Relatório de levantamento realizado com vistas a avaliar a auditoria interna da Administração Direta do Poder Executivo Federal e as competências das Secretarias Federais de Controle-SFC para realizar auditorias financeiras. Proc. TCU nº 011.759/2016-0

resposta adequada a eles, e oportunidades de melhoria ou falhas em seus processos regulatórios ou administrativos.

Quanto a ações de controles externos em agências reguladoras; foi constatado² que, somente em 2014, o Tribunal de Contas da União emitiu 159 julgados que envolviam decisões normativas ou processos relacionados a agências reguladoras federais, dos quais aproximadamente 75% resultaram em aceite de recomendações do egrégio tribunal; o que, certamente, ocasionou, no âmbito dessas agências, maior consumo de recursos em alterar, refazer ou cancelar processos, muitas vezes já finalizados. Certamente, ações adequadas de controle interno poderiam contribuir para que esse número não fosse tão expressivo como se apresenta.

As agências reguladoras foram criadas originalmente para fiscalizar a prestação de serviços públicos exercida pela iniciativa privada, ou que recebam seus recursos, após processos de privatização das empresas estatais e instituição da concessão dos serviços públicos no Brasil, oriundos da Reforma do Estado ocorrida nos anos 1990 e que implementou a administração pública gerencial. A regulação, além de controlar a qualidade na prestação do serviço, estabelece regras para o setor regulado e envolve medidas que procuram assegurar o interesse público e a estabilidade do mercado.

Outra razão para a criação de uma agência reguladora é a necessidade da existência de órgãos independentes e de alta capacidade técnica para controlar setores de grande impacto ou interesse social e econômico, ou alta relevância estratégica, como o setor de exploração de petróleo e biocombustíveis, e o de gestão dos recursos hídricos.

Especificamente em relação ao nível subnacional, agências reguladoras estaduais (e distrital), municipais e consorciadas, foram sendo criadas, à medida que os serviços públicos de competências dos respectivos entes federativos foram sendo concedidos ou receberam recursos para investimentos em sua infraestrutura; entre eles, os serviços públicos de saneamento básico, que, por suas características e complexidade estrutural, ainda possuem um grande déficit de cobertura e de atendimento.

Segundo a Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR), em 2014, especialmente quanto aos serviços públicos de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, existiam 50 agências reguladoras: 23 estaduais ou distrital, 24 municipais e 3 de consórcios de municípios.

² Pesquisa ainda em curso, relatada em palestra sobre a “Reputação Institucional, Deferência e Controle da Gestão Pública pelo TCU” proferida pela Dra. Juliana Bonacorsi de Palma, Professora da Fundação Getúlio Vargas FGV/SP, por ocasião 13º Fórum de Controle da Administração Pública, realizado no Rio de Janeiro/RJ, em 28 de setembro de 2017.

O saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição Federal e definido pela Lei nº. 11.445/2007 como o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza e drenagem urbana, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. A regulação apresenta-se como um dos eixos centrais da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, juntamente com o planejamento e o controle social, exigindo-se para os prestadores dos serviços, a obrigatoriedade de delegação por meio de contrato, exceto para as autarquias e departamentos municipais.

As agências reguladoras de saneamento básico, como autarquias especiais que são; têm como finalidade, por meio da normatização e fiscalização; proporcionar maior estabilidade nas relações entre os usuários dos serviços públicos; o Estado, responsável primeiro por sua disponibilização; e seus prestadores, os delegatários, que exploram economicamente esse mercado; promovendo, assim, maior qualidade e universalidade na prestação dos serviços públicos de saneamento.

Entre os objetivos estabelecidos para a regulação do saneamento básico, conforme o artigo 22 da Lei nº 11.445/07, estão: 1) estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; 2) garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; 3) prevenir e reprimir o abuso do poder econômico; e 4) definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária.

Assim sendo, mostram-se ainda de grande importância as atividades desempenhadas pelas Agências Reguladoras dos Serviços Públicos de Saneamento Básico, especialmente exigindo o cumprimento efetivo das metas estabelecidas nos planos de saneamento aos prestadores dos serviços, os quais devem prever investimentos e a ampliação dos serviços, e conseqüente e crescente melhoria de qualidade.

Portanto, haja vista a competência que possuem, essas entidades reguladoras devem ser responsáveis pelo controle dos seus atos de modo muito mais preeminente; e a atuação do Controle Interno nessas agências deve ter primazia e ser muito bem estruturado, organizado e apto para exercer o seu papel, especialmente no caráter preventivo.

O estabelecimento de um adequado Sistema de Controle Interno é instrumento estratégico para uma boa prática de governança. É preferível que, por meios internos, as agências reguladoras de saneamento básico, previamente, atuem na melhor instrução e correção de seus atos, que, por não o fazerem adequadamente, venham a não cumprir

satisfatoriamente o papel para o qual foram criadas e, ao final, afetar negativamente os prestadores e os usuários dos serviços públicos que regulam. Ademais, o consequente consumo maior de recursos é evitado e as demais formas de controle supracitadas não terão necessidade ou oportunidade de agir de modo mais coercitivo.

OBJETIVOS DA PESQUISA

Objetivo Geral

Avaliar a atuação do Sistema de Controle Interno nas Agências Reguladoras dos serviços de saneamento básico.

Objetivos Específicos

- Demonstrar a relevância de um adequado Sistema de Controle Interno como instrumento de governança para as Agências Reguladoras de Saneamento Básico;
- Propor melhorias no Sistema de Controle Interno dessas agências, com foco em ações preventivas e gerenciamento de riscos.

2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO E OS SERVIÇOS PÚBLICOS

2.1 EVOLUÇÃO DO ESTADO MODERNO

Entre os dois grandes sistemas político-econômicos modernos; *socialismo*, fundado na propriedade coletiva dos meios de produção; e *capitalismo*, que tem fundamento na propriedade privada, na livre iniciativa e concorrência de mercado; a Constituição de 1988, em seu artigo 170, optou pelo segundo na ordem econômica.

Entretanto, essa liberdade não afasta a possibilidade de intervenção econômica pelo Estado, pois, conforme MORAES (2011), outros princípios constantes do supracitado artigo - valorização do trabalho humano, existência digna, conformidade com a justiça social - apontam no sentido da ampla possibilidade intervencionista, e não somente em situações excepcionais.

Destaca MORAES (2011, p. 838),

o texto constitucional de 1988, portanto, consagrou uma economia descentralizada de mercado, sujeita a forte atuação do Estado de caráter normativo e regulador, permitindo que o Estado explore diretamente atividade econômica quando necessário aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

A prestação de serviços públicos, entre eles os de saneamento básico, se enquadra como sendo de relevante interesse coletivo e necessita ser regulada; pois, sendo esses serviços prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por concessionárias, têm características próprias e singulares que os colocam nesse patamar, de modo que não podem ser prestados de forma completamente livre e sem controle, sob o risco de graves consequências econômicas e sociais.

Especialmente quanto aos serviços públicos de saneamento básico, salienta HOHMANN (2011, p. 220):

...as peculiaridades dos serviços de saneamento básico, sua qualidade de serviço público, o interesse público que lhe é inerente, sua importância à saúde pública, dentre outros fatores, torna necessário um controle relativamente rígido por parte de seu titular, em especial no atinente à participação de particulares em sua prestação, com o escopo de garantir que

o serviço será executado de modo adequado. Em outras palavras, dada a natureza dos serviços públicos de saneamento básico, não pode o ente administrativo permitir que o “mercado” atue livremente na sua prestação.

É preferível que essa atuação estatal, como titular dos serviços em questão, se dê preventivamente, evitando possíveis danos à coletividade, do que repressivamente. Daí emerge a necessidade da presença reguladora do titular, nos diversos âmbitos possíveis.

Essa forma atual de administração estatal, que, conforme o art. 174 da Constituição Federal, se dá por meio da ação de um Estado de caráter normativo e regulador, que exerce funções fiscalizatórias, de incentivo e de planejamento; é fruto da evolução do Estado moderno, que, até chegar à forma de hoje, passou por várias transformações, iniciadas nas revoluções marcantes do século XVIII, a exemplo da Revolução Americana em 1776 e Revolução Francesa em 1789.

Até o século XVIII, quando do advento dessas revoluções, de forma geral no mundo, triunfava o **Estado Absolutista** (SANTOS, 2009). Nele, todo o poder era concentrado nas mãos do rei, que recebia financiamentos da classe burguesa e, em contrapartida, tinha como tarefa criar um ambiente propício aos negócios dessa classe. Com o crescimento desses negócios, o próprio Estado passou a ser um obstáculo a ela, devido aos altos custos de seu aparato e sua constante intervenção na vida social e econômica.

Com ápice nas revoluções, que culminaram na Constituição americana de 1778 e a Constituição francesa de 1792, foi concretizado o início do **Estado Liberal**. Destaca RANIERI (2013, p. 46):

Ao limitarem o poder do Estado pela separação de Poderes e dos direitos individuais, as Constituições liberais permitiram distinguir a esfera política da econômica e, por consequência, instituir um sistema descentralizado de mercado. Além disso, ao institucionalizar o poder político, a soberania nacional e o povo como sujeito de direitos e deveres, tais Constituições asseguraram o conceito jurídico de igualdade formal e de direitos inalienáveis e fundamentais do homem.

No Estado Liberal, passou-se a ser defendida a ideia de um estado mínimo, marcado pelo não-intervencionismo, cujas funções se resumiriam a garantir a ordem institucional, a propriedade privada e o cumprimento dos contratos; em que o mercado pudesse se regular sozinho; nascendo a ideia do Direito como instrumento garantidor das liberdades individuais.

Entretanto, a ambição da classe burguesa, que se sobressaiu ao interesse social na preservação de valores construídos pela comunidade, fez com que o liberalismo não apresentasse o êxito necessário e esperado.

Neste sentido, DALLARI (2012, p. 273) com clareza afirma que:

[...] o Estado liberal criou as condições para sua própria superação. Em primeiro lugar, a valorização do indivíduo chegou ao ultra-individualismo, que ignorou a natureza associativa do homem e deu margem a um comportamento egoísta, altamente vantajoso para os mais hábeis, mais audaciosos ou menos escrupulosos. Ao lado disso, a concepção individualista da liberdade, impedindo o Estado de proteger os menos afortunados, foi a causa de uma crescente injustiça social, pois, concedendo-se a todos o direito de ser livre, não se assegurava a ninguém o poder de ser livre. Na verdade, sob pretexto de valorização do indivíduo e proteção da liberdade, o que se assegurou foi uma situação de privilégio para os que eram economicamente fortes. E, como acontece sempre que os valores econômicos são colocados acima de todos os demais, homens medíocres, sem nenhuma formação humanística e apenas preocupados com o rápido aumento de suas riquezas, passaram a ter o domínio da Sociedade.

Então, após a Segunda Guerra Mundial, surge a forma de estado chamada de **Estado do Bem-Estar Social**, quando os países capitalistas rompem com o liberalismo da não-intervenção estatal, com objetivo de reconstruir suas economias devastadas pela guerra e esgotadas pelos interesses da burguesia que geraram grandes desigualdades sociais.

ACQUAVIVA (2010, p. 176) destaca:

o mundo passou por grandes transformações; surgiram novas necessidades sociais e, com estas, as correntes socialista e antiburguesa, pressionando os governos a deixarem a postura de inércia do *État gendarme* e a promoverem, ativamente, o bem-estar social, mediante uma intervenção mais incisiva na esfera individual.

Passou-se, assim, a tentar garantir um padrão mínimo de bem-estar econômico e social a toda população; de habitação, saúde, educação, renda e seguridade social. Propôs-se um Estado intervindo fortemente em atividades econômicas, especialmente as que exigiam grandes investimentos e obras, de pouco interesse do mercado, mas necessárias ao desenvolvimento; ou de características monopolistas; seja executando, subsidiando ou, em menor medida, regulando.

Após a crise do petróleo, na década de 1970, vários desafios precisavam ser enfrentados e surgiu nova necessidade de mudança. Ao mesmo tempo que as empresas

multinacionais necessitavam expandir, o desemprego e os movimentos grevistas cresciam a cada dia na Europa e Estados Unidos, e os países em desenvolvimento aumentavam seu endividamento. Os economistas passaram a atribuir essa crise ao excesso de políticas sociais que geravam cada vez mais impostos, déficits no orçamento e desencadeavam incremento da inflação.

Surge então o **Estado Neoliberal**, em que novamente se defende princípios do liberalismo clássico, mas adaptados ao contexto do mundo globalizado; com abertura de mercado, mínima intervenção do estado na economia e diminuição do seu aparelhamento, considerado já ineficiente em prover bens e serviços à sociedade; com privatização de empresas nacionais e concessão de serviços públicos, aliadas à exigência de controles parciais do mercado e em setores imprescindíveis, o instituto da regulação. O Estado passa de intervencionista, quando atuava de forma direta, a regulador, atuando de forma indireta no mercado.

No Brasil, teve início durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), sendo efetivado com Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), especialmente na execução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto pelo então ministro Bresser Pereira, quando foram criadas as primeiras agências reguladoras federais, a Aneel (Lei nº 9.427/1996), a Anatel (Lei nº 9.472/1997) e a ANP (Lei nº 9.478/1997).

Para PERIN (2003, p.145), a Constituição de 1988 e, principalmente, a Reforma Administrativa levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 19/98, promoveram afastamento do Estado das atividades que poderiam ser absorvidas pela iniciativa privada, moldando o Estado Brasileiro à concepção atual quanto à busca da qualidade no serviço público, com o máximo de descentralização administrativa.

Destaca ainda PERIN (2003, p. 151), quanto ao surgimento das agências reguladoras:

De acordo com o texto constitucional, promulgado pelo Poder Constituinte Originário, e as alterações subsequentes levadas a efeito pelo Poder Constituinte Derivado, por intermédio das Emendas Constitucionais 8/95, 9/95, 13/96 e 19/98, foi intensificada a criação de agências de regulação no âmbito do Poder Público, seja na esfera federal, seja na estadual.

Está dentro do espírito da descentralização do serviço público, a fim de que o Estado, por intermédio desses entes, consiga melhores resultados no exercício do poder de polícia, e até no normativo, quando da complementação e da integralização das normas legais, já que são

especializados por excelência, com amplo conhecimento técnico-científico de tarefas econômicas e/ou financeiras.

Conforme a concepção da última Reforma Administrativa, o papel de controle do Estado, em relação a determinadas atividades, é melhor executado se desempenhado por entes descentralizados que ele cria.

Com a finalidade de descentralização dos serviços públicos, a ocorrência de concessões à iniciativa privada adveio da insatisfação com a ineficiência do Estado moderno, sobrecarregado na execução de obras e serviços públicos. Da execução dessas tarefas, o Poder Público passa a assumir a elaboração e execução da política regulatória de todos os setores da economia em que as empresas estatais assumiam o papel de concessionárias de serviços públicos. Com isso, a moderna Separação dos Poderes mantém a centralização governamental nos Poderes Políticos – Executivo e Legislativo –, que deverão fixar os preceitos básicos, as metas e finalidades da Administração Pública; porém exige maior descentralização administrativa, para a consecução desses objetivos (MORAES, 2001, 148).

Destaca FERREIRA FILHO (2002, p. 137) que constituem, teoricamente, “instrumentos de ‘desintervenção’ do Estado”, as agências reguladoras brasileiras; que, em nome da sociedade, tem atribuição de supervisionar atividades de interesse geral. Porém, salienta o autor que, conforme as normas editadas, as agências “são indiscutivelmente órgãos pelos quais o Estado controlará tais atividades”, que se destinam a regular e a fiscalizar um setor de atividades, de interesse público, em nome do Estado brasileiro.

2.2 A DENOMINAÇÃO SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição Federal, em seu artigo 175, prevê que “*Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*”, sendo que a lei disporá sobre o regime da concessão ou permissão, os direitos dos usuários, a política tarifária, a obrigação de manter o serviço adequado e a forma de apresentar reclamações relativas à prestação (Art. 175, parágrafo único c/c art. 37, § 3º, I).

Quanto ao conceito de serviço público, flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento

histórico; não sendo uniforme na doutrina, que, por vezes, o apresenta sob o critério orgânico, considerando como tal o que é prestado por órgãos públicos; outras vezes sob o critério formal, que tende a identificá-lo por características extrínsecas; ou ainda material, que visa defini-lo por seu objeto (MEIRELLES, 2016, p. 416).

A expressão **serviço público** surgiu na França com o teórico Leon Duguit, na chamada “Escola do Serviço Público”, que conceituou que o “*serviço público é o limite e o fundamento do poder governamental*”. Para essa escola, era possível explicar todas as minúcias do Direito Administrativo diante das necessidades dos serviços públicos; sendo que a noção de serviço público estava ligada ao tipo de atividade material que concretizava, indispensável e que não poderia ser exercida a não ser pelo governante. Tal teoria passou a ser questionada quando se expandiu a execução de serviços públicos pelos particulares, gerando “a crise da noção de serviço público”, o que nada mais era que a não adequação de uma teoria específica à abrangência das prestações estatais, hoje realizadas sob modos variados (MEDAUAR, 2003, p. 338).

Assim, o conceito de serviço público foi ampliado com o tempo, inclusive com o Estado passando a explorar atividades econômicas por entender que essas deveriam estar sob o amparo de regras publicistas.

Existem serviços que são tidos como públicos por disposição constitucional, como por exemplo o serviço postal e o correio aéreo nacional (art. 21, X), as telecomunicações (art. 21, XI), a radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 21, XII, a), o fornecimento de energia elétrica (art. 21, XII, b), e os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e).

Já outros não podem ser públicos e são reservados à iniciativa privada, por expressa proibição. É o que se verifica do art. 173, alusivo à exploração de atividade econômica que, ressalvados os casos previstos na constituição, “só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo”.

Há, ainda, serviços livres à iniciativa privada, mas que são considerados de relevância pública. Devem ser estimulados pelo Estado, mas também fiscalizados por ele; como os serviços de assistência à saúde e os educacionais, que constituem direito de todos e dever do estado (arts. 196, 199, 205 e 209 da Constituição Federal). Em ambos os casos,

podem ser públicos e regidos inteiramente pelo Direito Público, quanto podem ser privados, quando deverão ser autorizados pelo Estado.

Trazidas por alguns doutrinadores, algumas definições de serviço público, expostas a seguir, são essenciais para trazer melhor compreensão ao tema.

Para MELLO (2010, p. 670):

serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrados de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

DI PIETRO (2008, p. 102) conceitua como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”. Já MEIRELLES (2016, p. 418) afirma de forma mais restrita ser “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”.

FIGUEIREDO (2003, p. 78) conceitua serviço público como:

Toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente do Direito Público.

Os doutrinadores citados anteriormente concordam que não é tarefa simples discorrer sobre serviço público, haja vista ser uma expressão tomada em diversas acepções. Entretanto, em que pese a dificuldade, impende destacar que a satisfação do interesse da coletividade é o cerne a que se presta o serviço público; se assim não fosse, deixaria de ser caracterizado como tal e seria prestado livremente pela iniciativa privada.

Importa ainda clarificar que a titularidade do serviço e a titularidade da prestação do serviço são distintas e não devem se confundir. O fato de o Estado ser o titular de serviços públicos não significa que ele deva prestá-los por si ou por entidade de sua criação; na maioria

das vezes estará apenas obrigado a disciplinar sua prestação ou promover-lhes. Nesse caso, concede a outras entidades estranhas ao seu aparato administrativo (particulares e outras pessoas de direito público interno, ou de sua administração indireta), o desempenho dessa prestação, emitindo uma autorização, permissão ou concessão, conforme o caso e segundo os termos e condições que fixe (MELLO, 2010, p. 681).

2.3 OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Conforme a Lei nº 11.445/2007, que constitui o atual marco regulatório para o setor, os Serviços Públicos de Saneamento Básico podem ser conceituados como o:

conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) **abastecimento de água potável**, constituído pelas atividades, pela disponibilização, pela manutenção, pela infraestrutura e pelas instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e os seus instrumentos de medição;
- b) **esgotamento sanitário**, constituído pelas atividades, pela disponibilização e pela manutenção de infraestrutura e das instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final para a produção de água de reuso ou o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) **limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos**, constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbanas; e
- d) **drenagem e manejo das águas pluviais urbanas**, constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

Na Constituição Federal não foi detalhado o limite das competências de cada ente federativo (União, estados e municípios) quanto ao Saneamento Básico. Essas competências foram previstas de forma fragmentada e vertical.

Para a União, os serviços foram tratados na competência material privativa:

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, **saneamento básico** e transportes urbanos;

Na competência material comum aos três entes federados, a Magna Carta estabeleceu:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de **saneamento básico**;

Quanto aos municípios, de forma implícita, nota-se que a prestação dos serviços de saneamento básico é tratada como sendo de competência municipal, por ser assunto de interesse local:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (...);

Para CAMPOS (2013, p. 31), considerando a CF/1988 e a Lei nº 11.445/ 2007, três conclusões são plausíveis: 1) compete à União o estabelecimento de diretrizes para o setor de saneamento; 2) os municípios detêm ampla competência material e legislativa quando se utilizam de sistemas separados, com operação realizada por eles próprios, direta ou indiretamente, 3) a titularidade é do município quando os serviços a ele são prestados por Companhias Estaduais de Saneamento Básico em sistemas separados.

Já em relação à organização dos estados, no caso das regiões metropolitanas, esses serviços podem, em tese, ser abraçados por sua competência:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por

agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

No entanto, ainda quanto às regiões metropolitanas, importante discussão foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) que, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1842 RJ, que tramitava naquela Corte desde junho de 1998; em 2013, declarou inconstitucionais trechos da Lei Complementar nº 87/1997 e da Lei estadual nº 2869/1997, ambas do estado do Rio de Janeiro, sobre a instituição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e transferência das competências administrativas e normativas próprias dos municípios para o âmbito estadual, inclusive as competências pertinentes aos serviços de saneamento básico.

Para a corte, prevaleceu o entendimento que privilegia a integração dos municípios às regiões metropolitanas sem, no entanto, os impedir de se manifestar sobre a questão, instituindo a existência de uma espécie de titularidade compartilhada, conforme consta do voto do Min. Gilmar Mendes:

Nesses termos, entendo que o serviço de saneamento básico no âmbito de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos constitui interesse coletivo que não pode estar subordinado à direção de único ente, mas deve ser planejado e executado de acordo com decisões colegiadas em que participem tanto os municípios compreendidos como o estado federado.

Portanto, nesses casos, o poder concedente do serviço de saneamento básico nem permanece fracionado entre os municípios, nem é transferido para o estado federado, mas deve ser dirigido por estrutura colegiada instituída por meio da lei complementar estadual que cria o agrupamento de comunidades locais em que a vontade de um único ente não seja imposta a todos os demais entes políticos participantes.

Esta estrutura colegiada deve regular o serviço de saneamento básico de forma a dar viabilidade técnica e econômica ao adequado atendimento do interesse coletivo. Ressalte-se que a mencionada estrutura colegiada pode ser implementada tanto por acordo, mediante convênios, quanto de forma vinculada, na instituição dos agrupamentos de municípios.

Ademais, a instituição de Agências Reguladoras pode se provar como forma bastante eficiente de estabelecer padrão técnico na prestação e concessão coletivas do serviço de saneamento básico.

Superada a questão da titularidade dos serviços, impende também mencionar ainda a colocação da temática dentro da área de saúde, considerando-se que a participação dos entes federados (União, Estados e Municípios, conforme art. 23, II, art. 24, XII, art. 25, § 1º,

art. 30, VII, e art. 196 da CF/88), é coordenada por meio do Sistema Único de Saúde – SUS, como competência comum:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de **saneamento básico**;

Assim, por todo o exposto, evidencia-se que a prestação dos serviços de saneamento básico constitui atribuição e dever estatal, de caráter público e de garantia à dignidade da população, pois tem caráter essencial e com forte vinculação à promoção da saúde e melhoria da qualidade de vida. Ademais, tais serviços objetivam atendimento e satisfação de interesse coletivo, de direito assegurado pelo texto constitucional brasileiro, bem como é sujeito ao regime de direito público, sempre submetido à normas que visam o interesse público (MENEQUIN e PRADO, 2018, p. 3).

3 AS AGÊNCIAS REGULADORAS

3.1 ASPECTOS GERAIS DO REGIME JURÍDICO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Com o esgotamento do financiamento estatal na produção de bens e serviços para a sociedade, observado na crise fiscal deflagrada na década de 1970, surge, a partir da década de 1980, movimentos avessos às estatizações, com objetivo de transferir para a iniciativa privada as entidades ou setores que até então eram administrados somente pelo poder público.

Esses movimentos questionavam a eficiência do Estado nessas administrações, especialmente das empresas estatais que, apesar do desenvolvimento que proporcionaram ao país, com auge nas décadas de 1960 e 1970; passaram com o tempo a serem usadas como instrumentos de troca política, lugar de apadrinhados de gestão questionável, e que causaram grandes déficits, arcados no fim pelos impostos pagos por toda população que não recebia os bens ou serviços.

Sublinha-se que a estatização da economia brasileira, foi justificada por diversas frentes, tanto como estratégia política, como por motivações de cunho tecnológico e econômico. Destacam TOURINHO E VIANNA (1993, p. 4):

“ (...) A estatização da economia brasileira se aprofundou em período histórico em que a intervenção estatal nos setores de infra-estrutura, insumos básicos e serviços públicos era vista não apenas como benéfica, mas como necessária para a consolidação da produção ou da prestação de serviços naqueles setores. (...) Setores como os de energia elétrica, petróleo e combustíveis, transportes ferroviários, estradas de rodagem, químico e petroquímico, siderurgia, fertilizantes, mineração e metalurgia, e telecomunicações, para citar apenas os principais, sofreram, em graus variados, intervenção estatal. Ela ocorreu na forma de controle do capital das principais empresas, através de participações minoritárias no capital de empresas privadas, do controle do crédito subsidiado dos bancos públicos e do controle administrativo dos principais aspectos do funcionamento dessas indústrias. Em muitos desses casos essa intervenção foi amparada por lei, concedendo ao setor público o monopólio ou o controle quase absoluto da atividade”.

Assim, com o Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981, iniciou-se no Brasil a transferências para o setor privado de empresas estatais, que depois foi seguido pelos Decretos nº 91.991, de 28 de novembro de 1985; e nº 95.886, de 29 de março de 1988.

Já no governo do então presidente Fernando Collor de Mello, por meio da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, objeto da transformação da medida provisória nº 155; nasceu o Programa Nacional de Desestatização - PND, que transferiria atividades, até então exploradas pelo poder público, à iniciativa privada.

O Estado deve deixar a sua face empresarial falida para adquirir o fôlego indispensável à sua nova feição, intervindo na economia apenas como regulador de mercado, alocador de recursos, parceiro e fomentador econômico. (MOREIRA NETO, 2005, p. 107)

Diferentemente do ocorrido em outros países, as privatizações no Brasil não se valeram da existência prévia de entidades reguladoras, que só foram instituídas após a privatização de diversas empresas públicas, especialmente nas áreas de petróleo, energia elétrica e telecomunicações.

Mesmo assim, ainda que tardiamente, as Agências Reguladoras no Brasil, com a alta especialização proposta em suas leis criadoras, nasceram como solução para a incapacidade do Estado em manter um padrão mínimo de regulação que, desde as primeiras privatizações, era deficiente.

Então, já no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, com a implantação, a partir de 1996, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto pelo ministro Bresser Pereira, foram criadas as primeiras agências federais, Aneel (Lei nº 9.427/1996), a Anatel (Lei nº 9.472/1997) e a ANP (Lei nº 9.478/1997); às quais foram conferidas funções de regulamentação, fiscalização e decisão em caráter descentralizado nos setores das atividades econômicas de suas respectivas áreas de atuação.

Na reforma proposta por Bresser Pereira, o país deixaria de atuar de forma mais direta, com preponderância como um agente econômico de desenvolvimento; para atuar de forma mais indireta; por meio do planejamento, regulação, fomento e da fiscalização (BARROSO, 2006).

As agências brasileiras foram inspiradas nas comissões independentes dos Estados Unidos e sob os mesmos argumentos, porém não com a mesma amplitude de poder normativo e sem a mesma legitimidade. A doutrina jurídica daquele país se baseou nos seguintes elementos (DI PIETRO, 2005, p .4):

- a) A ideia de especialização, que foi a grande inspiradora do modelo, diante do crescimento do Estado e da complexidade das novas funções por ele assumidas;
- b) A ideia de neutralidade em relação aos assuntos políticos, garantida pela estabilidade outorgada aos seus dirigentes;
- c) A ideia de discricionariedade técnica, que era uma decorrência da especialização; por outras palavras, os assuntos técnicos, por envolverem conhecimentos especializados, eram de competência das agências, ficando livres de controle jurisdicional.

A delegação a particular de serviços que antes tinham sua prestação reservada ao Estado, sem qualquer controle e garantia à sociedade, não deve ser admitida. FIGUEIREDO (1999, p. 42) assim descreveu a motivação da criação das agências reguladoras:

Atividades há que precedentemente eram públicas e passaram ao setor privado. A importância da regulação destas atividades é indelével, eis que a ausência do Estado nas atividades que anteriormente executava sem que faça qualquer tipo de intervenção, torna a adequação ou não do serviço uma aventura, e o usuário dependente da sorte para a sua satisfação. Alguns exemplos da experiência sul-americana nos processos de privatização demonstram que, onde houve privatização desacompanhada da preocupação com a regulação do serviço privatizado o resultado foi a ineficiência do serviço.

As agências reguladoras no Brasil desfrutam de autonomia administrativa e independência, sendo chamadas de autarquias especiais. Essa independência, caracteriza-se especialmente no fato de que seus membros, apesar de nomeados pelo chefe do poder executivo, não podem ser demitidos livremente por ele, possuindo mandato fixo. Nas palavras de MOTTA (2003, p. 111):

Agências reguladoras são entes administrativos autárquicos, integrantes da Administração Pública indireta, dotados de ampla autonomia, sendo que a sua criação deve ser realizada por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e competências perfeitamente especificadas no texto legal criador destas.

Desta forma, tem-se que as características das agências reguladoras são comuns as das autarquias, no entanto, são criadas sob o regime especial para preservá-las de ingerências políticas, que afetariam sua independência e limitaria sua discricionariedade.

Assim, para cumprir função racionalizadora no equilíbrio da atuação do Estado no processo econômico, nasce a agência reguladora. Não para minimizar o papel do estado, mas somente para redefini-lo, assumindo nova postura de fortalecimento de sua missão normatizadora, regulatória e de fiscalização da efetividade da prestação de serviços públicos pelos concessionários, permissionários ou autorizatários.

3.2 CONCEITO

Para MEIRELLES (2016, p. 369), as agências reguladoras, com o propósito de assegurar sua autoridade e autonomia administrativa, foram instituídas como autarquias de regime especial e destinadas ao fim de, em nome da administração do Estado, regulamentar, controlar e fiscalizar os serviços públicos que, conforme a nova política governamental, são transferidos para execução do setor privado.

Já MAZZA (2005, p. 35) conceitua as agências reguladoras como “autarquias com autonomia qualificada frente à Administração Direta, criadas para atuar no controle, fiscalização ou fomento de determinados setores”.

De acordo com MELLO (1979, p. 186), a origem da palavra autarquia, “foi transplantada do grego para a língua de origem latina moderna, e, em primeiro lugar, para a língua italiana. É formada de dois elementos justapostos: autos (próprio) e arquia (comando, governo, direção). Portanto, etimologicamente, significa comando próprio, governo próprio, direção própria”.

Em que pese o termo agência reguladora sugira associação das funções normativa e reguladora, importa esclarecer que seu alcance é mais amplo; pois, além do poder de polícia que tem, é conferido ao seu campo de atuação o estabelecimento de possíveis sanções. Dentre as funções de uma agência reguladora, está o controle de tarifas, na observância do princípio da modicidade tarifária, a promoção da universalização dos serviços públicos que regula, a fiscalização dos contratos de concessão, a instigação à competitividade, e a dirimção e mediação de conflitos entre as partes envolvidas, quais sejam: o Estado, poder concedente; a concessionária, a prestadora do serviço; e o usuário desses serviços.

3.3 CARACTERÍSTICAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Conforme as demais pessoas jurídicas de Direito Público, as agências reguladoras, para nascerem de maneira válida, submetem-se a regras especiais que disciplinam sua espécie. Seu regime especial se refere a privilégios específicos que aumentam sua autonomia frente às autarquias comuns e que são atribuídos por lei para que atinjam os fins para os quais foram idealizadas.

Entretanto, importante destacar que primeiramente as agências reguladoras são autarquias. Conforme DI PIETRO (2008, p. 396):

A autarquia é pessoa jurídica de direito público, o que significa ter praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direta; o seu regime pouco difere do estabelecido para esta, aparecendo, perante terceiros, como a própria Administração Pública; difere da União, Estados e Municípios – pessoas públicas políticas – por não ter capacidade política, ou seja, o poder de criar o próprio direito; é pessoa pública administrativa porque tem apenas o poder de auto-administração, nos limites estabelecidos em lei.

As autarquias surgiram em 1943 no nosso ordenamento jurídico, especificamente no art. 2º do Decreto Lei nº 6.016, como sendo “o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público”. Adicionalmente e posteriormente, nos termos do art. 5º, inciso I, do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, autarquia foi conceituada como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades que são típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

MELLO (2010, p. 152) entende que a nomenclatura “autarquia especial” não é nova no ordenamento jurídico; pois antigamente já se usava o termo para fazer referência às universidades, que desfrutavam de um teor de independência administrativa mais acentuado em relação aos seus controladores; e preleciona:

[...] o único ponto realmente peculiar em relação à generalidade das autarquias está nas disposições atinentes à investidura e fixidez do mandato dos dirigentes destas pessoas, e que se contém nos arts. 52 e parágrafo único, 62 e 92 da Lei 9.986, de 18.7.2000 [...].

Conforme exposto, as agências reguladoras se diferenciam dos demais entes autárquicos apenas no tocante à investidura e fixação do mandato dos seus dirigentes, pois, a criação de autarquia por lei, estendida a todas, especiais ou não, é exigência consagrada no art. 37, XIX, da Constituição Federal de 1988.

MODESTO (2002, p. 76) destaca:

As agências reguladoras são definidas como autarquias especiais porque o legislador lhes conferiu, desde o momento da constituição, um conjunto de garantias em face da Administração Direta suficientes para caracterizar uma peculiar ampliação da autonomia decisória, administrativa ou financeira dessas entidades em relação às demais autarquias existentes.

O fato de exercer uma função típica de Estado, e não de governo, está atrelado ao conceito de “autarquia especial” e deve ser destacado. Isso se expressa nas suas características que elevam as agências reguladoras a um status de maior estabilidade e legitimidade.

3.3.1 O princípio da legalidade

Como contribuição ao entendimento das características das agências reguladoras, é importante trazer à baila que os agentes desses órgãos, em que pese estarem delegados a funções específicas e serem dotados de independência e autonomia em suas decisões, quando essas puderem ser tomadas com discricionariedade; têm seus atos limitados ao poder legal que lhe foram atribuídos. Ou seja, devem obedecer ao princípio da legalidade³ e agir na estrita autorização da lei; observando a perfeita harmonia entre o ato, o seu agente, objeto, motivo, forma e finalidade; de forma a coibir desvios e abusos.

As lições de DOS ANJOS e DOS ANJOS (2001, p. 105) sobre vinculação e discricionariedade destacam:

Compreendemos que as qualidades de vinculados ou de discricionários dos poderes administrativos não são absolutas, *e sim uma questão de preponderância*. O poder administrativo, conforme a sua previsão legal, pode ser instituído como vinculado, quando o modo de se exercer o poder e o ato administrativo decorrente já vêm descritos na lei, ou como discricionário, quando o administrador tem certa liberdade de escolher a oportunidade e a conveniência de exercer ou como exercer o poder e o ato administrativo daí derivado. [...] Na atividade administrativa pública, surgem situações em que a Autoridade competente deve optar por uma ou outra dentre as soluções que a lei permite, conforme o que seja mais conveniente e oportuno para a Administração Pública diante do caso concreto, para consecução da realização do bem comum. Portanto, o poder discricionário da atividade administrativa não é inteiramente livre, uma vez que se sujeita a limitações impostas pela própria redação do texto legal que autorizou a ação discricionária, subordinada ao princípio da legalidade e aos demais princípios da administração pública, [...]

Frise-se que atualmente o princípio da legalidade não se volta apenas em relação à lei, ato administrativo, mas também aos preceitos decorrentes de um Estado Democrático de Direito, e ainda deve incluir os demais fundamentos e princípios de base constitucional. Nas MEDAUAR (1992, p. 147):

A constituição brasileira de 1988 determina que todos os entes e órgãos da administração pública obedeçam ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*); a compreensão do princípio deve abranger não somente lei formal, mas também preceitos decorrentes de um Estado democrático de direito, que é o

3 Princípio da Legalidade: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” - art. 5º, II, da CF. A Administração Pública, norteadada pelo art. 37 da CF, deve fazer aquilo que a lei expressamente determina.

modo de ser do Estado brasileiro, conforme prevê o art. 1º *caput* da Constituição; e ainda, deve incluir os demais fundamentos e princípios de base constitucional. Desse modo vincula-se a atividade administrativa aos valores que informam o ordenamento como um todo, associando-se de modo mais estreito, o direito administrativo às disposições constitucionais.

3.3.2 A especialidade das Agências Reguladoras

Por serem uma nova forma de intervenção estatal, as agências reguladoras possuem características que são diferenciais, sendo a especialidade uma delas, e de grande importância, conforme destaca CUÉLLAR (2001, p. 65):

A agência é um organismo técnico, não político, que recebe competência para dispor sobre determinados assuntos e executar a fiscalização com autonomia. Daí sua especialidade (e sua novidade) no direito brasileiro.

A lei de criação de cada uma das agências reguladoras é unidisciplinar, tendo como requisito fundamental e característico a especialidade; que se traduz na forma de adequar a agência reguladora ao segmento de atuação e evitar a sua captura pelo ente regulado.

MOREIRA (1997, p. 49) explicita que:

A captura se configura quando a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoístas de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados. A captura da agência se configura, então, como mais uma faceta do fenômeno de distorção de finalidade dos setores burocráticos estatais.

É fundamento da atividade regulatória que a agência reguladora tenha grande conhecimento sobre o setor regulado, com delimitação e foco nas áreas de atuação. Essa especialidade é instrumento de legitimidade das agências, assim como procura garantir a efetividade da regulação que produz.

3.4 FUNÇÕES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Conforme lição de DI PIETRO (2002, p. 62-63), incumbem às agências reguladoras essencialmente as seguintes funções:

- a) regulamentar os serviços objeto de delegação, observado o princípio da legalidade;
- b) realizar procedimento licitatório para escolha do concessionário;
- c) celebrar e fiscalizar a execução do contrato de concessão;
- d) explicar conceitos técnicos, sem, no entanto, criar novos conceitos;
- e) decidir casos concretos, o que envolve a resolução de conflitos, dentro da mesma área de serviço público, entre agentes prestadores de serviço ou entre esses e os usuários;
- f) aplicar sanções;
- g) decretar a caducidade;
- h) intervir na concessão;
- i) reverter os bens ao final da concessão;
- j) exercer o papel de autoridade de Poder Público com vistas a proteger os interesses dos usuários.

No mesmo entender, BARROSO (2002b, p. 120), de forma sintética e considerando as especificidades de cada agência reguladora e suas leis de criação, elenca as atribuições desses entes da seguinte forma:

- a) controle de tarifas, de modo a assegurar o equilíbrio econômico e financeiro do contrato;
- b) universalização do serviço, estendendo-o a parcelas da população que dele não se beneficiavam por força da escassez de recursos;
- c) fomento da competitividade, nas áreas nas quais não haja monopólio natural;
- d) fiscalização do cumprimento do contrato de concessão;
- e) arbitramento dos conflitos entre as diversas partes envolvidas: consumidores do serviço, poder concedente, concessionários, a comunidade como um todo, os investidores potenciais etc.

Já FURTADO (2003, p. 12), à luz dos diversos aspectos que devem nortear a atuação das agências, acentua que:

a implantação do modelo de regulação deve identificar três vertentes: 1. a vertente técnica; 2. a vertente econômica; e 3. a vertente social.

A vertente técnica enfoca os aspectos de padrões de qualidade, de continuidade, de confiabilidade. A vertente econômica examina e define critérios de política tarifária

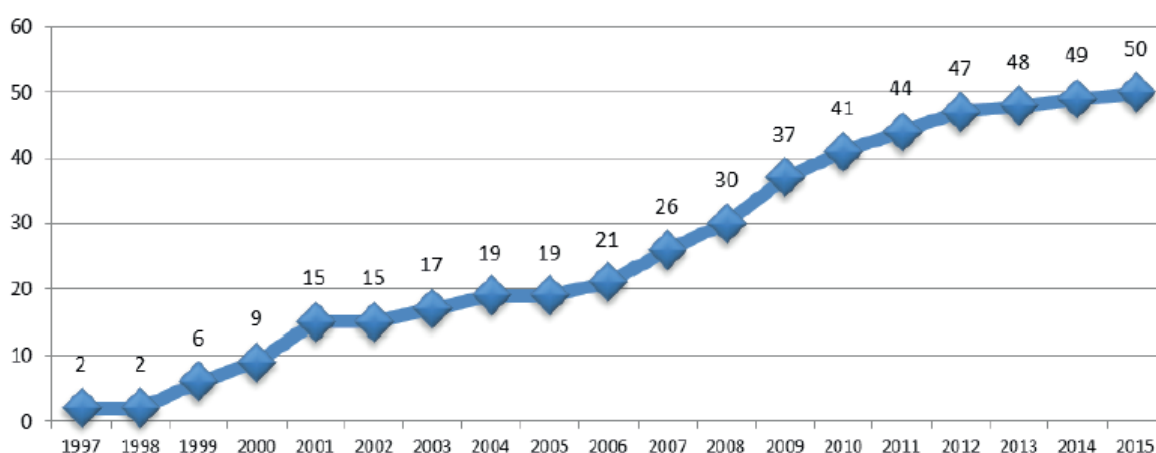
– o que compreende importantes e complexos aspectos de definição de equilíbrio econômico-financeiro – de competição e de concentração. A vertente social do modelo de regulação deve, finalmente, cuidar de questões como a da universalização da prestação de serviço, da equidade

da relação entre usuários e setor regulado e da implantação da tarifa social.

3.5 AS AGÊNCIAS REGULADORAS SUBNACIONAIS

Especificamente quanto às Agências Reguladoras Subnacionais que regulam os serviços de saneamento básico, conforme ABAR (2015), em 2015 havia no Brasil 3 (três) agências de consórcios de municípios, 24 (vinte e quatro) municipais, 22 (vinte e duas) agências estaduais e 1(uma) agência distrital.

Figura 1: Evolução do Total das Agências Reguladoras de Saneamento no Brasil



Fonte: ABAR (2015)

Conforme a Figura 1, desde 1997, quando as primeiras agências reguladoras de saneamento foram criadas, o total das agências vem crescendo ano a ano. Observa-se que das 50 Agências Reguladoras de Saneamento Básico do país, 21 já existiam com a regulação de outros setores e que o maior contingente (29) foi criado após a edição da Lei Nacional do Saneamento Básico em 2007 (ABAR 2015). As agências subnacionais, conforme ABAR (2015), regulam os serviços de Saneamento Básico de 2.746 municípios brasileiros (49,37% do total de 5.561⁴).

O Quadro 1, dispõe lista das agências estaduais e distrital, atualizada conforme dados de 2017, que totaliza em 24 (vinte e quatro). Tais agências foram objeto da presente pesquisa.

4 Conforme o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em 08 dez. 2018.

Quadro 1: Agências Estaduais e Distrital de Saneamento Básico

Nº	Agência Reguladora	UF	Lei de Criação
1	ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal	DF	Lei nº. 3.651, de 7 de janeiro de 2004
2	AGEAC – Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre	AC	Lei Complementar nº 278, de 10e janeiro de 2014
3	AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro	RJ	Lei nº 4556, de 06 de junho de 2005
4	AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul – MS	MS	Lei nº 2.363, de 19 de dezembro de 2001
5	AGEPAR – Agência Reguladora do Paraná	PR	Lei Complementar nº 94, de 23 de julho de 2002
6	AGER – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso	MT	Lei nº 7.101, de 14 de janeiro de 1999
7	AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	RS	Lei nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997
8	AGERO - Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia	RO	Lei Complementar nº 559, de 3 de março de 2010
9	AGERSA - Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia	BA	Lei nº 12.602, de 29 de novembro de 2012
10	AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	GO	Lei nº 13.550, de 11 de novembro de 1999
11	AGRESE - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe	SE	Lei nº 6.661, de 28 de agosto de 2009
12	AGRESPI - Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí	PI	Lei nº 7.049, de 16 de outubro de 2017
13	ARCE - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará	CE	Lei nº 12.786, de 30 de dezembro de 1997
14	ARCON – Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará	PA	Lei nº 6.099, de 30 de dezembro de 1997
15	ARESC - Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina	SC	Lei nº 16.673, de 11 de agosto de 2015
16	ARPB – Agência de Regulação do Estado da Paraíba	PB	Lei Complementar Nº 67, de 07 de julho de 2005
17	ARPE – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco	PE	Lei nº 11.742, de 14 de dezembro de 2000
18	ARSAE-MG – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais	MG	Lei nº 18.309 de 03/08/2009
19	ARSAL – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas	AL	Lei nº 6.267, 20 de setembro de 2001
20	ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas	AM	Lei nº 2.568, de 25 de novembro de 1999
21	ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	RN	Lei nº 7.463 de 02 de março de 1999
22	ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo	SP	Lei Complementar nº 1.025/2007
23	ARSP - Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo	ES	Lei Complementar nº 827, de 1º de julho de 2016
23	ATR – Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	TO	Lei nº 1.758, de 2 de janeiro de 2007
24	MOB – Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos	MA	Lei nº 10.567, de 15 de março de 2017

Fonte: O Autor

4 O CONTROLE SOBRE A ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

4.1 ACEPÇÕES, CONCEITO E FINALIDADE DO CONTROLE

Não há razão no controle se não voltar a atenção à ideia de poder e à necessidade de limitá-lo. No século XVIII, já afirmava MONTESQUIEU, que “Temos a experiência eterna de que todo o homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar dele, e assim irá seguindo até que encontre algum limite”.

Nesse sentido, MOREIRA NETO (2001, p. 13), comentando as lições deixadas por MONTESQUIEU e outros autores das teorias clássicas sobre a separação dos poderes, afirma:

(...) o poder concentrado é perigoso. Concentrar no Estado Absolutista é perigoso; concentrar em um órgão é perigoso. A distribuição do poder está mais de acordo com a necessidade da sociedade se prevenir daquele perigoso de que Lord Acton falava: “todo poder absoluto corrompe absolutamente”.

A origem terminológica da palavra controle não é pacífica entre os doutrinadores. Segundo MEDAUAR (2012), há maior crédito na explicação de GIANNINI, segundo o qual o vocábulo teria origem no “latim fiscal medieval”, em que o termo *I* vem da contração de duas palavras francesas *contra* e *rotulum*, cujo significado denota relação de contribuintes a ser verificada. Ainda, para a autora (2012, p.20), o termo é revestido de várias acepções:

1.a Acepção: dominação (a que se associam as ideias de subordinação, centralização, monopolização). Ex.: Controlar um partido político, um banco, uma sociedade anônima; controlar um país do ponto de vista militar ou econômico; controle de si mesmo. É o sentido mais forte do termo, originando, como corrupção, às ideias de força e mesmo abuso.

2.a Acepção: direção (comando, gestão); significa ter a direção efetiva; exercer influência determinante; ser o senhor numa situação; contém o sentido de comando efetivo para fins conscientes e de limite mínimo que se deve alcançar. Ex.: controlar a produção.

3.a Acepção: limitação (ideia de regulamentação, proibição); traz subjacente o aspecto negativo, restritivo ou inibidor; ressalta um limite máximo que não se deve ultrapassar. Ex.: controlar as importações, o câmbio, o comércio exterior; controlar pela oposição de um veto, de uma interdição.

4.a Acepção: vigilância ou fiscalização (ideia de supervisão, inspeção, censura). Contém o sentido de continuidade. Ex.: controlar as finanças; controlar a gestão de um gerente.

5.a Acepção: verificação (exame, constatação); não evoca por si a mesma ideia de continuidade, como o controle no sentido de fiscalização; implica, antes, o exame de um ou de aspectos precisos. Ex.: controlar um orçamento; o controle realizado pelo controlador de trens. Implica ideia de finalidade: controla-se para descobrir o verdadeiro (verum).

6.a Acepção: registro (identificação, equivalência, autenticação); significa inscrever em duplo registro. É o sentido originário do termo controle e designa a mais fraca intensidade do ato de controle.

Segundo o professor GUERRA (2005, p. 89), o termo controle teve sua acepção mais próxima da atual a partir de 1611, no sentido de domínio, governo, fiscalização, verificação; e, na língua portuguesa, apareceu em 1922, com o significado de ato ou efeito de controlar, monitorização, fiscalização ou exame minucioso obediente a determinadas expectativas, normas, convenções, etc. No Direito brasileiro, o termo apareceu pela primeira vez em 1941 na obra *Controle dos Atos Administrativos do Poder Judiciário*, de autoria de Miguel Seabra Fagundes. Explica o professor (2005, p. 90):

Controle, como entendemos hoje, quer dizer; inspeção, exame, acompanhamento, verificação, exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade do ato praticado.

Então, controlar é fiscalizar emitindo juízo de valor.

Em síntese, controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame da pela própria administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir a atuação conforme aos modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.

O art. 2º da Constituição Federal de 1988 dispõe: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, ou seja, a harmonia estabelecida entre os entes vem do controle que um exerce sobre o outro, o que limita e a independência e reflete a adoção pelo estado brasileiro da teoria norte americana *Checks and balances* (freios e contra pesos).

Nesse sentido, MEIRELLES (2003, p. 636) define controle, na temática da administração pública, como "a faculdade de vigilância, orientação, e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro".

É sabido que todos os entes administrativos, de cada poder e esfera, estão vinculados a princípios gerais e normas específicas que lhe são direcionadas; sendo que, para assegurar a sua observância e o seu cumprimento, apresenta-se de forma imprescindível a necessidade de se estabelecer meios procedimentais eficazes na verificação da atuação daqueles entes.

Quanto à finalidade do controle, DI PIETRO (2008, p. 662-623) destaca:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa [...].

É mister destacar que, sob a égide da gestão administrativa mais moderna, o foco principal do controle tende a ser o resultado, que é percebido na função de acompanhamento de instrumentos de planejamento, como os objetivos e as metas previstas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária (LOA); estabelecidos nos arts. 165 a 169 da Constituição Federal.

FERNANDES (2003, p.125), ao discorrer a respeito do controle e sua função percebida nas últimas décadas, afirma que "passou a ser compreendido em sua visão mais nobre, que é a busca do redirecionamento das ações programadas, ou, como querem outros, ser o vetor no processo decisório".

Na mesma linha, SPECK (2000, p. 205) preleciona que os Estados Modernos têm atribuído relevo ao controle além da dimensão liberal, que tem objetivo de coibir o abuso do poder político-administrativo, mas também na dimensão gerencial, com objetivo de aumentar a eficiência da Administração Pública.

4.2 O CONTROLE COMO FORMA DE EXERCÍCIO DO DIREITO E DA DEMOCRACIA

Tem-se o controle como instrumento da democracia. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, fruto da Revolução Francesa, em seu art. 15, diz que: “A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração”.

ZYMLER e ALMEIDA (2005, p. 91) destacam que, paralelamente à formação e à consolidação do Estado moderno, que adquiriu maior realce a partir da supracitada Revolução, o controle dos atos praticados pelos agentes públicos expandiu-se e atingiu seu ápice na implementação do Estado Democrático de Direito, quando se superou a “irresponsabilidade” dos governantes, sintetizada pela frase “the king can do no wrong”. Ainda, afirmam os autores:

(...) o fato de o Estado brasileiro ser um Estado Democrático de Direito impõe aos agentes públicos a obrigação de observar os princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Consequentemente, os referidos princípios devem ser adotados como parâmetros básicos para a atuação do controle.

Na mesma linha, JUSTEN FILHO (2005, p. 734) propõe interpretação democrática do controle, in verbis:

O agente estatal é um servo do povo, e seus atos apenas se legitimam quando compatíveis com o direito. Toda a disciplina da atividade administrativa tem de ser permeada pela concepção democrática, que sujeita o administrador à fiscalização popular e à comprovação da realização democrática dos direitos fundamentais.

O mesmo autor (ARAGÃO e col., 2011, p. 249), ainda, especificamente quanto ao controle das agências reguladoras; explana que a independência de uma agência não é suficiente para permitir a construção de algum juízo relativo ao atendimento, ou não, aos princípios democráticos; mas que é fundamental a verificação do modo de organização e de funcionamento das agências.

Em obra anterior, JUSTEN FILHO (2002, P. 584) afirma que a estruturação de agências reguladoras propicia contínua substituição de normas, abstratas e concretas, que procura assegurar que a regulação estatal esteja adequada às exigências impostas por circunstâncias sociais, econômicas e técnico-científicas; uma fonte organizada de produção permanente de políticas públicas. Entretanto, o autor assevera:

A concentração de poderes discricionários em estruturas organizadas com critérios de autonomia tem de ser acompanhada do desenvolvimento de instrumentos político-jurídicos de controle e limitação. Essa, aliás, é uma característica fundamental do sistema norte-americano, mas que também se verifica em todos os demais Estados em que floresceu o instituto das agências.

GONÇALVES (2008, p. 74) corrobora com o entendimento ao posicionar-se por meio das seguintes lições:

Se, por um lado, a autonomia e independência necessárias para garantia de uma regulação isenta por parte das agências, proporcionam uma possibilidade de ampla atuação, esta mesma amplitude demanda uma necessidade de controle e fiscalização acerca do exercício de suas competências no estrito cumprimento da legalidade e do alinhamento com o planejamento e políticas públicas.

Mesmo que esmiuçado mais à frente neste trabalho, é importante destacar neste ponto, o importante papel que tem o Controle Social como instrumento de democracia participativa; que a Constituição Federal de 1988 consagrou como veículo para concretização das garantias e direitos sociais.

É o que preleciona FREITAS (2009), quando destaca que a participação popular e o controle do estado pelos cidadãos são instrumentos da democracia participativa decorrente do exercício da cidadania, que visa, ao trazê-lo para dentro dos processos decisórios da administração pública, dar maior efetividade às políticas públicas e à prestação dos serviços públicos, bem como melhorar a alocação dos recursos públicos.

Na sequência, vamos à análise detalhada das formas de controle exercidas na administração pública, inclusive sobre a atuação das agências reguladoras.

4.3 CONTROLE EXTERNO

Em suma, o Controle Externo da Administração Pública é exercido pela sociedade – Controle Social; pelo Poder Legislativo – Controle Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas; e pelo Poder Judiciário – Controle Judicial, com atuação do Ministério Público.

Para GUERRA (2005, p. 108), o Controle Externo é:

Aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

JUSTEN FILHO (2002, P. 584) afirma que, graças à sistemática de separação de poderes, é exigência, no Brasil, a adoção de controles relativos a todos os polos do poder político; e a agência reguladora deve submeter-se a essa sistemática constitucional, pois sua necessidade de autonomia, no desempenho de funções regulatórias, não a imuniza desses controles.

4.3.1 O Controle Social

Conforme a Constituição Federal (Brasil, 1988), o Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, em que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (parágrafo único do art. 1º). Não por outro motivo, a Constituição Federal de 1988 é denominada como Constituição Cidadã.

Assim, conforme CORBARI (2011, p. 15),

Em uma democracia representativa, ao ser eleito, o governante recebe uma autorização em branco da sociedade e com esta autorização decide os rumos do Estado. Porém, não há garantia de que, ao exercer esta representação, a pessoa eleita irá efetivamente representar os interesses de seus eleitores. Para que a sociedade possa acompanhar as ações da pessoa que a representa, exige-se que os governos prestem contas de seus atos à sociedade.

O controle social é entendido como o controle exercido pela sociedade civil sobre o Estado a fim de garantir que os recursos públicos sejam aplicados corretamente. Quando a sociedade controla de forma direta os atos do governo, ela executa uma forma específica de controle: o controle social.

Para a Controladoria Geral da União – CGU (BRASIL, 2008, p. 16), o Controle Social é um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania, e “pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”.

CARVALHO (1995) destaca que o “Controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”.

Citando CUNILL GRAU (2000), SERAFIM (2007, p. 35) expõe que devem coexistir duas modalidades de controle social, sendo um *ex ante* a ação estatal e um *ex post*:

Tão possível é o controle ex post como necessário é o controle ex ante quando satisfeita a condição de externalidade da Administração. Em si, assumir que a accountability e o controle social se referem à satisfação das legítimas expectativas acerca do uso do poder administrativo, ou seja, a legitimação do poder supõe admitir que, para fazê-los exequível, não basta monitorar e questionar resultados da ação administrativa (o que se faz), mas decidir acerca do que se “decide fazer”, a fim de que se tenha em conta as consequências para a sociedade.

SERAFIM (2007, p. 40), leciona ainda quanto ao controle social:

Entendemos que uma definição mínima do conceito de controle social deverá concebê-lo como uma forma específica de participação da sociedade em relação direta com o Estado, cujos temas em questão tratam da gestão pública, políticas públicas e ações do Estado, desde a sua definição, passando por sua execução e metas a serem atingidas, até a avaliação de seu bom funcionamento, visando o cumprimento do interesse público. Dá-se concretamente em espaços ou mecanismos que possibilitam a troca de informações e debates mais profundos entre uma pluralidade de atores da sociedade e atores do Estado ou de governos.

Em claro mover de compartilhamento de poder entre o Estado e a sociedade, a participação desta nas decisões daquele precede a avaliação dos resultados e a cobrança por melhorias nos próximos planejamentos (FREITAS, 2009). Assim, em uma democracia participativa, a participação social e o Controle Social são expressões distintas e têm estrutura e função diversas, entretanto são procedimentalmente complementares, e, por muitas vezes, se confundem.

No Brasil, a participação social e o Controle Social decorrem do acesso aos direitos decorrentes do exercício da cidadania, que se fortaleceu especialmente com o ressurgimento da democracia participativa no movimento constitucionalista de 1988 (HELLER et al., 2007 e BREDER, 2008).

BREDER (2008, p. 1) avalia que, com a Constituição federal de 1988, foram introduzidos “instrumentos para que a sociedade possa exercer o seu papel, participando e controlando as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público”.

Dentre esses instrumentos postos à disposição da sociedade, em rol exemplificativo, pode-se apresentar como destaque na Constituição Federal, Art. 5.o, XIV, XXXIII, XXXIV, "a" e "b", LXIX; Art. 14, I, II e III; Art. 29, XII; Art. 31, §3º; e Art. 74, §2º.:

- a) **Direito a informação necessária ao exercício profissional:** decorrente do Art. 5.o XIV, onde resta assegurado a todos o acesso à informação, bem como sigilo de sua fonte, quando essencial ao exercício da profissão;
- b) **Direito a informação particular/coletiva:** decorre do previsto no art. 5.o, XXXIII, onde se assegura a todos o direito de receber informações de interesse particular ou coletivo/geral dos órgãos públicos; com ressalva àquelas informações necessárias à segurança da sociedade e do Estado. No mesmo sentido são as previsões do art. 37, §3º, II e do art. 216; que foram regulamentadas pela Lei nº 12.527/2011 – conhecida como Lei de Acesso à Informação, em vigor desde 16 de maio de 2012;
- c) **Direito de Petição e Certidões:** decorre do previsto no art. 5.o, XXXIV, onde é assegurado: 1) peticionar aos Poderes Públicos em defesa de direitos, ilegalidade ou abuso de poder; 2) obter certidões para defesa de direito ou esclarecimento de interesse pessoal. Frise-se que essas prerrogativas são independentes do pagamento de taxas;
- d) **Mandado de Segurança:** concedido à pessoa física ou à jurídica para dar proteção, nos termos do inciso LXIX, "quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público";
- e) **Plebiscito, referendo e iniciativa popular:** decorrente do art. 14, I, II e III; em que se representa o exercício da soberania popular, tanto na consulta pública de assuntos políticos ou extrema importância social (a priori - Plebiscito, ou a posteriori – Referendo), ou mesmo na propositura de projetos de lei (iniciativa popular);
- f) **Cooperação das Associações no Planejamento Municipal:** decorre do Art. 29, XII;

- g) **Disponibilidade das contas:** decorrente do Art. 33, §1º, em que é determinado que as contas municipais fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para devido exame e apreciação, podendo se questionar a legitimidade;
- h) **Denúncia ao Tribunal de Contas:** decorre do Art. 74, §2º, em que qualquer cidadão, partido político, associação, sindicato, pode denunciar irregularidade ou ilegalidade junto ao Tribunal de Contas da União - TCU. Sublinha-se que o referido dispositivo é repetido nas Constituições Estaduais e Lei Orgânica Distrital, fazendo referência aos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal.

Para DI PIETRO (2008, P. 636):

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade.

Complementa a autora, ainda, que o Controle Social é provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública.

Na legislação infraconstitucional, a matéria relativa ao Controle Social também é observada; como na supramencionada Lei de Acesso à Informação, que representa importante avanço para consolidação de ações destinadas à prevenção de ilegalidades e atos de corrupção, ao tempo em que propicia maior participação popular no efetivo controle das ações do Estado.

O diploma fixa prazo para que as informações sejam disponibilizadas: 1) imediatamente, se estiverem disponíveis; 2) 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, nos demais casos; tem aplicação nos três poderes e alcança também entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, direta ou indiretamente (Art. 2.o).

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000) também traz previsões acerca do controle social dos gastos públicos; pois repete a previsão do art. 31, §3º da Constituição, entretanto ampliando o prazo, de modo que determina, em seu art. 49, que as contas do Poder Executivo fiquem disponíveis durante todo o exercício, para consulta e apreciação dos cidadãos e instituições da sociedade.

Ainda, propiciando a efetividade do Controle Social por meio da transparência, o art. 48 da LRF determina a ampla divulgação de informações relativas ao orçamento público; trazendo, dentre outros, instrumentos que viabilizam o orçamento participativo, como a realização de audiências públicas (na elaboração do PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual), e disponibilização da execução orçamentária e financeira em tempo real.

Em outro diploma legal, a Lei nº 9.784/1999, que trata sobre o Processo Administrativo, justifica a existência de meios para manifestações sobre assuntos que visem a criar e implementar políticas públicas; pois estabelece em seu art. 9º que todos os interessados podem se manifestar nos processos administrativos. São considerados interessados nos termos desta lei:

- I) Pessoas física ou jurídicas que iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;
- II) Aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;
- III) As organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;
- IV) As pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos; os quais devem ser instados a se manifestarem nos processos administrativos, que lhes possam alterar a esfera de direitos.

A participação dos interessados no processo administrativo traz à decisão administrativa maior qualidade, uma vez que dá à autoridade decisória maior perspectiva do problema, bem como a legitima perante os interessados, que a aceitam mais facilmente (ARAGÃO, 2006).

Como outra forma de exercício do controle social, conforme aponta a CGU (BRASIL, 2008), vários conselhos de políticas públicas são instituídos pela legislação com intuito de abrir espaço para a participação popular na gestão pública; alguns com abrangência nacional e outros com atuação regional ou local. Esses conselhos são instâncias de exercício da cidadania e podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria:

A **função fiscalizadora** dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

A **função mobilizadora** refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

A **função deliberativa**, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a **função consultiva** relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

Destaca, ainda, a CGU (BRASIL, 2008) que “a instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento são condições obrigatórias para que estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações”; citando como exemplos o Conselho de Alimentação Escolar, o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho do Fundo da Educação Básica de Saúde (Fundeb) e o Conselho de Assistência Social.

Na recente editada Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública; foi prevista a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos por meio de conselhos de usuários, cujas atribuições serão: I - acompanhar a prestação dos serviços; II - participar na avaliação dos serviços; III - propor melhorias na prestação dos serviços; IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.

Especialmente quanto à concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Carta Magna, a Lei nº 8.987/1995 estimula o setor público a criar associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço e determina que a fiscalização dos serviços públicos concedidos deve ocorrer por meio de comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários, como uma forma institucionalizada de participação e controle social:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;

II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;

[...]

XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

Art. 30. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

Parágrafo único. A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

4.3.1.1 O Controle Social dos Serviços de Saneamento Básico e de sua regulação.

As decisões regulatórias são tomadas em processo especial e influenciam técnica, econômica e socialmente a prestação dos serviços públicos; e nesse processo, por expressa disposição legal, deve haver espaço para a participação de todos os interessados (JUSTEN FILHO, 2011).

Assim, no contexto das Agências Reguladoras, a participação social e o controle social, ganham relevância ante as funções outorgadas a essas autarquias especiais; as quais, em suas ações normatizadoras, interferem nos direitos dos cidadãos e na iniciativa privada (DI PIETRO, 2005, p. 2).

A participação social e o controle social, conforme a legislação brasileira, além de se darem por meio do direito de acesso à informação, poderão ocorrer de diversas formas; tais como em audiências e consultas públicas, ouvidoria (ou *ombudsman*⁵), conferências, debates, ou ainda por meio de desenhos institucionais participativos, como em órgãos colegiados (comitês, conselhos consultivos ou deliberativos); e esses instrumentos são bastante exigidos no âmbito do trabalho das agências reguladoras, pois, além de dar legitimidade a todo o processo, são essenciais para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços regulados (MELO e NAHUM, 2009).

5 *Ombudsman* é um funcionário que representa os interesses do público, investigando e administrando as reclamações dos cidadãos contra agências do governo ou outras organizações. O Ombudsman pode investigar uma reclamação e fazer recomendações à organização questionada (...) tem a faculdade de atuar por iniciativa própria, com o poder de investigar e recomendar a tomada de ações corretivas. O Ombudsman tem como base primordial sua independência diante de um governo ou organização à qual representa. A fim de que suas investigações e recomendações sejam creditáveis deve manter e proteger sua imparcialidade e integridade. Cf. PAOLI, José S. *Estudo sobre a organização e funcionamento das Ouvidorias das Agências Reguladoras*. PRO-REG. Casa Civil. Presidência da República, 2009, p. 7

Na Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, o Controle Social é estabelecido como um dos seus princípios e é definido como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”.

Em conjunto com ampla divulgação de informações, o diploma legal estabelece a participação social em audiências e consultas públicas sobre o edital de licitação da concessão, e, como condição para sua validade, sobre a minuta do contrato (art. 11, inc. IV); sobre as propostas dos planos de saneamento básico, elaboração e revisão, e dos estudos que as fundamentem (art. 19, §5º e art. 51); e como mecanismo de participação e informação na edição de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços (art. 23, inc. X).

Quanto ao instituto da audiência pública e sua relevância para a democracia, salienta-se as palavras de MOREIRA NETO (1992, p. 129):

Um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual.

Aos cidadãos, o direito de ser ouvido, de poder opinar, pode ser garantido de modo eficaz na realização de audiências públicas, especialmente em assuntos que interessam à coletividade. Nelas, é salientado um caráter pedagógico, que possibilita conscientizar e educar a população sobre as diretrizes e políticas públicas (OLIVEIRA, 2010, p. 26).

JUSTEN FILHO (2002, p.586) leciona:

Refletindo concepções democráticas, tem sido usual que todas as decisões de grande relevo das agências reguladoras sejam subordinadas a um processo de consulta e audiência públicas. Produz-se uma espécie de publicidade ativa. Em vez de aguardar que possíveis interessados se valham da faculdade prevista constitucionalmente, a agência convoca todos os possíveis interessados para prestar informações espontaneamente ou para solicitar a colaboração da sociedade. Essa prática é extremamente salutar e reflete a concepção de que a autonomia da agência não se traduz em ausência de controle público de seus atos.

Quanto à participação de órgãos colegiados no Controle Social dos serviços públicos de saneamento básico, assim a Lei 11.445/2007 prevê:

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§1 As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.

Em que pese ter composição menos ampla que a indicada no artigo supracitado, mas indo ao encontro do que propõe; a instituição de conselhos de usuários, compostos por representantes indicados por associações civis e organizações de classes, entre outros segmentos sociais, se faz necessária. Isso propicia contínuo acesso dos usuários dos serviços à atividade regulatória; mesmo que, pela natureza autárquica das agências, seja possível admitir a exclusão da participação direta de representantes indicados pela sociedade na sua gestão (JUSTEN FILHO, 2002, p. 586).

Quanto aos Direitos do Usuário de Acesso à Informação, a Lei prevê ainda:

Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

[...]

§2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores – internet.

Nesse ponto, o Decreto Federal nº 7.217/2010 vai ao encontro da Lei nº 11.445/2007 que regulamenta, estabelecendo os seguintes termos:

Art. 36. São assegurados aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, nos termos das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; e

II - acesso:

a) a informações sobre os serviços prestados;

b) ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação; e

c) ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Outro importante instrumento de Controle Social dos serviços de saneamento básico e sua regulação é o instituto da Ouvidoria.

No Brasil, mais fortemente, as Ouvidorias surgiram com o advento da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor – CDC), que determinou a necessidade da modificação das relações entre fornecedores e consumidores e demonstrou a crescente preocupação em atuar na prevenção de reclamações e conflitos no comércio ou na prestação de serviços (ZANELLA JUNIOR e SCHMITT, 2017).

Na área pública, a instituição da Ouvidoria foi disseminada a partir da interpretação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, (Reforma Administrativa) que alterou a redação do art. 37, § 3º, determinando que "lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral".

Assim, surgiram normas visando a instituição compulsória de Ouvidorias em alguns setores do mercado, tais como para as Instituições Financeiras (Resolução BACEN nº 3.849/2010), e Seguradoras de Previdência Privada e Capitalização (Resolução CNSP nº 279/2013); o que foi sendo adotado por agências reguladoras, a exemplo do Setor Elétrico (Resolução Normativa ANEEL nº 470/2011), e Planos Privados de Saúde (Resolução Normativa ANS nº 323/2013); e já está disseminado no setor.

Conforme a OGU (BRASIL, 2012):

Ouvidoria Pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A existência de uma unidade de

ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos.

Destaca ainda a Ouvidoria Geral da União (BRASIL, 2012) que, mudanças estruturais e melhorias conjunturais podem advir da análise das manifestações recebidas por meio da ouvidoria, servindo de base de informações do dirigente do órgão sobre a existência de problemas. Favorecendo uma gestão flexível e voltada para a satisfação das necessidades do cidadão, como instrumento a serviço da democracia; seja no recebimento de elogios, críticas ou sugestões de medidas que venham ao encontro dos interesses públicos e coletivos; a ouvidoria deve funcionar como um agente promotor de mudanças, garantindo prestação de serviços públicos de qualidade, de forma a garantir direitos.

Dispondo sobre a participação do usuário dos serviços públicos, importante destaque ao instituto da Ouvidoria foi dado na nova Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão:

I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e

II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.

Por fim, importa frisar que, em relação ao controle social dos serviços de saneamento básico, são dadas à sociedade as possibilidades de “(1) avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos e (2) cobrar do Estado a melhoria desses serviços” (MEDEIROS e PEREIRA, 2003). No entanto, MOREIRA NETO (2005, p. 127) lembra que “[...] para que essa função participativa tenha êxito há que se ter uma específica educação voltada à consciência da ‘res pública’ e do dever que todos têm de zelar pela correta destinação dos recursos retirados da sociedade para custear a atividade do Estado”.

Nesse ponto, ganha importante relevância a atuação das Agências Reguladoras de Saneamento Básico, no sentido de informar sobre e facilitar à sociedade o acesso aos instrumentos do controle social; que representam importante avanço para a ampliação da democracia no país.

4.3.2 O Controle Legislativo e do Tribunal de Contas

É possível dizer, de forma mais ampla, que o controle legislativo é o exercido por instituições políticas sobre atos dos administradores públicos, ou, em sentido estrito, o exercido pelos eleitos representantes do povo sobre os atos desses administradores, eleitos também ou não (RIBEIRO, 2002, p. 7).

No âmbito federal, conforme o inciso X do art. 49 da Constituição Federal, entre os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, incluem-se os de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta”, o que inclui as agências reguladoras. Tal competência é replicada, nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas; às Assembleias Legislativas, nos estados; à Câmara Legislativa, no Distrito Federal; e às Câmaras Municipais, nos municípios.

Segundo ZYMLER e ALMEIDA (2005, p. 96), cada vez mais o controle parlamentar assume importância no mundo, pois o parlamento tem *locus* privilegiado para a discussão de questões políticas e sociais relevantes, e para o exercício de competências fiscalizatórias pelos legitimados representantes do povo. Para os autores, é possível deduzir

que, sendo competência do Congresso Nacional deliberar e aprovar o orçamento público, da mesma forma, deve ser do Poder Legislativo a incumbência de fiscalizar a sua execução.

Conforme a Constituição Federal (BRASIL, 1988), o controle exercido pelo Poder Legislativo, chamado também de controle parlamentar, possui dois ramos: o político, que busca garantir os interesses do Estado e da sociedade, e é exercido diretamente; e o técnico, voltado para as fiscalizações financeiras, orçamentárias, contábeis, operacionais e patrimoniais; exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 70 e 71).

O controle político é realizado por qualquer das casas do Congresso, Senado ou Câmara dos Deputados, em conjunto ou separadas; suas comissões, fixas ou temporárias; e por deputados e senadores, por meio das mesas diretoras das casas. São exemplos desse controle:

- a) **Julgar as Contas do Poder Executivo** (art. 49, inc. IX) –competência exclusiva do Congresso Nacional, que também deve apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- b) **Processar e julgar os Chefes do Executivo, bem como os Ministros de Estado, no caso de crimes de responsabilidade** (Art. 52, inc. I e II) – competência privativa do Senado Federal;
- c) **Sustar atos normativos e contratos do Poder Executivo** (art. 49, V c/c art. 71, § 1º) - competência exclusiva do Congresso Nacional, a quem compete sustar os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, e, a pedido do Tribunal de Contas, sustar contratos que padecem de legalidade;
- d) **Convocar Ministros de Estado, ou titulares de órgãos ligados ao Poder Executivo, para prestar depoimentos** (art. 50) – por qualquer das casas ou suas comissões, sobre assuntos pré-determinados, sendo que a ausência injustificada importa crime de responsabilidade;
- e) **Solicitar por escrito informações a Ministros de Estado, ou titulares de órgãos ligados ao Poder Executivo** (Art. 50, § 2º) - por qualquer das casas

ou suas comissões, sendo que o não atendimento em trinta dias, ou a prestação de informações falsas, importa crime de responsabilidade;

- f) **Apurar fato determinado e por prazo certo** (Art. 58, § 3º) – por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs, criadas pela Câmara ou Senado, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros; com poderes de investigação próprios de autoridades judiciais; cujas conclusões poderão ser encaminhadas ao Ministério Público, para promoção de responsabilidade civil ou criminal de infratores;
- g) **receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas** (art. 58, inc. IV) – por quaisquer comissões, em razão da matéria de sua competência. Frise-se que tal competência tem interface com o Controle Social, já exposto;
- h) **sustar despesa não autorizada que possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública** (art. 72) – competência do Congresso Nacional, após pronunciamento conclusivo e a pedido da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, a que se refere o art. 166, §1º;

Quanto ao controle político, DI PIETRO (2008, p. 635) observa:

O Controle abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público.

Em que pese a função de controle do Poder Legislativo sobre o executivo ser inerente a governos do ocidente, MEDAUR (2012, p. 399) registra descrença genérica quanto à eficácia e mesmo operacionalidade da fiscalização parlamentar, devido à escassez de resultados dessa atuação; cujos fatores podem ser atribuídos à falta de interesse político na realização concreta e eficaz da vigilância, para não desagradar ao titular do Poder Executivo;

e a não possibilidade, em geral, de anular ou modificar atos administrativos ou aplicar sanções a administradores.

SOUZA (2006) corrobora com a autora, ao concluir em pesquisa que apenas 16,5% do total de CPIs criadas no período de 1989 a 2005 no Congresso Nacional (pelo Senado Federal e pelas duas casas, comissões mistas), obtiveram êxito nas investigações sobre ilícitos praticados no âmbito da Administração Pública. Em suma, identificou o autor vários fatores internos e externos que influenciam o funcionamento das comissões; dentre eles, destacou a interferência dos Poderes Executivo e Judiciário, bem como a conduta dos próprios membros da CPI e a fragilidade dos procedimentos adotados, como a falta de coordenação entre as comissões e os agentes responsáveis por conduzir as ações decorrentes das investigações parlamentares; que, conseqüentemente, prejudicam as ações judiciais decorrentes do resultado das CPIs disposto em relatório.

Já o outro ramo do controle parlamentar, o controle técnico, também chamado de controle financeiro, está previsto nos artigos 31, 70 e 71 da Carta Magna (BRASIL, 1988), *in verbis*:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

(...)

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo Sistema de Controle Interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)

O controle técnico tem objetivo de resguardar a conformidade dos atos dos agentes públicos e a eficiência da administração pública, e é exercido pelo Poder Legislativo com o

auxílio do Tribunal de Contas; que, ao contrário do que muitos pensam, não está subordinado ao Poder Legislativo. O Tribunal de Contas possui independência e tem a missão de fiscalizar todos os poderes do Estado, inclusive o Legislativo, além de fiscalizar todos os atos dos ordenadores de despesas e dos responsáveis pela aplicação e guarda de bens e valores públicos (CORBARI e MACEDO, 2011, p.145).

Conforme o art. 73, § 3º da Constituição Federal, os integrantes do Tribunal de Contas têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário, o que reforça sua independência e o impossibilita de ser considerado subordinado ou inserido na estrutura do Poder Legislativo. Outrossim, apesar dos vocábulos “tribunal” e “julgar as contas” serem usados para retratá-lo, apresenta-se como órgão técnico e não jurisdicional (MEDAUAR, 2012, P. 401).

Suas competências fiscalizadoras são bastante amplas e as elencadas no art. 71 da Constituição Federal, alusivas ao Tribunal de Contas da União - TCU, aplicam-se, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver (art. 75). São elas:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo; Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Ainda, na Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), outras competências foram atribuídas aos Tribunais de Contas relativas ao seu cumprimento, com ênfase na fiscalização do atingimento de metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 59, I), da obediência aos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar (art. 59, II), da observância do limite para com a despesa de pessoal (arts. 22 e 23 C/C Art. 59, III), da observância dos limites estabelecidos para os montantes das dívidas consolidada e mobiliária (Art. 31 c/c Art. 59, IV); entre outras. Outrossim, a LRF atribui competências na emissão de alertas aos Poderes e ao Ministério Público quanto ao atingimento dos supracitados limites e ao cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, bem como quanto a fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas, ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Sobre os Tribunais de Contas e a modernização do Estado, assim se pronuncia VILAÇA (1997, p. 62-63):

A atuação dos Tribunais de Contas extrapola a verificação da legalidade da gestão governamental. Haverão de cuidar também do controle operacional dos atos administrativos. Não bastam contabilidade pública correta e ausência de delitos.

Cada vez mais, os critérios tradicionais e algo envelhecidos - das auditorias se substituem por aqueles cujas vertentes se aproximam da Teoria dos Resultados, pois o que mais importa é, sem dúvida, avaliar os resultados obtidos pela gestão governamental.

Os Tribunais de Contas podem e devem contribuir efetivamente para a superação das deficiências detectadas no processo de modernização dos respectivos Estados, podendo assim colaborar para o fortalecimento de suas economias, por meio da melhoria do sistema de arrecadação de impostos, da

redução dos níveis de corrupção e de desperdício, e da melhoria da eficiência da máquina estatal como um todo.

A missão dos Tribunais de Contas nesse contexto pode ser resumida na promoção da transparência, lisura e eficácia do processo de modernização, mediante o combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos, bem como a todas as formas de ineficiência que impeçam o bom desempenho da atuação estatal. Tal desiderato pode ser atingido, a depender da situação defrontada, ora pela realização das tradicionais auditorias de regularidade ora por modalidades de auditoria voltadas para a avaliação dos resultados., sendo cada vez mais necessária a especialização dos auditores em áreas como meio ambiente, obras públicas, sistemas de processamento de dados, entre outras.

4.3.2.1 O Controle Legislativo dos Serviços de Saneamento Básico e de sua regulação

O controle parlamentar pode abranger toda a atividade desempenhada pela agência reguladora e de modo ilimitado; inclusive, ressalvada a que tem caráter sigiloso em face da matéria, naquela prevista para ainda realizar-se. Pode exigir as justificativas para as decisões regulatórias, e não só as de gestão interna; e fiscalizar inclusive o processo administrativo que precedeu a decisão regulatória, com ampla exigência de informações sobre as justificativas técnico-científicas das opções adotadas (JUSTEN FILHO, 2002, p. 588).

Embora, como já exposto, a efetividade do controle parlamentar político seja questionada, encontramos tentativas que envolvem a regulação, algumas inclusive referindo-se ao saneamento básico e/ou sua regulação:

- ✓ **CPI – Tarifas de Energia Elétrica**⁶: Comissão Parlamentar de Inquérito, criada em 2009 pela Câmara dos Deputados (Requerimento nº 11, de 2008), para investigar a formação dos valores das tarifas de energia elétrica no Brasil e a atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); que resultou em, entre outras, várias recomendações à Aneel;

6 Conforme relatório final da CPI, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpitaele/relatorio-final-aprovado/Relatorio%20Final%20-%20CPITAELE.pdf>. Acesso em 29.09.2018

- ✓ **CPI da Sabesp**⁷: Comissão Parlamentar de Inquérito criada em 2014 pela Câmara Municipal de São Paulo (Processo RDP nº 08-002/2014), em meio à crise hídrica que afetou os sistemas de abastecimento de água, para averiguar os contratos firmados entre a Sabesp - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, e a Prefeitura Municipal da capital paulista; que, ao final, apresentou um conjunto de 55 sugestões a serem aplicadas com o objetivo de melhorar o serviço de água e esgoto em São Paulo, inclusive a criação de uma agência reguladora do município;

- ✓ **CPI da Copasa**⁸: Comissão Parlamentar de Inquérito criada em 2017 pela Câmara Municipal de Curvelo/MG (Portaria nº 343/2017) para investigar e avaliar o cumprimento do Contrato nº 875.753, firmado entre o Município de Curvelo/MG e a COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais, referente à concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário no município; que, ao final, encaminhou para análise e providências do Ministério Público 6 (seis) itens conclusivos sobre a investigação.

4.3.3 O Controle Jurisdicional e do Ministério Público

Conforme a Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXV, “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. Esse é o fundamento constitucional do sistema da jurisdição una, adotado pelo direito brasileiro, que dá ao Poder Judiciário o monopólio da função jurisdicional, no poder de apreciar a lesão ou ameaça a direitos individuais e coletivos, com força de coisa julgada, qualquer que seja o autor da lesão, inclusive o poder público. Difere do sistema dual, adotado em outros países, em que existem

7 Conforme relatório final da CPI, disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/dce/RELATORIO%20CPI%20SABESP%20FINAL.pdf>>. Acesso em 29.09.2018.

8 Conforme relatório final da CPI, disponível em: < http://www.cmcurelo.mg.gov.br/publicacoes/arqui_031.pdf>. Acesso em 29.09.2018.

órgãos de contencioso administrativo que julgam em definitivo processos em que a Administração Pública seja parte (DI PIETRO, 2008, p. 743).

MEDAUAR (2009, p. 406) salienta que decorre do sistema da jurisdição uma não exigência de esgotamento da via administrativa para que se possa ingressar em juízo; ou seja, aquele que sofre lesão de direito, ou ameaça de, advinda de atividade do poder público; não é obrigado a recorrer por via administrativa para, depois, decidido o caso, ajuizar ação junto ao judiciário. Exceção feita a casos específicos, como em matéria de disciplina e competições esportivas (art. 217, §§ 1º e 2º da Constituição Federal); e ajuizamento de “mandado de segurança” contra ato que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independente de caução (Art. 5º, I, da Lei nº 1.5333/51).

O Poder Judiciário pode examinar atos administrativos de qualquer natureza; vinculados ou discricionários, unilaterais ou bilaterais, gerais ou individuais; entretanto sempre sob à luz do princípio da legalidade⁹, mas também, agora, pela constituição, sob o aspecto da moralidade (art. 5º, LXXIII e 37). Isso é fruto da evolução do princípio, refletida na instituição do Estado Democrático de Direito, consagrado no preâmbulo da Constituição e em seu artigo 1º; que, em aplicação mais ampliada e em repulsa ao positivismo jurídico, passou a abranger outros valores, como os da razoabilidade, boa-fé, economicidade, publicidade, eficiência e outros; consagrados expressamente na constituição, ou na doutrina, jurisprudência e normas infraconstitucionais (DI PIETRO, 2008, p. 744 e 804).

Quanto aos atos discricionários, saliente-se, podem ser avaliados pelo Poder Judiciário desde que não invadam aspectos reservados à apreciação subjetiva da Administração Pública, oportunidade e conveniência, conhecidos sob a denominação de mérito (DI PIETRO, 2008, p. 744).

Nesse sentido, MELLO (2010, p 774) dispõe sobre a temática da seguinte maneira:

O campo de apreciação meramente subjetiva – seja por conter-se no interior das significações efetivamente possíveis de um conceito legal fluído e impreciso, seja por dizer com a simples conveniência ou oportunidade de um ato – permanece exclusivo do administrador e indevassável pelo juiz, sem o que haveria substituição de um pelo outro, a dizer, invasão de funções que se poria às testilhas com o próprio princípio da independência dos Poderes, consagrado no art. 2º da Lei Maior.

9 Constituição Federal (BRASIL, 1988), Art. 5º: “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Quanto à atuação do Controle Judicial, impende salientar que o Poder Judiciário não age de ofício, mas somente quando provocado. Esse entendimento, que é um dos princípios basilares do Processo Civil Brasileiro, chamado “princípio da inércia”, está previsto no art. 2º da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Novo Código do Processo Civil - CPC): “Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e forma legais”.

MEDAUAR (2009, p. 408) descreve as consequências mais comuns do controle jurisdicional que repercutem no âmbito da Administração Pública, que variam conforme o tipo de pedido, combinado com o tipo de remédio utilizado:

- a) Suspensão de atos ou atividades - Com essa medida o Judiciário ordena que não se produzam efeitos de atos ou que se paralise atividades provisoriamente, até a decisão final da ação ou por tempo determinado; ou o Judiciário determina que se realizem atos ou medidas. E o caso das liminares, que podem ser expedidas, principalmente, em mandado de segurança individual e coletivo, em ação popular, em ação civil pública, nas medidas cautelares. A Lei 8.437, de 30.06.1992, estabeleceu restrições à concessão de liminares contra atos do Poder Público no procedimento cautelar ou quaisquer ações de natureza cautelar; e determinou que, no mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após audiência de representante judicial da pessoa jurídica pública.
- b) Anulação - O Judiciário determina que o ato seja invalidado, deixe de vigorar e de produzir efeitos a partir de seu ingresso no mundo jurídico, ou a partir do momento em que foi editado, tendo efeitos ex tunc.
- c) Imposição de fazer - A decisão definitiva do Judiciário pode conter ordem de realizar algo; de agir em certo sentido, de editar um ato, de tomar alguma providência por exemplo: reintegrar um servidor, devolver área expropriada, publicar ato de promoção, etc.
- d) Imposição de se abster de algo - se a sentença contém determinação de deixar de fazer algo, a Administração é obrigada a paralisar a atividade ou não iniciar a atividade - por exemplo: parar demolição de viaduto, parar a construção de prédio, deixar de veicular propaganda etc.
- e) Imposição de pagar - Muito frequente é a imposição de pagar em sentenças relativas a diferenças de vencimentos de servidores, a benefícios não reconhecidos espontaneamente pela Administração, a devolução de indébitos.
- f) Imposição de indenizar ou ressarcir - Decorre de sentenças que impõem à Administração o dever de indenizar ou reparar danos, como nas ações expropriatórias, nas ações referentes à responsabilidade civil do Estado.

De forma resumida, os principais meios jurisdicionais de oposição à administração estão dispostos no Quadro 2.

Quadro 2: Meios Jurisdicionais de Oposição à Administração

Meio Jurisdicional	Observações Importantes:
Habeas data (previsto no art. 5º, LXXII, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei n. 9.507/97)	- visa assegurar à pessoa do impetrante acesso aos dados registrados que lhes dizem respeito, ou a possibilidade de sua retificação, ou, ainda, a anotação de esclarecimentos ou justificativas nos registros desses dados. Pode ser impetrado por pessoa física ou jurídica e tem caráter personalíssimo, admitido a herdeiros e cônjuge supérstite. No polo passivo da ação, podem figurar quaisquer entidades públicas ou que detém esse caráter, como possuintes de banco de dados e cadastros; desde que tenham indeferido um pedido prévio ou não o tenham respondido (MEDAUAR, 2009, p. 423)
Mandado de Segurança Individual e Coletivo (previsto no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal e regulado pela Lei nº 1.533, de 31.12.1951)	- é uma garantia constitucional (art. 5º, LXIX) que se destina a proteger direito líquido e certo (que pode ser comprovado de plano, sem depender de testemunha, perícia ou outras provas), não amparado por <i>habeas corpus</i> nem <i>habeas data</i> ; que tenha sido lesado ou esteja sob ameaça de, por ato ou omissão de autoridade pública ou de seus agentes no exercício de atribuições do Poder Público (MELLO, 2007, p. 918).
Mandado de Injunção (previsto no art. 5º, LXXI, da Constituição Federal)	Art. 5º, LXXI: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” - é medida hábil de controle da inércia do Poder Público em expedir as regras necessárias e de sua competência estabelece-las, cuja ausência têm impedido o postulante de, no caso concreto, exercer seus direitos e liberdades constitucionais, e suas prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania (MELO, 2007, 919).
Ação civil pública (instituída pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985)	- é instrumento processual que visa evitar ou reprimir quaisquer danos aos interesses difusos ou transindividuais da sociedade; a exemplo dos alusivos aos consumidores; ao meio ambiente; ao patrimônio cultural, público e social; à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; e à infração da ordem econômica e da economia popular. Tem rito ordinário, com possibilidade de admitir medida liminar, e pode, se procedente, condenar o réu a reparar o dano e/ou a fazer ou abster-se de fazer algo; sendo que, se proposta pelo Ministério Público ou por ente público, a sentença civil faz coisa julgada <i>erga omnes</i> (art. 16), nos limites da competência territorial do órgão prolator (MEDAUAR, 2009, p. 420).
Ação popular (instituída pela lei nº 4717, de 29 de junho)	- é instrumento garantido constitucionalmente e deferido a qualquer cidadão (no gozo dos direitos políticos, o que inclui menores de 18 e maiores de 16 anos, representados por advogado) para anular atos lesivos

de 1965)	ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural; ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e ônus da sucumbência (CF, art. 5º, LXXIII). Tem rito ordinário e prescreve em 5 (cinco) anos; pode ser preventiva, visando impedir os efeitos lesivos, inclusive com possibilidade de concessão de liminar; e repressiva, se proposta depois da lesão, com o intuito de anular o ato e responsabilizar patrimonialmente quem deu causa ao dano.
Ação de improbidade administrativa (disciplinada pela Lei nº. 8.429/92)	- a Lei n. 8.429/92 estabelece o procedimento administrativo ou judicial, bem como as sanções aplicáveis aos agentes públicos e terceiros que concorram para a prática de atos que importem em enriquecimento ilícito; causem prejuízo ao erário; decorram de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; e/ou atentem contra os princípios da administração pública. DI PIETRO (2008, p. 821) destaca que a definição dos atos de improbidade que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11) é por demais abrangente e pode alcançar uma infinidade de atos. Ao rigor da lei, qualquer violação aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, interesse público, eficiência, motivação, publicidade, da impessoalidade e de qualquer outro; pode ser classificada como ato de improbidade; no entanto, há que se verificar se houve dolo ou culpa do agente, qual a sua intenção de praticar o ato; pois, de outro modo, não haverá ilicitude.

Fonte: O Autor

4.3.3.1 A Atuação do Ministério Público

Nos termos do art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público “*é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”. Mesmo conceito é encontrado no art. 1º da Lei nº 8.625/1993, que, além de outras providências, institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados.

Como já exposto, conforme o *princípio da inércia*, o Poder Judiciário não age de ofício, mas somente quando provocado. Nesse ponto, o Ministério Público, chamado constitucionalmente de essencial à função jurisdicional do Estado, ganha elevada relevância no Controle Judicial, exercendo esse papel de provocador da justiça, munido de instrumentos

que lhe são legítimos, tornando efetivo o controle que exerce. SAUWEN FILHO (1999, P. 196), leciona:

O Constituinte, partindo do pressuposto de que o Estado atual é permanentemente compelido a realizar o cidadão na sociedade por ele organizada, reconhecendo-lhe direitos, defendendo seus legítimos interesses, preservando a ordem jurídica e o próprio regime democrático, zelando pela integridade dos interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive promovendo junto ao Judiciário as medidas necessárias e compatíveis a esses deveres, reconheceu o Ministério Público o caráter de órgão governamental [institucional] permanente, através do qual manifesta sem solução de continuidade a sua soberania para atender a esses misteres.

Ao Ministério Público, é assegurada a autonomia funcional, administrativa e financeira. Como instituição, tem como princípios a **unidade**, pois seus membros integram um só órgão, sob a direção de um só procurador-geral (Federal ou Estadual); **indivisibilidade**, seus membros não se vinculam aos processos em que atuam, podendo ser substituídos por outros conforme a lei; **independência funcional**, não são sujeitos às ordens de quem quer que seja, somente à Constituição, às leis e à sua consciência; e o **princípio do promotor natural**, que proíbe designações casuísticas pelo chefe da instituição, com objetivo de proteger a imparcialidade de atuação (MORAES, 2011, p. 629).

O Ministério Público tem o poder-dever de exigir do Estado o respeito às normas que asseguram os direitos do ser humano digno. De modo não exaustivo, o art. 129 da Constituição enumera as atribuições institucionais do Ministério Público. Dentre elas, merece destaque, em virtude da pertinência ao controle da atividade administrativa, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, visando à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (FRANÇA, 2016, p. 145).

Ainda, para FRANÇA (2016, p.147), na condição de guardião da sociedade, o Ministério Público não apenas tem o dever de desconfiar da atuação da Administração Pública, mas também de caminhar proximamente a ela; o que concede ao cidadão a tranquilidade de ter um leal aliado, estabelecido para que o seu bem seja incansavelmente promovido pelo Estado. Essa desconfiança construtiva, que se realiza no permanente questionamento e verificação da conformidade jurídica de toda atuação da Administração Pública, é característica própria do regime democrático e dever do Estado.

Em suma, segundo MAZZILI (2007, p. 35-36)

o Ministério Público é um órgão do Estado (não do governo, nem do Poder Executivo), dotado de especiais garantias, ao qual a Constituição e as leis remetem algumas funções ativas ou interventivas, em juízo ou fora dele, para a defesa de interesses da coletividade, principalmente os indisponíveis e os de larga abrangência social.

Para exercer as suas funções, o Ministério Público utiliza-se de diversos instrumentos, como requisições, perícias, vistorias, audiências públicas; e pode, em decorrência da instauração de Inquérito Civil Público ou procedimento administrativo, emitir recomendações, propor termos de ajustamento de conduta - TACs, ou ainda, ajuizar ações que lhe são legítimas.

Entre os principais instrumentos utilizados como forma de controle pelo Ministério Público que independem do ajuizamento de ações, destacam-se os Inquérito Civil Público e o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. Suas características estão resumidas no Quadro 3.

Quadro 3: Inquérito Civil Público e o TAC (resumo)

Inquérito Civil Público
- é procedimento investigatório de uso amplo que se destina a apurar a ocorrência de fatos que se refiram, ou que acarretem danos efetivos ou potenciais, a interesses que são de sua responsabilidade defender. Serve de preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais, sendo instrumento hábil para o levantamento de informações acerca da necessária correlação entre as finalidades de uma entidade pública, conforme determinação legal, e sua atuação (FRANÇA, 2016, p. 148); - é promovido para (art. 25 da Lei nº 8.625/1993): a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem; - durante a condução do inquérito, o MP poderá, sem prejuízo de outras providências, ouvir pessoas, requisitar informações, requisitar exames periciais e documentos de autoridades, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos entes federativos; fazer ou determinar vistorias e inspeções, acompanhar buscas e apreensões, designar e audiências (inclusive Audiências Públicas), bem com expedir notificações e requisições, a qualquer pessoa, órgão ou autoridade;

- da sua conclusão, podem ser propostos TACs, emitidas recomendações, indicar o ajuizamento de ações judiciais, como a Ação Civil Pública; e/ou requerido o seu arquivamento.
Termo de Ajustamento de Conduta – TAC
- é reconhecido legalmente como título executivo extrajudicial, na condição de estabelecer o dever de indenizar, bem como obrigar a fazer ou não fazer, o responsável por atividade danosa; determinando sanções pelo não cumprimento dos compromissos assumidos; bem como título executivo judicial, quando celebrado no âmbito de ação civil pública e homologado pela respectiva sentença judicial; - decorre, mas não de maneira exclusiva, de qualquer fase de investigação do inquérito civil, ou do curso de ação judicial; e impõe o cumprimento de obrigações necessárias à reparação do dano ou prevenção do ilícito; conforme motivação consistente dessas obrigações, prazos e condições especificadas; sendo meio hábil para pronta limitação de atividade administrativa contrária ao interesse público e pertinente quando verificada a necessidade de determinar suspensão de atos ou a tomada de providências para que o atendimento da sociedade volte a ser estabelecido pelo Poder Público (FRANÇA, 2016, p. 149).

Fonte: O Autor

4.4 O CONTROLE INTERNO

Resumidamente, o Controle Interno é aquele exercido pela própria entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito de sua própria estrutura. Muitos são os conceitos e termos relacionados ao controle interno encontrados na doutrina e na legislação, que evoluíram no tempo e muitas vezes se confundem: Controle Administrativo, Autocontrole, Sistema de Controle Interno, Controles Internos, Unidade de Controle Interno, Auditoria Interna, etc., os quais são abordados e analisados a seguir.

CASTRO (2011, p. 91) leciona que, até nos dias de hoje, uma das definições mais difundidas de controle interno é a que foi apresentada em 1949 pelo *American Institute of Certified Public Accountants (AICPA)*:

O controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas numa empresa para proteger seu ativo, verificar a exatidão e fidedignidade de seus dados contábeis, incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às diretrizes administrativas;

Contudo, CASTRO (2011, p. 293) adverte que, no tocante à administração pública, tal definição não seria suficiente, e nesse sentido, acaba por resumir a definição de controle interno como aquele que:

[...] compreende o conjunto de métodos e procedimentos adotados pelas entidades para salvaguardar os atos praticados pelo gestor e o patrimônio sob sua responsabilidade, conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações deles decorrentes.

Ainda, leciona CASTRO (2011, p. 290), que o AICPA, dividiu o controle interno em dois tipos, onde se nota a necessidade de segregar os controles contábeis, que visam assegurar a fidedignidade do registro das transações e a consequente sustentação dos balanços; das atividades, que tem por escopo atingir os objetivos e metas da organização, de forma eficaz e eficiente:

Controles administrativos - compreendem o plano de organização e todos os métodos e procedimentos referentes à eficiência operacional e à obediência às diretrizes administrativas que normalmente se relacionam apenas de forma indireta com os registros contábeis. Incluem controle de verificação física, controle de contratos, convênios, ações desenvolvidas, retenções e recolhimento de tributos.

Controle contábil - compreende o plano de organização de todos os procedimentos diretamente relacionados com a consistência e fidedignidade dos registros contábeis. Compreende controle que sustenta os números apresentados nos demonstrativos elaborados pela área contábil, com os sistemas que dão suporte aos atos praticados.

Incorporando a evolução dos estudos relativos ao controle interno, a *International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* atualizou, em 2001, o *Guia para las normas de control interno del sector público* – Bahia (2007, p. 21) -, que trata de orientações que se destinam construir estruturas eficazes de controle interno; definindo-o da seguinte maneira:

Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

Sublinha-se que a INTOSAI é uma organização que congrega entidades de fiscalização superior de várias partes do mundo, inclusive o Tribunal de Contas da União – TCU. Para aquela entidade, o controle interno não deve ser visto com uma atividade adicional ou obrigação; deve ser parte integrante da essência da organização; um processo dinâmico, que se adapta às mudanças enfrentadas de modo contínuo; não um evento isolado ou de circunstância, mas uma série de ações que permeiam as atividades da entidade, inerentes à maneira com a qual a gerência a administra.

Nesta mesma linha trabalha o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO¹⁰, para o qual, o controle interno é um conjunto de processos "projetado para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos nas seguintes categorias: confiabilidade de relatórios financeiros; cumprimento de leis, normas e regulamentos (*compliance*); e eficácia e eficiência de operações”.

Destacam CORBARI e MACEDO (2011, p.76), que a metodologia de controle interno defendida pela INTOSAI e pelo COSO, vai além de verificar a legalidade das operações e a observância das leis e dos regulamentos, bem como dos registros contábeis; supõe que, ao garantir que os objetivos estratégicos, operacionais, de comunicação e de conformidade sejam alcançados, eles asseguram à sociedade que os recursos públicos estão sendo bem empregados. Para os autores:

O controle interno alcança uma concepção mais ampla do que vinha sendo observado nos últimos tempos, além da verificação dos aspectos legais, pois inclui a averiguação de que as operações estão sendo feitas da melhor forma possível, com qualidade e sem esbanjar recursos públicos, e de que as informações disponibilizadas retratam a realidade do que ocorre dentro das organizações; ou suas informações não são fraudulentas e, também, se a organização está atingindo efetivamente o seu fim, que é o de atender às necessidades sociais para garantir o bem-estar social.

10 Entidade sem fins lucrativos, dedicada à melhoria de relatórios com base na ética, na efetividade dos controles internos e na governança corporativa. O comitê é formado por representantes da American Accounting Association, American Institute of Certified Public Accountants, Financial Executives International, Institute of Management Accountants e pelo Institute of Internal Auditors, ao qual está ligado a AUDIBRA – Instituto dos Auditores Internos do Brasil.

4.4.1 Controle Administrativo

MEIRELLES (2016, p. 800) leciona que, na administração pública, o chamado Controle Administrativo é sinônimo de Controle Interno; sendo o autocontrole exercido pelo Poder Executivo, bem como pelos órgãos administrativos dos demais Poderes, sobre suas próprias atividades, para que se realizem com legitimidade e eficiência, atingindo sua finalidade plena que é o interesse público.

Para o doutrinador, envolve aspectos de legalidade e mérito e deriva do poder-dever de autotutela que a Administração Pública tem sobre seus atos e agentes, e é exercido por órgãos superiores (controle hierárquico próprio de chefias e corregedorias), ou com auxílio de órgãos recursais (controle hierárquico impróprio) ou especializados (controle técnicos de auditorias); entretanto sempre dentro do mesmo poder ou administração.

Na mesma linha, leciona DI PIETRO (2008, p. 600): "o controle administrativo é o poder de fiscalização, correção, que a administração pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade, de mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação".

Para ARAÚJO (2010, p. 34), o controle administrativo, no âmbito do Poder Executivo, compreende:

- a) O controle sobre a administração indireta, chamado de supervisão ministerial, que se exerce sobre as entidades componentes da administração indireta que sejam vinculadas a um ministério (...) , sendo certo que as entidades da Administração Indireta se relacionam com a Administração Direta com vistas a que os órgãos desta possam levar a efeito o controle finalístico sobre a condução das atividades que lhe são atribuídas [...]
- b) O controle hierárquico, exercido pelo superior sobre o subordinado, radicado no princípio da hierarquia, onde diversamente do que se verifica com relação às entidades da administração indireta, cujo controle se opera em função da mencionada relação de vinculação, o controle hierárquico radica numa relação de subordinação, onde os órgãos e agentes encontram-se sobrepostos num escalonamento hierárquico, considerado dentro da mesma ambiência intestina. [...]
- c) Autotutela, que significa uma perspectiva ainda restritiva do fenômeno. Isto em função de que pela autotutela "o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário". [...]

Importa ressaltar que, quanto ao controle administrativo exercido no âmbito do Poder Executivo sobre as entidades da administração indireta, o que inclui as agências

reguladoras; está adstrito aos limites estabelecidos em lei, sob pena de ofender a autonomia que essas entidades possuem (ZYMLER e ALMEIDA, 2005, p. 98).

No exercício desse controle, a Administração pode rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou ineficientes, sob o aspecto dos princípios da legalidade, da supremacia do interesse público, da eficiência e da economicidade. É o que já sumulou o Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula nº 473:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Sobre o autocontrole, discorre FAGUNDES (2006, p. 126) que tem por finalidade aperfeiçoar o funcionamento interno do órgão administrativo, corrigindo seus defeitos, conforme o interesse geral, e promover a reparação de direitos ou interesses individuais que possam ter sido preteridos ou denegados em decorrência de erro ou omissão na aplicação da Lei.

4.4.2 O Sistema de Controle Interno

Os artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), assim se referem ao Sistema de Controle Interno:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos **sistemas de controle interno** do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo **Sistema de Controle Interno** de cada Poder.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **Sistema de Controle Interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1.º - Os responsáveis pelo **controle interno**, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Quanto às finalidades do Sistema de Controle Interno dispostas no art. 74 supracitado, CASTRO (2011, p. 317) apresenta o seguinte esquema, que expressa de forma bastante didática o contido no referido artigo (Figura 2):

Figura 2 – Finalidades do Sistema de Controle Interno (Art. 74 CF)



Fonte: CASTRO (2011, p. 317)

GUERRA (2005, p. 273), assevera que, ao prever a criação e manutenção obrigatória de um sistema integrado de Controle Interno, a Constituição não se limitou aos controles tradicionais financeiro e administrativo, mas almejou alcançar de forma mais ampla

toda a organização de gerência pública; buscando a implementação de um sistema que abarcasse o conjunto integrado de todos os controles, sejam financeiros, gerenciais, administrativos e operacionais. Quanto a esse sistema, definiu ainda o autor:

trata-se de um complexo de procedimentos administrativos, constitucionalmente previsto, de natureza financeira, contábil e orçamentária, exercido por órgão posicionado dentro da própria estrutura da Administração, indissociável desta, impondo ao gestor público a necessária visualização de todos seus atos administrativos com boa margem de segurança, de acordo com as peculiaridades de cada órgão ou entidade, com fins de prevenção, identificação e rápida correção de irregularidades ou ilegalidades, capaz de garantir o cumprimento dos planos, metas e orçamentos preconcebidos.

Indo ao encontro dessa linha de pensamento, GUIMARÃES (2006) elaborou a Figura 3, que expressa a amplitude de um Sistema de Controle Interno:

Figura 3 – Amplitude do Sistema de Controle Interno



Fonte: GUIMARÃES, 2006

Em 2009, com objetivo de subsidiar discussão, no âmbito do Senado Federal, de anteprojeto de proposta legislativa para definição de critérios gerais de controles internos, gestão de riscos e governança na administração pública brasileira; o TCU publicou estudo baseado em modelos e normas de diversos países, sob o título “*Crítérios Gerais de Controle Interno da Administração Pública*” - (Brasil, 2009); em que ressalva que o controle interno da própria entidade não deve ser confundido com o Sistema de Controle Interno a que se refere a Carta Magna:

Para o TCU (BRASIL, 2009, p. 5), “as disposições constitucionais trouxeram uma aparente confusão no que diz respeito à terminologia da área de controles, o que tem

levado a esforços para estabelecimento de conceitos, inclusive em textos legais”. ARAÚJO (apud BRASIL, 2009, p. 5), cita alguns casos, entre eles o da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, abaixo, após admitir que “não obstante tipificar as finalidades do Sistema de Controle Interno, o constituinte não apresentou – e não deveria fazê-lo – o conceito dessa importante atividade para a consecução dos resultados de uma gestão.”

No âmbito de algumas unidades do sistema federativo brasileiro ocorreram felizes tentativas de, por meio de legislação ordinária, apresentar conceitos do Sistema de Controle Interno como, por exemplo, o Decreto n.º 14.271, de 21 de agosto de 2003, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre:

Art. 3º Para fins deste Decreto considera-se:

I – Controle Interno: conjunto de métodos e processos adotados com a finalidade de comprovar atos e fatos, impedir erros e fraudes e otimizar a eficiência da Administração.

II – Sistema de Controle Interno: conjunto das atividades de controle exercidas pelas diversas unidades técnicas da Administração, organizadas e articuladas a partir de uma unidade central de coordenação.

III – Auditoria: atividade de controle, realizada consoante normas e procedimentos de auditoria, que compreende o exame detalhado, total, parcial ou pontual, dos atos administrativos e fatos contábeis com a finalidade de verificar se as operações foram realizadas de maneira apropriada e registradas de acordo com o aparato legal.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, por meio da Resolução n.º 1.120/2005; que, além de outras providências, dispõe sobre a criação, implantação e manutenção do Sistema de Controle Interno no âmbito dos poderes municipais do Estado; definiu o Sistema de Controle Interno Municipal como sendo:

O conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si, têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas, bem como evidenciando sua legalidade e razoabilidade, avaliar os seus resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais.

VIEIRA (apud BRASIL, 2009, p. 6), define o que seja sistema, bem como controle interno; tentando dar luz ao que vem a ser o Sistema de Controle Interno da Constituição de 1988:

Definição de Sistema:

Conjunto de partes coordenadas (articuladas entre si) com vistas à consecução de objetivos bem determinados.

Definição de Controle Interno:

Conjunto de recursos, métodos e processos, adotados pelas próprias gerências do setor público, com vista a impedir o ERRO, a FRAUDE e a INEFICIÊNCIA.

Com as definições transcritas, Sistema de Controle Interno significa:

Conjunto de unidades técnicas articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno indicados na Constituição e normatizados em cada nível de governo.

O TCU (BRASIL, 2009, p. 6) assevera ainda que, além de o Sistema de Controle Interno de Poder não se confundir e com o Controle Interno de cada organização pública em particular, também não o substitui. Este integra aquele, conforme o Poder a que pertence, os quais também não se confundem com outros organismos técnicos de controle que podem fazer parte do Controle Interno de uma organização, como a Unidade de Controle Interno e a Auditoria Interna:

A **unidade de controle interno**, quando existente na organização, é parte da gestão e do sistema ou da estrutura de controle interno da própria entidade. Tem o papel de assessorar os gestores, com seu conhecimento especializado, na definição de estratégias para gerenciamento de riscos, na identificação e avaliação destes e na definição, implantação e no monitoramento de controles internos adequados para mitigá-los.

A **auditoria interna**, que não deve ser confundida com controle interno ou com unidade de ou do controle interno, é um controle da própria gestão que tem por atribuição medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles. Importa destacar que não cabe à auditoria interna estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, pois estas são atividades próprias dos gestores.

Quanto a esses dois organismos, importantes diferenças de responsabilidades foram apontadas pelo TCU no mesmo estudo (Quadro 4), ressaltando que “embora as habilidades dessas duas áreas sejam próximas, suas funções fazem parte de elementos distintos do Sistema de Controle Interno da entidade”.

Quadro 4: Diferenças de Responsabilidades (Unidade de Controle Interno e Auditoria Interna)

UNIDADE DE CONTROLE INTERNO	AUDITORIA INTERNA
pode implantar controles internos	não implanta controles internos
atua no dia-a-dia, no monitoramento contínuo e na autoavaliação de controles internos	faz trabalhos periódicos com metodologia específica
é parte do Sistema de Controle Interno, mas é um elemento da gestão, faz parte da estrutura de linha da organização, com atribuições ligadas ao gerenciamento de riscos e controles	é uma atividade de avaliação independente, voltada para o exame e avaliação da adequação, eficiência e eficácia do Sistema de Controle Interno, é parte desse sistema, mas não integra a estrutura de linha da organização e sim o seu <i>staff</i>

Fonte: o Autor, baseado em BRASIL (2009)

A Controladoria-Geral da União – CGU, e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, por meio da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, define ainda, como integrante do Sistema de Controle Interno, o que seriam os *controles internos* que cada órgão deve estabelecer na sua gestão

conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de accountability;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

Ressaltam esses órgãos, na mesma instrução, corroborando com a opinião já mencionada do TCU (BRASIL, 2009):

“Art. 7º Os controles internos da gestão (...) não devem ser confundidos com as atividades do Sistema de Controle Interno relacionadas no artigo 74 da Constituição federal de 1988, nem com as atribuições da auditoria interna, cuja finalidade específica é a medição e avaliação da eficácia e eficiência dos controles internos da gestão da organização.

A importância desses controles internos foi elevada pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000), por meio da exigência da realização de controle de resultado, a obtenção de metas, a avaliação e o controle de custos, conforme dispõe seu Art. 59.

Art. 59 O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o Sistema de Controle Interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II- limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Resto a Pagar,
- III - medidas adotadas para retorno da despesa total com o pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV- providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

SILVA (2013) destaca que essas ações administrativas são levadas a efeito especialmente por meio do controle prévio e concomitante, em etapas e procedimentos cotidianos utilizados por todos os colaboradores sem que muitos percebam que os executem. Assim, numa correlação, interligados como um ciclo também ao controle *a posteriori*, o Sistema de Controle Interno pode ser bem planejado, executado, verificado e corrigido quando preciso. O autor assim define essas três formas de controle:

- **Controle prévio ou preventivo (*a priori*)** - segundo SILVA (2011, p.29) consiste "[...] quando exercido antes de ser praticado o ato administrativo, visando prevenir a prática de ato ilegal ou não conveniente com o interesse público". A formalização de normas, manuais e outras formas de instruir as ações da administração pública, dando um padrão e qualidade as ações torna-se uma das formas mais eficientes de controle prévio, reduzindo com isto custos, otimizando tempo e evitando vícios (SILVA, 2013);
- **Controle concomitante ou sucessivo** - SILVA (2013, p.27) atesta que se exerce “como acompanhamento da realização da atividade administrativa

no momento do ato, para que este não se desvirtue de sua natureza, evitando falhas, desvios e até fraudes”;

- **Controle subsequente ou corretivo (*a posteriori*)** SILVA (2013, p.27) destaca controle corretivo como sendo “[...] aquele que atua posteriormente à realização do ato, depois de consumado, avaliando se houve a regular aplicação dos recursos públicos e, ainda, se ela foi eficiente”.

Quanto a esta última forma de controle, o controle subsequente ou corretivo, é o realizado pela Auditoria Interna, que, como já explanado, não deve ser confundida com outros componentes do Sistema de Controle Interno. Cabe à *auditoria interna* avaliar a qualidade dos processos de gerenciamento de riscos ou controles internos, estabelece-los é função dos próprios gestores. (BRASIL, 2009, p. 7).

Conforme a INTOSAI (BAHIA, 2007), a Auditoria Interna é “meio funcional que permite aos dirigentes de uma entidade receber de fontes internas a segurança de que os processos pelos quais são responsáveis funcionam com as probabilidades de ocorrência de fraudes, erros ou práticas ineficientes e antieconômicas reduzidas ao mínimo”. A auditoria interna deve ser independente dentro de uma organização e reportar-se diretamente à direção, e constitui-se de um departamento, divisão ou equipe de consultores ou outros profissionais que oferece independência, segurança objetiva e serviços de consultoria projetados para agregar valor e melhorar o funcionamento de uma organização.

No âmbito do Poder Executivo Federal, como integrante do seu Sistema de Controle Interno, é denominada Auditoria Interna Governamental, e recentemente, por meio da Instrução Normativa SFC nº 03, de 3 de junho de 2017, foi assim definida:

uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

4.4.3 As Três Linhas de Defesa

A Declaração de Posicionamento do Instituto dos Auditores Internos (IIA, 2013b) sugere que um Sistema de Controle Interno adequado tem três linhas de defesa, que contribuem para a definição de responsabilidade e para a coordenação dos atores envolvidos nesse processo de gerenciamento eficaz de riscos e controles, conforme Figura 4.

Figura 4 – Modelo de Três Linhas de Defesa do Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles.



Fonte: Declaração de Posicionamento do IIA: As Três linhas de Defesa do Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles, 2013.

Para o instituto, a **primeira linha de defesa** é o controle da gerência, pois é o gestor que tem propriedade sobre os riscos. Os gestores são os responsáveis pelo estabelecimento de controles internos e por agir corretivamente para resolver qualquer lacuna ou deficiência em seus processos e controles.

Já a **segunda linha de defesa** é a supervisão de conformidade. Esta linha visa ajudar o desenvolvimento e o monitoramento dos controles da primeira linha de defesa que pode ser exercido por um comitê de gerenciamento de riscos, que facilite a implementação de práticas eficazes de gerenciamento de riscos ou que monitore riscos específicos, como a não conformidade com leis e regulamentos aplicáveis.

A avaliação dos controles internos e do gerenciamento de riscos e da governança é de responsabilidade da Auditoria Interna, que constitui a **terceira linha de defesa**, a mais independente dentro da organização. Os auditores internos fornecem à alta administração avaliações abrangentes, cobrindo grande variedade de objetivos, incluindo a eficiência e a

eficácia das operações; a salvaguarda de ativos; a confiabilidade e a integridade dos processos de reporte; e a conformidade com leis, regulamentos, políticas, procedimentos e contratos.

Tal modelo foi citado como referência no Relatório de Levantamento¹¹ emitido pelo TCU, que, conforme citação anterior, em 2016, considerou o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal inadequado e apontou carecer o sistema de aderência às normas internacionais, no clareamento de papéis, responsabilidades e procedimentos de controle, especialmente na gestão de riscos.

Esse Relatório de Levantamento, bem como o andamento do processo em que se insere no TCU, resultou na sequência em adequações estruturais e emissão de normativos, em especial a Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal; e a Instrução Normativa nº 03 CGU/SFC, de 09 de junho de 2017, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

Em que pese esses normativos não abarcarem o âmbito das Agências Reguladoras de Saneamento Básico, que são ligadas aos poderes executivos de entes federativos locais (estaduais, distrital ou municipais), servem de referência para uma moderna estruturação de um Sistema de Controle Interno.

Assim, sucintamente, considerando a estrutura do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a quem as agências reguladoras federais são ligadas, segue a forma com que estruturam, ou devem estruturar, haja vista a normatização recente, o seu controle interno. Ressalta-se que o Poder Executivo Federal tem seu Sistema de Controle Interno instituído pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001; fruto de sucessivas medidas provisórias anteriores; e regulamentado pelo Decreto, nº 3.591, de 6 de setembro de 2000.

Como já explicitado, o Sistema de Controle Interno da CF/88 é um sistema orgânico, constituído por várias unidades técnicas que atuam de forma integrada e sob a orientação normativa e supervisão técnica de um órgão central, no caso do Poder Executivo Federal, a CGU, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC.

11 Relatório de levantamento realizado com vistas a avaliar a auditoria interna da Administração Direta do Poder Executivo Federal e as competências das Secretaria Federal de Controle-SFC para realizar auditorias financeiras. Proc. TCU nº 011.759/2016-0

Uma agência reguladora federal, por ser autarquia independente integrante da administração indireta, possui em sua estrutura uma Auditoria Interna (Audin ou Audit), ligada à Diretoria Colegiada, a quem se reporta. Representa a terceira linha de defesa do seu Sistema de Controle Interno, sendo responsável por realizar, conforme PAINT (Plano Anual de Auditoria Interna), auditorias em processos e controles internos da agência. Anualmente, essa unidade emite o RAIN (Relatório Anual de Auditoria Interna) e o publica na internet, com o resultado dos trabalhos realizados. Tanto o PAINT quanto o RAIN são elaborados em conformidade com a Instrução Normativa CGU Nº 24, de 17 de novembro de 2015.

Por não ser uma seccional do órgão central de controle interno, devido à autonomia administrativa da agência, a direção dessa unidade de Auditoria Interna pode ser conduzida por não integrante da carreira da CGU, no entanto, sua nomeação deve atender a critérios específicos e ser aprovada pelo órgão central de controle interno, cujas orientações devem ser seguidas pela agência.

Também como terceira linha de defesa, mas do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal como um todo, a agência reguladora sofre auditorias realizadas por coordenação do órgão central de controle interno (SFC), conforme a área do ministério ao qual está ligada e geralmente em processos macro e de maior relevância ao tema regulado; que resultam em “Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão”, conforme Plano Tático estabelecido para o ano¹². Ainda, por meio dessa coordenação, a prestação de contas da agência é avaliada e certificada, com posterior envio ao TCU para julgamento.

Quanto à segunda linha de defesa, representada especialmente pela instituição de um Comitê de Governança, Riscos e Controles, obrigatória conforme a Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, algumas iniciativas foram identificadas em agências reguladoras, como na ANAC, que pela Instrução Normativa Nº 114, de 9 de maio de 2017, institui a Política de Gestão de Riscos Corporativos da ANAC e o Comitê de Governança, Riscos e Controle; e na ANS, que desde 2013 vem estabelecendo ações relacionadas ao tema e, mais recentemente, por meio da Resolução Administrativa nº 67, de 2017, instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) daquela agência.

¹² Conforme mensagem eletrônica recebida em 11 de maio de 2018, da assessoria técnica da SFC, em resposta à mensagem “Informações - atuação da CGU junto às Agências Reguladoras”

4.4.4 Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança

Governança

Para traçar a relação dos Controles Internos, Gestão de Riscos e a Governança, inicialmente, cumpre trazer alguns esclarecimentos quanto a esse termo *governança* que, nos últimos tempos, tornou-se um conceito chave, muito utilizado, mas pouco entendido. Expressões como *governança organizacional*, *governança corporativa*, *governança pública*, estão por toda parte, mas seu uso exige que se precise o seu significado conforme o contexto.

O conceito não é novo, para PETERS (2007, p.27)

(...) ele já existe desde que as empresas passaram a ser administradas por agentes distintos dos proprietários [...] há cerca de 100 anos. Por essa época, começou a ser delineado o conflito de agência, em que o agente recebe uma delegação de recursos [...] e tem, por dever dessa delegação, que gerenciar estes recursos mediante estratégias e ações para atingir objetivos [...], tudo isto mediante uma obrigação constante de prestação de contas.

A moderna governança surgiu com a necessidade de administrar os chamados conflitos de agência, que

aparecem quando o bem-estar de uma parte (denominada principal) depende das decisões tomadas por outra (denominada agente). Embora o agente deva tomar decisões em benefício do principal, muitas vezes ocorrem situações em que os interesses dos dois são conflitantes, dando margem a um comportamento oportunista por parte do agente (CARVALHO, 2002, p.19 apud SILVA, 2003).

Organizações privadas de países anglo-saxões, na década de 1970, em especial nos Estados Unidos e no Reino Unido, começaram a utilizar a expressão *governance* com o objetivo de expressar a necessidade de proteção de acionistas minoritários. Referindo-se à esfera pública, o Banco Mundial, nos anos 1980, começou a usá-la para expressar “bom governo”, relacionando-a à maneira de como o poder é exercido, sua forma; considerando que a avaliação da capacidade de governar não se daria somente pelos resultados das políticas governamentais (MIRANDA, 2017, p.20).

Para o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 1992), no documento *Governance and Development*, governança corporativa é “o exercício da autoridade, do controle, da administração, do poder de governo” e “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” ou “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

O IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, em 1999, publicou no Brasil o primeiro código de boas práticas em governança corporativa, abordando assuntos inéditos como diretrizes para o funcionamento dos conselhos de administração e sua conduta esperada, bem como diretrizes para o relacionamento entre minoritários e controladores. Para o instituto, são quatro os princípios básicos que nortearam o código de boas práticas: transparência, equidade, *accountability* e responsabilidade corporativa (Quadro 5).

Quadro 5: Princípios Básicos de Governança Corporativa conforme o IBGC

Transparência	Mais do que a obrigação de informar; o desejo de disponibilizar espontaneamente para as demais partes interessadas (<i>stakeholders</i>) as informações que sejam de seu interesse e não apenas impostas por regulamentos e leis, resultando num clima de confiança, tanto internamente quanto externamente.
Equidade	Tratamento justo de todas as partes interessadas como clientes, fornecedores credores e colaboradores, não sendo aceitas atitudes e políticas discriminatórias.
<i>Accountability</i>	Termo complexo, que abrange obrigação de prestar contas, responsabilização por todos os atos praticados e resultados durante os mandatos e responsividade.
Responsabilidade Corporativa	Todos agentes de governança (sócios, administradores, gestores, membros de conselhos, auditores e conselheiros fiscais) devem zelar pela perenidade da organização levando em consideração aspectos de ordem social e ambiental (sustentabilidade).

Fonte: IBCG- Código das Melhores Práticas de Gestão Corporativa (2009, p. 19)

De acordo com o IBGC

[...] os princípios e práticas da boa Governança Corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle[...] adaptável a outros tipos de organizações, como, por exemplo, [...] órgãos governamentais (IBGC, 2009, p. 15).

Indo ao encontro da opinião do instituto, o TCU (BRASIL, 2009, p.22) destaca que “a administração pública brasileira deve obediência a todos esses princípios, espalhados que estão por todo o texto constitucional, e especificamente aos sintetizados no art. 37 da CF/88, que representam os requisitos de sua atuação”. São eles: Transparência e Publicidade (CF, art. 37); Moralidade (CF, art. 37); Impessoalidade (CF, art. 37); Economicidade (CF, art. 70); Legalidade (CF, arts. 37 e 70); Legitimidade (CF, art. 70); Eficiência (CF, art. 37); entre outros.

Em comparação ao à iniciativa privada, o conceito de governança na área pública elastece e seu significado, tornando-se mais abrangente. Na verdade, alcança seu significado pleno, porquanto engloba todos os aspectos da gestão. Nesse sentido, SLOMSKI (2008, p. 123) esclarece que:

A governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade (...); mais que um rígido valor de mercado, em que a interação entre o contexto político e o social representa um papel crucial. Assim, a governança pública é um complexo de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.

De forma bastante didática o TCU (BRASIL, 2014, p. 28) representou o que nomeou de *sistema de governança*, que, em sua avaliação, “reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança”, envolvendo estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos (ferramentas e documentos, etc), o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas direta, ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização, conforme demonstrado na Figura 5.

Figura 5 Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: BRASIL, 2014.

Nota-se na figura, nas áreas *Instâncias Internas de Governança* e em *Gestão*, componentes que integram todas as 3 (três) linhas de defesa do Sistema de Controle Interno: A *Gestão Tática e a Operacional*, responsáveis pela manutenção dos Controles Internos (1ª linha); os *Comitês*, a exemplo dos específicos responsáveis pela Gestão de Riscos e pelo estabelecimento de Controles Internos (2ª linha); e a *Auditoria Interna*, que verifica a efetividade dos *Controles Internos* (3ª linha).

Nesse sentido, o TCU (BRASIL, 2009 p.21) já destacou que são assuntos inter-relacionados os Controles Internos e a *governança*. Para o TCU, a estrutura de controles internos é estabelecida para governar os acontecimentos dentro de uma organização que possam impactar na consecução de seus objetivos, isto é, os riscos. Esse controle interno se materializa na fiscalização das atividades feita pela própria entidade, ou seja, pela sua própria

administração e pelo seu corpo funcional; e a fiscalização da administração da entidade é consubstanciada na governança, com a adoção de boas práticas, baseadas nos princípios já descritos, que assegurem equilíbrio entre os interesses das diferentes partes que, no caso do setor público, inclui a sociedade (o principal) e os seus representantes, o parlamento, as associações civis, o mercado, os órgãos reguladores e de controle, dentre outros (os agentes).

Assevera ainda, o TCU:

Boas estruturas de gestão de riscos e controles internos são pré-requisitos para uma organização bem administrada, e esses três elementos são pré-requisitos para uma boa governança. Desse modo, Governança, Riscos e Controles devem ser geridos de forma integrada, objetivando o estabelecimento de um ambiente que respeite não apenas os valores, interesses e expectativas da instituição e dos agentes que a compõem, mas também de todas as suas partes interessadas, tendo o cidadão e a sociedade como os vetores principais desse processo (BRASIL, 2009, p. 22).

Devido à relevância do tema para a administração pública, importa destacar que recentemente, seguindo os padrões internacionais relacionados, a Controladoria-Geral da União – CGU, e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, por meio da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016; instituíram como dever, aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, a adoção de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança (BRASIL, 2016).

Costumeiramente, a reboque dos órgãos federais de controle, as Controladorias Estaduais, bem como os Tribunais de Contas dos estados, habitam seguir as orientações emanadas no âmbito federal e estabelecer normativos próprios em mesma direção, o que no caso já se observa em alguns Estados, abrangendo assim as Agências Reguladoras de Saneamento Básico.

Gestão de Riscos

Como já antes mencionado, o Controle interno é um processo integrado e deve ser estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que objetivos, na consecução da missão de uma entidade, sejam alcançados. Assim, haja vista o termo “risco” ter permeado o presente trabalho por diversas vezes, sendo protagonista da razão de ser do Controle Interno, importa discorrer sobre ele e sua gestão na administração pública.

O COSO (2006) conceitua risco como a “possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos”; e o padrão de gestão de risco australiano-neozelandês AS/NZS 43603 (AUSTRALIA, 1999, p.3) conceitua risco como “a possibilidade de algo acontecer e ter um impacto nos objetivos e é medido em termos de consequências e probabilidades”.

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010b) adota definição semelhante à do padrão australiano-neozelandês AS/NZS 4360, conceituando risco como a “possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos, sendo medido em termos de consequências e probabilidades”.

Para a ABNT (2009), “risco é o efeito da incerteza sobre os objetivos” e a *gestão de riscos* consiste na aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão para as atividades de comunicação, consulta, estabelecimento do contexto, e na identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica dos riscos.

É perceptível que tais conceituações trazem a noção de que riscos estão sempre relacionados a objetivos; o que, por consequência sugere que a Gestão de Riscos, sua identificação, avaliação e tratamento; deve ser precedida do conhecimento dos objetivos perseguidos pela organização.

Assim, a gestão de riscos deve ser integrada ao processo de decisão e ao processo de estabelecimento da estratégia, sendo elemento-chave da governança nas organizações públicas, em termos de suas estruturas, processos, valores corporativos, cultura e comportamento; sendo uma pedra angular da gestão para o sucesso estratégico e operacional. (MIRANDA, 2017, p.20).

Ressalta MIRANDA (2017, p.22):

a gestão de riscos preserva e agrega valor à organização, contribuindo fundamentalmente para a realização de suas metas de desempenho, objetivos e cumprimento de sua missão, representando mais do que um mero conjunto de procedimentos e política de controle.

No setor público, a gestão de risco tem como objetivo permitir à administração lidar de modo eficaz com a incerteza e seus riscos e oportunidades associados, reforçando sua capacidade de criar valor e oferecer serviços mais eficientes, eficazes e econômicos, tendo em conta valores como equidade e justiça (BAHIA, 2007).

Para destacar a importância da gestão de riscos na definição e na execução da estratégia e na gestão do desempenho organizacional, em junho de 2016, o COSO colocou em consulta pública uma revisão de seu modelo de 2004 (Figura 6), adotando o título – “Alinhando Risco com Estratégia e Desempenho”. Nessa perspectiva, o modelo proporciona maior alinhamento às expectativas em torno das responsabilidades das instâncias de governança e da alta administração no cumprimento das suas obrigações de *accountability*.

Figura 6: Modelo de Gestão de Riscos - COSO

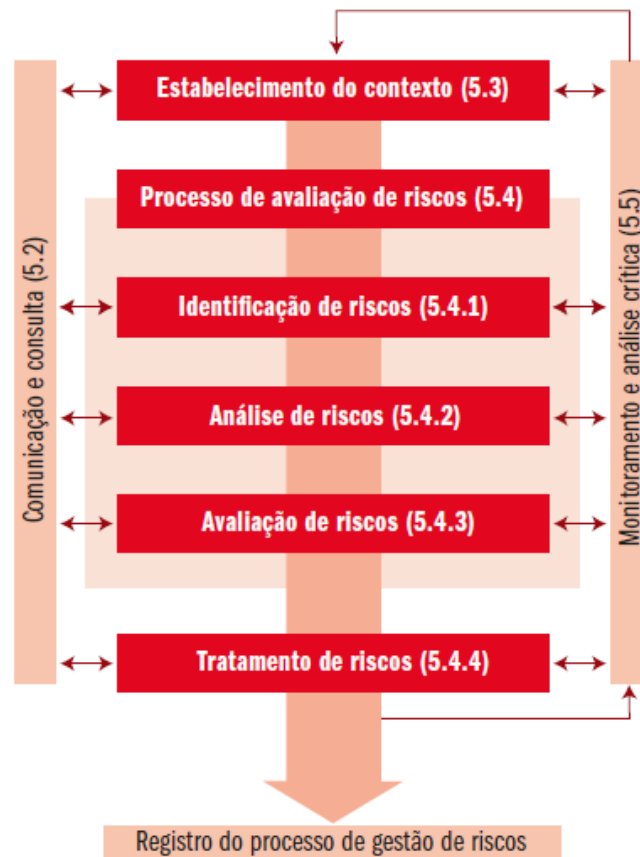


Fonte: BRASIL, 2018.

Para o COSO (2016), a Gestão de Riscos pode ser usada por organização de qualquer porte e tipo, inclusive as governamentais, bastando ter uma missão, uma estratégia e um objetivo; aliados à necessidade de tomar decisões que levem em conta os riscos organização. No entanto, ressalta que essa gestão não é função de um departamento, mas se traduz na cultura, nas competências e nas práticas que as organizações integram à definição e à execução da estratégia, com objetivo de gerenciar o risco na criação, na preservação e na realização de valor.

Há vários modelos de gestão de riscos publicados sobre o assunto. A ISO 31000 propõe harmonizar os processos de gestão de riscos desses modelos, fornecendo uma abordagem comum para aplicação de atividades que envolvem o processo descritas nas subseções 5.2 a 5.6 da norma ABNT NBR ISO 31000:2009 (Figura 7).

Figura 7: Processo de Gestão de Riscos da ISO 31000



Fonte: BRASIL, 2018

De forma resumida, no Quadro 6, encontram-se as definições dos termos encontrados na figura, relacionados às atividades que envolvem o Processo de Gestão de Riscos, conforme a ISO 31000.

Quadro 6: Atividades do Processo de Gestão de Riscos conforme ISO 31000

Atividade	Definição
COMUNICAÇÃO E CONSULTA	Por meio de um Plano de Comunicação, durante todas as etapas ou atividades da aplicação do processo de gestão de riscos deve haver comunicação informativa e consultiva entre a organização e as partes interessadas, internas e externas, para: (a) auxiliar a estabelecer o contexto apropriadamente e assegurar que as visões e percepções das partes interessadas sejam identificadas e registradas;

	(b) auxiliar a assegurar que os riscos sejam identificados e analisados adequadamente; e (c) garantir que todos os envolvidos estejam cientes de seus papéis e responsabilidades, e avalizem e apoiem o tratamento dos riscos.
ESTABELECIMENTO DO CONTEXTO	Envolve o entendimento da organização, dos objetivos e do ambiente, inclusive do controle interno, no qual os objetivos são perseguidos, com o fim de obter uma visão abrangente dos fatores que podem influenciar a capacidade da organização para atingir seus objetivos, bem como fornecer parâmetros para a definição de como as atividades subsequentes do processo de gestão de riscos serão conduzidas.
IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS	É o processo de busca, reconhecimento e descrição dos riscos, tendo por base o contexto estabelecido e apoiando-se na comunicação e consulta com as partes interessadas internas e externas. O objetivo é produzir uma lista abrangente de riscos, incluindo fontes e eventos de risco que possam ter algum impacto na consecução dos objetivos identificados na etapa de estabelecimento do contexto.
ANÁLISE DE RISCOS	É o processo de compreender a natureza e determinar o nível de risco, de modo a subsidiar a avaliação e o tratamento de riscos. O nível do risco é expresso pela combinação da probabilidade de ocorrência do evento e do impacto resultante da materialização do evento; Pode ser realizada por métodos qualitativos e quantitativos que resultará na classificação dos riscos em níveis, conforme probabilidade e impacto, em uma matriz de riscos.
AValiação DOS RISCOS	A finalidade da avaliação de riscos é auxiliar na tomada de decisões, com base nos resultados da análise de riscos, sobre quais riscos necessitam de tratamento e a prioridade para a implementação do tratamento. Envolve comparar o nível de risco com os critérios de risco estabelecidos quando o contexto foi considerado, para determinar se o risco e/ou sua magnitude é aceitável ou tolerável ou se algum tratamento é exigido. Nessa etapa se faz uso da compreensão e do nível do risco obtidos na etapa de análise de riscos para tomar decisões, mediante critérios estabelecidos, acerca dos riscos analisados, em especial: (a) se um determinado risco precisa de tratamento e a prioridade para isso; (b) se uma determinada atividade deve ser realizada ou descontinuada; e (c) se controles internos devem ser implementados ou, se já existirem, se devem ser modificados, mantidos ou eliminados.
TRATAMENTO DOS RISCOS	Envolve a seleção de uma ou mais opções para modificar o nível de cada risco e a elaboração de planos de tratamento que, uma vez implementados, implicarão em novos controles ou modificação dos existentes. Opções de tratamento de riscos incluem evitar, reduzir (mitigar), transferir (compartilhar) e aceitar (tolerar) o risco, devendo-se observar que elas não são mutuamente exclusivas.
MONITORAMENTO E ANÁLISE CRÍTICA	É etapa essencial da gestão de riscos e tem por finalidade: (a) detectar mudanças no contexto externo e interno, que podem requerer revisão dos tratamentos de riscos e suas prioridades, assim como identificar riscos emergentes; (b) obter informações adicionais para melhorar a política, a estrutura e o processo de gestão de riscos;

	(c) analisar eventos (incluindo os “quase incidentes”), mudanças, tendências, sucessos e fracassos e aprender com eles; e (d) assegurar que os controles sejam eficazes e eficientes no projeto e na operação. É importante observar a necessidade de segregação de funções nessa etapa. As responsabilidades devem estar claramente definidas na política e detalhadas nos planos, manuais ou normativos da gestão de riscos, e contemplam atividades como: a) monitoramento contínuo; b) análise crítica dos riscos e seus tratamentos; c) auditorias.
--	--

Fonte: Elaborado pelo autor (conforme ABNT NBR ISO 31000:2009)

Importa destacar que as atividades de avaliação e tratamento dos riscos fazem referência aos controles internos, que conforme o resultado na Gestão dos Riscos, podem ser implementados novos, ou, se existentes; modificados, mantidos ou eliminados; o que, mais uma vez, demonstra a estreita relação existente entre Controles Internos, Gestão de Riscos e Governança.

5 A RELEVÂNCIA DE UM ADEQUADO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PARA AS AGÊNCIAS REGULADORAS DE SANEAMENTO BÁSICO

A crise fiscal dos anos 1980, exigiu do setor público novo arranjo econômico e político-institucional com objetivo de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou que o tema *governança* fosse discutido na esfera pública, resultando no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam a sua boa prática na administração pública, como a transparência, integridade e prestação de contas (IFAC, 2001).

Desde então, vários organismos internacionais têm publicado estudos sobre a boa governança no setor público, como o *Australian National Audit Office* – ANAO, o *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA, o *Office for Public Management Ltd* – OPM, o Banco Mundial e o *Institute of Internal Auditors* – IIA (TCU, BRASIL, 2018). Em 2013, utilizando-se dessas publicações, o *International Federation of Accountants* - IFAC compilou uma lista do que aquelas entidades entendem que a boa governança no setor público permite:

Diante dessa lista e considerando o que já foi exposto anteriormente sobre o Sistema de Controle Interno, seus componentes e abrangência de sua atuação, é forçoso concluir que esse sistema muito tem a contribuir para a boa governança do órgão ou poder público em que está inserido; isso se bem estruturado e atuante. Considerando as competências de uma Agência Reguladora de Saneamento Básico, que objetivam, em suma, garantir à sociedade a prestação dos serviços públicos com qualidade, regularidade, universalidade e a preços módicos, essa relevância ainda mais se destaca.

De forma a demonstrar de maneira prática tal conclusão, apresenta-se o seguinte quadro sinóptico (Quadro 7), que considera a lista proposta pelo IFAC, do que uma boa governança permite; as características e competências de uma Agência Reguladora de Saneamento Básico afetas aos itens da lista; bem como os componentes e funções de um Sistema de Controle Interno que, nessa agência, contribuem para a boa governança.

Quadro 7: Quadro Sinóptico – A Boa Governança de uma Agência Reguladora de Saneamento e o seu Sistema de Controle Interno

O que a Boa Governança permite (IFAC 2013)	Características e Competências de uma Agência Reguladora de Saneamento Básico afetas à Boa Governança	Componentes e Funções do Sistema de Controle Interno contribuintes
a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;	- garantir serviços com qualidade e tarifa módica (proporcionam bem estar ambiental e social); - Arts. 21 e 22 da Lei nº 11.445/2007)¹³;	- Manter nível adequado de controles internos; - Instituir Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos (e/ou Unidade de Controle Interno);
b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;	- Fornecer acesso à informação, de forma ativa e quando solicitada; - Gerir os recursos públicos com eficiência.	- Ouvidoria (auxiliar na instituição e acompanhar); - Auditoria Interna verificando e grantindo acesso à informação)

13 Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios: I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 22. São objetivos da regulação: I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, (...); IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito	- Regular e fiscalizar os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana.	- Auxiliar na instituição do Planejamento Estratégico (Comitê e/ou UCI) e acompanhar sua execução (Auditoria Interna); - Instituir Controles Internos (Comitê e/ou UCI) e acompanhar sua efetividade (Auditoria Interna)
d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos	- Fornecer acesso à informação, de forma ativa e quando solicitada; - Proporcionar a participação Social (Consultas e Audiências Públicas);	- Ouvidoria; - Auditoria Interna;
e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão	- Manter equipe técnica suficiente e devidamente treinada (o capital mais relevante da agência);	- Nível adequado de <i>Informação e Comunicação</i> (elemento de controles internos*);
f) dialogar com e prestar contas à sociedade	- Fornecer acesso à informação, de forma ativa e passiva, com equidade e integridade; - Proporcionar a participação Social (Consultas e Audiências Públicas); - Prestar contas em conformidade com a legislação (<i>compliance</i>) e com integridade; - Exercer a transparência;	- Ouvidoria; - Proporcionando acesso à Informação; - Auditoria Interna: verificando e grantindo acesso à informação; analisando a prestação de contas (<i>accountability</i>); e acompanhando o planejamento estratégico e seus controles; - Comitê (tratando os riscos e mantendo os controles efetivos) e/ou UCI;
g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;	- A razão da existência da agência é garantir a qualidade e a efetividade dos serviços de saneamento básico prestados à sociedade;	- Ouvidoria; - Comitê (Gestão de Riscos e Controles Internos); - UCI; - Auditoria Interna.
h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores	- Manter equipe técnica suficiente e devidamente treinada (o capital mais relevante da agência);	- Nível adequado de <i>Ambiente de Controle</i> (Elemento de Controles Internos*)
i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade	- Instituir e cumprir normativos internos suficientes e adequados à legislação; - Mapear seus processos; - Obedecer ao princípio da segregação de funções;	- Nível adequado de <i>Ambiente de Controle e Atividades de Controle</i> (Elementos de Controles Internos*); - Auditoria Interna (na função de <i>compliance</i>)

j) institucionalizar estruturas adequadas de governança	- Instituir e cumprir normativos internos suficientes e adequados à legislação; - Estabelecer Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos (e/ou UCI) e Auditoria Interna; - Estruturar adequadamente a agência com material adequado e pessoal capacitado, tanto na área fim, quanto meio (suporte);	- Comitê (Gestão de Riscos e Controles Internos) e/ou UCI; - Auditoria Interna;
k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);	- Diretoria com especialidade técnica e independente; - Gestores com formação e experiência;	- Nível adequado de <i>Ambiente de Controle (Elemento de Controles Internos*)</i>;
l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles	- Intituir e acompanhar o Planejamento Estratégico; - Diretoria Técnica e independente;	- Nível adequado de <i>Ambiente de Controle e Monitoramento (Elementos de Controles Internos*)</i>; - Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos; - Auditoria Interna;
m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos	- Intituir e acompanhar o Planejamento Estratégico;	- Comitê de Gestão de Riscos
o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e	- Gerir os recursos públicos com eficiência; - Exercer a Transparência; - Prestar Contas (Accountability); - Proporcionar acesso à informação; - Instituir e manter Sistemas adequados (Gestão Orçamentária e Contábil); - Gerir adequadamente área de licitações e contratos	- Nível adequado de <i>Ambiente de Controle, Atividades de Controle e Monitoramento (Elementos de Controles internos*)</i>; - Comitê (Gestão de Riscos e Controles Internos) - Auditoria Interna;
p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).	- Fornecer acesso à informação, de forma ativa e passiva, com equidade e integridade;	- Nível adequado de <i>Informação e Comunicação (Elemento de Controles Internos*)</i> - Comitê.

Fonte: O Autor

Nota: * ver Quadro 9

Por certo, os exemplos colocados comprovam as vantagens e benefícios que o Sistema de Controle Interno pode proporcionar à boa governança de uma agência reguladora de saneamento, considerado um dos objetivos secundários do presente estudo; entretanto há

que se ponderar que, por si só, um bom Sistema de Controle Interno pode proporcionar maior probabilidade de que a agência alcançará seus objetivos e cumprirá sua missão, mas não garantir; o que depende também de uma boa administração e ambiente externo favorável, governabilidade. Nesse sentido, a INTOSAI, em suas diretrizes, assim destaca:

[...] um Sistema de Controle Interno eficaz, não importa quão bem concebido e administrado possa ser, pode oferecer à gerência apenas uma segurança razoável – não absoluta – sobre o alcance dos objetivos da entidade ou sobre a sua sobrevivência. Pode fornecer informação gerencial sobre os progressos da entidade ou sua ausência, tendo em vista o alcance dos objetivos. Entretanto, o controle interno não pode transformar uma administração essencialmente ruim em boa administração. Além disso, as mudanças nas políticas ou programas governamentais, as condições demográficas ou econômicas estão além do controle da gerência e podem exigir uma reconfiguração dos controles ou ajustes para reduzir os riscos a níveis aceitáveis. Um Sistema de Controle Interno eficaz reduz a probabilidade de não se alcançar os objetivos (BAHIA, 2007).

6 INSTRUMENTOS E MÉTODOS

6.1 TIPO DE PESQUISA

Neste trabalho científico, quanto aos fins, foi utilizada pesquisa de natureza tanto exploratória como descritiva.

Para GIL (2007), a pesquisa exploratória é aquela que tem uma intrínseca natureza de sondagem, que proporciona maior familiaridade com o assunto; o que se justifica, haja vista que a atuação do controle interno nas agências reguladoras ainda possui pontos obscuros, tanto no campo acadêmico quanto normativo.

Já a segunda, de natureza descritiva, que segundo TRIVIÑOS (1987), pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade, expondo as características de determinada população; é necessária pela imprescindibilidade de investigar as relações que as Agências Reguladoras de Saneamento Básico têm com as diversas formas de controle, especialmente na atuação do Sistema de Controle Interno nessas agências, bem como a qualidade dessa atuação e suas implicações.

Quanto aos meios, seguindo o arranjo disposto por VERGARA (1998, p. 44), a pesquisa deste estudo pode ser classificada como bibliográfica, documental e de campo.

Discorrendo sobre a pesquisa bibliográfica, MARTINS (2002, p. 28) destaca que esta tem por objetivo recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes quanto a determinado assunto, e, de forma convergente; o que foi realizado por meio da utilização de livros, publicações de teses, periódicos e artigos sobre controle na administração pública, regulação de serviços públicos e auditoria.

Concernente à análise documental, consubstanciada no exame de publicações de relatórios, artigos e normatizações, emitidos por entidades públicas e privadas afetas às áreas de controle e regulação, LUDKE e ANDRÉ (1986, p. 38) ponderam que "[...] pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema".

Ainda, haja vista as eventuais limitações que podem sofrer as pesquisas bibliográfica e documental, o presente estudo é complementado pela pesquisa de campo, que, conforme VERGARA (1998, p. 45), "[...] trata-se de uma investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno, ou que dispõe de fatos para explicá-lo". Em similar entendimento, MARCONI E LAKATOS (2010, p. 169) lecionam que a pesquisa de campo "é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimento acerca de um problema para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese que se queria comprovar, ou, ainda, de descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles".

Ressalte-se que o formato da pesquisa de campo foi baseado na análise bibliográfica e documental, feita previamente, com intuito de estruturá-la conforme técnicas já existentes e antes utilizadas em avaliações semelhantes; porém, com adaptações ao contexto do presente estudo.

6.2 MÉTODO UTILIZADO E POPULAÇÃO

Para conhecer o universo das Agências Reguladoras de Saneamento Básico e sua relação com o controle, após levantamento de dados secundários, a pesquisa de campo foi levada a efeito por meio da coleta de 2 (dois) questionários estruturados (Quadro 8), enviados às 24 (vinte e quatro) agências estaduais (e distrital) que regulam tais serviços. Para MARCONI e LAKATOS (2010, p. 184), "o questionário é um instrumento de coleta de dados,

constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito”. Detalhando a conceituação, VERGARA (1998, p. 52) leciona que o respondente faz escolhas, ou pondera, diante de alternativas apresentadas no questionário fechado/estruturado.

Quadro 8: Conteúdo dos questionários de pesquisa

Nome do Questionário	Pontos Abordados (resumo)	Apêndice
Questionário Geral	- Legislação de criação, regimento interno, normativos específicos, estrutura e quadro de colaboradores; - Procedimentos, ações, estrutura e atividades relativas ao controle, adotadas pela agência; - Relação da agência com o Poder Executivo e os órgãos de controle (interno e externo).	Apêndice 2
Quadro de Avaliação de Controles Internos – QACI	- 5 (cinco) elementos: Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividades de Controle, Informações e Comunicação, e Monitoramento. É baseado no Quadro A.9.1 da Portaria-TCU nº 277, de 07 de dezembro de 2010; estabelecido nos moldes do COSO;	Apêndice 3

Fonte: O Autor

Impende destacar que a delimitação da pesquisa sobre as agências estaduais, não abrangendo as municipais e intermunicipais, que também regulam saneamento básico; justifica-se, pois, conforme a ABAR (2015), aquelas agências atuam na regulação dos serviços prestados a mais de 80% das economias reguladas de água e esgoto no Brasil (Tabela 1), o que, para os objetivos da presente pesquisa, mostra-se suficiente para a sua efetividade.

Tabela 1: Tipo de Agência de Saneamento/Nº de Economias Reguladas

Abrangência	Quant.	Nº Economias Reguladas Água (a)	% (a)	Nº Economias Reguladas Esgoto (b)	% (b)
Ag. Estaduais e DF	24	28.422.388	84,8	14.664.470	81,9
Ag. Municipais	25	2.137.245	6,4	1.243.965	6,9
Ag. Consorciadas	4	2.940.075	8,8	2.007.565	11,2
Total	53	33.499.708	100,0	17.916.000	100,0

Fonte: ABAR (2015)

6.2.1 O questionário QACI e o modelo COSO

Para o COSO, em um processo de adoção de um modelo gerencial, com enfoque no desempenho da atuação e nos resultados das ações, é evidenciada a importância de que os órgãos fortaleçam seus controles internos e passem a fazer uma avaliação de seus riscos, com intuito de viabilizar a mitigação de eventos capazes de prejudicar o alcance dos objetivos da entidade. Assim, em 1992, o COSO publicou relevante estudo acerca do controle interno sob o título “Controles Internos - Estrutura Integrada”, com intuito de auxiliar empresas e outras organizações a avaliarem e aperfeiçoarem seus sistemas de controle interno.

A partir de então, tal estrutura passou a ser incorporada em políticas, normas e regulamentos adotados por milhares de organizações ao redor do mundo, tornando-se referência para melhor controlar suas atividades, visando o efetivo cumprimento de objetivos estabelecidos, como metodologia de avaliação e aperfeiçoamento dos seus sistemas de controle interno, e, posteriormente, de gerenciamento de riscos, sendo também incorporada por entidades ligadas ao setor público.

Nesse cenário, o TCU expediu as Decisões Normativas (DN) nº 107 e 110, de 27 de outubro de 2010 e de 1º de dezembro de 2010, respectivamente, definindo a forma, os prazos e o conteúdo dos Relatórios de Gestão para seus jurisdicionados; quando o funcionamento do Sistema de Controle Interno e a gestão de riscos tornaram-se informações obrigatórias nesses relatórios, contemplando os seguintes aspectos: Ambiente de controle; Avaliação de risco; Procedimentos de controle; Informação e Comunicação; e Monitoramento; definidos no Quadro 9.

Quadro 9: Elementos de Controle conforme o COSO

Ambiente de controle
O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização. A estrutura de governança e a alta administração estabelecem uma diretriz sobre a importância do controle interno, inclusive das normas de conduta esperadas e a administração reforça as expectativas nos vários níveis da organização.

O ambiente de controle abrange a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que permitem à estrutura de governança cumprir com suas responsabilidades de supervisionar a governança; a estrutura organizacional e a delegação de autoridade e responsabilidade; o processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor em torno de medidas, incentivos e recompensas por performance.

O impacto do ambiente de controle perpassa todo o Sistema de Controle Interno.

Avaliação de riscos

Toda entidade enfrenta vários riscos de origem tanto interna quanto externa, que são definidos como a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos.

A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos à realização dos objetivos. Esses riscos de não atingir os objetivos em toda a entidade são considerados em relação às tolerâncias aos riscos estabelecidos. Dessa forma, a avaliação de riscos estabelece a base para determinar a maneira como os riscos serão gerenciados.

Uma condição prévia à avaliação de riscos é o estabelecimento de objetivos, ligados aos diferentes níveis da entidade. A administração especifica os objetivos dentro das categorias: operacional, divulgação e conformidade, com clareza suficiente para identificar e analisar os riscos à realização desses objetivos.

A administração também considera a adequação dos objetivos à entidade. A avaliação de riscos requer ainda que a administração considere o impacto de possíveis mudanças no ambiente externo e dentro de seu próprio modelo de negócio que podem tornar o controle interno ineficaz.

Atividades de controle

Atividades de controle são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos.

Essas atividades são desempenhadas em todos os níveis da entidade, em vários estágios dentro dos processos corporativos e no ambiente tecnológico. Podem ter natureza preventiva ou de detecção e abranger uma série de atividades manuais e automáticas, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho do negócio.

A segregação de funções é geralmente inserida na seleção e no desenvolvimento das atividades de controle. Nos casos em que a segregação de funções seja impraticável, a administração deverá selecionar e desenvolver atividades alternativas de controle.

Informação e comunicação

A informação é necessária para que a entidade cumpra responsabilidades de controle interno a fim de apoiar a realização de seus objetivos. A administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno.

A comunicação é o processo contínuo e interativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias.

A comunicação interna é o meio pelo qual as informações são transmitidas para a organização, fluindo em todas as direções da entidade. Ela permite que os funcionários recebam uma mensagem clara da alta administração de que as responsabilidades pelo controle devem ser levadas a sério.

A comunicação externa apresenta duas vertentes: permite o recebimento, pela organização, de informações externas significativas, e proporciona informações a partes externas em resposta a requisitos e expectativas.

Atividades de monitoramento

Uma organização utiliza avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente.

As avaliações contínuas, inseridas nos processos corporativos nos diferentes níveis da entidade, proporcionam informações oportunas.

As avaliações independentes, conduzidas periodicamente, terão escopos e frequências diferentes, dependendo da avaliação de riscos, da eficácia das avaliações contínuas e de outras considerações da administração.

Os resultados são avaliados em relação a critérios estabelecidos pelas autoridades normativas, órgãos normatizadores reconhecidos ou pela administração e a estrutura de governança, sendo que as deficiências são comunicadas à estrutura de governança e administração, conforme aplicável.

Fonte: IIA (2013)

Em regulamentação a essas Decisões Normativas, o TCU emitiu a Portaria nº 277, de 07 de dezembro de 2010, estabelecendo questionário, elaborado nos moldes do COSO (Quadro A.9.1), que, a partir do exercício de 2010, passou a ser preenchido pelos gestores dos órgãos jurisdicionados, como uma autoavaliação; e no qual o principal questionário do presente estudo, QACI, baseia-se.

Em que pese as Decisões Normativas do TCU não abarcarem as agências reguladoras estaduais, comumente e em seu âmbito, os Tribunais de Contas Estaduais espelham seus normativos naquele tribunal, assim como suas técnicas de auditorias, inspeções e análises; razão da escolha como referência.

6.3 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

Como já exposto, a pesquisa de campo foi realizada utilizando-se como instrumento a coleta de 2 (dois) questionários estruturados.

No tocante à forma de aplicação do instrumento, foi enviado por meio de mensagem eletrônica (*e-mail*) a todas às agências reguladoras estaduais (e distrital) que regulam serviços públicos de saneamento básico, contendo os 2 (dois) questionários supramencionados, carta de apresentação (Apêndice 1), bem como formulário de autorização (Apêndice 4); nos moldes dos ensinamentos de MARCONI E LAKATOS (2010, p. 184), "explicando a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter respostas, tentando despertar o interesse do recebedor, no sentido de que ele preencha e devolva o questionário dentro de um prazo razoável".

Importa ressaltar que, aos respondentes foi garantido o sigilo absoluto e resguardada sua identificação, bem como informado que a divulgação de dados estatísticos quanto ao resultado da pesquisa seria realizada sem a identificação direta da Agência a que se refere, haja vista a finalidade exclusivamente acadêmica da pesquisa.

Essa garantia do sigilo mostra-se bastante relevante para o presente trabalho pois, haja vista a temática em que se insere, afeta ao controle nas suas mais variadas modalidades; apesar de não garantir, contribui para que os respondentes, no preenchimento dos questionários, apresentem a situação real em que a agência se encontra, sem receio de que as informações venham a ser objeto de qualquer mau uso ou sirvam para algum ranqueamento entre suas pares. Em que pese isso, considerando o ineditismo da aplicação da metodologia nas agências reguladoras estaduais e distrital, e por tratar-se de questionário de autoavaliação, importa ressaltar que não foi possível aferir, de forma mais minuciosa, se as respostas condizem com o que efetivamente a agência pratica em relação aos seus controles internos, especialmente em relação a padrões históricos de avaliações realizadas por órgãos externos de controle, o que já é recorrente, por exemplo, no âmbito federal.

Após vários contatos realizados, seja por mensagem eletrônica ou meio telefônico, foram recebidas um total de 11 (onze) contribuições completas, com ambos os questionários preenchidos, bem como autorização da pesquisa, assinada pelo dirigente máximo da entidade (Quadro 10).

Quadro 10: Agências convidadas à pesquisa/ Agências respondentes

Nº	Agência Reguladora	UF	Documentos recebidos			Resposta Completa
			Autorização de Pesquisa	Questionário Geral	QACI	
1	ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal	DF	X	X	X	X
2	AGEAC – Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre	AC	-	-	-	-
3	AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro	RJ	X	X	X	X
4	AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul – MS	MS	-	-	-	-
5	AGEPAR – Agência Reguladora do Paraná	PR	-	-	-	-
6	AGER – Agência Estadual de Regulação dos Serv.Púb. Delegados do Estado do Mato Grosso	MT	X	X	X	X
7	AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serv. Púb. Delegados do Rio Grande do Sul	RS	X	X	X	X
8	AGERO - Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia	RO	-	-	-	-
9	AGERSA - Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia	BA	-	-	-	-
10	AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	GO	-	-	X	-
11	AGRESE - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe	SE	X	X	X	X
12	AGRESPI - Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí	PI	-	-	-	-
13	ARCE - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará	CE	X	X	X	X
14	ARCON – Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará	PA	-	-	X	-
15	ARESC - Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina	SC	X	X	X	X
16	ARPB – Agência de Regulação do Estado da Paraíba	PB	-	-	-	-
17	ARPE – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco	PE	-	-	-	-
18	ARSAE-MG – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais	MG	X	X	X	X
19	ARSAL – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas	AL	-	-	-	-
20	ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas	AM	-	-	-	-
21	ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	RN	-	-	-	-
22	ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo	SP	X	X	X	X
23	ARSP - Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo	ES	X	X	X	X
23	ATR – Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	TO	X	X	X	X
24	MOB – Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos	MA	-	-	-	-
Total de agências participantes da pesquisa:						11

X: documento recebido

Fonte: O Autor.

Ressalte-se que, para divulgação dos dados obtidos e respectivas análises, foi atribuída uma letra, de “A” a “K”, de forma aleatória, para cada agência respondente; de modo que o sigilo relativo à identificação das entidades fosse levado a efeito.

Na sequência, foi alimentado banco de dados estruturado, sobre o qual foram promovidas análises, utilizando-se técnicas de ordem quantitativa e qualitativa. As principais conclusões obtidas mediante a análise dos dados e informações coletadas foram baseadas no questionário intitulado “QUADRO DE AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS – QACI”, que teve por objetivo avaliar a maturidade dos controles internos das agências e é baseado na metodologia proposta pelo COSO, pormenorizada anteriormente.

Tal análise foi realizada sob a luz das respostas contidas no “QUESTIONÁRIO GERAL”, que buscou traçar um perfil das agências respondentes e separá-las em grupos, por similaridade e conforme suas características, de modo que os objetivos do presente trabalho científico fossem alcançados.

Conforme MARCONI e LAKATOS (2010, p. 150), após a coleta de dados, "eles são elaborados e classificados de forma sistêmica", utilizando-se, dentre outros passos, a seleção, codificação e tabulação. Como afirma VERGARA (1998, p. 57), "os objetivos são alcançados com a coleta, o tratamento e, posteriormente, com a interpretação dos dados".

Sublinha-se que, por não haver o estabelecimento de hipóteses pré-determinadas a serem testadas, a análise dos dados e informações levantadas apresenta-se de forma qualitativa e quantitativa; obtida mediante descrição, classificação e interpretação dos fenômenos encontrados.

Assim, para atender ao presente estudo científico, as seguintes etapas foram adotadas:

1ª etapa: Consolidação dos dados do Questionário Geral

Os dados do Questionário Geral, que objetivou completar informações obtidas mediante a análise de dados secundários, foram consignados em banco de dados estruturado, com objetivo de traçar perfil das agências pesquisadas. Mediante análise desse perfil,

conforme similaridade de características, foi possível dividir as agências em 3 (três) grupos, são eles:

- **Grupo 1: Agências que têm unidade de controle estruturada:** todas as que declararam ter unidade específica de controle interno ou auditoria interna, e possuem, em sua composição, ao menos um auxiliar de nível superior além do responsável pela unidade;
- **Grupo 2: Agências que têm somente 1(um) responsável na unidade de controle:** todas as que declararam ter unidade de controle específica de controle interno ou auditoria interna, mas, na realidade, possuem somente 1(um) servidor responsável nessa unidade
- **Grupo 3: Agências que declararam não ter unidade de controle.**

2ª Etapa: Consolidação dos dados do QACI

Conforme o Quadro 11, para as agências respondentes, no banco de dados estruturado, foram atribuídos pontos para cada afirmativa constante do questionário. Assim, considerando a alternativa assinalada, foram atribuídos valores que variaram entre “0” e “3” pontos, considerando “0” para as respostas “Não é possível responder ou não se aplica” e “Totalmente Inválida”.

Justifica-se a atribuição de pontuação “0” também para a classificação “Não é possível responder ou não se aplica”, que poderia ser tida como neutra; pois entende-se que a escolha dessa alternativa direciona para a conclusão de que o seu conteúdo não é efetivamente praticado pela agência. Em suma, para o efeito do presente estudo, a não compreensão da afirmativa avaliada aduz ser aquele item um ponto fraco dos controles internos.

Quadro 11: Pontuação do QACI

Alternativa Assinalada no QACI	Pontuação Atribuída
Não é possível responder ou não se aplica: Significa que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da Agência, ou que não é aplicável.	0 (zero) ponto
Totalmente inválida: Significa que o conteúdo da afirmativa é <u>integralmente não observado</u> no contexto da Agência.	0 (zero) ponto
Parcialmente inválida: Significa que o conteúdo da afirmativa é <u>parcialmente observado</u> no contexto da Agência, porém, <u>em sua minoria</u> .	1 (um) ponto
Parcialmente válida: Significa que o conteúdo da afirmativa é <u>parcialmente observado</u> no contexto da Agência, porém, <u>em sua maioria</u> .	2 (dois) pontos
Totalmente válida: Significa que o conteúdo da afirmativa é <u>integralmente observado</u> no contexto da Agência.	3 (três) pontos

Fonte: O Autor

Na sequência, considerando a somatória da pontuação obtida por elemento avaliado, transformada em porcentagem da pontuação máxima; bem como a média geral encontrada, foi possível estabelecer o Nível de Maturidade dos Controles Internos de cada agência, conforme o Quadro 12, adaptado de OLKOWSKI (2012).

Quadro 12: Nível de Maturidade dos Controles Internos

Pontuação Obtida (%)	Nível de Maturidade dos Controles Internos	Possíveis Causas/Efeitos
0 > 20	Inadequado	Formalização precária, documentação insuficiente, ausência de comunicação sobre os controles.
21 > 40	Deficiente	Controles em sua maioria informais, pouco treinamento e baixa comunicação sobre os controles.
41 > 60	Insatisfatório	Há princípios e padrões documentados sobre controles internos, porém nem sempre são obedecidos.
61 > 80	Satisfatório	Em geral, os controles internos obedecem aos princípios estabelecidos; há supervisão e aprimoramentos regulares.
81 > 100	Adequado	Controles avançados, princípios e processos de controles internos estão bem integrados aos processos de gestão e organização.

Fonte: OLKOWSKI (2012), com adaptações.

3ª Etapa: Elaboração de gráficos tipo radar

Conforme os grupos estabelecidos e suas características, foram construídos gráficos do tipo radar para melhor visualização do nível de maturidade dos seus controles internos. “Gráfico Radar” é a tradução do termo *Radar Chart* e tem o intuito de demonstrar visualmente o sucesso ou o insucesso das organizações, por meio da utilização de gráficos em forma de figuras geométricas. O método pode, ainda, ser empregado por apenas uma organização, a fim de serem comparados diversos períodos em uma série temporal.

Um gráfico Radar compara os valores agregados de várias sequências de dados. Neste tipo de gráfico, cada elemento tem o seu próprio eixo de valor, a partir de um centro comum, com linhas que fazem a conexão entre os valores da mesma sequência. Desta forma, possibilita a demonstração das informações sintetizadas, cujas áreas são delineadas a partir da combinação dos elementos. A grande vantagem do método é a possibilidade de rápida visualização e interpretação dos elementos que compõem um adequado Sistema de Controle Interno.

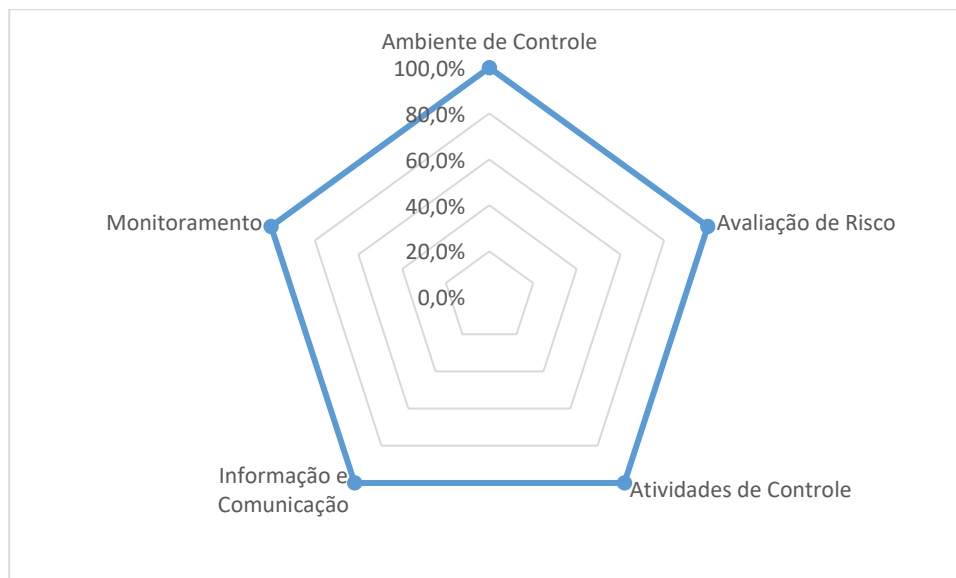
No Brasil, o gráfico Radar foi apresentado, pela primeira vez, em trabalho de ORNSTEIN (1989), que utilizou tal método para expressar e comparar o desempenho econômico-financeiro de empresas industriais.

Segundo COSTA (2006), é possível afirmar que o gráfico Radar funciona como uma radiografia ou uma impressão digital de determinada organização, pois apresenta uma visão global da situação em um dado momento. Além disso, o gráfico permite também realizar análises comparativas entre diversas organizações de um mesmo setor.

Ainda segundo este autor, dentro de uma organização, há pontos fortes, pontos fracos e pontos a melhorar. Os pontos fortes podem ser definidos como aquelas características que favorecem o cumprimento dos propósitos da instituição, enquanto os pontos fracos são aqueles que prejudicam o cumprimento dos propósitos da instituição.

O Gráfico 1, que contém a matriz de análise, permite uma melhor visualização dos elementos.

Gráfico 1: Matriz



Fonte: O Autor

4ª Etapa: Descrição, classificação e interpretação dos fenômenos encontrados, mediante as análises realizadas.

Construídos os gráficos para cada grupo e considerando as médias dos resultados encontrados, tanto para o somatório geral, quanto para cada elemento que compõe um Sistema de Controle Interno; foram realizadas análises e comparações, que são apresentadas como fenômenos de cada grupo (1, 2 e 3), com intuito de traçar o panorama atual da maturidade dos controles internos das Agências Reguladoras de Saneamento Básico e, por fim, estabelecer propostas de melhoria para o sistema, conforme os objetivos do presente trabalho.

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo é destinado à exposição dos dados obtidos por ocasião da pesquisa de campo, bem como à apresentação e discussão dos resultados encontrados nas análises efetuadas.

7.1 MAPEAMENTO DOS DADOS E ANÁLISE REALIZADA

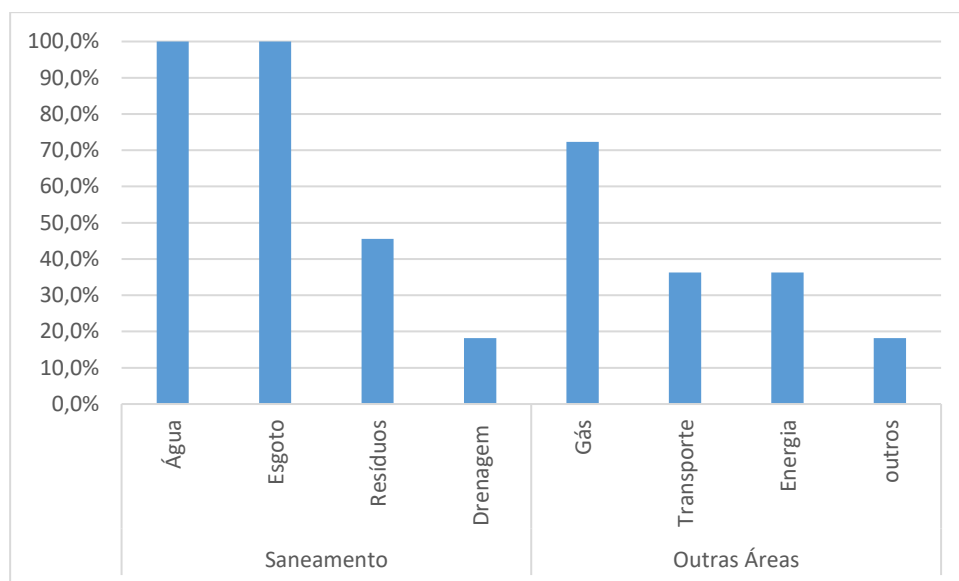
Assim, considerando primeiramente os dados obtidos na coleta do Questionário Geral, foi possível obter várias informações para o presente estudo, que além de culminar com a referida divisão das agências em grupos, possibilitou traçar um perfil das entidades pesquisadas e mapear a estrutura dos sistemas de controle interno, bem como o contexto em que estão inseridas.

Seguem, então, os principais resultados encontrados e as respectivas constatações e inferências extraídas de sua análise.

7.1.1 Questões Gerais sobre as agências (estrutura e relação com o controle)

Dentre as agências pesquisadas, todas foram criadas por lei específica, sendo que a mais antiga data de janeiro de 1997 e a mais nova, em agosto de 2015. Quanto à regulação dos serviços de saneamento básico e seus componentes, todas regulam o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, entretanto somente 45,6 % regulam Resíduos Sólidos e 18,2% Drenagem Urbana, conforme demonstrado no Gráfico 2. Em relação a outras áreas de regulação; 72,3% também regulam os serviços de distribuição de Gás Canalizado; 36,3% os serviços de transporte; 36,3% Energia; e 18,2 % outras áreas.

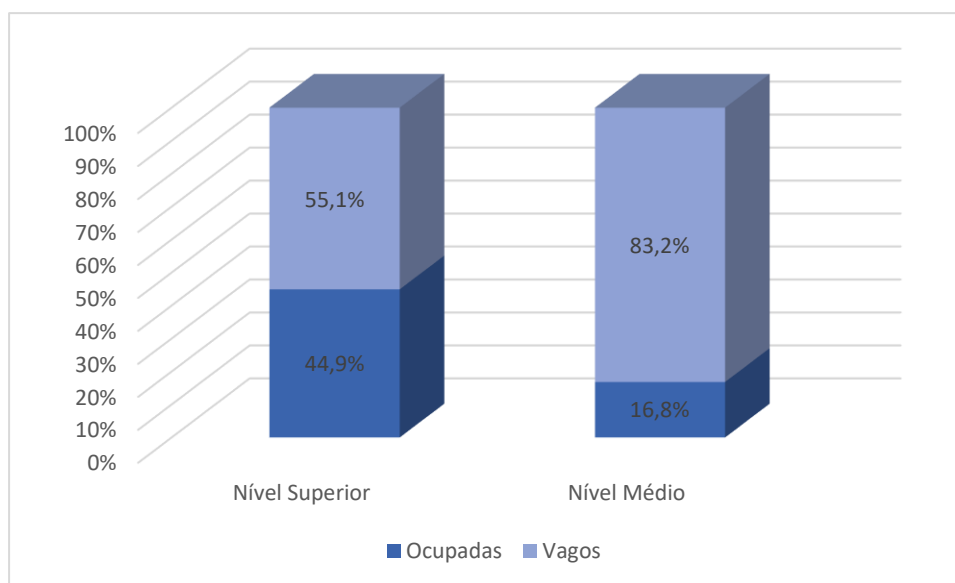
Gráfico 2: Áreas de Regulação



Fonte: O Autor

Quanto à carreira própria de servidores, 72,3% das agências respondentes possuem carreira estabelecida em lei, entretanto somente 45,5% dessas que possuem, têm servidores da carreira em atividade na agência. Considerando o total de vagas existentes, 55,1% das vagas de nível superior e 83,2% das de nível médio não estão preenchidas (Gráfico 3). Tal fato, por óbvio, reflete sobremaneira na perenidade da agência, sua segurança jurídica e independência. Além disso, haja vista as inúmeras competências que possuem em regulação, a quantidade restrita de servidores pode impactar direta e negativamente na qualidade da efetividade dessa regulação e, por consequência, nos serviços regulados; e ainda mais, em seus controles internos.

Gráfico 3: Cargos de Carreira (existentes e preenchidos)



Fonte: O Autor

Indagadas se possuem unidade de controle (Controle Interno ou Auditoria Interna) formalmente estabelecida, 63,6% responderam que possuem; no entanto, dentre essas, quase a metade tem somente 1 (um) responsável atuando, o que representa 27,3% do total (Quadro 13). Das 36,4% que declararam não possuir unidade de controle específica na agência, todas informaram possuir outro setor na agência que tem algumas competências que podem ser consideradas de controle, exceto a Agência H.

Quadro 13: Distribuição das agências pesquisadas em grupos

Grupos	Agências que declararam ter unidade de controle							GRUPO 3: Agências que declararam não ter unidade de controle			
	Total: 63,7%										
	GRUPO 1: Agências que têm unidade de controle estruturada				GRUPO 2: Agências que têm somente 1(um) responsável na unidade						
Agências	B	C	D	F	E	I	J	A	G	H	K
% do Total	36,3%				27,4%			36,3%			

Fonte: O Autor

Dentre as que declararam possuir unidade de controle, 57,1% é uma unidade seccional do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo; 57,1% possui manual de procedimentos estabelecido; 71,4% elabora o Plano Anual de Auditoria; 85,7% emite o Relatório Anual de Atividades; 28,6% é chefiada por servidor da carreira; e 28,6% utiliza um sistema de auditoria para realizar suas atividades.

Considerando a independência, bem como a autonomia administrativa e financeira, que as agências possuem; não é propriamente indicado que a unidade de controle interno (ou auditoria interna) de uma agência seja uma seccional do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, o titular da prestação dos serviços concedidos. Tal fato, como já exposto, não é observado no âmbito federal, em que as agências seguem as orientações do órgão central de controle interno, mas têm independência para instituir sua Auditoria Interna, que se reporta diretamente à Diretoria Colegiada. Quanto aos demais itens, observa-se que a qualidade dos trabalhos do setor pode ser mais elevada, na medida em que instrumentos de trabalho e orientação são melhores definidos e estabelecidos.

Sobre competências e atividades que, em geral, são atribuídas a uma unidade de controle; foram listadas 15 (quinze) opções às respondentes para que assinalassem as que entendiam ter ou exercer; seja por meio dessa unidade de controle específica ou, no caso de essa unidade não existir, por outra que as acumulasse. Destaca-se que esta lista foi compilada mediante pesquisa em normativos de várias agências e não necessariamente representam um conjunto apropriado, haja vista possuir itens que poderiam ser atribuídos a outras áreas ou, até mesmo, que são incompatíveis entre si.

Os dados coletados de 12 (doze) das competências e atividades mais afetas a uma unidade de controle estão dispostos didaticamente na Tabela 2, compilados conforme os Grupos 1, 2 e 3; sendo que foram incluídas na contagem referente a cada grupo as que responderam “sim” ao quesito, ou seja, que realizam tal atividade. As outras 3 (três) opções de competências e atividades (nºs 7, 8 e 9) estão dispostas e analisadas mais à frente.

É importante registrar que uma integrante do Grupo 3 (Agência H) respondeu não possuir outra unidade que exerça atividades que possa ser considerada de controle, e, portanto, não preencheu essa parte da pesquisa. Sendo assim, foi desconsiderada na somatória do seu grupo.

Tabela 2: Competências e Atividades de Controle Comuns

Item nº	Competências e Atividades de Controle	Resultado por grupo (responderam "sim" ao item)		
		Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
1	- realizar auditorias periódicas nos processos afetos à <u>atividade meio</u> da agência, verificando a compatibilidade entre os fluxos descritos ou apropriados e a prática cotidiana de unidade organizacional e examinando os resultados;	100,0%	100,0%	0,0%
2	- realizar auditorias periódicas nos processos afetos à <u>atividade fim</u> da agência, verificando a compatibilidade entre os fluxos descritos ou apropriados e a prática cotidiana de unidade organizacional e examinando os resultados;	75,0%	33,3%	0,0%
3	- realizar auditorias baseadas em análise e gestão de riscos;	75,0%	33,3%	0,0%
4	- responder às solicitações dos órgãos de controle (Controladoria do Governo do Estado, que geralmente é o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo – SCI do PE, e do Tribunal de Contas) intermediando as respostas das áreas da agência, atividade fim ou meio, para esses órgãos;	100,0%	100,0%	100,0%
5	- exercer a interface institucional, acompanhando os órgãos de controle (Ex: Tribunal de Contas e Controladoria) no exercício de sua missão institucional, nas ações junto à agência ou de seu interesse;	75,0%	100,0%	66,6%
6	- acompanhar e monitorar a implementação das recomendações exaradas pelos órgãos de controle;	100,0%	100,0%	100,0%
10	- assessorar e orientar a Direção e os gestores das demais unidades organizacionais no estabelecimento e execução de controles internos (ações preventivas);	100,0%	33,0%	66,6%
11	- acompanhar e avaliar a execução dos programas de governo vinculados à agência, quanto ao cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas, e adequação do gerenciamento empreendido;	75,0%	33,0%	33,3%
12	- verificar a execução orçamentária quanto à conformidade, aos limites e às destinações estabelecidas na legislação pertinente;	100,0%	66,0%	66,6%
13	- realizar correição nos órgãos e unidades, sugerindo as medidas necessárias à racionalização e eficácia dos serviços;	75,0%	66,0%	0,0%
14	- instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos disciplinares (atividades de correição);	50,0%	0,0%	0,0%
15	- acompanhar o cumprimento do planejamento estratégico da agência, monitorando o atingimento de objetivos e metas;	75,0%	33,0%	33,3%
Média Geral		83,3%	58,3%	38,9%

Fonte: O Autor

Convém destacar alguns aspectos da Tabela 2.

Em relação aos itens 1, 2 e 3, alusivos à realização periódica de auditorias, ressalta-se que, nas agências classificadas no Grupo 3 (que declararam não possuir unidade de controle), tal atividade, que representa importante linha de defesa do Sistema de Controle Interno de uma agência, não é exercida neste grupo; e, no Grupo 2, em que estão as agências que possuem somente um responsável na unidade, caracterizada como estrutura inadequada, as auditorias diminuem em alcance, conforme pontos 2 e 3.

Fenômeno semelhante também pode ser observado nos itens 11 e 15; que, essencialmente, objetivam acompanhar e avaliar o atingimento de objetivos e metas da agência, quanto à eficácia e efetividade na execução de planos e projetos; e no item 12, que objetiva verificar a eficiência dessa execução; que juntos, os três, formam um dos propósitos mais relevantes de um Sistema de Controle Interno, contido em sua própria definição. Em todos os grupos, à medida que a estrutura da unidade de controle diminui ou inexiste, a realização de acompanhamento tão essencial cai consideravelmente.

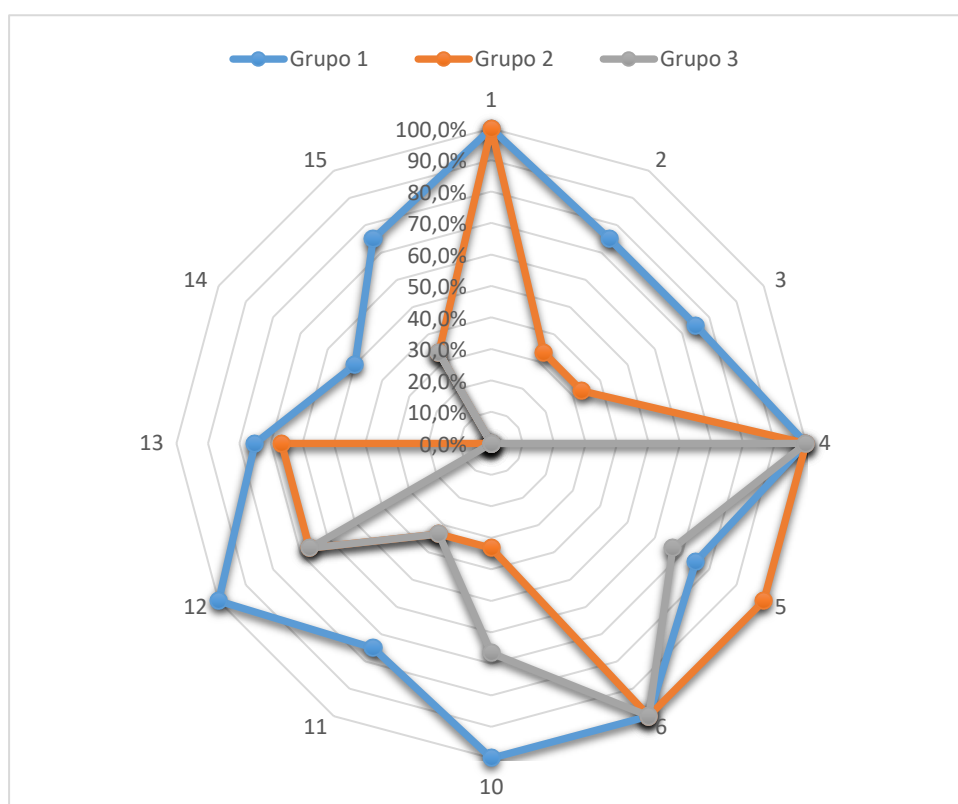
As respostas aos itens 4 e 6, referentes ao recebimento e tratamento das recomendações de órgãos de controle, para as quais todos os grupos atingiram a pontuação máxima, expressa a importância que as agências dão ao Controle Externo, seja por meio de uma unidade específica ou não.

Quanto ao item 5, é provável que as respostas não foram unânimes como nos outros itens, haja vista que, a depender do tipo de ação recebida e a qual área é destinada (meio ou fim), a própria área demandada exerça essa interface institucional, ou algum setor de assessoria da direção o faça. No entanto, entende-se, que, na existência de uma unidade de controle, essa seria a melhor área, pois, mediante experiências e registros de ações anteriores, teria melhores condições de atender aos órgãos de controle externo, evitando, por exemplo, fornecer informações desnecessárias, redundantes ou incongruentes.

Quanto aos itens 13 e 14, relativos às atividades de correição, inerentes a uma unidade de controle, são observadas com maior intensidade e de forma crescente nos grupos 2 e 1, respectivamente. Quanto ao item 14, importa ressaltar que essa competência relativa à instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, conforme a legislação, não precisa necessariamente ser exercida por uma unidade específica, mas também por comissão de servidores instituída para tal; o que justificaria a não pontuação dos grupos 2 e 3 neste item.

De forma geral, a abrangência das atividades afetas ao controle é mais restrita conforme o Grupo, considerando a estrutura da unidade ou sua existência na agência; o que é possível observar nas médias atribuídas aos grupos que resultaram em 83,3% para o Grupo 1, 58,3% para o Grupo 2 e 38,9% para o Grupo 3 (Gráfico 4). Isso, certamente, pode afetar a qualidade dos controles internos da agência e, por consequência, a qualidade dos seus processos e o atingimento de objetivos e metas.

Gráfico 4: Competências e Atividades de Controle Comuns



Fonte: O Autor

Quanto à Tabela 3, os itens 7, 8 e 9 fazem menção à prestação de contas da agência que, anualmente, deve ser remetida ao Tribunal de Contas da unidade federativa a que pertence.

Tabela 3 - Competências e Atividades de Controle (Prestação de Contas e Correição)

Item nº	Competências e Atividades de Controle (Prestação de Contas e Correição)	Resultado por grupo (responderam "sim" ao item)		
		Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
7	- certificar a prestação de contas anual para envio ao Tribunal de Contas;	50,0%	100,0%	100,0%
8	- elaborar a prestação de contas anual da agência;	25,0%	0,0%	100,0%
9	- analisar e emitir parecer sobre a prestação de contas anual da agência (após a elaboração por outro setor);	75,0%	33,0%	33,0%

Fonte: O Autor

Destaca-se que a atividade contida no item 8 é incompatível com o exercício das atividades contidas nos itens 7 e 9, considerando o princípio da segregação de funções, cuja observância é essencial ao controle organizacional para prevenção de erros, fraudes e desvios. Entretanto, em todas as agências pertencentes ao Grupo 3, estas competências e atividades são exercidas pela mesma unidade; o que representa falha grave de controle e alto risco organizacional.

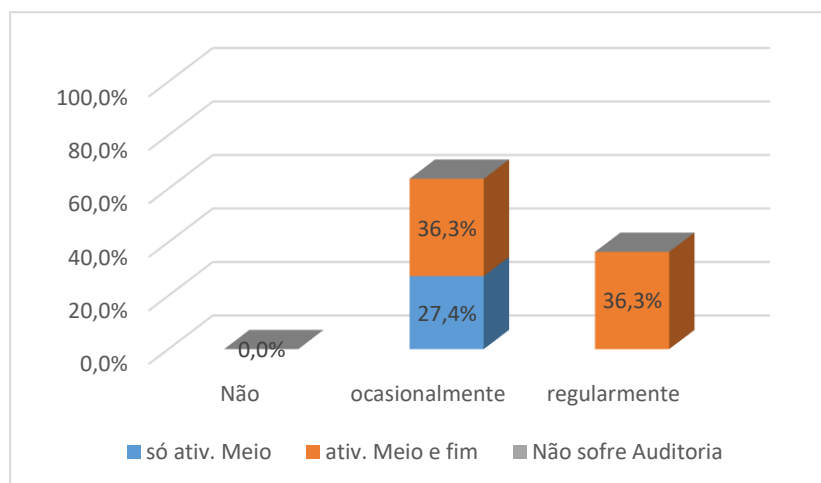
Isso não é observado no Grupo 2, bem como no Grupo 1, em que a única agência que declarou que a unidade de controle exerce a atividade contida no item 8, porém, não o fez para os outros itens.

Quanto ao item 7, sublinha-se que a certificação¹⁴ de contas, conforme ressaltado no questionário enviado, no âmbito federal, é realizada pela CGU, o que equivaleria às controladorias do estado, no caso das agências reguladoras estaduais. Apesar de, normalmente, os estados seguirem o modelo da legislação federal, não é regra. Isso pode justificar a pontuação menor do Grupo 1 neste item, pois foi constatado que em algumas agências pertencentes a esse grupo, a Unidade de Controle somente analisa a prestação de contas (item 9), após a elaboração por outra área (item 8) e antes da certificação (item 7), realizada pela Controladoria do Estado; já em outras, essa certificação é realizada pela própria unidade. Ambas as formas não apresentam demérito ao controle interno da agência.

14 essa certificação é análoga à instituída no âmbito Federal, pelo art. 9º da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8443/1992), realizada pela CGU: “Integrarão a tomada ou prestação de contas (...) dentre outros elementos (...) os seguintes: (...) III - relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas”.

Outras duas questões constantes do Questionário Geral indagaram sobre a frequência e abrangência de auditorias sofridas pela agência, tanto executadas pela Controladoria do Estado (Gráfico 5) quanto pelo Tribunal de Contas (Gráfico 6).

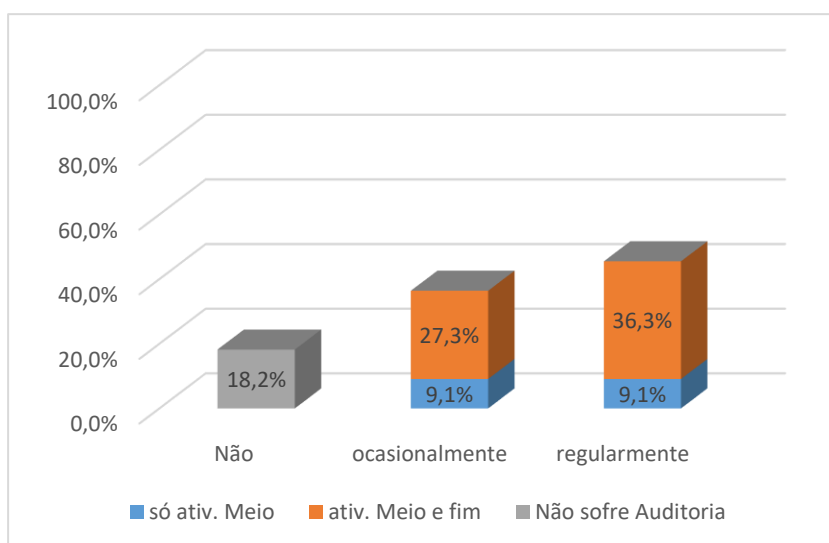
Gráfico 5: Auditorias da Controladoria



Fonte: O Autor

Em relação às auditorias realizadas pela Controladoria do Estado, todas as agências declararam sofrer; em maior medida de forma ocasional (63,7%) e direcionadas tanto à atividade meio quanto à atividade fim (72,8%).

Gráfico 6: Auditorias do Tribunal de Contas

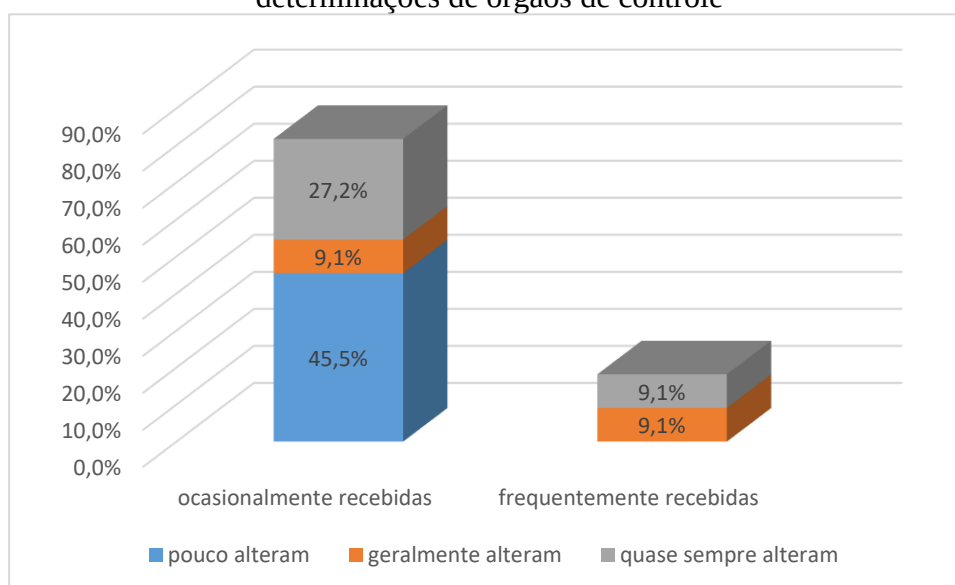


Fonte: O Autor

Quanto às auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas, 81,2% das agências declararam receber tais auditorias, mas somente 45,4% de forma regular. Importa destacar que 18,2% declararam não as receber e 36,4% somente ocasionalmente; o que, juntas, somam 54,5%, a maioria. Quanto à abrangência dessas auditorias, 63,7% declararam que são realizadas tanto em atividade fim quanto em atividade meio.

Em outra questão, com intuito de avaliar os efeitos dessas auditorias nos trabalhos das agências, especialmente quanto ao recebimento de recomendações e determinações que podem advir dessas ações; foram indagadas quanto à frequência desse recebimento e os efeitos que causam nas rotinas, processos e atos a que se referem. As respostas recebidas estão compiladas no Gráfico 7.

Gráfico 7: Recebimento e efeito de recomendações e determinações de órgãos de controle



Fonte: O Autor

Destaca-se que a grande maioria das agências, 81,8%, declarou receber ocasionalmente recomendações e determinações de órgãos de controle. Para a maior parte, 45,5% das agências, essas recomendações e determinações pouco alteram as rotinas, processos e atos a que se referem.

Essa realidade encontrada nas Agências Reguladoras de Saneamento Básico, de baixa ação e intervenção de órgãos de controle em seus processos, especialmente oriunda dos

Tribunais de Contas, não era esperada pois contrapõe ao resultado de pesquisa¹⁵ já citada anteriormente, em que foi constatado, no âmbito federal, que 75% dos 159 julgados do TCU que envolviam decisões normativas ou processos relacionados a agências reguladoras federais, resultaram em aceite de recomendações.

7.1.2 Avaliação dos Controles Internos

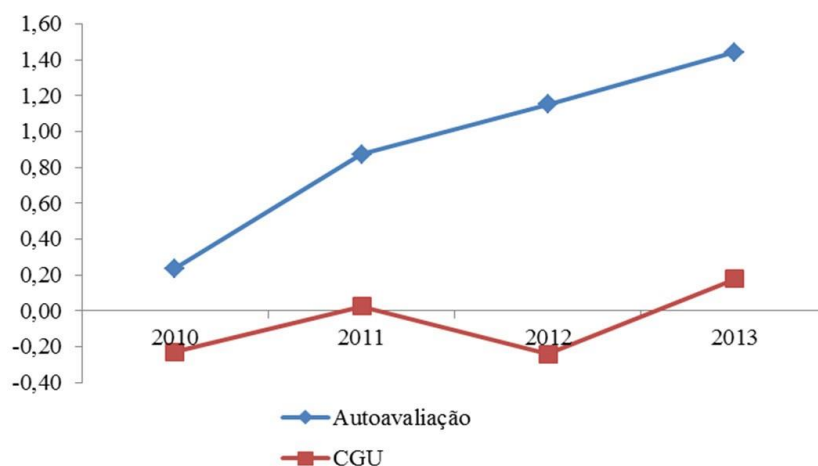
Quanto a essa avaliação, foi realizada mediante a coleta do segundo questionário, o QACI. Como já exposto, é importante ressaltar que, considerando o ineditismo da aplicação da metodologia COSO nas agências reguladoras estaduais e distrital, e por tratar-se de questionário de autoavaliação, não foi possível aferir se as respostas ao questionário de fato condizem com o que efetivamente a agência pratica em relação aos seus controles internos.

A respeito da autoavaliação e sua comparação com avaliação realizada por órgãos externos de controle, que já é recorrente no âmbito federal, interessante artigo publicado por MOTA e DANTAS (2015), que realizaram tal comparação, com objeto em unidades ligadas ao Ministério da Saúde, e que são obrigadas a realizar a avaliação de seus controles internos em seu Relatório de Gestão, desde 2010, por determinação do TCU.

Entre outras conclusões, conforme Figura 8, estes autores constataram que as unidades avaliadas superestimam a qualidade de seus controles frente ao encontrado pela CGU. Assim, haja vista que o questionário QACI, utilizado na presente pesquisa, é baseado na mesma metodologia COSO, mesmo que com uso de escala de pontuação diversa (-2,0 a +2,0); há que se considerar que, como tendência, é muito provável que agências reguladoras de saneamento respondentes, da mesma forma, podem ter superestimado seus controles.

15 Sobre pesquisa em curso, relatada em palestra sobre a “Reputação Institucional, Deferência e Controle da Gestão Pública pelo TCU” proferida pela Dra. Juliana Bonacorsi de Palma, Professora da Fundação Getúlio Vargas FGV/SP, por ocasião 13º Fórum de Controle da Administração Pública, realizado no Rio de Janeiro/RJ, em 28 de setembro de 2017.

Figura 8: Avaliação dos controles internos pelas UJs e pela CGU de 2010 a 2013



Fonte: MOTA e DANTAS, 2015

Colocada essa ressalva, e considerando o cálculo da pontuação das agências respondentes, obtida mediante resposta ao Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACI (Tabela 5), bem como a divisão propostas por grupo e por elemento de controle, são apresentados nos subitens a seguir, as análises dos resultados encontrados.

Tabela 5 – Cálculo das Pontuações do QACI por Agência e por Grupo

ELEMENTOS DE CONTROLE	Agências que declararam ter unidade de controle									GRUPO 3: Agências que declararam não ter unidade de controle					Média Geral
	GRUPO 1: Agências que têm unidade de controle estruturada					GRUPO 2: Agências que têm somente 1(um) responsável na unidade									
	B	C	D	F	Média Grupo 1	E	I	J	Média Grupo 2	A	G	H	K	Média Grupo 3	
Ambiente de Controle	53,3%	57,8%	66,7%	97,8%	68,9%	33,3%	71,1%	22,2%	42,2%	42,2%	66,7%	64,4%	64,4%	59,4%	58,2%
Avaliação de Risco	73,3%	40,0%	60,0%	86,7%	65,0%	40,0%	73,3%	23,3%	45,6%	66,7%	66,7%	46,7%	70,0%	62,5%	58,8%
Atividades de Controle	41,7%	51,4%	70,8%	87,5%	62,8%	30,6%	80,6%	34,7%	48,6%	47,2%	62,5%	44,4%	41,7%	49,0%	53,9%
Informação e Comunicação	40,0%	66,7%	80,0%	100,0%	71,7%	53,3%	73,3%	40,0%	55,6%	73,3%	66,7%	60,0%	100,0%	75,0%	68,5%
Monitoramento	83,3%	33,3%	83,3%	100,0%	75,0%	55,6%	100,0%	22,2%	59,3%	44,4%	77,8%	61,1%	50,0%	58,3%	64,6%
Média por Agência	58,33%	49,83%	72,2%	94,4%	68,7%	42,6%	79,7%	28,5%	50,2%	54,8%	68,1%	55,3%	65,2%	60,8%	60,8%

Fonte: Respostas das agências ao QACI (elaboração própria);

Nota: Legenda

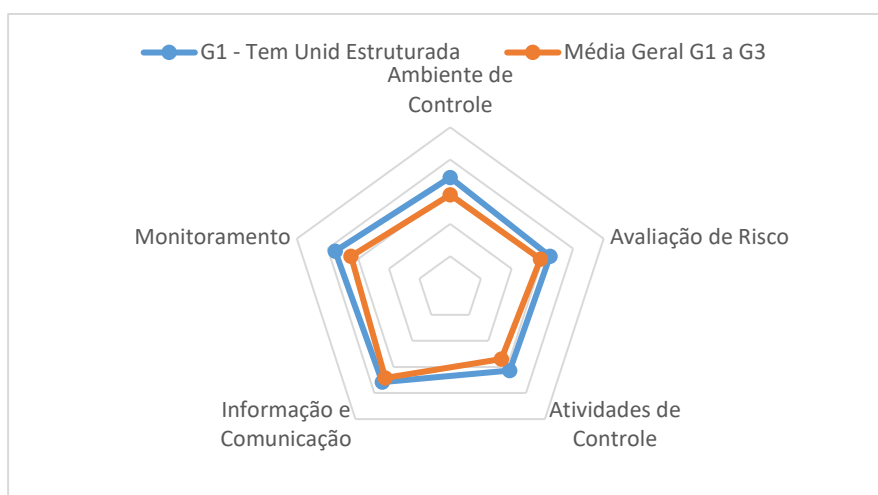
Inadequado = 0 < 20%	Formalização precária, documentação insuficiente, ausência de comunicação sobre os controles
Deficiente = 21% > 40%	Controles em sua maioria informais, pouco treinamento e baixa comunicação sobre os controles.
Insatisfatório = 41% > 60%	Há princípios e padrões documentados sobre controles internos, porém nem sempre são obedecidos.
Satisfatório = 61% > 80%	Em geral, os controles internos obedecem aos princípios estabelecidos; há supervisão e aprimoramentos regulares.
Adequado = 81% > 100%	Controles avançados, princípios e processos de controles internos estão bem integrados aos processos de gestão.

7.1.2.1 Grupo 1: Agências que têm unidade de controle estruturada.

Destaca-se que estão inseridas neste grupo todas as que declararam ter unidade de controle específica de controle interno ou auditoria interna, e possuem, em sua composição, ao menos um auxiliar de nível superior além do responsável pela unidade.

Conforme a Tabela 5, neste grupo há agências com nível da maturidade dos controles internos classificados em “Insatisfatório” (Agências B e C), Satisfatório (Agência D) e Adequado (Agência F); o que na média classifica o grupo em “Satisfatório”, com alcance de 68,7% da pontuação.

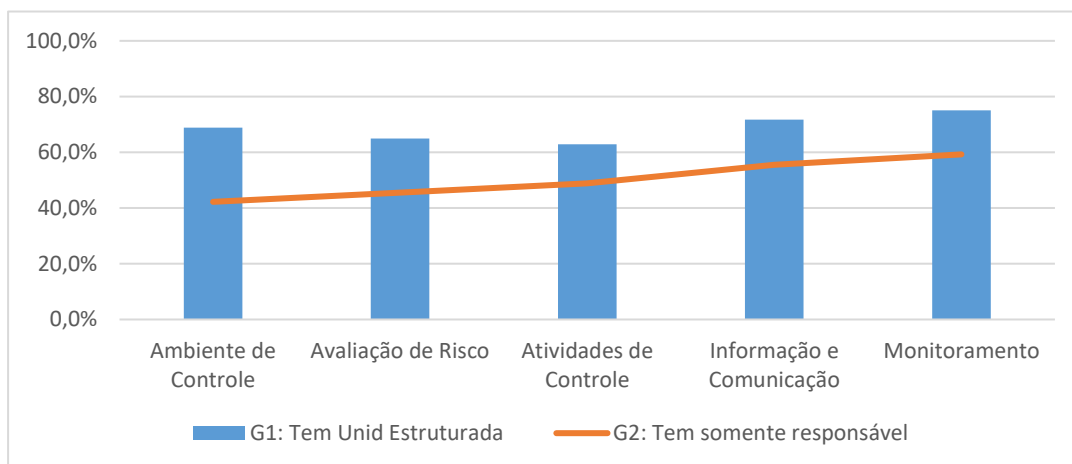
Gráfico 8: Grupo 1 e Média Geral



Fonte: O Autor

O gráfico radar do Grupo 1 (Gráfico 8) demonstra que as agências que mantêm uma unidade específica de controle estruturada tendem a ter maior maturidade nos seus níveis de controle do que a média geral das agências pesquisadas, inclusive com pontuação superior a todos os demais grupos. Em relação ao grupo que obteve em média a menor pontuação, Grupo 2, essa diferença chega ao montante de 26,7 pontos no elemento “Ambiente de Controle” e 10,7 pontos, considerando a média dos grupos. Ressalte-se que o Grupo 2 é composto pelas agências que mantêm somente 1 (um) responsável na unidade de controle. O fenômeno descrito pode ser observado no Gráfico 9.

Gráfico 9: Grupo 1 e Grupo 2



Fonte: O Autor

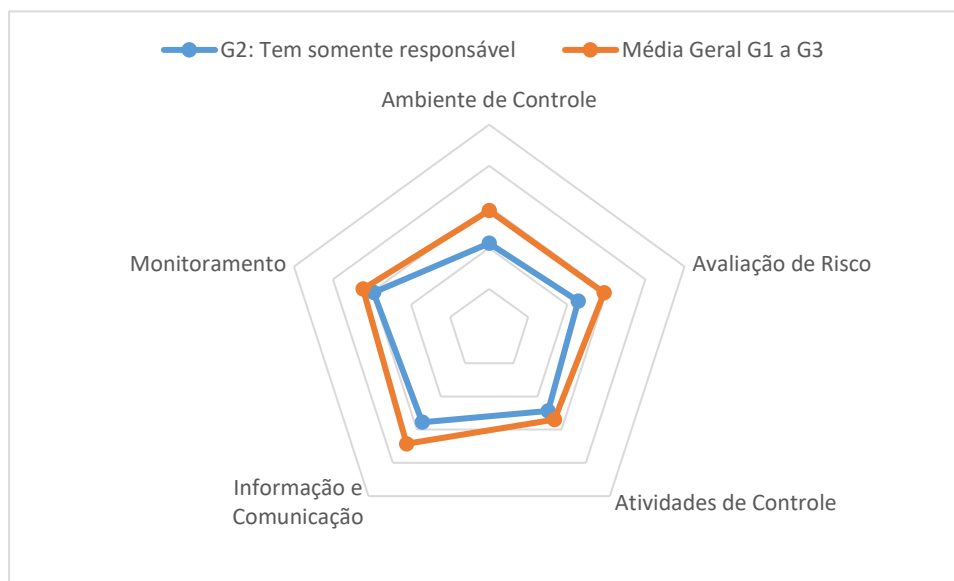
7.1.2.2 Grupo 2: Agências que têm somente 1(um) responsável na unidade de controle

Neste grupo estão todas as que declararam ter unidade de controle específica de controle interno ou auditoria interna, mas, na realidade, possuem somente 1(um) servidor responsável nessa unidade.

Conforme a Tabela 5, neste grupo há agências com nível da maturidade dos controles internos classificados em “Deficiente” (Agência J), “Insatisfatório” (Agência J) e Satisfatório (Agência I); o que na média classifica o grupo em “Insatisfatório”, com alcance de 50,2% da pontuação.

O gráfico Radar do Grupo 2 (Gráfico 10) demonstra que as agências que mantêm somente 1(um) responsável na Unidade de Controle tem menor maturidade nos seus níveis de controle do que a média geral das agências pesquisadas, inclusive com pontuação mais baixa que todos os demais grupos e em todos os elementos de controle.

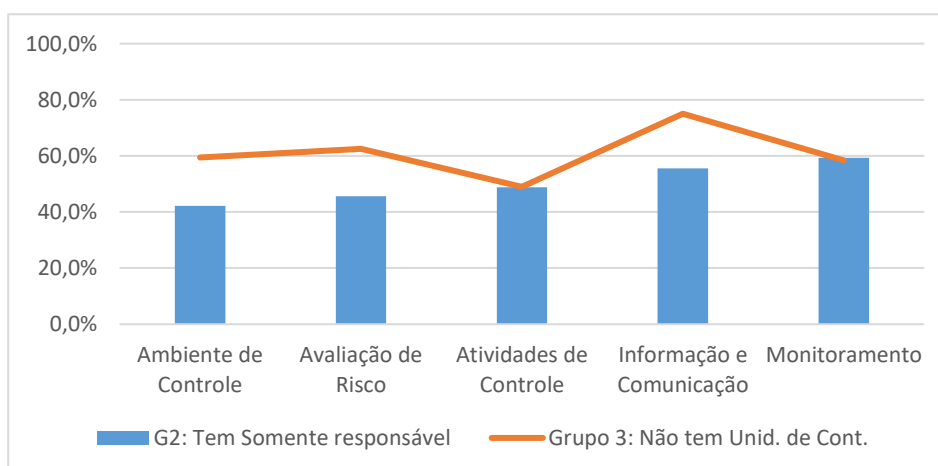
Gráfico 10: Grupo 2 e Média Geral



Fonte: O Autor

Além da diferença já relatada no Gráfico 9, em relação ao Grupo 1; chama a atenção a baixa pontuação também em relação ao Grupo 3, formado por agências que declararam não ter unidade de controle (Gráfico 11); que chega a ser 19,2 pontos menor no elemento “Informação e Comunicação” e 10,6 menor na média dos elementos.

Gráfico 11: Grupo 2 e Grupo 3



Fonte: O Autor

Infere-se do constatado que, a agência que prevê em sua organização a existência de uma unidade de controle, mas que, no entanto, a constitui de somente um responsável; pode estar em maior medida fragilizando os seus controles internos e não os fortalecendo; talvez por sobrecarregar o único responsável com atribuições que, caso a unidade não estivesse formalizada, seriam cumpridas com mais atenção e efetividade por outras unidades; mesmo que de forma pulverizada e longe de ser adequada.

O fenômeno vai ao encontro do disposto no Relatório de Levantamento¹⁶ que deu origem ao Acórdão TCU-Plenário nº 1171/2017, no qual é destacado que, em meio às fiscalizações conduzidas por aquele tribunal, por vezes “a gestão se exime da responsabilidade de controlar as suas atividades e monitorar os resultados de suas ações, pois entende que há um tal ‘órgão de controle interno’ apenas para isso”. Se esta realidade já se apresenta em órgãos que têm uma unidade estruturada, é certo que será muito mais frequente em órgãos que não a têm.

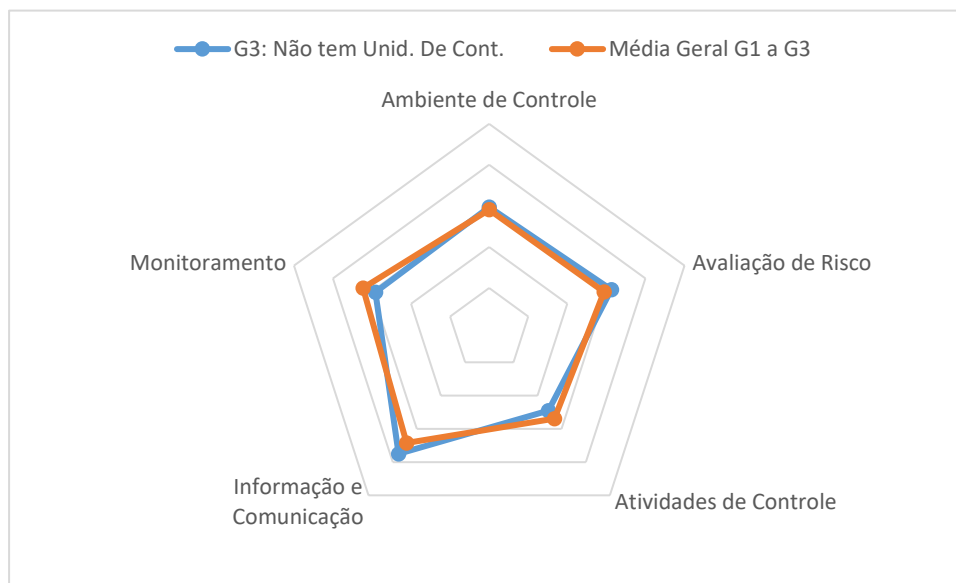
Importa lembrar que, conforme discutido anteriormente, a responsabilidade primeira pelos controles internos é da primeira linha de defesa, os próprios gestores; o que é preconizado pelas normas internacionais e aumenta a probabilidade do atingimento dos objetivos organizacionais.

7.1.2.3 Grupo 3: Agências que declararam não ter unidade de controle

Conforme a Tabela 5, neste grupo há agências com nível da maturidade dos controles internos classificados em “Insatisfatório” (Agências A e H) e “Satisfatório” (Agências G e K); o que na média classifica o grupo em “Insatisfatório”, com alcance de 60,8% da pontuação, quase alcançando o limite inferior da classificação como “Satisfatório”.

16 Relatório de levantamento realizado com vistas a avaliar a auditoria interna da Administração Direta do Poder Executivo Federal e as competências das Secretarias Federais de Controle-SFC para realizar auditorias financeiras. Proc. TCU nº 011.759/2016-0. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EABAA93015EBEA525695384>> Acesso em 02 ago. 2018.

Gráfico 12: Grupo 3 e Média Geral

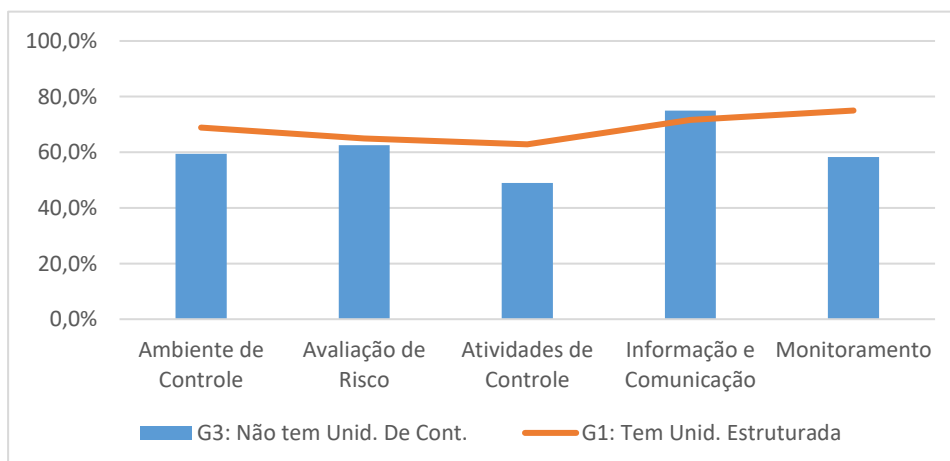


Fonte: O Autor

O gráfico Radar do Grupo 3 (Gráfico 12) demonstra que as agências que declararam não possuir Unidade de Controle formalizada na agência tem maturidade dos seus níveis de controle em patamar próximo à média geral das agências pesquisadas; a depender do elemento de controle avaliado, ora com pontuação mais baixa que a média geral, ora com a pontuação mais alta.

Em que pese não constituir o grupo com pior avaliação, ainda assim, os controles internos deste grupo apresentam em geral maturidade de nível menor que o Grupo 1, composto das agências que declararam ter Unidade de Controle formalizada e estabelecem um nível mínimo de estrutura a essa unidade, o que se demonstra no Gráfico 13.

Gráfico 13: Grupo 3 e Grupo 1



Fonte: O Autor

Por fim, quanto a este grupo, onde se incluem as agências que, não têm uma unidade de controle em sua estrutura; por não serem obrigadas, ou por não sentirem necessidade, haja vista tantas outras, ou por algum receio da atividade; importa trazer as palavras de FERRARI (2009, P. 207):

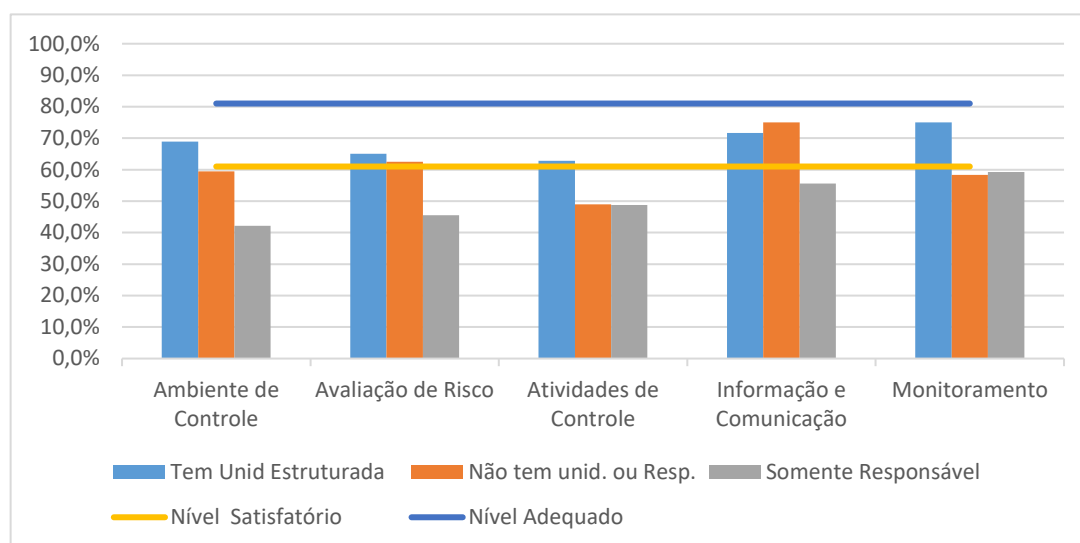
o controle interno não é um instrumento contra o administrador, mas que, ao contrário, só o beneficia, na medida em que permite estar sempre conhecendo sua gestão, o que impede que venha a ser surpreendido, mais tarde, pelo exercício do Controle Externo, quando, às vezes, já não existe mais possibilidade de correção e isenção, o que possibilita sua penalização. Victor J. Faccione, Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grandes do Sul, alerta para o fato de o Administrador temer o controle interno e acreditar que, “por estar trabalhando com pessoas de confiança se acha vacinado contra irregularidades e desperdícios”, pois “onde são frágeis os procedimentos de controles, ocorrem frequentemente erros involuntários, desperdícios e até fraudes” (in: Sistema de Controle Interno, Encontro Nacional dos TCs).

7.1.2.4 Avaliação Geral dos Resultados do QACI

Após analisar os grupos em que foram classificadas as agências respondentes, pode-se concluir que nenhum destes apresentou em média nível adequado de maturidade nos seus controles internos; sendo que o Grupo 2, composto por agências que mantêm somente um responsável na unidade de controle interno; bem como o Grupo 3, composto por aquelas que declararam não ter unidade de controle interno; apresentaram nível classificado como insatisfatório; e o Grupo 1, composto pelas agências que possuem uma unidade de controle interno com estrutura mínima, apresentou nível satisfatório de maturidade dos seus controles.

Quanto aos Elementos de Controle, com exceção de “Informação e Comunicação”, em que o Grupo 3 foi melhor avaliado, considerado como nível satisfatório; todos os demais receberam a melhor avaliação no Grupo1, também satisfatório. Em todos os elementos, a pior avaliação é observada no Grupo 2, com nível insatisfatório. As avaliações de cada Grupo em cada Elemento de Controle podem ser observadas de forma conjunta no Gráfico 14.

Gráfico 14: Comparativo entre G1, G2 e G3



Fonte: O Autor

Quanto aos *elementos de controle*, importa tecer algumas considerações relevantes que podem ser observadas tanto na Tabela 5 quanto no Gráfico 14.

Nota-se que o elemento **Ambiente de Controle** se encontra tanto no grupo 2, quanto no grupo 3, em nível abaixo do “Satisfatório”, sendo que o Grupo 1, apesar de ter atingido esse nível, não pôde ser considerado “Adequado”. Tal constatação mostra-se alarmante, haja vista que esse elemento consiste no ambiente interno da entidade e, assim, configura-se como a base de todo Sistema de Controle Interno, afetando todas as demais. Por ser formado por pessoas, engloba a bagagem cultural, os valores éticos, a competência do pessoal e a filosofia de gestão de riscos da agência; sendo influenciado diretamente pelos aspectos individuais e coletivos de cada indivíduo, a exemplo da integridade, dos valores éticos e da competência.

Um Ambiente de Controle considerado inadequado pode comprometer todo o sistema e necessita ter atenção da direção da agência, em providências para melhora de cenário, ainda que os processos estejam caminhando bem, o que pode ser somente de forma aparente e momentânea. Nesse ponto, convém destacar que mais da metade das agências (56,6%) não pontuaram no item 9 do QACI, qual seja, “É pratica na Agência a rotatividade regular de responsável pela gestão de processos e/ou contratos considerados de alto risco para ocorrência de erros, fraudes ou desvios”; outras 27,3% declararam que observam a prática em sua minoria.

Quanto ao elemento **Avaliação de Risco**, as avaliações mostraram-se parecidas com as do Ambiente de Controle, com exceção do Grupo 3, que passou um pouco do nível “Satisfatório”. Como já abordado anteriormente, a Avaliação de Risco é um processo estruturado, ligado à estratégia, instituído formalmente e acompanhado por um Comitê (a segunda linha de defesa); com objetivo de identificar, mensurar, avaliar e tratar os riscos; inerentes à atividade da agência; que possam impedi-la de atingir os seus objetivos. No entanto, verificando algumas respostas específicas ao QACI, relativas a esse elemento, infere-se que várias agências, quando tem objetivos estratégicos definidos, não entendem o que é efetivamente uma Gestão de Riscos, tendo classificado afirmativas considerando ações isoladas; outras nem objetivos claramente definidos possuem.

A título de exemplo, especialmente as classificadas nos Grupos 2 e 3, muitas afirmaram mais positivamente que “Não há ocorrência de fraudes, erros e perdas que sejam decorrentes de fragilidades nos processos internos das unidades organizacionais da Agência”, item 23 do QACI; mas, por outro lado, afirmaram mais negativamente que identificam processos críticos claramente (questão 18), praticam o diagnóstico, avaliação e tratamento de riscos de forma contínua (questões 19 a 22); o que se demonstra incompatibilidade.

Quanto ao elemento **Atividades de Controle**, nota-se que somente o Grupo 1 atingiu nível “Satisfatório”, no entanto abaixo do “Adequado”. Sublinha-se que os procedimentos de controle compreendem políticas e procedimentos implementados para diminuir os riscos e alcançar os objetivos do órgão ou entidade; e, para serem efetivos; devem ser apropriados; funcionar consistentemente, de acordo com um plano de longo prazo; ter um custo adequado; serem compreensíveis, razoáveis e diretamente relacionados aos objetivos de controle.

Ressalte-se que o QACI neste elemento estava dividido em dois grupos de questões, gerais e específicas, de cujas pontuações foram calculadas a média para o elemento. Destacam-se os resultados dos Grupos 2 e 3, que não têm unidade de controle estruturada, considerando a divisão original do elemento; pois na parte específica alcançaram pontuação de 66,7% e 75%, respectivamente; e na geral, 30,6% e 22,9%. Pode-se inferir da constatação que a ausência de uma unidade de controle reflete diretamente na falta de entendimento dos gestores sobre o que são políticas e atividades de controle, bem como da sua razão e importância; apesar de cumprirem, em certa medida, atividades específicas de controle.

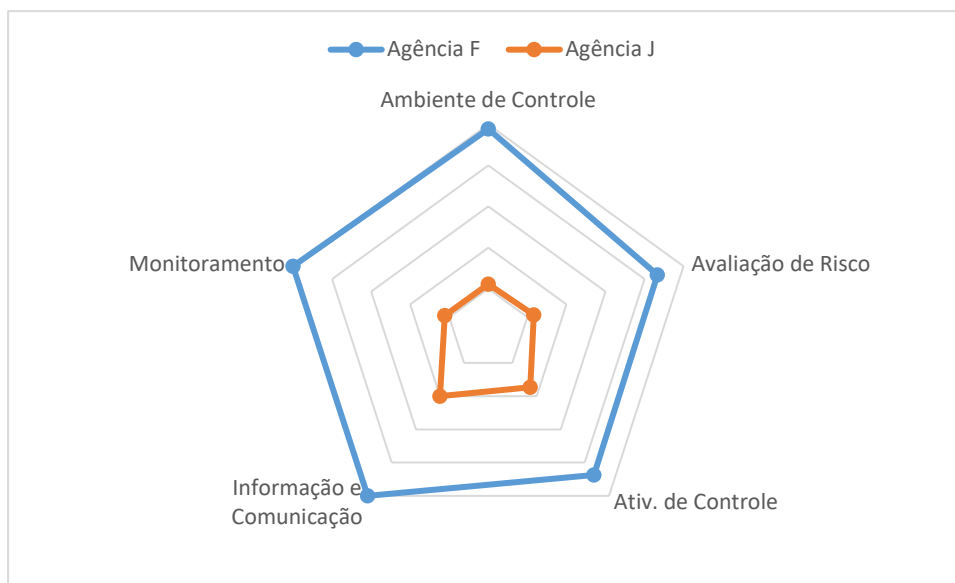
A respeito do elemento “**Informação e Comunicação**” dos Controles Internos, que objetiva garantir que as informações, vitais para que a organização pública conduza e controle suas operações; sejam apropriadas, oportunas, atuais, exatas e acessíveis; verifica-se que foi avaliado com nível “Satisfatório” para os Grupos 1 e 3, e “Insatisfatório” para o Grupo 2; no entanto, observando as pontuações de cada agência dentro do quesito, variaram bastante, não indicando tendência específica em relação ao grupo em que se inserem; o que não permite inferir conclusões. No entanto, haja vista a missão de uma Agência Reguladora de Saneamento Básico, ressalte-se que um adequado nível de Informação e Comunicação é essencial para decisões acertadas e congruentes com sua missão.

Por derradeiro, quanto ao elemento “**Monitoramento**”, que objetiva assegurar que os controles estão operando de forma apropriada e que o gerenciamento de riscos mantém a sua eficácia ao longo do tempo; sendo que se opera por meio de atividades contínuas (pela supervisão de gestores e do Comitê ou Unidade de Controle Interno) e avaliações pontuais e independentes (pela Auditoria Interna, pela Controladoria do Estado, parte do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, e pelo Tribunal de Contas, o Controle Externo). Como já era esperado, o maior nível, considerado “Satisfatório”, com 75% de pontuação; ficou com o Grupo 1, de agências que têm unidade de controle estruturada; os Grupos 2 e 3 obtiveram pontuações próximas (59,3% e 58,3%), com nível considerado “Insatisfatório”.

Destaca-se que este elemento também estava dividido em dois grupos de questões, contínuo e independente, de cujas pontuações foram calculadas a média para o elemento; e, quanto a isso, observou-se que nos Grupos 1 e 2, não houve muita variação de pontuação entre os dois grupos de questões, considerados “Satisfatório”; no entanto, “Monitoramento Contínuo”, o Grupo 3 recebeu somente 27,8% de pontuação, considerado “Deficiente”; o que é causa da falta da atuação de uma unidade de controle.

Considerando cada agência, a melhor avaliada se encontra no Grupo 1, que em todos os elementos de controle e na média tem seus controles internos classificados com nível adequado de maturidade, alcançando a pontuação média de 94,4% (Agência F). Já a agência que recebeu a pior avaliação pertence ao Grupo 2, que em todos os elementos e na média tem seus controles internos classificados com nível deficiente (Agência J), com média de 28,5%. O Gráfico 15 expressa o *gap* existente entre as duas agências.

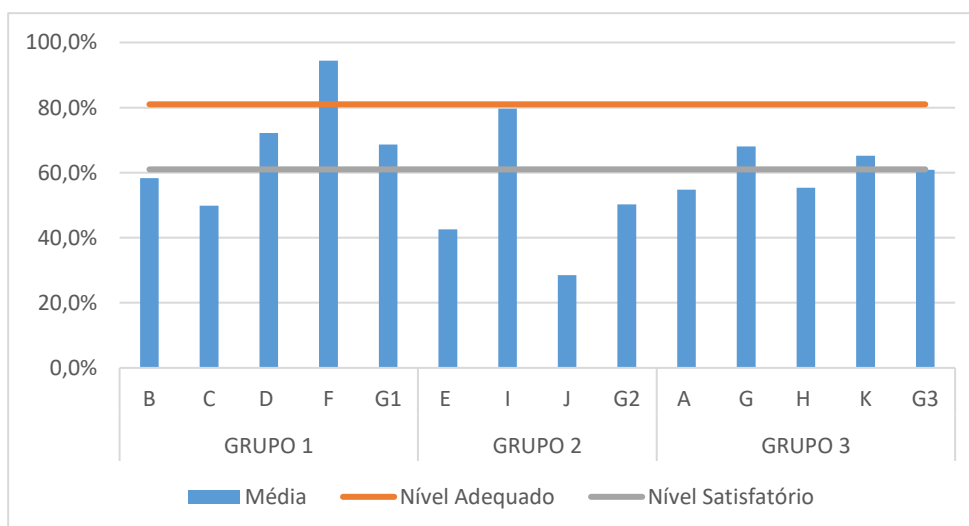
Gráfico 15: Agência F e Agência J



Fonte: O Autor

Dentre as outras 9 (nove) agências, tem-se 4 (quatro) classificadas na média com nível “Satisfatório” e 5 (cinco) com nível “Insatisfatório”. Ressalte-se, então, que a maioria pode ser classificada abaixo do limite mínimo de pontuação para classificação como nível satisfatório de maturidade dos controles internos, o que pode ser melhor observado no Gráfico 16, confeccionado com a média das pontuações dos elementos.

Gráfico 16: Comparativo entre Agências



Fonte: O Autor

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A execução de qualquer projeto de pesquisa não é tarefa fácil, e quanto menos o tema escolhido foi objeto de estudos anteriores, a missão torna-se ainda mais árdua; realidade que se apresentou no decorrer do presente estudo.

No desenvolvimento deste trabalho científico, não foram encontradas quaisquer publicações bibliográficas ou documentais que tratassem especificamente sobre a atuação do Sistema Controle Interno em agências reguladoras. Esse fato, considerando a independência e autonomia das agências frente ao Poder Executivo, que deve manter um Sistema de Controle Interno que as abrange; que as agências que regulam o Saneamento Básico, pela titularidade dos serviços, podem ser estaduais, municipais ou consorciadas, cada uma ligada a um ou mais “poderes executivos”, conforme o ente titular dos serviços que regulam; bem como que a regulação desses serviços e as agências que as exercem são de relativa novidade no ordenamento jurídico brasileiro; aumentaram a dificuldade de desenvolver o projeto de pesquisa.

Assim, haja vista o ineditismo da temática proposta para a presente pesquisa, o que se pretende no presente estudo tão somente é, por meio dos resultados apresentados, chamar a atenção para o tema e a necessidade de se aprofundar nele, sem fechar qualquer questão, tanto nas inferências obtidas nas análises, quanto nas recomendações que são apresentadas, propostas passíveis de avaliação e aperfeiçoamento, que pode vir de trabalhos ulteriores.

Para tanto, primeiramente, foram trazidos à discussão os fatos sociais, políticos e econômicos que culminaram na necessidade de se estabelecer um Estado Regulador e sua atuação na prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Outrossim, de maneira detalhada, foi exposta a importância, finalidade e necessidade do controle das organizações públicas, como fundamento do exercício da democracia; bem como suas espécies, que também são afetas às agências reguladoras, em que pese sua independência e autonomia; quais sejam, o Controle Externo e o Controle Interno, foco do presente estudo. Na sequência, foram apresentados os conceitos que relacionam a abrangência de um Sistema de Controle Interno e seus componentes, especialmente a gestão de riscos e os controles internos, à Governança.

Buscou-se, então, por meio de pesquisa de campo efetivada junto à Agências Reguladoras de Saneamento Básico, avaliar a atuação do Sistema de Controle Interno nessas agências, objetivo principal do presente trabalho que, demonstrou-se, foi atingido.

Conclui-se que, em geral, considerando outrossim que os resultados mais relevantes da pesquisa foram obtidos por meio de autoavaliação das agências, as quais podem ter em alguma medida superavaliado seus controles, conforme já abordado; as Agências Reguladoras de Saneamento Básico certamente necessitam, para efetivar a boa governança, dar maior atenção ao seu próprio Sistema de Controle Interno; pois não demonstraram possuir níveis adequados de controles internos, conforme padrões internacionais de avaliação.

Ademais, restou comprovado que, maiores níveis de controles internos são encontrados em agências que possuem uma unidade de controle interno estruturada (com uma equipe mínima), e manter somente um responsável nessa unidade demonstrou-se ser pior que não ter uma unidade de controle, pois mais fragiliza a agência que a fortalece.

No capítulo V, por meio da interrelação estabelecida entre as boas práticas de governança, as características e competências das Agências Reguladoras de Saneamento Básico; bem como os componentes e funções de um Sistema de Controle Interno; foi possível comprovar a relevância desse sistema como instrumento de governança para as agências, objetivo secundário do presente estudo; entretanto, sublinha-se, o Sistema de Controle Interno pode em muito contribuir para a boa governança e o atingimento de objetivos e o cumprimento da missão da agência, mas não garantir, visto que uma boa administração e um ambiente externo favorável são também essenciais.

Constatou-se também muitas diferenças de estrutura e procedimentos de controle, entre as agências pesquisadas; no entanto, haja vista que, conforme já abordado, as agências que regulam o Saneamento Básico, cujos concedentes apresentam características institucionais complexas e, ainda com lacunas legais quanto a abrangência de suas competências no tocante a titularidade dos serviços; cada uma ligada a um ou mais “poderes executivos”, conforme o ente titular dos serviços que regulam; e considerando a independência de cada poder executivo em estabelecer suas normas e estruturas relacionadas ao seu Sistema de Controle Interno; o que pode abranger suas respectivas agências reguladoras; não é possível estabelecer padrões para a instituição e manutenção do Sistema de Controle Interno das Agências Reguladoras de Saneamento Básico, nem avaliar sua relação com o Poder Executivo ao qual estão ligadas.

Ainda assim, é recomendado, mediante os resultados da presente pesquisa, que os dirigentes das Agências Reguladoras de Saneamento Básico, conforme a legislação dos entes federativos a que estão sujeitas, devem atentar para o fortalecimento do Sistema de Controle Interno de suas agências. Pois um adequado Sistema de Controle Interno, formado pela manutenção dos controles internos, a primeira linha de defesa; pelo estabelecimento de um Comitê de Gestão de Riscos e Controles Internos, a segunda linha de defesa; pela instituição de uma Auditoria Interna independente, a terceira linha de defesa; por certo contribuirá para a boa governança da agência e o consequente atingimento dos seus objetivos.

É preciso relevar a ideia de que todo controle é sinônimo de fiscalização repressiva ou punição, o que também é válido para o termo auditoria. O Controle Interno é instrumento de apoio e segurança à gestão, de auxílio à tomada de decisões, que podem ser mais acertadas rumo à estratégia; e, mesmo levado a efeito por meio de Auditorias, desdobra-se em oportunidade de ajuste e correção prévia, para que o Controle Externo não venha a atuar, especialmente de forma coercitiva e punitiva.

Por fim, impende destacar que a razão da existência de uma Agência Reguladora de Saneamento Básico, é garantir a qualidade e a efetividade da prestação desses serviços pelo ente regulado, com observância dos seus princípios fundamentais, notadamente criando incentivos à universalização, ainda tão incipiente no Brasil. Certamente, a manutenção de uma boa governança, alicerçada por um Sistema de Controle Interno bem estruturado e atuante, conduzirá a agência ao alcance de tão nobre objetivo.

9 RECOMENDAÇÕES

Este derradeiro capítulo visa, adicionalmente, detalhar o que foi recomendado às Agências Reguladoras de Saneamento Básico mediante as conclusões obtidas na pesquisa realizada, de forma a atender mais especificamente ao segundo objetivo específico deste trabalho, qual seja, propor melhorias no Sistema de Controle Interno dessas agências, com foco em ações preventivas e gerenciamento de riscos.

Assim, com vistas a nortear os dirigentes das Agências Reguladoras de Saneamento Básico no fortalecimento do Sistema de Controle Interno de suas entidades, seguem, de forma objetiva, alguns passos e providências que, se efetivadas em alguma medida, certamente contribuirão para a boa governança, o alcance dos objetivos e o cumprimento da missão de tão importante ente público para o Estado e a sociedade.

Primeiramente, deve-se empreender esforços para melhorar o nível do Ambiente de Controle, a base de todo o processo; o que exigirá o enfrentamento de alguns desafios, como a resistência de unidades organizacionais e pessoas; a falta de consciência sobre a necessidade de gerenciar riscos e controles e a falta de documentação de atividades/processos (políticas, manuais, normas e fluxos).

Isso pode ser feito por meio da criação de um Grupo de Trabalho - GT, que poderá ao final dessa primeira fase, originar dois grupos muito importantes para o sistema, o Comitê de Gestão de Riscos e Controles - CGRC e a Auditoria Interna - Audin. Este GT, por meio de treinamento específico em Controle Interno, Gestão de Riscos e Auditoria Interna; e de ampla pesquisa em normativos e publicações já existentes, citados no presente trabalho, bem como em ações de *benchmarking* e até mesmo por consultoria específica; promoverá a realização *workshops* com participação de toda a agência para disseminar a cultura do controle e a conscientização quanto aos papéis e responsabilidades em relação aos controles internos e à gestão de riscos. Ressalte-se que a compreensão, comprometimento e apoio da alta diretoria é essencial para o sucesso do projeto.

Esse trabalho inicial pode resultar na necessidade de promover outras ações acessórias também essenciais para um nível adequado de Ambiente de Controle, como o estabelecimento ou reforma de normativos (como código de ética e regimento interno) e estruturas, tanto setoriais como de autoridades e responsabilidades.

Na sequência, ou durante o processo inicial, deve ser instituído o CGRC, que ficará responsável em iniciar e manter o processo de Gestão de Riscos e Controles Internos.

O CGRC representa a segunda linha de defesa do Sistema de Controle Interno, que, conhecidos os objetivos estratégicos e operacionais da agência; em suma, por meio de processo estruturado e específico; identificará, avaliará e apresentará proposta de tratamento para os riscos identificados. Ressalte-se que a composição desse Comitê deve considerar a estrutura da agência e pode ser formado com integrantes de, se não todas, as principais áreas da agência, tanto meio, quanto fim; de modo a incentivar e promover a participação e conscientização ampla.

Outra importante ressalva a fazer é quanto a identificação dos objetivos da agência. Caso não haja planejamento estratégico instituído, com objetivos claramente definidos, será preciso estabelecê-lo, pois não é possível identificar riscos se os objetivos não são definidos e conhecidos de todos.

Com a identificação dos riscos, será possível tratá-los estabelecendo a primeira linha de defesa do sistema, os controles internos. Importante lembrar que a manutenção desses controles é de responsabilidade dos gestores das atividades e projetos alusivos ao objetivo a ser atingido, cujos riscos foram identificados; ao CGRC caberá o acompanhamento da manutenção desses controles.

Então, a terceira linha de defesa deve ser fortalecida ou estabelecida, a Auditoria Interna. Esse organismo deve ser instituído seguindo as normas internacionais de Auditoria Interna, tanto quanto sua estrutura, responsabilidades, quanto na sua composição. Relembrando, o IIA define a Auditoria Interna como sendo:

“Atividade independente e objetiva de avaliação (*assurance*) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para **avaliar** e melhorar a eficácia dos processos de **gerenciamento de riscos, controle e governança**.”

A Auditoria Interna será responsável em monitorar os controles internos, avaliando a sua efetividade. Sua atuação deve ser independente, não interferindo na gestão, com foco na avaliação dos processos da agência e reporte à Diretoria Colegiada, a quem deve estar ligada e prestar assessoria nos assuntos afetos ao controle. Outras competências afetas à Auditoria Interna Governamental podem ser dadas a esta unidade, a depender do ente federativo a que está ligada e seu respectivo Sistema de Controle Interno, especialmente relacionadas a análise de prestação de contas da agência, bem como auditorias em processos específicos, como os de inventário anual de patrimônio e almoxarifado.

Destaca-se, como abordado na conclusão da pesquisa, que é de suma importância que a Auditoria Interna deve ser instituída com estrutura mínima para seu funcionamento; o que é difícil estabelecer sem conhecer a realidade da agência em que estará inserida e a amplitude de sua atuação. O bom senso, todas as competências e atividades desta unidade, bem como a relevância que têm para todo o sistema e seu adequado funcionamento, devem ser considerados.

Por fim, é importante lembrar que a habilidade da direção em tomar decisões apropriadas e acertadas é afetada pela qualidade da informação produzida durante todo o processo. Uma comunicação eficaz deve fluir entre todos os níveis e em todos os sentidos na agência. Transmitir diretrizes do nível da direção para o nível de execução e vice-versa, em formato e em tempo que permita a execução eficaz das atividades por todos; fazer conhecidos, a todas as partes envolvidas, planos, objetivos, metas, valores, desempenho, riscos e controles; comunicar formalmente deveres e responsabilidades; são essenciais.

O que se pretende com essas recomendações é somente dar uma direção àqueles gestores que compreenderam, por meio de todo trabalho exposto, a relevância de um adequado Sistema de Controle Interno para a boa governança de uma Agência Reguladora de Saneamento Básico. Em que pese não serem direcionados às especificidades das agências reguladoras, como já colocado, há muitas publicações e normativos sobre a temática, na maioria de fácil acesso pela *internet*, que poderão ser consultados, e que foram citados na pesquisa. Como sugestão, os publicados pelos órgãos federais de planejamento e controle, como a CGU, MPOG e TCU, compõem excelente fonte de informação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAR, Associação Brasileira de Agências Reguladoras. **Saneamento Básico: Regulação 2013**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013. Acesso em 25 nov. 2018.

_____. **Saneamento Básico: Regulação 2015**. Brasília: Ellite Gráfica e Editora, 2015. Disponível em: <<http://abar.org.br/mdocs-posts/edicao-de-2015/>>. Acesso em 25 nov. 2018

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000: gestão de riscos: princípios e diretrizes**. 1.ed. 30.11.2009. Geneva: IEC Central Office; Rio de Janeiro, RJ: ABNT, 2009

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. 3ª. ed. – Barueri, SP: Manole, 2010

ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). **O poder normativo das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. **A legitimação Democrática das Agências Reguladoras**. In BINENBOJM, Gustavo. *Agências Reguladoras e Democracia*. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2006. p. 1-20

_____. **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ARAÚJO, Julio Cesar Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

AUSTRÁLIA; NOVA ZELÂNDIA. **Standards. Committee OB-007. AS/ NZS 4360:1999, Risk management**. 2. ed. Sidney; Wellington, 1999.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Resolução nº 1.120/05** <<http://saodesiderio.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/resoluo-1120-2005.pdf>> Acesso em 14 out. 2018.

_____. _____. **Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Tradução: Cristina Maria Cunha Guerreiro et. al. Salvador, 2007. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf> Acesso em 13 out. 2018.

BARROSO, Luis Roberto. **Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática**. Revista de Direito Administrativo. n. 229, Jul./Set. 2002

_____. **Apontamentos sobre as Agências Reguladoras**. In: MORAES, Alexandre (Org.). *Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2002b. p. 109-131.

_____. **Agências Reguladoras. Constituição, transformações do Estado e Legitimidade Democrática**. In BINENBOJM, Gustavo. *Agências Reguladoras e Democracia*. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2006.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Controle Interno – Estudos e Reflexões**. Belo Horizonte. Fórum, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987compilada.htm > Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em 12 mar. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm >. Acesso em 12 maio 2018.

_____. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília, 2000b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm >. Acesso em 5 maio 2018.

_____. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm >. Acesso em 25 maio 2018.

_____. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm >. Acesso em 25 set 2017.

_____. **Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm >. Acesso em 25 out. 2017.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2017.** Código do Processo Civil. Brasília, 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 25 out. 2017.

_____. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, 2017b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em 25 ago. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social, orientações aos cidadãos.** Brasília-DF, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. _____. **Instrução Normativa Conjunta nº 24, de 17 de novembro de 2015.** Brasília: Diário Oficial da União, 17 novembro 2015. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_24_2015.pdf>. Acesso em 25 out. 2018.

_____. _____. Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal** – Brasília: CGU, 2017. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. _____. **Instrução Normativa nº 3, de 09 de junho de 2017.** Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília, 2017. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_03_2017.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016.** Brasília, 2016. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Ouvidoria-Geral Da União. **Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo.** Coleção Ouvidoria-Geral da União, v. 1, 5ª ed., revisada e atualizada. Brasília-DF. 2012. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Regulação de serviços públicos e controle externo.** Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008.

_____. _____. Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle. **Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública: Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países.** Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF>>. Acesso em: 23 set. 2018.

_____. _____. **Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.**

Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20100903/INT2010-063.rtf>>. Acesso em: 20 nov.2018.

_____. _____. **Decisão Normativa TCU nº 107, de 1º de dezembro de 2010.** Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2010, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1504992A701504E3942746258>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. _____. **Decisão Normativa TCU nº 110, de 27 de outubro de 2010.** Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2010 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos e os conteúdos das peças complementares que as comporão, nos termos dos arts. 4º, 5º, 9º e 13 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Disponível em:<<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1504992A701504E3942746258>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. _____. **Portaria TCU nº 277, de 07 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2010, nos termos do art. 4º, § 3º da DN TCU nº 107/2010. Disponível em: < www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20101214/PRT2010-277.doc>. Acesso em: 20. Nov. 2018.

_____. _____. **Governança no setor público - Fundamentos I.** Conteudista: Romilson Rodrigues Pereira. - Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>> Acesso em: 20. Nov. 2018.

_____. _____. **Referencial básico de governança I Tribunal de Contas da União.** - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013 Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>>. Acesso em: 20 Nov. 2018.

_____. _____. **Referencial básico de gestão de riscos.** Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6364D8370163B1929CD82D2B>>. Acesso em: 20 Nov. 2018.

_____. _____. **Relatório de Levantamento** - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Processo TC 011.759/2016-0. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EABAA93015EBEA525695384>> Acesso em 02 ago. 2018.

BREDEDER, Jane Carvalho. **Controle Social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União, 2008**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054156.PDF>>. Acesso em: 11 set. 2018.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre controle social do poder e participação popular**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

BRUMEN, Abraão; SILVA, Valmir Leôncio da; SALES Eurípedes (Coords). **Controle Interno como suporte estratégico de governança no setor público**. Belo Horizonte. Fórum, 2015.

CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal; 1995.

CAMARGO, Antônio Augusto Mello de. **Inquérito Civil Público: dez anos de um instrumento de cidadania**. Publicado em Ação civil pública (Lei 7347/85 – reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação). Coordenação de Edis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995

CAMPOS, César Augusto Cunha, **Participação e Controle Social nas Agências Reguladoras de Saneamento Básico**; orientadora Simone Cynamon Cohen. Brasília, 2013, 140 p.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil**: do código de contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos estados, municípios e ONGs . 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, com suporte à governança corporativa. 4º ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio Avançado de Controle Interno – Profissionalização e Responsividade**. Belo Horizonte. Fórum, 2016

_____. **Sistema de Controle Interno – Uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial**. 13a ed., rev. e ampl. Belo Horizonte. Fórum, 2014

CECATO, Mário Antônio. **Tribunal de contas: prestação de contas das entidades municipais**. In: Seminário de Boas Práticas na Gestão Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2011.

CITADINI, Antonio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo. Max Limonad, 1995.

CORBARI, Ely Célia. **Accountability: prática de governança pública e mecanismo de controle social**. Revista TCMRJ, revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, ano XXVIII, n. 46, p. 12-17, jan. 2011. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5030/Revista_TCMRJ_46.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

CORBARI, Ely Célia e MACEDO, Joel de Jesus. **Controle Interno e Externo na Administração Pública**. Curitiba: Ibpex, 2011.

COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão Estratégica**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COSO – Committe Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Org.). **Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary**. United States of America: COSO, 1992. Disponível em <www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm>. Acesso em 27 out. 2018.

_____. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada**. Sumário Executivo: Estrutura. PriceWaterhouseCoopers – COSO - Audibra. Nov. 2006. Disponível em: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf> Acesso em 27 out. 2018.

ORNSTEIN, Rudolf. **Gráfico radar: uma forma alternativa de medir o desempenho econômico-financeiro**. Revista do CRC-RS, n. 56. Porto Alegre-RS, 1989.

CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

_____. **Introdução às Agências Reguladoras**. Belo Horizonte. Fórum, 2008.

CUNILL GRAU, N. **“Responsabilización por el Control Social”**. In: La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Consejo Científico del CLAD. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Regulação, Poder Estatal e Controle Social**. Revista de Direito Público da Economia RDPE. Belo Horizonte, n. 11, ano 3 Julho/Setembro 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=31157>>. Acessado em: 21 agosto 2018.

_____. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DOS ANJOS, Luiz Henrique Martins; DOS ANJOS, Walter Jone. **Manual de Direito Administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle interno da Administração Pública e a aplicação de verbas na educação**. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). Tribunais de

Contas: aspectos polêmicos estudos em homenagem ao conselheiro Joao Feder. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Reforma do Estado. O papel das agências reguladoras e fiscalizadoras.** In: Moraes, Alexandre de (Org). Agências Reguladoras. São Paulo: Atlas, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo.** 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli. **A regulação do serviço público concedido.** Porto Alegre: Síntese, 1999

FRANÇA, Phillip Gil. **Controle da administração pública: combate à corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica.** 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2016.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais.** 4.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. **O papel das agências no Estado brasileiro: considerações sobre a discricionariedade técnica.** Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 98, p. 11-18, out./dez. 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, Fernando José. **As autoridades regulatórias brasileiras e seus relacionamentos com as demais entidades do poder público.** 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Interno e Externo da Administração Pública,** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. **Controle Interno municipal. Encontro para Prefeitos Municipais.** Curitiba (PR): Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), 2006.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Pedro G. B. **Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais.** In: JÚNIOR, Alceu C.G.; XIMENES, Marfisa M.F. Regulação: controle social na prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: Pouchain Remos, 2007. p. 37-68.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa.** 4. Ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

IFAC - International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective.** International public sector study nº 13, 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework, 2013.** Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acesso em: 6 Dez. 2018.

IIA – Instituto de Auditores Internos. **Controle Interno – Estrutura Integrada (COSO I).** Tradução Livre do Instituto dos Auditores Internos do Brasil. São Paulo: IIA, 2013. Disponível em: http://www.auditoria.mpu.mp.br/bases/legislacao/COSO-I-ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf>. Acessado em: 27 out. 2017.

_____. **Declaração de Posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles.** Tradução do Instituto dos Auditores Internos do Brasil. São Paulo: IIA, 2013b. Disponível em: http://www.iiabrasil.org.br/new/2013/dwns/As_tres_linhas_de_defesa_Declaracao_de_Posicionamento2_opt.pdf>. Acessado em: 26 set. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes.** São Paulo. Dialética, 2002.

_____. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Agências Reguladoras e Democracia: Existe um déficit democrático na “regulação independente”?** In ARAGÃO, Alexandre dos Santos. O poder normativo das agências reguladoras. 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 227-250.

LÜDKE, M., ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações.** 2. ed.,. São Paulo: Atlas, 2002.

MAZZA, Alexandre. **Agências reguladoras.** São Paulo: Malheiros, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

_____. **Direito administrativo moderno.** 13. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. **Controle da administração pública.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Controle da Administração Pública.** 3ª Ed. São Paulo. RT, 2014

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; PEREIRA, José Matias. **Controle Social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação coma prática.** In Revista do TCU,

Ano 34, Número 98, Outubro/Dezembro 2003. Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054650.PDF>. Acesso em 10 set. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 28. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____. **Mandado de Segurança, Ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental, o controle incidental de normas no direito brasileiro**. 26ª edição atualizada e complementada. São Paulo: Malheiros, 2003b.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Glenda Barbosa de; NAHUM, Tânia. **Estudo sobre regulação de serviços municipais de saneamento básico**. Brasília: ASSEMAE, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/planomsb/BIBLIOTECA/Estudo_regulacao_ASSEMAE.pdf>. Acesso em: 10 set 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MENEGUIN, F. B.; PRADO, I. P. **Os Serviços de Saneamento Básico, sua Regulação e o Federalismo Brasileiro**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado: 2018 (Texto para Discussão nº 248). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td248>>. Acesso em 4 de novembro de 2018.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 1ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MODESTO, Paulo. **Agências executivas: a organização administrativa entre o casuísmo e a padronização**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 228, p. 75-84, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Agências Reguladoras**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 791, p. 739-756, set. 2001.

_____. (org.). **Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito Constitucional**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 2004.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e administração pública**. Coimbra: Almedina, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas**. In: SOUZA, Alfredo José. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos Direitos fundamentais. 3. ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MOTA, Andreyra Ferreira da Silva; DANTAS, José Alves. **Avaliação da Efetividade do Controle Interno pelas Percepções da Própria Administração e da Controladoria-Geral da União (CGU): O Caso do Ministério da Saúde**. Rev. da CGU - Brasília 7(11): 199-227, jul/dez. 2015. Disponível em: <https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/10>. Acesso em 28 set. 2018.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras**. Barueri: Manole, 2003

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **As Audiências Públicas e o Processo Administrativo Brasileiro**. Direito administrativo democrático. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLKOWSKI, Gustavo Ferreira. **Avaliação de Controles Internos da Administração Federal**. Brasília: Biblioteca Digital – TCU. 2012. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/avaliacao-de-controles-internos-na-administracao-publica-federal.htm>> Acesso em: 30.09.2018

ORNSTEIN, Rudolf. **Gráfico RADAR: uma forma alternativa de medir o desempenho econômico-financeiro**. Porto Alegre, Revista do CRCRS, [18]2:8, jul. 1989.

PARDINI, E. P. Controles Internos: As novidades da nova versão **do COSO – Controles Internos**. CrossOver Consulting & Auditing. São Paulo, 2013. Disponível em: <[http://www.crossoverbrazil.com/assets/papers/Paper%20CI01%20-%20As%20novidades%20da%20nova%20versao%20do%20COSO%20-%20Controles%20Internos%20\(2013\).pdf](http://www.crossoverbrazil.com/assets/papers/Paper%20CI01%20-%20As%20novidades%20da%20nova%20versao%20do%20COSO%20-%20Controles%20Internos%20(2013).pdf)> Acesso em: 17 nov. 2018

PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (coords.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte. Fórum, 2017

PERIN, Jair José. **A Intervenção do Estado no domínio econômico e a função das agências de regulamentação no atual contexto Brasileiro**. Revista de informação legislativa, v. 40, n. 159, p. 145-160, jul./set. 2003. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/880>>. Acesso em 02.11.2018

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: do Estado de direito ao Estado democrático de direito**. Barueri: Manole, 2013.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública federal no Brasil: o tribunal de contas da união: uma análise jurídico-administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

PETERS, Marcos. **Implantando e gerenciando a lei Sarbanes Oxley: Governança corporativa agregando valor aos negócios**. São Paulo, Atlas, 2007.

SANTOS, André Leonardo Copetti. **Elementos de filosofia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SERAFIM, Lizandra. **Controle Social nas Agências Reguladoras Brasileiras: entre projetos políticos e modelo institucional**. A ANEEL nos governos FHC e Lula (1995 - 2005). Unicamp, Campinas, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 11 ed., 1996

SILVA, W. M. **Composição do Conselho de Administração e suas Implicações para o Desempenho Financeiro**. Prêmio IBGC de Monografias em Governança Corporativa 2003. Disponível em <https://www.ibgc.org.br/biblioteca/download/SILVA,WM_2003_Composicao...mon.pdf>. Acesso em 06 dez. 2018.

SILVA, Elderson Ferreira da. **Controladoria na Administração Pública: Manual prático para implantação**. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, Manoel Gonçalves da. **Controle Interno**. Ed. Abril. Rio de Janeiro, 2011.

SLOMSKI, Valmor et. al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina do Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SOUZA, Alexandre Barreto de. **Comissões Parlamentares de Inquérito como instrumentos de accountability horizontal: Análise do Período 1989-2005**. UNB, Brasília, 2006.

THE WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, DC: The World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>>. Acesso em 05 dez. 2018

TOURINHO, O. A. F.; VIANNA, R. L. L. **Motivação e estrutura do Programa Nacional de Desestatização**. Rio de Janeiro, IPEA, 1993.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constante. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VILAÇA, Marcos Vinícios. **Os Tribunais de Contas na melhoria da Administração Pública**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 28, n. 74, p. 59-72, out./dez. 1997.

ZANELLA JUNIOR, Vitor e SCHMITT, Vanessa Fernanda. **Ouvidorias Públicas Municipais: Instrumento de Participação Popular na Gestão dos Serviços de Saneamento Básico**. Revista Científica da ABO – Associação Brasileira de Ouvidores. Ano

1 – nº 1 – 2017, p. 93-106. Disponível em: < <http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf>> Acesso em 17 set. 2018.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Forum, 2005. 409 p.

_____. **O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em 2 Ago. 2018

APÊNDICE 1 - CARTA DE APRESENTAÇÃO



MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Mestrando: ROGÉRIO CASTOR CUNHA MATTOS

Orientador: Dr. ALCEU DE CASTRO GALVÃO JUNIOR

Às

Agências Estaduais de Regulação de Saneamento Básico.

SOLICITAÇÃO DE APOIO PARA PESQUISA ACADÊMICA

Com intuito de efetivar contribuição para o fortalecimento da regulação no Brasil, especialmente dos serviços públicos de saneamento básico, solicitamos apoio às Agências Estaduais (e Distrital) de Regulação de Saneamento Básico, em contribuir com o fornecimento de informações alusivas à pesquisa constante do trabalho abaixo explicitado.

Título do Trabalho:

**A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO E SUA RELEVÂNCIA
NA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

OBJETIVOS

Principal: Avaliar a atuação do Sistema de Controle Interno nas Agências Reguladoras que regulam os serviços de saneamento básico.

Secundários:

- Demonstrar a relevância de um adequado Sistema de Controle Interno como instrumento de governança;
- Propor melhorias no Sistema de Controle Interno das Agências Reguladoras de Saneamento Básico, com foco em ações preventivas e gerenciamento de riscos.

JUSTIFICATIVA

A atuação do Sistema de Controle Interno pode melhor contribuir para a efetividade das atividades que a agência exerce quando bem estruturado, organizado e atuante; especialmente agindo de forma preventiva, no melhor gerenciamento de riscos para o atingimento de objetivos, execução dos projetos, instrução dos processos e uso eficiente de recursos, capital e humano; observadas a legalidade e transparência.

Assim, solicitamos às agências:

- Autorização formal para pesquisa acadêmica, pelo(a) Diretor(a) Presidente;
- Resposta atenta aos questionários fornecidos, por servidor qualificado, auxiliado por equipe estratégica; e envio do resultado, com os documentos anexos solicitados, no prazo de 15 (quinze) dias;
- Prestação de informações adicionais que se fizerem necessárias.

Destacamos os pontos de pesquisa abordados nos questionários:

- Legislação de criação, regimento interno, normativos específicos, estrutura e quadro de colaboradores;
- Procedimentos, ações, estrutura e atividades relativas ao controle, adotadas pela agência;
- Relação da agência com o Poder Executivo e os órgãos de controle (interno e externo);
- Avaliação dos Controles Internos da Agência (metodologia COSO17), em 5 (cinco) elementos: Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividades de Controle, Informações e Comunicação, e Monitoramento;

OBSERVAÇÕES:

- A autorização e os questionários, bem como instruções para preenchimento, serão enviados por e-mail. As respostas deverão ser encaminhadas em resposta ao mesmo e-mail e também por meio de formulário eletrônico (*google docs*);
- Dados estatísticos quanto ao resultado da pesquisa serão divulgados sem a identificação direta da agência a que se referem, sendo garantido o sigilo absoluto e resguardado o nome do respondente;
- A Agência que desejar poderá ter acesso a sua avaliação;
- O resultado do trabalho será apresentado no âmbito da ABAR – Associação Brasileira de Agências de Regulação, que apoia o presente trabalho; na câmara técnica de Saneamento.

Certos da preciosa colaboração, colocamo-nos à disposição para prestar maiores informações.

Brasília, 21 de agosto de 2018

ROGÉRIO C. CUNHA MATTOS

e-mail: XXXXXX@XXXXX.com

Fone: (XX) XXXX-XXXX

Celular e Whatsapp: (XX) XXXXX-XXXX

17 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - formado por representantes da American Accounting Association, American Institute of Certified Public Accountants, Financial Executives International, Institute of Management Accountants e pelo Institute of Internal Auditors, ao qual está ligado a AUDIBRA – Instituto dos Auditores Internos do Brasil

APÊNDICE 2

QUESTIONÁRIO GERAL – O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NA AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO BÁSICO

**Mestrado Profissional em Gestão e Regulação
de Serviços Públicos de Saneamento Básico - ENSP/Fiocruz**

**Título: A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO E SUA RELEVÂNCIA NA
REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

**Mestrando: ROGÉRIO CASTOR CUNHA MATTOS
Orientador: Dr. ALCEU DE CASTRO GALVÃO JUNIOR**

Agência Reguladora:			
Cidade/UF:		Data:	/ /
Respondente/cargo:			
End. de E-mail:			
Telefone (com DDD):			

As questões abaixo visam levantar informações sobre a atuação do Sistema de Controle Interno na Agência Reguladora de Saneamento Básico acima identificada.

Estão divididas em três seções - Questões Gerais, Estrutura e Procedimentos de Controle, e Sobre a Unidade de Auditoria Interna ou Controle Interno da Agência; que procuram abordar em resumo os seguintes pontos:

- Legislação de criação, regimento interno, normativos específicos, estrutura e quadro de colaboradores;
- Procedimentos, ações, estrutura e atividades relativas ao controle, adotadas pela agência;
- Relação da agência com o Poder Executivo e os órgãos de controle (interno e externo).

Conforme autorização formal do dirigente da Agência, dados estatísticos quanto ao resultado da pesquisa serão divulgados sem a identificação direta da Agência a que se referem, sendo garantido o sigilo absoluto e resguardado o nome do respondente.

ORIENTAÇÕES PARA PREENCHIMENTO:

- Responda às questões conforme indicado, selecionando a alternativa correspondente e/ou preenchendo os campos de texto;
- Na solicitação de algum documento, caso esteja disponível em página da Agência na internet, colacione o link no campo correspondente. Não estando disponível, solicitamos que seja enviado por e-mail, como anexo, quando do envio do questionário respondido;
- Para analisar as questões, pessoas que representem as áreas estratégicas devem se reunir, podendo, inclusive, participar representantes da unidade de Auditoria Interna, caso exista na estrutura do órgão, desde que a participação da Auditoria Interna não interfira na sua independência para avaliar a gestão;
- Ao final, no campo próprio, comentários adicionais sobre as questões e respectivas respostas, poderão ser adicionados, identificando o número da questão;
- O tempo estimado para o preenchimento do questionário é de menos de 45 minutos, caso o acesso às informações solicitadas seja de fácil acesso ao respondente;
- Ao final, envie o questionário respondido, e anexos, ao mesmo endereço de e-mail que o encaminhou.

I. QUESTÕES GERAIS:

1. Sobre a Agência Reguladora:

Endereço da página na Internet: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Endereço Sede: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Data de criação: Clique ou toque aqui para inserir uma data.

Lei de Criação: Clique ou toque aqui para inserir o texto. Disponível em: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Regimento Interno - Disponível em: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Obs: caso não esteja disponível na internet, enviar por e-mail.

2. Quais componentes dos serviços de saneamento básico a agência regula?

☐ abastecimento de água ☐ esgotamento sanitário

☐ resíduos sólidos ☐ drenagem de águas pluviais

3. Outro(s) setor(es) regulado(s) pela agência, além do saneamento:

☐ Transporte ☐ Energia Elétrica, por delegação ☐ Gás canalizado

Outros (cite): Clique ou toque aqui para inserir o texto.

4. A Agência possui carreira própria de servidores?

☐ Sim, conforme Lei nº Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Disponível em: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

☐ Não

Em caso afirmativo, preencha o quadro abaixo conforme situação atual:

Nome do Cargo	Nível: (Superior ou Médio)	Quant. Vagas Previstas	Quant. Vagas Preenchidas
Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.
Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.
Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.

	para inserir o texto.	para inserir o texto.	
Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.	Clique ou toque aqui para inserir o texto.

6. Organograma da Agência disponível em: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Obs: caso não esteja disponível na internet, enviar por e-mail.

II. ESTRUTURA E PROCEDIMENTOS DE CONTROLE

1. A Agência possui unidade de Auditoria Interna (ou Controle Interno) formalmente estabelecida e em funcionamento?

☐ Sim, sob o nome de Clique ou toque aqui para inserir o texto.

☐ Não

☐ Não*, mas há projeto em andamento na agência para sua implantação.

Obs: * considerar essa resposta somente se o projeto de implantação já foi formalizado e para conclusão até dezembro de 2019.

2. No caso da agência não possuir unidade de Auditoria Interna (ou Controle Interno) estabelecida, há outro setor na agência que possua competências que possam ser consideradas de controle? (ver questão 3 abaixo)

☐ Sim. Nome do setor: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Vinculada diretamente à Clique ou toque aqui para inserir o texto. (Área a que é subordinado)

☐ Não

Responda à questão 3 abaixo caso tenha respondido “sim” a uma das duas questões anteriores.

3. Dentre as relacionadas abaixo, marque as competências e atividades que são afetas a essa unidade:

☐ realizar auditorias periódicas nos processos afetos à atividade meio da agência, verificando a compatibilidade entre os fluxos descritos ou apropriados e a prática cotidiana de unidade organizacional e examinando os resultados;

☐ realizar auditorias periódicas nos processos afetos à atividade fim da agência, verificando a compatibilidade entre os fluxos descritos ou apropriados e a prática cotidiana de unidade organizacional e examinando os resultados;

- ☐ realizar auditorias baseadas em análise e gestão de riscos;
- ☐ responder às solicitações dos órgãos de controle (Controladoria do Governo do Estado, que geralmente é o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo – SCI do PE, e do Tribunal de Contas) intermediando as respostas das áreas da agência, atividade fim ou meio, para esses órgãos;
- ☐ exercer a interface institucional, acompanhando os órgãos de controle (Ex: Tribunal de Contas e Controladoria) no exercício de sua missão institucional, nas ações junto à agência ou de seu interesse;
- ☐ acompanhar e monitorar a implementação das recomendações exaradas pelos órgãos de controle;
- ☐ certificar a prestação de contas anual para envio ao Tribunal de Contas (*ver Questão II-4 abaixo*);
- ☐ elaborar a prestação de contas anual da agência;
- ☐ analisar e emitir parecer sobre a prestação de contas anual da agência (após a elaboração por outro setor);
- ☐ assessorar e orientar a Direção e os gestores das demais unidades organizacionais no estabelecimento e execução de controles internos (ações preventivas);
- ☐ acompanhar e avaliar a execução dos programas de governo vinculados à agência, quanto ao cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas, e adequação do gerenciamento empreendido;
- ☐ verificar a execução orçamentária quanto à conformidade, aos limites e às destinações estabelecidas na legislação pertinente;
- ☐ realizar correição nos órgãos e unidades, sugerindo as medidas necessárias à racionalização e eficácia dos serviços;
- ☐ instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos disciplinares (atividades de correição);
- ☐ acompanhar o cumprimento do planejamento estratégico da agência, monitorando o atingimento de objetivos e metas;

Cite outras competências afetas ao controle que a unidade possui e que não foram incluídas acima:

4. A Agência segue as orientações e normas do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (Ex: Controladoria Geral do Estado, semelhante à CGU na esfera federal)?

- ☐ Sim, integralmente;
- ☐ Sim, parcialmente*;
- ☐ Não.

*Obs: *desde que não estabeleçam obrigações e procedimentos que vão de encontro ao estabelecido na Lei de criação da Agência, e/ou que afetem sua independência e autotomia.*

5. A Agência sofre auditorias realizadas pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (Controladoria do Governo do Estado)?

- ☐ sim, ocasionalmente e restritas à atividade meio (execução orçamentária, área de pessoal, contratos, etc);
- ☐ sim, ocasionalmente e direcionadas tanto à atividade meio quanto à atividade fim;
- ☐ sim, regularmente e restritas à atividade meio;
- ☐ sim, regularmente e direcionadas tanto à atividade meio quanto à atividade fim;
- ☐ não.

6. A Agência sofre Auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado?

- ☐ sim, ocasionalmente e restritas à atividade meio (execução orçamentária, área de pessoal, contratos, etc);
- ☐ sim, ocasionalmente e direcionadas tanto à atividade meio quanto à atividade fim;
- ☐ sim, regularmente e restritas à atividade meio;
- ☐ sim, regularmente e direcionadas tanto à atividade meio quanto à atividade fim;
- ☐ não.

7. Quanto às recomendações e determinações direcionadas à Agência pelos órgãos de controle:

- ☐ são ocasionalmente recebidas e seu atendimento pouco alteram as rotinas e processos estabelecidos ou os atos a que se referem;
- ☐ são ocasionalmente recebidas e seu atendimento geralmente alteram as rotinas e processos estabelecidos ou os atos a que se referem;
- ☐ são ocasionalmente recebidas e seu atendimento quase sempre alteram as rotinas e processos estabelecidos ou os atos a que se referem;
- ☐ são frequentemente recebidas e seu atendimento pouco alteram as rotinas e processos estabelecidos ou os atos a que se referem;
- ☐ são frequentemente recebidas e seu atendimento geralmente alteram as rotinas e processos estabelecidos ou os atos a que se referem;
- ☐ são frequentemente recebidas e seu atendimento quase sempre alteram as rotinas e processos estabelecidos ou os atos a que se referem;

Obs: considere como órgãos de controle: Controladoria, Câmara ou Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário.

8. **A prestação de contas anual da Agência, é certificada* (avaliada e aprovada) previamente ao envio ao Tribunal de Contas?** (Outra unidade ou pessoa que não a responsável por elaborá-la)

☐ Não

☐ Sim, pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo -SCI (Ex: controladoria);

☐ Sim, pela unidade própria de Auditoria Interna (ou Controle Interno);

☐ Sim. Outro: [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)

(Ex: outro setor ou ocupante de determinado cargo)

Obs: * essa certificação seria a semelhante à instituída no âmbito Federal, no art. 9º da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8443/1992): “Integrarão a tomada ou prestação de contas (...) dentre outros elementos (...) os seguintes: (...) III - relatório e certificado de auditoria, com o parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignará qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas;”

III. SOBRE A UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA OU CONTROLE INTERNO DA AGÊNCIA

(responder somente se houver unidade formalizada - resposta “sim” na questão II.1)

1. **Nome da Unidade/Sigla:** [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)
2. **Vínculo hierárquico da unidade (subordinação ou ligação direta no organograma):**
[Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)
3. **É ligada ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (é parte formal, como uma seccional)?**
☐ Sim ☐ Não
4. **Norma que criou ou regulamentou a unidade:** [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)

Disponível em: [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)

(Ex: Regimento Interno ou norma específica. Caso não esteja disponível na internet, enviar por e-mail)

5. **A unidade possui manual de procedimentos estabelecido?**
☐ Sim. Disponível em: [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)
☐ Não
Obs: enviar por e-mail, caso não esteja disponível da internet.
6. **A unidade estabelece um Plano de Auditoria periódico (Ex: anualmente)?**
☐ sim. Disponível em: [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)
☐ não.

Obs: o último existente. Enviar por e-mail, caso não esteja disponível da internet.

7. Esse plano tem de ser aprovado previamente à implantação?

- ☐ Sim, pela Direção da agência;
- ☐ Sim, pelo Órgão Central do SCI do PE;
- ☐ Sim, outro: [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)
- ☐ Não.

8. A unidade faz relatórios anuais de suas atividades?

- ☐ Sim. Disponível em:
- ☐ Não.

Obs: o último existente. Enviar por e-mail, caso não esteja disponível da internet.

9. Sobre o Titular da Unidade

Cargo que ocupa:

[Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)(nome da função. Ex: Auditor Chefe)

[Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)(cargo em comissão ou de confiança, conforme lei.

Ex: CGE II – cargo de gestão nível II)

Formação Profissional:

Curso superior em: [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)

☐ especialista. Em: [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)

☐ mestrado. Em: [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)

☐ doutorado. Em: [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)

Servidor Efetivo? ☐ Sim:

☐ Carreira da Agência

☐ Outra: [Clique ou toque aqui para inserir o texto.](#)

☐ Não

Sua indicação obedeceu critérios estabelecidos em norma do órgão central do SCI do PE (Ex: tipo de formação, experiência, etc)?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Sua indicação teve de ser formalmente aprovada pelo Órgão Central do SCI do PE antes da nomeação?

- ☐ Sim
- ☐ Não

10. Quantidade de colaboradores na Unidade, além do titular:

de nível superior, sendo efetivo(s);

de nível médio, sendo efetivo(s).

estagiário(s);

total da área (incluindo o titular).

11. A Unidade utiliza algum sistema específico de auditoria para realizar suas atividades?

- ☐ Sim, um sistema próprio. Nome: Clique ou toque aqui para inserir o texto.
Disponível para cessão a outras agências? ☐ Sim ☐ Não
- ☐ Sim, um sistema livre. Nome: Clique ou toque aqui para inserir o texto.
Desenvolvido por: Clique ou toque aqui para inserir o texto.
- ☐ Não

Análise crítica e comentários relevantes sobre as questões:
(identifique a questão e comente)

Obrigado!

Apêndice 3

QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS – QACI

**Mestrado Profissional em Gestão e Regulação
de Serviços Públicos de Saneamento Básico - ENSP/Fiocruz**

**Título: A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO E SUA RELEVÂNCIA NA
REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO**

**Mestrando: ROGÉRIO CASTOR CUNHA MATTOS
Orientador: Dr. ALCEU DE CASTRO GALVÃO JUNIOR**

Agência Reguladora:		
Cidade/UF:		Data: / /
Respondente/cargo:		
End. de E-mail:		
Telefone (com DDD):		

O quadro abaixo visa avaliar o funcionamento dos controles internos da Agência Reguladora de Saneamento Básico acima identificada. Baseado na metodologia do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO, é composto por afirmativas, agrupadas conforme elementos (Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividades de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento).

Conforme autorização formal do dirigente da Agência, dados estatísticos quanto ao resultado da pesquisa serão divulgados sem a identificação direta da Agência a que se referem, sendo garantido o sigilo absoluto e resguardado o nome do respondente.

Para os fins da presente avaliação, e conforme a IN Conjunta CGU/MO nº 01/2016, considera-se Controles Internos de Gestão o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de accountability; o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

ORIENTAÇÕES PARA PREENCHIMENTO:

- Para cada afirmativa dentro de cada elemento, a Agência deverá indicar um valor na escala de 0 a 4, assinalando um “X” na coluna “VALORES” de acordo com a percepção dos avaliadores. Para fins de posicionamento da opinião na escala de valores, deve-se considerar a seguinte escala de valores:
 - (0) Não é possível responder ou não se aplica:** Significa que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da Agência, ou que não é aplicável.
 - (1) Totalmente inválida:** Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente não observado no contexto da Agência.
 - (2) Parcialmente inválida:** Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Agência, porém, em sua minoria.
 - (3) Parcialmente válida:** Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Agência, porém, em sua maioria.
 - (4) Totalmente válida:** Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado no contexto da Agência.
- Deve-se indicar valor para todas as afirmativas. Caso uma determinada afirmativa não seja passível de avaliação, ou não seja aplicável, deve ser indicado o valor 0;

- Para analisar as afirmativas constantes do quadro, devem-se reunir pessoas que representem as áreas estratégicas, podendo, inclusive, participar representantes da unidade de Auditoria Interna, caso exista na estrutura do órgão, desde que a participação da Auditoria Interna não interfira na sua independência para avaliar a gestão;
- Com base nas informações do quadro, é possível realizar análise concisa dos pontos que considerar de maior relevância no seu contexto ou mereçam explicações adicionais. A análise crítica poderá ser feita na forma de texto adicional, ao final do quadro de avaliação, identificando o número da questão objeto da análise.
- O tempo estimado para o preenchimento do questionário é de 45 minutos.

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS A SEREM AVALIADOS		VALORES				
Ambiente de Controle		0	1	2	3	4
1. A alta direção percebe os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos da Agência e dão suporte adequado ao seu funcionamento.						
2. Os mecanismos gerais de controle instituídos são percebidos por todos os servidores e colaboradores nos diversos níveis da estrutura da Agência.						
3. A comunicação dentro da Agência é adequada e eficiente.						
4. Os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais.						
5. Quando do aparecimento de demandas urgentes, a Agência mantém os ritos de análise estabelecidos, mesmo com prazos mais exíguos.						
6. Há mecanismos que garantem ou incentivam a participação dos servidores e colaboradores, dos diversos níveis da estrutura, na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou do código de ética ou conduta.						
7. Existe adequada segregação de funções nos processos e atividades (separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução e controle).						
8. As delegações de autoridade e competência são acompanhadas de definições claras das responsabilidades.						
9. É prática na Agência a rotatividade regular de responsável pela gestão de processos e/ou contratos considerados de alto risco para ocorrência de erros, fraudes ou desvios.						
10. Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados						
11. A direção, superintendentes e coordenadores orientam seu pessoal regularmente quanto às suas responsabilidades relativas aos controles internos.						
12. Os servidores, colaboradores e estagiários têm ciência das suas responsabilidades de zelar pelos controles internos.						
13. Os servidores, colaboradores e estagiários têm ciência de como suas funções se inter-relacionam com outras, internas e externas, e de que impactam no resultado geral da Agência.						
14. A Agência fomenta e incentiva cultura organizacional que enfatiza a importância da Integridade pessoal e profissional em acordo com os princípios éticos e com apoio à manutenção adequada dos controles internos. (Isso pode ser observado em normas estabelecidas, reuniões, discussões pessoais e exemplos de atividades do cotidiano)						
15. Há compromisso na Agência em reunir, desenvolver e manter colaboradores competentes e com habilidades e formação necessárias para o desempenho apropriado de funções.						
Avaliação de Risco		0	1	2	3	4
16. Os objetivos e metas da Agência estão claramente definidos e formalizados, sendo de conhecimentos de todos (servidores, colaboradores e estagiários).						
17. Os objetivos e metas da Agência, quanto ao atingimento, são acompanhados e avaliados regularmente.						
18. Há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas.						

19. É prática o diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los.					
20. É prática a definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão.					
21. A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo.					
22. Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão.					
23. Não há ocorrência de fraudes, erros e perdas que sejam decorrentes de fragilidades nos processos internos das unidades organizacionais da Agência.					
24. Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos.					
25. Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores; e os controles estabelecidos são sempre observados.					
Atividades de Controle - Questões Gerais	0	1	2	3	4
26. Existem políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da Agência, claramente estabelecidas.					
27. As atividades de controle adotadas pela Agência são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo.					
28. As atividades de controle adotadas pela Agência possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação.					
29. As atividades de controle adotadas são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionadas com os objetivos de controle.					
Atividades de Controle - Questões Específicas	0	1	2	3	4
30. Os processos da Agência estão devidamente mapeados e esses mapeamentos estão atualizados conforme os fluxos e controles efetivamente praticados.					
31. Há procedimentos estabelecidos de autorização e aprovação de operações, transações e eventos; e esses procedimentos são claramente comunicados, respeitados e documentados.					
32. Há critérios estabelecidos e observados para acesso a recursos (valores financeiros, bens patrimoniais e materiais de consumo), conforme necessidade de uso, valor e vulnerabilidade.					
33. A execução dos processos e projetos da Agência é regularmente supervisionada, com realização de procedimentos de verificação de conformidade entre o pretendido/estabelecido e o efetivamente realizado, com avaliação do desempenho operacional.					
34. A Agência possui Política de Segurança da Informação e Comunicação estabelecida, que é de amplo conhecimento e observada por todos.					
35. Existem controles estabelecidos de acesso, físicos e virtuais, a sistemas e equipamentos de Tecnologia de informação, conforme responsabilidade de cargo ou função; e esses controles são observados regularmente.					
Informação e Comunicação	0	1	2	3	4
36. A informação relevante para a Agência é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente às pessoas adequadas.					
37. As informações consideradas relevantes são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas.					
38. A informação disponível para as unidades internas e pessoas da Agência é apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível.					
39. A informação divulgada internamente atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da Agência, contribuindo para a execução das responsabilidades de forma eficaz.					
40. A comunicação das informações perpassa todos os níveis hierárquicos da Agência, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura.					

Monitoramento Contínuo	0	1	2	3	4
41. Os controles internos da Agência são constantemente monitorados pela gestão da Agência, para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo.					
42. Os controles internos da Agência têm sido considerados adequados e efetivos pelas avaliações sofridas pela gestão da Agência.					
43. Os controles internos da Agência têm contribuído para a melhoria de seu desempenho.					
Monitoramento Independente	0	1	2	3	4
44. Por meio de auditorias regulares, os controles internos têm sido monitorados pelos órgãos de controle (Auditoria Interna/Controladoria do Estado/Tribunal de Contas) para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo.					
45. Nas auditorias sofridas pelos órgãos de controle (Auditoria Interna/Controladoria do Estado/Tribunal de Contas), os controles internos têm sido considerados adequados e efetivos nas avaliações; sendo que resultam quase sempre em nenhuma ou poucas recomendações de melhoria quanto aos controles internos.					
46. As auditorias realizadas pelos órgãos de controle (Auditoria Interna/Controladoria do Estado/Tribunal de Contas), têm contribuído para melhoria dos controles internos.					
Análise Crítica e Comentários Relevantes (identifique a(s) afirmativa(s) a analisar ou comentar):					

APÊNDICE 4



AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA ACADÊMICA

Através do presente instrumento, solicitamos da direção desta _____

(nome da agência)

autorização para realização de pesquisa; integrante dos trabalhos realizados no âmbito do **Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Serviços Públicos de Saneamento Básico – 2017/2018**, programa educacional vinculado à **Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP**; do pesquisador **ROGÉRIO CASTOR CUNHA MATTOS**, orientado pelo PROFº DR. ALCEU DE CASTRO GALVÃO JUNIOR, tendo como título preliminar **“A ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO E SUA RELEVÂNCIA NA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO”**.

Declaramos que a coleta de informações será feita por meio da aplicação de questionário, conforme modelo anexo, que, após análise e sendo garantido o sigilo absoluto e resguardados os nomes dos participantes; comporá dissertação cuja divulgação terá finalidade acadêmica.

Brasília, 22 de agosto de 2018.

Pesquisador

Prof. Orientador

Deferido () Indeferido ()

Dirigente da Agência

(Assinatura e carimbo)