



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

PAULO SISNANDO RODRIGUES DE ARAUJO

UM MODELO DE FISCALIZAÇÃO PARA SUBSIDIAR O TCU
NA AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS
REGULADORAS NO DEVER DE GARANTIR A QUALIDADE
NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Brasília – DF
2011

PAULO SISNANDO RODRIGUES DE ARAUJO

UM MODELO DE FISCALIZAÇÃO PARA SUBSIDIAR O TCU
NA AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS
REGULADORAS NO DEVER DE GARANTIR A QUALIDADE
NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Projeto de artigo científico apresentado à
Comissão de Coordenação do Curso de Pós-
Graduação em Controle Externo – PGCE do
Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de
Contas da União como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista em Controle
Externo, área regulação.

Orientador: Mauricio de Albuquerque Wanderley

Brasília – DF
2011

RESUMO

A qualidade dos serviços públicos vem sendo bastante questionada pela sociedade, gerando um grande número de reclamações junto aos órgãos de defesa do consumidor e aos centros de atendimento das agências reguladoras. Os serviços públicos de infraestrutura envolvem grandes investimentos, são responsáveis por uma grande parcela do produto interno bruto – PIB de nosso país e têm grande impacto na sociedade brasileira. O Estado, por intermédio das agências reguladoras, tem a obrigação de fiscalizar a prestação dos serviços públicos, a fim de garantir que as prestadoras atendam todos os requisitos de qualidade definidos na legislação e no contrato e que a oferta dos serviços ocorra de forma satisfatória aos usuários. O Tribunal de Contas da União – TCU constitucionalmente tem a atribuição de avaliar o desempenho das agências reguladoras, de modo a contribuir para o aprimoramento do processo regulatório desenvolvido pelas agências. Este trabalho objetiva elaborar um modelo de fiscalização para o TCU avaliar a atuação das agências reguladoras de infraestrutura em relação ao controle da qualidade da prestação dos serviços públicos, mediante auditoria operacional. O modelo proposto indicou flexibilidade quanto à forma de abordar os objetivos de cada auditoria e a realidade de cada agência reguladora.

Palavras-chave: regulação, serviços públicos, TCU, qualidade.

ABSTRACT

The quality of public services has been widely questioned by society, generating a large number of complaints to consumer protection bodies and call centers of regulatory agencies. Public services involve large infrastructure investments, are responsible for a large portion of the gross domestic product-GDP of our country and have great impact on Brazilian society. The State, through their regulatory agencies, has the obligation to supervise the provision of public services in order to ensure that service providers meet all the quality requirements set out in legislation and in the contract and that they are provided satisfactorily to users. The Tribunal de Contas da União-TCU constitutionally has the duty to evaluate the performance of the regulatory agencies, so as to contribute to the improvement of the regulatory process developed by agencies. This article aims to draw up a supervisory model for TCU to evaluate the infrastructure regulatory agencies in its performance of quality control of the provision of public services, through operational audit. The proposed model indicated flexibility as to how to address the objectives of each audit and the reality of each regulatory agency.

Key words: Regulation, TCU, quality, public services.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. METODOLOGIA.....	10
3. QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	10
4. O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA GARANTIA DA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	12
5. FUNÇÕES REGULATÓRIAS NO CONTROLE DA QUALIDADE	14
6. O CONTROLE EXTERNO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PELO TCU.....	18
7. PROPOSTA DE MODELO DE FISCALIZAÇÃO DO TCU NA ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS PARA GARANTIR A QUALIDADE DOS SERVIÇOS	21
7.1 – Definição do Modelo.....	21
7.2 - Questões de Auditoria	24
7.3 – Tópicos Conclusivos sobre o Modelo de Auditoria Proposto	32
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
REFERÊNCIAS.....	36

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de Atuação do TCU e das agências reguladoras no controle da qualidade na prestação dos serviços públicos

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Questões e Subquestões do Modelo de Auditoria

1. INTRODUÇÃO

A qualidade dos serviços públicos oferecidos pelas prestadoras de telecomunicações, energia elétrica, aviação, entre outras, vem sendo bastante questionada pela sociedade, gerando um grande número de reclamações junto aos órgãos de defesa do consumidor e aos centros de atendimento das agências reguladoras. Só na Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel foram registradas em 2010 aproximadamente 1,6 milhão de reclamações referentes aos diversos serviços de telecomunicações.

O questionamento da sociedade sobre a qualidade dos serviços públicos de infraestrutura vem encontrando eco nas casas legislativas, órgãos de defesa do consumidor, órgãos de controle, bem como na mídia, como pode ser observado nas questões de atraso de voos, atendimento de reclamações de telefonia celular, interrupção do fornecimento de energia elétrica, qualidade das estradas brasileiras, etc. Assim, observa-se que essa é uma questão atual e de grande interesse da sociedade.

Os serviços públicos de infraestrutura envolvem grandes investimentos, são responsáveis por uma grande parcela do produto interno bruto – PIB de nosso país e abrangem a maioria da sociedade brasileira. Assim, esses serviços possuem grande impacto na sociedade brasileira, sendo que o seu bom funcionamento é condição indispensável para desenvolvimento do país (ARAUJO, 2006), e deve ser perseguido pelos prestadores de serviço e garantido pela atuação das agências reguladoras.

Os órgãos reguladores devem manter o equilíbrio entre os interesses dos prestadores de serviços, dos usuários e do governo, sendo que uma de suas principais competências é a função de garantir a qualidade na prestação dos serviços aos usuários, preceito esse definido na Constituição Federal. O contrato de concessão, apesar de ser assinado entre o Estado e a concessionária, representa uma relação trilateral entre Estado, prestadora e usuário, onde esse último é o destinatário final dos serviços concedidos.

O Tribunal de Contas da União – TCU constitucionalmente tem a missão de acompanhar a atuação das agências reguladoras e por meio de suas deliberações, contribuir para o aprimoramento do processo regulatório desenvolvido pelos entes reguladores (BRASIL, 1988, 1992).

A atuação do controle externo sobre as agências reguladoras surgiu com a criação dessas entidades a partir de 1997, quando conceitos como autonomia e independência das agências e controle externo ainda não estavam consolidados, sendo temas de intensos debates

entre especialistas do Direito, da Economia e de outras ciências relacionadas ao processo de regulação.

Embora atualmente esse debate seja menos intenso, e já exista produção científica sobre as competências de um órgão regulador e da atuação do controle externo desenvolvido pelo TCU, ainda há questionamentos sobre o papel do Tribunal de Contas, inclusive havendo propostas em Projetos de Leis apresentados ao Congresso Nacional para limitar o controle exercido pelo TCU junto às agências reguladoras (BRASIL, 2004a).

Na produção científica nacional consultada não foram encontrados trabalhos específicos sobre atuação dos reguladores relacionada à qualidade na prestação dos serviços públicos, nem da atuação do controle externo sobre essa missão das agências. Assim, neste trabalho buscou-se abordar esse aspecto ainda não tratado de forma mais incisiva pela comunidade acadêmica.

O objetivo deste trabalho é propor um modelo de fiscalização para subsidiar o controle externo exercido pelo TCU na avaliação da atuação das agências reguladoras na sua função de garantir a qualidade na prestação dos serviços públicos de infraestrutura aos usuários e contribuir para a melhoria da qualidade desses serviços.

Neste trabalho buscou-se então responder a pergunta: Como o TCU pode fiscalizar a atuação dos órgãos reguladores na sua função de garantir a qualidade na prestação dos serviços públicos?

Para tanto, o artigo está estruturado em oito capítulos, considerando esta introdução, onde são discutidos os tópicos necessários para responder a pergunta acima e balizar a elaboração de um modelo de fiscalização pra subsidiar o trabalho do TCU.

O capítulo 2 descreve a metodologia utilizada na elaboração deste trabalho. O capítulo 3 trata do conceito de qualidade na prestação de serviço público e a obrigação do Estado, assim como daqueles a quem lhes foi delegado, de prestar o serviço adequado aos usuários. O capítulo 4 aborda o papel das agências reguladoras no controle da qualidade dos serviços dentro do cenário de delegação da execução dos serviços públicos, enquanto no capítulo 5 são analisadas as funções regulatórias desempenhadas pelas agências na sua missão de garantir a qualidade dos serviços prestados. O capítulo 6 discute o controle externo da atividade regulatória pelo TCU. O modelo proposto é abordado no capítulo 7, que é seguido pelas considerações finais sobre o presente trabalho.

2. METODOLOGIA

O trabalho se desenvolveu por meio de uma pesquisa bibliográfica, em revistas científicas e livros que tratam de agências reguladoras, serviços públicos delegados, qualidade desses serviços e controle externo da administração pública. E, em um segundo momento, por meio de pesquisa documental, foram analisados as leis e os normativos das agências reguladoras como forma de obter subsídios de como esses órgãos podem e devem atuar em relação à garantia da qualidade do serviço público. Também foram observados normativos do TCU para verificar quais os instrumentos que o Tribunal dispõe e que podem ser aplicados na proposta do modelo de controle. Por último, foram analisados trabalhos já realizados pelo Tribunal com intuito de avaliar o desempenho das agências, em especial aqueles relacionados a fiscalizações de questões associadas à prestação de serviços públicos.

3. QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Antes de se discutir a questão da qualidade na prestação dos serviços públicos, é oportuno trazer à baila noções sobre serviço público. Conceituar serviço público não é uma missão fácil, tanto é que doutrinariamente vários autores o delimitam de formas diferentes (DI PIETRO, 2005; GASPARINI, 2009; MEIRELLES, 1997), ora mais amplas, ora mais restritas. No entanto, pode-se defini-los, a partir de pontos comuns no conceito dos diversos autores, como serviços que são prestados à população pelo Estado ou por seus delegados, para satisfazer as necessidades essenciais da coletividade.

Segundo Meirelles (1997, p.297), “Serviço Público é 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.”

De acordo com Grotti (2003, p.43-47), existem três correntes doutrinárias distintas que auxiliam na delimitação da noção de serviço público: orgânica ou subjetiva; objetiva, material ou funcional; e formal. Ainda consoante Grotti (2003), tais concepções, isoladas ou conjuntamente não permitem obter conceito único ou pacífico sobre serviço público, destaca também que serão serviços públicos as atividades assim definidas na Constituição Federal de 1998 ou na lei ordinária. Amaral (2002, p.17) também considera que “serviço público” é o

que o ordenamento jurídico de um dado país diz que é. A Constituição Brasileira atribui determinadas atividades ao Poder Público. Entre essas atividades estão os “serviços públicos”.

No caso específico deste trabalho, serão abordados os serviços públicos relacionados às necessidades coletivas de infraestrutura como telecomunicações, energia elétrica e transporte. Alguns autores (DI PIETRO, 2005; OLIVEIRA, 2003) defendem que é condição para ser classificada como serviço público que lei atribua a titularidade da atividade ao Poder Público. No caso de atividades que atendam às necessidades coletivas de infraestrutura, essa previsão consta no artigo 21, XI e XII, c/c artigo 175, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que atribui à União a competência de prestá-los direta ou indiretamente, mediante concessão ou permissão.

Ressalta-se que a classificação de um serviço como público, ainda mais expressamente na Constituição Federal, o coloca em um patamar diferenciado dos demais serviços prestados à sociedade, e assim, os requisitos na prestação dos mesmos devem ser ainda maiores para atender os interesses da coletividade. A própria Constituição, em seu artigo 175, § 4º, estabelece a previsão legal de a União ou de o prestador delegado manter o serviço adequado.

Vários autores elencam os requisitos que devem ser observados na prestação dos serviços públicos (DI PIETRO, 2005; GASPARINI, 2009), e justificam que a concepção de serviço adequado enquadra-se em um dos requisitos de um serviço público. Corrobora esse aspecto os termos do artigo 6º, § 1º da Lei 8.987 (BRASIL, 1995), que define serviço adequado como sendo “o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas.” Essas condições caracterizam os pressupostos da adequação do serviço que visam, segundo Grotti (2003, p. 257), “a assegurar a qualidade do serviço”.

Pode-se entender, segundo Gasparini (2009), que todos esses aspectos, exceto o da modicidade tarifária, referem-se à qualidade na prestação do serviço público. Destaca-se que, embora não haja uma convergência total entre os doutrinadores em relação à definição do que seja qualidade na prestação de serviços públicos, é unânime a questão da obrigatoriedade de que os serviços públicos tenham que ser prestados com qualidade, sendo inclusive dever de o Estado intervir caso qualquer um dos requisitos da prestação dos serviços públicos não estejam sendo atendidos.

A Administração Pública deve exigir sempre o total cumprimento das obrigações dos contratos de concessão, entre elas a prestação adequada dos serviços, e aplicar, depois do devido processo legal, as penas cabíveis, caso os delegatários não estejam atendendo aos requisitos estabelecidos contratualmente.

Além disso, as leis específicas dos setores de infraestrutura, como a Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997), também trazem requisitos de qualidade que devem ser observadas na prestação dos serviços públicos, tais como padrões de qualidade na prestação dos serviços de telecomunicações compatíveis com as exigências dos usuários. Também as agências reguladoras, por meio de seus normativos, especificam os requisitos e metas de qualidade que devem ser observados pelas prestadoras dos serviços públicos.

4. O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA GARANTIA DA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Como preconizado pela Constituição Federal, cabe ao Estado, direta ou indiretamente, prestar os serviços públicos de infraestrutura e garantir, nos termos da Lei 8.987/1995 (BRASIL, 1995) e das leis específicas dos setores de infraestrutura, a prestação de serviço adequado aos usuários.

Conforme relata Oliveira (2003, p.112):

Em outras palavras, incumbe ao Poder Público, por intermédio dos órgãos integrantes de sua estrutura administrativa, zelar pelo controle da qualidade do serviço, mediante mecanismos de fiscalização adequados, de forma a assegurar aos usuários a prestação de serviços públicos adequados a uma tarifa módica.

Ressalta-se que, segundo a mesma autora, o Poder Público pode ser responsabilizado pelos danos oriundos da prestação de serviços públicos.

No cenário de desestatização adotado pelo Estado brasileiro, os serviços públicos de infraestrutura passaram a ser prestados por meio de empresas privadas, e o Estado passou do papel de executor para o de regulador desses serviços (SOUTO, 2002). Todavia, a titularidade dos serviços públicos permanece com o Estado, sendo delegada somente a sua execução às empresas.

Dentro desse modelo, foram criadas as agências reguladoras, que são autarquias independentes, com estrutura própria, com a função de garantir o funcionamento dos serviços públicos de infraestrutura no Brasil de acordo com requisitos inerentes a sua prestação (PÓ e ABRUCIO, 2006; PACHECO, 2006). Assim, ao assumir o papel do Estado na prestação dos serviços públicos, as empresas assumem também a obrigação de atender todos os requisitos na prestação dos mesmos. Entre esses requisitos, se inclui a qualidade de serviço, conforme destaca Bittencourt (2006, p.87):

Observa-se que o concessionário não deve apenas se preocupar com o modo, forma e condições de prestação do serviço, conforme descrito no art. 23, II, da Lei nº

8.987/95, mas também quando se trata da qualidade do serviço prestado à população. Cabe ao poder concedente aferir de acordo com o firmado contratualmente em razão do específico serviço, se os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço estão sendo alcançados (art 23, III, da Lei nº 8.979/95).

A Lei 8.078, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor – CDC (BRASIL, 1990), estabelece em seu artigo 22 que os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos, e que, nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista no CDC.

As empresas às quais foram delegados os serviços públicos, e, em especial, as empresas privadas, contudo, têm por objetivo a realização de lucro econômico na prestação dos serviços, por meio da minimização dos custos e maximização de receitas. As agências reguladoras devem controlar a prestação dos serviços públicos pelas delegatárias para que esses sejam prestados com qualidade, pois os interesses econômicos das empresas podem não favorecer o alcance dos requisitos de qualidade exigidos contratualmente para os diversos serviços públicos.

Enfatiza-se que algumas leis específicas para os setores de infraestrutura preveem expressamente a qualidade da prestação dos serviços como princípio a ser observado na regulação, como preconizam as leis de criação da Anatel, Lei 9.472/1997 (BRASIL, 1997), e da ANTT e da ANTAQ, Lei 10.233/2001 (BRASIL, 2001), enquanto outras não explicitam formalmente essa obrigação. No entanto, embora mesmo que não haja previsão na lei setorial, a Constituição Federal e a Lei 8.987/1995 impõem essa obrigação, além dos normativos de cada uma das agências, onde são estabelecidos mais detalhadamente metas de qualidade, direitos dos usuários, obrigações de universalização, entre outros requisitos.

Assim, o órgão regulador, seja agência reguladora ou qualquer outro ente da administração federal que desempenhe o papel de regulador, tem o poder-dever de garantir a qualidade na prestação dos serviços outorgados pela União, tomando as providências cabíveis junto às delegatárias.

Cabe à agência reguladora garantir o equilíbrio entre os interesses do governo, das empresas e dos usuários. Com a autonomia administrativa, compete às agências definirem em última instância dentro do Poder Executivo sobre temas regulatórios, destacado-se assim sua

vital importância para o bom desenvolvimento do setor de infraestrutura no Brasil, e, em especial, a garantia da prestação adequada dos serviços públicos à sociedade.

5. FUNÇÕES REGULATÓRIAS NO CONTROLE DA QUALIDADE

A qualidade dos serviços prestados pelas delegatárias de serviços públicos abrange todas as especificidades dos princípios do serviço público adequado, afetas à continuidade, regularidade, eficiência, atualidade e cortesia, bem como o seu objetivo final que é atender a sociedade de forma satisfatória. Muitas vezes, a qualidade dos serviços é associada somente à regulação técnica, com a fixação de metas quantitativas estipuladas nos contratos de concessão ou por normas do regulador.

Bittencourt (2006) destaca a necessidade da qualidade não ser somente avaliada por metas quantitativas: “Alerta-se para o fato de que, não poucas vezes, dependendo do serviço prestado, torna-se impossível analisar a qualidade do mesmo em dados quantitativos. Nessa situação, deve-se utilizar os parâmetros citados no inc.III do art.23 para aferir com clareza a qualidade do serviço executado.” (BITTENCOURT, 2006, p. 88)

O inciso III do art. 23 da Lei 8.987/95 cita como cláusulas essenciais do contrato de concessão os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço. Corrobora esse entendimento, o exemplo trazido por Blanchet (1997, p.112):

Pode ser tomada como exemplo a satisfação dos usuários, a qual pode ser mensurada quantitativamente em relação ao número de usuários que se manifestam satisfeitos mediante pesquisa de opinião ou número de reclamações em dado período, mas não pode ser medida em sua intensidade, inclusive porque não é só a satisfação individual, subjetiva, de cada usuário que interessa, mas a satisfação objetiva considerada impessoalmente. Naturalmente, quando, na mesma concessão, ambos os meios são compatíveis com o tipo de serviço – aferição com base em indicadores e em parâmetros–, ambos devem ser utilizados.

Destaca-se que nem sempre é possível aferir a qualidade do serviço somente por meio de fórmulas e indicadores técnicos, sendo também necessário o uso de outros recursos e critérios para avaliação da qualidade (BLANCHET, 1997). Pode-se buscar um arranjo de critérios técnicos e critérios subjetivos de avaliação, cujos indicadores devem ser previstos nos contratos e na regulamentação dos serviços pela agência reguladora, e devem ser discutidos com os usuários e concessionários previamente à sua implementação.

A atuação do Estado como regulador, disciplinando a prestação dos serviços públicos delegados, implica obrigações a serem desenvolvidas por esses entes reguladores em sua atividade, entre elas a de zelar pela qualidade dos serviços públicos. Para tanto, as agências

dispõem de funções normativa, fiscalizatória, sancionatória e mediadora de conflitos, essa última incorporando o atendimento às demandas dos usuários (SOUTO, 2002; DI PIETRO, 2005; OLIVEIRA, 2003, ARAGÃO, 2002).

O órgão regulador tem o poder/dever de normatizar sobre os serviços por ele regulados, em especial sobre temas de interesse da sociedade, entre os quais a qualidade da prestação dos serviços públicos. Segundo SOUTO (2002) uma norma será eficiente quando alcançar o equilíbrio entre os interesses dos consumidores (usuários do serviço público), dos prestadores e do poder público. Destaca-se que as normas emanadas pelo regulador devem seguir o preconizado na Constituição Federal e nas leis setoriais aplicáveis, refletindo as políticas públicas definidas para o setor, bem como considerando os aspectos técnicos, econômicos e sociais do impacto dessas normas no setor regulado.

Assim, as agências reguladoras devem disciplinar, por meio de seus atos normativos, a prestação dos serviços públicos, e em especial, no tema deste trabalho, a qualidade dos serviços, buscando garantir o equilíbrio entre os interesses dos atores envolvidos e a efetividade de seus normativos, de modo a permitir que os prestadores busquem sempre garantir a qualidade dos serviços e que os usuários fiquem satisfeitos com a prestação.

A Lei 8.987/1995, em seu art. 6º, apenas elenca os princípios do serviço adequado, não cabendo à lei definir cada princípio, haja vista as características específicas e peculiaridades de cada um dos serviços públicos de infraestrutura. Nesse sentido, cada agência reguladora deve emitir regulamentos com intuito de definir o que é qualidade para cada um dos serviços, os requisitos a serem observados pelas prestadoras, os direitos e deveres dos usuários e das empresas delegatárias, bem como os índices ou metas a serem atingidos pelas empresas, devendo, quando aplicável, serem considerados critérios que verifiquem, além dos indicadores técnicos, medidas de avaliação da satisfação dos usuários. É por meio da regulamentação que são esclarecidos, além dos aspectos já previstos nos contratos de concessão e permissão ou termos de autorização, outros requisitos específicos que deverão ser observados na prestação dos serviços.

Após a definição dos requisitos a serem observados, cabe ao Estado fiscalizar e acompanhar a prestação dos serviços pelas empresas. A fiscalização a cargo das agências reguladoras é uma das principais funções que possibilitam assegurar a qualidade dos serviços. Na fiscalização é importante também considerar a participação dos usuários, por meio de suas reclamações e denúncias, ou por intermédio de suas entidades representativas. Bittencourt (2006, p. 94) defende em sua obra a participação efetiva dos usuários na fiscalização realizada pelas agências:

No que se refere à prestação de serviços públicos, a participação do usuário, parte diretamente interessada na prestação de um serviço adequado, torna-se imprescindível para se alcançar os resultados concretos esperados. Assim, na mesma trilha, a inserção do usuário no processo de fiscalização permite o controle da prestação do serviço público, tanto no aspecto de validade de atos praticados como na efetividade do serviço usufruído.

Outra função importante é o poder disciplinar das agências reguladoras por meio de medidas sancionadoras tomadas em caso de descumprimentos das obrigações contratuais observados nas fiscalizações realizadas ou por outros meios. Não teria sentido a agência reguladora definir e fiscalizar a prestação dos serviços, se não tivesse também a competência para sancionar as falhas constatadas na execução dos serviços. Segundo Marques Neto (2000, apud Bittencourt, 2003, p.103) o dever de sancionar da agência reguladora tem papel essencial na prestação do serviço:

Isso não só por constituir a punição de um requisito de eficácia da atividade regulatória, mas também porque é primacialmente pelo poder de sanção que o órgão regulador se afirma frente aos atores privados regulados (concessionários, permissionários, autorizados, etc.) e perante os administrados (consumidores). Sem a ameaça potencial de sanção, resta fragilizada a autoridade regulatória. Sem perceber a capacidade coercitiva do regulador, sente-se o administrado desamparado.

A prestadora de serviço que não cumpre os dispositivos do contrato de concessão ou requisitos regulamentares deve ser punida de forma que haja um incentivo para que a delegatária não reincida nas infrações, e busque sempre prestar o serviço adequado e de forma satisfatória, atendendo no mínimo as metas e os parâmetros estabelecidos para aquele serviço.

Observa-se assim que as três dimensões na atuação dos órgãos reguladores (regulamentar, fiscalizar e sancionar) se aplicam na sua função de garantir a qualidade na prestação dos serviços públicos.

Existe, no entanto, outro aspecto fundamental na qual se inserem diretamente os usuários desses serviços, que é a função de mediação de conflitos entre partes envolvidas na prestação dos serviços e de ouvidoria de denúncias e reclamações de usuários (OLIVEIRA, 2003). Na verdade, a participação do usuário em todo o processo de controle de qualidade do serviço é fundamental, devendo sempre a Administração Pública, além de considerar as demandas e os interesses do mesmo, estimular a participação da sociedade nas suas atividades de regulação, pois essa é uma opção que favorece o controle social sobre a prestação dos serviços seja efetivamente adequada aos usuários.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece a participação do usuário no § 3º do art. 37:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Além disso, leis ordinárias colocam a defesa dos usuários como uma das atribuições das agências reguladoras. A Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1996) insere a defesa do consumidor como um dos princípios constitucionais que devem ser observados na regulação. A Lei 8.987/95 (BRASIL, 1995) traz um capítulo específico sobre direitos e obrigações dos usuários.

Observa-se então que os usuários têm papel fundamental no processo regulatório desenvolvido pelas agências reguladoras, seja fazendo contribuições às normas que irão disciplinar os serviços, seja no auxílio na fiscalização dos serviços públicos exercendo o controle social ou na efetividade das ações sancionatórias. Os usuários, por meio de suas reclamações e demandas, servem de “termômetro” para indicar o grau de satisfação com o serviço prestado, fornecendo os subsídios para agência constatar se houve realmente prestação adequada do serviço. Assim, os usuários são uma dimensão que está relacionada intrinsecamente com a qualidade dos serviços, pois são para eles que os serviços públicos são prestados.

A atuação da agência reguladora ao zelar pela qualidade da prestação de serviços públicos deve também ter um enfoque voltado ao usuário, particularmente nos serviços de infraestrutura, dada sua importância e essencialidade a toda sociedade, bem como as características desses setores serem prestados por monopólios ou oligopólios.

O regulador deve manter-se equidistante dos interesses dos grupos de pressão, sejam eles prestadores, governo ou usuários (SOUTO, 2002). No entanto, dado que os usuários são menos organizados nessa relação, por seu caráter difuso e pela dificuldade de articulação para defender seus interesses, e, considerando também que existem determinações legais nesse sentido, surge outra função essencial das agências reguladoras que é a educação dos usuários.

As agências, para tanto, devem divulgar os direitos e deveres dos usuários, bem como estimular sua participação no processo de regulação, com instrumentos que permitam captar e absorver o interesse dos mesmos nesse processo de regulação, promovendo dessa forma o controle social.

Essa função é imprescindível, principalmente nos setores de infraestrutura, devido à complexidade técnica dos temas tratados na regulação desses setores, pois colocam os usuários em uma posição ainda mais desfavorável no relacionamento com as prestadoras de serviços e até mesmo com os órgãos reguladores.

Observou-se, dessa forma, que, no controle da prestação dos serviços públicos, cabe à agência desempenhar as funções regulamentadora, fiscalizadora, sancionadora e mediadora de conflitos, incluindo-se os aspectos de educação e defesa dos direitos dos usuários, de forma a garantir aos mesmos que sejam prestados serviços com a qualidade desejada, atendendo aos requisitos previstos na legislação e propiciando a satisfação dos usuários.

6. O CONTROLE EXTERNO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PELO TCU

A fiscalização das agências reguladoras pelo TCU, órgão de controle externo, é tema controverso que vem se ajustando com o passar dos anos, tendo em vista a inovação administrativa criada com as agências reguladoras, sua independência em suas decisões. Essa discussão remete às atividades-fim das agências, ou seja, às atividades regulatórias, pois nas atividades-meio, como contratação de pessoal e licitações e contratos administrativos não se questiona a competência do TCU. Vários doutrinadores já escreveram sobre o tema (GOMES, 2006; SOUTO, 2002; ZYMLER e ALMEIDA, 2005).

O Tribunal de Contas da União é um órgão auxiliar do Congresso Nacional e tem por missão assegurar a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos, em benefício da sociedade. O artigo 70 da Constituição Federal prevê:

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. (BRASIL, 1988)

Já o artigo 71 estabelece que o Controle Externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que tem entre suas competências a de 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 outras entidades.

A autonomia dada às agências reguladoras no novo ambiente administrativo, traz maior responsabilidade, como transparência e prestação de contas a sociedade, conforme destacado por Gomes, Coutinho, Wanderley (2008, p.12):

As agências reguladoras criadas nesse novo arranjo institucional receberam elevado grau de autonomia para que pudessem implementar com credibilidade as políticas, de modo a conferir estabilidade ao marco regulatório. A independência das agências, por sua vez, representa maior possibilidade de captura, seja pelo ente regulado, seja por grupos específicos de consumidores, em detrimento dos princípios regulatórios de equidade, eficiência produtiva e eficiência alocativa, o que exige robusto sistema de accountability governamental. No regime democrático e republicano, a delegação de poderes que visa a garantir a independência dos agentes administrativos requer, obrigatoriamente, para o balanceamento das forças, a adequada prestação de contas sobre a utilização desses poderes.

Assim, as agências reguladoras, mesmo tendo em lei asseguradas sua independência administrativa e autonomia financeira e funcional, enquadram-se nas unidades administrativas que devem ser fiscalizadas pelo TCU. Para tanto, o artigo 70 da Constituição Federal estabelece que o Controle Externo possa ser realizado por meio de fiscalização operacional das entidades observando-se, entre outros, o critério da economicidade.

A definição de economicidade também sofre variações entre os diversos doutrinadores do Direito Administrativo Brasileiro. No entanto, podemos considerar uma definição mais ampla e que incorpora uma visão de desempenho dos órgãos públicos, analisando o custo e o benefício das atividades realizadas e os resultados obtidos, abordando os aspectos de eficiência e eficácia, e assim a busca da obtenção dos melhores resultados a partir dos recursos disponíveis (BUGARIN, 1998).

O TCU pode fiscalizar a atuação as ações das agências reguladoras, a fim de avaliar, por intermédio das auditorias operacionais, suas ações quanto a aspectos de economicidade, efetividade, eficiência e eficácia, e promover deliberações que visem aprimorar os procedimentos das agências, ou seja, avaliar o desempenho desses entes frente as suas competências legais e regimentais.

Gomes (2003) destaca que as auditorias de desempenho realizadas por entidades de controle podem, entre outros aspectos, avaliar a qualidade de serviço, onde o sucesso na verificação desse critério pode ser mensurado pelo grau de atendimento às expectativas razoáveis dos usuários ou da sociedade. Nessas auditorias, também podem ser utilizados outros critérios como o atendimento de metas, que abrangem, entre outras, a qualidade do serviço. Nesse sentido, um dos critérios que podem ser observados em auditorias operacionais realizadas por órgãos de controle é a qualidade na prestação dos serviços públicos.

O controle externo exercido pelo TCU sobre a regulação e os entes reguladores não é uma opção dada ao Tribunal de Contas, mas sim um dever constitucional e legal da Corte de

Contas. Considerando que a garantia da qualidade na prestação dos serviços delegados pela União é uma atribuições das agências reguladoras, é dever do TCU fiscalizar o desempenho das agências reguladoras nesse seu papel.

Destaca-se que o TCU não exerce a função reguladora, pois suas decisões não podem ter o objetivo de assumir essa função das agências, mas sim verificar a atuação das agências reguladoras em sua missão, observando se elas estão exercendo as competências previstas por lei, dentro dos critérios de eficiência, economicidade, efetividade e eficácia. A atuação do TCU por intermédio das fiscalizações realizadas busca contribuir para o aprimoramento das atividades das agências reguladoras, tornando assim mais forte e estável o ambiente regulatório brasileiro, objetivando sempre a melhoria da atividade de regulação dos serviços públicos.

Pode-se exemplificar essas atuações de controle externo por meio dos trabalhos já realizados pela Corte de Contas Brasileira, tais como, as auditorias realizadas sobre a tarifa social dos serviços de energia elétrica, que analisou se os descontos concedidos por lei estavam beneficiando as parcelas mais pobres da população, e sobre a universalização dos serviços de telecomunicações, que observou em que medida a reforma do setor de telecomunicações contribuiu para a democratização desses serviços e verificou a atuação da Anatel na fiscalização das metas de universalização (BRASIL, 2003; BRASIL, 2004c).

O TCU, com a criação das agências reguladoras e com o processo de desestatização dos serviços públicos, estruturou-se para que pudesse desempenhar seu papel constitucional nesse novo cenário administrativo (MARTINS et al, 2005). Durante esse período, foram realizados diversos trabalhos nas agências de infraestrutura com maior destaque para os setores de energia, transporte terrestre e telecomunicações. Além de outras atividades, foram realizadas diversas auditorias operacionais, que deram ao TCU um bom conhecimento na utilização desse instrumento de fiscalização em agências reguladoras, e proporcionaram resultados bem produtivos (VIEIRA, 2008; ZYMLER e ALMEIDA, 2005).

Dado o universo de aspectos que pode ser fiscalizado pelos órgãos de controle, o TCU busca em suas ações focar nos temas mais relevantes da atuação de cada uma das agências reguladoras.

A figura 1 busca retratar um modelo que incorpora as funções regulatórias das agências no controle da qualidade dos serviços públicos e o papel do TCU no controle das agências.



Figura 1: Papel do TCU e das agências reguladoras no controle da qualidade dos serviços públicos

7. PROPOSTA DE MODELO DE FISCALIZAÇÃO DO TCU NA ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS PARA GARANTIR A QUALIDADE DOS SERVIÇOS

7.1 – Definição do Modelo

A agência reguladora, conforme já mencionado, tem o dever de zelar pela qualidade dos serviços públicos prestados aos usuários, e, para esse fim, desempenha as funções regulatórias descritas anteriormente. O TCU pode verificar como os agentes reguladores estão

desempenhando essas funções regulatórias, considerando em especial os princípios da economicidade, efetividade, eficiência e eficácia.

O Tribunal dispõe de vários instrumentos para realizar seu trabalho de controle, como acompanhamentos, tomadas de contas, inspeções e auditorias. Entende-se que a auditoria operacional pode ser o principal instrumento de fiscalização para ser utilizado pelo TCU nessa avaliação da atuação dos órgãos reguladores na garantia da qualidade dos serviços prestados, especialmente em um processo investigativo e de análise do desempenho das agências reguladoras. Conforme definição do Manual de Auditoria Operacional do TCU a Auditoria Operacional é:

Auditoria operacional – ANOp é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. (BRASIL, 2010)

Gomes (2003) destaca em seu trabalho que as auditorias operacionais (de desempenho) já desenvolvidas pelo TCU permitiram que o Tribunal contribuísse para a melhoria da efetividade da atuação dos órgãos reguladores, bem como, juntamente com outros trabalhos realizados pela corte de contas, desempenharam um papel importante no modelo regulatório brasileiro. Podem-se citar como exemplos as auditorias operacionais sobre a eficácia da tarifa social de energia elétrica e da universalização dos serviços de telecomunicações (BRASIL, 2002; BRASIL, 2004c).

A auditoria operacional como ferramenta para avaliar a efetividade, eficácia, efetividade e economicidade das ações desenvolvidas por entes reguladores e outros entes governamentais relacionados à regulação também vem sendo utilizados com sucesso por outras entidades de fiscalização superiores de outros países, como o GAO (*General Accounting Office*) dos Estados Unidos e o NAO (*National Auditing Office*) do Reino Unido.

Das definições de auditoria operacional e dos resultados obtidos com sua utilização pelo TCU, verifica-se que esse tipo de auditoria representa o instrumento de fiscalização indicado para a análise da atuação das agências reguladoras em determinados aspectos de sua missão. Por esse motivo, o modelo de fiscalização, a seguir proposto, baseia-se neste instrumento para a avaliação da atuação das agências para garantir a qualidade na prestação dos serviços públicos.

A auditoria operacional, assim como outros trabalhos investigativos, necessita da definição de seu escopo de forma objetiva e limitada aos interesses da fiscalização a fim de lograr sucesso e atender aos objetivos propostos. Um dos aspectos que propiciam um bom

resultado a uma auditoria operacional é a fase de planejamento, onde são discutidos os objetivos da auditoria, as técnicas a serem empregadas e as questões que devem ser respondidas durante a execução dos trabalhos (BRASIL, 2010a).

As questões de auditoria devem englobar o escopo da auditoria e propiciar respostas aos objetivos elencados. No caso do tema deste trabalho, o objetivo da auditoria seria verificar como as agências reguladoras atuam para garantir a qualidade dos serviços prestados, e para tanto, devem ser consideradas as funções regulatórias desempenhadas pela agência para esse fim que são regulamentação, fiscalização, sanção e relacionamento com o usuário. Neste trabalho, entende-se como relacionamento com o usuário as funções de mediação de conflitos dos usuários com as empresas, atendimento às demandas e às reclamações dos usuários, participação dos usuários nas atividades regulatórias (audiência e consulta pública, regulamentação, fiscalização e sanção) e educação ao usuário.

Ao elaborar as questões de auditoria, deve ser observado, além das funções regulatórias descritas, o objetivo da auditoria que é avaliar a atuação do órgão regulador no controle da qualidade da prestação dos serviços, dentro dos critérios de efetividade, economicidade, eficiência e eficácia das ações empreendidas pelas agências. Além das questões de auditoria principais, podem ser elaboradas subquestões de forma a melhor detalhar as ações a serem efetuadas pela equipe de auditoria e alcançar as respostas que possam responder os objetivos estabelecidos.

O modelo de fiscalização para atuação do TCU pode considerar os principais aspectos da regulação para garantir a qualidade dos serviços públicos, pois, essa abordagem pode permitir um diagnóstico sistêmico da atuação das agências, identificando as boas práticas existentes e os pontos críticos nessa atuação do órgão regulador, que poderão ser alvo de deliberações do Tribunal com o objetivo de melhorar o desempenho das agências nesses aspectos.

Outro ponto importante é avaliar se essas questões podem ser aplicadas a todas as agências reguladoras de serviços de infraestrutura. Isso porque existem especificidades de cada agência e dos serviços regulados que diferenciam a atuação dos entes reguladores. No entanto, considerando-se a relevância da qualidade dos serviços prestados, pode-se graduar a intensidade de cada uma das quatro funções regulatórias, levando-se em conta tais especificidades de modo a delimitar a abordagem da fiscalização do TCU.

Dessa forma, o modelo proposto busca abranger, por meio das questões e subquestões de auditoria, as funções regulatórias envolvidas no controle da qualidade pelas agências reguladoras, e, também, ser flexível para que possa ser utilizado de acordo com as

especificidades de cada setor de infraestrutura e com o escopo do trabalho de fiscalização do TCU.

7.2 - Questões de Auditoria

Apresentam-se, a seguir, algumas questões e subquestões de auditoria que podem subsidiar a fiscalização do TCU na avaliação da atuação da agência reguladora no tema deste trabalho.

No planejamento das auditorias operacionais, além da definição das questões e subquestões de auditoria, é elaborada uma matriz de planejamento (BRASIL, 2010), que serve de guia para a execução da auditoria. Essa matriz apresenta informações relacionadas a cada questão, como fontes de informação, informações requeridas, estratégia metodológica, método de coleta de dados, método de análise de dados, limitadores do trabalho, bem como o que a análise de cada questão vai permitir dizer.

O preenchimento desses campos na fase de planejamento permite que a equipe ao executar a auditoria já tenha delineado quais os documentos devem ser solicitados e como serão analisados, as pessoas a serem entrevistadas e o que a análise permitirá dizer.

No entanto, os detalhamentos da matriz de planejamento dependem muito da característica do órgão a ser auditado e da legislação setorial. Entende-se, então, que preencher uma matriz de planejamento genérica com o preenchimento de todos os campos, ainda que possível, fugiria ao escopo deste trabalho, pois a mesma teria que ser refeita de acordo com a agência a ser fiscalizada. Dessa forma, nosso modelo de fiscalização proposto é baseado somente na definição das questões e subquestões de auditoria.

7.1.1 – A regulamentação

Na primeira questão de auditoria, pode-se abordar a regulamentação, onde as agências, considerando os dispositivos constitucionais e legais, disciplinam a prestação dos serviços públicos em vários aspectos, inclusive em relação à qualidade do serviço, elencando as características dos serviços e os direitos e deveres das prestadoras e dos usuários. Assim, essa questão buscaria verificar se o processo de regulamentação da agência é adequado para garantir a qualidade na prestação dos serviços públicos.

Entende-se por processo de regulamentação adequado aquele que se baseie em parâmetros técnicos, sem deixar de atender aos requisitos de qualidade sob a perspectiva do usuário, e que sofra atualizações de acordo com a demanda da sociedade.

Dessa forma, ao elaborar a regulamentação e proceder sua atualização, a agência deve considerar se a norma está atendendo aos objetivos de que os serviços sejam prestados com qualidade aos usuários, abrangendo tanto aos aspectos técnicos da prestação, com indicadores e metas bem definidas, como a percepção do usuário sobre o serviço, que pode ser parametrizada com critérios específicos desenvolvidos pela agência. Os indicadores de qualidade exigidos das prestadoras devem apresentar um equilíbrio entre os requisitos técnicos de qualidade dos serviços e os requisitos de maior importância para os usuários.

Nesse escopo, uma subquestão seria analisar se a regulamentação existente é adequada para garantir a qualidade na prestação dos serviços públicos, considerando tanto os aspectos técnicos como a percepção do usuário.

O processo de regulamentação compreende várias etapas, desde a identificação da necessidade de elaboração de um regulamento para determinado tema, até a emissão do documento, bem como a incorporação de revisões necessárias. A regulamentação deve ser dinâmica observando as necessidades da sociedade e a evolução tecnológica dos serviços. A agência deve identificar o melhor momento para proceder à revisão dos regulamentos, que deve balancear a estabilidade regulatória com a necessidade de transformação dos regulamentos.

Nesse sentido, uma segunda subquestão seria avaliar se o processo de regulamentação incorpora tempestivamente as demandas da sociedade e considera as mudanças tecnológicas, sociais e econômicas que afetam as condições do serviço prestado.

Dado que a regulamentação de qualidade afeta a prestação do serviço ao usuário, torna-se fundamental sua participação, diretamente ou por meio de entidades representativas, na elaboração dos regulamentos. No entanto, o que tem se observado é que a participação efetiva em audiências e consultas públicas ocorre principalmente pelas empresas prestadoras, e também o governo possui uma voz forte junto às escolhas do órgão regulador. Por outro lado, os usuários possuem baixa participação nessas decisões, por sua menor capacidade de articulação e pelo caráter difuso dos interesses pelas escolhas regulatórias.

As barreiras impostas pela falta de conhecimento dos usuários sobre os temas da consulta pública são um entrave à participação da sociedade devido à especificidade e à complexidade de alguns regulamentos. Logo, é importante que as agências adotem ações para estimular a participação dos usuários e suas entidades representativas, como a disponibilização prévia de estudos técnicos sobre o tema em questão e de profissionais

especializados para prestar esclarecimentos à sociedade, a fim de equilibrar as contribuições das prestadoras e dos usuários.

Outro ponto importante da participação do usuário a ser verificado pelo TCU é se as demandas e as reclamações encaminhadas à agência são analisadas quando da elaboração e revisão da regulamentação, em especial aquelas relacionadas diretamente aos usuários, como é o caso dos aspectos envolvendo qualidade dos serviços, sendo inclusive essa uma forma de identificar a necessidade de revisão da regulamentação vigente, seja por omissão de parâmetros importantes ou da necessidade de alteração de itens existentes.

Entende-se que a participação de todos os segmentos da sociedade nas decisões regulatórias, pode legitimar ações da agência em prol da melhoria da qualidade dos serviços, em especial na defesa dos direitos dos usuários, sendo uma maneira de as agências incorporarem as contribuições da sociedade.

Nesse sentido, uma terceira subquestão seria se o processo de regulamentação considera as demandas dos usuários, tanto por meio de contribuições às consultas e às audiências públicas, como pela análise de suas reclamações à qualidade do serviço e quais os mecanismos utilizados pela agência para captar os interesses dos usuários na qualidade dos serviços.

7.1.2 – O procedimento fiscalizatório das agências

Uma segunda questão de auditoria poderia abordar a função regulatória de fiscalização, com intento de verificar se está sendo desempenhada de forma adequada, ou seja, se as ações fiscalizatórias são efetivamente instrumento de *enforcement* junto às delegatárias para garantir a qualidade do serviço, e se consideram os critérios técnicos e a percepção do usuário.

Entende-se por fiscalização não só o ato de verificar a prestação do serviço em campo, mas também o acompanhamento da qualidade dos serviços por meio de outras formas, como avaliação dos indicadores de qualidade apresentados pelas empresas, pesquisas de satisfação dos usuários dos serviços, e utilização de ações de acompanhamento e avaliação realizadas por usuários ou grupo de usuários.

O objetivo dessa questão seria verificar se a agência executa uma fiscalização efetiva nas prestadoras ao controlar a qualidade da prestação dos serviços públicos, analisando os instrumentos de acompanhamento e fiscalização disponibilizados e efetivamente utilizados pela agência.

Uma primeira subquestão seria relacionada à fiscalização em campo, na qual pode ser observado se as agências planejam suas fiscalizações, considerando além das demandas internas das diversas áreas das agências, os aspectos mais reclamados pelos usuários, pois esses refletem, do ponto de vista do usuário, os itens que vem afetando a prestação adequada dos serviços. Cabe verificar também se a agência está capacitada para realizar a fiscalização dos requisitos de qualidade impostos pela regulamentação sem ter total dependência de dados e indicadores fornecidos pelas prestadoras. Para tanto, pode-se analisar se a agência utiliza ferramentas que aperfeiçoem suas fiscalizações, como o uso de critérios de amostragem consistentes, georreferenciamento de dados e monitoramento remoto de informação.

Portanto, o escopo dessa primeira subquestão seria verificar se a fiscalização realizada pelas agências é efetiva para garantir a qualidade do serviço prestado ao usuário, considera as demandas dos usuários e emprega técnicas que aumentem a eficiência de seus resultados.

Outro aspecto seria investigar se as agências dispõem de meios que permitam fazer um acompanhamento concomitantemente da prestação dos serviços, ou se é realizado somente a posteriori. Essa abordagem é importante, principalmente quando as informações sobre o cumprimento dos indicadores de qualidade são fornecidas pelas próprias empresas, associada com a ausência de certificadores independentes para assegurar a exatidão das informações. As pesquisas realizadas junto aos usuários, bem como outras ações de acompanhamento e avaliação por usuários, são instrumentos que podem subsidiar o acompanhamento dos requisitos uma modalidade de acompanhamento do cumprimento de requisitos de qualidade estabelecidos, na medida em que permitem verificar se a percepção dos usuários é compatível com os resultados dos indicadores e das metas de qualidade apresentados pelas prestadoras.

Em vista disso, uma subquestão seria se o processo de acompanhamento da qualidade é efetivo como meio de assegurar a adequada prestação dos serviços públicos, incluindo o monitoramento da satisfação dos usuários.

7.1.3 – O processo sancionatório desenvolvido pelas agências

Uma terceira questão de auditoria estaria relacionada com o aspecto sancionatório. Neste sentido, poderia ser verificado se as sanções (multas, medidas cautelares, advertências e outras) utilizadas pela agência têm a efetividade necessária para garantir o cumprimento dos requisitos de qualidade pelas prestadoras. Entende-se por efetividade a melhoria da qualidade dos serviços públicos nos aspectos que foram alvo de sanções ou de orientação por parte da agência. A efetividade não se avalia somente pela quantidade de multas ou de recursos

arrecadados, mas pela melhoria da qualidade do serviço por meio da correção e não reincidência das falhas, que é o objetivo de processos sancionatórios das agências.

Um dos pontos a serem observados seria o processo de aplicação de sanção tipicamente usada pelas agências, ou seja, a sanção pecuniária (multa) como elemento de *enforcement* na correção dos problemas observados. O poder de coerção da agência para garantir que as empresas cumpram as disposições legais e obrigações contratuais está relacionado, entre outros fatores, à eficiência de seu processo de repressão às infrações identificadas no processo de fiscalização, incluindo a coerência, a tempestividade e a materialidade de seus atos sancionatórios.

A sanção pecuniária, ou multa, deve obedecer aos critérios da proporcionalidade e da materialidade, não podendo ser excessiva de forma a prejudicar a prestação do serviço, mas também sendo suficiente de forma a não incentivar um comportamento não desejável do concessionário, de optar por pagar multas ao invés de investir na melhoria do serviço. A multa deve considerar o prejuízo causado à sociedade, a reincidência, a capacidade financeira da empresa, entre outros aspectos.

Ressalta-se que, além do caráter punitivo das sanções, mais importante é seu caráter educativo, para que ocorra a correção dos problemas e evite sua recorrência, e assim efetivamente promova a melhora da qualidade dos serviços.

É importante analisar os processos de sanção da agência, desde o encaminhamento da irregularidade detectada na fiscalização ou em outro mecanismo de acompanhamento, até seu julgamento final pela agência, observando critérios de instauração, previsão legal ou normativa, prazos típicos envolvidos, uso de ações protelatórias e judicialização dos processos e motivos para tal (erros processuais, relevâncias das multas, etc.).

A dimensão do usuário também é importante dentro do processo sancionatório da agência, pois as informações obtidas junto aos usuários podem ser utilizadas para verificar se os problemas foram solucionados ou não. Nesse escopo, uma primeira subquestão seria verificar se o processo sancionatório pecuniário adotado pela agência incentiva as empresas a investirem na melhoria da qualidade prevenindo a reincidência de irregularidades. Caberia uma verificação se as medidas sancionadoras aplicadas pelas agências são efetivas no sentido de assegurar a qualidade dos serviços.

Uma segunda subquestão seria relacionada à investigação se a agência dispõe e se utiliza de outras medidas coercitivas alternativas às multas, que possam incentivar as empresas a buscarem a melhoria da qualidade na prestação dos serviços e qual sua

efetividade. Embora possam não ser pecuniárias, essas medidas alternativas podem contribuir para o aprimoramento na prestação dos serviços, pois, direta ou indiretamente, exigem ações das prestadoras para melhoria da qualidade. Importante destacar que o objetivo do órgão regulador ao estabelecer as multas é que as empresas corrijam os problemas, e não arrecadar valores para o erário ou para os fundos setoriais.

Dessa forma, pode ser observado, por exemplo, se há previsão na legislação e na regulamentação para as agências usarem medidas alternativas como as medidas cautelares, de orientação, de mediação de conflitos, termos de ajuste de condutas, estabelecimento de ranking de qualidade, reuniões de acompanhamento, suspensão dos direitos de licitar junto à Administração Pública, advertência, intervenção, entre outras, e verificar se essas medidas são mais efetivas que as pecuniárias na correção dos problemas.

A título de exemplo, o objetivo das medidas cautelares, em especial aquelas relacionadas às questões de qualidade na prestação dos serviços, é promover tempestivamente a correção ou suspensão dos atos das prestadoras que afetam direta ou indiretamente os usuários, caracterizando-se pela urgência de evitar danos ou lesões ainda maiores aos usuários, pela má qualidade ou desconformidade às normas na prestação do serviço. Alguns exemplos de medidas cautelares que podem ser aplicadas até a solução dos problemas são multas diárias, definição de valores a serem ressarcidos aos usuários e interrupção de comercialização dos serviços. Cabe ressaltar o aspecto educativo da aplicação de medidas cautelares, pois as operadoras sabem que a agência dispõe desse instrumento para punir as empresas de forma rápida.

Caracteriza-se também como pena alternativa, o compromisso dos concessionários em ressarcir as perdas dos consumidores ou o termo de acordo, onde a pena pode ser substituída por outro compromisso que seja de interesse para o usuário e para o poder público.

Uma terceira subquestão poderia analisar se os processos sancionatórios referentes às infrações relacionadas à má prestação dos serviços proporcionam, de forma direta ou indireta, retorno aos usuários que foram prejudicados. O objetivo é de verificar a efetividade do processo sancionatório no sentido de avaliar se os usuários, que são os prejudicados pela má qualidade e os que pagam pelo serviço, são recompensados de alguma forma.

Para tanto pode ser observado se há monitoramento dos processos de sanção por parte da agência para verificar se as empresas solucionaram os problemas e se o usuário está recebendo serviço adequado. Ainda, se existem processos sancionatórios nos quais os usuários são diretamente ressarcidos, seja por meio de redução do valor de suas contas de

serviço, por exemplo, quando ocorre interrupção do serviço, seja mediante redução do valor das tarifas de serviço por penalidades impostas às empresas, ou redução da correção das tarifas em processo de reajuste ou revisão tarifário.

7.1.4 – O relacionamento das agências com os usuários

Uma quarta questão de auditoria poderia abordar o relacionamento das agências com o usuário. Conforme já citado, esta função engloba a mediação de conflito entre os usuários e prestadores, o atendimento às demandas e às reclamações dos usuários, a participação dos usuários nas atividades regulatórias e a educação dos usuários.

Nas questões anteriores sobre regulamentação, fiscalização e sanção já foram incluídos alguns aspectos sobre a participação dos usuários em cada uma dessas funções. Nessa questão, a abordagem tem um escopo mais amplo, de forma a permitir avaliar se a agência considera os interesses e direitos dos usuários em suas ações de regulação.

A mediação de conflitos entre usuários e prestadores e o atendimento às demandas e às reclamações dos usuários serão considerados dentro de uma mesma questão, pois, considera-se que os conflitos entre os usuários e os prestadores geralmente são levados às agências por meio de reclamações e demandas dos mesmos. As agências reguladoras devem analisar as reclamações e as demandas dos usuários, e, quando considerar procedentes, agir junto às prestadoras de serviço para que haja a adequada solução. Além do mais, como já citado na descrição das outras questões de auditoria, essas reclamações e demandas dos usuários podem e devem ser usadas como mais uma fonte de informação para outras atividades da agência como regulamentação e fiscalização.

As agências reguladoras devem ser uma segunda instância em relação às reclamações dos usuários, pois, a primeira seria as reclamações realizadas diretamente nas prestadoras. Assim, o serviço de atendimento ao usuário ganha importância fundamental como forma de controle da qualidade dos serviços públicos oferecidos pelas prestadoras. Com intuito de fortalecer esse controle é relevante dar conhecimento à sociedade, devendo sua divulgação ser incluída em uma política de educação aos usuários.

Assim uma primeira subquestão relacionada a esse aspecto seria conhecer como funciona o serviço de atendimento às reclamações e às demandas dos usuários prestados pelas agências reguladoras e verificar se ele é efetivo, considerando como efetividade a solução dos problemas apresentados, o grau conhecimento da sociedade sobre esse serviço e a utilização das informações obtidas nesse atendimento nos processos de regulação.

Um dos pontos a serem observados na prestação dos serviços públicos é o grau de conhecimento dos usuários sobre os serviços prestados e seus direitos e deveres, pois isso pode aumentar o nível de exigência dos usuários junto às prestadoras e aos órgãos reguladores, a fim de obter melhorias na prestação dos serviços.

A legislação setorial dos setores de infraestrutura, associada ao Código de Defesa do Consumidor e aos preceitos constitucionais, preconizam que os usuários de serviço público têm direito à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços. Cabe às agências reguladoras prestar informações claras e precisas sobre suas atribuições e os serviços regulados, configurando-as de forma mais amigável aos usuários. Nesse mesmo contexto, as agências devem adotar ações específicas a fim de induzir as prestadoras de serviço a fazerem o mesmo.

Nesse escopo, uma segunda subquestão de auditoria seria avaliar a política de educação aos usuários adotada pela agência para garantir informação adequada aos usuários, mais especificamente em relação à qualidade da prestação dos serviços, analisando as estratégias de orientação utilizadas pela Agência.

Além desses aspectos, considerando a heterogeneidade dos usuários de serviços públicos de infraestrutura e a importância dos serviços para todos os segmentos da sociedade, deve-se verificar se as agências, no controle da qualidade dos serviços delegados, consideram as diferentes realidades dos usuários desses serviços. Como já destacado, a qualidade na prestação dos serviços é um direito dos usuários estabelecido na Lei de Concessões e em leis setoriais, e em caráter mais amplo no Código de Defesa do Consumidor, e deve ser universal, ou seja, independente de condições socioeconômicas ou geográficas dos usuários.

A localização geográfica do usuário não deve ser um impedimento para que tenha garantia de seus direitos, como peticionar contra a prestadora do serviço diretamente ou perante o órgão regulador. Apesar da disponibilização de números de utilização gratuita para os centros de atendimento das prestadoras, há um grande número de reclamações junto aos órgãos de defesa de consumidor e às agências, em relação à obrigação de abertura de pontos de atendimento presencial. Ou seja, os usuários afastados das grandes cidades, e até mesmo dessas cidades, não possuem facilidade de reclamar pessoalmente junto às prestadoras de serviços.

É interessante observar se o serviço de atendimento por parte das prestadoras e da própria agência se dá de forma clara e objetiva, bem como se os regulamentos e as orientações das agências são escritos de forma clara e sem termos técnicos desnecessários, de modo que todo o universo de usuários tenha facilidade em fazer suas solicitações e entender os

normativos da agência, de forma que os usuários com menor grau de instrução não se sintam inibidos de utilizar esses serviços de atendimento.

Os usuários com necessidade especial também devem ter acesso a serviços públicos adequados tal como os demais usuários, considerando suas especificidades, e ser foco de uma política de prestação de serviços públicos diferenciada.

Nesse sentido, uma terceira e última subquestão seria verificar se a atuação da agência garante a qualidade do serviço aos usuários considerando suas desigualdades socioeconômicas, geográficas e necessidades especiais.

7.3 – Tópicos Conclusivos sobre o Modelo de Auditoria Proposto

Elaborou-se a Tabela 1 contendo as questões e subquestões de auditoria, discutidas neste capítulo, relacionadas às funções regulatórias das agências em sua função de garantir a qualidade na prestação dos serviços públicos.

Entende-se que as questões e subquestões de auditoria, apresentadas na Tabela 1, abordam as funções regulatórias de agências envolvidas no controle da qualidade dos serviços prestados pelos concessionários, podendo subsidiar o TCU na avaliação da atuação das agências reguladoras, na identificação de boas práticas existentes e, por meio de suas deliberações, na proposta de aprimoramentos necessários para a melhoria do processo de regulação.

Embora o foco deste trabalho tenha sido elaborar um modelo de fiscalização baseado em uma auditoria operacional nas agências reguladoras, o TCU dispõe de outros meios para acompanhar a atuação das agências no controle da qualidade. Os processos de acompanhamento de outorga e da execução contratual permitem também verificar o desempenho das agências em diferentes momentos do processo de concessão, permissão ou autorização. Esses acompanhamentos são disciplinados por instruções normativas do TCU, como a IN 27/1998 e IN 46/2004 (BRASIL, 1998; BRASIL 2004b).

Nesse sentido, o TCU recebe estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental e os editais de licitação para outorga de serviços públicos, e analisa os aspectos legais e econômicos de cada um desses documentos, bem como se os estudos e documentos estão seguindo os princípios que devem ser observados na delegação e execução dos serviços públicos, como a qualidade dos serviços prestados aos usuários.

Tabela 1: Questões e Subquestões do Modelo de Auditoria

Função Regulatória	Questão	Subquestão
Regulamentação	1 - O processo de regulamentação existente na agência reguladora é adequado para garantir a qualidade na prestação dos serviços públicos?	1.1 - A regulamentação vigente é adequada para garantir a qualidade na prestação dos serviços prestados considerando tanto os aspectos técnicos como a qualidade percebida pelos usuários?
		1.2 - O ciclo de regulamentação da qualidade é capaz de incorporar tempestivamente aos regulamentos as demandas da sociedade e as mudanças tecnológicas, sociais e econômicas relativas à prestação dos serviços públicos?
		1.3 - O processo de regulamentação considera as demandas dos usuários, tanto por meios de contribuições as consulta públicas e as audiências públicas, como pela análise de suas reclamações da qualidade do serviço e quais os mecanismos utilizados para captar os interesses dos usuários?
Fiscalização	2 - Qual a efetividade da fiscalização da agência no que tange a qualidade dos serviços prestados?	2.1 - O processo de fiscalização do cumprimento de metas de qualidade é efetivo como fator de garantia da qualidade dos serviços públicos, e considera as demandas dos usuários e usa técnicas que aumente sua eficiência?
		2.2 - O processo de acompanhamento da qualidade é efetivo como meio de assegurar a adequada prestação dos serviços públicos, e inclui o monitoramento da satisfação dos usuários?
Sanção	3 - Qual a efetividade das medidas sancionatórias utilizadas pela agência para garantir a qualidade na prestação do serviço?	3.1 - As medidas sancionatórias pecuniárias impostas pela agência relacionadas à qualidade são efetivas no sentido de assegurar a boa prestação dos serviços?
		3.2 - A agência dispõe de medidas alternativas às sanções pecuniárias e qual a efetividade no uso das mesmas na garantia da qualidade dos serviços prestados?
		3.3 - Os processos sancionatórios referentes à má qualidade na prestação dos serviços proporcionam retorno aos usuários prejudicados?
Relacionamento das Agências com os Usuários	4- A atuação da Agência no acompanhamento da qualidade da prestação dos serviços considera os direitos e interesses dos usuários?	4.1 - O serviço de atendimento às reclamações e às demandas dos usuários prestados pelas agências reguladoras é efetivo nos seus objetivos de solucionar os problemas apresentados e permitir a utilização das informações obtidas nesse atendimento nos processos de regulação?
		4.2 - Existe uma política de educação ao usuário por parte da agência para que esse possa conhecer seus direitos e deveres?
		4.3 - A atuação da Agência garante um nível adequado de qualidade dos serviços a todos os usuários considerando suas desigualdades socioeconômicas, geográficas e necessidades especiais?

Há previsão, também, de o TCU realizar o acompanhamento contratual dos serviços delegados onde aspectos como questões tarifárias, metas de universalização e qualidade podem ser observados, destacando-se que o controle desses aspectos se dá pelo acompanhamento da atuação das agências reguladoras.

Dessa forma, além de fiscalizações realizadas nas agências sobre temas específicos, como o modelo de auditoria operacional proposta neste trabalho, o TCU dispõe de outros instrumentos de controle para avaliar o desempenho dos entes reguladores e tomar as ações necessárias para melhorar a atuação das agências reguladoras na garantia da qualidade dos serviços públicos.

Outra fonte de investigação do desempenho das agências é o controle social realizado por meios de denúncias e representações ao Tribunal, bem como por solicitações do Congresso Nacional (BRASIL, 2002). Essas demandas geralmente tratam de aspectos com impacto social, sendo que inclusive já houve um número representativo de solicitações, denúncias e representações relacionadas a problemas na prestação de serviços públicos.

Apesar de o TCU dispor de várias ferramentas de fiscalização e acompanhamento das ações das agências reguladoras, neste trabalho foi proposta a utilização de um modelo de auditoria operacional por se entender que essa é a melhor forma de fiscalização em um trabalho investigativo com escopo abrangente e com o objetivo de realizar um diagnóstico amplo da atuação das agências reguladoras nos aspectos relacionados à qualidade dos serviços públicos, verificando também as boas práticas existentes em cada agência reguladora.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualidade na prestação dos serviços públicos é uma demanda constitucional, refletida nas leis ordinárias, e, cabe ao órgão regulador assegurar que essa seja atendida pelos delegatários de serviços públicos. Dessa forma, sendo o controle da qualidade da prestação dos serviços um dever das agências reguladoras, previsto em preceitos constitucionais e disposto em leis setoriais, o TCU tem o dever de acompanhar a atuação das agências reguladoras também quanto a esse aspecto.

A demanda da sociedade pela qualidade na prestação dos serviços, o surgimento das agências reguladoras, a importância do setor de infraestrutura e o aumento do número de usuários, fizeram com o que o TCU se preparasse para realizar fiscalizações por iniciativa própria ou quando solicitado pelo Congresso Nacional. Então, considera-se importante que o

TCU tenha um modelo para realizar essas fiscalizações para atender tempestivamente as demandas da sociedade brasileira, adaptando-o de acordo com a área a ser fiscalizada e a demanda recebida.

O modelo proposto no presente trabalho é baseado em métodos e técnicas já utilizados pelo TCU, bem como outras entidades de fiscalização superiores de outros países. Destaca-se que a auditoria operacional é um instrumento já consolidado que vem produzindo bons resultados, tendo inclusive o TCU já realizado diversos trabalhos em agências reguladoras dos setores de infraestrutura, como telecomunicações, energia, petróleo, transporte terrestre e aviação.

Especificamente, na questão da qualidade dos serviços públicos, foi realizada uma auditoria operacional pelo TCU no setor de telecomunicações (BRASIL, 2006) na qual foram abordadas as funções regulatórias relatadas nesse trabalho, que proporcionou resultados muito interessantes quanto ao diagnóstico da atuação da Anatel em seu acompanhamento para garantir a qualidade dos serviços de telecomunicações. Além desse trabalho, algumas funções específicas também foram observadas em outras auditorias realizadas, como a do funcionamento das centrais de atendimento das agências e da fiscalização da universalização do serviço de telefonia (BRASIL, 2004c; BRASIL, 2010b).

Importante destacar que o tema da qualidade de serviços é bastante amplo e envolve praticamente toda a estrutura de uma agência reguladora. Sabe-se, no entanto, que cada um dos setores de infraestrutura possui especificidades que são refletidas dentro de sua respectiva agência. Assim, entende-se que antes da realização da auditoria operacional na atuação agência quanto à qualidade dos serviços prestados, é importante que se realize um levantamento (BRASIL, 2002), que é um instrumento de fiscalização utilizado pelo TCU para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos jurisdicionados, assim como dos sistemas, projetos e atividades governamentais, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Também se utiliza o levantamento previamente a realização de auditorias para conhecer de forma sistêmica o tema em questão, focar melhor a ação de fiscalização e definir as estratégias para realizá-la (BRASIL, 2010a).

A partir dos dados obtidos no levantamento, pode-se preencher a matriz de planejamento, e se necessário adaptar as questões ou subquestões de forma que as mesmas cumpram o escopo da auditoria, que pode englobar somente um das funções regulatórias, como, por exemplo, o relacionamento com os usuários.

Com a realização do levantamento e o detalhamento da matriz de planejamento, o TCU estaria capacitado para verificar de forma objetiva a atuação dos órgãos reguladores, analisando os aspectos da eficiência, efetividade e eficácia, buscando resposta para cada uma das questões e subquestões identificadas.

Assim, a opção neste trabalho por definir como um modelo de fiscalização do TCU a realização de auditoria operacional nas agências reguladoras abordando as funções regulatórias da regulamentação, fiscalização, sanção e relacionamento com o usuário, com questões e subquestões abrangentes, sem considerar as especificidades de cada setor regulado. O modelo foi concebido de modo que pudesse ser aplicado em todas as agências reguladoras, ou até mesmo em outros órgãos que fiscalizem a prestação de serviços públicos, podendo o mesmo modelo ser adaptado caso o foco da fiscalização do TCU não aborde todas as funções regulatórias descritas no controle da qualidade.

O importante é que o resultado da auditoria permita ao TCU ter o diagnóstico da atuação do órgão regulador no controle da qualidade, identificando as boas práticas da agência, que podem ser sugeridas para as demais agências, bem como relatando os pontos críticos dessa atuação, que devem ser objetivos de deliberação por parte do Tribunal de forma a melhorar a efetividade das ações da agência, destacando no seu relatório os critérios utilizados, a condição encontrada, as possíveis causas para a situação observada, e sugerindo melhorias no processo quando necessário.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A.C.C. do. **Concessão de Serviço Público**. 2ª Ed, revista, atualizada e ampliada. São Paulo; Malheiros Editores, 2002.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARAÚJO, I. P. S. **Introdução a Auditoria Operacional**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ARAUJO, P.S.R. **Análise Comparativa dos Processos de Revisão Tarifária dos Setores de Transporte, Energia Elétrica e Telecomunicações**. 2006. 98 f. Monografia (Especialização em Regulação de Telecomunicações) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006

BITTENCOURT, M.V.C. **Controle das Concessões de Serviço Público**. Belo Horizonte: Forum, 2006.

BLANCHET, L.A. **Concessão e Permissão de Serviço Público**. Curitiba. Juruá: 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 ago. 2010.

_____. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 nov. 2010.

_____. **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. **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>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. **Lei n.º 9.472**, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e o funcionamento de um órgão reguladores outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 8, de 1995. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso: em 12 ago. 2010.

_____. **Lei n.º 10.233**, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso: em 22 nov. 2010.

_____. **Projeto de Lei n.º 3.337/2004**. Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, acresce e altera dispositivos das Leis no 9.472, de 16 de julho de 1997, no 9.478, de 6 de agosto de 1997, no 9.782, de 26 de janeiro de 1999, no 9.961, de 28 de janeiro de 2000, no 9.984, de 17 de julho de 2000, no 9.986, de 18 de julho de 2000, e no 10.233, de 5 de junho de 2001, da Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2004a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso: em 12 nov. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 3.ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso: em 22 nov. 2010.

_____. _____. **Instrução Normativa nº 27**, de 2 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de desestatização. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso: em 17 fev. 2011.

_____. _____. **Instrução Normativa nº 46**, de 25 de agosto de 2004. Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas da União dos processos de concessão para exploração de rodovias federais, inclusive as rodovias ou trechos rodoviários delegados pela União a estado, ao Distrito federal, a município, ou a consórcio entre eles. Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso: em 17 fev. 2011.

_____. _____. **Acórdão nº 2.109/2006 - Plenário**. Auditoria Operacional na Agência nacional de Telecomunicações (Anatel). Avaliação da atuação da Anatel em seu papel institucional de acompanhar e garantir a qualidade dos serviços de telefonia. Relator: Ubiratan Aguiar. Brasília, 2006. Disponível em < <http://www.tcu.gov.br> >. Acesso em: 12 ago.2010.

_____. _____. **Acórdão nº 344/2003-Plenário**. Auditoria Operacional na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e no Ministério de Minas e Energia; diagnóstico sobre o fenômeno “exclusão elétrica” no Brasil e avaliação dos subsídios concedidos via tarifas aos consumidores baixa renda. Relator: Ubiratan Aguiar. Brasília, 2003. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br> >. Acesso em: 22 out. 2010.

_____. _____. **Acórdão nº 1.778/2004 – Plenário**. Auditoria Operacional na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e no Ministério das Comunicações. Análise se as reformas regulatórias e a privatização do setor de telecomunicações efetivamente contribuíram para a ampliação e democratização do acesso aos serviços de telefonia. Avaliação do trabalho desempenhado pela Anatel para incentivar e fiscalizar o cumprimento das metas de universalização de acesso ao sistema fixo de telefonia comutado. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 2004c. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br> >. Acesso em: 22 out. 2010.

_____. _____. **Acórdão nº 2.799 /2010 - Plenário**. Auditoria Operacional nos setores administrativos das agências reguladoras que prestam serviços de atendimento, por telefone, aos cidadãos usuários dos serviços por elas regulados. Verificação da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados. Relator: José Jorge. Brasília, 2010b. Disponível em < <http://www.tcu.gov.br> >. Acesso em: 22 jan. 2011.

_____. _____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2002. Disponível em < <http://www.tcu.gov.br> >. Acesso em: 11 fev. 2011.

BUGARIN, P. S. Reflexões sobre o Princípio Constitucional da Economicidade e o papel do TCU. **Revista TCU**, Brasília, v. 29, n. 78, out/dez 1998. p. 41-45.

DI PIETRO, M.S.Z., **Direito Administrativo**, 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 14.ed. São Paulo:Saraiva, 2009.

GOMES, M. B. O controle externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros. In: **VIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, Panamá, out. 2003

GOMES, E. G. M. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol.40, n. 4, Ago 2006, p.615-630.

GOMES, M.B; COUTINHO, M.A; WANDERLEY, M.A. 10 anos de controle externo da regulação de serviços públicos in BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Regulação de serviços públicos e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2008. P11-29.

GROTTI, D.A.M. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MARTINS, P. R. W ET AL. Iniciativa do TCU para o aperfeiçoamento do controle externo da regulação. **Revista TCU**, Brasília, v. 36, n. 104, abr/jun 2005. p. 32-40.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

OLIVEIRA, R. H. P. **Entidades Prestadoras de Serviços Públicos e Responsabilidade Extracontratual**. São Paulo: Atlas, 2003.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro Ago 2006, vol.40, n.4, p.523-543.

PÓ, M.V.; ABRUCIO, F. L..Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Ago 2006, vol.40, no.4, p.679-698.

SOUTO, M.J.V. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

VIEIRA, M.C.N. O Controle do Tribunal de Contas da União sobre os atos discricionários das agências reguladoras a luz dos princípios constitucionais in BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Regulação de serviços públicos e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2008. P107-157.

ZYMLER, B; ALMEIDA, G.H.L.R. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Forum, 2005.