



DIÁLOGO COM REGULADORES

Edição 2025

irelgov | Instituto de Relações
Governamentais



DIRETORIA EXECUTIVA

PATRICIA NEPOMUCENO – PRESIDENTE

JULIANA MARRA – VICE-PRESIDENTE

LARA GURGEL – DIRETORA EXECUTIVA

CONSELHO DELIBERATIVO

PATRICIA NEPOMUCENO – PRESIDENTE

JULIANA MARRA – VICE-PRESIDENTE

FELIPE CARVALHO – CONSELHEIRO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

PABLO CESÁRIO – CONSELHEIRO DE CONTEÚDO

MARIANA GUIMARÃES – CONSELHEIRA JURÍDICA

THOMAZ D'ADDIO – CONSELHEIRO DE COMUNICAÇÃO

JOSEMAR FRANCO – CONSELHEIRO DE PARCERIAS

VERÔNICA HOE – CONSELHEIRA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL

CARLOS LIMA – CONSELHEIRO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

ARIELA ZANETTA – CONSELHEIRA DE CARREIRAS

ABERTURA

O Diálogo com Reguladores chega à sua edição de 2025 consolidado como um dos principais espaços de construção coletiva promovidos pelo IRELGOV para o fortalecimento das interações público-privadas no Brasil. Em um contexto de crescente complexidade institucional, transformação tecnológica e necessidade de aprimoramento contínuo do ambiente regulatório, o projeto reforça o compromisso do Instituto com a produção de conhecimento qualificado, o estímulo à transparência e a promoção de boas práticas que sustentem decisões públicas informadas e eficazes.

Ao reunir profissionais de diferentes setores, especialistas convidados e representantes da comunidade de Relações Governamentais, o Diálogo com Reguladores reafirma o papel do IRELGOV como plataforma de reflexão, cooperação e desenvolvimento técnico. A edição de 2025 aprofunda temas estruturantes para o país – Recursos Naturais, Energia e Aeroespacial e Transporte – e oferece subsídios para uma regulação mais estável, moderna e alinhada a padrões internacionais, contribuindo para o fortalecimento das políticas públicas e da atuação profissional em um setor essencial para a democracia brasileira.

Patricia Nepomuceno – Presidente
Juliana Marra – Vice-Presidente
Lara Gurgel – Diretora Executiva



O INSTITUTO DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

O Instituto de Relações Governamentais – IRELGOV, primeiro instituto de relações governamentais do Brasil, foi criado em 2014 com o objetivo de elevar o grau de profissionalismo, competência e padrões éticos dos(as) profissionais que atuam na área, consolidando-se como um *think tank* para aqueles(as) que atuam com relações governamentais.

O propósito central do IRELGOV é gerar e disseminar conhecimento sobre relações governamentais e políticas públicas, concentrando-se na profissionalização da atividade, no aprimoramento das interações público-privadas, na promoção de boas práticas regulatórias e no debate de

políticas públicas transversais, tudo isso contribuindo para a valorização do profissional desse setor.

Para atingir tais metas, o IRELGOV se fundamenta em princípios essenciais como **legitimidade, legalidade, transparência e boas práticas**. Por meio do desenvolvimento e compartilhamento de informações e conhecimento, o instituto busca enriquecer o cotidiano dos profissionais de relações governamentais, promovendo o diálogo entre os diversos atores e captando as tendências atuais nesse campo tão importante para promoção da democracia.



PROJETO DIÁLOGO COM REGULADORES

Objetivo

Realizado ao longo de 2025, o projeto Diálogos com Reguladores manteve sua proposta central de promover uma escuta qualificada junto aos associados do IRELGOV para identificar oportunidades de aprimoramento na atuação de órgãos reguladores e entidades da administração pública federal.

Assim como na primeira edição, buscamos reunir percepções práticas, desafios transversais e recomendações estruturantes, agora organizadas em três eixos temáticos considerados estratégicos pelos associados:

- Recursos Naturais (ANA e ANM);
- Aeroespacial e Transporte (AEB, ANAC, ANTAQ, ANSN, ANTT, CNEN, IBAMA, Marinha e INCRA);
- Energia (ANEEL e ANP).

O objetivo foi consolidar insumos que contribuam para o fortalecimento da governança, para a melhoria da qualidade regulatória e para o aperfeiçoamento dos serviços prestados por esses órgãos, reforçando o compromisso do IRELGOV com um ambiente regulatório mais transparente, eficiente e alinhado às boas práticas internacionais.

Método

A edição de 2025 seguiu o mesmo método adotado na edição anterior,

preservando a coerência, a comparabilidade e a consistência analítica do projeto. Assim, as discussões foram orientadas pelas mesmas três dimensões estruturantes:

1. Governança

Regras de representação, processos decisórios, mecanismos de consulta e coerência entre objetivos institucionais e práticas internas dos órgãos.

2. Qualidade Regulatória

Consistência técnica, clareza normativa, participação social, estudos de impacto regulatório, previsibilidade e coerência das normas.

3. Qualidade dos Serviços

Transparência ativa e passiva, experiência do usuário, agilidade, canais de atendimento, disponibilidade de dados e eficiência operacional.

Grupos de Trabalho e Organização

Também em continuidade com a edição anterior, as discussões foram conduzidas por Grupos de Trabalho temáticos, criados a partir de consulta prévia aos associados:

- GT Recursos Naturais;
- GT Energia; e
- GT Aeroespacial e Transporte.



Cada GT realizou reuniões periódicas, todas de forma virtual, com duração aproximada de uma hora. A dinâmica adotada foi semelhante à da edição anterior:

- Apresentação inicial de dados e enquadramento do tema pela coordenação;
- Exposição de especialistas convidados (na maior parte das sessões), enriquecendo os debates;
- Discussão aberta entre associados, consultores e organizações participantes;
- Sistematização dos principais achados pela coordenação técnica.

Critérios e Delimitações

A exemplo da edição anterior, o IRELGOV reforça que:

- Não atua em defesa de interesses setoriais;
- Concentra-se em recomendações de caráter geral e transversal;
- Não avalia atos normativos específicos nem processos concretos.

As conclusões e recomendações desta publicação refletem a percepção coletiva dos participantes e as análises construídas ao longo de 2025, em linha com o propósito institucional de promover transparência, boas práticas e profissionalização das Relações Governamentais.



GRUPO DE TRABALHO SOBRE RECURSOS NATURAIS

1. Considerações iniciais:

O Grupo de Trabalho de Recursos Naturais realizou quatro reuniões técnicas ao longo de 2025, com a participação de especialistas dos setores de saneamento e mineração. No encontro inaugural, foram definidos os tópicos prioritários, o método de trabalho e a agenda dos debates subsequentes.

As reuniões contaram com contribuições de especialistas como Luana Prietto e André Machado (Trata Brasil), Giorgio de Tomi (USP), Cristiane Dias e Felipe Cascaes (ABCON), entre outros, que trouxeram percepções técnicas sobre desafios regulatórios, governança federativa, riscos de captura política, capacidade institucional e aderência a padrões internacionais – especialmente no contexto do Marco Legal do Saneamento e das exigências de sustentabilidade na mineração.

Sendo um projeto baseado em diálogos, as conclusões e recomendações abaixo refletem exclusivamente o resultado dos debates orais ocorridos ao longo das reuniões, não constituindo trabalho exaustivo nem de natureza científico-acadêmica.

2. Conclusões e recomendações:

2.1. Governança:

Aspectos Transversais

i. Fragmentação institucional e

desafios federativos: No saneamento, a multiplicidade de agências infranacionais e a titularidade municipal criam um ambiente regulatório heterogêneo e suscetível à captura política. A dispersão de competências dificulta a uniformização das normas de referência da ANA e reduz a previsibilidade necessária para atração de investimentos.

ii. Independência técnica e risco de

captura: Especialistas apontaram que a independência técnica das agências locais permanece vulnerável, reforçando a necessidade de critérios técnicos para nomeações, mandatos fixos e fóruns federativos permanentes para harmonização regulatória.

iii. Integração institucional na

mineração: A governança mineral depende da articulação ANM–órgãos ambientais–cooperativas. Foi destacada a importância da estratégia dos “5 Cs + 1” (Capacitação, Cooperativismo, Crédito, Coexistência, Certificação e Compliance) como base para integração produtiva e mitigação da ilegalidade.

Recomendações (Governança)

- Institucionalizar fóruns



- federativos e agendas regulatórias públicas;
Adotar critérios técnicos e mecanismos que evitem a captura da direção de agências;
- Integrar cooperativas na governança mineral como agentes de implementação; e
- Monitorar permanentemente iniciativas legislativas que possam desestruturar o Marco Legal do Saneamento.

2.2 Qualidade Regulatória

Aspectos Transversais

i. Lentidão e desafios de

implementação: A edição de normas de referência pela ANA avança, mas enfrenta barreiras de implementação local e falta de avaliação ex ante e ex post.

ii. Alinhamento a compromissos

internacionais: Na mineração, a regulação deve incorporar exigências ambientais globais, especialmente no contexto da Convenção de Minamata, que veda práticas ainda identificadas em grande parte dos garimpos visitados por programas técnicos.

iii. Participação social e

previsibilidade normativa: A falta de clareza e a morosidade na elaboração normativa afetam segurança jurídica, especialmente diante das metas de universalização (2033/2040) e da necessidade de atração de capital privado.

Recomendações (Qualidade Regulatória)

- Acelerar cronogramas das normas de referência com maior transparência;

- Instituir avaliações ex ante e ex post da eficácia normativa;
- Ampliar consultas públicas e divulgar estudos de impacto regulatório; e
- Popularizar tecnologias seguras na mineração (ex.: retortas) e reforçar certificação e rastreabilidade.

2.3 Qualidade dos Serviços

Aspectos Transversais

i. Morosidade decisória e

insuficiência de mão de obra especializada: No saneamento, a lentidão na análise de ajustes tarifários, reequilíbrios e processos administrativos compromete modicidade tarifária e previsibilidade. No setor mineral, a ANM enfrenta desafios estruturais para induzir boas práticas e disseminar tecnologias seguras.

ii. Capacitação contínua e

digitalização: Foi ressaltada a necessidade de capacitação técnica, academias corporativas e maior uso de ferramentas digitais (incluindo IA) para acelerar análises e aprimorar critérios decisórios.

Recomendações (Qualidade dos Serviços)

- Padronizar prazos, critérios e fluxos decisórios;
- Publicar agendas regulatórias e indicadores de desempenho; e
- Investir em capacitação contínua e automação de processos.

GRUPO DE TRABALHO SOBRE ENERGIA

1. Considerações iniciais:

O Grupo de Trabalho de Energia realizou quatro reuniões entre maio e outubro de 2025, abordando temas relacionados à regulação do setor elétrico e de petróleo e gás, com foco na atuação da ANEEL e da ANP. As reuniões contaram com especialistas da Agenesra, ANEEL e ANP, que trouxeram análises sobre governança regulatória, qualidade regulatória, mediação administrativa, inovação, integração interagências e estabilidade normativa.

Assim como nos demais GTs, as conclusões e recomendações refletem exclusivamente os debates orais ocorridos ao longo das reuniões e não constituem análise exaustiva das normas ou dos marcos setoriais.

2. Conclusões e recomendações:

2.1. Governança:

Aspectos Transversais

I. Autonomia institucional e risco de captura: As agências enfrentam limitações de pessoal e orçamento, combinadas com riscos de interferência política, especialmente na composição das diretorias e na execução de fiscalizações. Reforça-se a necessidade de recomposição orçamentária e concursos públicos.

II. Integração interagências: Houve recorrentes menções à necessidade

de integração entre ANEEL, ANP, ANM e agências estaduais para enfrentar desafios comuns da transição energética, geração distribuída, gás natural e novas tecnologias.

III. Fortalecimento institucional: Os especialistas enfatizaram a importância de ampliar a blindagem institucional e modernizar instrumentos de governança como forma de garantir previsibilidade e segurança jurídica.

Recomendações (Governança)

- Reforçar autonomia financeira e técnica das agências;
- Promover maior coordenação entre ANEEL-ANP-ANM;
- Estabelecer políticas de valorização e retenção de servidores; e
- institucionalizar fóruns permanentes de integração energética.

2.2 Qualidade Regulatória

Aspectos Transversais

i. AIR/ARR e boas práticas: A ANEEL foi reconhecida como referência em Análise de Impacto Regulatório, mas ainda enfrenta limitações de recursos humanos para ampliar núcleos de boas práticas e avançar em



metodologias proporcionais ao impacto das normas.

ii. Sandbox regulatório e inovação: Há potencial para expansão de sandboxes regulatórios voltados a hidrogênio, armazenamento de energia e tecnologias de transição. A integração entre ANEEL e ANP é considerada estratégica para dar coerência à agenda energética de médio e longo prazo.

iii. Previsibilidade normativa: No setor de petróleo e gás, os participantes ressaltaram a necessidade de reforçar estabilidade regulatória, especialmente sobre conteúdo local, partilha e regimes aplicáveis a produtores independentes.

Recomendações (Qualidade Regulatória)

- Criar ou fortalecer núcleos de boas práticas regulatórias;
- Expandir *sandboxes* regulatórios com integração entre as agências;
- Revisar processos de consulta pública com metodologias participativas; e
- Reforçar previsibilidade e estabilidade normativa no setor de petróleo e gás.

2.3 Qualidade dos Serviços

Aspectos Transversais

i. Mediação administrativa e engajamento: A ANEEL apresentou avanços relevantes em engajamento da sociedade e mediação administrativa, mas carece de reforço

orçamentário para dar escala às iniciativas.

ii. Digitalização e integração de dados: Há potencial significativo na integração de bases como Radar, IASC e consumidor.gov em plataforma unificada, reforçando transparência ativa e eficiência.

iii. Desafios operacionais: O déficit de pessoal, comum às duas agências, limita a capacidade de atendimento, fiscalização e tomada de decisão em temas críticos.

Recomendações (Qualidade dos Serviços)

- Integrar bases de dados e ampliar canais digitais para usuários;
- Reforçar equipes técnicas para atender crescente complexidade regulatória;
- Ampliar programas de mediação e engajamento social; e
- Investir em ferramentas digitais para fiscalização e gestão da informação.

GRUPO DE TRABALHO SOBRE AEROESPACIAL E TRANSPORTES

1. Considerações iniciais:

O Grupo de Trabalho de Aeroespacial e Transporte realizou cinco reuniões entre março e agosto de 2025. No encontro inaugural, foram definidos os tópicos prioritários, o método de trabalho e a agenda dos encontros seguintes. As quatro reuniões subsequentes contaram com especialistas setoriais – incluindo Ronei Glanzmann (MoveInfra), Rafael Furtado (VLI), Gabriel Moura (Santos Brasil) e Helio Sousa (Ministério dos Transportes) – que contribuíram com análises sobre infraestrutura, integração logística, governança, percepções dos usuários, entraves institucionais e desafios regulatórios.

Sendo este um projeto baseado em debates, as conclusões e recomendações a seguir refletem exclusivamente as discussões orais ocorridas no âmbito do GT, não constituindo trabalho exaustivo nem científico.

2. Conclusões e recomendações:

2.1. Governança:

Aspectos Transversais

I. Equilíbrio entre indicação política e técnica nas agências:

O grupo destacou o desafio recorrente na composição das diretorias das agências reguladoras: embora a indicação política seja parte do modelo institucional brasileiro, é essencial que os dirigentes possuam

perfil técnico adequado ao setor regulado. A falta desse equilíbrio aumenta o risco de captura regulatória e compromete a eficácia das decisões.

II. Desafios na composição das diretorias e remuneração: Indicou-se que a composição ideal das diretorias deveria incluir profissionais com experiências complementares (carreiras públicas, mercado, academia). Entretanto, a defasagem remuneratória dificulta a atração e retenção de quadros qualificados, fortalecendo interferências políticas e reduzindo autonomia técnica.

III. Processo de indicação e sabatina dos diretores: O grupo avaliou que o processo de sabatina no Senado carece de critérios objetivos capazes de aferir capacidade técnica. Propôs-se a inspiração em práticas previstas na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), especialmente no estabelecimento de parâmetros mínimos de qualificação.

IV. Fragmentação institucional e sobreposição de competências: O setor de transportes apresenta notória fragmentação entre ministérios, agências reguladoras, poder concedente e o Tribunal de Contas da União (TCU). A ausência de clareza sobre o “gestor dos corredores logísticos” gera



insegurança e paralisa investimentos, dada a sobreposição de atribuições entre ANTT, ANTAQ, DNIT, ANAC, entre outros. O grupo apontou a necessidade urgente de coordenação centralizada dos investimentos logísticos.

V. Papel do TCU e evolução

institucional: O GT observou evolução na postura do TCU, que vem adotando práticas consensuais e mecanismos de arbitragem para reduzir riscos judiciais. Contudo, alertou para a necessidade de calibrar sua atuação, a fim de evitar que exerça função regulatória indireta. O caso do MS 40087 (ANATAQ/THC2), citado pelo Ministro Dias Toffoli em 2025, foi mencionado como exemplo de intervenção excessiva.

VI. Alinhamento a práticas

regulatórias internacionais: A retomada do processo de adesão do Brasil à OCDE foi apontada como fator capaz de promover melhoria institucional, transparência e aderência a padrões internacionais de regulação e de investimento.

VII. Financiamento e recursos

humanos: A crise orçamentária e a falta de reposição de servidores dificultam análises, fiscalizações e outorgas. O problema ameaça o avanço de projetos inovadores e pode comprometer a expansão de competências das agências reguladoras.

Recomendações (Governança)

- Estabelecer critérios técnicos mínimos para nomeação e sabatina de diretores.

- Criar entidade ou instância coordenadora dos corredores logísticos;
- Harmonizar competências entre ministérios, agências e TCU;
- Reforçar autonomia orçamentária e reposição de quadros das agências; e
- Avançar na agenda de convergência regulatória com a OCDE.

2.2 Qualidade Regulatória

Aspectos Transversais

I. Análise de Impacto Regulatório (AIR) e cultura regulatória:

Embora mecanismos como AIR e ARR já existam, ainda não estão institucionalizados de forma plena e proporcional ao impacto das normas. Alguns casos, como a AIR da ANTT, foram reconhecidos como boas práticas que podem ser replicadas.

II. Previsibilidade e segurança

jurídica: A previsibilidade é essencial para atração de investimentos, especialmente internacionais. Mudanças regulatórias abruptas — aliadas à lentidão na atualização de marcos setoriais — geram insegurança, travamento de projetos e perda de competitividade. A independência regulatória, com mandatos fixos e estáveis, é considerada fundamental.

III. Atualização legislativa e novo

marco de concessões: Destacou-se a relevância do debate legislativo em torno do PL 2.373/2025 (antigo PL 2.892/2011), que propõe atualizar a legislação de concessões e PPPs,

incorporando conceitos modernos como reequilíbrio cautelar, aportes financeiros, *project finance* e reajustes automáticos.

IV. Instrumentos de inovação - *sandbox* regulatório:

O GT reconheceu a importância do *sandbox* regulatório como ferramenta para promover inovação e reduzir resistência a novas soluções. Exemplos de PPPs com remuneração por desempenho mostram o potencial de mecanismos experimentais.

V. Setor portuário - excesso de camadas regulatórias e desafios de modernização: No setor portuário, há sobreposição entre MPOR, Antaq e autoridades portuárias, prejudicando a implementação de sistemas como o Port Community System. Observou-se a necessidade de maior autonomia das autoridades portuárias – debate que aparece no PL 733/2025.

VI. Avaliação ex post (ARR): Ainda pouco usada no setor portuário, a ARR poderia melhorar a eficácia das normas e reduzir litígios, especialmente em temas como tarifas e operações logísticas.

Recomendações (Qualidade Regulatória)

- Institucionalizar AIR e ARR de forma proporcional ao impacto regulatório;
- Aprovar legislação atualizada para concessões e PPPs;
- Reduzir sobreposição regulatória no setor portuário;
- Adotar *sandboxes* regulatórios em setores com maior potencial de inovação;

Expandir práticas de avaliação ex post e experimentação regulatória.

2.2 Qualidade dos Serviços

Aspectos Transversais

i. Estado como prestador de serviço e desafios de atendimento: O GT observou que, diferentemente do setor privado, o Estado carece de métricas claras de atendimento aos “clientes” – regulados e usuários. A ausência de prazos rígidos e a demora em autorizações e licenças resultam em operações menos eficientes.

II. Relação entre agências, operadores e usuários: Embora a relação institucional seja considerada harmoniosa, há dificuldades operacionais relacionadas à manutenção de infraestrutura, execução de investimentos e resposta às demandas dos operadores.

III. Financiamento, capacitação e estrutura: O grupo reforçou a necessidade de estrutura adequada para assegurar agilidade e qualidade dos serviços, com financiamento adequado e reposição sistemática de servidores. Também destacou a importância de respostas humanizadas e personalizadas aos usuários.

IV. Transição energética e inovação tecnológica nos portos: O GT mencionou experiências internacionais, como o modelo da Noruega para fornecimento de energia a navios atracados, como referência para promover descarbonização da operação



portuária sem onerar indevidamente autoridades portuárias.

Recomendações (Qualidade dos Serviços)

- Definir prazos claros e mecanismos de mensuração de atendimento;
- Garantir estrutura orçamentária e reposição de pessoal;
- Orientar prestadores para respostas humanizadas e efetivas;
- Adotar projetos-piloto de transição energética e inovação nos portos; e
- Assegurar manutenção de infraestrutura logística como prioridade regulatória.



PARTICIPANTES DOS GRUPOS DE TRABALHO

Grupo de Trabalho sobre Recursos Naturais

a. Coordenação:

- Rogério Grof - Coordenador
- Natalia Pereira - Apoio

b. Lista de associados inscritos:

- Ana Victória Soraggi Lafetá
- Augusto Cesar Silva da Anunciação Filho
- Icaro Gomes
- Julio Dalmaso
- Marcos Thedim Cancelli
- Marcos Vinicius Cantarino
- Michele Mamede Rocha
- Sidgrei Spassini
- Sílvia de Freitas Xavier
- Sílvia Madalena Mateus Mungongo
- Thiago Pedrino Simão
- Vívian Carolina do Carmo Santos

Grupo de Trabalho sobre Energia

a. Coordenação:

- Luiz Carlos Tavares - Coordenador
- Katiana Santiago - Apoio

b. Lista de associados inscritos:

- Ana Victória Soraggi Lafetá
- Aylla Kipper
- Bruno Gonçalves Moreira Goulart
- Icaro Gomes
- João de Souza Trigo
- Lucas Gomes Sima
- Marcos Thedim Cancelli
- Marcos Vinicius Cantarino

- Michele Mamede Rocha
- Rafael Felipe Silva Machado
- Rodrigo Brandao de Andrade e Silva
- Ronan Figueira Daun
- Ruan Raielli Chaves
- Sidgrei Antonio Machado Spassini
- Sidgrei Spassini
- Sílvia de Freitas Xavier
- Vívian Carolina do Carmo Santos

Grupo de Trabalho sobre Aeroespacial e Transportes

a. Coordenação:

- José Augusto Dias de Castro - Coordenador
- Isabella Nogueira Lopes - Apoio

b. Lista de associados inscritos:

- Ana Paula Camargo
- Ana Victória Soraggi Lafetá
- Andréa Silveira da Silva
- Bruno Pretti Chieppe
- Carla Janainy B. Oliveira
- Danielle Bittencourt Cruz
- Fernando Machado Diniz
- Icaro de Assunção Gomes
- Marcos Thedim Cancelli
- Marcos Vinicius Cantarino
- Maria Clara Assuncao De Barros
- Mariana Monteiro Freitas
- Michele Mamede Rocha
- Raquel Rocha
- Rodrigo Borba Martins de Souza
- Ruan Raielli chaves
- Sidgrei Spassini
- Sílvia de Freitas Xavier
- Tamiris Gerolimich
- Tiago Sousa Ramos
- Verônica Prates



irelgov | Instituto de Relações
Governamentais

Endereço: Rua Dr. Renato Paes de Barros nº 33
Itaim Bibi – São Paulo/SP – CEP 04530-904

Fones: +55 11 98536-0012 / +55 11 99157-0920

E-mail: irelgov@irelgov.com.br

Site: www.irelgov.com.br

