



PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 10, de 2018 (Projeto de Lei nº 6.621/2016, na Casa de origem), em relação ao Projeto de Lei do Senado nº 52, de 2013, que *dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e dá outras providências.*

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD) nº 10, de 2018, em relação ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 52, de 2013, que *dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de*



SF/18355.77175-38



setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e dá outras providências.

O PLS nº 52, de 2013, de autoria do Senador Eunício Oliveira, foi aprovado neste Senado Federal no dia 23 de novembro de 2016 em decisão terminativa da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional e, em seguida, remetido à Câmara dos Deputados, que aprovou substitutivo ao Projeto.

O Substitutivo promoveu diversas alterações no texto originalmente aprovado por este Senado Federal. Como consta dos documentos do processo legislativo durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, o Substitutivo promoveu alterações redacionais e de mérito no intuito de aprimorar o regramento concernente às agências reguladoras.

Como o Projeto encontra-se em fase de apreciação de emenda oferecida pela Câmara dos Deputados, abaixo somente serão identificadas as alterações de mérito promovidas.

O art. 2º do Substitutivo inclui a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) no rol de agências reguladoras federais.

O art. 2º, § 2º, do Substitutivo, acrescenta a necessidade de as agências reguladoras apresentarem planos de integridade para prevenção, detecção, punição e remediação de riscos e atos de corrupção.

O Substitutivo, em seu art. 14, §§ 1º e 2º, acrescenta dispositivos para restringir a responsabilidade de agentes públicos em exercício nas agências reguladoras para os casos de atos com dolo, fraude ou erro grosseiro.

Mediante o art. 15, § 3º, o Substitutivo propõe a criação do Índice de Qualidade Regulatória (IQR), cujos critérios de mensuração serão fixados em regulamento para comparação das atividades das agências reguladoras e para o aperfeiçoamento de suas atividades.





O art. 17, § 1º, do Substitutivo estabelece o dever de o plano estratégico da agência reguladora estar em consonância com o plano estratégico do Ministério setorial a que estiver vinculada.

O art. 37 do Substitutivo altera a Lei da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) (Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996) para permitir a descentralização para Estados e Distrito Federal de serviços de transmissão de energia elétrica, conforme regulamento da Agência.

Deve-se destacar o art. 43 do Substitutivo, que promove diversas alterações na Lei sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras (Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000).

O § 2º do art. 4º da Lei nº 9.986, de 2000, prevê que haverá uma redução dos mandatos que não forem providos no ano em que vagarem de modo manter a regra da não coincidência de mandatos. Já o inciso III do art. 9º da Lei prevê a perda de mandato do dirigente que desrespeitar diversas vedações para nomeação, como exercício de outra atividade profissional ou político-partidária.

É feita uma redução do prazo mínimo de experiência profissional necessária à indicação ao cargo de dirigente de agência reguladora de 10 para 5 anos, para a maioria dos casos (art. 5º, inciso I, alíneas “a” e c” da Lei 9.886, de 2000). Ademais, foi suprimida a vedação constante do inciso II do art. 8º-A da Lei nº 9.986, de 2000, na forma aprovada pelo Senado Federal, que proibia a indicação de dirigentes das agências reguladoras de “*de pessoa que tenha atuado, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral*”.

Ainda em relação ao art. 43 do Substitutivo, foi alterado o art. 8º-A, inciso V, da Lei nº 9.986, de 2000, para suprimir o prazo de 12 meses anteriores à indicação de pessoas que atuem na área econômica de responsabilidade da agência como um dos impeditivos para nomeação de dirigentes.

O Substitutivo, em seu art. 44, propõe a modificação do art. 53, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, de modo a elevar-se o número de





dirigentes da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) de 3 para 5 membros.

O art. 50 do Substitutivo permite a recondução de todos os dirigentes atuais das agências reguladoras por um período máximo de 4 anos desde que não tenham sido já reconduzidos anteriormente.

Por meio de seu art. 52, o Substitutivo estabelece que serão aplicadas, no que cabíveis, diversas regras das agências reguladoras ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Por fim, o art. 54, inciso IX, do Substitutivo, propõe a revogação do inciso II do § 2º e o § 3º do art. 17 da Lei das Estatais para permitir a nomeação de dirigentes de empresas estatais que tenham exercido atividades em partidos políticos ou campanhas eleitorais e para permitir a nomeação de parentes de pessoas que ocupem cargos políticos como Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, cargos em comissão na administração pública e titulares de mandatos no Poder Legislativo.

A matéria foi despachada a esta CCJ e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

II – ANÁLISE

Compete à CCJ examinar a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa das proposições que lhes forem distribuídas, bem como, no mérito, examinar as proposições relacionadas a órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do art. 101, incisos I e II, alínea “f”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Nos termos do art. 287 do RISF, o substitutivo da Câmara dos Deputados é considerado série de emendas e votado separadamente por dispositivos alterados. Dessa forma, no presente parecer será analisada cada uma das modificações acima descritas.

Em que pese alguns avanços propostos pela Câmara dos Deputados ao Projeto aprovado por este Senado Federal, ver-se-á que diversas modificações propostas acabam por conflitar com os objetivos de





conferir maior transparência, eficiência, impessoalidade e segurança jurídica à atuação das agências reguladoras. Deve ser destacado o grande esforço feito pelo Senado Federal, louvando-se os trabalhos do Senador Walter Pinheiro e da Senadora Simone Tebet, relatores da matéria durante sua tramitação inicial, que promoveram amplo debate com as agências reguladoras, os setores interessados e a sociedade brasileira a respeito desse tema.

Passa-se ao exame de cada uma das alterações de mérito promovidas pela Câmara dos Deputados.

Quanto a inclusão da ANM no rol das agências reguladoras federais, nos termos do art. 2º do Substitutivo, trata-se de uma mera atualização da lista das agências reguladoras federais, tendo em vista que ela foi recentemente criada pela Medida Provisória nº 791, de 25 de julho de 2017, posteriormente convertida na Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017. A ANM é efetivamente uma autarquia de natureza especial com todas as marcas das demais agências reguladoras, com ampla competência normativa, sabatina pelo Senado Federal e estabilidade de seus dirigentes e maior autonomia orçamentário-financeira

Já o Inmetro, embora exerça ampla parcela de poder normativo, é uma autarquia cujo regime jurídico ainda pouco se aproxima das demais agências reguladoras federais, nos termos da Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973. Como exemplos, seus dirigentes não são sabatinados pelo Senado Federal e não possuem estabilidade em seus cargos. Dessa forma, seria mais recomendável retirar a inclusão do Inmetro como agência reguladora federal, tendo em vista diversas diferenças de regime jurídico que devem ser objeto de projeto próprio.

Como exposto, o art. 2º, § 2º, do Substitutivo, acrescenta a necessidade de as agências reguladoras apresentarem planos de integridade para prevenção, detecção, punição e remediação de riscos e atos de corrupção. Trata-se da prática do *compliance* que vem ganhando espaço tanto em instituições públicas quanto privadas, destacando-se a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013). Essa modificação, portanto, é meritória e efetivamente criará bons resultados no aprimoramento da cultura organizacional das agências reguladoras.





Quanto à previsão do art. 14, § 1º, do Substitutivo, de responsabilização do agente público em casos de dolo, fraude ou erro grosseiro, deve ela ser rejeitada, pois é redundante em relação ao regime jurídico geral da Administração Pública, que, nesse ponto, é regulado pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). Esse dispositivo já prevê restrições à responsabilização dos agentes públicos em casos de dolo ou erro grosseiro. Dessa forma, opina-se pela supressão do § 1º do art. 14 do Substitutivo para se evitem dúvidas jurídicas desnecessárias sobre o regime de responsabilização dos agentes públicos das agências reguladoras.

Também deve ser rejeitada a modificação do art. 14, § 2º, do Substitutivo, que restringe os poderes dos órgãos de controle externo sobre os atos das agências reguladoras. Primeiramente, há o risco de se incorrer em uma inconstitucionalidade, por violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, e das competências do Tribunal de Contas da União (TCU), estabelecidas no art. 71, da Constituição Federal. Além disso, no mérito, pode haver uma indevida diminuição da atividade de controle externo das agências reguladoras, que, para esse fim, não é diferente dos demais órgãos e entidades da Administração Pública.

O art. 15, § 3º, do Substitutivo, ao prever a criação do Índice de Qualidade Regulatória (IQR), incorre em inconstitucionalidade ao estabelecer que ele deverá ser regulamentado pela Casa Civil da Presidência da República, uma vez que projeto de lei de iniciativa parlamentar não pode estabelecer competências administrativas específicas para órgãos e entidades do Poder Executivo. Trata-se de matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal. Além disso, trata-se de disposição desnecessária, que já pode ser objeto de regulamento pelo Presidente da República, o qual dispõe de competência para estabelecer critérios de avaliação de desempenho de todas as entidades da administração pública indireta, inclusive as agências reguladoras.

Não deve ser acatada a exigência de que o plano estratégico da agência reguladora esteja em consonância com o plano estratégico do Ministério setorial a que estiver vinculada, estabelecida no art. 17, § 1º, do Substitutivo. Isso, na prática, acabaria com a independência e autonomia das agências reguladoras. A finalidade do Projeto caminha justamente no sentido





contrário de conceder maiores condições de desempenho das atividades das agências reguladoras sem as influências indevidas – muitas vezes motivadas por razões político-eleitorais – da Administração Pública direta.

A alteração proposta pelo art. 37 do Substitutivo à Lei da Aneel deve ser rejeitada. Embora essa modificação tenha sido considerada positiva pela Câmara dos Deputados, ela escapa aos objetivos iniciais do Projeto, uma vez que trata de uma questão pontual e específica de um dos setores regulados. Para que exista maior clareza e transparência no debate sobre o tema, propõe-se a rejeição dessa modificação, que, caso se entenda necessária, deverá ser objeto de projeto autônomo.

A maioria das modificações propostas pelo art. 43 do Substitutivo, que alteram a Lei sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras (Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000) são contrárias às finalidades do Projeto.

Não se deve reduzir o prazo mínimo de experiência profissional exigido para a nomeação de dirigentes das agências reguladoras. Os 10 anos de experiência exigidos são inspirados em regras semelhantes para provimento de cargos em Tribunais e, também, na Lei das Estatais (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016). Trata-se, assim, de prazo razoável que permite a seleção de profissionais com ampla experiência profissional nas áreas de atuação das agências com manifestos ganhos para o desempenho de suas atividades.

Também deve ser rejeitada a supressão da vedação de nomeação de pessoas com vínculos partidários, originalmente constante do art. 44 do Projeto em sua forma originalmente aprovada por este Senado Federal, que acrescentava o art. 8º-A, inciso II, à Lei nº 9.986, de 2000. Isso porque uma das principais finalidades do Projeto é justamente fortalecer a independência das agências reguladoras no que se refere ao risco de captura por meio de indicações político-partidárias. Essa vedação é a mesma constante no art. 17, § 2º, inciso II, da Lei das Estatais, e afasta o risco de haver indicações fundadas em critérios meramente partidário-eleitorais e não técnicos.

A supressão do prazo mínimo de 12 meses anteriores à indicação de dirigentes das agências reguladoras que atuem na área econômica de responsabilidade da agência, prevista no art. 8º-A, inciso V, da Lei nº 9.986, de 2000, deve ser examinada com cautela. Sabe-se da





necessidade de atrair mais pessoas do setor privado para o exercício da direção das agências reguladoras. Entretanto, a simples supressão desse prazo mínimo cria grande risco de conflito de interesses, uma vez que o nomeado para a direção ainda manterá laços profissionais muito próximos com empresas do setor regulado. Deve haver aumento da remuneração e outras formas de incentivo a esses profissionais, do que a simples supressão desse prazo. Dessa forma, opina-se pela rejeição dessa modificação.

São positivas, entretanto, as modificações do § 2º do art. 4º e do inciso III do art. 9º da Lei nº 9.986, de 2000, que apenas são decorrências do regime jurídico já aprovado pelo Senado Federal. É salutar a redução do mandato, caso ele não seja provido no mesmo ano em que ficar vago. Isso permite a manutenção da não coincidência de mandatos, evitando a procrastinação de nomeações. Também a previsão da perda de mandato para os dirigentes que violarem as proibições de nomeação é decorrência lógica do sistema: se o dirigente, por exemplo, não pode exercer atividade político-partidária quando de sua nomeação, também não o pode fazer durante a investidura no cargo.

A elevação do número de dirigentes da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) de 3 para 5 membros, prevista no art. 44 do Substitutivo, é inconstitucional. A criação de cargos públicos federais é matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal. Sugere-se, portanto, sua rejeição.

O art. 50, parágrafo único, do Substitutivo, acaba por permitir um indevido alongamento dos mandatos dos atuais dirigentes das agências reguladoras. É preferível a regra do texto original aprovado pelo Senado Federal (art. 51, parágrafo único), que permite a recondução dos atuais dirigentes das agências reguladoras cujos mandatos se encerrem em prazo igual ou inferior a dois anos. O texto original do Senado Federal evita um excessivo alongamento dos mandatos dos atuais dirigentes, tendo em vista que, a partir da nova Lei, a regra para os novos dirigentes será a impossibilidade de recondução ao mandato.

Sugere-se a supressão do art. 52 do Substitutivo, que aplica as regras das agências reguladoras ao CADE, por duas razões. A primeira delas é a de que o Projeto, desde sua origem no Senado Federal, trata das agências reguladoras e não de outros órgãos e entidades da Administração. A segunda





é a de que o CADE é uma autarquia que não exerce uma competência normativa tão ampla quanto as agências reguladoras e é composto por órgãos com diferentes regimes jurídicos (Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, Superintendência-Geral e Departamento de Estudos Econômicos, conforme o art. 5º da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011). Dessa forma, são necessárias maiores reflexões sobre até que ponto o regime jurídico do CADE deve ser aproximado das agências reguladoras em um projeto próprio, com discussão pública e transparente.

Por fim, não pode ser aceita a revogação de dispositivos da Lei das Estatais, que estabelecem regras de vedação a nomeação de pessoas vínculos políticos ou partidárias para a diretoria de empresas estatais, promovidas pelo art. 54, inciso IX, do Substitutivo. Opina-se pela rejeição dessa modificação por duas razões. A primeira é a de que o Projeto, em sua versão original aprovada pelo Senado Federal, não trata das empresas estatais, mas apenas das agências reguladoras. Não caberia no presente Projeto fazer modificações na Lei das Estatais não relacionadas às agências reguladoras. Em segundo lugar, essa modificação acabaria com um dos principais avanços da Lei das Estatais que consistiu em vedar a nomeação de dirigentes por razões político-partidárias, inclusive os familiares de pessoas que ocupam cargos políticos. Uma das finalidades centrais da Lei das Estatais foi estabelecer critérios mais rígidos para a nomeação de dirigentes, em busca de maior impessoalidade, eficiência e transparência nas atividades dessas empresas. A alteração proposta pelo Substitutivo gera o risco de se permitirem nomeações no plano federal, estadual, distrital e municipal pautadas por outros critérios como afinidade política ou ideológica a certas correntes eleitorais.

Embora o Substitutivo faça alterações de redação no Projeto, são modificações pontuais que efetivamente não inovam o texto já aprovado por esta Casa Legislativa e que, afastadas as alterações de mérito acima rejeitadas, perdem seu objeto.

III – VOTO

Diante do exposto, vota-se pela **inconstitucionalidade** do art. 15, § 3º e do art. 44, do Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 10, de 2018, e, quantos aos demais dispositivos, por sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa. No mérito, vota-se pela **aprovação parcial** do Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 10, de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

2018, para que sejam **aprovados apenas os seguintes dispositivos**: inciso XI do art. 2º; § 2º do art. 2º; acréscimo do § 2º ao art. 4º da Lei nº 9.986, de 2000, previsto no art. 43; acréscimo do inciso III ao art. 9º da Lei nº 9.986, de 2000, previsto no art. 43; e, **no restante, seja mantido integralmente o texto do Projeto de Lei do Senado nº 52, de 2013**, na sua forma originalmente aprovada por este Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18355.77175-38