



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS

PAUTA DA 31ª REUNIÃO

(2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura)

**04/07/2012
QUARTA-FEIRA
às 09 horas**

**Presidente: Senador Jayme Campos
Vice-Presidente: Senador Casildo Maldaner**



Comissão de Assuntos Sociais

**31ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA
DA 54ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 04/07/2012.**

31ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA
Quarta-feira, às 09 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	AVS 76/2011 - Não Terminativo -	SEN. JOSÉ PIMENTEL	15
2	PLS 474/2008 - Terminativo -	SEN. VANESSA GRAZZIOTIN	95
3	PLS 84/2009 - Terminativo -	SEN. ANGELA PORTELA	129
4	PLS 563/2009 - Terminativo -	SEN. EDUARDO SUPPLY	140
5	PLS 78/2010 - Terminativo -	SEN. VANESSA GRAZZIOTIN	171
6	PLS 55/2011 - Terminativo -	SEN. RODRIGO ROLLEMBERG	184

7	PLS 412/2011 - Terminativo -	SEN. VANESSA GRAZZIOTIN	194
8	PLS 493/2011 - Terminativo -	SEN. CASILDO MALDANER	204
9	PLS 583/2011 - Terminativo -	SEN. CYRO MIRANDA	213
10	PLS 740/2011 - Terminativo -	SEN. VICENTINHO ALVES	222
11	PLS 752/2011 - Terminativo -	SEN. ANA AMÉLIA	231
12	PLS 43/2012 - Terminativo -	SEN. ANGELA PORTELA	245
13	PLS 44/2012 - Terminativo -	SEN. ANGELA PORTELA	253
14	PLS 126/2012 - Terminativo -	SEN. ANGELA PORTELA	269
15	PLS 164/2012 - Terminativo -	SEN. PAULO PAIM	277

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS - CAS

PRESIDENTE: Senador Jayme Campos

VICE-PRESIDENTE: Senador Casildo Maldaner

(21 titulares e 21 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)			
Paulo Paim(PT)	RS (61) 3303-5227/5232	1 Eduardo Suplicy(PT)	SP (61) 3303-3213/2817/2818
Angela Portela(PT)	RR (61) 3303.6103 / 6104 / 6105	2 Marta Suplicy(PT)	SP (61) 3303-6510
Humberto Costa(PT)	PE (61) 3303-6285 / 6286	3 José Pimentel(PT)(25)	CE (61) 3303-6390/6391
Wellington Dias(PT)	PI (61) 3303 9049/9050/9053	4 Ana Rita(PT)	ES (61) 3303-1129
João Durval(PDT)	BA (61) 3303-3173	5 Lindbergh Farias(PT)	RJ (61) 3303-6426 / 6427
Rodrigo Rollemberg(PSB)	DF 6640	6 Cristovam Buarque(PDT)	DF (61) 3303-2281
Vanessa Grazziotin(PC DO B)	AM 6726	7 Lídice da Mata(PSB)	BA (61) 3303-6408/3303-6417
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)			
Waldemir Moka(PMDB)(31)	MS (61) 3303 - 6767 / 6768	1 Vital do Rêgo(PMDB)(13)(24)(31)	PB (61) 3303-6747
Paulo Davim(PV)(8)(31)	RN (61) 3303-2371 / 2372 / 2377	2 Pedro Simon(PMDB)(31)	RS (61) 3303-3232
Romero Jucá(PMDB)(9)(11)(31)	RR (61) 3303-2111 a 2117	3 Lobão Filho(PMDB)(31)	MA (61) 3303-2311 a 2314
Casildo Maldaner(PMDB)(31)	SC (61) 3303-4206-07	4 Eduardo Braga(PMDB)(31)	AM (61) 3303-6230
Ricardo Ferraço(PMDB)(31)	ES (61) 3303-6590	5 Roberto Requião(PMDB)(31)	PR (61) 3303-6623/6624
Ana Amélia(PP)(21)(22)(23)(29)(31)	RS (61) 3303 6083/6084	6 Benedito de Lira(PP)(17)(31)	AL 6144 até 6151
VAGO(31)		7 VAGO(31)	
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)			
Cícero Lucena(PSDB)	PB (61) 3303-5800 5805	1 Aécio Neves(PSDB)	MG (61) 3303-6049/6050
Lúcia Vânia(PSDB)	GO (61) 3303-2035/2844	2 Cássio Cunha Lima(PSDB)(16)(18)(20)	PB (61) 3303-9808/9806/9809
Cyro Miranda(PSDB)(14)(16)	GO (61) 3303-1962	3 Paulo Bauer(PSDB)	SC (61) 3303-6529
Jayme Campos(DEM)	MT (61) 3303-4061/1048	4 Maria do Carmo Alves(DEM)	SE (61) 3303-1306/4055
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)			
Mozarildo Cavalcanti(PTB)	RR (61) 3303-4078 / 3315	1 Armando Monteiro(PTB)	PE (61) 3303 6124 e 3303 6125
João Vicente Claudino(PTB)(4)(12)	PI (61) 3303-2415/4847/3055	2 Eduardo Amorim(PSC)(32)	SE (61) 3303 6205 a 3303 6211
Vicentinho Alves(PR)	TO (61) 3303-6467/6469/6472	3 Antonio Russo(PR)(26)(27)	MS 3303-1128 / 4844

- (1) Os Líderes do PSDB e do DEM comunicam a formação do bloco composto por seus partidos, mediante o Ofício nº 31/11-GLPSDB, de 10.02.2011, lido na sessão do Senado de 25 de fevereiro de 2011.
- (2) Em 17.02.2011, foi lido o Ofício nº 16, de 2011, da Liderança do PTB, designando o Senador Mozarildo Cavalcanti como membro titular; e os Senadores Armando Monteiro e Gim Argello como membros suplentes, para comporem a CAS.
- (3) Em 17.02.2011 foi lido o Ofício nº 21, de 2011, da Liderança do PSDB, designando os Senadores Cícero Lucena, Lúcia Vânia e Marisa Serrano como membros titulares; e os Senadores Aécio Neves, Cyro Miranda e Paulo Bauer como membros suplentes, para comporem a CAS.
- (4) Vaga cedida temporariamente ao Partido Verde - PV (OF. nº 044/2011-GLPTB).
- (5) Em 22.02.2011, foi lido o Ofício nº 19, de 2011, do Líder do Bloco de Apoio ao Governo, designando os Senadores Paulo Paim, Ângela Portela, Humberto Costa, Wellington Dias, Vicentinho Alves, João Durval, Rodrigo Rollemberg, Vanessa Grazziotin como membros titulares; e os Senadores Eduardo Suplicy, Marta Suplicy, João Pedro, Ana Rita Esgário, Lindbergh Farias, Clésio Andrade, Cristovam Buarque e Lídice da Mata como membros suplentes, para comporem a CAS.
- (6) Em 22.02.2011, foi lido o Ofício nº 52, de 2011, da Liderança do PMDB, designando os Senadores Waldemir Moka, Gilvam Borges, Jarbas Vasconcelos, Casildo Maldaner, Ricardo Ferraço, Eudardo Amorim e Ana Amélia como membros titulares; e os Senadores Vital do Rêgo, Pedro Simon, Lobão Filho, Eduardo Braga, Roberto Requião, Sergio Petecão e Benedito de Lira como membros suplentes, para comporem a CAS.
- (7) Em 22.02.2011, foi lido o Ofício nº 12, de 2011, da Liderança do DEM, designando o Senador Jayme Campos como membro titular; e a Senadora Maria do Carmo Alves como membro suplente, para comporem a CAS.
- (8) Em 23.02.2011, o Senador Paulo Davim é designado membro titular na Comissão, em vaga antes ocupada pelo Senador Gilvam Borges(OF. nº 062/2011 - GLPMDB).
- (9) Em 01.03.2011, vago em virtude de o Senador Jarbas Vasconcelos declinar da indicação da Liderança do PMDB para compor a Comissão.
- (10) Em 02.03.2011, a Comissão reunida elegeu os Senadores Jayme Campos e Casildo Maldaner, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado.
- (11) Em 16.03.2011, o Senador Romero Jucá é designado membro titular do Bloco Parlamentar PMDB/PP/PSC/PMN/PV na comissão. (OF. nº 81/2011 - GLPMDB)
- (12) Em 18.05.2011, o Senador João Vicente Claudino é designado membro titular do PTB na comissão. (OF. nº 87/2011 - GLPTB)
- (13) Em 15.06.2011, o Senador Eunício Oliveira é designado membro suplente na Comissão, em vaga antes ocupada pelo Senador Vital do Rêgo. (OF. nº 194/2011 - GLPMDB).
- (14) Vago, em virtude de a Senadora Marisa Serrano ter sido nomeada para o cargo de Conselheira do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.
- (15) O PR deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo, conforme OF. Nº 056/2011-GLPR, lido na sessão do Senado de 3 de agosto de 2011.
- (16) Em 26.10.2011, o Senador Cyro Miranda é designado membro titular do PSDB na Comissão, deixando de ocupar a suplência (Of. 184/11 - GLPSDB).
- (17) Em 1º.11.2011, foi lido o Of. 0450-2011, do Senador Sérgio Petecão, de 04.10.2011, comunicando passar a ter a sua filiação partidária no Senado vinculada ao Partido Social Democrático - PSD.

- (18) Em 14.11.2011, o Senador Alvaro Dias é designado membro suplente do PSDB na Comissão (Of. nº 190/11 -GLPSDB).
- (19) Nos termos da decisão do Presidente do Senado publicada no DSF de 17.11.2011.
- (20) Em 17.11.2011, o Senador Cássio Cunha Lima é designado membro suplente do Bloco Parlamentar Minoria na Comissão, em substituição ao Senador Alvaro Dias. (Of. nº 191/2011 - GLPSDB)
- (21) Em 06.12.2011, o Senador Eduardo Amorim licenciou-se nos termos do art. 43, incisos I e II, do Regimento Interno, por 121 dias, conforme os Requerimentos nºs 1.458 e 1.459/2011, aprovados na sessão de 30.11.2011.
- (22) Vaga cedida temporariamente ao PR (Of. Nº 308/2011-GLPMDB).
- (23) Em 07.12.2011, o Senador Lauro Antonio é designado membro titular do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Eduardo Amorim, em virtude de vaga cedida temporariamente ao PR. (Of. 20/2011-GLPR)
- (24) Em 16.02.2012, o Senador Vital do Rêgo é designado membro suplente do Bloco Parlamentar da Maioria na Comissão, em substituição ao Senador Eunício Oliveira (Of. GLPMDB nº 14/2012).
- (25) Em 06.03.2012, o Senador José Pimentel é designado membro suplente na Comissão, em vaga destinada ao Bloco de Apoio ao Governo (Of. 33/2012-GLDBAG).
- (26) Em 20.03.2012, o Senador Clésio Andrade comunicou ao Senado sua filiação partidária ao PMDB (Of.GSCAND nº 91/2012, lido na sessão desta data).
- (27) Em 21.03.2012, o Senador Antônio Russo é designado membro suplente do PR na Comissão, em substituição ao Senador Clésio Andrade (Of. nº 004/2012-GLPR).
- (28) Os Líderes do PTB e do PR comunicam a formação do Bloco União e Força, composto por seus partidos, mediante o Of. Nº 064/GLPTB/SF, lido na sessão do Senado de 3 de abril de 2012.
- (29) Em 05.04.2012, vago em virtude de o Senador Lauro Antonio não exercer mais o mandato devido ao retorno do titular, Senador Eduardo Amorim.
- (30) Em 10.04.2012, foi lido expediente do Senador Eduardo Amorim comunicando ter o PSC deixado de integrar o Bloco Parlamentar da Maioria; foi lido também o Of. Nº 004/2012-GLBUF/SF, da Liderança do Bloco Parlamentar União e Força e da Liderança do PSC, comunicando que o PSC passou a integrar aquele Bloco.
- (31) Em 13.4.2012, foi lido o Of. 64/2012, da Liderança do Bloco Parlamentar da Maioria, designando os Senadores Waldemir Moka, Paulo Davim, Romero Jucá, Casildo Maldaner, Ricardo Ferraço e Ana Amélia como membros titulares e os Senadores Vital do Rêgo, Pedro Simon, Lobão Filho, Eduardo Braga, Roberto Reguião e Benedito de Lira como membros suplentes, para compor a CAS.
- (32) Em 26.04.2012, o Senador Eduardo Amorim é designado membro suplente do Bloco Parlamentar União e Força na Comissão, em substituição ao Senador Gim Argello (Of. Nº 024/2012/GLBUF/SF).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS, ÀS 09:00HS
SECRETÁRIO(A): DULCÍDIA RAMOS CALHÃO
TELEFONE-SECRETARIA: 3303 4608
FAX: 3303 3652

PLENÁRIO N.º 09 - ALA ALEXANDRE COSTA
TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 3303 3515
E-MAIL:



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
SUBSECRETARIA DE APOIO ÀS COMISSÕES PERMANENTES

**2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
54ª LEGISLATURA**

**Em 4 de julho de 2012
(quarta-feira)
às 09h**

PAUTA

31ª Reunião, Extraordinária

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS - CAS

Deliberativa	
Local	Sala Florestan Fernandes, Plenário nº 9, Ala Senador Alexandre Costa, Anexo II, Senado Federal.

Alteração na observação do item 14

PAUTA

ITEM 1

AVISO Nº 76, de 2011

- Não Terminativo -

Encaminha cópia do Acórdão nº 2.261, de 2011 - TCU - Plenário, bem como dos respectivos Relatório e Voto que o fundamentam, referente à auditoria realizada com o objetivo de analisar a governança das agências reguladoras federais de infraestrutura (TC 012.693/2009-9).

Autoria: Tribunal de Contas da União

Relatoria: Senador José Pimentel

Relatório: Pelo conhecimento e posterior arquivamento da matéria.

Observações:

- A matéria foi distribuída para exame simultâneo das Comissões: CI, CAS, CMA, CE e CAE;
- Votação simbólica.

Textos disponíveis:

[Avulso da matéria](#)

Comissão de Assuntos Econômicos

[Relatório](#)

Comissão de Assuntos Sociais

[Relatório](#)

Comissão de Educação, Cultura e Esporte

[Relatório](#)

[Parecer aprovado na comissão](#)

Comissão de Serviços de Infraestrutura

[Relatório](#)

[Parecer aprovado na comissão](#)

ITEM 2

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 474, de 2008

- Terminativo -

Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a informatização dos serviços de saúde.

Autoria: Senadora Roseana Sarney

Relatoria: Senadora Vanessa Grazziotin

Relatório: Pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 474, de 2008, das três Emendas que apresenta e pela rejeição da Emenda de autoria do Senador Romero Jucá.

Observações:

- Em 03.03.2010, a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática aprovou Parecer favorável ao Projeto;
- Em 08.04.2011, o Senador Romero Jucá oferece 1 (uma) Emenda ao Projeto;

- Em 27.06.2012, lido o Relatório e encerrada a discussão, fica adiada a votação da matéria;
- Votação nominal.

Textos disponíveis:[Texto inicial](#)[Avulso da matéria](#)[Emendas apresentadas nas Comissões](#)**Comissão de Assuntos Sociais**[Relatório](#)[Relatório](#)**Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática**[Relatório](#)[Parecer aprovado na comissão](#)**ITEM 3****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 84, de 2009****- Terminativo -**

Estabelece a dilação no pagamento de prestações de mutuários da Caixa Econômica Federal e dá outras providências.

Autoria: Senador Raimundo Colombo

Relatoria: Senadora Angela Portela

Relatório: Pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 84, de 2009.

Observações:

- Em 18.10.2011, a Comissão de Assuntos Econômicos aprovou Parecer contrário ao Projeto;
- Em 30.05.2012, lido o Relatório, ficam adiadas a discussão e a votação da matéria;
- Votação nominal.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)**Comissão de Assuntos Econômicos**[Relatório](#)[Relatório](#)[Parecer aprovado na comissão](#)**Comissão de Assuntos Sociais**[Relatório](#)**ITEM 4****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 563, de 2009****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960, para dispor sobre o exercício da profissão de Compositor, e dá outras providências.

Autoria: Senadora Rosalba Ciarlini

Relatoria: Senador Eduardo Suplicy

Relatório: Pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 563, de 2009, na forma da Emenda nº 1-CE (Substitutivo).

Observações:

- Em 23.08.2011, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte aprovou Parecer Favorável ao Projeto na forma da Emenda nº 1-CE (Substitutivo);
- Em 27.06.2012, lido o Relatório, ficam adiadas a discussão e a votação da matéria;
- Nos termos do art. 282, combinado com o art. 92 do RISF, se for aprovado o Substitutivo será ele submetido a Turno Suplementar;
- Votação nominal.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)[Avulso de requerimento](#)**Comissão de Assuntos Sociais**[Relatório](#)**Comissão de Educação, Cultura e Esporte**[Relatório](#)[Parecer aprovado na comissão](#)**ITEM 5****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 78, de 2010****- Terminativo -**

Altera os arts. 2º e 17 da Lei nº 11.692 de 10 de junho de 2008, para incluir o menor aprendiz entre os beneficiários do Projovem e dá outras providências.

Autoria: Senador Raimundo Colombo

Relatoria: Senadora Vanessa Grazziotin

Relatório: Pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 78, de 2010.

Observações:

- Em 20.09.2011, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte aprovou Parecer contrário ao Projeto;
- Em 27.06.2012, lido o Relatório, ficam adiadas a discussão e a votação da matéria;
- Votação nominal.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)**Comissão de Assuntos Sociais**[Relatório](#)**Comissão de Educação, Cultura e Esporte**[Relatório](#)[Parecer aprovado na comissão](#)**ITEM 6****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 55, de 2011****- Terminativo -**

Dispõe sobre o exercício da profissão de Agente de Turismo.

Autoria: Senador Vital do Rêgo

Relatoria: Senador Rodrigo Rollemberg

Relatório: Pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 55, de 2011, na forma do Substitutivo que apresenta.

Observações:

- Em 23.05.2012, lido o Relatório, ficam adiadas a discussão e a votação da matéria;
- Nos termos do art. 282, combinado com o art. 92 do RISF, se for aprovado o Substitutivo será ele submetido a Turno Suplementar;
- Votação nominal.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)

Comissão de Assuntos Sociais

[Relatório](#)[Relatório](#)**ITEM 7****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 412, de 2011****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, para incluir no campo de atuação do SUS a execução de campanhas sociais voltadas a promoção da saúde mental.

Autoria: Senador Eduardo Amorim**Relatoria:** Senadora Vanessa Grazziotin**Relatório:** Pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 412, de 2011, na forma do Substitutivo que apresenta.**Observações:**

- Nos termos do art. 282, combinado com o art. 92 do RISF, se for aprovado o Substitutivo será ele submetido a Turno Suplementar;
- Votação nominal.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)

Comissão de Assuntos Sociais

[Relatório](#)[Relatório](#)**ITEM 8****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 493, de 2011****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, de forma a permitir que o valor da aposentadoria do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa, por razões decorrentes de doença ou deficiência física, seja acrescido de vinte e cinco por cento.

Autoria: Senador Paulo Paim**Relatoria:** Senador Casildo Maldaner**Relatório:** Pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 493, de 2011.**Observações:**

- Votação nominal.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)**Comissão de Assuntos Sociais**[Relatório](#)[Relatório](#)**ITEM 9****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 583, de 2011****- Terminativo -**

Acrescenta parágrafo único ao art. 27 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, para estabelecer a contagem no período de carência para a aposentadoria por tempo de contribuição do tempo de serviço como segurado especial, até o limite de vinte cinco anos para a mulher e trinta anos para o homem.

Autoria: Senador Paulo Paim

Relatoria: Senador Cyro Miranda

Relatório: Pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 583, de 2011 e das duas Emendas que apresenta.

Observações:

- *Votação nominal.*

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)**Comissão de Assuntos Sociais**[Relatório](#)**ITEM 10****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 740, de 2011****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para determinar que a divulgação de matérias jornalísticas relacionadas a medicamentos e terapias seja objeto de regulação.

Autoria: Senador Marcelo Crivella

Relatoria: Senador Vicentinho Alves

Relatório: Pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 740, de 2011.

Observações:

- *Em 23.05.2012, lido o Relatório e encerrada a discussão, fica adiada a votação da matéria;*

- *Votação nominal.*

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)**Comissão de Assuntos Sociais**

ITEM 11**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 752, de 2011****- Terminativo -**

Acrescenta o parágrafo 6º no art. 392A da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; altera o caput do art. 71A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social; e dá outras providências.

Autoria: Senador Aécio Neves e outros

Relatoria: Senadora Ana Amélia

Relatório: Pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 752, de 2011, na forma do Substitutivo que apresenta.

Observações:

- Em 27.06.2012, lido o Relatório, ficam adiadas a discussão e a votação da matéria;
- Nos termos do art. 282, combinado com o art. 92 do RISF, se for aprovado o Substitutivo será ele submetido a Turno Suplementar;
- Votação nominal.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)

Comissão de Assuntos Sociais

[Relatório](#)**ITEM 12****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 43, de 2012****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 9.797, de 6 de maio de 1999, para dispor acerca da técnica de reconstrução imediata da mama por meio de cirurgia plástica reparadora.

Autoria: Senadora Vanessa Grazziotin

Relatoria: Senadora Angela Portela

Relatório: Pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 43, de 2012.

Observações:

- Em 13.06.2012, lido o Relatório e encerrada a discussão, fica adiada a votação da matéria;
- Votação nominal.

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)

Comissão de Assuntos Sociais

[Relatório](#)**ITEM 13****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 44, de 2012****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam

pagos, preferencialmente, à mulher responsável pela unidade familiar.

Autoria: Senador Paulo Bauer

Relatoria: Senadora Angela Portela

Relatório: Pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 44, de 2012.

Observações:

- *Em 03.05.2012, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária aprovou Parecer Favorável ao Projeto.*

- *Votação nominal.*

Textos disponíveis:

[Avulso da matéria](#)

[Texto inicial](#)

[Legislação citada](#)

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

[Relatório](#)

[Parecer aprovado na comissão](#)

Comissão de Assuntos Sociais

[Relatório](#)

ITEM 14

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 126, de 2012

- Terminativo -

Altera a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para dispor sobre a obrigatoriedade de avaliação, acreditação e certificação da qualidade de hospitais.

Autoria: Senador Vital do Rêgo

Relatoria: Senadora Angela Portela

Relatório: Pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 126, de 2012.

Observações:

- *Votação nominal.*

Textos disponíveis:

[Avulso da matéria](#)

[Texto inicial](#)

[Legislação citada](#)

Comissão de Assuntos Sociais

[Relatório](#)

ITEM 15

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 164, de 2012

- Terminativo -

Dispõe sobre a concessão de seguro-desemprego para os trabalhadores rurais desempregados, contratados por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado, e dá outras providências.

Autoria: Senador Antonio Carlos Valadares

Relatoria: Senador Paulo Paim

Relatório: Pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 164, de 2012 e das 4 (quatro) Emendas que apresenta.

Observações:

- *Votação nominal.*

Textos disponíveis:[Avulso da matéria](#)[Texto inicial](#)[Legislação citada](#)**Comissão de Assuntos Sociais**[Relatório](#)

1

RELATÓRIO

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Aviso nº 76, de 2011 (Aviso nº 01515, de 8 de setembro de 2011, na origem), do Tribunal de Contas da União (TCU), que encaminha cópia do Acórdão nº 2.261, de 2011-TCU-Plenário, bem como dos respectivos Relatório e Voto que o fundamentam, referente à auditoria realizada com o objetivo de analisar a governança das agências reguladoras federais de infraestrutura (TC 012.693/2009-9).

RELATOR: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

Trata-se do atendimento, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), do disposto no Requerimento nº 156, de 2009, de iniciativa do Deputado Sílvio Torres, então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do qual foi pleiteada auditoria destinada a aferir “a governança das agências reguladoras de infraestrutura no Brasil de forma a identificar eventuais riscos e falhas estruturais, que possam comprometer o alcance dos objetivos da regulação estatal, e propor soluções de natureza operacional e legislativa para fortalecer o modelo regulatório atual”.

De natureza operacional, a auditoria teve por objeto de análise as seguintes agências reguladoras federais: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); e Agência Nacional de Águas (ANA).

Nos termos do citado relatório e para o escopo da auditoria

efetivada, a expressão “governança regulatória” envolve “as regras e as práticas que regem o processo regulatório, a sistemática de interação entre os atores envolvidos e o desenho institucional no qual estão inseridas as agências, bem como os meios e instrumentos utilizados pelos reguladores em prol de uma regulação eficiente, transparente e legítima”. Ainda nesse sentido, “o termo engloba outros atores, como os ministérios vinculados, os conselhos formuladores de políticas setoriais e outros entes cuja atuação tem impacto na configuração do ambiente regulatório nacional”.

Foram enfocados alguns dos aspectos considerados inerentes a uma adequada governança regulatória, quais sejam: a autonomia das agências para exercerem suas prerrogativas; a clara definição de responsabilidades e de objetivos; a estabilidade das regras; a transparência de todo o processo regulatório, seus princípios e suas abordagens; os recursos financeiros e o capital humano adequados; a prevalência de processo decisório consistente, que evite arbitrariedades; a participação e o controle social; a prestação de contas; o acesso aos meios e instrumentos regulatórios apropriados para a tomada de decisões; a não discriminação e a coerência das decisões tomadas.

Em síntese, o objetivo da auditoria foi o de avaliar a governança regulatória nas seguintes dimensões principais: (i) competências regulatórias; (ii) autonomia; e (iii) mecanismos de controle, de gestão de riscos e de avaliação de impacto regulatório.

A profunda e detalhada análise empreendida pelos órgãos técnicos do TCU, ao lidar com a circunstância de que as agências apresentam, entre outras particularidades, “diferentes formas de organização institucional, de relacionamento com os *stakeholders* [partes interessadas], de aplicação de processos de controle social, de transparência do processo decisório e de divulgação de suas ações”, atribui tal heterogeneidade à “ausência de uma lei geral que normatize, uniformemente, questões inerentes à governança regulatória”, embora se reconheça que “as peculiaridades e as especificidades de cada ente regulador e, em especial, de cada setor regulado, também influenciam e moldam a inserção das agências na atividade regulatória”.

A esse respeito, importa notar que, como bem observa o próprio relatório do TCU, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, de iniciativa do Poder Executivo, que “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”.

São as seguintes as conclusões do mencionado relatório de auditoria:

I - Competências Regulatórias

Quanto às distribuições das competências regulatórias, não há lacunas ou sobreposições significativas nos setores regulados. Ao se comparar os diversos setores de infraestrutura, observou-se que, exceção feita ao setor elétrico, as diferentes legislações distribuem as competências regulatórias entre conselhos, ministérios e agências reguladoras de uma forma homogênea, caracterizada pela atribuição ao poder concedente, representado pelos conselhos e ministérios, da prerrogativa de definição de diretrizes estratégicas e de planejamento de longo prazo, deixando para as agências o poder de outorga, contratação, normatização e fiscalização. A definição do modelo institucional que atribui poderes de outorga ao poder concedente ou às agências reguladoras é fruto de uma escolha político/legislativa e deve levar em conta as vantagens e desvantagens de cada modelo, tendo em mente a realidade de cada setor.

A análise de deliberações dos conselhos setoriais revelou que alguns destes não estão sendo hábeis, em termos gerais, de fornecer diretrizes estratégicas que orientem os entes reguladores e delimitem objetivos de longo prazo a serem atingidos, prejudicando a avaliação objetiva da atividade finalística dos reguladores setoriais. Assim, sugere-se determinar à Casa Civil que tome providências no sentido de operacionalizar os Conselhos Setoriais de infraestrutura, de modo que eles sejam capazes de, efetivamente, fornecer diretrizes estratégicas que orientem as agências e delimitar objetivos e metas de longo prazo a serem atingidas.

II - Autonomia

II.1 - Autonomia decisória

Estão previstos critérios formais para a indicação e a nomeação dos dirigentes das agências reguladoras na Lei nº 9.986/2000, que trata da gestão dos recursos humanos dessas entidades. Todavia, tais critérios são subjetivos, em dissonância com o caráter técnico do cargo que esses dirigentes ocupam. Ante a questão, entende-se que a criação de critérios mínimos, técnicos e objetivos, para a indicação e a nomeação dos dirigentes das agências na Lei nº 9.986/2000 e, se necessário, o estabelecimento de critérios específicos nas leis instituidoras de cada Agência, consoante as especificidades do setor regulado, diminuiria as possibilidades de eventuais ingerências e nomeações sem a qualificação técnica suficiente para a direção dessas entidades, além de garantir a

transparência necessária para a melhoria da governança regulatória.

Todas as agências prevêem em sua legislação específica (lei ou regulamento) um período de quarentena para seus dirigentes. Porém, o período é considerado curto para os moldes internacionais (mínimo de 1 ano - OCDE). Nesse sentido, entende-se que o período de quarentena deve ser de no mínimo 1 ano, tendo por parâmetro as melhores práticas internacionais, pois mitigaria os riscos de captura dos dirigentes dos órgãos reguladores federais por empresas dos setores regulados.

Outros cargos de alto escalão das agências, como os superintendentes, apesar de não terem, formalmente, voz ativa nas decisões colegiadas, têm acesso a uma grande quantidade de informações muito sensíveis acerca do funcionamento do setor. Além disso, muitas vezes os superintendentes são responsáveis pela elaboração dos pareceres técnicos que subsidiam decisões dos órgãos colegiados. Assim, sugere-se recomendar à Casa Civil que verifique a possibilidade de aplicação da quarentena aos superintendentes das agências.

A recondução é permitida nas agências reguladoras de infraestrutura em destaque e entende-se que a vedação do instituto da recondução mitigaria o risco eventual de que os dirigentes das agências tomem decisões injustificadas, visando somente a recondução ao cargo. A eventual extinção da possibilidade de recondução deve vir acompanhada de uma discussão e de uma reavaliação acerca da adequação e a compatibilidade do período de mandato dos dirigentes para a obtenção de resultados efetivos em uma gestão.

O parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.986/2000 dispõe quanto à possibilidade de as agências preverem outras condições, além das dispostas no *caput* do mesmo artigo, para a perda do mandato de seus dirigentes (renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar). Ante o exposto, entende-se que seria benéfico à governança regulatória que seja taxativo o rol de hipóteses de perda de mandato de dirigentes dos entes reguladores, impossibilitando uma eventual exoneração imotivada.

À exceção do regimento da Anatel, não estão previstos, de forma clara, nos regulamentos das agências reguladoras, os critérios para a substituição dos conselheiros e dos diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo conselheiro ou diretor. Com o intuito de evitar a perda de quórum deliberativo e a consequente debilidade de capacidade decisória das agências sugere-se determinar à ANA, ANP, Aneel, ANTT, Antaq e Anac que disciplinem, de forma clara em seus regulamentos, a forma de substituição dos conselheiros e diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo conselheiro ou diretor, nos termos do art. 10º da Lei nº 9.986/2000. Ainda quanto à questão, entende-se que garantiria maior estabilidade à continuidade dos trabalhos das agências a normatização legal de prazos para a indicação, a sabatina e

a nomeação de dirigentes das agências reguladoras.

II. ii - Autonomia financeira

A despeito da previsão legal de que as agências são autarquias especiais, dotadas de autonomia financeira, não foram detectados mecanismos formais que garantam uma maior estabilidade dos recursos orçamentários a elas destinados, e nem um tratamento diferenciado relativamente a outras unidades orçamentárias.

O contingenciamento orçamentário tem o condão de dificultar o planejamento e a própria execução das atividades das agências, com possíveis repercussões negativas de grande impacto para os setores regulados e a sociedade em geral. O impacto gerado por suas atividades regulatórias tende a ser relativamente maior que os respectivos montantes de seus orçamentos, visto que regulam setores que envolvem expressivas mobilizações de capital e intimamente associados ao desenvolvimento do país.

Ante o exposto, entende-se que a criação de mecanismos/instrumentos formais que propiciem uma maior estabilidade e uma maior previsibilidade na descentralização de recursos para as agências reguladoras traria benefícios à governança da atividade regulatória. Ademais, a caracterização das agências em órgãos setoriais, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculados, dotaria tais entes de maior autonomia.

III - Mecanismos de Controle

III.i - Accountability

A despeito da utilização de indicadores para acompanhamento do PPA e o desenvolvimento de indicadores de desempenho específicos por algumas agências, além da utilização de outras formas de avaliação de desempenho, via de regra, as agências reguladoras e os respectivos ministérios vinculadores ainda não dispõem de metodologias sistematizadas e instituídas formalmente para avaliar o desempenho finalístico dos entes reguladores.

A insuficiência de parâmetros que permitam uma avaliação objetiva da atividade finalística das agências reguladoras reflete na prestação de contas destas entidades, que, a par da evolução percebida nos últimos anos, ainda não é capaz de avaliar objetivamente, em toda a sua plenitude, a atuação do regulador quanto à sua atividade fim.

Apesar da insuficiência de parâmetros objetivos para a avaliação em destaque, o processo de prestação de contas tem evoluído. O Projeto Contas do TCU tem tentado adaptar as prestações de contas às especificidades de cada entidade auditada e, nesse sentido, avaliar a aderência do regulador às suas funções institucionais e aos marcos regulatórios. Este é um processo que tem merecido a atenção da Corte de Contas Federal, que busca continuamente aperfeiçoar o enfoque do controle sobre suas unidades jurisdicionadas. Ademais, a atuação do

Tribunal de Contas da União no controle da atividade finalística das agências não está adstrita ao julgamento das contas dos reguladores. Este julgamento e as demais formas de fiscalização são controles complementares e que propiciam elevados benefícios à sociedade.

III.ii - Transparência

É bastante heterogêneo o grau de transparência do processo decisório das agências, sendo verificados diversos graus de maturidade. Essa diversidade gera, em alguns entes, um nível de transparência insuficiente, prejudicando o acompanhamento de suas ações. Nesse sentido, sugere-se recomendar às agências reguladoras o estabelecimento de requisitos mínimos de transparência do processo decisório, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Aneel. O estabelecimento de tais requisitos facilitaria e incentivaria o acompanhamento e o controle social da atividade finalística dos entes reguladores, melhorando a governança regulatória.

A despeito de alguns reguladores possuírem setores dedicados ao assessoramento de comunicação, ainda não há uma política específica e formal para divulgação dos principais atos/decisões regulatórias e seus impactos, sendo tal divulgação baseada em ações incipientes e reativas. Sugere-se recomendar às agências a estruturação de políticas voltadas à ampla divulgação de suas ações, mormente aquelas de maior apelo e impacto social, com foco e linguagem adequados. A estruturação de tais políticas tende a fomentar uma maior participação da sociedade na atividade regulatória, além de permitir um maior esclarecimento ao público da importância dos entes reguladores e do impacto que as decisões destes podem ter em suas vidas cotidianas. Para tanto, é necessária a disponibilização de recursos humanos e financeiros adequados e suficientes, além da efetiva estruturação de uma política formal voltada para melhor divulgação das ações das agências.

III.iii - Controle Social

Apesar de implementados e aplicados pelas agências, denotou-se uma baixa participação da sociedade nos processos de controle social. Considerando que uma regulação eficiente pressupõe o conhecimento, pelo regulador, de todos os interesses envolvidos, a baixa participação de parcela considerável dos usuários nos processos de controle social pode prejudicar a consecução dos fins esperados pela atividade regulatória. Ante o exposto e tendo em vista a razoável quantidade de instrumentos de controle social já aplicados pelas agências, entende-se que uma política de capacitação dos usuários (ou de suas instâncias representativas) promoveria um maior grau de participação efetiva de considerável parcela da sociedade na atividade regulatória.

Constatou-se a inexistência de tratamento uniforme e de padronização mínima dos processos de audiência/consulta públicas pelas agências. Entende-se que, respeitadas as particularidades inerentes aos diversos entes reguladores, as audiências/consulta públicas ganhariam maior eficiência e representatividade mediante padronização mínima dos

institutos entre as agências, notadamente quanto aos documentos que devem ser disponibilizados antes e após a audiência ou consulta pública, bem como o prazo máximo que elas deveriam possuir para disponibilizar essas informações aos interessados. Nesse sentido, sugere-se determinar às agências que definam, normativamente, prazos razoáveis para disponibilização dos relatórios de análise das contribuições recebidas em audiências/consultas públicas.

O papel das ouvidorias é muito heterogêneo entre as agências. Em alguns casos, denota, inclusive, a ausência de uma função de avaliação da atuação do ente. Nesse sentido, entende-se que a institucionalização nas agências de um modelo de ouvidoria nos termos a seguir listados permitirá um incremento na efetividade desse instrumento de controle social:

(i) inserção da ouvidoria no organograma da Agência no mesmo nível da diretoria colegiada, contudo sem quaisquer vínculos de subordinação;

(ii) mandatos legalmente expressos para avaliar a gestão da Agência;

(iii) padronização mínima do teor dos relatórios/produtos que as ouvidorias devem, obrigatoriamente, emitir e os instrumentos que garantam sua eficiente divulgação à sociedade;

(iv) igual duração dos mandatos dos ouvidores em todas as agências;

(v) garantia de acesso irrestrito a informações. Nesse caso, é prudente aplicar ao ouvidor o instituto da quarentena.

Considerando o modelo de ouvidoria anteriormente descrito, deve-se também reavaliar as condições de indicação e de nomeação que se aplicariam ao ouvidor, com o fito de se preservar a necessária autonomia das agências frente a influências indevidas.

IV - Mecanismos de Gestão de Riscos e de Avaliação de Impacto Regulatório

Ainda não há processo de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizado nas agências reguladoras de infraestrutura. Observaram-se, contudo, experiências pontuais de análise e de identificação de riscos em setores isolados da ANA, da Aneel e da Anac.

A auditoria interna da Aneel, da ANP, da ANTT e da Anatel estão vinculadas hierarquicamente ao Diretor-Presidente (ou Diretor-Geral) da respectiva Agência e não à diretoria Colegiada, em contraposição ao previsto nas boas práticas de auditoria e às normas regulamentares. Ante o exposto, sugere-se recomendar à Aneel, à ANP, à ANTT e à Anatel que vinculem hierarquicamente suas unidades de auditoria interna diretamente aos respectivos órgãos colegiados.

A Análise de Impacto Regulatório - AIR ainda não está

formalmente institucionalizada no contexto regulatório brasileiro. Estão sendo desenvolvidas metodologias, conduzidas, principalmente, pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, para a adaptação da AIR à realidade das agências reguladoras de infraestrutura brasileiras.

Assim, diante das razões expostas pelo Relator da matéria, Ministro José Jorge, os ministros-membros do TCU, reunidos em Sessão do Plenário de 24 de agosto de 2011, acordaram em:

1. Determinar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e à Agência Nacional de Aviação Civil que, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.986/2000, disciplinem em seus regulamentos a forma de substituição dos conselheiros e dos diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder à nomeação de novo conselheiro ou diretor, encaminhando a este Tribunal de Contas, em até 120 (cento e vinte) dias, o modelo proposto;

2. Recomendar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil e à Agência Nacional de Telecomunicações que estabeleçam em norma prazos razoáveis para disponibilização dos relatórios de análise das contribuições recebidas em audiências/consultas públicas, encaminhando a este Tribunal de Contas, em até 120 (cento e vinte) dias, o modelo proposto;

3. Recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Agência Nacional de Telecomunicações que vinculem hierarquicamente suas unidades de auditoria interna aos respectivos órgãos colegiados;

4. Recomendar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil e à Agência Nacional de Telecomunicações que estabeleçam requisitos mínimos de transparência de seus processos decisórios, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Aneel;

5. Recomendar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de

Aviação Civil e à Agência Nacional de Telecomunicações que estruturem políticas voltadas à ampla divulgação de suas ações, mormente aquelas de maior apelo e impacto social, com foco e linguagem adequados;

6. Recomendar à Casa Civil que:

6.1. adote providências no sentido de operacionalizar os Conselhos Setoriais de Infraestrutura, de modo que eles sejam capazes de, efetivamente, fornecer diretrizes estratégicas que orientem as Agências e de delimitar objetivos e metas de longo prazo a serem atingidas;

6.2. adote providências no sentido de promover o incremento das receitas próprias das agências reguladoras deficitárias e, no caso da Aneel e Anatel, superavitárias, realize análises acerca dos valores das taxas de fiscalização praticadas e das sanções impostas, de modo a que as taxas de fiscalização sejam diminuídas para não onerar em demasia aqueles que pagam para ser fiscalizados, mantendo-se o caráter punitivo das sanções impostas no exercício das suas atividades regulatórias;

6.3. no âmbito de suas competências, avalie a competência e oportunidade de implementar as boas práticas a seguir indicadas, constantes do item 9.8;

6.4. promova estudos com vistas a fixar prazos para a indicação de nomes pelo Executivo Federal, tanto na hipótese de vacâncias previsíveis, quando deve ser delimitado um prazo de modo que a indicação se dê com a antecedência necessária para que não haja solução de continuidade na autonomia decisória das agências, quanto nas indicações decorrentes de vacâncias imprevisíveis;

7. Recomendar ao Senado Federal que estude a viabilidade de se adotar rotina mais rigorosa na avaliação dos candidatos aos cargos de direção das agências reguladoras;

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

8.1. estabelecimento de um período de quarentena de no mínimo 1 (um) ano para os dirigentes das agências reguladoras, tendo por parâmetro as melhores práticas internacionais (OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico);

8.2. estabelecimento de rol taxativo de hipóteses de perda de mandato dos dirigentes das agências reguladoras, extinguindo a previsão insculpida no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.986/2000;

8.3. normatização de prazos para indicação, sabatina e nomeação de dirigentes dos entes reguladores;

8.4. criação de mecanismos/instrumentos formais que propiciem maior estabilidade e maior previsibilidade na descentralização de recursos para as agências;

8.5. caracterização das agências em órgãos setoriais, desvinculando

seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculadores;

8.6. estabelecimento de requisitos mínimos de transparência do processo decisório das agências, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Energia Elétrica;

8.7. padronização mínima dos institutos das audiências/consultas públicas entre as agências, notadamente quanto aos documentos que devem ser disponibilizados antes e após a audiência ou consulta, bem como o prazo máximo que os reguladores deveriam possuir para disponibilizar essas informações aos interessados;

9. Encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Telecomunicações, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil, à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional de Saúde, à Agência Nacional de Cinema, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério das Comunicações, ao Ministério da Defesa, ao Ministério dos Transportes, ao Ministério do Meio Ambiente e à Casa Civil da Presidência da República;

10. Com fundamento no artigo 14, IV, da Resolução TCU nº 215/2008, declarar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional; e

11. Arquivar os presentes autos.

Trata-se de uma auditoria operacional da maior importância, cujas conclusões muito contribuirão para o trabalho do Senado Federal. Em face do exposto, concluo no sentido de propor que esta Comissão tome conhecimento da matéria, procedendo-se em seguida ao arquivamento do processado.

Sala da Comissão, de de 2012.

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

AVISO Nº 76, DE 2011

Aviso nº 1515 -GP/TCU

Brasília, 8 de setembro de 2011.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2261/2011, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, proferido pelo Plenário deste Tribunal na Sessão de 24/8/2011, nos autos do processo nº TC-012.693/2009-9, que trata de Solicitação do Congresso Nacional.

Atenciosamente,


BENJAMIN ZYMLER
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal
Brasília - DF

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 012.693/2009-9

ACÓRDÃO Nº 2261/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.693/2009-9.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Tribunal de Conta da União – TCU; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Entidades: Agência Nacional de Águas - MMA; Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC/ MD; Agência Nacional de Energia Elétrica - MME; Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL - SEDE - MC; Agência Nacional de Transportes Aquaviários - MT; Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT; Escritório Central da ANP/RJ - MME.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação - I (SEFID-1).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual foi encaminhado ao Tribunal o Requerimento nº 156/2009, de autoria do Deputado Sílvio Torres, então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, segundo o qual foi pleiteada auditoria para aferir *“a governança das agências reguladoras de infra-estrutura no Brasil, de forma a identificar eventuais riscos e falhas estruturais, que possam comprometer o alcance dos objetivos da regulação estatal, e propor soluções de natureza operacional e legislativa, para fortalecer o modelo regulatório atual”*.

ACORDAM os Ministros do Tribunal, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Determinar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e à Agência Nacional de Aviação Civil que, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.986/2000, disciplinem em seus regulamentos a forma de substituição dos conselheiros e dos diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder à nomeação de novo conselheiro ou diretor, encaminhando a este Tribunal de Contas, em até 120 (cento e vinte) dias, o modelo proposto;

9.2. Recomendar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil e à Agência Nacional de Telecomunicações que estabeleçam em norma prazos razoáveis para disponibilização dos relatórios de análise das contribuições recebidas em audiências/consultas públicas, encaminhando a este Tribunal de Contas, em até 120 (cento e vinte) dias, o modelo proposto;

9.3. Recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Agência Nacional de Telecomunicações que vinculem hierarquicamente suas unidades de auditoria interna aos respectivos órgãos colegiados;

9.4. Recomendar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil e à Agência Nacional de Telecomunicações que estabeleçam requisitos mínimos de transparência de seus processos decisórios, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Aneel;

9.5. Recomendar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Transportes

Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil e à Agência Nacional de Telecomunicações que estructurem políticas voltadas à ampla divulgação de suas ações, mormente aquelas de maior apelo e impacto social, com foco e linguagem adequados;

9.6. Recomendar à Casa Civil que:

9.6.1. adote providências no sentido de operacionalizar os Conselhos Setoriais de Infraestrutura, de modo que eles sejam capazes de, efetivamente, fornecer diretrizes estratégicas que orientem as Agências e de delimitar objetivos e metas de longo prazo a serem atingidas;

9.6.2. adote providências no sentido de promover o incremento das receitas próprias das agências reguladoras deficitárias e, no caso da Aneel e Anatel, superavitárias, realize análises acerca dos valores das taxas de fiscalização praticadas e das sanções impostas, de modo a que as taxas de fiscalização sejam diminuídas para não onerar em demasia aqueles que pagam para ser fiscalizados, mantendo-se o caráter punitivo das sanções impostas no exercício das suas atividades regulatórias;

9.6.3. no âmbito de suas competências, avalie a competência e oportunidade de implementar as boas práticas a seguir indicadas, constantes do item 9.8;

9.6.4. promova estudos com vistas a fixar prazos para a indicação de nomes pelo Executivo Federal, tanto na hipótese de vacâncias previsíveis, quando deve ser delimitado um prazo de modo que a indicação se dê com a antecedência necessária para que não haja solução de continuidade na autonomia decisória das agências, quanto nas indicações decorrentes de vacâncias imprevisíveis;

9.7. recomendar ao Senado Federal que estude a viabilidade de se adotar rotina mais rigorosa na avaliação dos candidatos aos cargos de direção das agências reguladoras;

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

9.8.1. estabelecimento de um período de quarentena de no mínimo 1 (um) ano para os dirigentes das agências reguladoras, tendo por parâmetro as melhores práticas internacionais (OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico);

9.8.2. estabelecimento de rol taxativo de hipóteses de perda de mandato dos dirigentes das agências reguladoras, extinguindo a previsão insculpada no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.986/2000;

9.8.3. normatização de prazos para indicação, sabatina e nomeação de dirigentes dos entes reguladores;

9.8.4. criação de mecanismos/instrumentos formais que propiciem maior estabilidade e maior previsibilidade na descentralização de recursos para as agências;

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

9.8.6. estabelecimento de requisitos mínimos de transparência do processo decisório das agências, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Energia Elétrica;

9.8.7. padronização mínima dos institutos das audiências/consultas públicas entre as agências, notadamente quanto aos documentos que devem ser disponibilizados antes e após a audiência ou consulta, bem como o prazo máximo que os reguladores deveriam possuir para disponibilizar essas informações aos interessados;

9.9. Encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Telecomunicações, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil, à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional de Saúde, à Agência Nacional de Cinema, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério das Comunicações, ao Ministério da Defesa, ao Ministério dos Transportes, ao Ministério do Meio Ambiente e à Casa Civil da Presidência da República;

9.10. com fundamento no artigo 14, IV, da Resolução TCU nº 215/2008, declarar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional; e

9.11. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 35/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/8/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2261-35/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSE JORGE
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 012.693/2009-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Entidades: Agência Nacional de Águas - MMA; Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC/MD; Agência Nacional de Energia Elétrica - MME; Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL - SEDE - MC; Agência Nacional de Transportes Aquaviários - MT; Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT; Escritório Central da Anp/rj - MME

Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. GOVERNANÇA REGULATÓRIA NO ÂMBITO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE INFRAESTRUTURA. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. IDENTIFICAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS. DISSEMINAÇÃO. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional por meio da qual foi encaminhado ao Tribunal o Requerimento nº 156/2009, de autoria do Deputado Sílvio Torres, então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, segundo o qual é pleiteada auditoria para aferir *“a governança das agências reguladoras de infra-estrutura no Brasil, de forma a identificar eventuais riscos e falhas estruturais, que possam comprometer o alcance dos objetivos da regulação estatal, e propor soluções de natureza operacional e legislativa, para fortalecer o modelo regulatório atual”*.

2. Autorizada a fiscalização, a Secretaria de Fiscalização de Desestatização – SEFID elaborou as matrizes de planejamento, as quais foram submetidas ao crivo da referida comissão, para conhecimento e manifestação. Foram realizados, também, *workshop* e painel de referência com vistas a dar consistência e transparência aos trabalhos de campo.

3. Ato contínuo, ajustado com o requecente o escopo dos trabalhos, a SEFID iniciou os trabalhos de campo, os quais foram sintetizados no relatório de folhas 1003/1135 que, ante a importância e profundidade com que as questões de auditoria foram tratadas, peço vênias para transcrever, no essencial, com os ajustes de forma que entendo aplicáveis:

“INTRODUÇÃO

1 A presente auditoria de natureza operacional tem como objeto a análise da governança regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura, quais sejam: Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel; Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP; Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel; Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq; Agência Nacional de Aviação Civil – Anac e Agência Nacional de Águas – ANA. Nos termos deste Relatório de auditoria, a utilização da palavra Agência congrega tão somente as entidades supramencionadas.

2. A expressão governança se apresenta com diferentes significados na literatura especializada e em textos técnicos. Além disso, tem aplicação em variados campos, com sentidos diferentes. É preciso, portanto, precisar o seu significado no contexto em que aqui foi aplicada. Governança regulatória são as regras e as práticas que regem o processo regulatório, a sistemática de interação entre os atores envolvidos e o desenho institucional no qual estão inseridas as agências, bem como os meios e instrumentos utilizados pelos reguladores em prol de uma regulação eficiente, transparente e legítima. O termo engloba outros atores, como os ministérios vinculados, conselhos formuladores de políticas setoriais e outros entes cuja atuação tem impacto na configuração do ambiente regulatório nacional.

3. A atuação dos reguladores setoriais, em busca da consecução dos objetivos institucionais para os quais foram criados, está sujeita a influências e a restrições que nem sempre estão sob seu controle. Assim, não se pode pensar em governança regulatória de forma unicamente centralizada nas agências reguladoras - AR, embora sejam atores fundamentais do processo.

4. A atividade regulatória dos serviços de infraestrutura interfere na vida de dezenas de milhões de brasileiros e gera significativos impactos de ordem econômica, social e ambiental. A atuação dos diversos atores envolvidos nessa atividade tem sido objeto de questionamentos e críticas, por parte da sociedade e de diversos entes governamentais, quanto à qualidade e à efetividade da governança regulatória. Nesse contexto, o Congresso Nacional, por intermédio da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Ofício nº 155/2009-CFFC-P, fl. 1), solicitou uma avaliação da governança da atividade regulatória.

5. O Tribunal de Contas da União - TCU autorizou o início dos trabalhos da auditoria por meio do Acórdão nº 1.676/2009 – Plenário (fls. 24/25).

6. Não consta ter havido outras auditorias do TCU sobre o mesmo objeto – governança regulatória. Contudo, registre-se que a Corte de Contas vem acompanhando as atividades desenvolvidas pelas agências federais desde a sua criação, baseada na atuação especializada da Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid. Ademais, o Tribunal já realizou diversas auditorias de natureza operacional nas agências, das quais enumeramos algumas auditorias recentes, apresentadas em tabela anexa no Apêndice B.

7. A literatura sobre o tema, embora ainda escassa, associada à expertise do TCU sobre regulação, indicaram algumas dimensões inerentes a uma adequada governança regulatória, tais como: autonomia das agências para exercerem suas prerrogativas; clara definição de responsabilidades e de objetivos; estabilidade das regras; transparência de todo o processo regulatório, seus princípios e suas abordagens; recursos financeiros e capital humano adequados; processo decisório consistente e que evite arbitrariedades; participação e controle social; prestação de contas; acesso aos meios e instrumentos regulatórios apropriados para tomar medidas; não-discriminação; coerência das decisões.

8. Considerando limitações de recursos humanos e de tempo, e após debates internos, consultas à literatura especializada e a especialistas, a equipe de auditoria concentrou esforços em alguns pontos, buscando atender de maneira satisfatória a demanda do Congresso Nacional. Relevante destacar que o escopo detalhado da auditoria, constante da matriz de planejamento, foi encaminhado à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (ora solicitante), para conhecimento e manifestação, caso entendesse conveniente, sobre a pertinência das questões de auditoria propostas. Representantes desta Comissão também foram convidados e estiveram presentes em **workshop** e Painel de Referência realizados na fase de planejamento, eventos estes que tiveram, entre seus objetivos, dar transparência e consistência aos trabalhos. O conhecimento prévio do escopo da auditoria por parte da Comissão solicitante foi importante na medida em que o tema governança regulatória é bastante amplo. Assim, o objetivo da auditoria foi de avaliar a governança

regulatória nas dimensões: competências regulatórias, autonomia, mecanismos de controle, de gestão de riscos e de avaliação de impacto regulatório.

9. O escopo da auditoria foi dividido nas dimensões acima referenciadas, de forma a sistematizar a coleta e a análise dos dados, tornando mais claro e objetivo os achados de auditoria. Importante destacar que as dimensões, apesar de claramente delimitadas no relatório, não são estanques, muito pelo contrário, elas se entrelaçam e buscam formar um conjunto harmonioso de análise.

10. Apesar da delimitação do escopo, o tema é bastante complexo e constatou-se a diversidade de abordagem das agências quanto a várias das questões auditadas. A equipe, à falta de critérios claros e consolidados (limitação de auditoria), buscou-os na escassa literatura sobre o tema, em processos de benchmarking internacional, na detecção de boas práticas das próprias agências e na experiência e entendimentos desta Corte, quando existentes.

11. Ademais, observou-se a inexistência de uniformidade de tratamento legal quanto a temas afins, sendo que as leis de criação das agências regulam, muitas vezes de maneira diversa, pontos tratados neste relatório. Nesse particular, cumpre registrar a tramitação do Projeto de Lei nº 3.337/2004 no Congresso Nacional, que busca equalizar inúmeras questões institucionais atinentes aos entes reguladores.

12. Tendo em mente as incontestáveis diferenças de atribuições e responsabilidades inerentes a cada um dos reguladores setoriais auditados, com repercussões nas relações desses entes e os **stakeholders** (partes interessadas) envolvidos na atividade regulatória, o presente trabalho de auditoria buscou uma análise transversal das dimensões selecionadas nas agências em destaque. Se a falta de critérios explícitos constituiu-se em uma limitação do trabalho, o mapeamento dos mesmos pontos em todos os entes foi extremamente útil para a detecção de boas práticas.

13. A presente auditoria valeu-se de ampla coleta de informações por meio de diligências encaminhadas aos entes auditados, bem como por meio de entrevistas de gestores das agências setoriais em tela. Insta registrar que na fase de planejamento a equipe já havia promovido significativo levantamento de dados, como se depreende do projeto de auditoria, apostado às fls 28/61 dos autos.

14. O relatório apresenta, na próxima sessão, uma visão geral – contextualização do tema, descrição de características fundamentais do objeto da auditoria e correlações com os objetivos da auditoria. A sessão subsequente apresenta os capítulos principais do relatório, que contém as análises, as evidências e o relato articulado dos achados de auditoria, bem como as propostas de encaminhamento sugeridas. Segue uma outra sessão que consolida as análises dos comentários dos gestores. Finalmente, as duas últimas sessões são a conclusão e as propostas de encaminhamento.

VISÃO GERAL

15. A década de 90 no Brasil foi caracterizada por uma profunda reestruturação do aparato administrativo do Estado, marcada por uma reorientação político-administrativa onde os entes governamentais intensificaram o uso de mecanismos de delegação de atividades até então assumidas de maneira quase que exclusiva pelo aparelho estatalⁱⁱ.

16. A partir das privatizações das empresas estatais e das delegações da exploração de serviços públicos à iniciativa privada, implantou-se um novo modelo, em bases legaisⁱⁱⁱ, onde o Estado passou a regular a prestação desses serviços, em vez de ser ele mesmo o provedor direto.

17. A criação das agências reguladoras insere-se nesse contexto de mudança do papel do Estado, onde a administração pública redefine sua gerência, suas responsabilidades e sua relação com vários setores da economia. As agências foram concebidas como entidades menos suscetíveis a interesses políticos ocasionais, capazes de promover uma regulação contínua e coerente, que não

incorra em problemas de continuidade devido a mudanças de governo. O objetivo relacionado à origem dos reguladores setoriais foi a criação de um ambiente estável e seguro, que permitisse a atração de investimentos produtivos, a satisfação de necessidades de serviços públicos, o crescimento econômico, o desenvolvimento tecnológico e a geração de empregos^{iv}.

18. *Criadas como autarquias especiais, dotadas de personalidade jurídica de direito público interno, são entes que, segundo suas leis de criação, gozam de autonomia financeira e administrativa, vinculados e não subordinados hierarquicamente a um determinado ministério. A aludida autonomia administrativa e financeira são condições para a autonomia do processo decisório, que deve se calcar eminentemente em critérios técnicos.*

19. *Grotti (2006) assevera que as agências possuem um amplo poder normativo, outorgado pelos diversos diplomas normativos que as instituíram, cumulado com o fiscalizatório, o sancionatório e o de dirimir conflitos de interesses entre os stakeholders. A não subordinação ao Executivo busca assegurar uma regulação imparcial, dotada de maior proteção contra as ingerências meramente políticas, que poderiam prejudicar o funcionamento ideal de um modelo competitivo e ainda afugentar o investimento privado, tão essencial no novo modelo de redefinição do papel do Estado.*

20. *Em se tratando de serviços públicos (inclusive os de infraestrutura), é patente o dever do Estado de regulamentar as condições de delegação das atividades, disciplinar as condições que devem nortear a prestação desses serviços essenciais e fiscalizar a execução dos mesmos^{vi}.*

21. *Não obstante a obrigação decorrente da titularidade jurídica estatal sobre tais atividades, a regulação também se mostra fundamental pelo fato de que grande parte dos bens e serviços públicos são monopólios^{vii} ou monopólios naturais^{viii}. Ainda, dada a relevância da prestação dos serviços, as imperfeições porventura existentes no mercado concorrencial podem levar a resultados e desequilíbrios indesejáveis, de sorte que a regulação se faz necessária para tentar corrigir essas distorções e proteger os usuários dos serviços de eventuais abusos de poder econômico por parte dos agentes privados prestadores dos serviços. A atividade regulatória também se mostra relevante como indutora da universalização dos serviços de infraestrutura.*

22. *A criação de agências autônomas rompe com a forma de intervenção regulatória tradicional feita diretamente pelos ministérios. A inovação institucional teve a clara função de aprimorar a governança regulatória, face a sinalização de não interferência política indevida no processo decisório de definição e aplicação de normas regulatórias.*

23. *Tais questões ganham relevância fundamental quando se relacionam à oferta de serviços públicos de infraestrutura, que demandam elevados volumes de investimento, associados a longos prazos de retorno. Ademais, expressivas parcelas dos investimentos traduzem-se em custos afundados^{ix}, tendo em vista a especificidade dos ativos envolvidos. Estes fatores justificam o receio dos investidores em aplicar seus recursos em tais atividades, caso não tenham uma clara definição de direitos de propriedade, marcos regulatórios estáveis e garantias institucionais de sua correta aplicação.*

24. *Ressalte-se, ainda, que são setores cuja relação custo-benefício privado tende a ser inferior à social, o que gera um volume e uma taxa de investimento inferior ao que seria socialmente desejável, além de serem fontes de fortes externalidades^x.*

25. *Ante o cenário exposto, um ambiente regulatório eficiente é condição indispensável para que a oferta dos serviços de infraestrutura seja satisfatória. Ao prover regras claras e estáveis, particularmente na fixação das tarifas, ele atenua a incerteza dos investidores e incentiva a entrada do capital privado. Ao remover as restrições à entrada de novos competidores, ao assegurar o acesso das novas firmas às redes de transmissão e de transporte e ao fixar tarifas que incentivem inovações tecnológicas e economia de custos, estimula a competitividade e a eficiência no interior da indústria.*

Na presença de monopólios naturais, permite que a sociedade se beneficie da eficiência produtiva - economias de escala e minimização de custos - sem incorrer nos custos do poder de monopólio - fixação de tarifas em níveis superiores ao custo médio^x.

26. *Importante destacar, por oportuno, que sem alguns requisitos, **inputs**, traduzidos em uma boa governança, dificilmente pode-se conceber um processo regulatório capaz de atingir os objetivos hodiernamente esperados da regulação.*

27. *Por fim, resta transparente que o trabalho não teve o objetivo de avaliar a efetividade da regulação dos setores de infraestrutura, e sim a de trazer uma visão sistêmica dos meios, dos processos, instrumentos e até mesmo do desenho institucional que hoje, efetivamente, compõem a realidade do processo regulatório e que, sem dúvida, são requisitos indispensáveis para uma boa regulação.*

COMPETÊNCIAS REGULATÓRIAS

28. *As atividades regulatórias são parte de um sistema mais amplo que precisa ser entendido como um todo. Isso quer dizer que se deve considerar a arquitetura institucional existente e as diferentes relações entre os diversos atores envolvidos, como conselhos setoriais, ministérios e agências reguladoras.*

29. *A dinâmica de interação eficiente entre os diferentes agentes é fundamental para a qualidade da governança regulatória e para a efetiva formulação e implementação das políticas públicas de infraestrutura. Assim, uma estrutura legal que estabeleça as 'competências certas' para as 'instituições certas' é peça-chave para o funcionamento efetivo da regulação estatal.*

30. *Nesse sentido, fez-se necessário identificar como as competências estão definidas para os diversos atores envolvidos na atividade regulatória, de forma a evidenciar eventuais lacunas regulatórias, falta de clareza, sobreposições de competências ou inoperância no exercício dos papéis institucionais. Ou seja, um dos objetivos da auditoria foi construir um diagnóstico, dentro de cada setor, de como as competências finalísticas da regulação (definição de políticas públicas e diretrizes estratégicas, outorgas, fiscalização etc.) estão distribuídas entre os diferentes agentes e, a partir desse mapeamento, identificar se existem problemas relacionados à definição dessas competências.*

Distribuição de Competências Regulatórias

31. *Com base na legislação vigente e em indagações feitas aos diversos envolvidos no processo regulatório, foi feito um mapeamento que identificou, dentro dos setores de infraestrutura analisados, como estão definidas as competências dos atores que participam da atividade regulatória. A análise procurou identificar, dentro do marco regulatório dos setores de energia elétrica, petróleo, telecomunicações, transporte terrestre, transporte aquaviário, aviação civil e águas, que instituições detêm a competência por cada etapa do processo regulatório. A Tabela constante do Apêndice I resume as análises desse mapeamento e permite tirar algumas conclusões.*

32. *Observou-se, inicialmente, que não há lacunas ou sobreposições de competências regulatórias significativas nos setores regulados.*

33. *Dentro desse contexto, merece destaque o setor de transporte aquaviário, no qual algumas competências regulatórias estão divididas entre diferentes agentes. A definição das diretrizes gerais do processo licitatório, por exemplo, são estabelecidas pela Secretaria Especial de Portos (SEP) e pelo Ministério dos Transportes (conforme atribuições de cada órgão). No entanto, a Antaq também define algumas diretrizes específicas no que se refere aos estudos de viabilidade do empreendimento em arrendamentos portuários. Ademais, na definição das tarifas portuárias, atuam concomitantemente a Antaq, as Autoridades Portuárias e o Conselho de Autoridade Portuária (CAP).*

34. *A Agência Nacional de Energia Elétrica também indicou que as Leis nº 10.847/2004 e 10.848/2004 e seus desdobramentos deixaram algumas indefinições 'operacionais' de ações como:*

aprovação de estudos e projetos de geração; preparação e realização de leilões de licitação de energia; decisões relacionadas às regras de despacho de usinas e consequente mobilização dos sistemas de transmissão.

35. Ainda merece registro a manifestação da Anatel de que existe um debate acerca da competência da agência em estabelecer sanções às prestadoras de serviços de radiodifusão, sobre questões relacionadas ao uso do espectro de radiofrequências e a certificação de equipamentos de telecomunicações, sendo que o Ministério das Comunicações entende que à Anatel cabe tão somente fiscalizar, e ao Ministério das Comunicações aplicar sanções. Segundo a percepção da Agência, também existem conflitos de competência entre as agências e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

36. De qualquer forma, as particularidades supra descritas se restringem a determinados detalhes dos respectivos setores e não comprometem a percepção geral de que os papéis regulatórios definidos para os setores de infraestrutura brasileiros não contêm vácuos ou sobreposições de funções.

37. Outro ponto importante da análise se refere à concentração do poder de outorga. Ao se comparar os diversos setores de infraestrutura, observou-se que, exceção feita ao setor elétrico, as diferentes legislações distribuem as competências regulatórias entre conselhos, ministérios e agências reguladoras de uma forma homogênea, caracterizada pela atribuição ao poder concedente, representado pelos conselhos e ministérios, da prerrogativa de definição de diretrizes estratégicas e de planejamento de longo prazo, deixando para as agências o poder de outorga, contratação, normatização e fiscalização técnico-financeira^{xii}.

38. No setor elétrico, diferentemente dos demais setores, os poderes de outorga estão a cargo do poder concedente, ao qual compete a definição do plano de outorgas, a definição das diretrizes do processo licitatório, o desenho dos contratos e a execução das licitações.

39. Em um modelo ideal de Estado Regulador^{xiii}, definir a política pública do setor compete ao poder concedente, enquanto os entes reguladores autônomos devem assumir o encargo da implementação das diretrizes estratégicas definidas. É certo que a fronteira entre política pública e regulamentação, muitas vezes, não é tão clara, de forma que a elaboração dos planos de outorga e a definição das diretrizes da licitação podem conter elementos de decisão políticos, assim como técnicos.

40. Segundo Pereira e Correa^{xiv}, o desenho original das agências reguladoras concedeu tanto o poder de outorgar serviços públicos, como o poder de desenhar os contratos de concessão à Anatel, Aneel, ANP, ANTT, Antaq, Anac e ANA^{xv}. Estes poderes conferiram às agências reguladoras a capacidade de ter um papel importante na definição da entrada de novos agentes em mercados controlados e no estabelecimento dos detalhes da moldura regulatória, partindo da premissa de que só quem conhece as minúcias do contrato, quem o preparou, pode fiscalizar bem os serviços concedidos.

41. No caso da Aneel, a Lei nº 10.848/2004 introduziu o artigo 3º-A e alterou o artigo 3º da Lei nº 9.427/1996, atribuindo ao Poder Concedente (representado pelo Ministério de Minas e Energia - MME) a competência de elaborar o plano de outorgas, definir as diretrizes para os procedimentos licitatórios, promover as licitações e celebrar os contratos destinados à contratação de concessionários de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica.

42. Destaque-se que existe a possibilidade de delegação dessas competências para a Aneel, o que efetivamente foi implantado pelo Decreto nº 4.970/2004, provavelmente pelo fato de a Agência já ter o domínio técnico na operacionalização desses processos. No entanto, ainda assim o MME permanece com influência sobre as decisões de outorga, pois sempre poderá avocar essas competências.

43. É preciso ressaltar que o atual modelo de divisão de competências do setor elétrico é fruto de uma escolha de política pública materializada pela vontade legislativa, não havendo nenhuma irregularidade no referido modelo. Além disso, deve-se reconhecer que a definição dos empreendimentos a serem outorgados no setor elétrico envolve componentes de política pública e de decisões estratégicas de Estado, como a construção de diretrizes que impactam a definição da matriz energética, de incentivos para desenvolvimento econômico regional, entre outros.

44. A escolha do modelo institucional que atribui poderes de outorga ao poder concedente ou às agências reguladoras deve levar em conta as vantagens e desvantagens de cada modelo, tendo em mente a realidade de cada setor.

45. Com base nos elementos levantados nessa auditoria, não foi possível chegar a uma conclusão sobre a adequação do desenho institucional do setor elétrico ou de outros setores de infraestrutura. Essa avaliação depende de estudos mais aprofundados, dentro de cada setor, o que motiva o desenvolvimento de trabalhos futuros sobre o assunto.

Conselhos Setoriais

46. A análise de deliberações dos conselhos setoriais revelou que alguns destes não estão sendo hábeis, em termos gerais, de fornecer diretrizes estratégicas que orientem os reguladores e delimitem objetivos de longo prazo a serem atingidos. O caso mais explícito é o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit).

47. Um dos aspectos trabalhados pela equipe de auditoria foi a busca e a identificação de eventuais atores inoperantes quanto às suas competências regulatórias. Em outras palavras, mesmo com as responsabilidades bem definidas, o ente não está exercendo suas atribuições.

Tabela 1 – Número de deliberações ao ano dos conselhos setoriais

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
CNPE	9	11	8	5	4	1	10	20	7
CNRH	8	14	14	12	10	11	4	13	4
CONIT	1	0	0	0	0	0	0	0	0
CONAC	8	7	26	0	0	0	18	0	0

Fonte: Sítios na internet do CNPE, CNRH e Conac

48. O Conit, criado em 2001, passou oito anos inoperante e se reuniu pela primeira vez em 24/11/2009 – a inoperância do referido conselho representa fator determinante para a manutenção de indefinições que contribuem para a falta de harmonização das políticas de transportes.

49. A inoperância dessa instituição já foi objeto de análise do TCU, como no Acórdão nº 1034/2008-Plenário, no qual foi constatado que o não funcionamento do Conit implica na falta de decisões estratégicas que permitem levar à integração dos transportes e à harmonização das políticas de infraestrutura.

50. De acordo com o relatório do Tribunal, o Conit deveria ser o principal organismo estratégico para a implementação da referida política setorial. A atribuição principal desse conselho seria propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de passageiros e de cargas, conforme definido no art. 5º da Lei nº 10.233/2001. A missão do Conit é de alta relevância estratégica para a infraestrutura do país, pois representa a instância de

mais alto nível consultivo e decisório em relação à estrutura, operação e manutenção eficiente da matriz de transportes.

51. Além desse julgado, a falta de funcionamento do Conit já havia motivado recomendação deste Tribunal à Casa Civil, conforme item 9.4.1 do Acórdão nº 1.926/2004 - Plenário, por ocasião de auditoria operacional na Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. O TCU recomendou à Casa Civil que desse pleno funcionamento ao conselho, ao qual compete propor políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte.

52. O vácuo deixado pelo Conit prejudica a ação dos reguladores nos setores de transportes terrestres e aquaviários (ANTT e ANTAQ), que carecem de diretrizes para direcionar sua atuação.

53. Destaque-se que o fato de as evidências constatadas atestarem mais veementemente o não funcionamento do Conit (houve apenas uma reunião em nove anos desde sua criação) não significa que os conselhos dos demais setores sejam efetivos, mas apenas ressalta a gravidade do problema do primeiro.

54. De uma forma geral, os conselhos setoriais dos setores de infraestrutura brasileiros ainda têm que avançar para serem capazes de fornecer diretrizes estratégicas que orientem os entes reguladores e delimitem objetivos de longo prazo a serem atingidos.

55. Ante o exposto, sugere-se determinar à Casa Civil que tome providências no sentido de operacionalizar os Conselhos Setoriais de infraestrutura, de forma que eles sejam capazes de orientar as agências reguladoras e delimitar objetivos e metas de longo prazo a serem alcançadas.

AUTONOMIA

56. As agências reguladoras devem atuar objetivamente, ou seja, como agentes responsáveis pela implementação de políticas públicas definidas pelo Executivo e pelo Legislativo. Para tanto, é preciso que sejam autônomas. A autonomia é importante para que seu processo decisório seja técnico e imparcial, livre de ações externas indevidas. Caso contrário, poderão ocorrer consequências danosas para a atividade regulatória, já que o regulador, se capturado, perderá a necessária posição de equidistância em relação às partes envolvidas.

57. O objetivo específico da presente dimensão foi de avaliar se existem mecanismos/instrumentos suficientes para garantir a autonomia financeira e a autonomia decisória das agências.

58. Nesse sentido, foram estudados os aspectos orçamentários para avaliar o grau de autonomia financeira das agências reguladoras, bem como foram analisados os aspectos legais inerentes à autonomia decisória destas.

AUTONOMIA FINANCEIRA

59. O Decreto-Lei nº 200/1967 define autarquia como entidade pertencente à administração indireta, dotada de personalidade jurídica própria, criada por lei, com patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeira, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizadas.

60. As agências são autarquias especiais, diferenciadas das demais autarquias devido às características específicas que suas leis de criação lhes atribuíram. São entidades que devem ou deveriam possuir uma maior autonomia em relação às autarquias comuns, notadamente no que se refere à autonomia financeira, obtenção e gestão de recursos.

Processo Orçamentário

61. As leis de criação das agências reguladoras preveem expressamente a autonomia financeira como uma característica própria dessas entidades. A despeito da previsão legal, elas se

submetem aos ditames gerais do processo orçamentário e não existem mecanismos especiais que as diferenciem de outras unidades orçamentárias.

62. As agências são unidades orçamentárias, vinculadas a órgãos setoriais (ministérios vinculadores). Consoante o Manual Técnico Orçamentário de 2010, a proposta orçamentária das agências segue o rito geral dos órgãos da administração federal. A proposta é elaborada pelo próprio ente a partir de limites orçamentários fixados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tendo em conta a previsão de arrecadação e o cumprimento da meta de superávit primário estipulada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

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

64. A elaboração da proposta orçamentária da Agência se inicia nas superintendências responsáveis pelas ações, que dispõem de relativa liberdade para alteração das ações e programas que lhes competem e é consolidada na superintendência de administração e finanças. Após aprovação pela diretoria colegiada, a proposta é encaminhada à setorial de orçamento do respectivo ministério vinculado, onde ocorre nova consolidação. Há ainda uma consolidação de todos os órgãos da Administração Federal feita na SOF/MPOG.

65. Sendo assim, a proposta orçamentária é submetida à aprovação do órgão setorial, o que estabelece a necessidade de um bom relacionamento para que esta seja acolhida razoavelmente nos termos propostos e também para que depois sejam descentralizados os recursos necessários, pois, sendo uma unidade orçamentária, tem de disputar recursos com as demais unidades vinculadas ao mesmo ministério.

66. Em entrevistas com os gestores das agências, a equipe de auditoria questionou sobre as vantagens e as desvantagens dessas autarquias tornarem-se órgãos setoriais. Em termos gerais, foi expresso o entendimento de que haveria a vantagem de se poder negociar diretamente com a SOF a proposta orçamentária, sem intermediação do respectivo ministério vinculador. Ademais, quando da descentralização de recursos, não precisariam disputar com outras unidades orçamentárias os limites outorgados aos ministérios. Tal conformação ofereceria maior autonomia para defenderem suas necessidades perante o órgão de planejamento. Registre-se que uma agência reguladora indicou que poderia perder força se tivesse que negociar diretamente com a SOF, pois entende que o ministério vinculador compreende melhor suas necessidades e tende a ser mais sensível às suas demandas.

67. A equipe de auditoria entende que a transformação das agências em órgãos setoriais lhes proporcionaria maior autonomia, tendo em vista que poderiam negociar diretamente suas propostas orçamentárias com a SOF e não concorreriam com outros órgãos pelos recursos descentralizados aos ministérios vinculados. Tal conformação também mitigaria o risco de o ministério influenciar as ações das agências por meio de restrições orçamentárias.

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

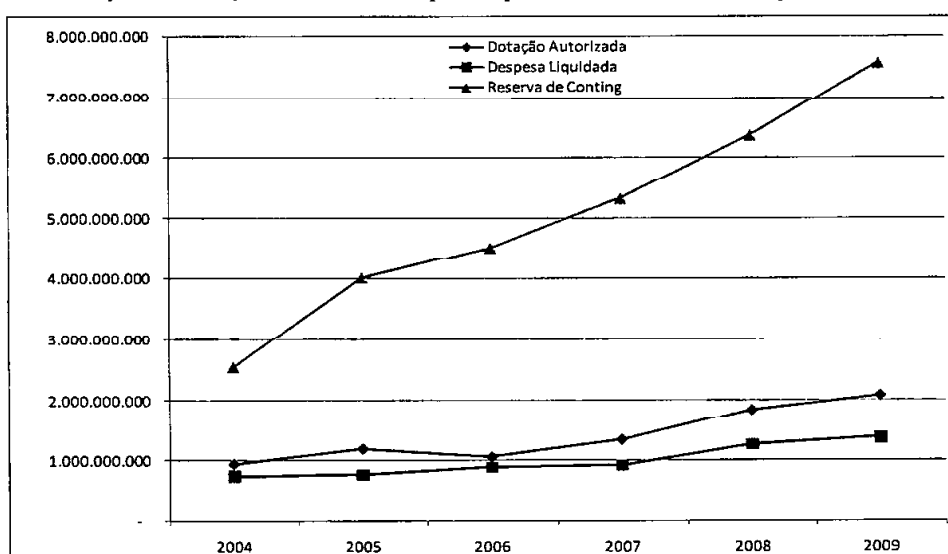
Descentralização de Recursos

69. Apesar da previsão de autonomia financeira inerente às agências, não existem mecanismos formais que garantam maior estabilidade na descentralização dos recursos orçamentários a elas destinados.

70. Os gestores das agências asseveraram que, atualmente, tem ocorrido um bom relacionamento entre tais autarquias e os ministérios vinculador, o que tem permitido uma maior estabilidade dos recursos a elas descentralizados. Tais afirmações são confirmadas pelas análises que se seguem.

71. O gráfico e a tabela subsequentes permitem visualizar um aumento de 121,5% na dotação autorizada para as agências auditadas, 88,2% de crescimento na despesa liquidada, enquanto a reserva de contingência aumentou 198,1%. Considerando que o IPCA foi de 27,9% no período, percebe-se um considerável incremento real do orçamento das entidades em tela.

Gráfico 1 - Dotação autorizada x Despesa Liquidada x Reserva de Contingência (R\$)



Fonte: Siafi

Tabela 2 - Dotação autorizada x Despesa Liquidada x Reserva de Contingência (R\$)

Exercício	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Dot Autorizada	941.612.902	1.190.096.761	1.060.079.699	1.341.760.498	1.847.497.641	2.085.826.984	1.411.145.748
Desp Liquidada	733.700.562	764.007.637	888.323.730	919.096.846	1.257.256.874	1.380.579.712	990.494.227
Res de Conting	2.543.337.694	4.015.900.063	4.529.035.663	5.335.411.932	6.376.641.066	7.582.338.324	5.063.777.457
Desp Liq/Dot Aut	77,9%	64,2%	83,8%	68,5%	68,1%	66,2%	71,6%

Fonte: Siafi

72. Houve um crescimento da despesa liquidada em quase todas as agências auditadas no período de 2004 a 2009. Na Anac e na Antaq, que representam os casos mais expressivos, as despesas liquidadas cresceram 158,8% e 137,7%, respectivamente. Por sua vez, no caso da Anatel, verificou-se um aumento de somente 14,2%.

Tabela 3- Despesa Liquidada (R\$)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% Var
Anac	78.717.258	89.717.370	110.785.193	126.152.051	129.290.604	119.035.953	+ 51,2%
Antaq	23.693.748	29.459.230	34.317.692	41.393.033	47.594.556	56.308.670	+137,7%

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% var. 2004/2009
Despesa com pessoal	85.286.161	87.440.997	104.350.391	106.352.681	119.915.848	187.847.653	+120,3%
Despesa com encargos sociais	251.903.284	231.144.022	229.743.047	229.323.222	254.908.209	287.752.461	+14,2%
Despesa com materiais	114.267.195	108.200.613	108.530.852	113.815.185	123.536.358	143.029.767	+25,2%
Despesa com outros	179.832.918	218.045.406	221.976.622	199.844.625	383.011.969	322.075.008	+79,1%
Total			78.619.934	102.216.050	198.999.332	264.530.200	+158,8%

Fonte: Siafi

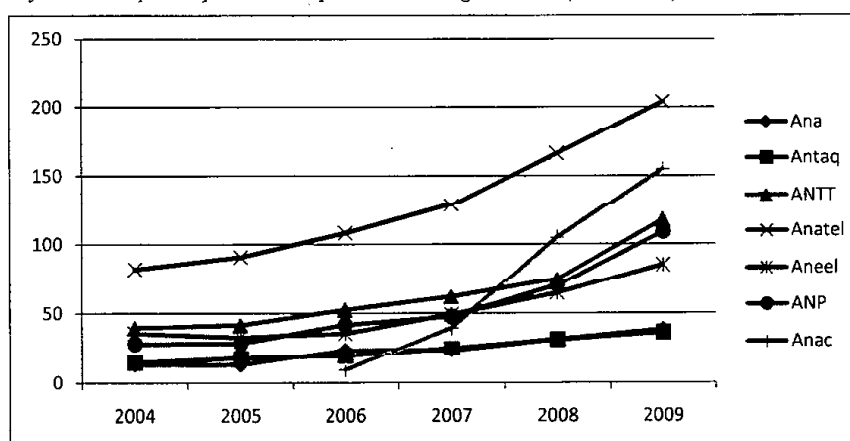
73. O fato de a despesa liquidada da Anatel e da Aneel terem apresentado um baixo crescimento em comparação com a das demais agências pode ser explicado em função de que, em 2004, já apresentavam uma estrutura razoavelmente mais adequada à realidade, se comparadas aos demais reguladores setoriais em destaque.

74. Uma análise da despesa líquida por grupo de despesas demonstra que houve, em todas as agências, um crescimento considerável de gastos em pessoal e encargos sociais. O aumento deu-se por conta de um incremento no quadro efetivo de servidores, associado à melhoria do nível salarial^{xvii}. Tal fato, segundo impressões colhidas em entrevistas com gestores das agências, foi um importante passo para a profissionalização e a valorização do quadro de pessoal nos últimos anos. Os entrevistados suscitaram ser extremamente relevante a autarquia ser capaz de recrutar e reter, em quantidade suficiente, pessoal qualificado.

75. Segundo a OCDE^{xviii} - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico -, é muito importante que as agências disponham de um número suficiente de funcionários capacitados e motivados para que possam realizar suas tarefas da forma mais eficaz possível, além de ser um fator positivo para assegurar a autonomia do ente regulador face aos ministérios vinculadores e as empresas reguladas.

76. O gráfico a seguir demonstra o crescimento dos gastos com pessoal, representando uma possível tendência de profissionalização e de valorização do capital humano nos últimos anos.

Gráfico 2 – Despesa liquidada com pessoal e encargos sociais (R\$ milhões)



Fonte: Siafi

77. *A despeito da política orçamentária favorável às agências reguladoras nos últimos anos, o fato de não existirem mecanismos formais que garantam estabilidade dos recursos destinados a elas implica que não há garantias de que a citada política favorável continue a existir no futuro.*

Financiamento por Recursos Próprios

78. *A OCDE (2008) assevera que:*

'As agências reguladoras precisam de um orçamento claramente definido para dar suporte à estabilidade e autonomia regulatórias, e que, idealmente, esteja segregado do resto do orçamento do governo para que não haja capacidade ou incentivo do governo para usá-lo para outros fins, ou de segurá-lo'.

79. *Nesse particular, as leis de criação dos reguladores setoriais especificam os recursos que devem financiá-los.*

80. *A previsão de que as agências fossem financiadas por recursos próprios é inerente à autonomia financeira. Todavia, percebemos que, em geral, não existe a autosuficiência e os reguladores setoriais são financiados por uma combinação de recursos orçamentários ordinários e recursos gerados pelo exercício da atividade regulatória (recursos próprios).*

81. *Nesse aspecto, existe uma discrepância muito grande entre as agências. Por exemplo, a Anatel e a Aneel são custeadas por recursos próprios, sendo que esta última teve sua despesa liquidada integralmente custeada pela fonte de recursos Receita de Concessões e Permissões (recurso próprio) no período 2004-2009. Por outro lado, a Antaq, em 2009, teve 98,8% de sua despesa financiada por recursos ordinários.*

Tabela 4 - Porcentagem de despesa liquidada por recursos ordinários

<i>Agência/Exercício</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Média</i>
<i>Antaq</i>	20,0%	29,5%	13,7%	99,1%	98,4%	98,8%	59,9%
<i>Ana</i>	31,1%	43,4%	42,4%	99,1%	30,9%	41,7%	48,1%
<i>ANTT</i>	4%	12,9%	58,3%	64,2%	64,4%	63,9%	44,6%
<i>Anatel</i>	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
<i>Aneel</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<i>ANP</i>	0,1%	7,7%	6,3%	32,1%	48,8%	16,9%	18,7%
<i>Anac</i>			0,6%	42,7%	51%	73,8%	28%

Fonte: Sijafi

82. *Percebe-se que não se pode avaliar ou definir o grau de autonomia financeira pela capacidade de financiamento por recursos próprios. Se assim o fosse, poder-se-ia afirmar que Aneel e Anatel são autônomas e as demais não. Além disso, o fato de arrecadarem recursos suficientes para o seu autofinanciamento não impede o contingenciamento dos recursos.*

Mecanismos Limitadores da Autonomia Financeira das agências

83. *Ainda que o art. 26 do Decreto-Lei nº 200/1967 estabeleça que 'no que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade', há diversos mecanismos que limitam essa autonomia para as agências e outras unidades da administração indireta.*

84. *Em primeiro lugar, por causa do contingenciamento realizado anualmente pelo Poder Executivo, que tem suporte no art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, e em dispositivo da lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício. A partir da definição do superávit primário, aprovado na lei de diretrizes orçamentárias, e do montante de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores, são publicados decretos de programação financeira e orçamentária buscando compatibilizar a*

geração de superávit primário com a programação financeira da administração federal. Em 2009 foram publicados oito decretos, sendo um em janeiro e três em dezembro. Mesmo as agências que possuem receitas próprias suficientes para seu financiamento sujeitam-se aos contingenciamentos orçamentários.

85. Em segundo lugar, pela possibilidade de alteração de fontes por meio de portaria. Esse procedimento aumenta a discricionariedade da administração, que pode reservar recursos vinculados não gastos.

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

87. Mediante entrevistas e diligências realizadas nas agências reguladoras, SOF e ministérios vinculados, verificou-se que não existem critérios formais explícitos e definidos *ex-ante* que estabeleçam prioridades quanto ao contingenciamento das agências. O Ministério de Minas Energia, por exemplo, foi categórico ao informar que não existe nenhuma exigência legal para que sejam aplicados às unidades orçamentárias os mesmos percentuais de contingenciamento impostos ao órgão setorial e nem para que seja dado tratamento diferenciado para os entes reguladores.

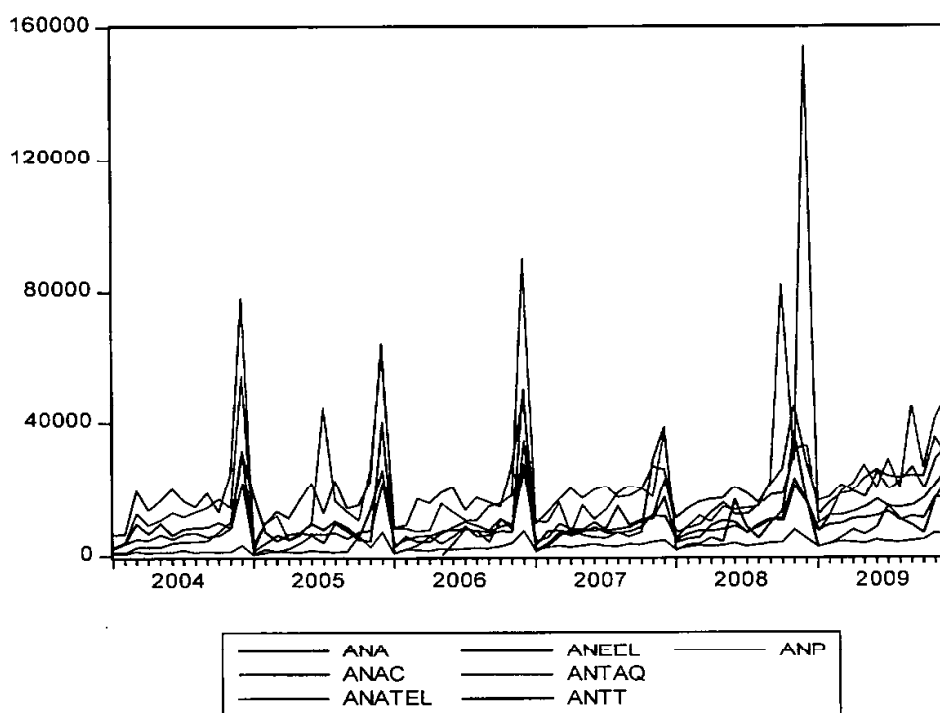
88. A liberação intempestiva de recursos também pode prejudicar de maneira relevante a atuação das agências. O gráfico 3, a seguir, demonstra uma série de setenta e duas observações de despesa liquidada das agências reguladoras, entre janeiro de 2004 e dezembro de 2009.

89. Percebe-se, claramente, que há um aumento significativo da despesa liquidada ao final dos exercícios. Tal incremento deve-se, em parte, pelo pagamento do 13º aos servidores, mas se pode inferir que também é devido à prática de liberação de recursos no final do exercício, comum à Administração Pública.

90. A liberação intempestiva prejudica a regular execução das atividades previamente planejadas. Se parte considerável dos recursos forem liberados no final do exercício aumenta-se a probabilidade de uma grande inscrição em restos a pagar não processados. Os restos a pagar indicam o não recebimento de bens e serviços programados para uma adequada operacionalidade das ações da unidade.

91. Conclui-se, assim, que a autonomia financeira legalmente concedida às agências reguladoras é limitada por diversos mecanismos.

Gráfico 3 - Despesa liquidada das agências: janeiro de 2004 a dezembro de 2009 (R\$ mil) - aumento significativo da despesa liquidada ao final dos exercícios



Fonte: Siafi

Conclusões quanto à Autonomia Financeira das agências

92. As leis de criação das agências indicam que são entes pertencentes à administração indireta, dotados de autonomia financeira. Todavia, não foi possível conceituar com precisão o significado desta autonomia.

93. Tal autonomia não se refere à capacidade de gerarem receitas próprias suficientes ao seu financiamento, visto que várias agências dependem de recursos ordinários para a liquidação de suas despesas (item 4.1.3).

94. As agências reguladoras submetem-se aos ditames gerais do processo orçamentário, sem quaisquer prerrogativas que indiquem autonomia financeira (item 4.1.1). Também não existem quaisquer mecanismos formais que garantam estabilidade dos recursos descentralizados aos entes reguladores (item 4.1.2), estando sujeitos a contingenciamentos e a liberações intempestivas de recursos (item 4.1.4).

95. O contingenciamento orçamentário tem o condão de dificultar o planejamento e a própria execução das atividades das agências, com possíveis repercussões negativas de grande impacto para os setores regulados e a sociedade em geral. O impacto gerado por suas atividades regulatórias tende a ser relativamente maior que os respectivos montantes de seus orçamentos, visto que regulam setores que envolvem expressivas mobilizações de capital e intimamente associados ao desenvolvimento do país. Nesse sentido, seria benéfico associar autonomia financeira com certas prerrogativas em cenários de contingenciamento de recursos.

96. Considerando as constatações acima e tendo em vista a previsão legal de que as agências são entes dotados de autonomia financeira, entende-se que a criação de mecanismos/instrumentos formais que propiciem uma maior estabilidade e uma maior previsibilidade na descentralização de recursos para as agências reguladoras traria benefícios à governança da atividade regulatória.

97. Haja vista a lei orçamentária aprovada e atendidas as previsões de arrecadação no decorrer do exercício, tais prerrogativas evitariam o contingenciamento dos recursos. Ademais, é importante que a liberação de empenho ocorra de maneira tempestiva e de acordo com as reais necessidades das agências, permitindo a regular execução das atividades previamente planejadas.

AUTONOMIA DECISÓRIA

98. As agências reguladoras são autarquias especiais integrantes da administração indireta, vinculadas e não subordinadas hierarquicamente aos ministérios. Seus dirigentes possuem mandatos fixos e não podem ser demitidos *ad nutum* (estabilidade). Tal regime especial as diferencia das demais autarquias, atribuindo-lhe uma maior autonomia em relação ao Poder Executivo. A autonomia decisória é importante para garantir decisões técnicas e imparciais e mitigar eventuais ações externas indevidas.

99. A autonomia decisória dos reguladores setoriais materializa-se por meio da previsão legal de critérios técnicos e políticos a serem adotados na indicação, nomeação e remoção de seus dirigentes, além da garantia de mandatos estáveis.

Crítérios para Indicação de Diretores

100. Constatou-se que estão previstos critérios formais para a indicação e a nomeação dos dirigentes das agências reguladoras na Lei nº 9.986/2000, que trata da gestão dos recursos humanos dessas entidades. Todavia, tais critérios são subjetivos, em dissonância com o caráter técnico do cargo que esses dirigentes ocupam.

101. Em estudo realizado em 2004 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), denominado 'agências reguladoras: A Experiência Internacional e a Avaliação da Proposta de Lei Geral Brasileira', a Confederação alerta quanto à necessidade de que estejam dispostos em lei critérios técnicos rigorosos para a escolha dos dirigentes das agências, em razão do caráter técnico, e não essencialmente político, da função que desempenham.

102. De acordo com o art. 5º da Lei nº 9.986/2000, os dirigentes das agências reguladoras serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados, devendo ser escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal.

103. Ao observarmos o quadro comparativo constante do Apêndice E, verificamos que as leis instituidoras da Anatel, ANTT, Antaq e Anac não apresentam nenhuma inovação ou especificação, apenas repetem os mesmos critérios já dispostos no citado diploma legal.

104. Referida lei não especifica o que se entende por reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos, dificultando a comprovação objetiva da aptidão do candidato ao cargo. A subjetividade dos critérios possibilita a indicação de diretores que não possuem os conhecimentos imprescindíveis para o exercício de cargo de natureza técnica.

105. A OCDE (2008) afirma que a dimensão política das nomeações 'pode ser minimizada quando há o requerimento de que os chefes das agências sejam nomeados por decisões coletivas do governo em sistemas parlamentares ou pelo Presidente, sujeito à aprovação do Legislativo, como no Brasil'. Ressalte-se que a necessidade de sabatina pelo Senado Federal representa, indubitavelmente, um importante instrumento de salvaguarda e de legitimação no processo de escolha dos dirigentes. Todavia, a exigência legal de preenchimento de requisitos técnicos objetivos certamente concorrerá

para diminuir as possibilidades de eventuais indicações meramente políticas e não baseadas em critérios técnicos.

106. Cabe registrar também que, para a OCDE (2008), a indicação de um dirigente que não tenha a experiência profissional apropriada poderá prejudicar a reputação da agência.

107. Ante o exposto, considerando os possíveis benefícios que uma alteração da legislação poderia trazer à autonomia decisória das agências, entende-se que a criação de critérios mínimos, técnicos e objetivos, para a indicação e a nomeação dos dirigentes das agências na Lei nº 9.986/2000 e, se necessário, o estabelecimento de critérios específicos nas leis instituidoras de cada agência, consoante as especificidades do setor regulado, diminuiria as possibilidades de eventuais ingerências e nomeações sem a qualificação técnica suficiente para a direção dessas entidades, além de garantir a transparência necessária para a melhoria da governança regulatória.

Período de Quarentena

108. Todas as agências preveem em sua legislação específica (lei ou regulamento) um período de quarentena para seus dirigentes. Porém, o período é considerado curto para os moldes internacionais.

109. Para garantir a autonomia decisória dos órgãos reguladores é preciso que esses entes sejam independentes perante os agentes econômicos exploradores da atividade regulada. Um dos principais mecanismos utilizados para efetivar essa independência é a imposição de regras que limitem o recrutamento de ex-dirigentes das agências por empresas dos setores regulados.

110. O cumprimento da 'quarentena' é comum em toda a Administração Pública, mas deve ser tratado com mais rigor no âmbito das agências reguladoras, haja vista a importância de suas decisões e o risco de captura de seus dirigentes.

111. O art. 8º da Lei nº 9.986/2000 uniformizou para todas as agências o período de quarentena em quatro meses, contados da exoneração ou do término do mandato do dirigente. Durante esse período, o ex-dirigente fica impedido para o exercício de atividades ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva Agência.

112. Antes do advento da Lei nº 9.986/2000, as leis de criação da ANP e Aneel previam um período de quarentena de um ano, enquanto a legislação da Anatel, ANTT e Antaq determinavam que esse período de afastamento do dirigente deveria ser de até um ano.

113. Para a OCDE (2008):

'O período de quarentena recorrentemente adotado de quatro meses, onde o pessoal mais qualificado deixa a agência para ir ao setor privado é muito curto e deveria ser estendido para um mínimo de um ano dentro da linha adotada pela melhor prática internacional, com compensação adequada para os funcionários em questão'.

114. O curto período estabelecido para a quarentena dos dirigentes dos órgãos reguladores brasileiros aumenta a possibilidade de captura desses profissionais pelo setor regulado. Quanto maior o período de tempo que o ex-dirigente ficar afastado do setor regulado, menor será o fluxo de informações privilegiadas do regulador para o regulado, o que torna esse mecanismo de segurança mais eficaz.

115. Nesse sentido, entende-se que o período de quarentena deve ser de no mínimo 1 ano, tendo por parâmetro as melhores práticas internacionais, pois mitigaria os riscos de captura dos dirigentes dos órgãos reguladores federais por empresas dos setores regulados, melhorando a governança regulatória.

116. Mostra-se oportuno e conveniente uma discussão quanto à pertinência de se estender a quarentena para outros cargos de alto escalão das agências, como os Superintendentes. Tais

funcionários, apesar de não terem, formalmente, voz ativa nas decisões colegiadas, tem acesso a informações muito sensíveis acerca do funcionamento do setor. Além disso, podem, em alguns casos, substituir eventualmente os diretores em seus impedimentos e afastamentos regulamentares ou, ainda, são os responsáveis pela elaboração dos pareceres técnicos que subsidiam decisões dos órgãos colegiados. Destaque-se que a aplicação do instituto da quarentena deve vir acompanhada de garantias remuneratórias aos agentes que a ela se submetam.

117. Ante o exposto, sugere-se recomendar à Casa Civil que verifique a possibilidade de aplicação da quarentena aos superintendentes das agências.

Recondução de Dirigentes

118. A recondução é permitida nas agências reguladoras de infraestrutura em destaque.

119. As agências reguladoras deverão ter suas atividades resguardadas de eventuais interferências políticas indevidas. Referidas interferências podem prejudicar a autonomia decisória dos entes reguladores ao comprometer a neutralidade das decisões regulatórias. Nesse sentido, a possibilidade de recondução dos dirigentes é arriscada, pois pode incentivar o dirigente a aceitar pressões do governo no intuito de permanecer no cargo.

120. No entendimento da OCDE (2008), o cancelamento da possibilidade de renomeação dos dirigentes das agências reguladoras tenderia a reforçar a sua autonomia, limitando o risco de captura por recondução.

121. Importante destacar que a eventual extinção da possibilidade de recondução deveria vir acompanhada de uma discussão e de uma reavaliação acerca da adequação e a compatibilidade do período de mandato dos dirigentes para a obtenção de resultados efetivos em uma gestão.

122. Em resposta a diligência realizada pela equipe de auditoria, verificou-se que já foram realizadas diversas reconduções de dirigentes das agências reguladoras.

123. Ante o exposto, entende-se que a vedação da possibilidade do instituto da recondução mitigaria o risco eventual de que os dirigentes das agências tomem decisões injustificadas, visando somente à recondução ao cargo.

Hipóteses de Perda de Mandatos

124. O art. 9º da Lei nº 9.986/2000 determina que os dirigentes das agências somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar. Todavia, o parágrafo único desse mesmo artigo dispõe quanto à possibilidade de as agências preverem outras condições, além das dispostas no *caput*, para a perda do mandato de seus dirigentes.

125. De acordo com o Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial organizado pela Casa Civil^{xviii}:

'A possibilidade da demissão dos dirigentes das agências reguladoras, a critério do Poder Executivo, por exemplo, tende a criar a percepção de enfraquecimento da autonomia administrativa da agência, prejudicando o entendimento de que a agência está dotada da independência necessária para evitar a captura por grupos de interesse, perseguir os objetivos principais da missão regulatória, e ser capaz de criar expectativas favoráveis em relação à estabilidade do marco regulatório'.

126. Um efeito concreto das possibilidades abertas pelo parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.986/2000 pode ser percebido na lei de criação da ANA, que estabelece a possibilidade de exoneração imotivada de seus dirigentes nos quatro primeiros meses de seus mandatos.

127. Assim, durante os primeiros quatro meses de seus mandatos, os dirigentes da ANA podem ser exonerados *ad nutum* pelo Chefe do Executivo, sem nenhuma fundamentação e nem a

participação do Senado Federal. Tal demissão poderá ser motivada por questões políticas ou pessoais, prejudicando a estabilidade dos mandatos dos dirigentes, que são nomeados para exercer seus cargos durante um determinado prazo.

128. Conforme anteriormente mencionado, um aspecto que diferencia as agências reguladoras das demais autarquias é o fato de possuírem uma maior autonomia em relação ao Poder Executivo, pois seus diretores não podem ser demitidos imotivadamente. Pode-se dizer, então, que a autonomia decisória das entidades reguladoras fica fragilizada com a possibilidade de seus dirigentes serem demitidos sem um motivo claro, o que pode levá-los a atuarem segundo interesses ocasionais.

129. Por esse motivo, entende-se que seria benéfico à governança regulatória que seja taxativo o rol de hipóteses de perda de mandato dos dirigentes dos entes reguladores, impossibilitando uma eventual exoneração imotivada.

130. Com isso, pretende-se reforçar a autonomia decisória das agências reguladoras e a estabilidade dos mandatos dos seus dirigentes, bem como mitigar o risco de captura.

Substituição de Dirigentes

131. À exceção do regimento da Anatel, constatou-se que não estão previstos, de forma clara, nos regulamentos das agências reguladoras, os critérios para a substituição dos conselheiros e dos diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo conselheiro ou diretor.

132. Para a autonomia decisória desses entes é fundamental que seu corpo colegiado esteja completo a fim de possibilitar as deliberações necessárias para uma efetiva e tempestiva regulação do setor, além de manter a necessária pluralidade do colegiado. Segundo a OCDE (2008), 'em termos de governança, é importante que as agências possam funcionar eficazmente a todo o momento e que sua neutralidade não seja posta em dúvida'.

133. Nesse sentido, o art. 10 da Lei nº 9.986/2000 determina que o regulamento de cada Agência discipline a substituição dos conselheiros e diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo conselheiro ou diretor.

134. A única Agência que disciplinou claramente esses critérios de substituição foi a Anatel, que, no art. 27 de seu Regimento Interno, enumera critérios específicos para a substituição de seus dirigentes. Nos regimentos da ANP, ANTT, Antaq e Aneel disciplinou-se somente a forma de substituição de seus Diretores-Gerais, conforme quadro comparativo constante do Apêndice E.

135. Nesse particular, a equipe de auditoria realizou diligência às agências reguladoras no intuito de analisar os períodos de vacância dos cargos de diretores e se as deliberações da diretoria colegiada foram prejudicadas devido à eventual insuficiência de **quórum**.

136. As agências diligenciadas informaram sobre o número de diretores em exercício no cargo por mês e ano, desde a sua criação^{xxx}. A partir da análise dos regimentos dessas autarquias, constatou-se que as reuniões da diretoria colegiada já podem ser afetadas se somente 3 diretores ou conselheiros estiverem em exercício. É prevista a necessidade de maioria absoluta dos votos dos membros para a tomada de decisões da diretoria colegiada, à exceção da ANA, que prevê a maioria simples de votos, mas exige a presença de pelo menos 3 diretores para a realização das reuniões colegiadas. Registre-se que, à exceção da Antaq, que conta com 3 membros, as demais diretorias colegiadas são compostas por 5 dirigentes.

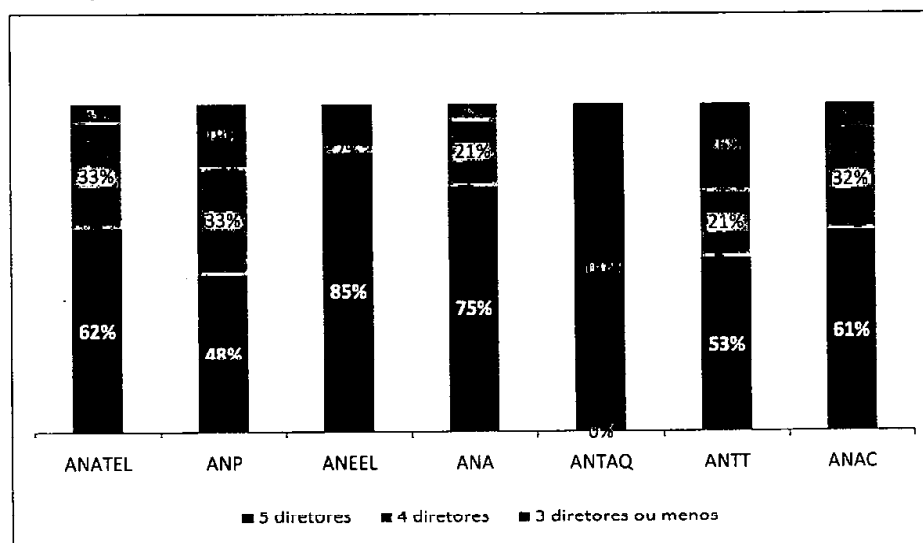
137. No caso de necessidade de maioria absoluta para aprovação, se somente 3 diretores estiverem efetivamente em exercício, é necessário que todos estejam presentes à reunião e que todos os votos sejam convergentes, sob pena de se inviabilizar quaisquer aprovações.

138. De acordo com o Gráfico 4, a seguir, que consolida as informações obtidas pelas diligências, verificou-se que a ANTT e a ANP apresentaram o maior percentual de meses de funcionamento, da diretoria colegiada, com apenas 3 ou menos diretores. A Aneel foi a agência que ficou a maior parte do tempo com a sua diretoria completa.

139. No caso da Antaq, que possui apenas 3 diretores - consoante a sua lei de criação -, constatou-se que essa característica legal pode ser considerada prejudicial para a capacidade deliberativa da Agência. Está previsto em seu regimento interno que a diretoria se reunirá com a presença mínima de dois diretores, e as decisões serão tomadas pelo voto da maioria absoluta. A eventual vacância de um cargo ou mesmo o afastamento regular de um diretor já pode prejudicar a tomada de decisões, já que os votos dos outros dois diretores devem convergir para se alcançar a necessária maioria absoluta. A ausência de dois membros impede a própria realização das sessões. Ao contrário das demais entidades, que contam com uma margem maior de possibilidade de ausências, pois precisam da presença de, no mínimo, três diretores, do total de 5.

140. Somente duas agências, Antaq e Anatel, alegaram perda de capacidade deliberativa por falta de **quórum**, especialmente em deliberações em que houve posicionamentos divergentes e que exigiam maioria absoluta para decisão. Tal fato é extremamente prejudicial e tem o condão de prejudicar gravemente a autonomia decisória dos entes reguladores. A demora em preencher as vacâncias ocasionou situações, como no caso da Antaq, em que a Agência não mais podia votar qualquer decisão colegiada, chegando à paralisa decisória da entidade de dezembro de 2005 a junho de 2006.

Gráfico 4 – Percentual de tempo de diretores em exercício desde a criação da Agência



Fonte: Dados tratados pelo TCU

*A diretoria colegiada da Antaq é composta de somente 3 membros

141. Esses fatos, indubitavelmente, comprometem a governança, a capacidade deliberativa e a própria autonomia decisória do regulador. Entretanto, isso não deveria estar ocorrendo, pois o legislador criou um mecanismo (art. 10 da Lei nº 9.986/2000) para que as agências não ficassem inoperantes à espera da indicação pelo Executivo e sabatina pelo Legislativo do candidato a dirigente. As agências deveriam disciplinar, detalhadamente, o processo e os critérios de substituição

de seus diretores, evitando a eventual debilidade decisória da entidade. Além de disciplinar, devem, efetivamente, quando necessário, fazer uso dos mecanismos de substituição dos membros do colegiado.

142. Cabe ressaltar, no entanto, que o ideal seria que tais mecanismos de substituição dos dirigentes só fossem utilizados em casos excepcionais, e que o processo de indicação, sabatina e nomeação dos dirigentes dessas entidades ocorresse de forma tempestiva. Nesse particular, seria relevante também que se regulamentassem prazos para o processo de indicação, sabatina e nomeação de diretores das agências.

143. Com o intuito de evitar a perda de **quórum** deliberativo e a consequente debilidade de capacidade decisória das agências e em atenção ao art. 10º da Lei nº 9.986/2000, sugere-se determinar que ANA, ANP, Aneel, ANTT, Antaq e Anac disciplinem, de forma clara em seus regulamentos, a forma de substituição dos conselheiros e diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo conselheiro ou diretor, nos termos do art. 10º da Lei nº 9.986/2000.

144. Ainda quanto à questão, entende-se que garantiria maior estabilidade à continuidade dos trabalhos das agências a normatização legal de prazos para a indicação, a sabatina e a nomeação de dirigentes das agências reguladoras.

145. Dessa forma, pretende-se evitar que os cargos de diretor ou conselheiro fiquem vagos por um longo período, comprometendo o processo de tomada de decisões que precisam de **quórum** mínimo.

MECANISMOS DE CONTROLE

146. A ausência de mecanismos de controle^{xx} adequados pode permitir que as agências reguladoras exerçam indevidamente sua autonomia, prejudicando a efetividade da atividade regulatória. Também assim entende a OCDE (2008), ao avaliar que a escolha correta do equilíbrio entre autonomia e responsabilização, ao mesmo tempo em que se delegam competências regulatórias, reflete as escolhas estratégicas de políticas públicas.

147. Assegurar a responsabilização é fundamental para que os reguladores possam desempenhar sua missão e obter autonomia em suas relações com seu ministério vinculador.

148. Mecanismos de controle são procedimentos institucionalizados para assegurar a responsabilização e para garantir que haja aderência da atuação finalística dos órgãos reguladores aos marcos regulatórios e às políticas públicas de infraestrutura.

149. Registre-se que atividade finalística abrange os atos inerentes à regulação do setor, como, por exemplo, determinação de tarifas, metodologias para reajustes/revisões, assinatura e fiscalização de contratos de concessão/permissão/arrendamento.

150. Neste capítulo buscou-se avaliar os mecanismos de controle dos atos finalísticos das agências reguladoras de infraestrutura, nos aspectos de **accountability**, transparência e controle social da atividade regulatória.

ACCOUNTABILITY

151. **Accountability** relaciona-se com os processos de prestação de contas e responsabilização, representando o processo de contínua demonstração, pelos gestores das agências, de que suas ações estão alinhadas às diretrizes definidas nos marcos legais regulatórios e políticas públicas, devendo responder pelos atos que praticarem.

Mecanismos para Avaliação de Atividades Finalísticas

152. Apesar de algumas agências terem desenvolvido metodologias para avaliação do resultado da ação regulatória **vis a vis** sua missão e seus objetivos estratégicos (incluindo o desenvolvimento de alguns indicadores), os mecanismos para esse tipo de avaliação ainda são insuficientes. Os respectivos ministérios vinculadores também não dispõem de metodologias sistematizadas e instituídas formalmente para efetuar tal avaliação.

153. As agências reguladoras devem possuir objetivos e metas claras, além de instrumentos suficientes para garantir que seus dirigentes possam comprovar que as tem alcançado da melhor forma. Nesse sentido, os processos de planejamento estratégico são importantes para se criar um conjunto de indicadores e também de outros mecanismos de acompanhamento da atividade finalística das agências. Outrossim, é fundamental que as políticas públicas sejam eficientes na definição de diretrizes e metas objetivas para guiar a atuação dos entes e servir de parâmetro para a avaliação da atuação finalística dos reguladores setoriais pelos respectivos ministérios vinculados, pelos órgãos de controle e pela sociedade em geral.

154. O documento OCDE – Relatório sobre a Reforma Regulatória 'BRASIL - Fortalecendo a governança para o crescimento' ^{xxi} foi uma das referências para realização deste trabalho, de onde se extraiu o seguinte arrazoado, que foi adotado como principal critério para avaliação deste item:

'O uso de avaliação para melhorar a qualidade das decisões e ações dos reguladores. Isso inclui determinar o impacto das ações dos reguladores. A avaliação de desempenho pode ser realizada **a priori** ou **a posteriori**. Uma análise *a priori* consiste em uma Análise de Impacto Regulatório. Uma análise *a posteriori* inclui a avaliação da consecução dos objetivos dos reguladores por meio da avaliação do impacto social e econômico e relativo aos poderes e recursos que lhe são designados. Isso é fundamental para as instituições financiadas pelos cofres públicos que tem a obrigação de prestar contas'.

155. Como a questão da Análise de Impacto Regulatório (avaliação **a priori**) é abordada na seção 6.3 deste relatório, avalia-se a seguir em que medida as agências objeto desta investigação fazem avaliação **a posteriori** de suas ações regulatórias.

156. Em termos gerais, pode-se dizer que as políticas públicas de infraestrutura não tem sido hábeis no estabelecimento de metas estratégicas, dificultando, portanto, a avaliação da atuação das agências, que são os órgãos responsáveis pela implementação dessas políticas, conforme o modelo regulatório adotado pelo Estado brasileiro. Como analisado na seção 3.2 deste relatório, de uma maneira geral, existe ainda uma ineficiência dos conselhos setoriais em fornecer diretrizes estratégicas que delimitem, claramente, objetivos de longo prazo e que possam servir de parâmetro seguro para uma aferição objetiva da atuação finalística dos reguladores.

157. Para fins de avaliação sistematizada do desempenho finalístico, a maioria das agências apenas faz uso de instrumentos de gestão do Plano Plurianual – PPA, que são voltados para o monitoramento macro por parte dos órgãos centrais relacionados ao planejamento governamental, para avaliar de maneira global a implementação dos Programas de Governo. Também são utilizadas para esses fins metas físicas e financeiras previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA. Contudo, considerando a abrangência dos Programas de Governo, os indicadores constantes do PPA não apresentam o detalhamento e a precisão necessária para subsidiar uma avaliação mais específica da gestão das agências quanto ao desempenho finalístico.

158. Indicadores comuns a programas de governo a cargo de algumas das agências aqui investigadas não traduzem a efetividade de suas ações, a exceção de indicadores relativos a atividades de fiscalização, que, em certa medida, também acabam medindo eventos que não necessariamente decorrem da atuação dos reguladores.

159. Como exemplo, conforme ofício de fls. 472, as atividades finalísticas da Antaq encontram-se consignadas em poucas ações básicas, entre as quais 'Concessão e Regulação dos Serviços e da Exploração da Infraestrutura do Transporte Aquaviário'. O indicador utilizado para essa ação é o 'Número de Outorgas Emitidas', que, segundo a própria Agência, não reflete adequadamente sua atuação, vez que resulta da demanda de mercado.

160. Já no caso da Anatel, indicadores relacionados com densidade de telefonia representam a 'Qualidade dos Serviços de Telecomunicações', mas sob a ótica das operadoras e não propriamente dos resultados de melhoria da qualidade proporcionadas por ações do órgão regulador. Ademais, em reuniões de trabalho, técnicos de alguns dos órgãos reguladores relataram que os indicadores estabelecidos para acompanhamento do PPA são difíceis de serem alterados por envolver negociações refratárias com os órgãos centrais de planejamento/orçamento. Normalmente as negociações ocorrem no processo de revisão do planejamento plurianual, geralmente de quatro em quatro anos.

161. Também se constatou, a partir do relato de técnicos, que alguns desses indicadores são de difícil concepção e mensuração. Além do mais, o dimensionamento efetivo do grau de relação entre os indicadores estabelecidos e o resultado dos programas não é absoluto. Entretanto, a equipe de auditoria observou que algumas agências, como a Anatel e a ANP, já adotam um conjunto de indicadores, desenvolvidos no âmbito dos próprios órgãos, para realizar um monitoramento mais focado em ações que melhor retratam a atuação do regulador e os resultados atingidos.

162. Alguns desses indicadores representam, em algum grau, como a atuação do órgão acarreta impactos para a sociedade. Pode-se citar como exemplo o indicador 'Taxa de demandas de acessibilidade atendidas', utilizado pela Anatel. Apesar de representar um ganho em termos de informação, muitos desses indicadores são focados em processos ou possuem caráter operacional, carecendo, ainda, de melhor divulgação para a sociedade. Um razoável conjunto de indicadores tem sido apurado pela Anatel (fls. 487-v/488), mas ainda não são compilados em forma compatível para fins de prestação de contas para a sociedade. Ademais, ainda possuem apenas aplicação interna nas atividades operacionais do órgão.

163. Ressalte-se que mesmo nas agências onde indicadores específicos já são adotados, a exemplo da Anatel e da ANP, estes ainda não são uniformes em toda a organização, ou seja, diferentes setores desses entes utilizam metodologias e formatos diferentes para computar e agregar as informações que compõem os índices.

164. Algumas agências, tais como ANA, Anac e Antaq, se encontram em um estágio embrionário de planejamento estratégico, onde está sendo previsto a criação de indicadores a partir de um planejamento integrado. Contudo, ainda é uma iniciativa cujos resultados só devem ser observados em médio ou longo prazo. Destaque-se que é fundamental vincular indicadores a objetivos estratégicos para assegurar o envolvimento e o acompanhamento dos resultados obtidos, em nível mais elevado da organização.

165. A Anatel e a ANA utilizam, para efeitos de prestação de contas aos órgãos competentes, metodologia de avaliação de desempenho institucional. Contudo, como verificado pela equipe, esta possui um caráter fundamentalmente descritivo e não permite uma avaliação objetiva da atividade finalística.

166. Segundo manifestações colhidas dos gestores das agências (volume 4, fls. 841/849), a insuficiência de mecanismos de avaliação se deve principalmente à complexidade para o estabelecimento de indicadores e parâmetros de mensuração dos resultados da ação regulatória, de maneira objetiva, mais que à falta de instrumentos com esse intuito. Bem certo que existem dificuldades em se estabelecer referidos parâmetros e indicadores e, nesse particular, ninguém melhor que os próprios reguladores para identificar tais dificuldades e buscar meios para mitigá-las.

Importante é o comprometimento das agências em buscar criar os mecanismos necessários e hábeis à mensuração objetiva de suas atividades finalísticas.

167. *A despeito de não haver uma sistemática objetiva de avaliação de desempenho, os entes regulatórios alegam que é periodicamente realizada uma aferição da atuação das agências por meio de avaliações técnicas com prognósticos dos efeitos da aplicação da regulamentação sobre o mercado, bem como por meio de estudos quanto ao equilíbrio econômico-financeiro das concessões, quando do embasamento de atos decisórios. E, ainda, por meio de manifestações dos agentes do setor de infraestrutura, consumidores e da sociedade, em audiências públicas, e demais formas de participação.*

168. *As agências, de fato, fazem uso de algumas ferramentas de avaliação de sua atuação, especialmente nos relatórios de atividades ou de gestão anualmente divulgados e no embasamento e exposição de motivos dos atos decisórios, quando disponibilizados. Contudo, tais avaliações carecem de parâmetros objetivos que permitam uma verificação sistemática da atuação das agências quanto ao cumprimento de suas missões institucionais.*

169. *Em suma, não existem mecanismos sistematizados hábeis a mensurar a atuação finalística das agências de maneira mais completa. Existem métodos de aferição implantados e em implantação em algumas áreas específicas dessas autarquias, mas que não permitem uma avaliação, em termos gerais, se estão cumprindo a contento suas missões institucionais ou mesmo seu planejamento estratégico.*

Acompanhamento Ministerial

170. *Os ministérios ainda fazem pouco uso de mecanismos formais para avaliação da atuação das agências, bem como ainda há falta de coordenação entre as informações trocadas entre o órgão vinculado e a agência setorial para este fim.*

171. *Como indício dessa constatação consta o expediente às fls. 1/7 do Anexo 4 dos presentes autos, em que a Anatel encaminhou relatório de acompanhamento que ainda não havia sido validado pelo Ministério das Comunicações – MC à época da diligência, alegando que 'a Agência está buscando adequar as orientações desse Ministério ao modelo de controle interno existente, haja vista a necessidade de alinhar os projetos aos formulários apresentados pelo Ministério'.*

172. *Nota-se que apesar de ter sido pactuado o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento das demandas do Ministério das Comunicações para fins de avaliação das atividades da Anatel, até o momento da auditoria não havia sistemática implantada de acompanhamento na relação agência – órgão vinculado.*

173. *A previsão de utilização de instrumentos para pactuar um conjunto de metas a serem observados na relação entre o órgão vinculado e o órgão regulador, como o contrato de gestão adotado pela Aneel, previsto no art. 7º da Lei nº 9.427, de 26/12/1996, não está presente na maioria dos marcos regulatórios setoriais estudados.*

174. *Em 1998, a Aneel celebrou contrato de gestão com o Ministério de Minas e Energia - MME, com vigência até 31/12/2000. A partir do exercício de 2001, várias interações foram feitas entre a Aneel e a Secretaria de Energia do MME com o objetivo de renovar o contrato de gestão por períodos sucessivos de quatro anos, conforme previsto em sua Cláusula Décima Terceira, não tendo sido concretizado a celebração do instrumento por um longo período. A Aneel e o MME retomaram o uso do contrato de gestão somente no ano de 2010 - em 26/2/2010 os dois entes assinaram contrato de gestão com vigência prevista até 31 de dezembro de 2012.*

175. *Também existe a previsão para estabelecimento de contratos de gestão no Decreto nº 3.692/2000, que aprovou a estrutura regimental da ANA. O art. 10º do diploma regulamentar indica que tal instrumento, que deveria ser negociado entre o Diretor-Presidente da Agência e o Ministro de*

184. Como efeito dessa situação, percebe-se baixo grau de mecanismos de avaliação da ação finalística das agências reguladoras, que em grande medida acaba sendo relatada por meio de indicadores operacionais agregados, pela percepção das áreas técnicas em relatórios de atividades e de gestão ou por meio de embasamento dos atos decisórios, mas que não traduzem com precisão e regularidade como e em que grau a ação regulatória como um todo resultou em ganhos para a sociedade.

185. Boas práticas foram identificadas, tais como a definição de indicadores de desempenho como uma etapa do processo de planejamento estratégico, que vem sendo desenvolvido na ANA, na Anac, na Anatel, na ANP e na ANTT. Mas essas ações ainda precisam ser incorporadas à cultura das agências em processo que demandará tempo e recursos.

186. Também se reputa como boa prática a formalização de contrato de gestão entre a Aneel e o MME. Destaque-se que a boa prática identificada refere-se ao procedimento utilizado de pactuação/fixação de metas e de aferição das mesmas, sem uma avaliação do instrumental utilizado. Como mencionado anteriormente, considera-se salutar uma eficiente pactuação de metas como instrumento de acompanhamento.

Processos de Prestação de Contas e Avaliação da Atividade Finalística das agências reguladoras

187. A insuficiência de mecanismos e metodologias que permitam uma avaliação objetiva da atividade finalística das agências reguladoras reflete na prestação de contas destas entidades, que, apesar da evolução percebida nos últimos anos, ainda não é capaz de avaliar objetivamente, em toda a sua plenitude, a atuação do regulador quanto à sua atividade fim.

188. Inicialmente, cabe esclarecer que a prestação de contas supra mencionada refere-se aos processos anuais de prestação de contas das agências ao Tribunal de Contas da União.

189. O pressuposto para a autonomia das agências é a existência de fiscalização efetiva sobre elas. Nesse contexto, os atos das agências deverão ser objeto de fiscalização para garantia da transparência e do atendimento ao princípio de prestação de contas que deve reger a atuação dos entes públicos.

190. A prestação de contas é uma obrigação constitucional, aplicável a todas as esferas da Administração Pública. É uma obrigação que decorre diretamente das características de um estado democrático de direito, como observado em nosso País. A ausência da prestação de contas pode ensejar, inclusive, a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, nos termos do art. 34 da Constituição Federal.

191. A prestação de contas é um mecanismo que permite o controle dos atos dos dirigentes públicos e deve ser periódica, transparente, fidedigna e facilmente auditável. O art. 37 da Constituição Federal normatiza os parâmetros que devem nortear os atos dos administradores públicos, *in verbis*: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência..."

192. O Tribunal de Contas da União, consoante direção do art. 71 da Carta Magna, é o órgão encarregado de exercer o controle externo em auxílio ao Congresso Nacional e é responsável pela apreciação e julgamento das contas dos administradores públicos, inclusive dos gestores das agências reguladoras^{xxxii}.

193. A prestação de contas deve refletir a exatidão da gestão administrativa e também ser capaz de avaliar o resultado das ações finalísticas das agências, permitindo uma avaliação objetiva tanto da área meio como da área fim. As duas vertentes de avaliação são relevantes para que o controle possa se certificar de que as ações dos administradores públicos estão seguindo os

parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal e, na inobservância destes, responsabilizar os gestores.

194. A presente auditoria avaliou se as prestações de contas são capazes de avaliar, objetivamente, a atuação finalística dos órgãos reguladores e garantir que haja aderência das agências aos marcos regulatórios e às políticas públicas de infraestrutura. Atividade finalística abrange os atos que impactam a regulação do setor, como, por exemplo, determinação de tarifas, metodologias para reajustes/revisões, assinatura e fiscalização de contratos de concessão/permissão/arrendamento.

195. Constatou-se que, para fins de avaliação da atividade finalística, os relatórios de gestão das agências utilizam em larga escala parâmetros quantitativos que buscam demonstrar o grau de implementação das ações dos programas governamentais sob suas responsabilidades, especialmente em termos de execução orçamentária/financeira e alocação de pessoal. Cita-se, como exemplo, a tabela a seguir, extraída do Relatório de Gestão da Antaq, relativamente ao ano de 2008:

Tabela 6 – Atendimento de Programa Governamental a cargo da Antaq

Fiscalização Serv. e Expl. Infraestrutura Transp. Aquav.	LOA	Límite autorizado	Despesa empenhada	Execução financeira
Diárias	509.604	180.951	180.951	180.951
Passagens	546.173	367.028	367.028	276.706
Outros Serv.terc-pessoa jurídica	66.262	262	0	0
Total	1.122.039	548.241	547.979	457.657

Fonte: Relatório de Gestão, Prestação de Contas Anual, ANTAQ, 2008

196. Como já discutido na seção anterior, não necessariamente o resultado efetivo da atividade fim dos órgãos reguladores é diretamente correlacionado com indicadores previstos no PPA e na LOA.

197. Percebeu-se também que é comum a existência de listagens (às vezes extensas) de atividades e produtos desenvolvidos pelas agências no âmbito das ações associadas a programas governamentais, que também não espelham, efetivamente, o resultado da ação do órgão.

198. Mencione-se ainda que a análise de alguns relatórios de gestão dos órgãos reguladores demonstrou existir diferentes graus de qualidade e de detalhamento da informação provida para fins de avaliação de sua atuação.

199. As agências reguladoras devem dispor de ferramentas capazes de comprovar que tem alcançado seus objetivos e metas da melhor maneira possível, devendo os gestores responder pelas ineficiências quanto ao cumprimento de suas missões regulatórias.

200. A seção 5.1.1 deste relatório concluiu que, a par da utilização de indicadores para acompanhamento do PPA e o desenvolvimento de indicadores de desempenho específicos por algumas agências, via de regra, as agências reguladoras e os respectivos ministérios vinculadores ainda não dispõem de metodologias sistematizadas e instituídas formalmente para avaliar, objetivamente, o desempenho finalístico dos entes reguladores. A insuficiência de parâmetros objetivos tem reflexo na prestação de contas, que ainda não consegue capturar e avaliar, em toda a sua plenitude, a atuação do regulador quanto à sua atividade fim.

201. As prestações de contas atuais são, em parte, hábeis a uma avaliação objetiva da gestão administrativa das agências. As informações constantes dos relatórios de gestão permitem que o controle faça uma avaliação segura e suficiente quanto à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência dos atos dos gestores quanto à atividade meio. Por outro lado, não se pode

afirmar que as contas trazem elementos suficientes para a mesma avaliação objetiva quanto à atividade finalística.

202. A despeito da insuficiência de parâmetros objetivos para a avaliação em destaque, o processo de prestação de contas tem evoluído. O Projeto Contas do TCU tem tentado adaptar as prestações de contas às especificidades de cada entidade auditada e, nesse sentido, avaliar a aderência do regulador às suas funções institucionais e aos marcos regulatórios. Este é um processo que tem merecido a atenção da Corte de Contas Federal, que busca continuamente aperfeiçoar o enfoque do controle sobre suas unidades jurisdicionadas.

203. Importante destacar, por oportuno, que os relatórios de gestão exprimem, de certa forma, as principais ações e os resultados mais relevantes do regulador quanto às suas atividades finalísticas, mas ainda não permitem uma avaliação em termos objetivos e em toda a sua plenitude do desempenho dos reguladores.

Controle do TCU sobre a atividade finalística das agências

204. A atuação do TCU sobre a atividade finalística das agências não se resume à apreciação das suas contas anuais, como doravante descrevemos.

205. A fiscalização da regulação dos serviços públicos encontra fundamento no art. 71 da Constituição Federal, especialmente nos incisos II, IV, VII a XI desse artigo. A avaliação de desempenho das agências reguladoras é respaldada pela atribuição constante do art. 71, IV, de o TCU realizar auditoria de natureza operacional. Cabe à Corte de Contas verificar, no caso das agências, se os resultados obtidos estão de acordo com os objetivos desses órgãos, conforme estabelecidos em lei. Tal verificação compreende examinar o cumprimento de sua missão reguladora e fiscalizadora, segundo os aspectos da economicidade, eficiência e eficácia. Bem certo que o TCU também promove o controle da legalidade e da legitimidade dos atos finalísticos das agências.

206. O TCU fiscaliza também a execução dos contratos de concessão. No que diz respeito a essa fiscalização, tal competência não se confunde com aquela atribuída às agências reguladoras. O TCU examina apenas se as agências estão fiscalizando os contratos de delegações de serviços públicos de forma a assegurar a prestação do serviço público adequado à população.

207. Tendo em vista o princípio da eficiência inserto na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, cabe ao Tribunal examinar também a eficácia e a efetividade da prestação de serviços públicos. Nesse sentido, o TCU analisa se os meios de que dispõem as agências reguladoras estão sendo utilizados de forma a que sejam atingidos os resultados previamente estabelecidos por lei. Do mesmo modo, o TCU verifica se os fins pretendidos pelas agências estão em consonância com o interesse público.

208. Nesse particular, cumpre mencionar a existência da Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid do TCU. Esta secretaria especializada tem como área específica de atuação a fiscalização e a avaliação da outorga de obras e serviços públicos e de atividades econômicas dos setores de infraestrutura, da execução dos respectivos contratos, da regulação setorial, da atuação dos entes reguladores e das privatizações de empresas estatais. A Sefid atua especificamente no controle da regulação (atividade fim das agências), em parceria com as demais secretarias do Tribunal que tem os órgãos reguladores como clientela.

209. Nos termos da Lei Orgânica (Lei nº 8.443/1992) e do Regimento Interno do Tribunal, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Ademais, estão disponíveis aos legitimados as representações, as consultas e as solicitações do Congresso Nacional, como a que ora se apresenta. Tais instrumentos permitem à sociedade provocar o órgão de controle externo e não existem restrições a que tais manifestações versem acerca da atividade finalística das agências.

210. Resta nitido que o controle do TCU sobre a atividade finalística das agências não está adstrita ao julgamento das contas dos gestores. As prestações de contas e as demais fiscalizações buscam assegurar a aderência da atuação dos gestores aos marcos regulatórios e às políticas públicas. São controles complementares e que propiciam elevados benefícios à sociedade^{xxiii}.

211. Ante todo o exposto, conclui-se que as informações veiculadas nas prestações de contas das agências exprimem, de certa forma, as ações e os resultados mais relevantes do regulador quanto às suas atividades finalísticas, mas ainda não permitem uma avaliação em termos objetivos e em toda a sua plenitude do desempenho dos reguladores. A utilização dos indicadores de acompanhamento do PPA, as metas físicas e financeiras da LOA e as descrições das ações relacionadas aos programas governamentais não são instrumentos efetivos para que o regulador setorial demonstre que tem alcançado seus objetivos institucionais da melhor forma. Ciente disto, o TCU tem tentado adaptar as prestações de contas às especificidades de cada entidade auditada e, nesse sentido, aprimorar a avaliação da aderência da Agência às suas funções institucionais e aos marcos regulatórios. Por fim, percebe-se que a avaliação da atividade finalística das agências não está adstrita ao julgamento das contas, sendo que o Tribunal, sistematicamente, utiliza-se de auditorias de desempenho e de outras formas de fiscalização no controle da regulação.

TRANSPARENCIA

212. Transparência refere-se às práticas adotadas pelos reguladores para fornecer, às partes interessadas, informações claras, acessíveis e diretas sobre suas atividades, perpassando os métodos e processos de elaboração, alteração e implementação de atos regulatórios.

Divulgação das Principais Ações e Decisões Finalísticas das agências

213. Apesar de algumas agências possuírem setores dedicados ao assessoramento de comunicação, ainda não há uma política específica e formal para divulgação dos principais atos/decisões regulatórias e seus impactos, sendo tal divulgação baseada, sobretudo, em ações incipientes e reativas.

214. Ainda na etapa de levantamento da auditoria, que contou com a participação de diversos **stakeholders**, ficou premente o entendimento comum quanto à necessidade de divulgação das ações como forma de prestação de contas com uma abrangência mais ampla e com uma abordagem menos formal.

215. O principal efeito da falta de uma política orientada à divulgação das ações regulatórias é o desconhecimento da sociedade quanto ao papel das agências e, especificamente, quanto ao teor das decisões regulatórias. Na ocasião da crise conhecida como 'apagão aéreo', por exemplo, a Anac foi muito demandada para tratar de problemas que eram da responsabilidade das companhias aéreas.

216. A ANP apresenta uma preocupação com a divulgação institucional ao ponto de dispor de uma Superintendência para Divulgação e Comunicação Institucional – SCI, subordinada hierarquicamente à diretoria-Geral, diferentemente das outras agências, em que os setores encarregados formalmente dessa tarefa têm o **status** de assessorias.

217. Registre-se também que a ANA dispõe de uma Política de Comunicação datada de 2006 (fls. 403), que estabelece diretrizes da Agência para fortalecimento dos processos e produtos de comunicação, assim como sua identidade corporativa, abrangendo ações de relacionamento com a mídia, relações públicas, publicidade e marketing.

218. A ANTT e a Antaq também alegaram dispor de uma política de comunicação, contudo não foi identificado nenhum documento que corrobore essa afirmação. Constatou-se que a estratégia de divulgação se baseia precipuamente na disponibilização de informações nos respectivos portais na **internet** e divulgação de periódicos com tiragem limitada para públicos específicos.

219. Em resposta à indagação da equipe de auditoria, a maior parte das agências informou não dispor de política específica e formal para divulgação de material informativo sobre suas principais ações.

220. A Aneel, apesar de adotar um conjunto de ações de divulgação de forma difusa e em momentos distintos do processo regulatório, não possui estratégia integrada e formal, sendo a publicidade de sua atuação realizada de forma descentralizada por diversos setores do órgão.

221. A Anac possui algumas rotinas de divulgação, provenientes de ordens e orientações de diretores, mas também não possui política escrita e aprovada para esses fins. Sua estratégia consiste basicamente na divulgação de informações em seu sítio na **internet**.

222. Técnicos da Assessoria Parlamentar e de Comunicação Social – APC da Anatel relataram problemas de falta de pessoal e de recursos financeiros para deflagrar campanhas com maior abrangência e periodicidade. Queixa compartilhada pelas outras agências visitadas pela equipe de auditoria.

223. Constataram-se esforços pontuais de divulgação, pelos órgãos reguladores, de eventos regulatórios com maior repercussão, como a mudança de regras sobre determinados serviços com maior impacto sobre a sociedade.

224. Como exemplo, cita-se a campanha informativa deflagrada pela Anatel quando da implantação da portabilidade numérica para a telefonia fixa e móvel. A ação esteve concentrada entre o período de setembro/2008 a março/2009, especialmente entre o início e o fim da implementação.

225. Registre-se que as ações de publicidade oficial devem seguir as recomendações da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República (Secom) e ali são centralizadas. Alegou-se que várias campanhas de propaganda oficial não têm sido feitas por falta de orçamento.

226. Como as ações publicitárias tem que ser centralizadas na Secom, que dispõe de recursos limitados, a agenda de divulgação dos órgãos reguladores se submete às prioridades e à agenda do órgão central encarregado da publicidade oficial.

227. Registre-se que a Anatel manifestou a necessidade de que as agências não fossem submetidas à Secom, haja vista que esta situação compromete a autonomia dos entes reguladores.

228. Nesse contexto e dada a escassez de recursos, algumas agências, em ações de maior apelo social, procuram fomentar a mídia espontânea, estratégia que, apesar de válida, limita o controle do órgão sobre a forma e o alcance dos produtos de divulgação.

229. Outro fator que corrobora a falta de uma política específica para divulgação das ações das agências é que não são realizadas pesquisas para avaliar que tipo de informação o usuário necessita quando da elaboração de produtos/campanhas de divulgação.

230. O monitoramento dos produtos de divulgação das ações das agências é feito com base na percepção dos técnicos dos entes reguladores e outras avaliações subjetivas. Não há mecanismos formais e periódicos para avaliação da acessibilidade, relevância e qualidade dos produtos de divulgação. Na maioria das agências esse monitoramento é feito somente com base no nível de acesso a determinados conteúdos nos portais na **internet** e no grau de demanda dos órgãos de imprensa, notadamente a imprensa especializada.

231. Em algumas, como a Antaq, foi externado um entendimento de que, como não há demandas significativas pleiteando a alteração ou a criação de formas de divulgação, o serviço de comunicação institucional estaria sendo prestado a contento.

232. Segundo a ANP – em resposta a diligência da equipe –, mensalmente são emitidos relatórios contendo o número de contatos e os assuntos mais solicitados, o que permite a identificação

do tipo de consumidor e a possibilidade de que a disseminação das informações siga uma melhor linguagem para a comunicação.

233. Outras agências também realizam levantamento sistemático do perfil das chamadas aos seus centros de atendimento, como a Assessoria de Relacionamento com o Usuário – ARU da Anatel. Essa informação, contudo, não tem sido utilizada, pelo menos não de maneira sistemática, para alimentar o processo de divulgação institucional. Tais dados são comumente utilizados para direcionar, por exemplo, as ações de fiscalização da Agência.

234. Por fim, reforça-se que não há estratégia sistematizada de divulgação da atuação das agências e as ações isoladas que são deflagradas com esse intuito ainda possuem caráter muito incipiente e reativo, precipuamente orientadas à disponibilização de documentos eletrônicos na **internet** (alguns sítios são confusos e de difícil navegação), que ainda possui baixa penetração no Brasil.

235. Ante o exposto, sugere-se recomendar às agências o desenvolvimento de políticas voltadas à ampla divulgação de suas ações, mormente aquelas de maior apelo e impacto social, com foco e linguagem adequados. A estruturação de tais políticas tende a fomentar uma maior participação da sociedade na atividade regulatória, além de permitir um maior esclarecimento ao público da importância dos entes reguladores e do impacto que as decisões destes podem ter em suas vidas cotidianas. Para tanto, é necessária a disponibilização de recursos humanos e financeiros adequados e suficientes, além da efetiva estruturação de uma política formal voltada para melhor divulgação das ações das agências.

236. Uma boa prática, pensada no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, criado em 23/2/2005, por meio da publicação do Decreto nº 5.378, é o Projeto Carta de Serviços ao Cidadão, cujo objetivo é a implantação da Carta de Serviço, documento elaborado por uma organização pública que visa informar aos cidadãos quais os serviços prestados por ela, como acessar e obter esses serviços e quais são os compromissos de atendimento estabelecidos.

237. A Carta de Serviços busca colocar à disposição do cidadão todas as informações relacionadas aos serviços por ela prestados explicitando como acessá-los, como eles serão prestados, quem são os responsáveis pela prestação de cada um dos serviços e os meios pelos quais o cidadão poderá emitir sugestões para a melhoria desses serviços. É um instrumento que, apesar de não estar voltado à divulgação das principais ações e resultados, pode auxiliar na divulgação dos serviços prestados pelas agências para que sejam amplamente conhecidos pela sociedade.

Processo Decisório

238. Constatou-se que há grande diversidade entre os procedimentos utilizados pelas agências para dar transparência ao seu processo decisório, em função da divergência de entendimentos quanto à necessidade ou quanto à pertinência de divulgação de determinadas etapas do processo.

239. Durante o levantamento das questões de auditoria, constatou-se inicialmente que a Aneel dispõe de um processo decisório consubstanciado em arcabouço normativo robusto, derivado do Decreto nº 2.335, de 6/12/1997, que regulamentou a Lei nº 9.427/1996, bem como da Portaria MME nº 349, de 28/11/1997 e outros normativos.

240. Como registrado no documento de fls. 449/469, as pautas com os assuntos que serão deliberados nas reuniões públicas e a lista de processos a serem julgados tem prévia divulgação pela Secretaria-Geral, assim como todas as outras etapas processuais tem ampla divulgação na **internet**, contando com a transmissão, por esse meio, das sessões deliberativas de sua diretoria.

241. As reuniões da diretoria também são previamente agendadas em calendário anual emitido por Portaria, a qual é dada devida publicidade em boletim interno e em seu portal na **internet**.

242. Também é dada divulgação de todos os atos originários das decisões das reuniões da diretoria, inclusive das atas que, após aprovadas, ficam disponibilizadas no sítio eletrônico.

243. Há sistema de acompanhamento processual eletrônico com informações sobre o assunto do processo e outros detalhes de sua localização.

244. Partindo-se da agência reguladora de energia elétrica como referência, verificou-se uma grande variação nas políticas de transparência do processo decisório nas demais agências.

245. Na Anaq, por exemplo, não há divulgação das pautas previamente às reuniões deliberativas, sendo disponibilizadas apenas internamente na intranet local e distribuídas aos participantes, porque, conforme relatado em entrevistas, isso poderia ensejar a oportunidade da interposição de medidas protetórias por terceiros de má-fé. Entende-se que tal justificativa contraria o princípio da publicidade. Ademais, boa parte das etapas do processo decisório que possuem divulgação, tem visualização apenas na rede interna do órgão. Também não há realização de reuniões periódicas da diretoria, que se reúne apenas por iniciativa de seus membros quando verificada a necessidade de deliberar acerca de determinada matéria, ainda que previamente agendadas.

246. O acompanhamento sobre o assunto de um processo também só pode ser verificado presencialmente. O sistema de acompanhamento processual só dispõe de informações muito básicas.

247. Também não é realizada transmissão pública da reunião da diretoria, aliás, como é a prática em todas as outras agências, à exceção da Aneel. Apesar de estar em análise interna a realização de reunião pública, foram relatadas dificuldades para sua implementação, como a necessidade de aquisição de equipamentos e sistemas que permitam essa funcionalidade (fls. 474).

248. Na ANA, cabe registrar que os processos são digitalizados e disponibilizados na rede **intranet** pelo sistema Próton de Gestão de Documentos e Processos, com acesso apenas interno, mas irrestrito (fls. 409). Ressalte-se que boa parte das etapas do processo decisório possui divulgação restrita à sua rede interna.

249. Na ANTT, as pautas são divulgadas com antecedência de 48 horas na **internet**. Também dispõe de sistema de consulta aos processos, o SIGED, que, contudo, permite apenas acesso interno. Para acesso externo é necessário solicitar vista do processo.

250. Na Anatel, em algumas ocasiões, os votos de conselheiros são pronunciados oralmente.

251. Ainda relativamente à Anatel, cabe transcrever trecho de relatório de sua Ouvidoria, em relação à ferramenta de acompanhamento processual:

‘Outra deficiência verificada é a ausência de uma ferramenta informatizada e robusta para acompanhamento processual, principalmente, dos Pado’s sub-judice, dificuldade esta apontada pela Procuradoria Federal Especializada da Anatel (...), fato que entendemos de extrema gravidade diante do volume dos processos judicializados e do seu crescimento. É imperioso o suporte da Anatel para a implantação desta ferramenta em face dos riscos iminentes. Registre-se que nem mesmo as superintendências dispõem destes dados com a segurança requerida’.

252. Conclui-se que a forma de tratamento da divulgação do processo decisório das agências é bastante dispar, sendo verificados diversos graus de maturidade. Essa diversidade gera, em alguns entes, um nível de transparência insuficiente, prejudicando o acompanhamento de suas ações.

253. Como ressaltado aqui, os procedimentos adotados pela Aneel, descritos anteriormente, representam boa prática a serem observados pelos outros reguladores setoriais.

254. Nesse sentido, sugere-se recomendar às agências reguladoras o estabelecimento de requisitos mínimos de transparência do processo decisório, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Aneel.

255. Ressalte-se, por fim, que a transparência do processo decisório deve se compatibilizar com a preservação, quando necessária, do 'sigilo das informações'.

CONTROLE SOCIAL

256. Controle social compreende os mecanismos que permitem a participação da sociedade na elaboração de normas, na fiscalização, no monitoramento e no controle da atividade regulatória.

Participação da Sociedade nos Processos de Controle Social

257. Apesar de implementados e aplicados pelas agências, denotou-se uma baixa participação da sociedade nos processos de controle social.

258. Uma das facetas da regulação é ponderar interesses e a baixa participação efetiva da sociedade nos processos de controle social dificulta o trabalho do regulador em verificar os diversos interesses envolvidos, podendo a regulação tornar-se desequilibrada.

259. O Poder Público preocupa-se, atualmente, em incentivar o controle social e em conhecer os interesses dos usuários/consumidores finais, bem como das empresas prestadoras. Observou-se que esse cuidado também está presente nas agências reguladoras de infraestrutura.

260. Nesse sentido, os sítios das agências estão equipados com diversos instrumentos para garantir o contato do público com seus técnicos e diretores. Como exemplos, cite-se o 'fale conosco', que possui formato telefônico, formulário digital ou mesmo **chat on line**. Além desses recursos, algumas agências possuem ouvidorias ou centros de atendimento ao usuário/consumidor, onde se recebem denúncias, elogios, reclamações, dúvidas e sugestões.

261. As leis de criação das agências auditadas, com exceção da ANA, regem a necessidade desses órgãos realizarem audiências públicas para a discussão de alterações de suas normas administrativas e de decisões de diretoria que alterem direitos de agentes e usuários. Verificou-se que esses entes utilizam em larga escala as audiências e consultas públicas, inclusive em ocasiões não previstas originalmente nas leis, ou seja, ampliando o escopo da participação da sociedade e a publicidade dos atos regulatórios, o que é louvável.

262. A ANA é uma agência **sui generis**, já que não regula a prestação de serviços públicos. Nesse sentido, sua lei de criação não previu a realização de audiências ou consultas públicas, razão pela qual jamais utilizou tal instituto desde sua criação. Nas entrevistas, todavia, seus técnicos afirmaram que a autarquia encontra-se preparada para operar audiências, caso haja necessidade e um novo marco legal assim exija.

263. Outra forma de participação da sociedade, no caso da Anatel e da Anac, são os conselhos consultivos, com participação pública e privada, e que possuem função de discutir políticas ou assessorar a diretoria das agências na realização de suas competências. Esse instrumento, porém, carece de melhorias. Segundo as entrevistas realizadas, a escolha dos membros não possui critérios técnicos claros, há falta de interesse de alguns envolvidos e a quantidade de membros de diferentes vertentes muitas vezes impede o consenso. Ademais, sua atuação é residual.

264. Pode-se citar, ainda, os comitês e conselhos de usuários da Anatel, as reuniões públicas da diretoria da Aneel e o grupo paritário de trabalho da ANTT.

265. Apesar do número de instrumentos de controle social identificados, os técnicos das agências reconheceram nas entrevistas que a participação da sociedade ainda é pequena e pouco baseada tecnicamente, dificultando o aproveitamento efetivo de grande parte das contribuições. Isso pode ser explicado, em parte, pela grande especificidade e complexidade dos assuntos inerentes à regulação dos serviços de infraestrutura.

266. Grande parte dos usuários - geralmente consumidores finais - possui baixa capacidade de mobilização e pouco conhecimento do assunto, de sorte que suas contribuições tendem a limitar-se a

reclamações sem argumentação técnica. Por outro lado, uma pequena parcela de usuários - geralmente consumidores intermediários - e as empresas concessionárias/permissionárias são capazes de defender mais organizadamente seus interesses e de utilizar os instrumentos de controle social de forma mais ativa e tecnicamente baseada. Verificam com frequência o sítio das agências, são bem representados por especialistas e somam a quase totalidade das contribuições recebidas nas audiências.

267. Considerando que uma regulação eficiente pressupõe o conhecimento, pelo regulador, de todos os interesses envolvidos, a baixa participação de parcela considerável dos usuários nos processos de controle social pode prejudicar a consecução dos fins esperados pela atividade regulatória.

268. Ante todo o exposto e tendo em vista a razoável quantidade de instrumentos de controle social já aplicados pelas agências, entende-se que uma política de capacitação dos usuários (ou de suas instâncias representativas) promoveria um maior grau de participação efetiva de considerável parcela da sociedade na atividade regulatória.

Audiências e Consultas Públicas

269. Constatou-se a inexistência de tratamento uniforme e de padronização mínima na aplicação dos processos de audiências e consultas públicas.

270. As tabelas a seguir resumem as características das audiências/consultas públicas nas agências reguladoras de infraestrutura. Para construí-la, a equipe realizou entrevistas com técnicos das autarquias auditadas e pesquisou em seus sítios o histórico, em média, de 10 a 15 audiências e consultas públicas de 2008 e 2009, compilando as informações e o formato como elas foram disponibilizadas, bem como seu prazo de finalização. Não foi escopo da presente auditoria avaliar a qualidade das contribuições recebidas pelas agências, nem as análises realizadas, ou, ainda, definir seu grau de aceitação.

Tabela 7 - Características das audiências/consultas públicas nas agências reguladoras de infraestrutura

Agência	Quando normalmente ocorre?	Possui regulamento para operacionalizar audiências/consultas?	Outras formas de participação da sociedade
Anatel	Lei nº 9.472/1997, projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da diretoria que alterem direitos de agentes e usuários.	Sim. Portaria nº 760/2008 Padronizou internamente o procedimento administrativo de audiência pública	- Conselho consultivo: representantes do CN, Executivo, entidades de classe das prestadoras, entidades de usuários. Função de opinar sobre políticas antes do envio ao MC, de aconselhar sobre instituir ou eliminar prestação de serviço público e de fazer proposições. - Comitês: sempre sob a direção de um conselheiro pra realizar estudos e formular proposições. Ex: dos usuários. - Conselhos de Usuários: 47 junto às concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), com caráter consultivo, formula propostas de melhoria do serviço.
Aneel	- Lei nº 9.472/1996, projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da diretoria que alterem direitos de agentes e usuários.	Sim. Resolução 273/2007. Desce no nível operacional, mas não há prazo para disponibilizar relatório de análise das contribuições.	-Reuniões Públicas da diretoria - participação aberta ao público, transmitida via internet e com pautas e relatórios de processos disponibilizados no site.
ANP	- Lei nº 9.478/1997, projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da diretoria que alterem direitos de agentes e usuários.	Sim. Instrução Normativa	Não informado.
Anac	- Lei nº 11.182/2005, projetos de lei, alterações	Sim. IN Anac nº 18/2009. Desce	Conselho Consultivo: função de assessorar a diretoria da Anac na implementação das políticas.

Agência	Quando normativamente ocorre?	Possui regulamento para operacionalizar audiências/consultas?	Outras formas de participação da sociedade
	de normas administrativas e decisões da diretoria que alterem direitos de agentes e usuários.	no nível operacional, mas não há prazo para disponibilizar relatório de análise de contribuições	bem como propor ações e emitir parecer sobre a gestão da diretoria. Formado por representantes do Comando da Aeronáutica, empresas de transportes, exploradores de infraestrutura aeroportuária, usuários, indústria aeronáutica, dentre outros.
ANTT	- Lei nº 10.233/2001, projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da diretoria que alterem direitos de agentes e usuários.	Sim. Resolução ANTT nº 3.026/2009. Desce no nível operacional. diretoria aprova relatório de contribuições antes de envio ao site, mas não há prazo.	• Formulário postal disponível em alguns terminais rodoviários • Grupo Paritário de Trabalho envolvendo usuários, concessionária e ANTT.
Antaq	- idem.	Sim. Resolução ANTT nº 3.026/2009. Desce no nível operacional. diretoria aprova relatório de contribuições antes de envio ao site, mas não há prazo.	• Não informado.
ANA	- n/a	n/a	• Conselho Nacional de Recursos Hídricos, previsto na Lei 9.433/1997. Possui representantes dos usuários e de associações civis (ONGs, Org. de Ensino etc.). No total são 57 conselheiros com mandatos de 3 anos. Orienta e media as decisões de recursos hídricos.

Fonte: dados tratados pelo TCU

Tabela 8 – Informações disponibilizadas nos processos de audiências/consultas públicas

Agência	Informações disponíveis nas audiências/consultas:			Informações disponíveis após as audiências/consultas:	
	Minuta de resolução	Exposição de motivos	Análises, estudos, Informe, NT sobre proposta	Contribuições identificadas	Relatório de avaliação das contribuições, resultados
Anatel	sim	sim	sim	sim	sim
Aneel	sim	sim	sim	sim	sim
ANP	sim	não *****	Sim *****	sim	Sim*
Anac	sim	sim	sim	sim	Sim**
ANTT	sim	Sim***	Sim****	sim	Sim*****
Antaq	sim	não	não	sim	sim
ANA	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

Fonte: dados tratados pelo TCU

*Formato do relatório varia.

**O relatório não individualiza as contribuições quando elas versam sobre o mesmo artigo. Ele condensa todas num texto único.

***Apenas quando disponibilizado a NT

****Apenas em alguns casos.

*****Norma atual prevê relatório com análise identificada e individual, mas no geral disponibiliza a súmula onde algumas vezes isso não ocorre e o padrão varia.

*****A relação dos atos administrativos oficiais da ANP não inclui a figura da Exposição de Motivos

*****Não são disponibilizados em todos os casos

271. Os diplomas legais apenas indicam as ocasiões em que deveriam ocorrer audiências públicas (poucas mencionam o termo consulta pública) e não especificam com clareza a própria definição do instituto, nem enumeram os requisitos mínimos que caracterizariam certo procedimento como audiência ou consulta.

272. Nenhuma das agências disciplinou um prazo para disponibilizar o relatório de análise das contribuições recebidas ou mesmo o formato deste relatório. Em muitos casos, esse relatório não é disponibilizado em prazo razoável. Pode acontecer de a sociedade participar desses processos, o ato administrativo ser editado e, apenas meses depois, o particular ter a possibilidade de entender ou

mesmo ter acesso às razões que levaram o ente regulador a rejeitar sua contribuição, enfraquecendo a própria essência do instrumento de controle social.

273. O critério utilizado pela equipe identifica que a audiência ou consulta pública requer, no mínimo, que algumas informações sejam disponibilizadas antes e após sua realização.

274. Inicialmente, o motivo de realização da audiência/consulta deve ser externalizado expressamente e de forma clara. Essa exposição de motivos deve fazer parte do procedimento. Além disso, a Agência deve disponibilizar uma nota técnica onde discorre sobre as escolhas que realizou, os critérios que utilizou, as alternativas que possuía e o porquê de sua minuta de resolução. Ou seja, essa nota técnica deve conter, no mínimo, uma exposição de motivos clara, além da análise fática e os estudos envolvidos na formulação daquela minuta. Essa publicidade é importante para que a sociedade possa entender as escolhas do regulador e, assim, ser capaz de criticar e de propor suas alternativas, caso julgue pertinente.

275. Deve-se levar em consideração que regular é uma atividade eminentemente técnica e pouco política, portanto, a discricionariedade, quando ocorre, é limitada por critérios científicos e a Constituição Federal exige que essas escolhas sejam justificadas e externalizadas.

276. Algumas agências não disponibilizam os motivos, nem fundamentam suas escolhas em todos os processos. A Antaq disponibilizou apenas a minuta de resolução nas audiências pesquisadas, ou seja, não publicou sua motivação. A ANTT disponibiliza nota técnica apenas em alguns casos, geralmente os mais relevantes e de grande impacto na sociedade.

277. O prazo para recebimento das contribuições, depois de dada publicidade à audiência/consulta, geralmente é de 30 (trinta) dias, denotando certa preocupação e flexibilidade das agências em oferecer um prazo razoável para recebimento das proposições da sociedade.

278. É importante que a Agência, após a audiência, disponibilize um relatório que contenha a análise de todas as contribuições recebidas – podendo agrupar aquelas de mesmo teor -, motivando sua rejeição quando for o caso, bem como delimitando o resultado alcançado pela audiência.

279. Observou-se que, recentemente, as agências têm disponibilizado tais relatórios, porém, em alguns casos, em prazos não razoáveis. Mesmo nos entes que possuem resolução disciplinando a operacionalidade das audiências, não é dada devida importância à tempestividade da análise das contribuições, o que representa uma ineficiência grave do processo.

280. A ausência de regulamentação institucional de prazo para disponibilizar o relatório de análise das contribuições, bem como a disponibilização deste em prazo não razoável pode gerar dúvidas acerca da utilidade da audiência/consulta pública, inibindo participações futuras. Nesse sentido, sugere-se determinar às agências que definam, normativamente, prazos razoáveis para disponibilização dos relatórios de análise das contribuições recebidas em audiências/consultas públicas.

281. Registre-se que a legislação normalmente menciona o termo audiência pública, mas as agências institucionalizaram também as consultas públicas, configurando uma boa prática. Elas geralmente são delegações da diretoria a superintendentes e servem para buscar aprimorar a discussão em assuntos específicos das matérias em análise. Por exemplo, o edital de licitação e a minuta de contrato de uma concessão são apresentados à sociedade por meio de audiências públicas. Anteriormente a isso, contudo, a Superintendência responsável pode sentir necessidade de questionar a sociedade acerca de alguns parâmetros, tais como o modo de prestação do serviço. Isso pode ser feito por uma consulta, antes de aprovar o edital, competência que pertence, normalmente, à diretoria.

282. A diferença para as audiências é bem sutil, mas a boa prática reside exatamente na ampliação das possibilidades previstas na lei para participação da sociedade no processo regulatório.

Esclarece-se aqui que a terminologia na Anatel, por força de sua lei, segue lógica contrária. Ou seja, o que foi conceituado para audiência, na referida agência chama-se consulta.

283. A falta de padronização conceitual e operacional de audiências e consultas públicas pode gerar confusão, dificultando a participação de parte dos usuários. Ante o exposto, entende-se que as audiências/consultas públicas, respeitadas as particularidades inerentes aos diversos entes reguladores, ganhariam maior eficiência e representatividade mediante padronização mínima dos institutos entre as agências, notadamente quanto aos documentos que devem ser disponibilizados antes e após a audiência ou consulta pública, bem como o prazo máximo que elas deveriam possuir para disponibilizar essas informações aos interessados.

284. A padronização das audiências e consultas públicas nos termos supra mencionados facilitará e incrementará a participação da sociedade, contribuindo para uma discussão mais profunda dos atos regulatórios.

Ouvidorias

285. O papel das ouvidorias é muito heterogêneo entre as agências. Em alguns casos, denota, inclusive, a ausência de uma função de avaliação da atuação do ente.

286. De forma geral, a situação encontrada nas ouvidorias está resumida na tabela a seguir.

Tabela 9 - Características das ouvidorias das agências reguladoras de infraestrutura

	ANAC	ANATEL	ANTI	ANTAQ	ANEEL	ANAVIAÇÃO
Mandato	2 anos	2 anos	3 anos	3 anos	Diretor-Ouvidor (4 anos)	N/A
Recondução	Uma vez por igual período	Uma vez por igual período	Uma vez por igual período	Uma vez por igual período	N/A	N/A
Nomeação	Presidente da República	Presidente da República	Presidente da República	Presidente da República	N/A	Corregedor indicado pela diretoria e nomeado pelo MMA
Independência funcional/Órgão de ligação	Não. diretoria-Geral com grau de vinculação	Sim. Está no nível da diretoria, mas sem vinculação	Não. diretoria-Geral com grau de vinculação	Não. diretoria-Geral com grau de vinculação	Não. Ouvidor é um dos Diretores, que faz parte da estrutura da Agência	Não. Corregedoria é parte da estrutura da Agência
Funções	Apreciação crítica da atuação da Agência e recepção e tratamento de manifestações que se referam à atuação institucional da Agência	Apreciação crítica da gestão da Agência Participação nas reuniões da diretoria sem direito a voto	Voltadas a call center	Voltadas a call center	Voltadas a call center. Responsável pela cobrança da correta aplicação de medidas pelos agentes no atendimento de reclamações de agentes e consumidores	Voltadas a call center
Produtos	-Relatório semestral (legal) -Relatório circunstanciado, quando a diretoria julgar oportuno	-Relatório semestral (legal) -Pode realizar outros quando oportuno	Relatório semestral de suas atividades (legal)	Relatório semestral de suas atividades (legal)	-Relatório mensal quantitativo e qualitativo do atendimento das demandas (mencionado na entrevista)	Prestar informações à diretoria para melhoria administrativa. Demanda baixa nunca justificou essa função

Fonte: dados tratados pelo TCU

* Entende-se como funções voltadas a **call center** aquelas relacionadas, apenas, ao recebimento de pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações, ou seja, não há previsão de análise crítica da gestão e da atuação da agência por parte da ouvidoria.

Obs 1: A lei de criação da ANP não prevê a instituição de ouvidoria. Por meio da Portaria ANP nº 111/2000, foi criado o Centro de Relações com o Consumidor – CRC, com funções voltadas ao recebimento de denúncias, reclamações, dúvidas e elogios.

Obs 2: A lei de criação da ANA também não prevê a existência de ouvidoria. Em razão disso, o Regimento Interno da Agência delegou tal função ao Corregedor.

287. Observou-se que as ouvidorias estão em diferentes graus de implantação e possuem diferentes características de mandato, função e atuação. Essa variação decorre de suas próprias leis de criação. Por exemplo, as leis de criação da Aneel (1996), Anatel (1997) e ANP (1997), apesar de contemporâneas, conceberam ouvidorias inteiramente diferentes. A Anatel separou a ouvidoria, que avalia a gestão da Agência, do serviço de **call center**, enquanto a Aneel previu a figura do diretor ouvidor, com funções de **call center**, e a ANP nem mencionou a existência de uma ouvidoria.

288. Os mandatos variam entre 2 (dois) e 4 (quatro) anos. Em entrevista, a ouvidora da Anac afirmou que o mandato de dois anos seria insuficiente para o desempenho de suas competências e que um mandato mais longo poderia trazer ganhos à eficiência e ao planejamento da atividade dentro da Agência.

289. Em relação à nomeação e à recondução, notou-se certa padronização, na medida em que os ouvidores, em geral, necessitam de nomeação do Presidente da República e podem ser reconduzidos uma vez por igual período.

290. No tocante à independência funcional do ouvidor, o critério utilizado pela equipe identificou apenas um modelo que garante esse atributo, o da Anatel, por posicionar sua Ouvidoria no nível da diretoria sem vínculo de subordinação.

291. Entendeu-se que a ouvidoria, para ser instrumento eficaz de controle social, deve ter autonomia e independência, estando no mesmo nível da diretoria, porém sem vínculo de subordinação a esta; deve ter acesso livre à demanda de reclamações, denúncias, questionamentos e elogios dos usuários (não necessariamente deve controlar quem recolhe essas informações, ou seja, o **call center**); utilizar esses dados para avaliar a gestão interna do regulador e, assim, propor melhorias nos procedimentos de atendimento ao usuário, garantindo que esse atendimento seja útil, eficaz e tempestivo.

292. Se a ouvidoria for ligada ao Colegiado com grau de subordinação/vinculação, pode haver certo corporativismo ou dificuldade na avaliação e no acesso às informações, na medida em que avaliar a gestão do órgão regulador envolve, em alguns casos, disponibilizar dados e conclusões que desabonam a atuação da Agência. Apenas um ouvidor com independência e sem quaisquer vínculos de subordinação possui todos os incentivos para exercer a função primordial da ouvidoria, defender os interesses da sociedade e garantir o melhor atendimento das demandas.

293. Nas entrevistas realizadas, o ouvidor da ANTT, que possui competências voltadas à administração de **call center**, reconheceram que a ligação da ouvidoria com a diretoria-Geral com grau de subordinação dificulta suas atuações. Reconheceram também que a ouvidoria deveria ir além da mera administração do recolhimento de reclamações e elogios dos usuários, corroborando o critério utilizado pela equipe. Inclusive a Associação dos Ouvidores pleiteia junto ao Congresso Nacional que o modelo da Anatel seja estendido às demais agências.

294. A ANA não possui ouvidoria. A Lei nº 9.984/2000, que a criou, e o Decreto nº 3.692/2000, que aprovou sua estrutura regimental, não mencionaram a existência de uma ouvidoria. Assim, seu Regimento Interno delegou tais funções ao corregedor. Nas entrevistas, seus técnicos alegaram que a Agência não exerce regulação e nem administra bens e serviços públicos, portanto, não lida com

usuários ou empresas prestadoras. Dessa forma, a demanda de sua ouvidoria é quase inexistente. O corregedor afirmou que, mesmo dentro dessa pequena demanda, a maior parte diz respeito a questões de competência das companhias de abastecimento e não da própria Agência (reclamações de contus e quedas no abastecimento).

295. A ANP também não possui ouvidoria, por omissão da Lei nº 9.478/1997. Por meio da Portaria ANP nº 111/2000, a Agência criou o centro de relações com o consumidor – CRC, que administra e fiscaliza o ‘fale conosco’ do órgão regulador, que não possui a função de avaliar a gestão interna do ente.

296. A Aneel possui a figura do diretor ouvidor, por força de sua lei de criação (Lei nº 9.427/1996), atribuindo-lhe zelar pela qualidade do serviço e receber reclamações dos usuários. A norma também rege que essa função será exercida alternadamente entre os diretores.

297. Em relação aos produtos editados pelos ouvidores, legalmente todos exigem relatório semestral de atividades. Em alguns casos, como Anac e Aneel, são emitidos relatórios quantitativos e qualitativos de análise do atendimento das demandas dos consumidores respondidos pelas superintendências. Tais documentos são disponibilizados na **internet**. Ressalte-se que o sítio da Antaq é o único que não apresenta os relatórios de sua ouvidoria.

298. A heterogeneidade legal permitiu a instituição de ouvidorias que não exercem as funções que, no entender da equipe da auditoria, seriam típicas de órgão dessa natureza. Ou seja, uma estrutura independente capaz de avaliar criticamente a eficiência do órgão regulador no atendimento às demandas da sociedade e de dar publicidade a essa análise.

299. Esta heterogeneidade também prejudicou a evolução de uma cultura de ouvidoria nas agências. Observou-se nas entrevistas com os técnicos dos órgãos reguladores o desconhecimento do papel, do objetivo e da própria necessidade da criação das ouvidorias. Mesmo desconhecendo seus objetivos, notou-se certo receio de que o ouvidor limite ou eventualmente venha a limitar de alguma forma a autonomia da Agência, o que certamente não é o objetivo do instituto.

300. Como boa prática, a Lei nº 9.472/1997, que criou a Anatel, possui elementos interessantes acerca da instituição de ouvidorias. Prevê a independência do Ouvidor, presente no organograma da Agência no nível da diretoria, mas sem qualquer vínculo ou subordinação; concede acesso irrestrito a quaisquer informações e, ainda, atribui-lhe a competência de avaliar criticamente a gestão interna da Agência, propondo melhorias administrativas e procedimentais.

301. Ante o exposto, entende-se que a institucionalização nas agências de um modelo de ouvidoria nos termos a seguir listados permitirá um incremento na efetividade desse instrumento de controle social:

- (i) inserção da ouvidoria no organograma da Agência no mesmo nível da diretoria colegiada, contudo sem quaisquer vínculos de subordinação;
- (ii) mandatos legalmente expressos para avaliar a gestão da Agência;
- (iii) padronização mínima do teor dos relatórios/produtos que as ouvidorias devem, obrigatoriamente, emitir e os instrumentos que garantam sua eficiente divulgação à sociedade;
- (iv) igual duração dos mandatos dos ouvidores em todas as agências;
- (v) garantia de acesso irrestrito a informações. Nesse caso, é prudente aplicar ao ouvidor o instituto da quarentena.

302. Cabe destacar que, considerando o modelo de ouvidoria anteriormente descrito, deve-se também reavaliar as condições de indicação e de nomeação que se aplicariam ao ouvidor, com o fito de se preservar a necessária autonomia das agências frente a influências indevidas. Pode-se fazer um paralelo com a indicação dos próprios dirigentes dos entes reguladores, que são indicados pelo

Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal. Tal conformação poderia outorgar legitimidade ao ouvidor para a assunção de competências tão relevantes.

303. Por fim, observe-se que tais alterações somente poderiam ocorrer com a edição de novas leis, na medida em que grande parte das ouvidorias dos órgãos reguladores foi instituída pelas próprias leis de criação dessas autarquias.

MECANISMOS DE GESTÃO DE RISCOS E DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO

304. A gestão de riscos e a análise do impacto regulatório - AIR propiciam às agências mecanismos para garantir a eficiência e a efetividade das atividades regulatórias. Tais ferramentas tem o condão de melhorar a governança regulatória, propiciando transparência para a tomada de decisão, conforme riscos e oportunidades identificadas; e decisões regulatórias justificadas e apropriadas, por meio da análise prévia do impacto de escolhas regulatórias.

305. Segundo o **Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Coso^{xxiv}**:

'O gerenciamento de riscos corporativos trata de riscos e oportunidades que afetam a criação ou a preservação de valor, sendo definido da seguinte forma: o gerenciamento de riscos corporativos é um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar em toda organização eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento de seus objetivos'.

306. A gestão de riscos é apontada como um instrumento importante para definir a transparência necessária para uma governança eficaz. Por meio desse processo, são identificados e analisados os riscos com a maior probabilidade de ocorrência e que mais impactam o alcance dos objetivos da organização, o que proporciona uma visão dos riscos assumidos e mitigados pela organização.

307. A avaliação de impacto regulatório, conforme relatório sobre a reforma regulatória, elaborado pela OCDE (2008) é assim definida:

'A AIR é uma ferramenta regulatória que examina e avalia os prováveis benefícios, custos e efeitos das regulações novas ou alteradas. Ela oferece aos tomadores de decisão dados empíricos valiosos e uma estrutura abrangente na qual eles podem avaliar suas opções e consequências que suas decisões podem ter. Um escasso entendimento dos problemas em questão ou dos efeitos indiretos da ação governamental pode debilitar os incentivos regulatórios e resultar em falha regulatória. A AIR é utilizada para definir problemas e garantir que a ação governamental seja justificada e apropriada'.

308. A finalidade da gestão de riscos é estabelecer a direção para o alcance dos objetivos e das políticas definidas. O objetivo da AIR é analisar o impacto de decisões regulatórias para orientar o processo decisório quanto a casos concretos. Essa análise leva em consideração os riscos associados e pode, consequentemente, influenciá-los. Assim, são dois instrumentos essenciais para a governança das agências.

309. Nesse contexto, buscou-se analisar como as agências reguladoras estão inserindo a gestão de riscos e a AIR no cotidiano de suas atividades regulatórias. Considerando a discussão sobre o equilíbrio adequado entre a autonomia das agências e a devida prestação de contas e responsabilização, a presente análise é bastante relevante e atual, já que um eficaz gerenciamento de riscos e a implementação da Análise do Impacto Regulatório ampliam a almejada e necessária transparência das escolhas regulatórias.

GESTÃO DE RISCOS

310. Verificou-se que ainda não há processo de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizado nas agências reguladoras de infraestrutura. Observaram-se, contudo, experiências pontuais de análise e identificação de riscos em setores isolados da ANA, da Aneel e da Anac.

311. Os documentos COSO (**Committe Of Sponsoring Organizations**) I e II e ISO (**International Organization for Standardization**) foram utilizados como referência para analisar a estrutura de gerenciamento de riscos das agências reguladoras de infraestrutura. O modelo COSO I tornou-se referência mundial por padronizar conceitos de controles internos, após a criação da **Treadway Commission**, em 1985, para estudar as causas de ocorrências de fraude em relatórios financeiros. O modelo COSO II foi definido devido a novas crises no mundo corporativo, em que se entendeu oportuno estabelecer melhorias na governança e no gerenciamento de riscos.

312. É importante observar que o gerenciamento de risco é um processo contínuo, conduzido por profissionais em todos os níveis e unidades da organização e compatível com as estratégias definidas. Além disso, é necessário estabelecer a visão de portfólio de todos os riscos a que a organização está exposta, de forma a garantir uma segurança razoável de que foram identificados, para o conselho de administração e diretoria executiva, os eventos em potencial que podem afetar a organização, o risco tolerado e o tratamento para os riscos.

313. Os benefícios do gerenciamento de riscos são diversos. Observa-se que eles ultrapassam as instituições nas quais a gestão de riscos é implementada, pois propiciam uma linguagem clara dos objetivos da organização e os riscos por ela assumidos. É um instrumento essencial para estabelecer transparência e **accountability**, além de viabilizar um comportamento proativo diante dos riscos identificados.

314. Segundo o COSO, a eficácia do gerenciamento de riscos depende da presença e do bom resultado de oito componentes inter-relacionados: ambiente interno, fixação de objetivos, identificação de eventos, avaliação de riscos, resposta a riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento. A ISO estabeleceu os atributos necessários para uma gestão de riscos avançada. A partir desses dois documentos, definiram-se dimensões para avaliar a estrutura de cada Agência quanto à gestão de riscos, conforme a Tabela 10 apresentada a seguir (tabela completa e detalhada encontra-se aposta no Apêndice F).

315. A Tabela 10 consolida todas as informações prestadas pelas agências, em entrevistas e diligências, quanto aos critérios descritos acima. O objetivo da tabela de gestão de riscos avançada é avaliar, em conjunto, a estrutura das autarquias estudadas para definir que regulador possui uma estrutura de governança mais apta e próxima de uma gestão de riscos avançada. O ano de criação de cada ente foi considerado para informar quais agências são mais antigas, pois parte-se do pressuposto de que elas deveriam estar mais bem estruturadas do que as mais recentes.

Tabela 10 – Gestão de riscos avançada

agências	Ana	Aneel	ANP	Anac	Antaq	Antt	Anatel
Ano de Criação	2000	1996	1997	2005	2001	2001	1998
Ambiente Interno (Comprometimento)							
Alta Administração	+	+	+/-	+/-	-	+	+
Corpo Técnico	+	+	+/-	+/-	+/-	+	+
Fixação de objetivos							
Objetivos legais claros	+	+	+	+	+/-	+	+
Existência de planejamento estratégico	+	+	-	+/-	-	+	+
Desdobramentos do planejamento	+/-	+	-	-	-	+/-	+/-

agências	Ana	Aneel	ANP	Anac	Antaq	Antt	Anatel
estratégico							
Análise dos riscos							
Identificação de riscos	+/-	+/-	--	+/-	--	--	--
Documentação dos Riscos	+/-	+/-	--	+/-	--	--	--
Priorização das atividades conforme os riscos identificados							
Nível de riscos aceitáveis	--	--	--	--	--	--	--
Recursos necessários para áreas, processos críticos e fiscalizações.	+/-	--	--	+/-	--	--	--
Definição Clara de Responsabilidade (consciência das tarefas, riscos e controles necessários)							
Registro das responsabilidades.	--	+/-	--	--	--	--	--
Processo de Tomada de decisão (a gestão de risco é considerada no processo de tomada de decisão dentro da organização)							
Pela alta administração	+/-	--	--	+/-	--	--	--
Pelos setores da organização	+/-	+/-	--	+/-	--	--	--
Comunicações Contínuas (Formas de comunicação contínua com partes interessadas internas e externas a respeito do desempenho da gestão de riscos, como parte da boa governança)							
Existência de reportes internos e externos	+/-	+/-	--	+/-	--	--	--
Conclusão: Em todas as AR estudadas, a gestão de riscos não é vista como central nos processos de gestão da organização, isto é, os processos e a estrutura de governança não são baseados na gestão de riscos.							

Fonte: dados tratados pelo TCU

Legenda

(+) Está implementado

(+/-) Está parcialmente implementado

(-) não está implementado

Ambiente Interno

316. A primeira dimensão analisada é o ambiente interno da organização. O ambiente interno é a base para a implantação do gerenciamento de riscos. Compreende os valores e a integridade ética da organização, inclusive, quanto aos compromissos assumidos pelo corpo técnico e pela alta administração para implementar o processo de gerenciamento de riscos.

317. A alta administração deve dar o exemplo dos compromissos e valores assumidos pela organização. Sem o aval da alta administração nenhum planejamento se concretizará, pois esse comportamento não será internalizado pelo corpo técnico. Além disso, os dirigentes devem participar ativamente do processo do planejamento, em todas as suas fases, assegurando mecanismos e instrumentos que garantam o cumprimento das metas planejadas. Está previsto, em todas as leis de criação das agências, que compete à diretoria colegiada deliberar sobre o planejamento estratégico do ente e sobre as políticas de administração, fazendo com que sejam cumpridas.

318. A construção de um ambiente interno propício à gestão de risco depende também da participação e motivação do corpo técnico. Apenas deste modo são deliberadas metas factíveis e reais, sendo que, ao deliberar sobre o processo de planejamento e gestão de riscos, o corpo técnico toma conhecimento de suas responsabilidades.

319. Para avaliar o ambiente interno das agências estudadas, adotou-se como critério, para analisar o comprometimento da alta administração, a deliberação e a aprovação do planejamento estratégico pela diretoria colegiada. Assim, o ideal é que o processo de planejamento estivesse deliberado e aprovado, já que a alta administração deve, além de autorizar o processo de planejamento, zelar pelo seu cumprimento.

320. *Avaliou-se o comprometimento do corpo técnico por meio da participação dos servidores nas etapas do planejamento da Agência ou na promoção de cursos e eventos para motivá-los, nos casos dos reguladores que ainda não possuem planejamento estratégico consolidado.*

321. *Conforme a Tabela 10, constatou-se que o processo de planejamento foi autorizado pela alta administração, mas ainda está em deliberação na ANP e na Anac, sendo que na Antaq, ainda, não foi autorizado e nem deliberado. Como esse processo ainda não está totalmente implementado nas citadas agências, foi considerado parcial o comprometimento da alta administração. Como exposto, é importante para o gerenciamento de riscos o comprometimento da alta administração em todas as fases, inclusive quanto à aprovação e a adoção de medidas para estabelecer os instrumentos necessários ao cumprimento dos objetivos estabelecidos.*

322. *Assim, essa constatação está apenas vinculada à fase em que se encontra o processo de planejamento. Não houve nenhuma informação ou relato em relação à falta de empenho ou interesse da alta administração nesses casos. Cabe ressaltar que a Anac encontra-se em um estágio avançado do seu processo de planejamento estratégico, apesar de ser a Agência mais recente dentre as estudadas. O caso da ANP e da Antaq são mais emblemáticos, pois a ANP conta com 12 anos de existência e ainda não implementou o planejamento estratégico. A Antaq não autorizou e tampouco deliberou o seu planejamento estratégico.*

323. *Quanto ao comprometimento do corpo técnico, todas as agências demonstraram a preocupação em motivar os servidores quanto à discussão e à implantação do planejamento estratégico. Nas agências que ainda estão deliberando o planejamento (ANP, Anac e Antaq), o comprometimento do corpo técnico foi considerado parcial por que ainda não está totalmente completo o processo do planejamento.*

Fixação de Objetivos

324. *A segunda dimensão analisada é o componente definido pelo COSO como fixação de objetivos. Estes devem existir antes que a administração possa identificar os riscos que podem comprometê-los. O critério adotado, para avaliar essa dimensão, foi a existência de definição clara sobre os objetivos legais da Agência, pois, sendo entidades públicas, criadas por leis específicas, os objetivos devem estar alinhados com as competências legais definidas. Além disso, deve estar clara a área de atuação de cada Agência; existência de planejamento estratégico; e desdobramentos do planejamento estratégico em objetivos operacionais e processos de trabalho.*

325. *Quanto aos objetivos legais, quase todos os entes estudados afirmaram que os objetivos/competências definidos na legislação estão claramente compreendidos. Apenas a Antaq afirmou que ainda existem lacunas na atuação de alguns atores. O planejamento estratégico ainda está em fase de construção e estruturação, como mencionado, na ANP, Anac e Antaq. Apenas na Aneel o processo de planejamento encontra-se desdobrado tanto em objetivos operacionais quanto nos processos de trabalho da Agência. Na ANA, ANTT e Anatel observou-se o alinhamento dos objetivos estratégicos aos objetivos operacionais, no entanto, ainda não foram revistos os processos de trabalho da organização conforme as metas estratégicas definidas.*

Análise de Riscos

326. *A análise de riscos representa a identificação de eventos e a avaliação de riscos, etapas nas quais os riscos são identificados e priorizados considerando a probabilidade de ocorrência e o impacto associado. Os riscos devem ser identificados e avaliados em um processo que envolva toda a organização, pois uma análise isolada pode não proporcionar a real dimensão do risco avaliado. Os riscos identificados devem estar documentados para garantir transparência e responsabilidade de cada setor no processo.*

327. Conforme a Tabela 10, para avaliar essa dimensão, foram levantadas experiências que podem estar relacionadas com a identificação de eventos e com a análise de riscos, já que não foi identificado em nenhuma Agência um processo completo de gerenciamento de riscos.

328. Identificaram-se casos isolados de análise e documentação de riscos em setores específicos ou voltados para uma área de atuação de algumas agências. É o caso da ANA, Aneel e Anac. A análise e a identificação de riscos, nesses casos, foi considerada parcial, pois a gestão voltada para riscos não está inserida em todos os processos e atividades da autarquia. Apesar disso, essas experiências foram consideradas boas práticas, pois já representam uma preocupação quanto à identificação e priorização de áreas críticas.

329. A ANA definiu o mapa de gestão dos recursos hídricos que identifica e prioriza as bacias mais críticas para orientar a atuação da Agência. As auditorias internas da Anac e da Aneel implementaram documentos próprios para a escolha das fiscalizações conforme critérios de riscos. Além disso, a Anac está implementando, conforme preconizado em práticas internacionais, um plano para orientar prioridades regulatórias e de supervisão baseadas em gerenciamento de riscos (Programa Brasileiro de Segurança Operacional).

Priorização das Atividades Conforme os Riscos Identificados

330. O principal ganho do gerenciamento de risco na governança das agências está no fato dele ser um processo sistematizado, institucionalizado em todos os níveis da organização, que auxilia a priorização de atividades conforme os riscos identificados e o nível de risco aceitável para o alcance dos objetivos.

331. Sendo assim, após a identificação e a análise de riscos, são definidas respostas aos riscos levantados, conforme o grau de tolerância, para cada evento negativo, adotado pela administração, podendo ser então: evitado, aceitado, reduzido ou compartilhado. Após essa etapa, devem ser definidas as atividades de controle, que são políticas e procedimentos específicos estabelecidos de acordo com a resposta ao risco escolhida pela administração.

332. Para a correta identificação da responsabilidade de cada agente no processo de gerenciamento de riscos, as informações relevantes devem ser identificadas, colhidas e comunicadas, de forma a preservar e desenvolver a gestão de risco em todos os níveis da organização. Por fim, deve-se monitorar o gerenciamento dos riscos para mantê-lo constantemente atualizado.

333. Não foram identificados processos de gerenciamento de risco formalmente institucionalizados nas entidades em destaque. Consequentemente, não há como se estabelecer um nível aceitável dos riscos para a organização, nem priorizar áreas mais críticas conforme o nível de risco assumido. Dessa forma, nenhuma das agências estudadas estabeleceu o nível de riscos aceitáveis para o alcance dos objetivos estratégicos da entidade. No entanto, quanto à definição dos recursos necessários para áreas e processos críticos e fiscalizações, a ANA e a Anac asseveraram que levam em consideração riscos para priorizar as ações.

Definição Clara de Responsabilidade, Processo de Tomada de Decisão, Comunicações Contínuas

334. Além dos atributos identificados pelo COSO, a análise considerou também os atributos estabelecidos pela ISO (2009, pág.229) para uma gestão de risco avançada. A norma cita dois resultados-chave de um gerenciamento de risco avançado: 'A organização tem um entendimento atual, correto e abrangente de seus riscos; os riscos da organização estão dentro de seus critérios de riscos'.

335. Conforme a ISO, uma gestão de riscos avançada deve definir claramente as responsabilidades para implementar e manter esse modelo de gestão. Nesse sentido, um banco de dados ou um sistema de informações é essencial para estabelecer a consciência das tarefas, os riscos

envolvidos e os controles necessários. A gestão de riscos deve auxiliar e ser considerada no processo de tomada de decisão, tanto pela alta administração quanto pelo corpo técnico.

336. Como parte de uma boa governança, a ISO estabelece a necessidade de comunicações contínuas com partes interessadas internas e externas a respeito do desempenho da gestão de riscos. Por fim, deve-se avaliar se a gestão de risco é vista como central nos processos de gestão da organização, isto é, se os processos e a estrutura de governança são baseados na gestão de riscos.

337. Não foi identificada a existência de registro de responsabilidade sobre o gerenciamento de riscos em banco de dados ou sistemas de informações nas agências. A Aneel disponibiliza um sistema de informações interno que contém todos os processos organizacionais mapeados, o que, apesar de não estar voltado para uma gestão de riscos, pode ser considerado um instrumento que atribui responsabilidades.

338. A ANA, Aneel e Anac levam em consideração a análise de riscos para a tomada de decisão - tanto a alta administração quanto os setores da organização, contudo, apenas nas áreas em que foram identificados os riscos, como a área de auditoria interna, fiscalização e regulação. Como prática de uma boa governança, as comunicações entre as partes interessadas, a respeito do desempenho da gestão de riscos, devem ser contínuas. Neste caso, considerou-se que a ANA, a Aneel e a Anac estabeleceram documentos que informam, parcialmente, os riscos identificados, pois não representam riscos da organização como um todo.

339. Por fim, em nenhuma das agências a gestão de riscos é uma peça central nos processos de gestão da organização, isto é, os processos e as estruturas do regulador não estão definidos de acordo com critérios de gerenciamento de riscos.

Gerenciamento de Risco nas agências reguladoras

340. Não foram identificados processos de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizado nas agências reguladoras de infraestrutura. Apesar disto, experiências isoladas foram detectadas em algumas delas.

341. A inexistência de um processo de gestão de riscos ocasiona prejuízos à governança dos reguladores setoriais. Além de ser um eficiente instrumento gerencial, a transparência que o gerenciamento de riscos confere ao processo de tomada de decisão é relevante para a prestação de contas das agências à sociedade e aos órgãos vinculados.

342. Conforme a Tabela 10, a Aneel é a Agência que está mais bem estruturada para a implantação de uma gestão de riscos, isto é, possui o maior número de atributos totalmente implementados. A segunda entidade que apresentou maior aderência aos critérios analisados foi a ANA, seguida pela ANTT e pela Anatel. A Anac, quanto aos atributos definidos para identificar uma gestão de risco avançada, está mais bem estruturada que a ANP e a Antaq, apesar de ainda ser uma Agência criada recentemente.

343. Ainda é necessária a implementação de várias etapas para se estabelecer uma gestão de riscos avançada nas agências reguladoras, que possa servir de instrumento para a melhoria na estrutura de governança quanto ao planejamento de atividades, responsabilização e **accountability**.

344. Por fim, destaca-se que a implantação de mecanismos de gestão de riscos não é uma tarefa trivial e não se pode conceber que referidos mecanismos devam ser utilizados, necessariamente, a todas as situações cotidianas vivenciadas pelas agências. Contudo, reforça-se a relevância da gestão de riscos como instrumento de melhoria da gestão interna dos entes reguladores, bem como de aperfeiçoamento da governança regulatória.

AUDITORIA INTERNA

345. A auditoria interna da Aneel, da ANP, da ANTT e da Anatel estão vinculadas hierarquicamente ao Diretor-Presidente (ou Diretor-Geral) da respectiva Agência e não à diretoria colegiada, em contraposição ao previsto nas boas práticas de auditoria e às normas regulamentares.

346. As unidades de auditoria interna das agências reguladoras foram objeto de estudo deste trabalho em razão de sua importância para avaliação e eficácia do gerenciamento de riscos. As normas estabelecidas pelo Instituto dos Auditores Internos - Audibra, no Brasil, estipulam que o alcance da atuação dessas unidades deve incluir o gerenciamento de riscos e os sistemas de controles internos. Estabelece, também, outros critérios necessários para a eficácia das ações e recomendações da auditoria interna, como um canal de comunicação com autoridade que possa avaliar e implementar as recomendações propostas.

347. Assim, a solidez e a independência da auditoria interna são atributos essenciais para a governança, pois essa unidade é o instrumento necessário à administração para a avaliação, detecção e correção de processos ineficientes.

348. Nesse sentido, três aspectos são fundamentais para a garantia dos trabalhos dessa unidade:

- i) independência para a execução de seus trabalhos;
- ii) canal de comunicação direto com a autoridade máxima;
- iii) vinculação a autoridade da organização que tome ciência dos trabalhos e resultados levantados e possa apurar as irregularidades.

349. As normas internacionais para o exercício profissional da auditoria interna estabelecem, como requisito da independência organizacional (normas de atributos 1100), a necessidade de o diretor de auditoria estar subordinado a um nível dentro da organização que permita à atividade de auditoria interna cumprir suas responsabilidades. O diretor deve também estar livre de interferências na determinação do escopo da auditoria, na execução do trabalho e na comunicação de resultados.

350. Em consonância com as normas mencionadas, pode-se citar o art. 15 do Decreto nº 3.591, de 06/07/2000, que dispõe sobre o sistema federal de controle interno do poder executivo federal, **in verbis**:

‘§ 3º A auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou órgão de atribuições equivalentes.

§ 4º Quando a entidade da administração pública federal indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade.

§ 5º A nomeação, designação, exoneração, ou dispensa do titular de unidade interna será submetida, pelo dirigente máximo da entidade, à aprovação do conselho de administração ou órgão equivalente, quando for o caso, e, após, à aprovação da Controladoria Geral da União’.

351. A motivação para a vinculação da auditoria ao conselho de administração ou órgão de atribuição equivalente tem fundamento nas competências deste órgão. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC (pag. 29, 2009):

‘O conselho de administração é o órgão colegiado encarregado do processo de decisão de uma organização em relação ao seu direcionamento estratégico, é o principal componente do sistema de governança. Seu papel é ser o elo entre a propriedade e a gestão para orientar e supervisionar a relação desta última com as demais partes interessadas’. Aduz ainda que ‘O conselho de administração deve zelar pelos valores e propósitos da organização e traçar suas diretrizes estratégicas. Para que o interesse da organização sempre prevaleça, o conselho deve prevenir e administrar situações de conflito de interesse e administrar divergência de opiniões. (.....) Dentre as

responsabilidades do conselho de administração destacam-se: discussão, aprovação e monitoramento de decisões, envolvendo:

- i) Estratégia;
- ii) Estrutura de capital;
- iii) Appetite e tolerância a risco (perfil de risco);
- iv) Fusões e Aquisições;
- v) Contratação, dispensa, avaliação e remuneração do diretor-presidente;
- vi) Escolha e avaliação da auditoria independente;
- vii) Processo sucessório dos conselheiros e executivos;
- viii) Práticas de governança corporativa; relacionamento com parte interessadas; sistemas de controle internos;
- ix) Políticas de gestão de pessoas;
- x) Código de conduta

352. No âmbito das agências analisadas, está previsto nos respectivos regimentos internos que compete ao órgão colegiado deliberar sobre questões administrativas, além de questões regulatórias, sendo a instância administrativa final de decisão nesses casos. Não existe conselho de administração nessas agências. No entanto, devido às suas atribuições administrativas, conforme será analisado, esses órgãos colegiados possuem competências semelhantes ao conselho de administração, podendo ser considerados órgãos de atribuição equivalente. Senão vejamos:

i) A Anatel definiu em seu sítio na **internet** que o conselho diretor é o órgão máximo da entidade. Está previsto no art. 35 do seu regimento interno (Decreto nº 2.338, de 16/7/1997) que compete ao conselho diretor (órgão colegiado) estabelecer as diretrizes funcionais, executivas e administrativas a serem seguidas pela Agência, zelando por seu efetivo cumprimento;

ii) Segundo o art. 8º do regimento interno da Aneel (Decreto nº 2.335, de 6/10/1997), à sua diretoria colegiada, constituída por um Diretor-Geral e quatro diretores, compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância final, as matérias de competência da Agência, bem como: o planejamento estratégico, políticas administrativas internas e de recursos humano e seu desenvolvimento;

iii) São competências da diretoria da ANP analisar, discutir e decidir, como instância administrativa final, todas as matérias pertinentes às competências da Agência, e especialmente: O planejamento estratégico e sua articulação com o plano plurianual do governo brasileiro; as políticas internas e de recursos humanos e seu desenvolvimento (Decreto nº 2.455, de 14/01/1998, art. 6º);

iv) No âmbito da ANTT, cabe à diretoria colegiada decidir sobre o planejamento estratégico; estabelecer as diretrizes funcionais, executivas e administrativas a serem seguidas, zelando pelo seu efetivo cumprimento; decidir sobre políticas administrativas internas e de recurso humanos e seu desenvolvimento (Decreto nº 4.130, de 13/2/2002).

353. Não resta dúvida que a vinculação da auditoria interna daquelas agências deveria ser ao respectivo órgão colegiado. A vinculação ao Diretor-Presidente ou ao Diretor-Geral, conforme constatado e a seguir relatado, pode gerar conflito de interesses, pois a auditoria interna avalia a gestão deste dirigente. Sendo a ele vinculada, não há garantias de que os trabalhos da auditoria serão planejados e executados com a independência necessária.

354. Outro problema da vinculação ao Diretor-Presidente é a ausência da transparência necessária aos trabalhos realizados pela unidade de auditoria interna, pois a alta administração

(órgão colegiado) pode não ser informada sobre fatos importantes e alegar desconhecimento diante de irregularidades.

355. Segundo informações prestadas pelas próprias agências, na Aneel, ANP, ANTT e Anatel, a auditoria interna está vinculada ao respectivo Diretor-Presidente ou Diretor-geral, pois o consideram a autoridade máxima da organização. Apesar do dirigente também possuir atribuições administrativas, os regimentos internos estabelecem que o órgão colegiado é a instância administrativa final das agências em tela. Então, resta claro, conforme as atribuições previstas e mencionadas para a diretoria colegiada e de acordo com as normas citadas, que as unidades de auditoria interna deveriam estar vinculadas ao órgão colegiado, de forma a propiciar efetiva independência a essas unidades, bem como mitigar potenciais interferências em suas atuações.

356. Por fim, as agências supra citadas argumentam que a vinculação da auditoria interna ao Diretor-Geral/Diretor-Presidente é apenas administrativa e que, na prática, o colegiado é informado sobre todas as atividades realizadas e a realizar, além de deliberar sobre o Plano Anual de Atividades – PAINT e sobre o Relatório Anual de Atividades – RAINT da auditoria interna. Nesse sentido, as respectivas unidades de auditoria teriam asseguradas a necessária autonomia para a realização de suas atividades.

357. Se, na prática, as auditorias internas respondem aos colegiados, não há nenhum problema efetivo em, formalmente, vincular referidas unidades diretamente aos órgãos colegiados. Mesmo que seja uma alteração formal, ela propicia melhorias na governança das agências, garantindo uma padronização da organização e do funcionamento das auditorias internas dos entes reguladores, e a imposição, por meio legal, da autonomia necessária à efetividade dos trabalhos realizados.

358. Ante o exposto, sugere-se recomendar à Aneel, à ANP, à ANTT e à Anatel que vinculem hierarquicamente suas unidades de auditoria interna diretamente aos respectivos órgãos colegiados.

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

359. A Análise de Impacto Regulatório - AIR ainda não está formalmente institucionalizada no contexto regulatório brasileiro. Estão sendo desenvolvidas metodologias, conduzidas, principalmente, pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, para a adaptação da AIR à realidade das agências reguladoras de infraestrutura brasileiras.

360. A AIR é um conjunto de procedimentos formalmente desenhados para garantir uma maior eficácia das escolhas regulatórias, já que é 'um instrumento formal que permite explicitação dos problemas regulatórios, das opções disponíveis de política e das consequências das decisões regulatórias, em cada caso concreto, mediante a utilização de dados empíricos' (RAMALHO, 2009). É um instrumento importante para garantir a qualidade das decisões regulatórias, pois auxilia o processo decisório, verificando, previamente, os custos e os benefícios de uma eventual ação regulatória.

361. Apesar de as agências empreenderem alguns tipos de análise de impacto da introdução ou modificação de normas regulatórias, estas não são feitas sistematicamente, em atenção a metodologias definidas e formalizadas.

362. A OCDE (2008) indica que especificidades das metodologias de AIR dependem do histórico político, econômico, cultural e do arcabouço legal de cada país e que a implementação destas requer um processo de planejamento acurado, recursos específicos e objetivos de curto e médio prazo. Nesse contexto, para o modelo de AIR a ser adotado no Brasil, deve-se considerar as peculiaridades de cada setor e de cada ente regulador em particular.

363. A AIR, como instrumento indutor de qualidade das decisões e da atividade regulatória como um todo, já vem sendo estudada e debatida pelo PRO-REG, da Casa Civil da Presidência da República. Consoante orientação da OCDE, o debate é válido e atual, pois a implementação

sistemática de AIR busca assegurar que as opções regulatórias mais eficientes e eficazes sejam as escolhidas.

ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

364. Consoante as melhores práticas de auditoria operacional e em atendimento aos preceitos do Manual de Auditoria Operacional do TCU, o Relatório Preliminar de Auditoria foi encaminhado aos gestores das entidades auditadas para, caso entendessem conveniente, manifestarem-se acerca do teor das análises ali presentes.

365. Registre-se que, previamente ao encaminhamento formal do Relatório Preliminar aos gestores, houve uma apresentação dos achados de auditoria no Fórum das agências reguladoras, efetivada pelo Secretário da Secretaria de Fiscalização de Desestatização. Também foi realizada uma exposição dos achados de auditoria aos técnicos das agências, no contexto de um Painel de Achados, realizado na própria Corte de Contas Federal.

366. Destaque-se que o Fórum das agências reguladoras encaminhou manifestação conjunta contendo os pontos comuns acordados entre as agências incluídas na presente auditoria operacional. À exceção da Antaq, as demais agências também se manifestaram individualmente sobre o Relatório Preliminar, abordando questões específicas relacionadas a cada uma em particular.

367. Em termos gerais, houve concordância por parte dos entes reguladores acerca do teor das análises efetuadas e dos achados de auditoria. Algumas informações do Relatório foram atualizadas e/ou corrigidas, bem como, sem prejuízo ao mérito das análises, a equipe de auditoria acatou sugestões e proposições que foram incorporadas ao texto.

368. Os comentários dos gestores estão insertos às folhas 814 a 855, bem como às folhas 107 a 156 do Anexo 4. A análise de todos os comentários consta do Apêndice J, o qual sugere-se a leitura, tendo em vista a relevância das questões ali tratadas.

CONCLUSÃO

369. A presente auditoria de natureza operacional, oriunda de uma Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e aprovada nos termos do Acórdão TCU nº - 1.676/2009 – Plenário, teve por objetivo avaliar a governança regulatória das agências reguladoras de infraestrutura federais.

370. Considerando as dimensões de governança regulatória objeto da presente auditoria de natureza operacional (competências regulatórias, autonomia, mecanismos de controle e mecanismos de gestão de riscos e de avaliação de impacto regulatório), percebe-se que as agências apresentam, de certa maneira, diferentes formas de organização institucional, de relacionamento com os **stakeholders**, de aplicação de processos de controle social, de transparência do processo decisório, de divulgação de suas ações etc.

371. Referida heterogeneidade pode ser explicada, em parte, pela ausência de uma lei geral que normatize, uniformemente, questões inerentes à governança regulatória, sendo que as leis de criação das agências regulam, muitas vezes de maneira diversa, pontos tratados na auditoria. Por outro lado, deve-se ter em mente que as peculiaridades e as especificidades de cada ente regulador e, em especial, de cada setor regulado, também influenciam e moldam a inserção das agências na atividade regulatória.

I – Competências Regulatórias

372. Quanto às distribuições das competências regulatórias, não há lacunas ou sobreposições significativas nos setores regulados. Ao se comparar os diversos setores de infraestrutura, observou-se que, exceção feita ao setor elétrico, as diferentes legislações distribuem as competências regulatórias entre conselhos, ministérios e agências reguladoras de uma forma homogênea,

caracterizada pela atribuição ao poder concedente, representado pelos conselhos e ministérios, da prerrogativa de definição de diretrizes estratégicas e de planejamento de longo prazo, deixando para as agências o poder de outorga, contratação, normatização e fiscalização. A definição do modelo institucional que atribui poderes de outorga ao poder concedente ou às agências reguladoras é fruto de uma escolha político/legislativa e deve levar em conta as vantagens e desvantagens de cada modelo, tendo em mente a realidade de cada setor.

373. A análise de deliberações dos conselhos setoriais revelou que alguns destes não estão sendo hábeis, em termos gerais, de fornecer diretrizes estratégicas que orientem os entes reguladores e delimitem objetivos de longo prazo a serem atingidos, prejudicando a avaliação objetiva da atividade finalística dos reguladores setoriais. Assim, sugere-se determinar à Casa Civil que tome providências no sentido de operacionalizar os Conselhos Setoriais de infraestrutura, de modo que eles sejam capazes de, efetivamente, fornecer diretrizes estratégicas que orientem as agências e delimitar objetivos e metas de longo prazo a serem atingidas.

II – Autonomia

II.i – Autonomia decisória

374. Estão previstos critérios formais para a indicação e a nomeação dos dirigentes das agências reguladoras na Lei nº 9.986/2000, que trata da gestão dos recursos humanos dessas entidades. Todavia, tais critérios são subjetivos, em dissonância com o caráter técnico do cargo que esses dirigentes ocupam. Ante a questão, entende-se que a criação de critérios mínimos, técnicos e objetivos, para a indicação e a nomeação dos dirigentes das agências na Lei nº 9.986/2000 e, se necessário, o estabelecimento de critérios específicos nas leis instituidoras de cada Agência, consoante as especificidades do setor regulado, diminuiria as possibilidades de eventuais ingerências e nomeações sem a qualificação técnica suficiente para a direção dessas entidades, além de garantir a transparência necessária para a melhoria da governança regulatória.

375. Todas as agências prevêem em sua legislação específica (lei ou regulamento) um período de quarentena para seus dirigentes. Porém, o período é considerado curto para os moldes internacionais (mínimo de 1 ano – OCDE). Nesse sentido, entende-se que o período de quarentena deve ser de no mínimo 1 ano, tendo por parâmetro as melhores práticas internacionais, pois mitigaria os riscos de captura dos dirigentes dos órgãos reguladores federais por empresas dos setores regulados.

376. Outros cargos de alto escalão das agências, como os Superintendentes, apesar de não terem, formalmente, voz ativa nas decisões colegiadas, tem acesso a uma grande quantidade de informações muito sensíveis acerca do funcionamento do setor. Além disso, muitas vezes os Superintendentes são responsáveis pela elaboração dos pareceres técnicos que subsidiam decisões dos órgãos colegiados. Assim, sugere-se recomendar à Casa Civil que verifique a possibilidade de aplicação da quarentena aos superintendentes das agências.

377. A recondução é permitida nas agências reguladoras de infraestrutura em destaque e entende-se que a vedação do instituto da recondução mitigaria o risco eventual de que os dirigentes das agências tomem decisões injustificadas, visando somente a recondução ao cargo. A eventual extinção da possibilidade de recondução deve vir acompanhada de uma discussão e de uma reavaliação acerca da adequação e a compatibilidade do período de mandato dos dirigentes para a obtenção de resultados efetivos em uma gestão.

378. O parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.986/2000 dispõe quanto à possibilidade de as agências preverem outras condições, além das dispostas no **caput** do mesmo artigo, para a perda do mandato de seus dirigentes (renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar). Ante o exposto, entende-se que seria benéfico à governança regulatória

que seja taxativo o rol de hipóteses de perda de mandato de dirigentes dos entes reguladores, impossibilitando uma eventual exoneração imotivada.

379. A exceção do regimento da Anatel, não estão previstos, de forma clara, nos regulamentos das agências reguladoras, os critérios para a substituição dos conselheiros e dos diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo conselheiro ou diretor. Com o intuito de evitar a perda de quórum deliberativo e a consequente debilidade de capacidade decisória das agências sugere-se determinar à ANA, ANP, Aneel, ANTT, Antaq e Anac que disciplinem, de forma clara em seus regulamentos, a forma de substituição dos conselheiros e diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo conselheiro ou diretor, nos termos do art. 10º da Lei nº 9.986/2000. Ainda quanto à questão, entende-se que garantiria maior estabilidade à continuidade dos trabalhos das agências a normatização legal de prazos para a indicação, a sabatina e a nomeação de dirigentes das agências reguladoras.

II. ii – Autonomia financeira

380. *A despeito da previsão legal de que as agências são autarquias especiais, dotadas de autonomia financeira, não foram detectados mecanismos formais que garantam uma maior estabilidade dos recursos orçamentários a elas destinados, e nem um tratamento diferenciado relativamente a outras unidades orçamentárias.*

381. *O contingenciamento orçamentário tem o condão de dificultar o planejamento e a própria execução das atividades das agências, com possíveis repercussões negativas de grande impacto para os setores regulados e a sociedade em geral. O impacto gerado por suas atividades regulatórias tende a ser relativamente maior que os respectivos montantes de seus orçamentos, visto que regulam setores que envolvem expressivas mobilizações de capital e intimamente associados ao desenvolvimento do país.*

382. Ante o exposto, entende-se que a criação de mecanismos/instrumentos formais que propiciem uma maior estabilidade e uma maior previsibilidade na descentralização de recursos para as agências reguladoras traria benefícios à governança da atividade regulatória. Ademais, a caracterização das agências em órgãos setoriais, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculados, dotaria tais entes de maior autonomia.

III – Mecanismos de Controle

III.i – Accountability

383. *A despeito da utilização de indicadores para acompanhamento do PPA e o desenvolvimento de indicadores de desempenho específicos por algumas agências, além da utilização de outras formas de avaliação do desempenho, via de regra, as agências reguladoras e os respectivos ministérios vinculados ainda não dispõem de metodologias sistematizadas e instituídas formalmente para avaliar o desempenho finalístico dos entes reguladores.*

384. *A insuficiência de parâmetros que permitam uma avaliação objetiva da atividade finalística das agências reguladoras reflete na prestação de contas destas entidades, que, a par da evolução percebida nos últimos anos, ainda não é capaz de avaliar objetivamente, em toda a sua plenitude, a atuação do regulador quanto à sua atividade fim.*

385. *Apesar da insuficiência de parâmetros objetivos para a avaliação em destaque, o processo de prestação de contas tem evoluído. O Projeto Contas do TCU tem tentado adaptar as prestações de contas às especificidades de cada entidade auditada e, nesse sentido, avaliar a aderência do regulador às suas funções institucionais e aos marcos regulatórios. Este é um processo que tem merecido a atenção da Corte de Contas Federal, que busca continuamente aperfeiçoar o enfoque do controle sobre suas unidades jurisdicionadas. Ademais, a atuação do Tribunal de Contas da União no*

controle da atividade finalística das agências não está adstrita ao julgamento das contas dos reguladores. Este julgamento e as demais formas de fiscalização são controles complementares e que propiciam elevados benefícios à sociedade.

III.ii – Transparência

386. É bastante heterogêneo o grau de transparência do processo decisório das agências, sendo verificados diversos graus de maturidade. Essa diversidade gera, em alguns entes, um nível de transparência insuficiente, prejudicando o acompanhamento de suas ações. Nesse sentido, sugere-se recomendar às agências reguladoras o estabelecimento de requisitos mínimos de transparência do processo decisório, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Aneel. O estabelecimento de tais requisitos facilitaria e incentivaria o acompanhamento e o controle social da atividade finalística dos entes reguladores, melhorando a governança regulatória.

387. A despeito de alguns reguladores possuírem setores dedicados ao assessoramento de comunicação, ainda não há uma política específica e formal para divulgação dos principais atos/decisões regulatórias e seus impactos, sendo tal divulgação baseada em ações incipientes e reativas. Sugere-se recomendar às agências a estruturação de políticas voltadas à ampla divulgação de suas ações, mormente aquelas de maior apelo e impacto social, com foco e linguagem adequados. A estruturação de tais políticas tende a fomentar uma maior participação da sociedade na atividade regulatória, além de permitir um maior esclarecimento ao público da importância dos entes reguladores e do impacto que as decisões destes podem ter em suas vidas cotidianas. Para tanto, é necessária a disponibilização de recursos humanos e financeiros adequados e suficientes, além da efetiva estruturação de uma política formal voltada para melhor divulgação das ações das agências.

III.iii – Controle Social

388. Apesar de implementados e aplicados pelas agências, denotou-se uma baixa participação da sociedade nos processos de controle social. Considerando que uma regulação eficiente pressupõe o conhecimento, pelo regulador, de todos os interesses envolvidos, a baixa participação de parcela considerável dos usuários nos processos de controle social pode prejudicar a consecução dos fins esperados pela atividade regulatória. Ante o exposto e tendo em vista a razoável quantidade de instrumentos de controle social já aplicados pelas agências, entende-se que uma política de capacitação dos usuários (ou de suas instâncias representativas) promoveria um maior grau de participação efetiva de considerável parcela da sociedade na atividade regulatória.

389. Constatou-se a inexistência de tratamento uniforme e de padronização mínima dos processos de audiência/consulta públicas pelas agências. Entende-se que, respeitadas as particularidades inerentes aos diversos entes reguladores, as audiências/consulta públicas ganhariam maior eficiência e representatividade mediante padronização mínima dos institutos entre as agências, notadamente quanto aos documentos que devem ser disponibilizados antes e após a audiência ou consulta pública, bem como o prazo máximo que elas deveriam possuir para disponibilizar essas informações aos interessados. Nesse sentido, sugere-se determinar às agências que definam, normativamente, prazos razoáveis para disponibilização dos relatórios de análise das contribuições recebidas em audiências/consultas públicas.

390. O papel das ouvidorias é muito heterogêneo entre as agências. Em alguns casos, denota, inclusive, a ausência de uma função de avaliação da atuação do ente. Nesse sentido, entende-se que a institucionalização nas agências de um modelo de ouvidoria nos termos a seguir listados permitirá um incremento na efetividade desse instrumento de controle social:

- (i) inserção da ouvidoria no organograma da Agência no mesmo nível da diretoria colegiada, contido sem quaisquer vínculos de subordinação;
- (ii) mandatos legalmente expressos para avaliar a gestão da Agência;

(iii) padronização mínima do teor dos relatórios/produtos que as ouvidorias devem, obrigatoriamente, emitir e os instrumentos que garantam sua eficiente divulgação à sociedade;

(iv) igual duração dos mandatos dos ouvidores em todas as agências;

(v) garantia de acesso irrestrito a informações. Nesse caso, é prudente aplicar ao ouvidor o instituto da quarentena.

391. Considerando o modelo de ouvidoria anteriormente descrito, deve-se também reavaliar as condições de indicação e de nomeação que se aplicariam ao ouvidor, com o fito de se preservar a necessária autonomia das agências frente a influências indevidas.

IV – Mecanismos de Gestão de Riscos e de Avaliação de Impacto Regulatório

392. Ainda não há processo de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizado nas agências reguladoras de infraestrutura. Observaram-se, contudo, experiências pontuais de análise e de identificação de riscos em setores isolados da ANA, da Aneel e da Anac.

393. A auditoria interna da Aneel, da ANP, da ANTT e da Anatel estão vinculadas hierarquicamente ao Diretor-Presidente (ou Diretor-Geral) da respectiva Agência e não à diretoria Colegiada, em contraposição ao previsto nas boas práticas de auditoria e às normas regulamentares. Ante o exposto, sugere-se recomendar à Aneel, à ANP, à ANTT e à Anatel que vinculem hierarquicamente suas unidades de auditoria interna diretamente aos respectivos órgãos colegiados.

394. A Análise de Impacto Regulatório - AIR ainda não está formalmente institucionalizada no contexto regulatório brasileiro. Estão sendo desenvolvidas metodologias, conduzidas, principalmente, pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, para a adaptação da AIR à realidade das agências reguladoras de infraestrutura brasileiras.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

395. Ante todo o exposto, propomos o encaminhamento dos autos à consideração do Relator, Excelentíssimo Sr. Ministro José Jorge, com as seguintes propostas:

a) Determinar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e à Agência Nacional de Aviação Civil que, nos termos do art. 10º da Lei nº 9.986/2000, disciplinem, de forma clara em seus regulamentos, a forma de substituição dos conselheiros e dos diretores em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo conselheiro ou diretor, encaminhando a este Tribunal de Contas, em até 120 dias, o modelo proposto;

b) Determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil e à Agência Nacional de Telecomunicações que estabeleçam, normativamente, prazos razoáveis para disponibilização dos relatórios de análise das contribuições recebidas em audiências/consultas públicas, encaminhando a este Tribunal de Contas, em até 120 dias, o modelo proposto;

c) Recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Agência Nacional de Telecomunicações que vinculem hierarquicamente suas unidades de auditoria interna diretamente aos respectivos órgãos colegiados;

d) Recomendar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil e à Agência Nacional de Telecomunicações que

estabeleçam requisitos mínimos de transparência de seus processos decisórios, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Aneel;

e) Recomendar à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil e à Agência Nacional de Telecomunicações que estruturem políticas voltadas à ampla divulgação de suas ações, mormente aquelas de maior apelo e impacto social, com foco e linguagem adequados;

f) Determinar à Casa Civil que tome providências no sentido de operacionalizar os Conselhos Setoriais de infraestrutura, de modo que eles sejam capazes de, efetivamente, fornecer diretrizes estratégicas que orientem as agências e de delimitar objetivos e metas de longo prazo a serem atingidas, encaminhando a este Tribunal de Contas, em até 120 dias, plano de ação discriminando ações nesse sentido;

g) Recomendar à Casa Civil que verifique a possibilidade de aplicação da quarentena aos superintendentes das agências;

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

h.1) criação de critérios mínimos, técnicos e objetivos, para a indicação e a nomeação dos dirigentes das agências na Lei nº 9.986/2000 e, se necessário, o estabelecimento de critérios específicos nas leis instituidoras de cada Agência, consoante as especificidades do setor regulado;

h.2) estabelecimento de um período de quarentena de no mínimo 1 ano para os dirigentes das agências reguladoras, tendo por parâmetro as melhores práticas internacionais (OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico);

h.3) extinção da possibilidade de recondução dos dirigentes dos entes reguladores, associada a uma reavaliação acerca da adequação e da compatibilidade do período de mandato dos dirigentes para a obtenção de resultados efetivos em uma gestão;

h.4) estabelecimento de rol taxativo de hipóteses de perda de mandato dos dirigentes das agências reguladoras, extinguindo a previsão insculpida no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.986/2000;

h.5) normatização legal de prazos para a indicação, a sabatina e a nomeação de dirigentes dos entes reguladores;

h.6) criação de mecanismos/instrumentos formais que propiciem uma maior estabilidade e uma maior previsibilidade na descentralização de recursos para as agências;

h.7) caracterização das agências em órgãos setoriais, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculados;

h.8) estabelecimento de requisitos mínimos de transparência do processo decisório das agências, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Energia Elétrica;

h.9) padronização mínima dos institutos das Audiências/Consultas Públicas entre as agências, notadamente quanto aos documentos que devem ser disponibilizados antes e após a Audiência ou Consulta, bem como o prazo máximo que os reguladores deveriam possuir para disponibilizar essas informações aos interessados;

h.10) institucionalização nas agências de um modelo de ouvidoria nos termos a seguir listados:

- i. *inserção da ouvidoria no organograma da Agência no mesmo nível da diretoria colegiada, contudo sem quaisquer vínculos de subordinação;*
 - ii. *mandatos legalmente expressos para avaliar a gestão da Agência;*
 - iii. *padronização mínima do teor dos relatórios/produtos que as ouvidorias devem, obrigatoriamente, emitir e os instrumentos que garantam sua eficiente divulgação à sociedade;*
 - iv. *igual duração dos mandatos dos ouvidores em todas as agências;*
 - v. *garantia de acesso irrestrito a informações. Nesse caso, é prudente aplicar ao ouvidor o instituto da quarentena.*
- h.11) considerando o modelo de ouvidoria proposto, reavaliar as condições de indicação e de nomeação que se aplicariam ao ouvidor;*
- i) *Recomendar à Casa Civil que adote medidas e ações com o fito de implementar as boas práticas indicadas no item 'h', supra;*
 - j) *Encaminhar cópia do Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o integram, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Agência Nacional de Energia Elétrica, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Agência Nacional de Telecomunicações, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Aviação Civil, à Agência Nacional de Águas, à Agência Nacional de Saúde, à Agência Nacional de Cinema, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério das Comunicações, ao Ministério da Defesa, ao Ministério dos Transportes, ao Ministério do Meio Ambiente e à Casa Civil da Presidência da República;*
 - k) *Em atenção ao artigo 14, IV, da Resolução TCU nº 215/2008, declarar integralmente atendida a Solicitação do Congresso Nacional em apreço, bem como propor o arquivamento dos presentes autos.'*

É o relatório.

ⁱ Para maiores explicações e detalhes acerca da definição e escopo do termo "Governança Regulatória" ver Apêndice A

ⁱⁱ A Lei nº 8.031, de 12/04/1990 – Programa Nacional de Desestatização – representou o início do processo de redução da prestação direta de serviços públicos pelo Estado brasileiro. Especialmente após a edição da Lei nº 8.987, de 13/02/1995, instrumentos como a concessão, a permissão e a autorização foram amplamente utilizados como formas de delegação, à iniciativa privada, da execução de serviços de titularidade estatal.

ⁱⁱⁱ Ainda que a base para a delegação de serviços públicos aos agentes privados esteja normatizada no artigo 175 da Constituição Federal, a edição da Lei nº 8.987/1995 é que permitiu um processo mais sistemático de delegação desses serviços.

^{iv} Tais objetivos podem ser extraídos das leis de criação das agências, bem como da doutrina especializada.

^v Poder de ditar normas, com a mesma força de lei e com base em parâmetros, conceitos indeterminados, padrões abstratos e genéricos – *standards* nela contidos.

^{vi} A Constituição de 1988 normatiza que a oferta de serviços públicos dar-se-á tanto por empresas privadas como por empresas públicas, sendo que o Estado – detentor da titularidade jurídica desses serviços – pode ser o provedor direto deles ou delegar sua execução a outros, zelando, por intermédio de órgãos reguladores, para que os serviços prestados, em termos de quantidade, qualidade e tarifas, sejam socialmente aceitáveis. De toda sorte, em qualquer dos dois modos de prestação do serviço, recai no Estado a obrigação jurídica de fornecimento, de modo que é imprescindível, para o bem estar coletivo, que o Estado regule e fiscalize a prestação desses serviços.

^{vii} Monopólios de direito, já que normas constitucionais e legais conferem essa condição a certas atividades.

viii A situação de monopólio natural pode ser definida como aquela na qual uma única firma provê o mercado a um menor custo do que qualquer outra situação, dado um determinado nível de demanda, devido ao aproveitamento máximo das economias de escala e de escopo existentes.

ix Custo irrecuperável ou *sunk cost*: custo que não pode ser recuperado mediante a alienação do bem, antes ou depois do encerramento das atividades. A recuperação só é possível por meio de depreciação, amortização ou exaustão relativa à efetiva aplicação do bem nas suas específicas atividades.

x Externalidades ocorrem quando o consumo e/ou a produção de um determinado bem afetam os consumidores e/ou produtores, em outros mercados, e esses impactos não são considerados no preço de mercado do bem em questão. As externalidades podem ser positivas (benefícios externos, v.g. bens públicos) ou negativas (custos externos, v.g. danos ambientais).

xi RIGOLON, Francisco. Regulação da Infraestrutura: A experiência recente no Brasil. BNDES, 1997.

xii Quanto ao setor de águas, os critérios gerais de outorga não são estabelecidos pelos Ministérios, mas sim pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, instância deliberativa colegiada, com representação de entidades da sociedade. Referida diferenciação pode ser explicada pelo fato de que o setor de águas possui especificidades que o distinguem dos demais setores de infraestrutura, como o fato de que a Agência Nacional de Águas não regula a execução de um serviço público, e sim promove a outorga de um bem público.

xiii SMITH, Warrick (1997), "Utility Regulators – Roles and Responsibilities". The World Bank Group. Finance, Private Sector and Infrastructure Network. Note nº 128.

xiv Agências reguladoras e democracia / Gustavo Binenbojm, coordenador; Alexandre Santos de Aragão... [et al.] Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 251 p.

xv Respectivamente Lei 9.472/97, artigo 19, V, VI, IX e XI; Lei 9.427/96, artigo 3, IV; Lei 9.478/97, artigo 8, IV; Lei 10.233/01, artigo 24, V, e artigo 27, V.

xvi A Lei nº 10.871/2004 dispôs sobre a criação de carreiras e a organização de cargos efetivos nas agências reguladoras.

xvii OCDE. Fortalecendo a governança para o crescimento – Relatório sobre a Reforma Regulatória. Brasília, 2008.

xviii BRASIL. Presidência da República/Casa Civil. Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro – Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial – Brasília, 2003.

xix Dados fornecidos pela Anac, ANTT, Ana e Aneel até outubro de 2009, A Anatel até novembro, Antaq e ANP até dezembro

xx Ver Apêndice C para maiores considerações sobre a relevância dos mecanismos de controle das agências reguladoras

xxi OCDE. Fortalecendo a governança para o crescimento – Relatório sobre a Reforma Regulatória. Brasília, 2008

xxii Maiores esclarecimentos acerca das competências constitucionais do TCU para fiscalizar a atuação das agências reguladoras ver Apêndice D

xxiii No Apêndice H estão listados alguns exemplos de atuação deste Tribunal no controle da atividade finalística das Agências

xxiv COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos- Estrutura Integrada**. Sumário Executivo: Estrutura. PriceWaterhouseCoopers-COSO-Audibra. Nov.2006

VOTO

Cuida-se, originalmente, de solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual foi encaminhado ao Tribunal o Requerimento nº 156/2009, de autoria do Deputado Sílvio Torres, então presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, segundo o qual foi pleiteada auditoria para aferir *“a governança das agências reguladoras de infra-estrutura no Brasil, de forma a identificar eventuais riscos e falhas estruturais, que possam comprometer o alcance dos objetivos da regulação estatal, e propor soluções de natureza operacional e legislativa, para fortalecer o modelo regulatório atual”*.

2. Promovidos os exames preliminares do requerimento, relativos à sua admissibilidade e à conveniência e oportunidade de ser empreendida a auditoria solicitada, o Plenário deste Tribunal, por intermédio do Acórdão 1.676/2009, determinou a realização de fiscalização, na modalidade Auditoria de Natureza Operacional, nas agências reguladoras de infra-estrutura no Brasil, a fim de avaliar a governança dessas entidades, incluindo análises quanto à independência no processo decisório, transparência na tomada de decisões e elaboração de normativos regulatórios, capacidade financeira e adequação dos recursos humanos disponíveis, coerência regulatória e capacidade de gerir riscos.

3. Restituídos os autos à Secretaria de Fiscalização de Desestatização – Sefid, foram iniciados os estudos do tema. Após serem consultados a literatura e especialistas no setor, foi elaborada matriz de planejamento que, segundo entendimento da Sefid, contemplava os aspectos mais relevantes sobre o tema.

4. Contudo, como as questões delineadas na referida matriz não abrangiam todos os tópicos contidos no requerimento, haja vista o tema ser demasiadamente amplo, o documento foi submetido ao crivo da Comissão solicitante, para conhecimento e manifestação. Ademais os requerentes foram convidados, e participaram de **workshop** e Painei de Referência desenvolvidos ainda na etapa de planejamento dos trabalhos.

5. Assim, definiu-se como objetivo de auditoria avaliar a governança regulatória nas dimensões: competências regulatórias, autonomia, mecanismos de controle, gestão de riscos e de avaliação de impacto regulatório.

6. Passo ao exame dos achados de auditoria.

II DA COMPETÊNCIA REGULATÓRIA

7. Os exames empreendidos pela unidade instrutiva abrangeram a distribuição das competências regulatórias e aspectos da atuação dos conselhos setoriais.

8. Em relação à distribuição de competências, a Sefid identificou que, de um modo geral, não há lacunas ou mesmo sobreposições de atribuições entre órgãos.

9. Contudo, foram identificadas algumas situações atípicas que, segundo avalio, devem ser levadas ao conhecimento dos entes envolvidos para que o processo de distribuição de competências seja aprimorado.

10. Destas, merecem destaque aquelas identificadas no setor de transporte aquaviário, no qual há, conforme registrado no relatório antecedente, competências similares desenvolvidas por mais de um órgão, a exemplo da definição das tarifas portuárias, procedimento em que atuam concomitantemente a Antaq, as autoridades portuárias e o Conselho de Autoridade Portuária. Esse choque de competências, conforme conclui a unidade técnica, pode gerar insegurança nas remunerações e impacta, de modo negativo, o marco regulatório.

11. Ademais, também deve ser posto em relevo o fato de a Aneel possuir, conforme indicado pela própria agência, indefinições operacionais em face do disposto nas Leis nº 10.847/2004 e 10.848/2004 e

seus desdobramentos, relacionadas à aprovação de estudos e projetos de geração, à preparação e realização de leilões de licitação de energia, dentre outras.

12. Além das situações acima enumeradas, identificou-se que existe debate acerca da competência da Anatel para estabelecer sanções às prestadoras de serviços de radiodifusão sobre questões relacionadas ao uso do espectro de radiofrequências, bem como à certificação de equipamentos de telecomunicações.

13. Ainda sobre a distribuição de competências, também se observou que o poder de outorga no setor elétrico difere daquele atribuído aos demais setores de infraestrutura, nos quais as competências regulatórias são distribuídas de forma homogênea entre conselhos, ministérios e agências reguladoras. Naquele setor, o poder de outorga está a cargo do concedente.

14. Tal aspecto, que em uma primeira leitura denota a retirada de competências da Aneel, seu consequente enfraquecimento e a concentração de poderes no Ministério supervisor, não pode, como bem destacado pela unidade técnica, ser interpretado como equivocado, pois decorre da opção política adotada pelo legislador, que centralizou as decisões estratégicas no órgão supervisor.

15. Passando ao exame dos conselhos setoriais, a análise empreendida demonstrou que alguns deles não estão sendo capazes de fornecer diretrizes estratégicas que orientem os reguladores e delimitem os objetivos a serem atingidos. Serve, como exemplo máximo dessa inoperância, a situação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – Conit que, em um prazo de 9 anos (2000 a 2009), se reuniu uma única vez e, por consequência, furtou-se a fornecer diretrizes estratégicas para orientar as agências a ele vinculadas (ANTT e Antaq).

16. Com efeito, esse caso extremo já foi objeto de manifestação anterior deste Tribunal, consubstanciada no Acórdão 1034/2008-Plenário. Embora a situação dos outros conselhos não demonstre tamanha gravidade, nenhum deles comprovou o pleno cumprimento de suas atribuições.

17. Julgo adequado, portanto, recomendar à Casa Civil que adote as medidas que achar convenientes com vistas a operacionalizar os referidos conselhos, de modo que eles sejam capazes de fornecer diretrizes estratégicas e de delimitar objetivos e metas de longo prazo.

III - AUTONOMIA

18. A segunda dimensão tratada nesta fiscalização refere-se à autonomia das agências reguladoras, nas esferas financeira e decisória.

19. Sobre o tema, importa destacar que as agências devem dispor de meios que as permitam se posicionar com neutralidade entre os interesses do Governo, dos investidores e dos consumidores. Devem, em face de suas atribuições e das leis que as criaram, gozar de ampla autonomia.

20. Contudo, como demonstrado no relatório antecedente, a prática corrente não se coaduna com o modelo pretendido pelo legislador, eis que suas autonomias decisória e financeira são constantemente mitigadas.

III – A - DA AUTONOMIA FINANCEIRA

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

22. O processo orçamentário, por exemplo, não as diferencia das demais unidades orçamentárias, sendo necessário às agências seguir o rito geral dos demais órgãos da administração pública federal. Elaboram suas propostas orçamentárias, observando os limites inicialmente impostos pela Secretaria de

Orçamento Federal (SOF) em relação ao orçamento, e as submetem à setorial de orçamento do ministério vinculador, que promove a consolidação do orçamento de todos os entes a ele vinculados.

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

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

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

26. Especificamente quanto ao contingenciamento de recursos, verifico que em alguns exercícios o governo federal contingenciou grande parte dos recursos destinados às atividades de regulação e fiscalização das agências, fazendo com que esses serviços essenciais não fossem desenvolvidos a contento. E o que se contingencia, em algumas agências, a exemplo da Aneel e Anatel, são valores recolhidos dos usuários dos serviços à custa de taxas de fiscalização ou em face de sanções aplicadas, isto é, são recursos próprios que deveriam ser aplicados nas atividades finalísticas das agências.

27. Verificou-se que o mencionado contingenciamento se dá de três maneiras distintas: a um, há contingenciamento anual em face do disposto na Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000. A dois, há possibilidade de alteração de fontes por meio de portaria, possibilitando que a administração possa reservar recursos vinculados não gastos. A três, o poder executivo faz a desvinculação de receitas com o uso de medidas provisórias posteriormente transformadas em lei.

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

29. Passando ao financiamento por recursos próprios, restou demonstrado que esse é pouco efetivo, pois, de um modo geral, não existe autossuficiência e as agências, à exceção da Anatel e da Aneel, necessitam ser financiadas por uma combinação de recursos orçamentários ordinários e de recursos gerados pelo exercício da atividade regulatória.

30. E nesse particular foi evidenciada grande discrepância entre as agências, eis que algumas geram, no exercício de suas atividades de regulação, receitas suficientes para sua manutenção, ao passo que outras, a exemplo da Antaq, dependem quase que integralmente de recursos orçamentários para o desempenho de suas atividades.

31. Essa constatação conduz à conclusão de que devem ser promovidos estudos para equalizar a situação, de modo que o financiamento por recursos próprios seja similar em todas as agências reguladoras. Assim, deve ser realizado um incremento da receita própria da maioria das agências e, quanto à Aneel e Anatel, que já possuem superávit de recursos próprios, devem ser promovidas análises acerca dos valores das taxas de fiscalização e das sanções impostas, de modo a que as taxas de fiscalização sejam diminuídas para não onerar em demasia aqueles que pagam para ser fiscalizados, mantendo-se o caráter punitivo das sanções impostas no exercício das suas atividades.

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

III – B - DA AUTONOMIA DECISÓRIA

33. Passando ao exame da autonomia decisória, a análise empreendida pela unidade técnica corretamente concluiu que essa autonomia, embora essencial para o bom desenvolvimento do marco regulatório, não é a ideal.

34. Para avaliar esse aspecto, a Sefid examinou os critérios de indicação de diretores das agências reguladoras e concluiu que são subjetivos em demasia, possibilitando indicações de dirigentes sem os conhecimentos imprescindíveis para o exercício do cargo.

35. Pondera a unidade que não são suficientes as exigências contidas na legislação, de que os diretores sejam brasileiros, de reputação ilibada, com formação universitária e elevado conhecimento no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados.

36. Entende que, em face disso, deveriam ser incluídos na Lei 9.986/2000 requisitos mínimos, técnicos e objetivos, para a indicação e nomeação de dirigentes das agências e, se necessário, o estabelecimento de critérios objetivos nas leis específicas de cada agência.

37. Nesse particular, comungo da preocupação externada pela unidade instrutiva, eis que as atividades desempenhadas pelas agências reguladoras clamam por diretores qualificados para tal desiderato.

38. Contudo, entendo que a alteração legislativa proposta pela Sefid não conduziria à resolução deste problema, pois o estabelecimento de critérios técnicos e objetivos poderia acabar por restringir a indicação a pessoas com conhecimento técnico acerca do negócio da agência, não solucionando o problema relacionado a indicação de dirigentes sem a expertise necessária para o desempenho de suas funções.

39. Com efeito, entendo que a competência para gerir essas autarquias especiais não advém apenas dos critérios objetivos suscitados pela Sefid, pois são concomitantemente necessárias aos dirigentes outras competências que não advém de sua formação técnica, mas de sua vivência como gestor de políticas públicas ou mesmo como administrador, a quem competirá, dentre outras atividades, avaliar as diretrizes apresentadas pelo ministério vinculador e decidir como implementá-las. Essas características complementares são, a meu ver, de difícil identificação e subjetivas, não podendo constar, portanto, na legislação de regência.

40. Desse modo, discordando da avaliação empreendida pela Sefid, entendo que deve ser aprimorado o processo de indicação de diretores pelo Poder Executivo, a quem compete, tempestivamente e com base nos critérios já previstos na legislação ordinária, indicar candidatos que possuam, simultaneamente, características técnicas e pessoais necessárias para o desempenho de cargo dessa elevada importância estratégica. Sendo assim, julgo oportuno sugerir ao Senado Federal adotar uma rotina mais rigorosa para a avaliação dos candidatos.

41. Ainda quanto à autonomia decisória, a unidade instrutiva pontua que o período de quarentena dos dirigentes é curto para os moldes internacionais, sujeitando-os a pressões e possibilitando sua captura pelos setores regulados. Em vista disso, a unidade propõe que o período de quarentena dos diretores seja de um ano. Suscita, também, que seja promovido estudo para se estender a quarentena para outros cargos de alto escalão das agências reguladoras, a exemplo dos superintendentes.

42. Quanto a esse tema, anuo, em parte, ao exame empreendido pela Sefid, pois comungo do sentimento de que o período de quarentena hoje previsto para os diretores é pequeno, se comparado às práticas internacionais, que, de um modo geral, recomendam o período de 1 ano, com compensação adequada para os dirigentes em questão.
43. Contudo, não vejo razões para a extensão do referido período de quarentena para os demais cargos das agências, tais como superintendentes, pois não possuem a incumbência de elaborar políticas inerentes ao marco regulatório, mas apenas operacionalizá-las, atendendo aquilo que for definido por seus diretores.
44. Assim, julgo que deve ser recomendado à Casa Civil que verifique a possibilidade de ampliação do período de quarentena dos diretores das agências reguladoras de quatro para doze meses.
45. Também no âmbito da autonomia decisória, a Sefid examinou as hipóteses de recondução dos dirigentes das agências e concluiu que essa prática prejudicaria a autonomia decisória em face de os dirigentes poderem ser “*capturados por recondução*”.
46. Sobre esse tema, dissinto da opinião externada pela unidade instrutiva, pois a suposta “*captura por recondução*” não denota um problema no instituto da recondução, mas um desvio de conduta daqueles dirigentes que não deveriam se submeter a quaisquer tipos de pressões no desempenho de suas ações frente às agências reguladoras.
47. Com efeito, julgo que a recondução é útil e propicia, nos moldes hoje aplicados, a continuidade das ações de regulação, contribuindo sobremaneira para o adequado desenvolvimento do marco regulatório.
48. Outro tópico relativo à autonomia decisória identificado pela auditoria é o fato de a lei de criação da Agência Nacional de Águas (Lei 9.984/2000) abrir possibilidade para que os dirigentes daquela autarquia sejam exonerados **ad nutum** nos quatro primeiros meses de mandato.
49. Tal previsão legal, segundo pontua a Sefid, aumenta o risco de captura dos dirigentes e, consequentemente, mitiga a autonomia decisória da agência.
50. Nesse particular, entendo que a preocupação externada pela unidade instrutiva é louvável, mas pondero, à semelhança do que discorri ao tratar da “*captura por recondução*”, que a possível captura em face da possibilidade da perda de mandato denotaria o desvio de conduta de um dirigente e não deveria contaminar, de modo generalizado, todos aqueles que foram indicados para tal agência.
51. Contudo, considerando que a regra geral para perda de mandatos dos dirigentes das agências reguladoras está prevista na Lei 9.986, de 18 de julho de 2000, a qual dispõe em seu artigo 9º que “*os conselheiros e diretores somente perderão o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar*”; que a ANA é a única agência a abrir essa possibilidade de exoneração **ad nutum**, nos quatro primeiros meses de mandato; e que não foram identificadas no curso da auditoria justificativas para essa previsão, afigura-se-me razoável a conclusão da unidade instrutiva, no sentido de que seria benéfico “*à governança regulatória que seja taxativo o rol de hipóteses de perda de mandato dos dirigentes dos entes reguladores, impossibilitando eventual exoneração imotivada*”.
52. Assim, deve ser recomendado à Casa Civil que, no âmbito de suas competências, avalie a conveniência e oportunidade de promover a alteração da legislação pertinente de forma a tornar taxativo o rol de hipóteses de perda de mandato contidas na Lei 9.986, de 2000.
53. Por fim, o último ponto relacionado à autonomia decisória versa sobre a substituição dos diretores e superintendentes na hipótese de afastamento legal, de vacância ou no período que antecede a nomeação de novo conselheiro ou diretor.

54. Neste particular, o estudo empreendido identificou que, à exceção da Anatel, a substituição em apreço não é devidamente disciplinada pelas agências reguladoras que, segundo disposto no art. 10º da Lei nº 9986, de 2000, possuem essa incumbência.

55. De fato, esse achado de auditoria demanda tratamento imediato, pois as leis de criação das agências estipulam **quorum** mínimo para a tomada de decisões e, por muitas vezes, esse quantitativo não é atingido, comprometendo sobremaneira a tomada de decisões e os trabalhos de regulação.

56. Pior quando essa vacância decorre de falhas do executivo ou do legislativo que, por vezes, demoram a indicar nomes para exercer as funções de diretores e para sabatar os indicados. Essa demora, em alguns momentos, é injustificável e extremamente elástica, como se pode verificar no caso da ANP, que em 2005 ficou diversos meses sem presidente.

57. Em situações comuns, esse lapso não se justifica, pois os diretores possuem mandato com data certa para terminar, permitindo ao poder executivo antever as situações de vacância e, previamente ao seu acontecimento, submeter suas indicações ao Senado Federal com tempo hábil para que aquela casa legislativa promova a sabatina com a profundidade requerida.

58. De igual sorte, nas situações excepcionais, relativas a vacâncias acontecidas antes do final do mandato, as normas devem fixar prazo razoável para o poder executivo indicar um nome e o Senado Federal o avaliar.

59. Desse modo, julgo razoável a proposta da unidade técnica, no sentido de que seja determinado à ANA, ANP, Aneel, ANTT, Antaq e Anac que disciplinem em seus regulamentos a forma de substituição dos conselheiros e diretores em seus impedimentos e afastamentos legais, ou ainda no período de vacância que anteceder a nomeação de novo conselheiro ou diretor.

60. Julgo adequado, também, submeter a matéria ao crivo da Casa Civil, para que, no âmbito de suas competências, promova estudos com vistas a fixar prazos para a indicação de nomes pelo Executivo Federal, ressaltando que, no caso de vacâncias previsíveis, deve ser delimitado um prazo de modo a que a indicação se dê com a antecedência necessária para que não haja solução de continuidade na autonomia decisória das agências. Quanto às indicações decorrentes de vacâncias imprevisíveis, devem ser sopesados na fixação dos referidos prazos a urgência da indicação e a necessidade de uma análise apurada do nome a ser indicado.

IV - MECANISMOS DE CONTROLE

61. Outra dimensão tratada neste trabalho se refere ao exame dos mecanismos de controle disponíveis para que seja avaliada e acompanhada a atividade regulatória. As espécies de mecanismos percorridos pela unidade instrutiva foram **Accountability**, transparência e controle social.

62. O termo **Accountability** se relaciona, neste trabalho, “com processos de prestação de contas e responsabilização, representando o processo de contínua demonstração, pelos gestores das Agências, de que suas ações estão alinhadas às diretrizes definidas nos marcos legais regulatórios e políticas públicas, devendo responder pelos atos que praticarem”.

63. No seu escopo a Sefid concluiu que os mecanismos destinados à avaliação de atividades finalísticas ainda não são suficientes e que os respectivos ministérios também não dispõem de metodologias sistematizadas e instituídas formalmente para efetuar tal ponderação. Com efeito, tal avaliação dependeria da existência de objetivos e metas claras, os quais ainda não são uma realidade.

64. Em razão dessa ausência de metas estratégicas, a maioria das agências vêm usando, para fins de avaliação sistematizada do desempenho finalístico, instrumentos de gestão contidos no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais não se ajustam ao pretendido em face de

não apresentarem o detalhamento e a precisão necessários para subsidiar uma avaliação mais específica da gestão das agências quanto ao seu desempenho finalístico.

65. Outro aspecto identificado se refere à ausência de indicadores específicos, os quais, consoante manifestação das agências questionadas, são de difícil concepção e mensuração.

66. Ademais, constatou-se que a avaliação da atividade regulatória também é deficiente por parte dos ministérios em face da escassa utilização de mecanismos formais para esse fim, bem como pela falta de coordenação entre as informações trocadas entre o órgão vinculador e a agência setorial.

67. Com efeito, ressaltou-se no relatório antecedente que as análises a serem realizadas pelos ministérios vinculadores dar-se-iam por meio da troca de informações hábeis para esse fim e por meio de contratos de gestão que, embora previstos, não estão em uso, a exceção daquele celebrado entre o Ministério Minas Energia e a Aneel, que vigorará até 2012.

68. Em resumo, identificou-se que, em regra, *“os ministérios não dispõem de metodologias ou sistemas próprios para tal acompanhamento, bem como não foram identificados, objetivamente, produtos ou resultados específicos da atividade de acompanhamento ministerial”*.

69. Especificamente quanto ao contrato de gestão, pondero que pode ser um instrumento hábil a fomentar o acompanhamento das ações das agências reguladoras pelo ministério vinculador, mas alerta que sua redação deve ser cautelosa, de um lado demandando informações e de outro resguardando a autonomia das agências, eis que esse aspecto é essencial para o êxito do modelo de regulação proposto pelo legislador ordinário.

70. Ainda nessa dimensão, verificou-se o impacto da avaliação das atividades finalísticas das agências nos processos de prestação de contas regularmente submetidos a este Tribunal de Contas. Nesse item, constatou-se que as falhas acima retratadas, concernentes à ausência de mecanismos formais para avaliação das atividades finalísticas e de metas bem definidas, possuem impacto direto nas prestações de contas que, diante de seu conteúdo, não permitem a avaliação dos resultados dessas ações.

71. Ressalto, no entanto, que o Tribunal, por meio de normativos internos, vem adaptando as informações demandadas a cada entidade, fazendo com que os processos de contas das agências reguladoras passem a contemplar dados importantes para a realização de análise qualitativa das gestões sob avaliação.

72. Outrossim, muito embora os processos de prestação de contas ainda não sejam suficientes para que o Tribunal possa avaliar as atividades finalísticas das agências, consigno que esta Corte dispõe de outras ferramentas que lhe permitem um conhecimento mais amplo de seus entes jurisdicionados, suprimindo, ao menos no âmbito interno, a carência de informações decorrente da não estipulação de metas finalísticas bem definidas.

73. Nesse sentido, cito as fiscalizações empreendidas pelas Secretarias de Fiscalização de Desestatização deste Tribunal que, no caso das agências, abrangem desde a regulação até os contratos de concessão.

74. Outro aspecto verificado na dimensão relativa ao controle refere-se à transparência, entendida como *“práticas adotadas pelos reguladores para fornecer, às partes interessadas, informações claras, acessíveis e diretas sobre suas atividades, perpassando os métodos e processos de elaboração, alteração e implementação de atos regulatórios”*.

75. Neste particular, a Sefid avaliou os mecanismos adotados para a divulgação das ações e decisões finalísticas e aqueles destinados a dar transparência ao processo decisório das agências.

76. A unidade técnica constatou que, embora existam esforços pontuais, a maior parte das agências não dispõe de política específica e formal para divulgação de suas ações. Observou, também, que a publicidade oficial das agências é centralizada e segue recomendações da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República.

77. Em virtude desse quadro, que retrata grandes problemas nos mecanismos de divulgação institucional, a unidade técnica adequadamente propõe que seja recomendado às agências o desenvolvimento de políticas voltadas à ampla divulgação de suas ações, mormente aquelas de maior apelo e impacto social, com foco e linguagem adequados.

78. Passando à transparência do processo decisório, a Sefid verificou que há procedimentos e entendimentos diversos no âmbito das agências. Concluiu, contudo, que o modelo adotado pela Aneel possui maior grau de maturidade, e o adotou como paradigma para as demais.

79. Com efeito, a leitura do relatório antecedente conduz a essa cognição, pois restou evidenciado que a Aneel possui grande preocupação com a transparência de seus atos e envia esforços para aprimorá-la. Cito, como exemplos dessa preocupação, a existência de arcabouço jurídico disciplinando a publicidade de seus atos, a divulgação prévia das pautas das reuniões de diretoria e a transmissão ao vivo das reuniões deliberativas de sua diretoria. Os atos originários de suas deliberações e as atas das reuniões também são disponibilizadas em seu sítio na *internet*.

80. Em face da disparidade de tratamento da divulgação do processo decisório no âmbito das agências, a unidade propõe que a elas seja recomendado o estabelecimento de requisitos mínimos de transparência do processo decisório, tendo por parâmetros os procedimentos adotados pela Aneel, e observando a preservação, quando necessária, do sigilo das informações.

81. Como se trata de recomendação, considero-a adequada, haja vista que as agências possuem características diversas que devem ser observadas.

82. O último aspecto tratado nesta dimensão de mecanismos de controle se refere ao controle social, que fomenta a participação da sociedade na elaboração das normas editadas pelas agências reguladoras, bem como na fiscalização e no monitoramento da atividade regulatória.

83. Neste tópico, identificou-se que há problemas, mas que esses, de um modo geral, não decorrem de falhas das agências. Advém, ao contrário, da pouca participação da população e da falta de conhecimento técnico da sociedade sobre os assuntos tratados.

84. O controle social se dá, majoritariamente, mediante reclamações realizadas sem qualquer conhecimento técnico.

85. Em face dessa característica, a unidade técnica afirma que *“uma política de capacitação dos usuários (ou de suas instâncias representativas) promoveria um maior grau de participação efetiva de considerável parcela da sociedade na atividade regulatória”*. Comungo desse sentimento, mas não vislumbro que tal capacitação possa ser facilmente implementada.

86. Contudo, mesmo frente a essa dificuldade, pondero que o controle social também pode ser aprimorado por meio da melhora qualitativa dos intérpretes, capacitando-se as ouvidorias a transformarem as reclamações dos usuários em memoriais técnicos, bem como integrando as agências com a mídia, promovendo-se a capacitação em massa da população.

87. Dessa maneira, entendo pertinente a preocupação da unidade instrutiva, motivo pelo qual a endosso e proponho que seja elevada ao conhecimento das autoridades competentes, mediante envio do minudente relatório produzido pela Sefid.

88. Ainda no âmbito do controle social, a unidade técnica compulsou os processos de audiências públicas e o papel desenvolvido pelas ouvidorias das agências reguladoras.

89. Em relação às audiências públicas, a fiscalização demonstrou que os procedimentos adotados variam em demasia de uma agência para outra, acontecendo casos em que as audiências são iniciadas sem que sejam apresentadas à população todas as informações necessárias, tais como os motivos ou os fundamentos do ato submetido a consulta popular.

90. Outro aspecto verificado em relação às audiências públicas é a falta de **feedback** sobre as contribuições encaminhadas pelos interessados, que pode desmotivar a participação da sociedade. Além disso, quando as agências apresentam algum documento com a análise das contribuições, normalmente este se dá após prazos não razoáveis.

91. Em face dessas falhas, propõe a Sefid que seja determinado às agências *“que definam, normativamente, prazos razoáveis para disponibilização de relatórios de análise das contribuições recebidas em audiências / consultas públicas”*.

92. Comungo da preocupação externada, mas pondero que vários aspectos devem ser sopesados neste caso concreto, tais como as particularidades de cada consulta pública realizada, que em alguns casos podem receber poucas contribuições e em outros inúmeras, demandando, por certo, maior prazo para análise e divulgação de relatório fundamentado. Julgo escorreito, portanto, converter a determinação proposta em recomendação.

93. No concernente à falta de padronização de procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas, também se mostra razoável a preocupação externada pela Sefid, no sentido de que os entes envolvidos, observadas as particularidades de cada caso, envidem esforços para padronizá-los. De fato, essa é uma boa prática que deve ser difundida entre os entes fiscalizados.

94. Passando ao papel das ouvidorias, o exame empreendido pela unidade técnica inicialmente identificou heterogeneidade no modelo adotado em cada agência, variando em razão das características de mandato, função e atuação.

95. Entende a Sefid que a ouvidoria, para ser um instrumento eficaz de controle social, *“deve ter autonomia e independência, estando no mesmo nível de Diretoria, porém sem vínculo de subordinação a esta; deve ter acesso livre à demanda de reclamações, denúncias, questionamentos e elogios dos usuários; utilizar esses dados para avaliar a gestão interna do regulador e, assim, propor melhorias nos procedimentos de atendimento ao usuário, garantindo que esse atendimento seja útil, eficaz e tempestivo”*.

96. Pondero, todavia, que o modelo entendido como ideal pela unidade instrutiva pode, nos moldes propostos, ser prejudicial aos trabalhos desenvolvidos pelas agências reguladoras, pois segundo sugerido, o ouvidor teria livre acesso a informações, poderia questionar e criticar quaisquer procedimentos e não seria responsabilizado por obstaculizar o desenvolvimento do marco regulatório.

97. O correto, a meu ver, é que o ouvidor também seja um diretor da agência, comprometido, portanto, com ambas funções, apurando denúncias e reclamações quando no desempenho da função de ouvidor, mas sempre sopesando que o controle deve se harmonizar com o desenvolvimento do marco regulatório.

98. Desse modo, dissinto, nesse particular, da análise empreendida pela Sefid.

V - MECANISMOS DE GESTÃO DE RISCOS E DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO REGULATÓRIO.

99. Ao tratar da última dimensão contemplada nestes autos, a unidade técnica identificou a existência de falhas no processo de gerenciamento de riscos adotado pelas agências reguladoras de infraestrutura.

100. Tais falhas advêm, segundo entendimento da Sefid, da ausência de processos de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizados, da vinculação hierárquica da auditoria interna, a qual, no geral, é ligada ao Diretor-presidente e não à diretoria colegiada, e da não institucionalização da análise de impacto regulatório (AIR).

101. No que toca à ausência de processos de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizados, constatou-se que há espaços para ser aprimorado o modelo adotado pelas agências, de modo a incrementar a estrutura de governança quanto ao planejamento de atividades, responsabilização e **accountability**.

102. Especificamente quanto à vinculação da auditoria interna ao Diretor-presidente e não à diretoria colegiada, comungo do entendimento de que tal prática vai de encontro ao previsto nas boas práticas de auditoria e às normas regulamentares, motivando a expedição de recomendação às agências nas quais a impropriedade foi verificada.

103. Quanto à análise de impacto regulatório, entendida como *“instrumento formal que permite explicitação dos problemas regulatórios, das opções disponíveis de política e das consequências das decisões regulatórias, em cada caso concreto, mediante a utilização de dados empíricos”*, a unidade instrutiva identificou que o tema vem sendo estudado e debatido pelo PRO-REG, da Casa Civil da Presidência da República, tornado-se despicienda, neste momento, qualquer recomendação relativa ao tema.

Ante o exposto, manifestando-me, no essencial, de acordo com as análises empreendidas pela unidade instrutiva, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de agosto de 2011.

JOSÉ JORGE
Relator

(As Comissões de Serviços de Infraestrutura; de Assuntos Sociais; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; de Educação, Cultura e Esporte; e de Assuntos Econômicos)

Publicado no DSF, de 15/09/2011.

2

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 474, de 2008, da Senadora Roseana Sarney, que *altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a informatização dos serviços de saúde.*

RELATORA: Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 474, de 2008, de autoria da Senadora Roseana Sarney, dispõe sobre a informatização dos serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Para tanto, altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), visando a estabelecer diretrizes para a informatização do prontuário de paciente. Com esse fim, determina o uso de meio eletrônico para registro, comunicação, transmissão e autorização de procedimentos, internações, exames, receitas médicas e demais informações de saúde, mediante o uso de assinatura eletrônica. Estabelece, também, que os documentos produzidos eletronicamente e juntados ao prontuário eletrônico do paciente serão considerados originais para todos os efeitos legais.

Ademais, o projeto propõe a criação de três cadastros nacionais: de usuários, de profissionais de saúde e de serviços de saúde, públicos e privados. Aos cadastrados será atribuído número nacional de identificação, mediante o qual será facultado o acesso aos sistemas.

O SUS, por seu turno, desenvolverá e certificará sistema de prontuário eletrônico do paciente, diretamente ou por meio de terceiros. O

sistema a ser desenvolvido deverá possuir as seguintes características: padronização; utilização preferencial de programas com código aberto; acessibilidade por meio da internet; armazenamento em meio que garanta a preservação, a segurança e a integridade dos dados; e proteção mediante sistema de criptografia e de segurança de acesso.

Por derradeiro, cabe destacar que as disposições do projeto aplicam-se igualmente ao setor de saúde suplementar, o que inclui as operadoras de planos privados de assistência à saúde e os seus beneficiários.

O projeto estabelece que a lei proposta entre em vigor após decorridos trezentos e sessenta dias de sua publicação.

O PLS nº 474, de 2008, foi distribuído às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e de Assuntos Sociais (CAS), cabendo a esta última a decisão terminativa acerca da matéria.

Na CCT, foi aprovado parecer favorável ao projeto, de autoria do Senador Wellington Salgado de Oliveira.

Emenda oferecida pelo Senador Romero Jucá suprime o art.38-G que o projeto de lei em tela pretende introduzir na Lei nº 8.080, de 1990.

II – ANÁLISE

Cabe à CAS opinar sobre proposições que digam respeito à proteção e defesa da saúde, bem como sobre matérias de competência do SUS, de acordo com o art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal. Nesse sentido, a matéria de que trata o presente projeto de lei – implementação do prontuário eletrônico do paciente – é afeita ao temário desta Comissão.

O prontuário visa a garantir a continuidade dos tratamentos prestados ao paciente pelos membros das equipes de saúde que o assistiram anteriormente e o assistem no momento. Inicialmente feitos exclusivamente em papel, o registro e a recuperação das informações de saúde e da assistência

prestada à pessoa ao longo da vida podem, atualmente, ser realizados com segurança pelos modernos sistemas informatizados.

No passado, Florence Nightingale (1820-1910), considerada patrona da Enfermagem, quando tratava feridos na Guerra da Criméia, em meados do século dezenove, já ressaltava a importância dos registros de saúde:

Na tentativa de chegar à verdade, eu tenho buscado, em todos os locais, informações; mas, em raras ocasiões eu tenho obtido os registros hospitalares possíveis de serem usados para comparações. Estes registros poderiam nos mostrar como o dinheiro tem sido usado, o quê de bom foi realmente feito com ele...

Hoje em dia, de acordo com a Senadora Rosalba Ciarlini, em relatório apresentado a esta Comissão, mas não votado, esses registros, agora em versão eletrônica, ganharam ainda mais importância:

esses sistemas podem ter um impacto extremamente positivo nos seguintes aspectos do sistema de saúde: melhoria de qualidade, redução de custos, aumento da eficiência, fortalecimento da confiança do público, aperfeiçoamento da administração dos serviços de saúde e da gestão do sistema, embasamento para atividades educacionais, racionalização de procedimentos e dos pagamentos por serviços prestados, oferecimento de dados comparativos, minimização de erros, inclusive de erros médicos, eliminação de repetições relativas ao registro de informações e quanto à realização de exames e terapias, além, é claro, da ampla disponibilidade de informações do histórico do paciente.

Assim, resta claro que os sistemas informatizados, notadamente o prontuário eletrônico do paciente, podem contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade da atenção à saúde. Desse modo, cabe ao SUS direcionar esse processo e instituir diretrizes e normas gerais para o desenvolvimento desses sistemas.

Com relação à emenda proposta pelo Senador Romero Jucá –

supressão do art. 38-G que o projeto pretende introduzir na Lei nº 8.080, de 1990 –, entendemos que, como ressalta o autor, quaisquer disposições sobre o setor de saúde suplementar devem ser feitas nas leis próprias. Nada obstante, consideramos que, em vez da mera supressão da medida, que é meritória, mais adequado seria a sua transposição para a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998 (Lei dos Planos de Saúde), o que propomos por meio de emenda específica, aprimorando, assim, a técnica legislativa do projeto de lei em comento.

Outrossim, acrescentamos à redação dos §§ 2º e 3º do art. 38-F, que o projeto pretende inserir na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a expressão “desde que produzidos em conformidade com o disposto nesta Lei e nas demais normas pertinentes”, em prol de maior coerência textual e da compatibilidade com as demais normas vigentes.

No tocante ao art. 38-C, a ser inserido na Lei nº 8.080, de 1990, na forma do art. 1º do projeto, observa-se que, à redação do *caput*, encontra-se indevidamente unido o texto do § 1º. Para corrigir o equívoco de formatação, apresentamos a emenda de redação que ora submetemos à apreciação desta Comissão.

Por fim, além dos evidentes méritos do projeto sob análise, não há óbices para a sua aprovação no tocante à constitucionalidade, visto que o inciso XII do art. 24 da Constituição Federal estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde. Da mesma forma, não existem impedimentos quanto à juridicidade.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 474, de 2008, com as emendas que se seguem, declarando-se prejudicada a emenda apresentada pelo Senador Romero Jucá.

EMENDA Nº – CAS (DE REDAÇÃO)

(ao PLS nº 474, de 2008)

Separem-se, no art. 38-C proposto para a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, pelo art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 474, de 2008, os textos correspondentes ao *caput* e ao § 1º do dispositivo.

EMENDA Nº – CAS

(ao PLS nº 474, de 2008)

Dê-se a seguinte redação aos §§ 2º e 3º do art. 38-F proposto para a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, pelo art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 474, de 2008:

“**Art. 1º**

‘**Art. 38-F.**

.....

§ 2º Os documentos produzidos eletronicamente e juntados ao prontuário eletrônico do paciente serão considerados originais para todos os efeitos legais, desde que produzidos em conformidade com o disposto nesta Lei e nas demais normas pertinentes.

§ 3º Os extratos digitais e os documentos digitalizados e juntados ao prontuário eletrônico do paciente têm a mesma força probante dos originais, desde que produzidos em conformidade com o disposto nesta Lei e nas demais normas pertinentes.

.....’ ”

EMENDA Nº – CAS

(ao PLS nº 474, de 2008)

Suprima-se o art. 38-G proposto pelo art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 474, de 2008, para a Lei nº 8.080, de 1990; acrescente-se ao projeto o art. 2º que se segue, renumerando-se o atual como art. 3º; e dê-se à ementa do projeto a seguinte redação:

“Altera as Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 9.656, de 3 de junho de 1998, para dispor sobre a informatização dos serviços de saúde.”

“**Art. 2º** A Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 35-N:

‘**Art. 35-N.** Aplica-se no âmbito da assistência à saúde suplementar, no que couber, o disposto no Título VI da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.’ ”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

EMENDA nº _ CAS

Suprima-se o art.38-G do Projeto de Lei do Senado nº 474, de 2008.

JUSTIFICATIVA

Atualmente a informatização é realidade em todos os ramos das atividades da economia, indústria e comércio. As suas vantagens são indiscutíveis e têm como objetivo dar maior celeridade ao desenvolvimento dos trabalhos e à solução de demandas.

Entretanto, há que se cuidar de alguns aspectos que envolvem segurança e são questões hoje cotidianas. No âmbito da saúde, essa informatização deve vir sempre acompanhada de mecanismos de proteção às informações prestadas pelo paciente para preservar a sua privacidade e intimidade, direitos consagrados no **art.5º, inciso X, da Constituição Federal**.

Especificamente no setor de saúde suplementar é importante assinalar que o órgão regulador das operadoras e seguradoras de saúde - Agência Nacional de Saúde Suplementar – já tem trabalhado para padronizar as informações e implantar a Troca de Informações em Saúde Suplementar-TISS.

Nesse sentido, foram publicadas diversas resoluções sobre o tema, estando em vigor a **Resolução Normativa nº 153, de 29/05/2007**, que *estabelece padrão obrigatório para a troca de informações entre operadoras de planos privados de assistência à saúde e prestadores de serviços de saúde sobre os eventos de saúde, realizados em beneficiários de plano privado de assistência à saúde*.

Além dos normativos exarados pela ANS, convém ressaltar que o setor de saúde suplementar é regulamentado pelas **Leis nºs 9656/98 e 9961/00**, que traçam as diretrizes e normas de organização do setor.

Há que se observar, entretanto, que o **art.38-G do PL** amplia o escopo da Lei nº 8080/90, que trata do setor público de saúde, para aplicar as disposições do ***Título VI – Da Informatização*** ao setor de saúde suplementar, o que poderá gerar confusões e dúvidas sobre a lei aplicável às operadoras de saúde.

Portanto, nada mais razoável e compatível com a boa técnica legislativa que qualquer disposição sobre o setor de saúde suplementar seja feita na Lei nº 9656/98, lei especial que rege aquele setor, e não na Lei nº 8080/90.

Por todas as razões aqui expostas, é patente o imperativo para aprovação da emenda supressiva para excluir o art. 38-G do PLS nº 474/2008.

Senador Romero Jucá



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 474, DE 2008

À Comissão de Legislação e Jurisprudência, Encaminhado
Comunicação e
Sanção da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para
dispor sobre a informatização dos serviços de saúde.
Tratando-se de Projeto de Lei
Exceção, não aplicável a este projeto.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte Título VI:

“TÍTULO VI

DA INFORMATIZAÇÃO

Art. 38-A. O uso de meio eletrônico em prontuário de paciente, assim como no registro, na comunicação, na transmissão e na autorização de procedimento ambulatorial e hospitalar, de internação hospitalar, de resultado e laudo de exame, de receita médica e das demais informações de saúde serão admitidos nos termos desta Lei.

Art. 38-B. O envio de resultado, de laudo, de receita, de guia, de autorização, e o registro de internação, de procedimento ambulatorial e hospitalar e das demais informações de saúde, por meio eletrônico, serão admitidos mediante uso de assinatura eletrônica, sendo obrigatório o cadastramento prévio junto ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 38-C. O Sistema Único de Saúde (SUS) criará cadastro único nacional de usuários, de profissionais de saúde e de unidades de saúde. § 1º O cadastro a que se refere o *caput* abrangerá a totalidade dos cidadãos brasileiros, bem como todos os profissionais de saúde que atuem no País, e os serviços de saúde públicos e privados.

§ 2º Ao cadastrado será atribuído número nacional de identificação.

§ 3º Ao cadastrado será facultado meio de acesso aos sistemas.

§ 4º O cadastramento e o acesso aos sistemas dar-se-ão de modo a preservar o sigilo, a identidade, a integridade e a autenticidade dos registros, das comunicações e dos sistemas.

Art. 38-D. Todas as comunicações e as informações de saúde que transitam entre estabelecimentos, serviços e unidades de saúde de qualquer natureza, públicas ou privadas, com ou sem vínculo com o Sistema Único de Saúde (SUS), serão feitas preferentemente por meio eletrônico.

Art. 38-E. O Sistema Único de Saúde (SUS) desenvolverá e certificará, diretamente ou por intermédio de terceiros, sistema de prontuário eletrônico do paciente.

Art. 38-F. O prontuário eletrônico do paciente deverá usar, preferencialmente, programas de código aberto, acessíveis ininterruptamente por meio da rede mundial de computadores e por intermédio de redes internas e externas, priorizando-se a sua padronização, inclusive a terminológica.

§ 1º Todos os atos de profissionais de saúde registrados no prontuário eletrônico do paciente serão assinados eletronicamente.

§ 2º Os documentos produzidos eletronicamente e juntados ao prontuário eletrônico do paciente serão considerados originais para todos os efeitos legais.

§ 3º Os extratos digitais e os documentos digitalizados e juntados ao prontuário eletrônico do paciente têm a mesma força probante dos originais.

§ 4º O prontuário eletrônico do paciente deverá ser protegido por meio de sistema de criptografia e de segurança de acesso, e armazenado em meio que garanta a preservação, a segurança e a integridade dos dados, a fim de assegurar a privacidade e confidencialidade da informação de saúde dos cidadãos.

Art. 38-G. As disposições deste Título aplicam-se também, no que couber, às operadoras de planos de assistência à saúde, aos planos de saúde e aos seus beneficiários.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos trezentos e sessenta dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O prontuário, do latim *promptuarium*, significa o local onde se guardam as coisas que se pode precisar prontamente, isto é, a qualquer instante.

O prontuário médico é o repositório de informações médicas sobre um paciente. Estas informações são geradas por profissionais de saúde a partir da interação direta com o paciente ou com pessoas que se relacionam diretamente a ele. Tradicionalmente o prontuário é registrado em papel.

O Código de Ética Médica exige do médico a elaboração de um prontuário para cada paciente. Ademais, é assegurado ao paciente o direito de acesso às informações. Assim, modernamente, o prontuário é denominado prontuário do paciente.

O *Computer-based Patient Record Institute* (CPRI), dos Estados Unidos da América, define o prontuário eletrônico como a “informação mantida eletronicamente sobre o estado de saúde e a assistência à saúde recebida por um indivíduo ao longo de sua vida”. Embora tão moderno, ele resgata o primitivo significado desse instrumento, que se caracteriza pelo fornecimento “pronto” das informações requeridas. Por outro lado, a informatização desses registros é um dos mais complexos desafios da informática e da administração em saúde.

Nesse sentido, apesar do interesse crescente no uso da tecnologia de informação em saúde, os países emergentes estão submetidos a barreiras que dificultam a incorporação das mesmas: acesso inadequado às inovações tecnológicas, investimentos escassos com prioridades mal definidas, falta de uma infra-estrutura de comunicações e ausência de uma política governamental dirigida para a informatização. Conseqüentemente, esses países têm menos acesso a essas tecnologias e estão ameaçados de que as mesmas beneficiem apenas a parcela mais rica da população.

Visando a contribuir para impulsionar e universalizar a informatização no setor saúde brasileiro, e, portanto, aumentar a equidade na distribuição dos benefícios que serão gerados ao cidadão, o projeto de lei que ora apresentamos recomenda a adoção do prontuário eletrônico do paciente como padrão para os registros de saúde, bem como estabelece diretrizes para sua implementação.

Sala das Sessões, 11 de dezembro de 2008.



Senadora ROSEANA SARNEY

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990.

Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta lei regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito Público ou privado.

TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade.

Art. 3º A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

TÍTULO II DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

CAPÍTULO I

Dos Objetivos e Atribuições

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

- I - a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;
- II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;
- III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

- I - a execução de ações:
 - a) de vigilância sanitária;
 - b) de vigilância epidemiológica;
 - c) de saúde do trabalhador; e
 - d) de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica;
 - II - a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico;
 - III - a ordenação da formação de recursos humanos na área de saúde;
 - IV - a vigilância nutricional e a orientação alimentar;
 - V - a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho;
 - VI - a formulação da política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção;
 - VII - o controle e a fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse para a saúde;
 - VIII - a fiscalização e a inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano;
 - IX - a participação no controle e na fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
 - X - o incremento, em sua área de atuação, do desenvolvimento científico e tecnológico;
 - XI - a formulação e execução da política de sangue e seus derivados.
- § 1º Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo:
- I - o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo; e

II - o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde.

§ 2º Entende-se por vigilância epidemiológica um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos.

§ 3º Entende-se por saúde do trabalhador, para fins desta lei, um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, abrangendo:

I - assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho;

II - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), em estudos, pesquisas, avaliação e controle dos riscos e agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho;

III - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador;

IV - avaliação do impacto que as tecnologias provocam à saúde;

V - informação ao trabalhador e à sua respectiva entidade sindical e às empresas sobre os riscos de acidentes de trabalho, doença profissional e do trabalho, bem como os resultados de fiscalizações, avaliações ambientais e exames de saúde, de admissão, periódicos e de demissão, respeitados os preceitos da ética profissional;

VI - participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas;

VII - revisão periódica da listagem oficial de doenças originadas no processo de trabalho, tendo na sua elaboração a colaboração das entidades sindicais; e

VIII - a garantia ao sindicato dos trabalhadores de requerer ao órgão competente a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores.

CAPÍTULO II

Dos Princípios e Diretrizes

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;

IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;

VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;

VII - utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;

VIII - participação da comunidade;

IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:

a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;

b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;

X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico;

XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;

XII - capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e

XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

CAPÍTULO III

Da Organização, da Direção e da Gestão

Art. 8º As ações e serviços de saúde, executados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), seja diretamente ou mediante participação complementar da iniciativa privada, serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada em níveis de complexidade crescente.

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;

II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

Art. 10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.

§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância.

§ 2º No nível municipal, o Sistema Único de Saúde (SUS), poderá organizar-se em distritos de forma a integrar e articular recursos, técnicas e práticas voltadas para a cobertura total das ações de saúde.

Art. 11 (Vetado).

Art. 12. Serão criadas comissões intersetoriais de âmbito nacional, subordinadas ao Conselho Nacional de Saúde, integradas pelos Ministérios e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil.

Parágrafo único. As comissões intersetoriais terão a finalidade de articular políticas e programas de interesse para a saúde, cuja execução envolva áreas não compreendidas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 13. A articulação das políticas e programas, a cargo das comissões intersetoriais, abrangerá, em especial, as seguintes atividades:

- I - alimentação e nutrição;
- II - saneamento e meio ambiente;
- III - vigilância sanitária e farmacoepidemiologia;
- IV - recursos humanos;
- V - ciência e tecnologia; e
- VI - saúde do trabalhador.

Art. 14. Deverão ser criadas Comissões Permanentes de integração entre os serviços de saúde e as instituições de ensino profissional e superior.

Parágrafo único. Cada uma dessas comissões terá por finalidade propor prioridades, métodos e estratégias para a formação e educação continuada dos recursos humanos do Sistema Único de Saúde (SUS), na esfera correspondente, assim como em relação à pesquisa e à cooperação técnica entre essas instituições.

CAPÍTULO IV Da Competência e das Atribuições

Seção I Das Atribuições Comuns

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

- I - definição das instâncias e mecanismos de controle, avaliação e de fiscalização das ações e serviços de saúde;
- II - administração dos recursos orçamentários e financeiros destinados, em cada ano, à saúde;

III - acompanhamento, avaliação e divulgação do nível de saúde da população e das condições ambientais;

IV - organização e coordenação do sistema de informação de saúde;

V - elaboração de normas técnicas e estabelecimento de padrões de qualidade e parâmetros de custos que caracterizam a assistência à saúde;

VI - elaboração de normas técnicas e estabelecimento de padrões de qualidade para promoção da saúde do trabalhador;

VII - participação de formulação da política e da execução das ações de saneamento básico e colaboração na proteção e recuperação do meio ambiente;

VIII - elaboração e atualização periódica do plano de saúde;

IX - participação na formulação e na execução da política de formação e desenvolvimento de recursos humanos para a saúde;

X - elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS), de conformidade com o plano de saúde;

XI - elaboração de normas para regular as atividades de serviços privados de saúde, tendo em vista a sua relevância pública;

XII - realização de operações externas de natureza financeira de interesse da saúde, autorizadas pelo Senado Federal;

XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;

XIV - implementar o Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados;

XV - propor a celebração de convênios, acordos e protocolos internacionais relativos à saúde, saneamento e meio ambiente;

XVI - elaborar normas técnico-científicas de promoção, proteção e recuperação da saúde;

XVII - promover articulação com os órgãos de fiscalização do exercício profissional e outras entidades representativas da sociedade civil para a definição e controle dos padrões éticos para pesquisa, ações e serviços de saúde;

XVIII - promover a articulação da política e dos planos de saúde;

XIX - realizar pesquisas e estudos na área de saúde;

XX - definir as instâncias e mecanismos de controle e fiscalização inerentes ao poder de polícia sanitária;

XXI - fomentar, coordenar e executar programas e projetos estratégicos e de atendimento emergencial.

Seção II
Da Competência

Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

I - formular, avaliar e apoiar políticas de alimentação e nutrição;

II - participar na formulação e na implementação das políticas:

a) de controle das agressões ao meio ambiente;

b) de saneamento básico; e

c) relativas às condições e aos ambientes de trabalho;

III - definir e coordenar os sistemas:

a) de redes integradas de assistência de alta complexidade;

b) de rede de laboratórios de saúde pública;

c) de vigilância epidemiológica; e

d) vigilância sanitária;

IV - participar da definição de normas e mecanismos de controle, com órgão afins, de agravos sobre o meio ambiente ou dele decorrentes, que tenham repercussão na saúde humana;

V - participar da definição de normas, critérios e padrões para o controle das condições e dos ambientes de trabalho e coordenar a política de saúde do trabalhador;

VI - coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica;

VII - estabelecer normas e executar a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo a execução ser complementada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;

VIII - estabelecer critérios, parâmetros e métodos para o controle da qualidade sanitária de produtos, substâncias e serviços de consumo e uso humano;

IX - promover articulação com os órgãos educacionais e de fiscalização do exercício profissional, bem como com entidades representativas de formação de recursos humanos na área de saúde;

X - formular, avaliar, elaborar normas e participar na execução da política nacional e produção de insumos e equipamentos para a saúde, em articulação com os demais órgãos governamentais;

XI - identificar os serviços estaduais e municipais de referência nacional para o estabelecimento de padrões técnicos de assistência à saúde;

XII - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

XIII - prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o aperfeiçoamento da sua atuação institucional;

XIV - elaborar normas para regular as relações entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e os serviços privados contratados de assistência à saúde;

XV - promover a descentralização para as Unidades Federadas e para os Municípios, dos serviços e ações de saúde, respectivamente, de abrangência estadual e municipal;

XVI - normatizar e coordenar nacionalmente o Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados;

XVII - acompanhar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde, respeitadas as competências estaduais e municipais;

XVIII - elaborar o Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS, em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal;

XIX - estabelecer o Sistema Nacional de Auditoria e coordenar a avaliação técnica e financeira do SUS em todo o Território Nacional em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal. (Vide Decreto nº 1.651, de 1995)

Parágrafo único. A União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional.

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

I - promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde;

II - acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema Único de Saúde (SUS);

III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;

IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

b) de vigilância sanitária;

c) de alimentação e nutrição; e

d) de saúde do trabalhador;

V - participar, junto com os órgãos afins, do controle dos agravos do meio ambiente que tenham repercussão na saúde humana;

VI - participar da formulação da política e da execução de ações de saneamento básico;

VII - participar das ações de controle e avaliação das condições e dos ambientes de trabalho;

VIII - em caráter suplementar, formular, executar, acompanhar e avaliar a política de insumos e equipamentos para a saúde;

IX - identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional;

X - coordenar a rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros, e gerir as unidades que permaneçam em sua organização administrativa;

XI - estabelecer normas, em caráter suplementar, para o controle e avaliação das ações e serviços de saúde;

XII - formular normas e estabelecer padrões, em caráter suplementar, de procedimentos de controle de qualidade para produtos e substâncias de consumo humano;

XIII - colaborar com a União na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;

XIV - o acompanhamento, a avaliação e divulgação dos indicadores de morbidade e mortalidade no âmbito da unidade federada.

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;

IV - executar serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

b) vigilância sanitária;

c) de alimentação e nutrição;

d) de saneamento básico; e

e) de saúde do trabalhador;

V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;

VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;

VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;

VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;

IX - colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;

X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;

XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;

XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

Art. 19. Ao Distrito Federal competem as atribuições reservadas aos Estados e aos Municípios.

CAPÍTULO V

Do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

Art. 19-A. As ações e serviços de saúde voltados para o atendimento das populações indígenas, em todo o território nacional, coletiva ou individualmente, obedecerão ao disposto nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

Art. 19-B. É instituído um Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, componente do Sistema Único de Saúde – SUS, criado e definido por esta Lei, e pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, com o qual funcionará em perfeita integração. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

Art. 19-C. Caberá à União, com seus recursos próprios, financiar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

Art. 19-D. O SUS promoverá a articulação do Subsistema instituído por esta Lei com os órgãos responsáveis pela Política Indígena do País. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

Art. 19-E. Os Estados, Municípios, outras instituições governamentais e não-governamentais poderão atuar complementarmente no custeio e execução das ações. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

Art. 19-F. Dever-se-á obrigatoriamente levar em consideração a realidade local e as especificidades da cultura dos povos indígenas e o modelo a ser adotado para a atenção à saúde indígena, que se deve pautar por uma abordagem diferenciada e global, contemplando os aspectos de assistência à saúde, saneamento básico, nutrição, habitação, meio ambiente, demarcação de terras, educação sanitária e integração institucional. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

Art. 19-G. O Subsistema de Atenção à Saúde Indígena deverá ser, como o SUS, descentralizado, hierarquizado e regionalizado. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

§ 1º O Subsistema de que trata o caput deste artigo terá como base os Distritos Sanitários Especiais Indígenas. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

§ 2º O SUS servirá de retaguarda e referência ao Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, devendo, para isso, ocorrer adaptações na estrutura e organização do SUS nas regiões onde residem as populações indígenas, para propiciar essa integração e o atendimento necessário em todos os níveis, sem discriminações. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

§ 3º As populações indígenas devem ter acesso garantido ao SUS, em âmbito local, regional e de centros especializados, de acordo com suas necessidades, compreendendo a atenção primária, secundária e terciária à saúde. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

Art. 19-H. As populações indígenas terão direito a participar dos organismos colegiados de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas de saúde, tais como o Conselho Nacional de Saúde e os Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, quando for o caso. (Incluído pela Lei nº 9.836, de 1999)

CAPÍTULO VI
DO SUBSISTEMA DE ATENDIMENTO E INTERNAÇÃO DOMICILIAR
(Incluído pela Lei nº 10.424, de 2002)

Art. 19-I. São estabelecidos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, o atendimento domiciliar e a internação domiciliar. (Incluído pela Lei nº 10.424, de 2002)

§ 1º Na modalidade de assistência de atendimento e internação domiciliares incluem-se, principalmente, os procedimentos médicos, de enfermagem, fisioterapêuticos, psicológicos e de assistência social, entre outros necessários ao cuidado integral dos pacientes em seu domicílio. (Incluído pela Lei nº 10.424, de 2002)

§ 2º O atendimento e a internação domiciliares serão realizados por equipes multidisciplinares que atuarão nos níveis da medicina preventiva, terapêutica e reabilitadora. (Incluído pela Lei nº 10.424, de 2002)

§ 3º O atendimento e a internação domiciliares só poderão ser realizados por indicação médica, com expressa concordância do paciente e de sua família. (Incluído pela Lei nº 10.424, de 2002)

CAPÍTULO VII
DO SUBSISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DURANTE O
TRABALHO DE PARTO, PARTO E PÓS-PARTO IMEDIATO
(Incluído pela Lei nº 11.108, de 2005)

Art. 19-J. Os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde - SUS, da rede própria ou conveniada, ficam obrigados a permitir a presença, junto à parturiente, de 1 (um) acompanhante durante todo o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato. (Incluído pela Lei nº 11.108, de 2005)

§ 1º O acompanhante de que trata o caput deste artigo será indicado pela parturiente. (Incluído pela Lei nº 11.108, de 2005)

§ 2º As ações destinadas a viabilizar o pleno exercício dos direitos de que trata este artigo constarão do regulamento da lei, a ser elaborado pelo órgão competente do Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 11.108, de 2005)

Art. 19-L. (VETADO) (Incluído pela Lei nº 11.108, de 2005)

TÍTULO III
DOS SERVIÇOS PRIVADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE

CAPÍTULO I
Do Funcionamento

Art. 20. Os serviços privados de assistência à saúde caracterizam-se pela atuação, por iniciativa própria, de profissionais liberais, legalmente habilitados, e de pessoas jurídicas de direito privado na promoção, proteção e recuperação da saúde.

Art. 21. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

Art. 22. Na prestação de serviços privados de assistência à saúde, serão observados os princípios éticos e as normas expedidas pelo órgão de direção do Sistema Único de Saúde (SUS) quanto às condições para seu funcionamento.

Art. 23. É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou de capitais estrangeiros na assistência à saúde, salvo através de doações de organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas, de entidades de cooperação técnica e de financiamento e empréstimos.

§ 1º Em qualquer caso é obrigatória a autorização do órgão de direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), submetendo-se a seu controle as atividades que forem desenvolvidas e os instrumentos que forem firmados.

§ 2º Excetuam-se do disposto neste artigo os serviços de saúde mantidos, em finalidade lucrativa, por empresas, para atendimento de seus empregados e dependentes, sem qualquer ônus para a seguridade social.

CAPÍTULO II Da Participação Complementar

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá fundamentar seu ato em demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade de execução dos serviços contratados.

§ 2º Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

§ 3º (Vetado).

§ 4º Aos proprietários, administradores e dirigentes de entidades ou serviços contratados é vedado exercer cargo de chefia ou função de confiança no Sistema Único de Saúde (SUS).

TÍTULO IV DOS RECURSOS HUMANOS

Art. 27. A política de recursos humanos na área da saúde será formalizada e executada, articuladamente, pelas diferentes esferas de governo, em cumprimento dos seguintes objetivos:

I - organização de um sistema de formação de recursos humanos em todos os níveis de ensino, inclusive de pós-graduação, além da elaboração de programas de permanente aperfeiçoamento de pessoal;

II - (Vetado)

III - (Vetado)

IV - valorização da dedicação exclusiva aos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS).

Parágrafo único. Os serviços públicos que integram o Sistema Único de Saúde (SUS) constituem campo de prática para ensino e pesquisa, mediante normas específicas, elaboradas conjuntamente com o sistema educacional.

Art. 28. Os cargos e funções de chefia, direção e assessoramento, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), só poderão ser exercidas em regime de tempo integral.

§ 1º Os servidores que legalmente acumulam dois cargos ou empregos poderão exercer suas atividades em mais de um estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 2º O disposto no parágrafo anterior aplica-se também aos servidores em regime de tempo integral, com exceção dos ocupantes de cargos ou função de chefia, direção ou assessoramento.

Art. 29. (Vetado).

Art. 30. As especializações na forma de treinamento em serviço sob supervisão serão regulamentadas por Comissão Nacional, instituída de acordo com o art. 12 desta Lei, garantida a participação das entidades profissionais correspondentes.

TÍTULO V DO FINANCIAMENTO

CAPÍTULO I Dos Recursos

Art. 31. O orçamento da seguridade social destinará ao Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com a receita estimada, os recursos necessários à realização de suas finalidades, previstos em proposta elaborada pela sua direção nacional, com a participação dos órgãos da Previdência Social e da Assistência Social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 32. São considerados de outras fontes os recursos provenientes de:

I - (Vetado)

II - Serviços que possam ser prestados sem prejuízo da assistência à saúde;

III - ajuda, contribuições, doações e donativos;

IV - alienações patrimoniais e rendimentos de capital;

V - taxas, multas, emolumentos e preços públicos arrecadados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); e

VI - rendas eventuais, inclusive comerciais e industriais.

§ 1º Ao Sistema Único de Saúde (SUS) caberá metade da receita de que trata o inciso I deste artigo, apurada mensalmente, a qual será destinada à recuperação de viciados.

§ 2º As receitas geradas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) serão creditadas diretamente em contas especiais, movimentadas pela sua direção, na esfera de poder onde forem arrecadadas.

§ 3º As ações de saneamento que venham a ser executadas supletivamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), serão financiadas por recursos tarifários específicos e outros da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e, em particular, do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

§ 4º (Vetado).

§ 5º As atividades de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde serão co-financiadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelas universidades e pelo orçamento fiscal, além de recursos de instituições de fomento e financiamento ou de origem externa e receita própria das instituições executoras.

§ 6º (Vetado).

CAPÍTULO II

Da Gestão Financeira

Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

§ 1º Na esfera federal, os recursos financeiros, originários do Orçamento da Seguridade Social, de outros Orçamentos da União, além de outras fontes, serão administrados pelo Ministério da Saúde, através do Fundo Nacional de Saúde.

§ 2º (Vetado).

§ 3º (Vetado).

§ 4º O Ministério da Saúde acompanhará, através de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação aprovada da aplicação dos recursos repassados a Estados e Municípios. Constatada a malversação, desvio ou não aplicação dos recursos, caberá ao Ministério da Saúde aplicar as medidas previstas em lei.

Art. 34. As autoridades responsáveis pela distribuição da receita efetivamente arrecadada transferirão automaticamente ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), observado o critério do parágrafo único deste artigo, os recursos financeiros correspondentes às dotações consignadas no Orçamento da Seguridade Social, a projetos e atividades a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Parágrafo único. Na distribuição dos recursos financeiros da Seguridade Social será observada a mesma proporção da despesa prevista de cada área, no Orçamento da Seguridade Social.

Art. 35. Para o estabelecimento de valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, será utilizada a combinação dos seguintes critérios, segundo análise técnica de programas e projetos:

I - perfil demográfico da região;

II - perfil epidemiológico da população a ser coberta;

III - características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área;

IV - desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior;

V - níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais;

VI - previsão do plano quinquenal de investimentos da rede;

VII - ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo.

§ 1º Metade dos recursos destinados a Estados e Municípios será distribuída segundo o quociente de sua divisão pelo número de habitantes, independentemente de qualquer procedimento prévio.

§ 2º Nos casos de Estados e Municípios sujeitos a notório processo de migração, os critérios demográficos mencionados nesta lei serão ponderados por outros indicadores de crescimento populacional, em especial o número de eleitores registrados.

§ 3º (Vetado).

§ 4º (Vetado).

§ 5º (Vetado).

§ 6º O disposto no parágrafo anterior não prejudica a atuação dos órgãos de controle interno e externo e nem a aplicação de penalidades previstas em lei, em caso de irregularidades verificadas na gestão dos recursos transferidos.

CAPÍTULO III Do Planejamento e do Orçamento

Art. 36. O processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.

§ 1º Os planos de saúde serão a base das atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), e seu financiamento será previsto na respectiva proposta orçamentária.

§ 2º É vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos planos de saúde, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde.

Art. 37. O Conselho Nacional de Saúde estabelecerá as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços em cada jurisdição administrativa.

Art. 38. Não será permitida a destinação de subvenções e auxílios a instituições prestadoras de serviços de saúde com finalidade lucrativa.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 39. (Vetado).

§ 1º (Vetado).

§ 2º (Vetado).

§ 3º (Vetado).

§ 4º (Vetado).

§ 5º A cessão de uso dos imóveis de propriedade do Inamps para órgãos integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS) será feita de modo a preservá-los como patrimônio da Seguridade Social.

§ 6º Os imóveis de que trata o parágrafo anterior serão inventariados com todos os seus acessórios, equipamentos e outros

§ 7º (Vetado).

§ 8º O acesso aos serviços de informática e bases de dados, mantidos pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, será assegurado às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde ou órgãos congêneres, como suporte ao processo de gestão, de forma a permitir a gerência informatizada das contas e a disseminação de estatísticas sanitárias e epidemiológicas médico-hospitalares.

Art. 40. (Vetado)

Art. 41. As ações desenvolvidas pela Fundação das Pioneiras Sociais e pelo Instituto Nacional do Câncer, supervisionadas pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), permanecerão como referencial de prestação de serviços, formação de recursos humanos e para transferência de tecnologia.

Art. 42 (Vetado)

Art. 43. A gratuidade das ações e serviços de saúde fica preservada nos serviços públicos contratados, ressalvando-se as cláusulas dos contratos ou convênios estabelecidos com as entidades privadas.

Art. 44. (Vetado).

Art. 45. Os serviços de saúde dos hospitais universitários e de ensino integram-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados.

§ 1º Os serviços de saúde de sistemas estaduais e municipais de previdência social deverão integrar-se à direção correspondente do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme seu âmbito de atuação, bem como quaisquer outros órgãos e serviços de saúde.

§ 2º Em tempo de paz e havendo interesse recíproco, os serviços de saúde das Forças Armadas poderão integrar-se ao Sistema Único de Saúde (SUS), conforme se dispuser em convênio que, para esse fim, for firmado.

Art. 46. o Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecerá mecanismos de incentivos à participação do setor privado no investimento em ciência e tecnologia e estimulará a transferência de tecnologia das universidades e institutos de pesquisa aos serviços de saúde nos Estados, Distrito Federal e Municípios, e às empresas nacionais.

Art. 47. O Ministério da Saúde, em articulação com os níveis estaduais e municipais do Sistema Único de Saúde (SUS), organizará, no prazo de dois anos, um sistema nacional de informações em saúde, integrado em todo o território nacional, abrangendo questões epidemiológicas e de prestação de serviços.

Art. 48. (Vetado).

Art. 49. (Vetado).

Art. 50. Os convênios entre a União, os Estados e os Municípios, celebrados para implantação dos Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde, ficarão rescindidos à proporção que seu objeto for sendo absorvido pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 51. (Vetado).

Art. 52. Sem prejuízo de outras sanções cabíveis, constitui crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas (Código Penal, art. 315) a utilização de recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) em finalidades diversas das previstas nesta lei.

Art. 53. (Vetado).

Art. 54. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 55. São revogadas a Lei nº. 2.312, de 3 de setembro de 1954, a Lei nº. 6.229, de 17 de julho de 1975, e demais disposições em contrário.

Brasília, 19 de setembro de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

FERNANDO COLLOR
Alcení Guerra

~~Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 20.9.1990~~

(Às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; e de Assuntos Sociais, em decisão terminativa)

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 12/12/2008.

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 474, de 2008, que altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a informatização dos serviços de saúde.

RELATOR: Senador **WELLINGTON SALGADO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 474, de 2008, de autoria da Senadora Roseana Sarney, *altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a informatização dos serviços de saúde*, com o objetivo de criar o prontuário eletrônico do paciente no Sistema Único de Saúde (SUS) e estabelecer diretrizes para sua implementação.

A proposição dispõe sobre o uso de meio eletrônico na elaboração de prontuário de paciente, bem como sobre a informatização do registro, da comunicação, da transmissão e da autorização de procedimento ambulatorial e hospitalar, de internação hospitalar, de resultado e laudo de exame, de receita médica e das demais informações de saúde.

O projeto prevê, também, o envio por meio eletrônico, mediante o uso de assinatura eletrônica, de resultado, de laudo, de receita, de guia, de autorização, e o registro de internação, de procedimento ambulatorial e

hospitalar, entre outros documentos utilizados no setor de saúde.

Para a consecução desses propósitos, serão criados cadastros nacionais de três tipos diferentes – de usuários, de profissionais de saúde e de unidades de saúde – que irão abranger a totalidade dos cidadãos brasileiros, os profissionais de saúde em atividade no País e os serviços de saúde públicos e privados existentes no território nacional. Aos cadastrados será atribuído número nacional de identificação e será facultado meio de acesso aos sistemas.

De acordo com a proposta, o SUS desenvolverá e certificará, diretamente ou por intermédio de terceiros, sistema de prontuário eletrônico do paciente. O sistema a ser desenvolvido deverá ser padronizado e utilizar, preferencialmente, programas com código aberto, e ser acessível ininterruptamente por meio da rede mundial de computadores.

O prontuário eletrônico do paciente deverá ser protegido mediante sistema de criptografia e de segurança de acesso. As informações serão armazenadas em meio que garanta a preservação, a segurança e a integridade dos dados, a fim de assegurar a privacidade e confidencialidade da informação de saúde dos cidadãos. Ademais, os documentos produzidos eletronicamente e juntados ao prontuário eletrônico do paciente serão considerados originais para todos os efeitos legais.

Por fim, o projeto de lei aplica as suas disposições igualmente ao setor de saúde privado, ou seja, às operadoras de planos de assistência à saúde, aos planos de saúde e aos seus beneficiários.

Quanto à vigência da lei, o projeto estabelece que ela ocorra um ano após a data de sua publicação.

O PLS foi distribuído às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), e de Assuntos Sociais (CAS). Não foram apresentadas emendas ao projeto. Na sequência, a proposição será analisada pela CAS, em decisão terminativa.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 104-C do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCT opinar sobre proposições que digam respeito à informática e à política nacional de informática.

Por esse motivo, é pertinente avaliar a proposição nesta Comissão, vez que, nas palavras do autor, a proposição busca universalizar a informatização no setor de saúde brasileiro e aumentar a equidade na distribuição dos benefícios desse processo.

A informatização caminha a passos largos no setor de saúde. A exemplo do que acontece na área bancária e financeira, onde o País já atingiu elevado grau de informatização e automação, os benefícios aos usuários são evidentes: eliminação de repetições desnecessárias em termos de registro de informações e de realização de exames e terapias, diminuição de erros médicos, e melhora da qualidade da assistência, por conta da disponibilidade de informações do histórico do paciente, entre outros. Em relação ao sistema de saúde, considerado no seu todo, a racionalização de procedimentos e de custos, bem como a potencialidade de aprimoramento de sua gestão, compensa, com ampla margem, o investimento em informática.

Nesse sentido, cabe ao SUS fomentar esse processo e estabelecer as normas gerais e diretrizes para o desenvolvimento de sistemas de prontuário eletrônico de paciente, bem como criar cadastros, requisitos, modelos e padrões necessários.

Com base no exposto, julgamos que a informatização das ações e dos serviços de saúde, dentro de parâmetros éticos e de respeito à privacidade das pessoas, respaldada por diretrizes tecnológicas apropriadas, é essencial para o aprimoramento dos setores de saúde público e privado.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 474, de 2008.

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, em Reunião Extraordinária, realizada nesta data, aprova o parecer favorável ao Projeto de Lei do Senado nº 474, de 2008.

Sala das Comissões, 03 de março de 2010.

Senador FLEXA RIBEIRO
Presidente da Comissão de Ciência, Tecnologia,
Inovação, Comunicação e Informática

3

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 84, de 2009, que estabelece a dilação no pagamento de prestações de mutuários da Caixa Econômica Federal e dá outras providências.

RELATORA: Senadora ANGELA PORTELA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 84, de 2009, de autoria do Senador RAIMUNDO COLOMBO, que estabelece a dilação no pagamento de prestações de mutuários da Caixa Econômica Federal (Caixa) e dá outras providências.

Seu art. 1º determina que todo mutuário da Caixa que esteja recebendo o seguro-desemprego tenha direito a suspensão do pagamento de suas prestações.

De acordo com o art. 2º, a suspensão do pagamento valerá enquanto o mutuário receber o seguro desemprego, e pelos seis meses seguintes.

Já o art. 3º estabelece que a Caixa deverá refinanciar o valor das prestações não pagas.

O art. 4º constitui a cláusula de vigência.

Em sua justificação, o autor traça um cenário no qual a crise financeira de 2008 provoca dramáticos efeitos sobre a economia brasileira. Sobre esse pano de fundo, afirma que a proposta contribui para uma redução da inadimplência no setor imobiliário, pois permite ao desempregado a tranquilidade de não se preocupar com a prestação de seu imóvel enquanto a atividade econômica retorne ao normal. Para ele, também não faz sentido que o Estado pague um seguro-desemprego de um lado e, de outro, cobre prestações da casa própria financiada pelo próprio governo. Por fim, enfatiza que não se trata de perdão de dívida.

A matéria foi despachada às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Assuntos Sociais (CAS), cabendo a esta última a decisão terminativa.

Findo o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

A CAE aprovou, em 18 de outubro de 2011, relatório do Senador JOSÉ PIMENTEL contrário à proposição, que passou a constituir o Parecer da Comissão.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Sociais, nos termos do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre proposições que digam respeito a relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego, seguridade social e outros assuntos correlatos.

Tendo em vista que o PLS nº 84, de 2009, foi distribuído a esta Comissão para exame em caráter terminativo, incumbe sua apreciação, também, quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa, cabendo consulta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), conforme dispõe o inciso I do art. 101 do Regimento Interno desta Casa.

No tocante à constitucionalidade e juridicidade, o projeto atende aos requisitos formais. Não há empecilho quanto à iniciativa dessa lei por membro do Congresso Nacional, nos termos do art. 61 da Constituição Federal. Também não há óbice quanto à atribuição do Congresso Nacional

para dispor sobre matéria de competência da União, referente a direito do trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, nos termos do art. 22, I e XVI, da Lei Maior.

A proposição também atende ao requisito de juridicidade, apresentada sob a forma de projeto de lei ordinária, espécie normativa adequada ao assunto nela tratado e às normas para elaboração e alteração de leis, previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com exceção, como bem aponta o parecer da CAE, a uma referência equivocada no art. 2º ao *caput* do próprio art. 2º, quando na verdade deve se referir ao art. 1º.

No mérito, entendemos que, antes de mais nada, a proposição perdeu sua oportunidade. De fato, o cenário negativo no qual se baseia simplesmente não se verificou na prática, uma vez que os efeitos da crise de 2008 sobre o Brasil foram relativamente brandos, no contexto internacional, ao mesmo tempo em que a recuperação foi notadamente rápida.

Por outro lado, mesmo que a crise estivesse instalada, a adoção da medida proposta deveria ser ponderada com cautela, pois poderia provocar desequilíbrios entre o ativo e o passivo da instituição financeira, pois geraria um incentivo ao inadimplemento, com conseqüências negativas sobre o agente financeiro. Ademais, é de se questionar se é justo que o desempregado abrigado por essa ferramenta de proteção social, que é o seguro-desemprego, receba o benefício aqui tratado, cuja origem são fundos públicos, enquanto outros grupos, possivelmente ainda mais vulneráveis, não tenham acesso ao mesmo benefício.

Entendemos ainda que o PLS em análise fere o princípio constitucional da igualdade, insculpido no art. 5º da Carta Magna, que afirma que todos são iguais perante a lei, uma vez que privilegia um pequeno grupo de mutuários e a lei não pode em seu processo de formação incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica.

Ademais, deve-se evitar a legalização da inadimplência sob alegação de justiça social, pois tal medida poderia despertar, inclusive, a cultura da impunidade pelo não cumprimento da obrigação contratual.

Também é bastante oportuna a menção do relator na CAE à Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, e institui (art. 20, I) o Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab). Tal fundo garante o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional devida por mutuário do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00. Entendemos que se trata de fórmula mais equilibrada para equacionar a questão.

III – VOTO

Em vista do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 84, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

PARECER Nº , DE 2011

*Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS ,
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 84, de 2009,
que estabelece a dilação no pagamento de
prestações de mutuários da Caixa Econômica
Federal e dá outras providências.*

RELATOR: Senador JOSÉ PIMENTEL

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 84, de 2009, de autoria do Senador RAIMUNDO COLOMBO, que estabelece a dilação no pagamento de prestações de mutuários da Caixa Econômica Federal e dá outras providências.

O art. 1º estabelece que todo mutuário da Caixa Econômica Federal, que estiver recebendo o seguro-desemprego, passa a ter direito a suspensão do pagamento de suas prestações, ao passo que o art. 2º propõe a suspensão do pagamento pelo período em que o mutuário receber o seguro-desemprego, acrescido dos seis meses seguintes, e o art. 3º estabelece que o valor das prestações não pagas deva ser refinanciado pela Caixa Econômica Federal. Por fim, o art. 4º constitui a cláusula de vigência.

De acordo com o autor, a proposta contribui para uma redução da inadimplência no setor ao permitir que o desempregado que se socorre do seguro-desemprego tenha a tranquilidade de não se preocupar com a prestação de seu imóvel durante a fase de transição entre um emprego e outro. Dessa forma, não faz sentido o Estado pagar ao desempregado um seguro-desemprego para garantir seu sustento mínimo e cobrar prestações

da casa própria financiada pelo próprio governo.

A matéria foi despachada às Comissões de Assuntos Econômicos e de Assuntos Sociais, cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O Projeto de Lei do Senado nº 84, de 2009, atende aos preceitos constitucionais de competência e iniciativa do Congresso Nacional e às normas constitucionais específicas sobre a matéria. A proposição também atende ao requisito de juridicidade e às normas para elaboração e alteração de leis, previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, exceto quanto à referência feita no art. 2º ao *caput* do próprio art. 2º, quando na verdade deveria se referir ao art. 1º, o que poderia ser corrigido com uma emenda de redação.

Compete à Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por deliberação do Plenário.

Quanto ao mérito, consideramos que a matéria não é oportuna e nem conveniente, tendo em vista o fato de que vivemos um período do aumento da geração de empregos e da massa salarial e que mecanismos de seguro, inclusive por meio de fundo garantidor, são mais eficientes e socialmente mais justos.

É verdade que a proposta apenas suspende, temporariamente, a obrigação de pagamento das prestações de financiamento imobiliário concedido pela Caixa Econômica Federal para mutuários que estiverem recebendo o seguro-desemprego e pelos seis meses seguintes, como contribuição para o ajuste orçamentário do mutuário, sem, contudo, causar prejuízo financeiro ao contrato, tendo em vista o refinanciamento do saldo devedor.

A preocupação básica do autor reside no fato de que a legislação já autoriza o início do processo de retomada do imóvel após três meses de inadimplência. O art. 21 da Lei nº 8.004, de 1990, prevê que o

procedimento de execução de hipoteca previsto no Decreto-Lei nº 70, de 1966, só pode começar se verificado o atraso de três ou mais prestações, ao passo que o § 2º do art. 26 da Lei nº 9.514, de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências, prevê que o prazo para início dos procedimentos de retomada seja estabelecido em contrato.

Mais que isso, o § 7º do art. 26 da mesma Lei nº 9.514, de 1997, com a redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004, estabelece que decorrido o prazo previsto no contrato, o mutuário será notificado para no prazo de quinze dias pagar a dívida, caso não o faça, o oficial do competente Registro de Imóveis promoverá a averbação, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade em nome do fiduciário, à vista da prova do pagamento por este, do imposto de transmissão *inter vivos* e, se for o caso, do laudêmio.

Todavia, é mais eficiente, pois não se torna um incentivo ao inadimplemento, e socialmente mais justa, a garantia de pagamento aos agentes financeiros da prestação mensal de financiamento habitacional devida pelo mutuário, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, exclusivamente para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) - ([Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011](#)), conforme prevê o inciso I do art. 20 da Lei nº 11.977, de 2009, que trata do Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab) no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida:

“Art. 20. Fica a União autorizada a participar, até o limite de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), de Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab, que terá por finalidades:

I - garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, devida por mutuário final, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais); e ([Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011](#))

II - assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente, e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel para mutuários com renda familiar mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais). ([Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011](#))”

Dessa forma, eventual inadimplência, motivada por

desemprego, não gera descasamento de prazos nos balanços dos agentes financeiros. Ademais, o Fundo Garantidor de Habitação Popular tem obrigações próprias até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio.

Por fim, cabe mencionar que o PLS foi proposto no início da crise financeira internacional que ameaçava a economia brasileira, mas que foi superada graças aos esforços do governo e da sociedade brasileiros, ainda que continue a abater a economia dos países desenvolvidos onde a crise teve origem, o que tornaria o Projeto menos premente, mesmo que ele fosse justo e eficiente, o que não é o caso, como demonstramos acima.

III – VOTO

Em vista do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 84, de 2009.

Sala da Comissão, em 18 de outubro de 2011.

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 84, DE 2009

Estabelece a dilação no pagamento de prestações de mutuários da Caixa Econômica Federal e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL resolve:

Art. 1º Todo mutuário da Caixa Econômica Federal que estiver recebendo o seguro-desemprego passa a ter direito a suspensão do pagamento de suas prestações.

Art. 2º A suspensão citada no *caput* deste artigo valerá pelo período em que o mutuário receber o seguro desemprego, como pelos seis meses seguintes.

Art. 3º O valor das prestações não pagas deverá ser refinanciado pela Caixa Econômica Federal.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A crise econômica internacional já faz sentir seus dramáticos efeitos sobre a economia brasileira. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a produção das fábricas em novembro ficou 5,2 por cento menor que em outubro, quando a produção já havia recuado 2,8 por cento (em dados revisados para baixo). Foi uma queda generalizada com um perfil negativo recorde. Na comparação com 2007, o quadro foi ainda pior. A produção ficou 6,2 por cento abaixo da verificado em novembro de 2007, marcando a queda mais acentuada, nesse tipo de comparação, desde dezembro de 2001.

2

Para o IBGE, o movimento evidencia "um aprofundamento do ritmo de queda da atividade e um alargamento do conjunto de segmentos com decréscimo de produção". Tudo isto implicará necessariamente em uma redução do nível de emprego. Ora, é preciso socorrer os mutuários da caixa Econômica Federal para que neste momento não se aumente a inadimplência no setor, o que seria ainda pior para o conjunto de nossa economia. Poderíamos levar o sistema a um perigoso nível de inadimplência.

Destarte, o objetivo do presente projeto de lei é exatamente permitir que o desempregado, que se socorre do seguro-desemprego, tenha a tranquilidade de não se preocupar com a prestação de seu imóvel durante essa fase de transição até a economia se estabilizar e, assim, ele possa conseguir procurar um novo emprego. Não faz sentido, também, que o Estado por um lado pague a ele um seguro-desemprego, que é para garantir sua sustenção mínima, e cobre dele prestações sobre a casa própria financiada com o mesmo governo. Assim, caracteriza-se não só a justiça social do projeto em comento, mas também a boa lógica econômica. Ainda mais em um momento de crise generalizada.

Por último, enfatize-se que tal dilação, como o próprio nome confirma, é apenas uma espécie de "moratória" pessoal e, de forma nenhuma, um "calote". Desse modo, espero contar com o apoio de meus pares para que a medida tramite da forma mais célere possível.

Senador RAIMUNDO COLOMBO

(Às Comissões de Assuntos Econômicos e de Assuntos Sociais, cabendo à última a decisão terminativa.)

Publicado no **DSF** em 13/03/2008.

4



SENADO FEDERAL
Gab. Senador Eduardo Suplicy

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 563, de 2009, da Senadora Rosalba Ciarlini, que *altera a Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960, para dispor sobre o exercício da profissão de Compositor, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador EDUARDO MATARAZZO SUP LICY

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 563, de 2009, sob exame nesta Comissão, em decisão terminativa, tem por finalidade dispor sobre o exercício da profissão de compositor.

Para tanto, a proposição altera diversos artigos da Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960, que *cria a Ordem dos Músicos do Brasil e dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de músico e dá outras providências*, para que suas disposições alcancem, também, a atividade profissional do compositor.

Ao justificar sua iniciativa, a autora faz referência à audiência pública realizada pela CE com a participação da chamada “velha guarda” da música popular brasileira. Lembra que, na ocasião, vários compositores com mais de 70 anos realçaram as grandes dificuldades por que passam os artistas, sobretudo na idade mais avançada, visto que a categoria não tem aposentadoria própria nem muita clareza sobre os seus direitos trabalhistas, além de se ressentir da falta de reconhecimento legal da sua profissão.

Originalmente distribuído ao exame exclusivo e terminativo

da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), o projeto foi examinado para a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), por força da aprovação de requerimento do então Senador Flávio Arns, que decidiu pela sua aprovação, na forma de Substitutivo.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 90, inciso I, combinado com o disposto no art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Sociais discutir e votar projetos de lei que versem sobre o exercício das profissões.

A disciplina da matéria em análise é de competência legislativa da União (art. 22, XVI, da Constituição Federal – CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF). Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

Em relação ao seu mérito, tampouco há reparos a fazer, pois, como bem ressalta a autora, sua proposta resulta da mobilização de importante segmento dos compositores profissionais, incluindo artistas de origem popular de amplo reconhecimento social. Entre esses, estão compositores já idosos que, apesar de toda a vida dedicada à valorização e ao enriquecimento da cultura brasileira, não veem seus direitos trabalhistas garantidos na velhice.

A forma, porém, que se adotou para reconhecer a profissão de compositor, alterando-se Lei nº 3.857, de 1960, que cria a Ordem dos Músicos do Brasil (OMB) e regulamenta o exercício da profissão de músico, não é a recomendada.

Por introduzir alterações que afetam a organização e o funcionamento da OMB, entendemos que a iniciativa de projeto de lei, por membro do Congresso Nacional, sobre o tema, sofre restrição por parte da Constituição Federal.

Como se sabe, os conselhos profissionais são instituídos com o objetivo de disciplinar (sob os aspectos normatizador e punitivo) e fiscalizar o exercício das profissões regulamentadas por lei, outorgando a seus titulares a **capacidade legal** indispensável à sua admissão ao

**SENADO FEDERAL**

Gab. Senador Eduardo Suplicy

exercício profissional. Cabe também a essas instituições zelar pelo perfeito desempenho ético da profissão.

Exercem, portanto, função pública, uma vez que a fiscalização do exercício profissional está acima dos interesses da corporação e configura interesse da coletividade, constituindo-se, portanto, interesse público. Assim, as atividades desenvolvidas pelos conselhos são típicas do Estado, embora este os tenha “autarquizado”.

Conclui-se, daí, que os conselhos são órgãos integrantes da Administração Pública, já que de outra maneira não poderiam realizar serviços públicos típicos, próprios do Estado.

Sendo assim, a competência de iniciativa de lei que vise a dispor sobre a criação, organização e funcionamento desses conselhos é privativa do Presidente da República, conforme dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, combinado com o art. 84, VI, da Constituição Federal.

Essa constatação não permite a adoção do mecanismo da alteração da Lei nº 3.857, de 1960, para o alcance da finalidade almejada pela autora do projeto em exame.

Ademais, como ressaltado pelo Relator na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, identificaram-se, ainda, alguns equívocos. Ao modificar, por exemplo, o art. 30 da mencionada lei, o parágrafo único do art. 3º da proposição estabelece: *As atribuições constantes das alíneas b, c, e, g e i são extensivas ao compositor*. Ora, a alínea e a que se reporta o mencionado dispositivo refere-se ao exercício do cargo de direção musical nas companhias produtoras de filmes cinematográficos e no Instituto Nacional de Cinema Educativo, impondo-se a reformulação integral do seu texto para acomodar o termo “compositor”. Não bastasse isso, o citado órgão foi extinto em 1966, o que esvazia a possibilidade de alteração da alínea. Assim, nos termos da proposição em análise, o dispositivo alterado seria ineficaz e, portanto, injurídico.

Por essas razões, alinhamo-nos ao proposto pela CE, que apresentou novo texto para a proposta destinada ao reconhecimento da profissão de compositor, em termos semelhantes aos da **Lei nº 12.198, de 14 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o exercício da profissão de repentista**.

III – VOTO

Pelas razões expostas, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 563, de 2009, nos termos do Substitutivo aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 563, de 2009, da Senadora Rosalba Ciarlini, que *altera a Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960, para dispor sobre o exercício da profissão de Compositor, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **PAULO BAUER**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 563, de 2009, de autoria da Senadora Rosalba Ciarlini, visa a dispor sobre o exercício da profissão de compositor. A iniciativa pretende alterar diversos artigos da Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960, que *cria a Ordem dos Músicos do Brasil e dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de músico e dá outras providências*, para que as determinações desse diploma legal passem a alcançar, também, a atividade profissional do compositor.

Em sua justificação, a autora da proposição faz referência à audiência pública realizada pela CE com a participação da chamada “velha guarda” da música popular brasileira. Lembra que, na ocasião, vários compositores com mais de 70 anos realçaram as grandes dificuldades por que passam os artistas, sobretudo na idade mais avançada, visto que a categoria não tem aposentadoria própria nem muita clareza sobre os seus direitos trabalhistas, além de se ressentir da falta de reconhecimento legal da sua profissão.

Originalmente distribuído ao exame exclusivo e terminativo da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), o projeto veio ao exame prévio da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) por força da aprovação de requerimento do então Senador Flávio Arns, a quem de início se entregou a relatoria na CE.

Ressaltamos, aliás, que o presente relatório apenas atualiza o voto

apresentado pelo ex-relator, que não chegou a ser objeto de análise deste Colegiado antes do término da legislatura passada.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão apreciar proposições que versem sobre criações artísticas, matéria de que trata o PLS nº 563, de 2009.

Como bem destaca a autora, em sua justificação, o projeto sob exame resulta da mobilização de importante segmento dos compositores profissionais, incluindo artistas de origem popular de amplo reconhecimento social. Entre esses estão compositores já idosos que, apesar de toda a vida dedicada à valorização e ao enriquecimento da cultura brasileira, não veem seus direitos trabalhistas garantidos na velhice. Há, portanto, que aprofundar o debate sobre o reconhecimento legal da enorme contribuição desses profissionais para a cultura brasileira.

Nesse sentido, o projeto é extremamente meritório e oportuno.

Contudo, julgamos fundamental salientar aspectos relativos à forma adotada pelo projeto para a regulamentação da profissão de compositor. Optou-se pela alteração da Lei nº 3.857, de 1960, que cria a Ordem dos Músicos do Brasil (OMB) e regulamenta o exercício da profissão de músico.

Em linhas gerais, a lei que regulamenta a profissão de músico no Brasil e cria a OMB estabelece que, para exercer o ofício, o profissional deve ser membro da entidade, após admissão por meio de exame, e deve pagar a anuidade no valor estabelecido pela instituição. Em tese, apenas se atendidas essas exigências pode-se trabalhar como músico no País.

Ocorre, entretanto, que, apesar da legislação em vigor, o reconhecimento da OMB como órgão regulamentador da referida profissão vem sendo questionado por importantes segmentos da categoria há algumas décadas. Essas divergências, frequentemente, chegam aos tribunais. E, no âmbito do Poder Judiciário, muitos são os casos em que decisões declaram a inconstitucionalidade da Lei nº 3.857, de 1960.

Registre-se, por oportuno, que a Procuradora-Geral da República, Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira, propôs, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)

nº 183 – 8/800, de acordo com a qual 22 dos 72 artigos dessa lei violam preceitos fundamentais, nomeadamente os incisos IV, IX e XIII do art. 5º da Constituição Federal.

Dessa forma, os fatos acima apresentados desaconselham a adoção do mecanismo da alteração da Lei nº 3.857, de 1960, para o alcance da finalidade almejada pela autora do projeto em exame.

Ademais, identificamos alguns equívocos de natureza formal nessa proposição. Na realidade, ao confeccioná-la, buscou-se simplesmente alterar na Lei nº 3.857, de 1960, os dispositivos que mencionam a expressão “Ordem dos Músicos do Brasil” (com a substituição dessa denominação para “Ordem dos Músicos e Compositores do Brasil”) e a palavra “músico” (substituída pela expressão “músicos e compositores”).

Ao modificar, por exemplo, o art. 30 da mencionada lei, o parágrafo único do art. 3º da proposição estabelece: *As atribuições constantes das alíneas b, c, e, g e i são extensivas ao compositor*. A alínea e a que se reporta o mencionado dispositivo refere-se ao exercício do cargo de direção musical nas companhias produtoras de filmes cinematográficos e no Instituto Nacional de Cinema Educativo, impondo-se a reformulação integral do seu texto para acomodar o termo “compositor”. Não bastasse isso, o citado órgão foi extinto em 1966, o que esvazia a possibilidade de alteração da alínea. Destarte, nos termos da proposição em análise, o dispositivo alterado seria ineficaz e, portanto, injurídico.

Cumpre-nos, dessa forma, destacar que, salvo melhor juízo, na elaboração da proposição ora em comento não foram adequadamente observadas as determinações previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

À luz dos argumentos acima expendidos e tendo em vista a relevância da matéria, propõe-se novo texto para a proposição legislativa destinada ao reconhecimento da profissão de compositor, em termos semelhantes aos da **Lei nº 12.198, de 14 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o exercício da profissão de repentinista**.

III – VOTO

Em virtude do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do

Senado nº 563, de 2009, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 01 – CE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 563, DE 2009

Dispõe sobre o exercício da profissão de compositor.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica reconhecida a atividade de compositor como profissão artística.

Art. 2º Considera-se compositor o autor de obras musicais, com ou sem letra, expressas por qualquer meio ou fixadas em qualquer suporte, tangível ou intangível, conhecido ou que se invente no futuro, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em: 23/08/2011

Senador Roberto Requião, Presidente

Senador Paulo Bauer, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 563, DE 2009

Altera a Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960, para dispor sobre o exercício da profissão de Compositor, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica criada a Ordem dos Músicos e Compositores do Brasil com a finalidade de exercer, em todo o país, a seleção, a disciplina, a defesa da classe e a fiscalização do exercício das profissões de músico e compositor, mantidas as atribuições específicas do sindicato respectivo.

Art. 2º A Ordem dos Músicos e Compositores do Brasil, com forma federativa, compõe-se do Conselho Federal dos Músicos e Compositores e de Conselhos Regionais, dotados de personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e patrimonial.

Art. 3º A Ordem dos Músicos e Compositores do Brasil exercerá sua jurisdição em todo o país, através do Conselho Federal, com sede na capital da República.

.....

2

Art. 4º O Conselho Federal dos Músicos e Compositores será composto de 9 (nove) membros e de igual número de suplentes, brasileiros natos ou naturalizados.

.....

Art. 6º O mandato dos membros do Conselho Federal dos Músicos e Compositores será honorífico e durará 3 (três) anos, renovando-se o terço anualmente, a partir do 4º ano da primeira gestão.

Art. 7º Na primeira reunião ordinária de cada ano do Conselho Federal, será eleita a sua diretoria, que é a mesma da Ordem dos Músicos e Compositores do Brasil, composta de presidente, vice-presidente, secretário-geral, primeiro e segundo secretários e tesoureiros, na forma do regimento.

.....

Art. 11. Os Conselhos Regionais serão compostos de 6 (seis) membros, quando o Conselho tiver até 50 (cinquenta) músicos ou compositores inscritos; de 9 (nove) membros quando tiver até 150 (cento e cinquenta) músicos ou compositores inscritos; de 15 (quinze) membros quando tiver até 300 (trezentos) músicos ou compositores inscritos; e 21 (vinte e um) membros quando exceder desse número.

.....

Art. 13

Parágrafo único. Nos Conselhos Regionais onde o quadro abranger menos de 20 (vinte) músicos ou compositores inscritos, poderão ser suprimidos os cargos de vice-presidente e os de primeiro e segundo secretários, ou alguns desses.

Art. 14

.....

c) fiscalizar o exercício das profissões de que trata esta lei;

.....

h) velar pela conservação da honra e da independência do Conselho e pelo livre exercício legal dos direitos dos músicos e compositores;

.....

Art. 15

.....

c) 2/3 (dois terços) das anuidades pagas pelos músicos e compositores inscritos no Conselho Regional;

3

Art. 16. Os músicos e compositores só poderão exercer a profissão depois de regularmente registrados no órgão competente do Ministério da Cultura e no Conselho Regional dos Músicos e Compositores sob cuja jurisdição estiver compreendido o local de sua atividade.

Art. 17. Aos profissionais registrados de acordo com esta lei, serão entregues as carteiras profissionais que os habilitarão ao exercício da profissão de músico ou de compositor em todo o país.

.....

§2º No caso de o músico ou compositor tiver de exercer temporariamente a sua profissão em outra jurisdição, deverá apresentar a carteira profissional para ser visada pelo presidente do Conselho Regional dessa jurisdição;

§3º Se o músico ou compositor inscrito no Conselho Regional de um Estado passar a exercer por mais de 90 (noventa) dias atividade em outro Estado, deverá requerer inscrição no Conselho Regional da jurisdição deste.

.....

Art. 19

.....

§2º Em matéria disciplinar, o Conselho Regional deliberará de ofício ou em consequência de representação de autoridade, de qualquer músico ou compositor inscritos, ou de pessoa estranha ao Conselho interessada no caso.

.....

Art. 20. Constituem a assembléia geral de cada Conselho Regional os músicos e compositores inscritos, que se achem no pleno gozo de seus direitos e tenham aí a sede principal de sua atividade profissional.

.....

Art. 23

.....

§2º Os músicos e compositores que se encontrarem fora da sede das eleições, por ocasião destas, poderão dar seu voto em dupla sobrecarta, opaca, fechada e remetida pelo correio, sob registro, acompanhada por ofício, com firma reconhecida dirigido ao presidente do Conselho Federal.

.....

§5º As eleições serão feitas por escrutínio secreto, perante o Conselho, podendo quando haja mais de duzentos votantes, determinar-se locais diversos para o recebimento dos votos, permanecendo neste caso,

4

em cada local, dois diretores, músicos ou compositores inscritos, designados pelo Conselho.

.....

Art. 24. Instalada a Ordem dos Músicos e Compositores do Brasil será estabelecido o prazo de 6 (seis) meses para a inscrição daqueles que já se encontrem no exercício da profissão.

.....

Art. 26. A Ordem dos Músicos e Compositores do Brasil instituirá:

.....

Art. 28. É livre o exercício da profissão de músico e compositor, em todo o território nacional, observados o requisito da capacidade técnica e demais condições estipuladas em lei:

.....

f) aos músicos e compositores de qualquer gênero ou especialidade que estejam em atividade profissional devidamente comprovada, na data da publicação da presente lei;

.....

§1º Ao músico e compositor a que se referem as alíneas *f* e *g* deste artigo, será concedido certificado que os habilite ao exercício da profissão.

§2º Os músicos e compositores estrangeiros ficam dispensados das exigências deste artigo, desde que sua permanência no território nacional não ultrapasse o período de 90 (noventa) dias e sejam:

.....

Art. 29. Os músicos e compositores profissionais, para os efeitos desta lei, se classificam em:

a) compositores de música ou letra, erudita ou popular;

.....

Art. 48. O tempo em que o músico ou compositor estiver à disposição do empregador será computado como de trabalho efetivo.

.....

Art. 60. Aos músicos e aos compositores aplicam-se todos os preceitos da legislação de assistência e proteção do trabalho e da previdência social.

.....

Art. 66. Todo contrato de músico ou compositor, ainda que por tempo determinado e a curto prazo, seja qual for a modalidade da remuneração,

5

obriga o desconto e recolhimento das contribuições de previdência social e do imposto sindical por parte dos contratantes.

.....(NR)”

Art. 2º O Capítulo I da Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Capítulo I
Da Ordem dos Músicos e Compositores do Brasil (NR)”

Art. 3º O art. 30 da Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960, passa a vigorar acrescida do seguinte parágrafo único:

“Art. 30

Parágrafo único. As atribuições constantes das alíneas *b*, *c*, *e*, *g* e *i* são extensivas ao compositor.

Art. 4º Fica estabelecido o prazo de 6 (seis) meses, a contar da publicação desta lei, para a inscrição dos compositores que já se encontrem no exercício da profissão.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No dia 9 de dezembro de 2009, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal realizou uma memorável reunião, com audiência pública que contou com a participação da velha guarda da música popular brasileira.

Os depoimentos dos compositores populares, muitos deles com mais de 70 anos de idade, realçaram as grandes dificuldades que sofrem esses artistas, sobretudo na idade mais avançada, sem terem uma aposentadoria própria para a categoria, sem muita clareza sobre os seus direitos trabalhistas e, sobretudo, ressentindo-se do reconhecimento legal da sua profissão para que possam ter mais tranquilidade.

Reconhecendo todas as dificuldades que os compositores externaram, firmei o compromisso de apresentar o presente projeto de lei, que tem por objetivo dar início ao processo legislativo que permita ampliar o debate para a regulamentação da profissão de compositor.

6

O projeto de lei está respaldado nos princípios constitucionais, como tantos outros que já foram apresentados ao Senado Federal para regulamentação de diversas profissões, a exemplo da recente aprovação da regulamentação da profissão de apicultor, de repentista e também dos profissionais de cabine de som, conhecidos por “DJ”.

Em razão da estreita relação entre o músico e o compositor, e também da complexidade em se separar o *compositor de letra* do *compositor de melodia*, optei por propor a alteração da legislação já existente no ordenamento jurídico, para incluir, na Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960, o compositor na lei que regulamenta a profissão de músico, alterando a *Ordem dos Músicos do Brasil* para *Ordem dos Músicos e Compositores do Brasil*.

A iniciativa é, sem nenhuma dúvida, meritória e faz justiça a esses artistas que encantam a todos os brasileiros, mas são tão pouco lembrados em razão da prática de se divulgar o intérprete, mas se desconsiderar o compositor.

Estou certa de que o presente projeto poderá merecer, no curso da sua tramitação, o aprimoramento necessário para que possamos ter uma lei boa e justa, reconhecendo o valor do compositor brasileiro.

Por todas essas razões, peço o apoio dos nobres senadores e senadoras para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senadora **ROSALBA CIARLINI**

7
LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 3.857, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1960.

Cria a Ordem dos Músicos do Brasil
e Dispõe sobre a Regulamentação do
Exercício da Profissão de Músico e dá
outras Providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

Da Ordem dos Músicos do Brasil

Art. 1º Fica criada a Ordem dos Músicos do Brasil com a finalidade de exercer, em todo o país, a seleção, a disciplina, a defesa da classe e a fiscalização do exercício da profissão do músico, mantidas as atribuições específicas do Sindicato respectivo.

Art. 2º A Ordem dos Músicos do Brasil, com forma federativa, compõe-se do Conselho Federal dos Músicos e de Conselhos Regionais, dotados de personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e patrimonial.

Art. 3º A Ordem dos Músicos do Brasil exercerá sua jurisdição em todo o país, através do Conselho Federal, com sede na capital da República.

§ 1º No Distrito Federal e nas capitais de cada Estado haverá um Conselho Regional.

§ 2º Na capital dos Territórios onde haja, pelo menos, 25 (vinte e cinco) músicos, poderá instalar-se um Conselho Regional.

Art. 4º O Conselho Federal dos Músicos será composto de 9 (nove) membros e de igual número de suplentes, brasileiros natos ou naturalizados.

Parágrafo único. Os membros do Conselho Federal serão eleitos por escrutínio secreto e maioria absoluta de votos, em assembléia dos delegados dos Conselhos Regionais.

Art. 5º São atribuições do Conselho Federal:

- a) organizar o seu regimento interno;
- b) aprovar os regimentos internos organizados pelos Conselhos Regionais;
- c) eleger a sua diretoria;

8

d) preservar a ética profissional, promovendo as medidas acauteladoras necessárias;

e) promover quaisquer diligências ou verificações, relativas ao funcionamento dos Conselhos Regionais dos Músicos, nos Estados ou Territórios e Distrito Federal e adotar, quando necessárias, providências convenientes a bem da sua eficiência e regularidade, inclusive a designação de diretoria provisória;

f) propor ao Governo Federal a emenda ou alteração do Regulamento desta lei;

g) expedir as instruções necessárias ao bom funcionamento dos Conselhos Regionais;

h) tomar conhecimento de quaisquer dúvidas suscitadas pelos Conselhos Regionais e dirimí-las;

i) julgar os recursos interpostos das decisões dos Conselhos Regionais;

j) fixar a anuidade a vigorar em cada Conselho Regional, por proposta dêste;

k) aprovar o orçamento;

l) preparar a prestação de contas a ser encaminhada ao Tribunal de Contas.

Art. 6º O mandato dos membros do Conselho Federal dos Músicos será honorífico e durará 3 (três) anos, renovando-se o terço anualmente, a partir do 4º ano da primeira gestão.

Art. 7º Na primeira reunião ordinária de cada ano do Conselho Federal, será eleita a sua diretoria, que é a mesma da Ordem dos Músicos do Brasil, composta de presidente, vice-presidente, secretário-geral, primeiro e segundo secretários e tesoureiros, na forma do regimento.

Art. 8º Ao presidente do Conselho Federal compete a direção do mesmo Conselho, representá-lo ativa e passivamente em juízo ou fora dele e velar pela conservação do decôro e da independência dos Conselhos Regionais dos Músicos e pelo livre exercício legal dos direitos de seus membros.

Art. 9º O secretário-geral terá a seu cargo a secretaria permanente do Conselho Federal.

Art. 10. O patrimônio do Conselho Federal será constituído de:

a) 20% (vinte por cento) pagos pelo Fundo Social Sindical, deduzidos da totalidade da cota ao mesmo atribuída, do imposto sindical pago pelos músicos, na forma do art. 590, da Consolidação das Leis do Trabalho;

b) 1/3 (um terço) da taxa de expedição das carteiras profissionais;

c) 1/3 (um terço) das multas aplicadas pelos Conselhos Regionais;

d) doações e legados;

e) subvenções oficiais;

f) bens e valores adquiridos;

g) 1/3 (um terço) das anuidades percebidas pelos Conselhos Regionais.

Art. 11. Os Conselhos Regionais serão compostos de 6 (seis) membros, quando o Conselho tiver até 50 (cinquenta) músicos inscritos; de 9 (nove) até 150 (cento e cinquenta) músicos inscritos; de 15 (quinze), até 300 (trezentos) músicos inscritos, e 21 (vinte e um), quando exceder desse número.

Art. 12. Os membros dos Conselhos Regionais dos Músicos serão eleitos em escrutínio secreto, em assembléia dos inscritos de cada região que estejam em pleno gozo de seus direitos.

§ 1º As eleições para os Conselhos Regionais serão feitas sem discriminação de cargos, que serão providos na primeira reunião ordinária, de cada ano, dos referidos órgãos.

§ 2º O mandato dos membros dos Conselhos Regionais será honorífico, privativo de brasileiro nato ou naturalizado e durará 3 (três) anos, renovando-se o terço anualmente, a partir do 4º ano da primeira gestão.

Art. 13. A diretoria de cada Conselho Regional será composta de presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários e tesoureiro.

Parágrafo único. Nos Conselhos Regionais onde o quadro abranger menos de 20 (vinte) músicos inscritos, poderão ser suprimidos os cargos de vice-presidente e os de primeiro e segundo secretários, ou alguns destes.

Art. 14. São atribuições dos Conselhos Regionais:

a) deliberar sobre a inscrição e cancelamento no quadro do Conselho cabendo recurso no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência, para o Conselho Federal;

b) manter um registro dos músicos, legalmente habilitados, com exercício na respectiva região;

c) fiscalizar o exercício da profissão de músicos;

d) conhecer, apreciar e decidir sobre os assuntos atinentes à ética profissional impondo as penalidades que couberem;

e) elaborar a proposta do seu regimento interno, submetendo-a à aprovação do Conselho Federal;

f) aprovar o orçamento anual;

g) expedir carteira profissional;

h) velar pela conservação da honra e da independência do Conselho e pelo livre exercício legal dos direitos dos músicos;

i) publicar os relatórios anuais de seus trabalhos e as relações dos profissionais registrados;

10

j) exercer os atos de jurisdição que por lei lhes sejam cometidos;

k) admitir a colaboração dos sindicatos e associações profissionais, nas matérias previstas nas letras anteriores;

l) eleger um delegado-eleitor para a assembléia referida no art. 80 parágrafo único.

Art. 15. O patrimônio dos Conselhos Regionais será constituído de:

a) taxa de inscrição;

b) 2/3 (dois terços) da taxa de expedição de carteiras profissionais;

c) 2/3 (dois terços) das anuidades pagas pelos músicos inscritos no Conselho Regional;

d) 2/3 (dois terços) das multas aplicadas de acôrdo com a alínea "c", do artigo 19;

e) doações e legados;

f) subvenções oficiais;

g) bens e valores adquiridos.

Art. 16. Os músicos só poderão exercer a profissão depois de regularmente registrados no órgão competente do Ministério da Educação e Cultura e no Conselho Regional dos Músicos sob cuja jurisdição estiver compreendido o local de sua atividade.

Art. 17. Aos profissionais registrados de acôrdo com esta lei, serão entregues as carteiras profissionais que os habilitarão ao exercício da profissão de músico em todo o país.

§ 1º A carteira a que alude êste artigo valerá como documento de identidade e terá fé pública;

§ 2º No caso de o músico ter de exercer temporariamente a sua profissão em outra jurisdição, deverá apresentar a carteira profissional para ser visada pelo presidente do Conselho Regional desta jurisdição;

§ 3º Se o músico inscrito no Conselho Regional de um Estado passar a exercer por mais de 90 (noventa) dias atividade em outro estado, deverá requerer inscrição no Conselho Regional da jurisdição dêste.

Art. 18. Todo aquêle que, mediante anúncios, cartazes, placas, cartões comerciais ou quaisquer outros meios de propaganda se propuser ao exercício da profissão de músico, em qualquer de seus gêneros e especialidades, fica sujeito às penalidades aplicáveis ao exercício ilegal da profissão, se não estiver devidamente registrado.

Art. 19. As penas disciplinares aplicáveis são as seguintes:'

a) advertência;

b) censura;

c) multa;

11

d) suspensão do exercício profissional até 30 (trinta) dias;

e) cassação do exercício profissional ad referendum do Conselho Federal.

§ 1º Salvo os casos de gravidade manifesta que exijam aplicação imediata da penalidade mais grave, a imposição das penas obedecerá à gradação deste artigo.

§ 2º Em matéria disciplinar, o Conselho Regional deliberará de ofício ou em consequência de representação de autoridade, de qualquer músico inscrito ou de pessoa estranha ao Conselho, interessada no caso.

§ 3º À deliberação do Conselho precederá, sempre, audiência do acusado sendo-lhe dado defensor no caso de não ser encontrado, ou fôr revel.

§ 4º Da imposição de qualquer penalidade caberá recurso no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência, para o Conselho Federal, sem efeito suspensivo, salvo os casos das alíneas c, d e e, deste artigo, em que o efeito será suspensivo.

§ 5º Além do recurso previsto no parágrafo anterior, não caberá qualquer outro de natureza administrativa ressalvada aos interessados a via judiciária para as ações cabíveis.

§ 6º As denúncias contra membros dos Conselhos Regionais só serão recebidas quando devidamente assinadas e acompanhadas da indicação de elementos comprobatórios do alegado.

Art. 20. Constituem a assembléia geral de cada Conselho Regional os músicos inscritos, que se achem no pleno gozo de seus direitos e tenham aí a sede principal de sua atividade profissional.

Parágrafo único. A assembléia geral será dirigida pelo presidente e os secretários do Conselho Regional respectivo.

Art. 21. À assembléia geral compete:

I - discutir e votar o relatório e contas da diretoria, devendo, para esse fim, reunir-se ao menos uma vez por ano, sendo, nos anos em que se tenha de realizar a eleição do Conselho Regional, de 30 (trinta) a 45 (quarenta e cinco) dias antes da data fixada para essa eleição;

II - autorizar a alienação de imóveis do patrimônio do Conselho;

III - elaborar e alterar a tabela de emolumentos cobrados pelos serviços prestados ad referendum do Conselho Federal;

IV - deliberar sobre as questões ou consultas submetidas à sua decisão pelo Conselho ou pela diretoria.

V - eleger um delegado e um suplente para a eleição dos membros e suplentes do Conselho Federal.

12

Art. 22. A assembléia geral, em primeira convocação reunir-se-á com a maioria absoluta de seus membros e em segunda convocação, com qualquer número de membros presentes.

Parágrafo único. As deliberações serão tomadas por maioria de votos dos presentes.

Art. 23 O voto é pessoal e obrigatório em toda eleição, salvo doença ou ausência comprovada plenamente.

§ 1º Por falta injustificada à eleição incorrerá o membro do Conselho na multa de Cr\$200,00 (duzentos cruzeiros) dobrada na reincidência.

§ 2º Os músicos que se encontrarem fora da sede das eleições, por ocasião destas, poderão dar seu voto em dupla sobrecarta, opaca, fechada e remetida pelo correio, sob registro, acompanhada por ofício, com firma reconhecida dirigido ao presidente do Conselho Federal.

§ 3º Serão computadas as cédulas recebidas com as formalidades do parágrafo precedente, até o momento de encerrar-se a votação. A sobrecarta maior será aberta pelo presidente do Conselho, que depositará a sobrecarta menor na urna sem violar o segredo do voto;

§ 4º As eleições serão anunciadas no órgão oficial e em jornal de grande circulação, com 30 (trinta) dias de antecedência.

§ 5º As eleições serão feitas por escrutínio secreto, perante o Conselho, podendo quando haja mais de duzentos votantes, determinar-se locais diversos para o recebimento dos votos, permanecendo neste caso, em cada local, dois diretores ou músicos inscritos, designados pelo Conselho.

§ 6º Em cada eleição, os votos serão recebidos durante 6 (seis) horas contínuas, pelo menos.

Art. 24. Instalada a Ordem dos Músicos do Brasil será estabelecido o prazo de 6 (seis) meses para a inscrição daqueles que já se encontrem no exercício da profissão.

Art. 25. O músico que, na data da publicação desta lei, estiver, há mais de seis meses, sem exercer atividade musical, deverá comprovar o exercício anterior da profissão de música, para poder registrar-se na Ordem dos Músicos do Brasil.

Art. 26. A Ordem dos Músicos do Brasil instituirá:

- a) cursos de aperfeiçoamento profissional;
- b) concursos;
- c) prêmios de viagens no território nacional e no exterior;
- d) bolsas de estudos;
- e) serviços de cópia de partituras sinfônicas dramáticas, premiados em concurso.

13

Art. 27. O Poder Executivo providenciará a entrega ao Conselho Federal dos Músicos, logo após a publicação da presente lei, de 40% (quarenta por cento) pagos pelo fundo social, sindical, deduzidos da totalidade da quota atribuída ao mesmo, do impôsto sindical pago pelos músicos na forma do artigo 590 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Parágrafo único. A instalação da Ordem dos Músicos do Brasil será promovida por uma comissão composta de um representante do Ministério da Educação e Cultura, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da União dos Músicos do Brasil, da Escola Nacional de Música, da Academia Brasileira de Música e 2 (dois) representantes das entidades sindicais.

CAPÍTULO II

Das condições para o exercício profissional

Art. 28. É livre o exercício da profissão de músico, em todo o território nacional, observados o requisito da capacidade técnica e demais condições estipuladas em lei;

a) aos diplomados pela Escola Nacional de Música da Universidade do Brasil ou por estabelecimentos equiparados ou reconhecidos;

b) aos diplomados pelo Conservatório Nacional de Canto Orfeônico;

c) aos diplomados por conservatórios, escolas ou institutos estrangeiros de ensino superior de música, legalmente reconhecidos, desde que tenham revalidados os seus diplomas no país na forma da lei;

d) aos professores catedráticos e aos maestros de renome internacional que dirijam ou tenham dirigido orquestras ou câoros oficiais;

e) aos alunos dos dois ultimos anos, dos cursos de composição, regência ou de qualquer instrumento da Escola Nacional de Música ou estabelecimentos equiparados ou reconhecidos;

f) aos músicos de qualquer gênero ou especialidade que estejam em atividade profissional devidamente comprovada, na data da publicação da presente lei;

g) os músicos que forem aprovados em exame prestado perante banca examinadora, constituída de três especialistas, no mínimo, indicados pela Ordem e pelos sindicatos de músicos do local e nomeados pela autoridade competente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

§ 1º Aos músicos a que se referem as alíneas f e g dêste artigo será concedido certificado que os habilite ao exercício da profissão.'

14

§ 2º Os músicos estrangeiros ficam dispensados das exigências dêste artigo, desde que sua permanência no território nacional não ultrapasse o período de 90 (noventa) dias e sejam:

- a) compositores de música erudita ou popular;
- b) regentes de orquestra sinfônica, ópera, bailado ou cântico, de comprovada competência;
- c) integrantes de conjuntos orquestrais, operísticos, folclóricos, populares ou típicos;
- d) pianistas, violinistas, violoncelistas, cantores ou instrumentistas virtuosos de outra especialidade, a critério do órgão instituído pelo art. 27 desta lei.

Art. 29. Os músicos profissionais para os efeitos desta lei, se classificam em:

- a) compositores de música erudita ou popular;
- b) regentes de orquestras sinfônicas, óperas, bailados, operetas, orquestras mistas, de salão, ciganas, jazz, jazz-sinfônico, conjuntos corais e bandas de música;
- c) diretores de orquestras ou conjuntos populares;
- d) instrumentais de todos os gêneros e especialidades;
- e) cantores de todos os gêneros e especialidades;
- f) professores particulares de música;
- g) diretores de cena lírica;
- h) arranjadores e orquestradores;
- i) copistas de música.

Art. 30. Incumbe privativamente ao compositor de música erudita e ao regente:

- a) exercer cargo de direção nos teatros oficiais de ópera ou bailado;
- b) exercer cargos de direção musical nas estações de rádio ou televisão;
- c) exercer cargo de direção musical nas fábricas ou empresas de gravações fonomecânicas;
- d) ser consultor técnico das autoridades civis e militares em assuntos musicais;
- e) exercer cargo de direção musical nas companhias produtoras de filmes cinematográficos e do Instituto Nacional de Cinema Educativo;
- f) dirigir os conjuntos musicais contratados pelas companhias nacionais de navegação;
- g) ser diretor musical das fábricas de gravações fonográficas;
- h) dirigir a seção de música das bibliotecas públicas;
- i) dirigir estabelecimentos de ensino musical;

15

- j) ser diretor técnico dos teatros de ópera ou bailado e dos teatros musicados;
- k) ser diretor musical da seção pesquisas folclóricas do Museu Nacional do Índio;
- l) ser diretor musical das orquestras sinfônicas oficiais e particulares;
- m) ensaiar e dirigir orquestras sinfônicas;
- n) preparar e dirigir espetáculos teatrais de ópera bailado ou opereta;
- o) ensaiar e dirigir conjuntos corais ou folclóricos;
- p) ensaiar e dirigir bandas de música;
- q) ensaiar e dirigir orquestras populares;
- r) lecionar matérias teóricas musicais a domicílio ou em estabelecimentos de ensino primário, secundário ou superior, regularmente organizados.

§ 1º É obrigatória a inclusão do compositor de música erudita e regente nas comissões artísticas e culturais de ópera, bailado ou quaisquer outras de natureza musical;

§ 2º Na localidade em que não houver compositor de música erudita ou regente, será permitido o exercício das atribuições previstas neste artigo a profissional diplomado em outra especialidade musical.

Art. 31. Incumbe privativamente ao diretor de orquestra ou conjunto popular:

- a) assumir a responsabilidade da eficiência artística do conjunto;
- b) ensaiar e dirigir orquestras ou conjuntos populares.

Parágrafo único. O diretor de orquestra ou conjuntos populares, a que se refere este artigo, deverá ser diplomado em composição e regência pela Escola Nacional de Música ou estabelecimento equiparado ou reconhecido.

Art. 32. Incumbe privativamente ao cantor:

- a) realizar recitais individuais;
- b) participar como solista, de orquestras sinfônicas ou populares;
- c) participar de espetáculos de ópera ou operetas;
- d) participar de conjuntos corais ou folclóricos;
- e) lecionar, a domicílio ou em estabelecimento de ensino regularmente organizado, a matéria de sua especialidade, se portador de diploma do Curso de Formação de Professores da Escola Nacional de Música ou de estabelecimento do ensino equiparado ou reconhecido.

Art. 33. Incumbe privativamente ao instrumentista:

- a) realizar recitais individuais;

16

- b) Participar como solista de orquestras sinfônicas ou populares;
- c) integrar conjuntos de música de câmara;
- d) participar de orquestras sinfônicas, dramáticas, religiosas ou populares, ou de bandas de música;
- e) ser acompanhador, se organista, pianista, violinista ou acordeonista;
- f) lecionar, a domicílio ou em estabelecimento de ensino regularmente organizado, o instrumento de sua especialidade, se portador de diploma do Curso de Formação de Professores da Escola Nacional de Música ou estabelecimento equiparado ou reconhecido.

§ 1º As atribuições constantes das alíneas c, d, e, f, g, h, k, o e q do art. 30 são extensivas aos profissionais de que trata este artigo.

§ 2º As atribuições referidas neste artigo são extensivas ao compositor, quando instrumentista.

Art. 34. Ao diplomado em matérias musicais teóricas compete lecionar a domicílio ou em estabelecimentos de ensino regularmente organizados, a disciplina de sua especialidade.

Art. 35. Somente os portadores de diploma do Curso de Formação de Professores da Escola Nacional de Música, do Curso de Professor do Conservatório Nacional de Canto Orfeônico ou de estabelecimentos equiparados ou reconhecidos poderão lecionar as matérias das escolas primárias e secundárias.

Art. 36. Somente os portadores de diploma do Curso de Formação de Professores da Escola Nacional de Música ou estabelecimentos equiparados ou reconhecidos poderão lecionar as matérias das escolas de ensino superior.

Art. 37. Ao diplomado em declamação lírica incumbe, privativamente, ensaiar, dirigir e montar óperas e operetas.

Parágrafo único. As atribuições constantes deste artigo são extensivas aos estrangeiros portadores de diploma de metteur - en - scène ou régisseur.

Art. 38. Incumbe privativamente ao arranjador ou orquestrador:

- a) fazer arranjos musicais de qualquer gênero para coral, orquestra sinfônica, conjunto de câmara e banda de música;
- b) fazer arranjos, para conjuntos populares ou regionais;
- c) fazer o fundo musical de programas montados em emissoras de rádio ou televisão e em gravações fonomecânicas.

Art. 39. Incumbe ao copista:

- a) executar trabalhos de cópia de música;
- b) fazer transposição de partituras e partes de orquestra.

17

Art. 40. É condição essencial para o provimento de cargo público privativo de músico o cumprimento pelo candidato das disposições desta lei.

Parágrafo único. No provimento de cargo público privativo de músico terá preferência, em igualdade de condições, o músico diplomado.

CAPÍTULO III

Da duração do trabalho

Art. 41. A duração normal do trabalho dos músicos não poderá exceder de 5 (cinco) horas, excetuados os casos previstos nesta lei.

§ 1º O tempo destinado aos ensaios será computado no período de trabalho.

§ 2º Com exceção do destinado à refeição, que será de 1 (uma) hora, os demais intervalos que se verificarem, na duração normal do trabalho ou nas prorrogações serão computados como de serviço efetivo.

Art. 42. A duração normal do trabalho poderá ser elevada:

I - a 6 (seis) horas, nos estabelecimentos de diversões públicas, tais como - cabarés, buates, dancings, táxi-dancings, salões de danças e congêneres, onde atuem 2 (dois) ou mais conjuntos.

II - excepcionalmente, a 7 (sete) horas, nos casos de força maior, ou festejos populares e serviço reclamado pelo interesse nacional.

§ 1º A hora de prorrogação, nos casos previstos do item II deste artigo, será remunerada com o dobro do valor do salário normal.

§ 2º Em todos os casos de prorrogação do período normal de trabalho, haverá obrigatoriamente, um intervalo para repouso de 30 (trinta) minutos, no mínimo.

§ 3º As prorrogações de caráter permanente deverão ser precedidas de homologação da autoridade competente.

Art. 43. Nos espetáculos de ópera, bailado e teatro musicado, a duração normal do trabalho, para fins de ensaios, poderá ser dividida em dois períodos, separados por intervalo de várias horas, em benefício do rendimento artístico e desde que a tradição e a natureza do espetáculo assim o exijam.

Parágrafo único. Nos ensaios gerais, destinados à censura oficial, poderá ser excedida a duração normal do trabalho.

Art. 44. Nos espetáculos de teatro musicado, como revista, opereta e outros gêneros semelhantes, os músicos receberão uma diária por sessão excedente das normais.

Art. 45. O músico das empresas nacionais de navegação terá um horário especial de trabalho, devendo participar, obrigatoriamente, de orquestra ou como solista:

18

- a) nas horas do almoço ou jantar;
- b) das 21 às 22 horas;
- c) nas entradas e saídas dos portos, desde que esse trabalho seja executado depois das 7 e antes das 22 horas.

Parágrafo único. O músico de que trata este artigo ficará dispensado de suas atividades durante as permanências das embarcações nos portos, desde que não hajam passageiros a bordo.

Art. 46. A cada período de seis dias consecutivos de trabalho corresponderá um dia de descanso obrigatório e remunerado, que constará do quadro de horário afixado pelo empregador.

Art. 47. Em seguida a cada período diário de trabalho, haverá um intervalo de 11 (onze) horas, no mínimo, destinado ao repouso.

Art. 48. O tempo em que o músico estiver à disposição do empregador será computado como de trabalho efetivo.

CAPÍTULO IV

Do trabalho dos músicos estrangeiros

Art. 49. As orquestras, os conjuntos musicais, os cantores e concertistas estrangeiros só poderão exhibir-se no território nacional, a juízo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias depois de legalizada sua permanência no país, na forma da legislação vigente.

§ 1º As orquestras, os conjuntos musicais e os cantores de que trata este artigo só poderão exhibir-se:

- a) em teatros, como atração artística;
- b) em empresas de radiodifusão e de televisão, em cassinos, buates e demais estabelecimentos de diversão, desde que tais empresas ou estabelecimentos contratem igual, número de profissionais brasileiros, pagando-lhes remuneração de igual valor.

§ 2º Ficam dispensados da exigência constante da parte final da alínea b, do parágrafo anterior as empresas e os estabelecimentos que mantenham orquestras, conjuntos, cantores e concertistas nacionais.

§ 3º As orquestras, os conjuntos musicais, os cantores e concertistas de que trata este artigo não poderão exercer atividades profissionais diferentes daquelas para o exercício das quais tenham vindo ao país.

Art. 50. Os músicos estrangeiros aos quais se refere o § 2º do art. 1º desta lei poderão trabalhar sem o registro na Ordem dos Músicos do Brasil, criada pelo art. 27,

desde que tenham sido contratados na forma do art. 7º, alínea d, do Decreto-lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945.

Art. 51. Terminados os prazos contratuais e desde que não haja acôrdo em contrário, os empresários ficarão obrigados a reconduzir os músicos estrangeiros aos seus pontos de origem.

Art. 52. Os músicos devidamente registrados no país, só trabalharão nas orquestras estrangeiras, em caráter provisório e em caso de força maior ou de enfermidade comprovada de qualquer dos componentes das mesmas não podendo o substituto em nenhuma hipótese, perceber proventos inferiores ao do substituído.

Art. 53. Os contratos celebrados com os músicos estrangeiros somente serão registrados no órgão competente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, depois de provada a realização do pagamento pelo contratante da taxa de 10% (dez por cento) sobre o valor do contrato e o recolhimento da mesma ao Banco do Brasil em nome da Ordem dos Músicos do Brasil e do sindicato local, em partes iguais.

Parágrafo único. No caso de contratos celebrados com base, total ou parcialmente, em percentagens de bilheteria, o recolhimento previsto será feito imediatamente após o término de cada espetáculo.

CAPÍTULO V

Da fiscalização do trabalho

Art. 54. Para os efeitos da execução e, conseqüentemente, da fiscalização do trabalho dos músicos, os empregadores são obrigados:

a) a manter afixado, em lugar visível, no local de trabalho, quadro discriminativo do horário dos músicos em serviço;

b) a possuir livro de registro de empregados destinado às anotações relativas à identidade, inscrição na Ordem dos Músicos do Brasil, número da carteira profissional, data de admissão e saída, condições de trabalho, férias e obrigações da lei de acidentes do trabalho, nacionalização, além de outras estipuladas em lei.

Art. 55. A fiscalização do trabalho dos músicos, ressalvada a competência privativa da Ordem dos Músicos do Brasil quanto ao exercício profissional, compete, no Distrito Federal, ao Departamento Nacional do Trabalho, e, nos Estados e Territórios, às respectivas Delegacias Regionais, obedecidas as normas fixadas pelos artigos 626 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho.

20

CAPÍTULO VI

Das penalidades

Art. 56. O infrator de qualquer dispositivo desta lei será punido com a multa de Cr\$1.000,00 (um mil cruzeiros) a Cr\$10.000,00 (dez mil cruzeiros), de acordo com a gravidade da infração e a juízo da autoridade competente, aplicada em dobro, na reincidência.

Art. 57. A oposição do empregador sob qualquer pretexto, à fiscalização dos preceitos desta lei constitui infração grave, passível de multa de Cr\$10.000,00 (dez mil cruzeiros) aplicada em dobro, na reincidência.

Parágrafo único. No caso de habitual infração dos preceitos desta lei será agravada a penalidade podendo, inclusive ser determinada a interdição do estabelecimento ou suspensão da atividade exercida em qualquer local pelo empregador.

Art. 58. O processo de autuação, por motivo de infração dos dispositivos reguladores do trabalho do músico, constantes desta lei, assim como o dos recursos apresentados pelas partes autuadas obedecerá às normas constantes do Título VII, da Consolidação das Leis do Trabalho.

CAPÍTULO VII

Disposições Gerais e Transitórias

Art. 59. Consideram-se empresas empregadoras para os efeitos desta lei:

- a) os estabelecimentos comerciais, teatrais e congêneres, bem como as associações recreativas, social, ou desportivas;
- b) os estúdios de gravação, radiodifusão, televisão ou filmagem;
- c) as companhias nacionais de navegação;
- d) toda organização ou instituição que explore qualquer gênero de diversão, franqueada ao público, ou privativa de associados.

Art. 60. Aos músicos profissionais aplicam-se todos os preceitos da legislação de assistência e proteção do trabalho, assim como da previdência social.

Art. 61. Para os fins desta lei, não será feita nenhuma distinção entre o trabalho do músico e do artista músico a que se refere o Decreto número 5.492, de 16 de julho de 1928, e seu Regulamento, desde que este profissional preste serviço efetivo ou transitório a empregador, sob a dependência deste e mediante qualquer forma de remuneração ou salário, inclusive "cachet" pago com continuidade.

21

Art. 62. Salvo o disposto no artigo 1º, § 2º, será permitido o trabalho do músico estrangeiro, respeitadas as exigências desta lei, desde que não exista no país profissional habilitado na especialidade.

Art. 63. Os contratantes de quaisquer espetáculos musicais deverão preencher os necessários requisitos legais e efetuar, no ato do contrato, um depósito no Banco do Brasil, à ordem da autoridade competente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da importância igual a uma semana dos ordenados de todos os profissionais contratados.

§ 1º Quando não houver na localidade agência do Banco do Brasil, o depósito será efetuado na Coletoria Federal.

§ 2º O depósito a que se refere este artigo somente poderá ser levantado por ordem da autoridade competente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, mediante provas de quitação do pagamento das indenizações decorrentes das leis de proteção ao trabalho das taxas de seguro sobre acidentes do trabalho, das contribuições de previdência social e de outras estabelecidas por lei.

Art. 64. Os músicos serão segurados obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes excetuados os das empresas de navegação que se filiarão ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos.

§ 1º Os músicos cuja atividade fôr exercida sem vínculo de emprego contribuirão obrigatoriamente sobre salário-base fixado, em cada região do país, de acordo com o padrão de vida local, pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, mediante proposta do Instituto e ouvido o Serviço Atuarial do Ministério.

§ 2º O salário-base será fixado para vigorar por um ano, considerando-se prorrogado por mais um ano, se finda a vigência, não houver sido alterado.

Art. 65. Na aplicação dos dispositivos legais relativos à nacionalização do trabalho, será apenas computado, quanto às orquestras, o total dos músicos a serviço da empresa, para os efeitos do art. 354 e respectivo parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 66. Todo contrato de músicos profissionais ainda que por tempo determinado e a curto prazo seja qual fôr a modalidade da remuneração, obriga ao desconto e recolhimento das contribuições de previdência social e do imposto sindical, por parte dos contratantes.

Art. 67. Os componentes das orquestras ou conjuntos estrangeiros não poderão se fazer representar por substitutos, sem a prévia concordância do contratante, salvo motivo de força maior, devidamente comprovado importando em inadimplemento contratual a ausência ao trabalho sem o consentimento referido.

Art. 68. Nenhum contrato de músico, orquestra ou conjunto nacional e estrangeiro, será registrado sem o comprovante do pagamento do Imposto Sindical devido em razão de contrato anterior.

22

Art. 69. Os contratos dos músicos deverão ser encaminhados, para fins de registro, ao órgão competente do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, diretamente pelos interessados ou pelos respectivos órgãos de classe, que poderão apresentar as impugnações que julgarem cabíveis.

Art. 70. Serão nulos de pleno direito quaisquer acordos destinados a burlar os dispositivos desta lei, sendo vedado por motivo de sua vigência, aos empregadores rebaixar salários ou demitir empregados.

Art. 71. A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 72. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 22 de dezembro de 1960; 139º da Independência e 72º da República.

(À Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 12/12/2009.

5

PARECER Nº , DE 2012

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, ao Projeto de Lei do Senado nº 78, de 2010, do Senador Raimundo Colombo, que *altera os arts. 2º e 17 da Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, para incluir o menor aprendiz entre os beneficiários do Projovem e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 78, de 2010, do Senador Raimundo Colombo altera a Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, que dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, para incluir entre os beneficiários do programa os menores aprendizes.

A iniciativa reduz de 15 para 14 anos, a idade para participação no referido programa; de 18 para 14 anos, a idade mínima para receber o auxílio financeiro do PROJOVEM; e, estabelece que jovens, a partir de 16 anos, se contratados na condição de aprendiz, conforme o art. 403 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho, receberão o auxílio previsto na Lei nº 11.692, de 2008. Condições de manutenção do auxílio, relacionadas ao desempenho e à frequência escolar, são explicitadas nos incisos I e II do referido parágrafo único.

Na justificação do projeto, o autor afirma que é necessário incentivar o jovem que trabalha, estuda e ajuda no sustento de sua família.

O projeto foi discutido pela Comissão de Educação Cultura e

Esporte onde recebeu parecer pela sua rejeição, apontando inadequações técnicas, em especial a impropriedade de cumulação da bolsa do PROJOVEM com o contrato de aprendizagem.

Não foram oferecidas emendas à proposta.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 90, inciso I, combinado com o disposto no art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Sociais discutir e votar projetos de lei que versem sobre relações de trabalho.

Sob o aspecto formal, não vislumbramos óbice algum de natureza constitucional no projeto. A disciplina da matéria é de competência legislativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal – CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, caput, da CF). Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

Todavia, no mérito, ainda que compreendendo os nobres propósitos do autor, o projeto não pode prosperar. A iniciativa pretende legislar sobre matéria já disciplinada convenientemente pela legislação em vigor e, se aprovado, acabaria por trazer prejuízo aos cidadãos e conflito de normas jurídicas.

O trabalho do menor aprendiz, com o qual o projeto pretende cumular a bolsa do PROJOVEM, hoje está disciplinado, minuciosamente, nos arts. 428 e seguintes da CLT.

Contrato de aprendizagem é um contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de quatorze e menor de vinte e quatro anos, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência, as tarefas necessárias a essa formação.

O contrato de aprendizagem não poderá ser estipulado por mais

de 2 anos, sendo que essa restrição não se aplica aos aprendizes com deficiência. Ao aprendiz, salvo condição mais favorável, será garantido o salário mínimo hora.

Por sua vez, o PROJOVEM destina-se a promover a inclusão social dos jovens brasileiros de 18 a 29 anos que, apesar de alfabetizados, não concluíram o ensino fundamental, buscando sua re-inserção na escola e no mundo do trabalho, de modo a propiciar-lhes oportunidades de desenvolvimento humano e exercício efetivo da cidadania.

Preparar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda são os principais objetivos do ProJovem Trabalhador. Podem participar do programa os jovens desempregados com idades entre 18 e 29 anos, e que sejam membros de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

O ProJovem Trabalhador unificou os programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. Os participantes recebem um auxílio mensal de R\$ 100,00, durante seis meses, mediante comprovação de frequência nos cursos de capacitação. Os cursos de qualificação serão de 350 horas/aula.

O programa é desenvolvido em parceria com os estados, sociedade civil e iniciativa privada e visa a estimular e fomentar a geração de oportunidades de trabalho, negócios, inserção social e visão empreendedora.

O Projeto de Lei do Senado nº 78, de 2010, pretende combinar o contrato de aprendizagem com o PROJOVEM, que se destina a atender jovens em situação de desemprego involuntário, sob o argumento que os jovens que estão trabalhando e estudando devem ser incentivados.

Ora, certo que deve ser louvado tal esforço. Os recursos para programas combate a pobreza, todavia, do qual é um exemplo o PROJOVEM, são sempre escassos e não podem ser destinados aqueles que não estão em situação de extremo risco, sob pena de contingenciamento da sua capacidade de atuação em favor das pessoas em situação de real necessidade.

A natureza dos dois institutos é, como se vê, distinta e destina-se

a diferentes objetivos. Criar uma norma que tente combiná-los acabaria por comprometer o bom funcionamento de ambos.

III – VOTO

Em vista do exposto, nosso voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 78, de 2010.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 78, DE 2010

Altera os arts. 2º e 17 da Lei nº 11.692 de 10 de junho de 2008, para incluir o menor aprendiz entre os beneficiários do Projovem e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 11.692 de 10 de junho de 2008 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º O Projovem, destinado a jovens de 14 (quatorze) a 29 (vinte e nove) anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano, será desenvolvido por meio das seguintes modalidades:

.....

.....(NR)”

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 11.692 de 10 de junho de 2008 passa a vigorar com a seguinte redação:

2

“Art. 17. O Projovem Trabalhador atenderá a jovens com idade entre 14 (quatorze) e 29 (vinte e nove) anos, em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até 1 (um) salário-mínimo, nos termos do regulamento.

Parágrafo único. O jovem menor de (16) dezesseis anos, contratado na condição de aprendiz, conforme o art. 403 do Decreto-Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho, receberá o auxílio financeiro previsto nesta lei, desde que matriculado em estabelecimento de ensino fundamental ou médio e que cumpra as seguintes condições:

I - O desempenho escolar do menor será acompanhado, na forma do regulamento, pela escola, que deverá notificar o empregador das notas, da frequência e do comportamento do aluno.

II - A insuficiência das notas, a falta de frequência à escola e a aplicação de medida disciplinar de suspensão ou de expulsão da escola serão motivos para a suspensão do pagamento do benefício. (NR)”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei tem por finalidade incentivar a contratação dos menores de dezesseis anos e maiores de quatorze, na condição de aprendizes, conforme disposto no Decreto-Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

A Constituição Federal permite o trabalho do menor de dezesseis anos e maior de quatorze desde que na condição de aprendiz. Este dispositivo foi então introduzido na CLT, que procurou regulamentar todos os aspectos da atividade do menor aprendiz, enfatizando a necessidade da continuidade dos estudos do menor.

Apesar de tais dispositivos, que regulamentaram o trabalho do menor aprendiz, foram aprovados há quase dez anos (Lei nº 10.097 de 19 de dezembro de 2000), não houve nenhum tipo de incentivo para que o emprego do menor aprendiz fosse

3

efetivamente implementado. O art. 429 da CLT, modificado pela referida Lei, prevê inclusive que todos os estabelecimentos são obrigados a matricular aprendizes, nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, ao equivalente entre cinco e quinze por cento dos trabalhadores que exerçam funções que demandem formação profissional.

Há uma parcela da nossa população que precisa e deseja trabalhar, sem abandonar os estudos. As iniciativas do Governo Federal, consolidadas na Lei nº 11.692 de 10 de junho de 2008, destinam-se a jovens de quinze a vinte e nove anos, em quatro modalidades, com a oferta de um auxílio financeiro mensal.

No caso do Projovem Tabalhador, o público proposto pela Lei em vigor é o jovem de dezoito a vinte e nove anos em situação de desemprego. A proposta deste Projeto de Lei é ampliar o público do Projovem, incluindo o menor aprendiz como passível de recebimento do auxílio financeiro.

Tal medida tem o propósito de incentivar o jovem que, por algum motivo qualquer, trabalha e estuda, isto é exerce uma dupla jornada, que auxilia no sustento de sua família e se mantém longe das drogas e de outros tipos de criminalidade. O Estado deve prestigiar e valorizar este tipo de comportamento, que deve servir de exemplo para todos, principalmente para aqueles convivem próximos a este jovem, levando-os a seguir um caminho de honestidade e esforço.

Portanto, trata-se de uma medida de incentivo do bom exemplo, para que a sociedade não fique refém de medidas paliativas tomadas *a posteriori* quando talvez seja muito tarde.

Em vista dos argumentos que apresentamos, solicitamos aos nossos Pares a aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões,

Senador **RAIMUNDO COLOMBO**

4

*Legislação Citada***LEI Nº 11.692, DE 10 DE JUNHO DE 2008.**[Conversão da MPv nº 411-07](#)

Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela [Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005](#), passa a reger-se, a partir de 1º de janeiro de 2008, pelo disposto nesta Lei.

Art. 2º O Projovem, destinado a jovens de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano, será desenvolvido por meio das seguintes modalidades:

- I - Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo;
- II - Projovem Urbano;
- III - Projovem Campo - Saberes da Terra; e
- IV - Projovem Trabalhador.

Art. 17. O Projovem Trabalhador atenderá a jovens com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos, em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até 1 (um) salário-mínimo, nos termos do regulamento.

DECRETO-LEI Nº 5.452, DE 1º DE MAIO DE 1943[Vide texto compilado](#)

Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho, que a este decreto-lei acompanha, com as alterações por ela introduzidas na legislação vigente.

.....

Art. 403. É proibido qualquer trabalho a menores de dezesseis anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos. [\(Redação dada pela Lei nº 10.097, de 19.12.2000\)](#)

Parágrafo único. O trabalho do menor não poderá ser realizado em locais prejudiciais à sua formação, ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e em horários e locais que não permitam a frequência à escola. [\(Redação dada pela Lei nº 10.097, de 19.12.2000\)](#)

a) revogada; [\(Redação dada pela Lei nº 10.097, de 19.12.2000\)](#)

b) revogada. [\(Redação dada pela Lei nº 10.097, de 19.12.2000\)](#)

.....

Art. 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional. [\(Redação dada pela Lei nº 10.097, de 19.12.2000\)](#)

a) revogada; [\(Redação dada pela Lei nº 10.097, de 19.12.2000\)](#)

b) revogada. [\(Redação dada pela Lei nº 10.097, de 19.12.2000\)](#)

§ 1º-A. O limite fixado neste artigo não se aplica quando o empregador for entidade sem fins lucrativos, que tenha por objetivo a educação profissional. [\(Incluído pela Lei nº 10.097, de 19.12.2000\)](#)

§ 1º As frações de unidade, no cálculo da percentagem de que trata o caput, darão lugar à admissão de um aprendiz. [\(Incluído pela Lei nº 10.097, de 19.12.2000\)](#)

(À Comissão de Educação, Cultura e Esporte e de Assuntos Sociais, cabendo à última a decisão terminativa.)

Publicado no **DSF**, em 25/03/2010.

PARECER Nº , DE 2011

DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, ao Projeto de Lei do Senado nº 78, de 2010, do Senador Raimundo Colombo, que *altera os arts. 2º e 17 da Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, para incluir o menor aprendiz entre os beneficiários do Projovem e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora **ANA RITA**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão de Educação, Cultura e Esporte o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 78, de 2010, do Senador Raimundo Colombo.

Vazada em três artigos, a proposição altera, conforme seu art. 1º, o art. 2º da Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, que dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. A alteração proposta tem a finalidade de reduzir, de 15 anos para 14 anos, a idade para participação no referido programa.

O art. 2º do projeto reduz, de 18 anos para 14 anos, a idade mínima para receber o auxílio financeiro de que trata o art. 6º da Lei nº 11.692, de 2008. Além de alterar, com essa finalidade, o *caput* do art. 17 da lei, o projeto acrescenta-lhe parágrafo único com dois incisos, estabelecendo que jovens a partir de 16 anos, se contratados na condição de aprendiz, conforme o art. 403 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que *aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*, receberão o auxílio previsto na Lei nº 11.692, de 2008. Condições de manutenção do auxílio, relacionadas ao desempenho e à frequência escolar, são explicitadas nos incisos I e II do referido parágrafo único.

Assim, o Projovem Trabalhador passará a atender jovens de idades entre 14 anos e 29 anos, em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até um salário mínimo, nos termos do regulamento.

O art. 3º do projeto dispõe que a lei proposta deve entrar em vigor na data de sua publicação.

Na justificação do projeto, o autor lembra que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) procura regulamentar os diversos aspectos da atividade do menor aprendiz, enfatizando a continuidade de seus estudos. Apesar de passados quase dez anos da publicação da Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000, que altera dispositivos da CLT pertinentes à questão, não houve progressos relevantes na sua implementação.

O projeto será apreciado também pela Comissão de Assuntos Sociais, em caráter terminativo.

Não foram oferecidas emendas à proposta.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Educação, Cultura e Esporte opinar sobre proposições que versem sobre normas gerais sobre educação e assuntos correlatos, o que legitima a apreciação do PLS nº 78, de 2010, por este Colegiado.

De acordo com a Constituição Federal, em seu art. 7º, inciso XXXIII, está proibida a contratação de menores de 16 anos para qualquer trabalho, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos. No art. 227, § 3º, da Lei Maior, é reforçada a idade mínima de 14 anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII. O inciso III do § 3º do art. 227 também dá garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola.

Assim, percebe-se que a antiga condição que permitia o trabalho de jovens a partir de 12 anos, antes da Carta Magna de 1988, caiu por terra. Nosso poder constituinte originário superou a questão relativa à ratificação da Convenção nº 138, de 1973, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que defende a idade mínima para o menor trabalhador no patamar de dezesseis anos. Entende-se, hoje, que essa disposição é inalterável por emenda à Constituição, a teor do art. 60, § 4º, IV.

A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – também acompanha esses desenvolvimentos, do ponto de vista da interpretação jurídica sistêmica.

A redação proposta pelo art 2º do PLS não nos parece adequada. Ele cumula dois dispositivos da CLT em um amálgama de pouco acerto. O art. 403

da CLT diz que “é proibido qualquer trabalho a menores de dezesseis anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos.”. Seu parágrafo único complementa: “O trabalho do menor não poderá ser realizado em locais prejudiciais à sua formação, ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e em horários e locais que não permitam a frequência à escola.”.

O Projeto de Lei do Senado nº 78, de 2010, estende para quinze anos o período de bolsa, dos 14 anos aos 29 anos. Vale salientar que essa bolsa não pode ser comparada com o contrato de aprendizagem, definido no art. 428, da CLT, e válido de 14 anos aos 24 anos, confusão aparentemente suscitada pelo projeto ao citar o art. 403, da CLT, no seu parágrafo único, com incisos retirados de incisos do art. 433, do mesmo documento legal.

Nossa leitura desse dispositivo, em função do exposto, e pugnando pela proteção da infância e da adolescência, leva-nos a constatar que não há necessidade de reduzir a idade dos beneficiários das bolsas oferecidas pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, como proposto pelo projeto em análise. Além disso, por criar despesa para a União, viola regra constitucional, a teor do art. 61, I, “b”.

Pedagogicamente, o citado dispositivo é inadequado por mencionar “suspensão ou expulsão” de escola, o que pode ser interpretado como contradição ao direito que tem o estudante de não ser privado da frequência escolar.

III – VOTO

Em vista do exposto, nosso voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 78, de 2010.

Sala da Comissão, em: 20 de setembro de 2010

Senador Roberto Requião, Presidente

Senadora Ana Rita, Relatora

6

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 55, de 2011, do Senador Vital do Rego, que *dispõe sobre o exercício da profissão de Agente de Turismo*.

RELATOR: Senador **RODRIGO ROLLEMBERG**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 55, de 2011, que *dispõe sobre o exercício da profissão de Agente de Turismo*, de autoria do Senador Vital do Rego.

A proposição busca regulamentar o exercício da profissão de agente de turismo, para tanto:

- a), estabelece os requisitos para o exercício da profissão em seu art. 2º;
- b) descreve as funções específicas da profissão em seu art. 3º;
- c) dispõe sobre o registro profissional em seus arts. 4º e 5º;
- d) fixa jornada de trabalho de quarenta horas semanais em seu art. 6º e em seu art. 7º e, por fim;
- e) institui o dia 22 de abril como dia nacional do agente de turismo.

A matéria foi lida em 21 de fevereiro de 2011 e remetida *incontinenti* a esta Comissão. No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

A Comissão de Assuntos Sociais possui competência para apreciação de proposições referentes ao Direito do Trabalho, nos termos do art. 100, I do Regimento Interno do Senado Federal.

Não se verifica vício de iniciativa ou outra inconstitucionalidade a obstar seu processamento, a teor do art. 22, I, em concorrência com o *caput* do art. 61 da Constituição Federal.

Em que pese a inexistência de impedimento formal para seu processamento, contudo, o projeto não deve ser aprovado tal como se encontra.

Em 18 de janeiro de 2012, com efeito, foi sancionada a Lei nº 12.591, que *reconhece a profissão de Turismólogo e disciplina o seu exercício*.

Referido diploma legal regulamenta profissão que, a despeito da diferente designação, possui caracteres praticamente idênticos ao daquela que se pretende reger pelo Projeto ora em exame.

Efetivamente, da comparação das atividades exercidas pelos turismólogos com aquelas exercidas pelos agentes de turismo podemos verificar que são quase idênticas às contidas no art. 3º do presente Projeto, diferindo apenas na redação e em alguns pormenores.

Afora isso, temos que a Presidente da República houve por bem vetar os arts. 1º, 3º e 4º da Lei que dispunham, respectivamente, sobre os requisitos para o exercício da profissão, a inscrição em órgão federal de registro e a comprovação do exercício profissional, disposições que também estão presentes no projeto ora em exame, unicamente diferindo quanto a prazos e procedimentos.

O veto presidencial baseou-se em interpretação do art. 5º, XIII da Constituição Federal: entendeu o Poder Executivo que a liberdade de exercício profissional consagrada na Constituição somente admitira restrição em caso de risco à sociedade, ausente no caso.

Ora, a sobreposição temática do Projeto com a referida Lei e o entendimento presidencial no sentido da desnecessidade de normas referentes a qualificação e registro profissionais tornam impossível a aprovação do presente projeto tal como apresentado.

Em decorrência, apresentamos substitutivo que preserva os dispositivos da proposição que não foram contemplados pela Lei nº 12.591, de 2012, para inseri-los naquela Lei.

III – VOTO

Do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 55, de 2011, com a seguinte emenda:

Emenda nº - CAS

(Substitutiva)

Acrescenta dispositivos à Lei nº 12.591, de 18 de janeiro de 2012, para dispor sobre a jornada de trabalho do turismólogo empregado e instituir o dia do turismólogo.

Art. 1º Acrescente-se à Lei nº 12.591, de 18 de janeiro de 2012, os seguintes arts. 4º-A e 4º-B:

“**Art. 4º-A** A jornada de trabalho semanal dos turismólogos empregados é de até quarenta horas, facultada a compensação de

horários e a redução de jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Art. 4º-B O dia nacional do turismólogo será comemorado no dia 22 de abril.”

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 55, DE 2011

Dispõe sobre o exercício da profissão de Agente de Turismo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei regulamenta o exercício da profissão de Agente de Turismo em todo território nacional.

Art. 2º A profissão de Agente de Turismo será exercida:

I - pelos portadores de diplomas em curso superior de turismo ou de tecnologia nas áreas de hospitalidade e lazer, expedido por estabelecimento de ensino superior oficial, ou reconhecido nos termos da lei;

II - pelos portadores de certificados em cursos de nível técnico ou médio ministrados por estabelecimento de ensino oficial ou reconhecido nos termos da lei;

III - pelos portadores de diplomas em cursos ministrados por estabelecimentos equivalentes no exterior, após a revalidação do diploma, de acordo com a legislação em vigor;

IV - pelos portadores de certificados em cursos de nível técnico ou médio, autorizados e reconhecidos pelas autoridades competentes e ministrados pelas entidades de classe representativas da categoria;

V - por aqueles que, antes da publicação desta Lei, mesmo não atendendo ao disposto nos incisos I, II, III e IV, exerçam as atividades de Agente de Turismo há mais

2

de dois anos nas agências de viagens ou em agência de viagens e turismo cadastradas no Ministério do Turismo.

Parágrafo único. A prova do exercício da profissão de Agente de Turismo para os profissionais referidos no inciso V far-se-á mediante documento expedido por agência de viagens certificada pela entidade de classe.

Art. 3º Consideram-se atividades específicas de Agente de Turismo:

I - intermediação remunerada entre produtores, distribuidores e os consumidores de serviços turísticos;

II - planejamento, organização, aplicação, implantação, gestão e operacionalização das Agências de Turismo;

III - planejamento e gestão de programas de controle de qualidade e certificação dos profissionais de todos os níveis empregados das Agências de Turismo;

IV - intermediação remunerada de passagens, passeios, viagens e excursões, aéreas, aquaviárias, terrestres, ferroviárias e conjugadas;

V - recepção, transferência e assistência especializada aos viajantes;

VI - organização de programas, serviços, roteiros e itinerários de viagens, individuais ou em grupo;

VII - consultoria e assessoramento na criação e formação de novos destinos turísticos junto aos entes de governo e a iniciativa privada;

VIII - organização de programas e serviços relativos a viagens educacionais ou culturais;

IX - consultoria em viagens e serviços turísticos;

X - assessoramento, planejamento e organização de viagens turísticas e excursões;

XI - assessoramento, organização e execução de atividades relativas a feiras, exposições, congressos e eventos similares;

XII - intermediação remunerada de seguros vinculados a viagens e excursões e de cartões de assistência ao viajante;

XIII - venda de livros, revistas e outros artigos destinados a viajantes;

3

XIV - intermediação remunerada de serviços e venda de produtos de conveniência para viajantes em estabelecimentos de agências de turismo;

XV - outros serviços vinculados e necessários às atividades de turismo de lazer, de negócios ou corporativos segmentados por grupos de afinidade.

Art. 4º O Agente de Turismo estará apto ao exercício profissional após registro no Ministério do Trabalho e Emprego, nos termos do regulamento.

Art. 5º O cadastro profissional de Agente de Turismo será periodicamente atualizado e franqueado ao acesso público por meio eletrônico.

Parágrafo único. O cadastro dos profissionais poderá conter informações sobre áreas de especialização devidamente comprovadas pelo Agente de Turismo.

Art. 6º A jornada de trabalho semanal dos Agentes de Turismo empregados é de até quarenta horas, facultada a compensação de horários e a redução de jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Art. 7º Fica instituído o dia 22 de abril como o dia nacional do Agente de Turismo.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O que diferencia um profissional de um empregado é a qualificação necessária para o desempenho de uma tarefa, segundo a professora Isabel Albert Piñole, catedrática do Centro de Estudos Ramón Cáceres da Espanha. Ela é autora de livro *Gestão, Produtos e Serviços de Agências de Viagens*, que aborda as características gerais da profissão de Agente de Turismo, onde destaca que a profissão de Agente de Turismo é difícil, atraente e requer rigor, exigindo profissionais para exercê-la.

A profissão de Agente de Turismo diante de suas dificuldades técnicas, segundo a autora e como comprova a realidade, demanda profissionais polivalentes, com grande agilidade empresarial, capazes de tomada de decisões favoráveis aos clientes. Estes profissionais são interlocutores que firmam contratos e documentos, tanto com os clientes quanto com fornecedores de serviços.

4

O Agente de Turismo exerce tarefas técnicas, administrativas, fiscais e comerciais, otimizando o tempo e os recursos de suas empresas e do orçamento do cliente. Portanto, reunir toda a ampla oferta mundial de serviços, viagens e produtos, é uma arte de organização e informação, no ponto de vista da professora Isabel Albert Piñole.

A Organização Mundial de Turismo também afirma que é grande a responsabilidade do Agente de Turismo não só para com os viajantes que contratam serviços, mas também para com os recursos naturais e ambientais, verdadeiro patrimônio da humanidade.

Apesar do aspecto atraente da atividade turística, o viajante sempre carrega consigo uma grande tensão emocional, seja em viagens de lazer ou profissional, com elevadas doses de exigências, não perdoando frustrações ou enganos. Daí decorrem as grandes responsabilidades do Agente de Turismo, ou seja, a do agenciamento e atendimento de demanda de viagens e de sua operacionalização.

A ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens – em programa desenvolvido em parceria com o SEBRAE, desenvolve estudos que visam a formação desses profissionais, aumentando a empregabilidade e o desenvolvimento baseado na competitividade.

O universo de pessoas beneficiadas com o presente projeto é enorme e extremamente relevante para a nação. O cadastro do Ministério do Turismo indica existir um número aproximado de 11.000 agências de viagens, sendo que a maioria dessas empresas gera, no mínimo, 3 empregos diretos e milhares de empregos indiretos.

O Agente de Turismo é, na verdade, o motor da dinâmica de mercado do turismo, onde conceito e a prática da ética são fundamentais, diante do empenho e compromissos assumidos constantemente por estes profissionais. Ele deve ser valorizado e estimulado. Nesse sentido, reduzimos a jornada de trabalho de 44 horas para 40 horas, instituímos o dia nacional do agente de turismo, disciplinamos atividades específicas da categoria.

5

No que concerne à fiscalização da profissão, é preciso salientar que, em face da iniciativa privativa de legislar sobre a matéria ser da Presidenta da República, nossos esforços serão no sentido de convencer o Poder Executivo da necessidade de se estabelecer um novo marco profissional pra os Agentes de Turismo, com a instituição do seu conselho profissional, com a vistas a exercer a fiscalização da atividade profissional, zelando pelos serviços e pela ética.

Por estas razões, pedimos aos nobres pares o apoio necessário para a aprovação desta proposição.

Sala das Sessões,

Senador **VITAL DO RÊGO**

(À Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa.)

Publicado no **DSF**, em 22/02/2011.

7

PARECER Nº , DE 2012

Da **COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS**, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 412, de 2011, do Senador Eduardo Amorim, que *altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, para incluir no campo de atuação do SUS a execução de campanhas sociais voltadas à promoção da saúde mental.*

RELATORA: Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 412, de 2011, da autoria do Senador Eduardo Amorim, altera a Lei Orgânica da Saúde para incluir “a execução de campanhas sociais voltadas à promoção da saúde mental” no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS).

O dispositivo a ser alterado é o art. 6º da referida lei, que estabelece o campo de atuação do SUS, e a alteração consiste no acréscimo de um inciso sobre “a promoção da saúde mental, realizada por meio de campanhas sociais com o objetivo de instruir a população adulta acerca da necessidade de prevenir e antecipar a realização dos exames clínicos para o diagnóstico precoce do mal de Alzheimer”.

A medida é justificada pela magnitude e pelo impacto sanitário e econômico da doença de Alzheimer em nosso País, pelas estimativas que apontam para seu agravamento nos próximos anos, e pela importância do diagnóstico precoce para uma intervenção médica mais efetiva no sentido

de retardar o desenvolvimento da doença.

A matéria vem à apreciação desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAS opinar sobre proposições que digam respeito a proteção e defesa da saúde, bem como sobre competência do SUS, matérias de que trata o PLS nº 412, de 2011. Em vista do caráter terminativo da decisão, a Comissão deve analisar, também, os aspectos relativos à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa da proposição.

Tem razão o Senador Eduardo Amorim quanto à importância médica, sanitária e econômica que a doença de Alzheimer já representa para o nosso País e sobre as sombrias perspectivas que os estudos e estimativas epidemiológicas nos apontam para as próximas décadas em relação a ela.

Nesse sentido, tem mérito a proposição quanto à necessidade de o nosso sistema público de saúde incluir, no seu campo de atuação, políticas para o seu enfrentamento. Dar sede legal a essa matéria deverá, a nosso ver, favorecer a formulação de política de saúde que considere e financie as atividades correspondentes.

Por conseguinte, entendemos que, melhor do que obrigar a realização de campanhas de comunicação social, seria instituir um sistema de informação que permita ao SUS conhecer e monitorar a magnitude e as tendências epidemiológicas desse agravo em nosso País, para orientar a formulação de políticas públicas a respeito da doença de Alzheimer.

Quanto à técnica legislativa, entendemos que alterar a Lei Orgânica da Saúde não é a melhor solução. A nosso ver, no texto de uma norma que regula ações e serviços de saúde de forma geral e a organização

e o funcionamento do SUS, não cabe tratar de uma política específica relativa a uma doença determinada.

Julgamos que a norma a ser alterada é a Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.

Entendemos que se alcançará o mesmo desiderato com a alteração do art. 3º da supramencionada lei – que determina ser responsabilidade do Estado o desenvolvimento da política de saúde mental e a assistência e a promoção de ações de saúde aos portadores de transtornos mentais –, para acrescentar-lhe um parágrafo com as determinações que aqui se deseja instituir.

Quanto à constitucionalidade, não vemos óbice no projeto, uma vez que a matéria se insere na competência da União para legislar sobre proteção e defesa da saúde e sobre seguridade social, nesta incluída a saúde, em sentido amplo, e o SUS (Constituição Federal, arts. 22, inciso XIII; 24, inciso XII; e 196 a 200). Da mesma maneira, não há o que opor quanto à juridicidade e à regimentalidade do projeto.

III – VOTO

Por seu mérito, constitucionalidade e juridicidade, votamos **pela aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 412, de 2011, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CAS (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 412, DE 2011**

Altera a Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, que *dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental*, para determinar a criação e a implantação de um sistema integrado de informações sobre a doença de Alzheimer.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 3º da Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“**Art. 3º**

Parágrafo único. O Poder Executivo criará e implantará um sistema integrado de informações sobre a doença de Alzheimer.”
(NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 412, DE 2011

Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, para incluir no campo de atuação do SUS a execução de campanhas sociais voltadas a promoção da saúde mental.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Acrescente-se os seguintes dispositivos ao art. 6º, da Lei nº 8.080, de 1990:

“Art.6º.....

XII – a promoção da saúde mental;

- a) realizada por meio de campanhas sociais com o objetivo de instruir a população adulta acerca da necessidade de prevenir e antecipar a realização dos exames clínicos para o diagnóstico precoce do mal de Alzheimer.

Art. 2º Esta lei entrará em vigor depois de transcorridos 60 dias da data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

A saúde é conceituada como sendo o estado do indivíduo cujas funções orgânicas, físicas e mentais se acham em situação normal. Essa concepção do indivíduo como um todo (mente e corpo) incorpora não somente a ausência de doenças, mas, também, o bem estar físico, mental e social.

Considerado um dos principais males da velhice, o mal de Alzheimer, ou doença de Alzheimer ou simplesmente Alzheimer, é uma doença degenerativa do cérebro, incurável, que causa a morte de neurônios comprometendo as funções cognitivas do paciente.

A doença de Alzheimer pode surgir a partir dos 40 anos, mas, depois dos 60 anos, os riscos ficam maiores. Estima-se que após os 65 anos, entre 1% e 6% da população mundial sofre de Alzheimer. Após os 85 anos, estima-se que de 10% a 30% das pessoas são afetadas pelo mal de Alzheimer.

Do total de pessoas com Alzheimer, cerca de 5% desenvolvem a doença antes dos 65 anos de idade. A forma precoce da doença costuma se desenvolver após os 50 anos de idade, mas há casos raros cuja doença se desenvolveu entre 30 e 40 anos de idade. (fonte: www.criasaude.com.br, Fórum Alzheimer, abril de 2011)

Segundo projeções, em 2025 o Brasil terá cerca de 34 milhões de pessoas acima de 60 anos, 10% da população, sendo o país com a sexta maior população de idosos em todo o mundo (fonte: IBGE, “Projeção preliminar da população do Brasil”- Revisão 2000)

Vale ressaltar que, no Brasil, não há dados concretos sobre a incidência da doença de Alzheimer, entretanto, utilizando como base pesquisas em outros países e dados do IBGE, pode se estimar que 1,2 milhões de pacientes sofram com a doença, com cerca de 100 mil novos casos por ano.

Na França, estima-se que 860 000 pessoas sofrem de Alzheimer. Nos EUA, 4,5 milhões de pessoas sofrem de Alzheimer.

3

O Alzheimer é um mistério para a medicina que ainda não conseguiu explicar o que desencadeia essa patologia. Geralmente, a doença só é percebida quando os danos cerebrais já são irreversíveis e os sintomas estão bastante claros (Ex. perda grave de memória e comprometimento da fala).

O tratamento dessa patologia em estágios avançados é outro desafio dos médicos e cientistas. Atualmente, entre 24 milhões e 37 milhões de pessoas vivem com o mal e estimativas da associação *"Alzheimer's Disease International"* mostram que esse número pode chegar a 115 milhões em 2050. Para a presidente da associação, Daisy Acosta, "essa doença é a mais grave crise sanitária e social do século 21" (fonte: jornal Correio Braziliense de 09/07/11, pág. 27 – Saúde)

Para muitos médicos e cientistas, os esforços devem se concentrar no sentido de evitar que a doença se desenvolva. Por isso, a antecipação do diagnóstico já seria uma forma de começar a resolver o problema, aliado a novas formas de tratamento. Nesse sentido caminha a recomendação do Instituto de Psiquiatria e do Laboratório de Neurociências da Universidade de São Paulo (USP).

A idéia é que, com o diagnóstico precoce, os efeitos possam ser retardados de forma mais eficiente. Caso o Alzheimer seja confirmado, o médico deve instruir mudanças de comportamento e estilo de vida que retardam a evolução da doença.

Para a Neurociência, caso o Alzheimer seja confirmado, o médico pode instituir mudanças de comportamento e estilo de vida que retardam a evolução da doença. A tarefa do paciente será, basicamente, exercitar o cérebro para evitar que ele se atrofie. Leitura, idas ao cinema, ao teatro, aprendizado de um novo idioma, fazer palavras cruzadas, tudo que exija atividade cerebral pode fortalecer a região. Além disso, o profissional irá monitorar condições de saúde que aumentam as alterações degenerativas. Hipertensão e diabetes, por exemplo, são fatores de risco para essas pessoas.

Diante da relevância social do tema espero merecer o apoio dos ilustres senadores desta respeitada Casa legislativa.

Sala das Sessões,

Senador **EDUARDO AMORIM**

*LEGISLAÇÃO CITADA***LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990**

Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

.....

.....

CAPÍTULO I**Dos Objetivos e Atribuições**

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - a execução de ações:

a) de vigilância sanitária;

b) de vigilância epidemiológica;

c) de saúde do trabalhador; e

d) de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica;

II - a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico;

III - a ordenação da formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - a vigilância nutricional e a orientação alimentar;

5

V - a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho;

VI - a formulação da política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção;

VII - o controle e a fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

VIII - a fiscalização e a inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano;

IX - a participação no controle e na fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

X - o incremento, em sua área de atuação, do desenvolvimento científico e tecnológico;

XI - a formulação e execução da política de sangue e seus derivados.

(À Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 14/07/2011.

8

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 493, de 2011, do Senador Paulo Paim, *que altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, de forma a permitir que o valor da aposentadoria do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa, por razões decorrentes de doença ou deficiência física, seja acrescido de vinte e cinco por cento.*

RELATOR: Senador **CASILDO MALDANER**

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Senador Paulo Paim, propõe alteração do art. 45 da Lei 8.213, de 1991, para acrescentar, em vinte e cinco por cento, o valor da aposentadoria de qualquer segurado que, em função de doença ou deficiência física, necessite da assistência permanente de outra pessoa. A única exceção seria o caso da aposentadoria do segurado especial.

Atualmente, o acréscimo em questão é devido apenas ao segurado que se aposenta por invalidez.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Não detectamos impedimentos constitucionais, jurídicos ou regimentais à regular tramitação da proposta. A iniciativa legislativa, em temas dessa natureza, é a comum, prevista no art. 61 da Carta Magna e a

competência para legislar é do Congresso Nacional, nos termos do art. 48 do mesmo texto constitucional. Houve, além disso, observância das normas de técnica legislativa apropriadas.

A análise de questões de seguridade e previdência social está no âmbito de competência desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), já que explicitamente relacionado com as disposições do inciso I do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal.

No mérito, também não encontramos impedimento à aprovação da matéria.

A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, torna-se injusta ao não reconhecer as situações em que o segurado, após se aposentar, venha a contrair doença ou passe a ser portador de deficiência física que exija a assistência permanente de outra pessoa. Por que assistir apenas o aposentado por invalidez com o acréscimo de 25% no valor de sua aposentadoria?

Tal questão torna-se ainda mais latente quando se constata que um segurado que tenha se aposentado por tempo de contribuição, por exemplo, terá contribuído por pelo menos trinta anos para a Previdência Social, enquanto aquele que se aposentar por invalidez pode ter contribuído apenas por um mês.

Afora tais argumentos, verifica-se que a proposição segue a evolução da legislação brasileira, nas últimas décadas, no que tange à proteção social e jurídica a segmentos específicos mais vulneráveis, como idoso e portador de deficiência.

Assim, conclui-se que a proposição corrige, de fato, a injustiça ressaltada pelo ilustre Senador Paulo Paim.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 493, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 493, DE 2011

Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, de forma a permitir que o valor da aposentadoria do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa, por razões decorrentes de doença ou deficiência física, seja acrescido de vinte e cinco por cento.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O *caput* do artigo 45 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 45.** O valor da aposentadoria por invalidez, por idade, por tempo de contribuição e da aposentadoria especial do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa, por razões decorrentes de doença ou deficiência física, será acrescido de vinte e cinco por cento.” (NR)

Parágrafo único. (...)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

O art. 45 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social) dispõe que o valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25%.

Isso significa que a lei concede tal benefício apenas para aqueles que foram aposentados por invalidez, negando-o para aqueles que, após a aposentadoria, venham a contrair doença ou passem a ser portadores de deficiência física e, conseqüentemente, venham a necessitar, de fato, da mesma assistência.

Tal diferenciação é um contra-senso, além de contradizer um dos preceitos básicos da seguridade social: uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (art. 194, § único, II, da Constituição Federal). Ademais, torna-se ainda mais injusta quando se considera que os aposentados por idade e por tempo de contribuição (inclusive os que têm aposentadoria especial) contribuem igualmente para o custeio da Previdência Social.

Há que se atentar, entretanto, para o caso específico do segurado especial (distinto daquele que tem aposentadoria especial, ou seja, concedida com menor tempo de contribuição por razões vinculadas à insalubridade e a outras condições correlatas). Neste caso, a aposentadoria por idade ou invalidez, restrita ao valor de um salário mínimo, é subsidiada, na medida em que é concedida apenas com a comprovação do exercício de atividade rural por determinado período de tempo. Ou seja, não há, necessariamente, contribuição para o custeio do sistema previdenciário, razão pela qual tal segurado não tem, como os demais, direito a outros benefícios previdenciários. Desse modo, também não cabe estender para ele a complementação de 25% sobre o valor de sua aposentadoria.

Do exposto, fica evidente a necessidade de corrigir a injustiça que vem sendo impetrada contra os aposentados por idade, por tempo de contribuição e contra

3

aqueles a quem foi concedida aposentadoria especial, quando esses ficam doentes ou passam a ser portadores de deficiência física que os impedem de sobreviver sem a assistência permanente de outra pessoa.

A presente proposição cumpre tal papel, ou seja, corrige essa injustiça. Ela permite a complementação de 25% no valor da aposentadoria para todos os aposentados (exceto para o aposentado especial) que, por razões decorrentes de doença ou deficiência física, necessitem permanentemente de ajuda externa.

Em vista dessas considerações, creio estar evidente o elevado alcance social do projeto de lei, razão pela qual solicito o apoio dos nobres parlamentares.

Sala das Sessões,

Senador **PAULO PAIM**

4

*LEGISLAÇÃO CITADA***LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991.**

Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

PUBLICAÇÃO CONSOLIDADA DA LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991, DETERMINADA PELO ART. 12 DA LEI Nº 9.528, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 45. O valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento).

Parágrafo único. O acréscimo de que trata este artigo:

- a) será devido ainda que o valor da aposentadoria atinja o limite máximo legal;
- b) será recalculado quando o benefício que lhe deu origem for reajustado;
- c) cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporável ao valor da pensão.

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
DE 1988****Índice Temático****PREÂMBULO**

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

5
CAPÍTULO II
DA SEGURIDADE SOCIAL
Seção I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

(À Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 19/08/2011.

9

PARECER Nº DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 583, de 2011, do Senador Paulo Paim, que *acrescenta parágrafo único ao art. 27 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, para estabelecer a contagem no período de carência para a aposentadoria por tempo de contribuição do tempo de serviço como segurado especial, até o limite de vinte e cinco anos para a mulher e trinta anos para o homem.*

RELATOR: Senador **CYRO MIRANDA**

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 583, de 2011, que altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para determinar que o tempo de serviço como segurado especial seja considerado no cômputo do período de carência para a aposentadoria por tempo de contribuição, até o limite de vinte e cinco anos para a mulher e de trinta anos para o homem, limitado o benefício ao valor de um salário mínimo.

Ao justificar sua iniciativa, o autor alega:

Ninguém desconhece o constante êxodo rural que retira o homem do campo para aumentar o contingente urbano.

Se ele sai do campo e vem para a cidade é justo que traga na bagagem o tempo de serviço como segurado especial para fins de acesso ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, limitado a um determinado período.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II - ANÁLISE

Nos termos do art. 90, inciso I, combinado com o disposto no art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Sociais discutir e votar projetos de lei que versem sobre Seguridade Social.

Sob o aspecto formal, vale dizer que a disciplina da matéria é de competência legislativa da União (art. 22, da Constituição Federal, da CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF). Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

No mérito, somos favoráveis à pretensão do autor da proposta. Como muito bem ressaltado, a permanecer como está a legislação em vigor em relação ao aproveitamento do tempo de serviço do segurado especial para fins de aposentadoria por tempo de contribuição, dificilmente esse trabalhador terá acesso a essa modalidade de benefício, o que caracterizaria um tratamento injusto para com esse segurado.

Nossa Constituição estabelece tratamento diferenciado ao segurado especial que, em relação à Previdência Social, diferentemente dos demais segurados, contribui mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização de sua produção.

Como se sabe, de acordo com a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, o segurado especial é a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele, que exerce suas atividades, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração. Para este segurado, a contribuição à Previdência Social é de 2% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção.

A despeito de serem contribuintes obrigatórios, eles não fazem jus à aposentadoria por tempo de serviço/contribuição, salvo se recolherem, também, como segurados facultativos.

A averbação de atividade rural, desenvolvida em regime de

economia familiar, para fins de aposentadoria por tempo de contribuição, tem sido objeto de polêmica na doutrina e na jurisprudência. Atualmente, em relação à contagem recíproca, para fins de aposentadoria por tempo de contribuição, a jurisprudência vem se firmando no sentido de que é preciso indenizar os cofres da Previdência Social.

Ora, ocorre que, na realidade, o segurado especial que deixa essa condição e passa a contribuir como empregado, como contribuinte individual etc... dificilmente terá recursos para indenizar a Previdência Social. Assim, na prática, o rurícola que trabalhou 10, 20, 30 anos no campo, terá dificuldades para utilizar seu tempo de serviço como segurado especial para se aposentar por tempo de contribuição.

Com a presente iniciativa ganha o trabalhador rural, mas principalmente a seguridade social, eis que a medida representa, para o futuro, um grande passo na sustentação da renda e no combate à pobreza entre os idosos. Com efeito, a expansão da cobertura é, hoje, o principal desafio, tanto para a saúde financeira do sistema previdenciário brasileiro, quanto para a continuidade da política de sustentação de renda dos idosos. Não atentar para esse aspecto poderá acarretar altos custos sociais no futuro, já que esses trabalhadores deverão ficar à mercê dos programas assistenciais do Estado ou da ajuda dos familiares, que terão suas rendas comprometidas e, conseqüentemente, uma piora de suas condições de vida.

Finalmente, com o intuito de melhor adequar o texto da proposição à finalidade que se propõe, oferecemos, ao final, emenda para melhor explicitar que o tempo de serviço como segurado especial será considerado como tempo de contribuição para fins de aposentadoria.

III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 583, de 2011, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CAS

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 583, de 2011, a seguinte redação:

“Altera o art. 39 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para determinar que o tempo de serviço como segurado especial será considerado como tempo de contribuição para fins de aposentadoria por tempo de contribuição, na forma que especifica.”

EMENDA Nº - CAS

Dê-se ao artigo 1º do Projeto de Lei do Senado nº 583, de 2011, a seguinte redação:

“Art. 1º O artigo 39 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, numerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

‘Art. 39.

.....

§ 2º O tempo de serviço como segurado especial será considerado como tempo de contribuição para fins de aposentadoria por tempo de contribuição, até o limite de vinte e cinco anos para a mulher e trinta anos para o homem, limitado o benefício ao valor de um salário mínimo.’ (NR) ”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 583, DE 2011

Acrescenta parágrafo único ao art. 27 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, para estabelecer a contagem no período de carência para a aposentadoria por tempo de contribuição do tempo de serviço como segurado especial, até o limite de vinte cinco anos para a mulher e trinta anos para o homem.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Acrescenta parágrafo único ao art. 27 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 27.

.....

Parágrafo único. O tempo de serviço como segurado especial será considerado no cômputo do período de carência para a aposentadoria por tempo de contribuição, até o limite de vinte cinco anos para a mulher e trinta anos para o homem, observado o § 6º do art. 29 desta Lei, limitado o benefício ao valor de um salário mínimo. (NR)

.....

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição pretende alterar o Regime Geral da Previdência Social – RGPS para estabelecer que o tempo de serviço como segurado especial seja considerado como período de carência para a aposentadoria por tempo de contribuição até o limite de vinte cinco anos para a mulher e trinta anos para o homem, observado como salário-de-contribuição o valor de um salário mínimo e, também limitado o benefício, ao valor de um salário mínimo.

A descon sideração do tempo de serviço do segurado especial para fins de aposentadoria por tempo de contribuição é uma discriminação para com o trabalhador.

Ninguém desconhece o constante êxodo rural que retira o homem do campo para aumentar o contingente urbano.

Se ele sai do campo e vem para a cidade é justo quer traga na bagagem o tempo de serviço como segurado especial para fins de acesso ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, limitado a um determinado período.

Aguardar os sessenta anos para se aposentar é muito tempo para quem começou a labuta no campo ainda quando criança, sem contar que esses trabalhadores perdem a condição de segurado especial e não alcançam o período de carência de quinze anos para acessar o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade.

Por estas razões, esperamos o apoio de nossos Pares pela aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador **PAULO PAIM**

3
LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991.

Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Seção II
Dos Períodos de Carência**

Art. 24. Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.

Parágrafo único. Havendo perda da qualidade de segurado, as contribuições anteriores a essa data só serão computadas para efeito de carência depois que o segurado contar, a partir da nova filiação à Previdência Social, com, no mínimo, 1/3 (um terço) do número de contribuições exigidas para o cumprimento da carência definida para o benefício a ser requerido. (Vide Medida Provisória nº 242, de 2005)

Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26:

I - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: 12 (doze) contribuições mensais;

II - aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de serviço e aposentadoria especial: 180 contribuições mensais. (Redação dada pela Lei nº 8.870, de 1994)

III - salário-maternidade para as seguradas de que tratam os incisos V e VII do art. 11 e o art. 13: dez contribuições mensais, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 39 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

Parágrafo único. Em caso de parto antecipado, o período de carência a que se refere o inciso III será reduzido em número de contribuições equivalente ao número de meses em que o parto foi antecipado." (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

Art. 26. Independe de carência a concessão das seguintes prestações:

I - pensão por morte, auxílio-reclusão, salário-família e auxílio-acidente; (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

4

II - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, for acometido de alguma das doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e do Trabalho e da Previdência Social a cada três anos, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência, ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado;

III - os benefícios concedidos na forma do inciso I do art. 39, aos segurados especiais referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei;

IV - serviço social;

V - reabilitação profissional.

VI – salário-maternidade para as seguradas empregada, trabalhadora avulsa e empregada doméstica. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

Art. 27. Para cômputo do período de carência, serão consideradas as contribuições:

I - referentes ao período a partir da data da filiação ao Regime Geral de Previdência Social, no caso dos segurados empregados e trabalhadores avulsos referidos nos incisos I e VI do art. 11;

II - realizadas a contar da data do efetivo pagamento da primeira contribuição sem atraso, não sendo consideradas para este fim as contribuições recolhidas com atraso referentes a competências anteriores, no caso dos segurados empregado doméstico, contribuinte individual, especial e facultativo, referidos, respectivamente, nos incisos II, V e VII do art. 11 e no art. 13. (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

(À Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 20/09/2011.

10

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 740, de 2011, do Senador Marcelo Crivella, que *altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para determinar que a divulgação de matérias jornalísticas relacionadas a medicamentos e terapias seja objeto de regulação.*

RELATOR: Senador **VICENTINHO ALVES**

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para decisão em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 740, de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que *dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal*, com o objetivo de determinar que a divulgação de matérias jornalísticas relacionadas a medicamentos e terapias seja objeto de regulação.

Nos termos propostos, mediante acréscimo de um art. 7º-A à norma retromencionada, o projeto determina que a publicação, em meios de comunicação social, de matérias de cunho jornalístico ou de difusão de informação científica sobre medicamentos e terapias deverá ser acompanhada de mensagem que informe, no mínimo, o nome, o volume e a data da publicação científica em que foram publicados os resultados da pesquisa divulgada, na forma do regulamento a ser estabelecido por órgão federal.

Prevê, ainda, que, a critério da autoridade sanitária, poderá ser exigida a publicação concomitante de informações sobre a fase de experimentação em que se encontre o referido medicamento ou terapia e sobre as reações adversas mais frequentes, associadas ao seu uso ou emprego.

A cláusula de vigência estabelece o prazo de cento e oitenta dias de sua publicação oficial para que a norma em que se transformar o projeto entre em vigor.

O autor da proposição entende que a falta de regulamentação na divulgação de medicamentos e terapias tem resultado na criação de expectativas infundadas entre os pacientes, no aumento da demanda a serviços de saúde e – o mais grave – no uso irracional de medicamentos, com o consequente risco para a saúde da população.

Pretende, assim, que matérias jornalísticas sobre esse tema sejam acompanhadas de mensagens, regulamentadas pelo órgão competente, que alertem para questões tais como a falta de comprovação científica, os riscos para a saúde e outras que a autoridade sanitária julgar importantes para conscientizar a população sobre a necessidade do uso racional de medicamentos e terapias.

O projeto não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Cabe à Comissão de Assuntos Sociais, em conformidade com o disposto no art. 100, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), avaliar o mérito das proposições legislativas que tratam de questões relativas à proteção e defesa da saúde.

Tendo em vista, porém, tratar-se de exame em caráter terminativo, devemos nos pronunciar não só sobre o mérito, mas também acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Do ponto de vista da técnica legislativa, não se verifica a necessidade de fazer reparos ao PLS nº 740, de 2011, vez que a proposição se mostra em conformidade com o disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Do mesmo modo, não se identificam vícios de constitucionalidade formal, pois a matéria situa-se no âmbito da competência legislativa da União e das atribuições do Congresso Nacional, nos termos, respectivamente, dos arts. 22, inciso IV, e 48, inciso XII, da Lei Maior. Tampouco ultrapassa os limites da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

No tocante ao mérito, no entanto, entendemos que a proposição não deve ser acolhida, em que pese a louvável preocupação do Senador Marcelo Crivella. Não consideramos adequada qualquer iniciativa que interfira no conteúdo de matérias jornalísticas. Não se coaduna com o atual estágio de desenvolvimento democrático de nosso País o controle sobre o que será divulgado pela imprensa.

Além disso, a divulgação sobre o uso de medicamentos e terapias pela população, por seu impacto na saúde, já é objeto de preocupação dos legisladores.

Veja-se que o § 4º do art. 220 da Constituição Federal estabelece que a propaganda comercial de medicamentos e terapias (bem como a de tabaco, bebidas alcoólicas e agrotóxicos) estará sujeita a restrições legais, como forma de garantir à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. Além disso, deverá conter – “sempre que necessário” – advertência sobre os malefícios decorrentes do seu uso.

Já a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que regula a propaganda comercial de medicamentos com base nos mandamentos constitucionais acima referidos, determinou que, qualquer que seja o seu tipo ou espécie, essa propaganda só poderá ser feita em publicações especializadas, dirigidas direta e especificamente a profissionais e instituições de saúde (art. 7º, *caput*).

Excetuou, porém, os medicamentos anódinos e de venda livre, que poderão ser anunciados nos órgãos de comunicação social, mas com advertências quanto ao seu abuso (art. 7º, § 1º). Ademais, a propaganda não poderá conter afirmações que não sejam passíveis de comprovação científica, nem utilizar depoimentos de profissionais que não sejam legalmente qualificados para fazê-lo (§ 2º). Além disso, o diploma legal estabelece que toda propaganda de medicamentos deverá conter, obrigatoriamente, advertência indicando que “a persistirem os sintomas, o médico deverá ser

consultado” (§ 5º).

Do ponto de vista infralegal, merece menção a Resolução nº 102, de 30 de novembro de 2000, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que aprovou “regulamento sobre propagandas, mensagens publicitárias e promocionais e outras práticas cujo objeto seja a divulgação, promoção ou comercialização de medicamentos”.

Também o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), órgão máximo de representação do setor, adota normas específicas para a publicidade desses produtos.

Assim, pelas razões expostas, entendemos ser improdutivo dotar a sociedade de mais uma medida jurídica coercitiva como forma de defesa contra a divulgação de medicamentos e terapias. A opinião pública já tem como se defender por meio dos recursos jurídicos disponíveis.

III – VOTO

Pelas razões expostas, opinamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 740, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 740, DE 2011

Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para determinar que a divulgação de matérias jornalísticas relacionadas a medicamentos e terapias seja objeto de regulação.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 7º-A:

"Art. 7º-A. A publicação, em meios de comunicação social, de matérias de cunho jornalístico ou de difusão de informação científica sobre medicamentos e terapias deverá ser acompanhada de mensagem que informe, no mínimo, o nome, o volume e a data da publicação científica em que foram publicados os resultados dos estudos, na forma do regulamento estabelecido por órgão federal.

Parágrafo único. A critério da autoridade sanitária, poderá ser exigida a publicação concomitante de informação sobre a fase de experimentação em que se encontre o referido medicamento ou terapia e sobre as reações adversas mais frequentes, inclusive para a falta de comprovação científica, associadas ao seu uso ou emprego."

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

2

JUSTIFICAÇÃO

As matérias jornalísticas sobre medicamentos e terapias têm sido cada vez mais frequentes em nossos meios de comunicação, em especial aquelas tratando de medicamentos e procedimentos inovadores.

Essa divulgação, feita sem normas, tem resultado na criação de expectativas infundadas, no aumento da demanda a serviços de saúde e – o mais grave – no uso irracional de medicamentos e na criação de riscos para a saúde da população desavisada.

Tivemos, recentemente, um exemplo dessa situação quando a autoridade sanitária teve de vir a público para alertar a população sobre um determinado medicamento recentemente registrado para o tratamento de uma condição, e que teve outro uso – inadequado – divulgado com estardalhaço por uma revista de circulação nacional. O referido medicamento foi registrado para tratamento da diabetes tipo 2, no entanto a revista – em matéria de capa – informava seu uso para emagrecimento.

A matéria jornalística levou a uma corrida aos consultórios médicos e o seu uso sem acompanhamento, ao registro da ocorrência de reações adversas variadas em frequência que obrigou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária a publicar alertas nos meios de comunicação social sobre o problema.

Essa proposição objetiva instituir por lei exigências para a publicação e divulgação de matérias jornalísticas sobre medicamentos e terapias, de tal forma que elas sejam acompanhadas de mensagem, regulamentada pelo órgão competente, alertando para questões como a falta de comprovação científica, os riscos para a saúde associados ao seu uso e outras que a autoridade sanitária julgar importantes para conscientizar a população sobre o uso racional de medicamentos e terapias.

Esperamos o apoio e a contribuição dos nobres colegas Senadores para o aprimoramento do projeto

Sala das Sessões,

Senador **MARCELO CRIVELLA**

3

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 9.294, DE 15 DE JULHO DE 1996.

Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.

.....

Art. 7º A propaganda de medicamentos e terapias de qualquer tipo ou espécie poderá ser feita em publicações especializadas dirigidas direta e especificamente a profissionais e instituições de saúde.

§ 1º Os medicamentos anódinos e de venda livre, assim classificados pelo órgão competente do Ministério da Saúde, poderão ser anunciados nos órgãos de comunicação social com as advertências quanto ao seu abuso, conforme indicado pela autoridade classificatória.

§ 2º A propaganda dos medicamentos referidos neste artigo não poderá conter afirmações que não sejam passíveis de comprovação científica, nem poderá utilizar depoimentos de profissionais que não sejam legalmente qualificados para fazê-lo.

§ 3º Os produtos fitoterápicos da flora medicinal brasileira que se enquadram no disposto no § 1º deste artigo deverão apresentar comprovação científica dos seus efeitos terapêuticos no prazo de cinco anos da publicação desta Lei, sem o que sua propaganda será automaticamente vedada.

§ 4º É permitida a propaganda de medicamentos genéricos em campanhas publicitárias patrocinadas pelo Ministério da Saúde e nos recintos dos estabelecimentos autorizados a dispensá-los, com indicação do medicamento de referência. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)

§ 5º Toda a propaganda de medicamentos conterá obrigatoriamente advertência indicando que, a persistirem os sintomas, o médico deverá ser consultado. (Renumerado pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)

Art. 8º A propaganda de defensivos agrícolas que contenham produtos de efeito tóxico, mediato ou imediato, para o ser humano, deverá restringir-se a programas e publicações dirigidas aos agricultores e pecuaristas, contendo completa explicação sobre a sua aplicação, precauções no emprego, consumo ou utilização, segundo o que dispuser o órgão competente do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, sem prejuízo das normas estabelecidas pelo Ministério da Saúde ou outro órgão do Sistema Único de Saúde.

4

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**CAPÍTULO V
DA COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

.....

§ 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

....

(À Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF** em 16/12/2011

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF
OS: 16809/2011

11

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 752, de 2011, dos Senadores Lindbergh Farias e Aécio Neves, que *acrescenta o parágrafo 6º no art. 392-A da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; altera o caput do art. 71-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social; e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora **ANA AMÉLIA**

I – RELATÓRIO

Em análise, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado nº 752, de 2011, de autoria dos Senadores Lindbergh Farias e Aécio Neves. A proposição altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT - aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943) e a Lei de regência dos benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991) para harmonizar as normas constantes nesses diplomas legais, relativas à licença-maternidade em caso de adoção com aquelas constantes na nova Lei de Adoção (Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009).

Segundo o autor o que se pretende é harmonizar os vários diplomas legais que tratam da licença maternidade em caso de adoção e prever, expressamente, o mesmo direito para o pai que adota.

O projeto, distribuído à apreciação desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), não foi objeto de emendas até o momento.

II – ANÁLISE

Cabe à Comissão de Assuntos Sociais discutir e votar o presente projeto de lei, nos termos do art. 90, inciso I, combinado com o art. 100, incisos I e III, do Regimento Interno do Senado Federal.

Nos termos da Constituição Federal compete à União, por meio do Congresso Nacional, a competência exclusiva para legislar sobre direito do trabalho e seguridade social (art. 22, I e XXIII). Particularmente, o Poder Legislativo possui competência para dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48). O Projeto em questão insere-se, portanto, claramente entre as matérias atribuídas ao Legislativo.

Materialmente, é fato que o nosso sistema legal enfrenta um grave problema de desarmonia que pode afetar a fruição da licença-maternidade por parte dos pais adotantes.

Historicamente, a mãe adotiva passou a ter expressamente assegurado o direito ao salário-maternidade, bem como à licença-maternidade, com o advento da Lei nº 10.421, de 15 de abril de 2002, que acrescentou à CLT o artigo 392-A e, à Lei nº 8.213, de 1991, o artigo 71-A.

Ambos os artigos tratavam da concessão da licença em caso de adoção, mas com critérios temporais diferenciados, a saber:

- No caso de adoção ou guarda judicial de criança até 1 ano de idade - período de licença de 120 dias;
- criança a partir de 1 até 4 anos de idade - período de licença de 60 dias;
- criança a partir de 4 até 8 anos de idade - o período de licença de 30 (trinta) dias.

Mais recentemente, a Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, além de dispor sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para

garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), em seu artigo 8º, revogou “os parágrafos 1º a 3º do artigo 392-A da Consolidação das Leis do Trabalho”.

O que se pretendeu foi dar amplitude plena à licença-maternidade em caso de adoção, aconteça ela em qualquer idade, pois que se manteve em vigor a parte do referido artigo que salvaguarda à empregada que adotar criança, sem discriminação etária, licença pelo prazo de 120 dias.

Todavia, por um lapso, a referida Lei nº 12.010, de 2009, não alterou o art. 71-A da Lei nº 8.213, de 1991, a qual continua, assim, fazendo referência a prazos diferenciados de idade do adotante como critérios para concessão do benefício.

Claro que essa situação não pode prevalecer, gerando tamanha insegurança jurídica. Ainda mais em se tratando dessa delicada questão que é a adoção. O arcabouço legal deve ser sólido, coeso, garantindo a existência de um panorama seguro, no qual se possa construir novas perspectivas de futuro, com inclusão e aceitação social.

Assim, é necessário que se garanta tanto o direito trabalhista que é a licença-maternidade quanto a prestação previdenciária correspondente: o salário-maternidade pelo prazo de 120 dias para os casos de adoção ou obtenção de guarda judicial de criança até 12 anos de idade incompletos, conforme definição do art. 2º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 .

Assim, total razão ao autor ao propor a retificação dos textos legais e mais ainda de ampliá-los, para prever a concessão do benefício para o trabalhador homem, que, sozinho, adota uma criança.

Todavia, a proposição necessita de ajustes no que importa à técnica legislativa, forma e também para prever a fonte de custeio desse benefício, razão pela qual apresentamos emenda substitutiva a seguir.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 752, de 2011, na forma da seguinte emenda:

EMENDA Nº - CAS (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 752, DE 2011

Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1ª de maio de 1943, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 para tratar do direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade nos casos de adoção.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 392-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1ª de maio de 1943, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 392-A. À empregada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança será concedida licença-maternidade nos termos do art. 392.

.....
§ 5º Não havendo mãe adotante estende-se o disposto no *caput* ao empregado que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança.” (NR)

Art. 2º O art. 71-A da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 71-A. À segurada da Previdência Social que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança é devido salário-maternidade pelo período de 120 (cento e vinte) dias.

§1º O salário-maternidade de que trata este artigo será pago diretamente pela Previdência Social

§ 2º Não havendo mãe adotante estende-se o disposto no *caput* ao empregado que, sozinho, adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL
PROJETO DE LEI DO SENADO
Nº 752, DE 2011
 (Senadores Aécio Neves e Lindbergh Farias)

Acrescenta o parágrafo 6º no art. 392A da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; altera o *caput* do art. 71A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O art. 392A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

“Art. 392 A.

§ 6º A concessão contida no *caput* do artigo fica estendida ao empregado que, sozinho, adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança, excluído o disposto no art. 473, III da Consolidação das Leis do Trabalho, art. 7º, XIX da Constituição Federal e art. 10, II, § 1º do ADCT.” (NR)

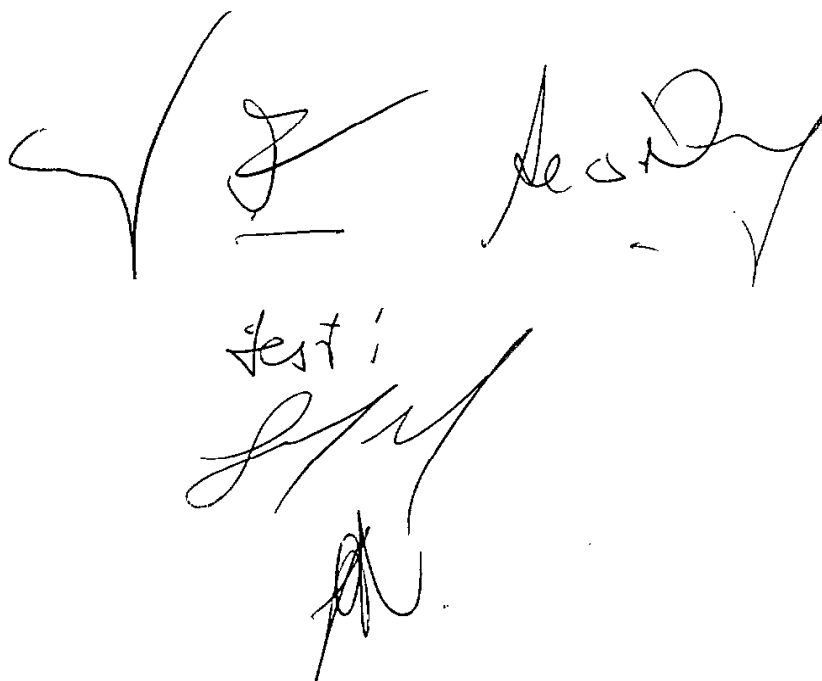
Art. 2º. O art. 71A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, passa a vigorar com a seguinte redação e acrescido do § 2º, renumerando-se o parágrafo único para § 1º:

“Art. 71A. À segurada da Previdência Social que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança é devido salário-maternidade pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias”.

.....

§ 2º. O disposto no *caput* do artigo fica estendido ao segurado da Previdência Social que, sozinho, adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança.” (NR)

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



Handwritten signatures and initials, including a large signature on the left, a signature in the middle right, and several initials and smaller signatures below.

JUSTIFICATIVA

A nova Lei de Adoção entrou em vigor em novembro de 2009 com um leque de mudanças sobre o tema adoção em geral, importando alterações desde os artigos 1618 e 1619 do novo Código Civil, Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei de Investigação de Paternidade como até na CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

Em relação aos direitos da criança, a nova Lei traz significativas novidades em diversos pontos, mas, que, em certos momentos ainda necessitam a continuidade dos debates com aprofundamento dos temas para que as soluções sejam encontradas diante dos obstáculos ainda instituídos dentro dos procedimentos utilizados na tramitação das demandas sócio-familiares.

Para tanto foi instituída a Frente Parlamentar Mista Intersetorial em Defesa das Políticas de Adoção e da Convivência Familiar e Comunitária, a fim de propor, discutir, aperfeiçoar, implementar, incentivar e acompanhar políticas públicas em defesa da adoção e que tem entre seus coordenadores, os proponentes do presente projeto de lei abaixo elencados.

A proposta em tela objetiva, primeiramente, sanar a omissão no dispositivo legal à época da edição da Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009, que dispõe sobre adoção, altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências, o qual deixou de revogar parcialmente ou alterar a redação do disposto sobre o salário-maternidade.

Assim, a propositura visa, especificamente, tratar de forma idêntica pessoas que adotam crianças e adolescentes, pois o atual artigo 71A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, como dito acima, ainda estabelece a diferença de período para a concessão do salário-maternidade relacionada à idade do adotado, diferentemente do texto atual da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, que já teve revogação expressa pela nova Lei de Adoção (Lei nº 12.010/09), eliminando referida discriminação.

Demanda essa que se dá, atualmente, com a constatação de que a exclusão do sistema de direitos da chamada adoção necessária ou

tardia, acaba por servir, ainda mais, a desestimular a prática ainda tão necessária de atenção e incentivo de políticas públicas.

Com a presente proposição fica com o mesmo período de gozo da licença- maternidade e respectiva remuneração por meio do salário- maternidade toda trabalhadora que adotar criança ou adolescente de qualquer idade, vez que o Estatuto da Criança e do Adolescente, assim dispõe em seu artigo 2º *caput*:

“Art. 2º. Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescentes aquele entre doze e dezoito anos de idade”.

É sabido por todos, notadamente pelo Poder Público, que as instituições de acolhimento institucional no país têm como perfil crianças maiores de um ano de idade, adolescentes e grupos de irmãos, sem contar os portadores de grave doença e as crianças e adolescentes com deficiência, todos estes justamente excluídos da legislação que ora se pretende alterar, vez que o estágio de convivência é crucial para a formação da nova família.

Cabe notar, ainda, que segundo os últimos dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça (31/08/2011) dos 27.478 interessados em adotar inscritos no Cadastro Nacional de Adoção, 22.451 deixaram claro o desejo de adotar crianças com até 1 ano de idade e 22.702 manifestaram o desejo de por apenas uma criança.

Assim, o sistema de direitos deve atender presente acionamento, a fim de impedir que referida diferenciação injusta e desvinculada das reais necessidades da demanda do novo núcleo familiar que se forma, se torne mais um obstáculo à decisão da prática da adoção.

Importante notar, ainda, que a convenção sobre os Direitos da Criança, Parte I, Artigo I, a seguir *in verbis*, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, não diferencia criança de adolescente e deverá ser utilizada como paradigma para a presente proposição:

PARTE I

ARTIGO I

Para efeitos da presente Convenção considera-se como criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser

que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioria seja alcançada antes.

Dessa forma, a inclusão de isonomia do período de licença-maternidade e a concessão do respectivo salário-maternidade para as adotantes de crianças com idade superior a um ano e adolescentes visa garantir, igualmente, todos os estímulos essenciais ao estabelecimento do vínculo afetivo entre as partes envolvidas, possibilitando o exato cumprimento do disposto constitucional garantido pela Carta Magna em seu artigo 7º, inciso XVIII.

Ademais, há que se considerar que quanto maior a idade e respectivamente maior o tempo de institucionalização da criança e do adolescente, maior o desafio de romper os traumas adquiridos na trajetória de cada uma das vidas que acabaram por ali estarem presentes.

Outro ponto abordado na presente propositura relaciona-se a concessão dos mesmos direitos da mãe adotante ao pai sozinho que adota, ressaltando, porém, a complementação do disposto fazendo menção à exclusão, no caso em tela, da licença paternidade já disposta na Consolidação das Leis do Trabalho, Constituição Federal e ADCT, a fim de se evitar o entendimento de somatória de direitos, apesar de não se confundirem por se tratarem de naturezas distintas.

Cumpre-nos esclarecer que o caso aqui não se refere a licença paternidade, pois esta se pressupõe à existência de uma licença maternidade, seja através do nascimento de um filho (para pais casados ou não) ou adotados. Vimos que essa licença maternidade foi estendida às mães adotantes, pois a Constituição Federal estabeleceu que não existe diferença entre filhos e, com isso, consequentemente, a licença paternidade também é estendida aos pais que adotam conjuntamente com a mãe.

Quando uma mulher solteira adota, ela tem, naturalmente, o direito a licença maternidade também, mas um pai solteiro que adota sozinho não tem a mesma proteção legal. Ele só teria direito a licença paternidade de 5 (cinco) dias disposta no art. 473, III da Consolidação das Leis do Trabalho, art. 7º, XIX da Constituição Federal e art. 10, II, § 1º do ADCT.

Assim, verificamos que a natureza da licença paternidade de 5 (cinco) dias disposta na legislação está intrinsecamente ligada a existência da licença maternidade (para adotados ou não) porque a criança estaria sob a proteção do período correlacionado ao benefício materno, ou seja, de

maior tempo de permanência, pois ninguém é pai naturalmente sem uma mãe.

Mas quando a adoção é advinda apenas de forma paterna, sozinha, não há proteção legal para esse período de amparo a esta criança. Assim a jurisprudência vem dando a extensão desse direito ao homem que adota sozinho. Dessa forma o PL em tela visa eliminar essa omissão na legislação.

Em relação ao campo de escolha para a extensão do direito ora tratado, explicitamos que, não poderia se misturar no âmbito da licença paternidade que apresenta outra natureza. Como se trata apenas de se estender direitos não vislumbramos problema em constá-la neste campo para não adentrarmos na contra mão da Constituição Federal que igualou todos os filhos, estabelecendo que não existe diferença na maternidade advinda naturalmente ou pela adoção, tendo o legislador à época também não configurado respectivo direito em matéria separada.

Nesse sentido, pela realidade social ainda se apresentar de maneira tão distante na busca da igualdade de oportunidades para a vida dessas crianças e adolescentes, pretende-se com a presente propositura sanar a insegurança jurídica que a atual legislação apresenta pela já revogação expressa do artigo relacionado à licença maternidade, presente na CLT ao abolir a diferença estabelecida anteriormente no que se referia às idades dos adotados, mas sem ter sido modificada a legislação previdenciária, a fim de aperfeiçoar a disciplina da maternidade em caso de adoção de crianças em geral e adolescentes, como estender referida concessão aos empregados que, sozinhos, adotam ou obtém guarda judicial para fins de adoção, na esteira dos fundamentos apresentados e na melhor forma de direito.

Em virtude do exposto, convidamos os nobres pares a aprovar com celeridade a proposição.

Sala das Sessões, em de de 2011.

Senador **AÉCIO NEVES**

Senador **LINDBERGH FARIAS**



LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

TÍTULO X ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição:

II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa:

§ 1º - Até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias.

DECRETO-LEI N.º 5.452, DE 1º DE MAIO DE 1943

Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 392-A. À empregada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança será concedida licença-maternidade nos termos do art. 392, observado o disposto no seu § 5º. (Incluído pela Lei nº 10.421, 15.4.2002)

Art. 473 - O empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário: (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

III - por um dia, em caso de nascimento de filho no decorrer da primeira semana; (Inciso incluído pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

.....

LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991.

Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

.....

Art. 71-A. À segurada da Previdência Social que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança é devido salário-maternidade pelo período de 120 (cento e vinte) dias, se a criança tiver até 1(um) ano de idade, de 60 (sessenta) dias, se a criança tiver entre 1 (um) e 4 (quatro) anos de idade, e de 30 (trinta) dias, se a criança tiver de 4 (quatro) a 8 (oito) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 10.421, de 15.4.2002)

Parágrafo único. O salário-maternidade de que trata este artigo será pago diretamente pela Previdência Social. (Incluído pela Lei nº 10.710, de 5.8.2003)

(À Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, de 21/12/2011.

12

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 43, de 2012, da Senadora Vanessa Grazziotin, que *altera a Lei nº 9.797, de 6 de maio de 1999, para dispor acerca da técnica de reconstrução imediata da mama por meio de cirurgia plástica reparadora.*

RELATORA: Senadora ANGELA PORTELA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 43, de 2012, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin, modifica a Lei nº 9.797, de 6 de maio de 1999, para determinar que as mulheres com mamas mutiladas em decorrência de tratamento de câncer tenham direito à cirurgia plástica reparadora no mesmo momento em que sofram a intervenção cirúrgica oncológica. A cirurgia plástica, nesses casos, somente deixaria de ser realizada se houvesse contraindicação médica ou no caso de recusa da paciente.

A proposição também prevê que a plástica incluiria, como parte do tratamento, os procedimentos nas duas mamas, garantindo, assim, a simetria devida, e, ainda, a reconstrução do complexo areolomamilar.

Na justificção, a Senadora Vanessa Grazziotin afirma que o projeto está de acordo com os procedimentos recomendados pela Sociedade Brasileira de Mastologia, que indica a imediata reconstrução. No entanto, lamenta a autora, a cirurgia reparadora não vem sendo praticada da maneira preconizada, situação que espera ver mitigada pela alteração legislativa ora em exame.

O projeto foi distribuído exclusivamente à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), que deve emitir parecer em caráter terminativo.

À proposição não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O propósito da autora é dar efetividade aos ditames da Lei nº 9.797, de 1999, que já consagra o direito das mulheres de receberem os procedimentos cirúrgicos necessários à reconstrução de mama, em razão de terem sofrido mutilação total ou parcial desse órgão, decorrente de tratamento de câncer.

No entanto, a realidade enfrentada pelas mulheres é a das filas de espera pelo procedimento, que pode demorar até mais de cinco anos para ser realizado. Durante esse tempo, enfrentam a deterioração de sua autoestima e as consequências estigmatizantes da mutilação. Ademais, mesmo arcando com todas as dificuldades inerentes à luta contra um câncer, ainda precisam, desnecessariamente, se submeter de novo a riscos relativos aos procedimentos operatórios.

Em outros termos, quando a plástica deixa de ser realizada na mesma ocasião da cirurgia oncológica, o direito à plástica reparadora tende a não ser efetivamente outorgado.

Um exemplo de que esse direito vem sendo negado estampa-se na edição do dia 14 de janeiro de 2012 do jornal *O Estado de São Paulo*. O texto “Fila para cirurgias de reconstrução preocupa pacientes” noticia que, das cerca de 20 mil mulheres que precisarão fazer cirurgia de retirada das mamas, menos de 10% sairão dos centros cirúrgicos com as mamas reconstruídas. Os números apresentados na matéria do jornal tomaram como base informações do Instituto Nacional de Câncer (INCA) e da Sociedade Brasileira de Mastologia.

O problema atinge especialmente as mulheres pobres, dependentes dos serviços de saúde públicos – o que revela uma face inaceitável da desigualdade social marcante de nosso país. Negar, pela

postergação, o direito de reconstrução das mamas mutiladas é ignorar as mais básicas garantias sociais devidas às mulheres e fazer pouco caso do art. 198 da Constituição Federal, que determina a obrigação de o poder público prover ações e serviços de saúde em caráter integral.

Saliente-se que projeto não descuida de ressaltar os casos em que a recomendação médica seja contrária ao procedimento. Também, reconhece o direito de as mulheres rejeitarem a cirurgia, caso seja essa sua vontade, o que deverá ser devidamente respeitado.

No tocante aos aspectos formais, o projeto atende aos requisitos de regimentalidade, pois compete à Comissão de Assuntos Sociais examinar proposições cujo tema se relacione com a proteção e defesa da saúde. O projeto também observa os requisitos de constitucionalidade, juridicidade e da boa técnica legislativa.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 43, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 43, DE 2012

Altera a Lei nº 9.797, de 6 de maio de 1999, para dispor acerca da técnica de reconstrução imediata da mama por meio de cirurgia plástica reparadora.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 9.797, de 6 de maio de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

§ 1º Será utilizada, salvo contraindicação médica, a técnica cirúrgica de reconstrução simultânea ou imediata da mama, realizada no mesmo momento da intervenção cirúrgica oncológica, respeitada a autonomia da mulher para, plenamente esclarecida, decidir livremente pela execução do procedimento.

§ 2º Os procedimentos na mama contralateral e as reconstruções do complexo areolomamilar são parte integrante do tratamento.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor cento e vinte dias após a data de sua publicação.

2

JUSTIFICAÇÃO

De acordo com uma matéria publicada no jornal “O Estado de São Paulo”, em 13 de janeiro de 2012, o Instituto Nacional de Câncer (INCA) estima que 52 mil mulheres serão diagnosticadas com câncer de mama em 2012. E a Sociedade Brasileira de Mastologia estima que ao menos 20 mil delas precisarão fazer cirurgia de retirada das mamas, sendo que apenas cerca de 10% sairão do centro cirúrgico com a mama já reconstruída.

O mastologista José Luiz Pedrini, vice-presidente da Sociedade Brasileira de Mastologia, citado na referida reportagem, entende que a reconstrução deveria ser feita ao mesmo tempo em que as mamas são retiradas, com exceção dos casos em que há contraindicação, a exemplo de mulheres fumantes ou com diabetes ou doenças cardíacas graves. No entanto, de acordo com o especialista, “na maioria dos centros, isso não acontece. A sociedade de mastologia preconiza que a reconstrução seja feita imediatamente e nas duas mamas, mesmo que apenas uma tenha sido retirada. Isso garantiria a simetria das mamas e aumentaria a autoestima dessas mulheres.”

O fato é que existe uma grande fila de espera para a realização da cirurgia, que pode ultrapassar cinco anos em alguns centros, a despeito de ser esse um direito garantido em lei há mais de uma década.

Assim, para minimizar o problema, a presente proposição legislativa determina que seja feita, como regra, a reconstrução imediata da mama, ou seja, no mesmo ato cirúrgico da mastectomia. Além disso, explicita, em lei, que o tratamento a ser realizado deve incluir as duas mamas, propiciando um resultado estético mais satisfatório.

Por fim, a proposição promove a adequação da lei vigente aos preceitos ético-profissionais médicos, notadamente à Resolução do Conselho Federal de Medicina (CFM) nº 1.483, de 1997, que *dispõe dos procedimentos médicos para reconstrução mamaria*.

Diante dessas ponderações, conclamamos os nossos Pares para a aprovação deste projeto, que, transformado em lei, contribuirá para mitigar o sofrimento e melhorar a qualidade de vida de milhares de brasileiras.

Sala das Sessões, 07 de março de 2012

Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

3

LEGISLAÇÃO CITADA

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 9.797, DE 6 DE MAIO DE 1999.

Dispõe sobre a obrigatoriedade da cirurgia plástica reparadora da mama pela rede de unidades integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS nos casos de mutilação decorrentes de tratamento de câncer.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As mulheres que sofrerem mutilação total ou parcial de mama, decorrente de utilização de técnica de tratamento de câncer, têm direito a cirurgia plástica reconstrutiva.

Art. 2º Cabe ao Sistema Único de Saúde - SUS, por meio de sua rede de unidades públicas ou conveniadas, prestar serviço de cirurgia plástica reconstrutiva de mama prevista no art. 1º, utilizando-se de todos os meios e técnicas necessárias.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta **Lei** .razo de cento e oitenta dias.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de maio de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

José Serra

RESOLUÇÃO CFM nº 1.483/97

O Conselho Federal de Medicina, no uso das atribuições conferidas pela Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957, regulamentada pelo Decreto nº 44.045, de 19 de julho de 1958 e,

CONSIDERANDO que a Organização Mundial da Saúde (OMS) define saúde como o "estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença";

CONSIDERANDO que, na Medicina, o alvo de toda a atenção do médico é a saúde do ser humano, em benefício da qual deverá agir com o máximo de zelo e o melhor de sua capacidade profissional, e que ao médico cabe zelar e trabalhar pelo perfeito desempenho ético da Medicina e pelo prestígio e bom conceito da profissão;

4

CONSIDERANDO que as mastectomias parciais e totais são procedimentos médico-cirúrgicos aceitos na literatura e prática médicas;
CONSIDERANDO que os procedimentos médicos de retirada total ou parcial da mama, para tratamento das enfermidades específicas, resultam em deformidades;
CONSIDERANDO que deformidades pós-mastectomia trazem mal-estar físico, psíquico e social para suas portadoras;
CONSIDERANDO o Parecer da Câmara Técnica de Cirurgia Plástica, do CREMERJ e a Resolução CREMESP nº 80/97, sobre reconstrução mamária;
CONSIDERANDO que as ações de saúde devem contemplar a integralidade do atendimento;
CONSIDERANDO, finalmente, o decidido na Sessão Plenária de 11 de setembro de 1997,
RESOLVE:
Artigo 1º. A reconstrução mamária, sempre que indicada com a finalidade de corrigir deformidade conseqüente de mastectomia parcial ou total, é parte integrante do tratamento da doença para a qual houve indicação de mastectomia.
Artigo 2º. A indicação e a técnica devem ser definidas pelo cirurgião como a que melhor se aplica ao caso, podendo utilizar-se de tecidos do próprio indivíduo ou inclusão de materiais não-orgânicos (próteses de silicone ou expansores) ou, ainda, qualquer outro material que venha a ser aplicável, desde que aprovado pelos órgãos competentes.
Artigo 3º. Os procedimentos na mama contralateral e as reconstruções do complexo aréolo-mamilar são também parte integrante do tratamento.
Artigo 4º. A presente Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.
Brasília-DF, 11 de setembro de 1997.
WALDIR PAIVA MESQUITA
Presidente
EDSON DE OLIVEIRA ANDRADE
2º Secretário
Publicada no D.O.U. de 22.09.97 Página 21075

(Á Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 08/03/2012.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF
OS: 10566/2012

13

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 44, de 2012, do Senador Paulo Bauer, que *altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos, preferencialmente, à mulher responsável pela unidade familiar.*

RELATORA: Senadora **ANGELA PORTELA**

I – RELATÓRIO

A Comissão de Assuntos Sociais (CAS) examina o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 44, de 2012, de autoria do Senador Paulo Bauer, que tem por finalidade determinar que os benefícios monetários da assistência social, do Programa de Apoio à Conservação Ambiental e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais sejam pagos, preferencialmente, à mulher responsável pela unidade familiar.

Para esse propósito, acrescenta o art. 40-A à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e altera os arts. 5º e 13 da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que dispõe sobre os programas já mencionados.

Segundo o seu autor, a aprovação dessa proposição poderá auxiliar no combate à miséria e à submissão feminina, atribuindo à mulher a gestão de benefícios assistenciais.

A proposição foi distribuída à Comissão de Agricultura e

Reforma Agrária (CRA), que se manifestou pela aprovação da matéria. Compete, agora, à CAS examinar o PLS nº 44, de 2012, em caráter terminativo.

Não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

Conforme disposto no art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAS opinar sobre proposições que digam respeito a assistência social, como é o caso da que ora examinamos. Tratando-se de análise em caráter terminativo, compete a este colegiado manifestar-se sobre constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Não identificamos vícios na proposição, sob a perspectiva de sua constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Reconhecemos o mérito da proposição, que está assentada sobre a premissa de que, na nossa cultura, a mulher tem papel destacado na preservação da família e na promoção do bem-estar dos filhos. Esses valores ecoam alguns dos objetivos da assistência social, expostos no art. 203, inciso I, da Constituição de 1988 e no art. 2º, inciso I, da LOAS: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. A propósito, encontramos dispositivo legal com o mesmo teor do que ora discutimos no § 14 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, determinando que o pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família seja feito preferencialmente à mulher.

Convém esclarecer que a proposição não veda o pagamento de benefícios ao homem, limitando-se a determinar a preferência do pagamento à mulher. Essa alteração, aliada a políticas de superação da miséria e da pobreza, valoriza o papel da mulher no sustento e na preservação da família.

Finalmente, é importante registrar que a medida proposta não acarreta qualquer custo ou ônus para a assistência social.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, manifestamo-nos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 44, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

(*) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 44, DE 2012

Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos, preferencialmente, à mulher responsável pela unidade familiar.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 40-A:

"Art. 40-A. Os benefícios monetários decorrentes do disposto nos arts. 22, 24-C e 25 desta Lei serão pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar, quando cabível."

Art. 2º Os arts. 5º e 13 da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5º.....

§ 3º Os recursos financeiros serão pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar, quando cabível."(NR)

"Art. 13. Fica a União autorizada a transferir diretamente à família beneficiária do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais

(*) Avulso republicado em 8 de março de 2012 para fazer constar o ano correto do projeto.

os recursos financeiros no valor de até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) por unidade familiar, na forma do regulamento.

.....
§ 4º Os recursos financeiros de que trata o *caput* serão pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar quando cabível."(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor noventa dias após a sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei Orgânica da Assistência Social prevê o pagamento de benefício eventual aos cidadãos e às famílias que necessitem de assistência em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Essa mesma lei contempla a transferência de renda como um dos mecanismos de execução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e prevê o pagamento de recursos no contexto de projetos de enfrentamento da pobreza.

Já a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que prescrevem, entre outras medidas, a transferência de recursos financeiros em favor de famílias que estejam em situação de extrema pobreza e que desenvolvam atividades de conservação ambiental ou de agricultura familiar.

Esses instrumentos de transferência de renda são, ao lado do Programa Bolsa Família, essenciais à política assistencial e ao programa de erradicação da miséria no Brasil.

O Programa Bolsa Família prevê, desde sua conversão em lei, que os benefícios concedidos no seu contexto serão pagos preferencialmente à mulher. Essa preferência é um dos elementos que contribuem para o sucesso desse Programa, pois as mulheres tendem a utilizar os recursos recebidos de modo mais eficaz devido à reconhecida habilidade que têm em cuidar adequada e responsavelmente da manutenção de suas famílias. Outra consequência disso é a valorização da mulher como responsável pela família, inclusive na gestão de recursos financeiros, que é tradicionalmente atribuída, na nossa cultura, ao homem. Como resultado, combateremos, de uma só vez, a miséria e a submissão feminina.

Consideramos que essa preferência pelo pagamento de recursos à mulher é bastante meritória e deve ser estendida a outros programas assistenciais e de transferência de renda. É esse o singelo objetivo da proposição que apresento aos ilustres Pares, confiante de que o apoio a essa proposta favorece a erradicação da miséria e a valorização da mulher em nossa sociedade.

Sala das Sessões,

Senador PAULO BAUER

LEGISLAÇÃO CITADA

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993.

Mensagem de veto

Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

Regulamento

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 39. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por decisão da maioria absoluta de seus membros, respeitados o orçamento da seguridade social e a disponibilidade do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), poderá propor ao Poder Executivo a alteração dos limites de renda mensal per capita definidos no § 3º do art. 20 e caput do art. 22.

Art. 40. Com a implantação dos benefícios previstos nos arts. 20 e 22 desta lei, extinguem-se a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da Previdência Social, conforme o disposto na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

§ 1º A transferência dos beneficiários do sistema previdenciário para a assistência social deve ser estabelecida de forma que o atendimento à população não sofra solução de continuidade. (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.1998)

§ 2º É assegurado ao maior de setenta anos e ao inválido o direito de requerer a renda mensal vitalícia junto ao INSS até 31 de dezembro de 1995, desde que atenda,

alternativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I, II ou III do § 1º do art. 139 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.1998)

Art. 41. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 42. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 7 de dezembro de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO
Jutahy Magalhães Júnior

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 12.512, DE 14 DE OUTUBRO DE 2011.

Conversão da Medida Provisória nº 535, de 2011

Regulamento

Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 4º Para a participação no Programa de Apoio à Conservação Ambiental, a família interessada deverá atender, cumulativamente, às seguintes condições:

- I - encontrar-se em situação de extrema pobreza;
- II - estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; e
- III - desenvolver atividades de conservação nas áreas previstas no art. 3º.

Art. 5º Para receber os recursos financeiros do Programa de Apoio à Conservação Ambiental, a família beneficiária deverá:

- I - estar inscrita em cadastro a ser mantido pelo Ministério do Meio Ambiente, contendo informações sobre as atividades de conservação ambiental; e

II - aderir ao Programa de Apoio à Conservação Ambiental por meio da assinatura de termo de adesão por parte do responsável pela família beneficiária, no qual serão especificadas as atividades de conservação a serem desenvolvidas.

§ 1º O Poder Executivo definirá critérios de priorização das famílias a serem beneficiadas, de acordo com características populacionais e regionais e conforme disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 2º O recebimento dos recursos do Programa de Apoio à Conservação Ambiental tem caráter temporário e não gera direito adquirido.

Art. 6º A transferência de recursos financeiros do Programa de Apoio à Conservação Ambiental será realizada por meio de repasses trimestrais no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), na forma do regulamento.

Parágrafo único. A transferência dos recursos de que trata o caput será realizada por um prazo de até 2 (dois) anos, podendo ser prorrogada nos termos do regulamento.

Art. 7º São condições de cessação da transferência de recursos do Programa de Apoio à Conservação Ambiental:

I - não atendimento das condições definidas nos arts. 4º e 5º e nas regras do Programa, conforme definidas em regulamento; ou

II - habilitação do beneficiário em outros programas ou ações federais de incentivo à conservação ambiental.

Art. 8º O Poder Executivo instituirá o Comitê Gestor do Programa de Apoio à Conservação Ambiental, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras definidas em regulamento:

CAPÍTULO II

DO PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS

Art. 9º Fica instituído o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, com os seguintes objetivos:

I - estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade;

II - promover a segurança alimentar e nutricional dos seus beneficiários;

III - incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional; e

IV - incentivar a organização associativa e cooperativa de seus beneficiários.

§ 1º O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será executado em conjunto pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme o regulamento.

§ 2º O Poder Executivo disporá sobre a participação de outros Ministérios e outras instituições vinculadas na execução do Programa de que trata o caput deste artigo.

§ 3º O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será executado por meio da transferência de recursos financeiros não reembolsáveis e da disponibilização de serviços de assistência técnica.

Art. 10. Poderão ser beneficiários do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais:

I - os agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; e

II - outros grupos populacionais definidos como prioritários por ato do Poder Executivo.

Art. 11. Para a participação no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, a família interessada deverá atender, cumulativamente, às seguintes condições:

I - encontrar-se em situação de extrema pobreza; e

II - estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.

Art. 12. Para o recebimento dos recursos financeiros do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, a família beneficiária deverá aderir ao Programa por meio da assinatura de termo de adesão pelo seu responsável, contendo o projeto de estruturação da unidade produtiva familiar e as etapas de sua implantação.

§ 1º No caso de beneficiários cujas atividades produtivas sejam realizadas coletivamente, o projeto poderá contemplar mais de uma família, conforme o regulamento.

§ 2º O Poder Executivo definirá critérios de priorização das famílias a serem beneficiadas, conforme aspectos técnicos e de disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 3º O recebimento dos recursos do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais tem caráter temporário e não gera direito adquirido.

Art. 13. Fica a União autorizada a transferir diretamente ao responsável pela família beneficiária do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais os recursos financeiros no valor de até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) por família, na forma do regulamento.

§ 1º A transferência dos recursos de que trata o caput dar-se-á em, no mínimo, 3 (três) parcelas e no período máximo de 2 (dois) anos, na forma do regulamento.

§ 2º Na ocorrência de situações excepcionais e que impeçam ou retardem a execução do projeto, o prazo a que se refere o § 1º poderá ser prorrogado em até 6 (seis) meses, conforme o regulamento.

§ 3º A função de agente operador do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será atribuída à instituição financeira oficial, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal.

Art. 14. A cessação da transferência de recursos no âmbito do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais ocorrerá em razão da não observância das regras do Programa, conforme o regulamento.

Art. 15. O Poder Executivo instituirá o Comitê Gestor do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, com as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras definidas em regulamento:

I - aprovar o planejamento do Programa, compatibilizando os recursos disponíveis ao número de famílias beneficiárias; e

II - definir a sistemática de monitoramento e avaliação do Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo definirá a composição e a forma de funcionamento do Comitê Gestor, bem como os procedimentos e instrumentos de controle social.

CAPÍTULO III

DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA

Art. 16. Podem fornecer produtos ao Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, os agricultores familiares e os

demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

§ 1º As aquisições dos produtos para o PAA poderão ser efetuadas diretamente dos beneficiários de que trata o caput ou, indiretamente, por meio de suas cooperativas e demais organizações formais.

§ 2º Nas aquisições realizadas por meio de cooperativas dos agricultores familiares e dos demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, a transferência dos produtos do associado para a cooperativa constitui ato cooperativo, previsto na Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

§ 3º O Poder Executivo federal poderá estabelecer critérios e condições de prioridade de atendimento pelo PAA, de forma a contemplar as especificidades de seus diferentes segmentos e atendimento dos beneficiários de menor renda.

§ 4º A aquisição de produtos na forma do caput somente poderá ser feita nos limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras.

Art. 17. Fica o Poder Executivo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal autorizado a adquirir alimentos produzidos pelos beneficiários descritos no art. 16, dispensando-se o procedimento licitatório, obedecidas, cumulativamente, as seguintes exigências:

I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA; e

II - seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, cooperativa ou por demais organizações formais da agricultura familiar, conforme definido em regulamento.

Parágrafo único. Produtos agroecológicos ou orgânicos poderão ter um acréscimo de até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, observadas as condições definidas pelo Grupo Gestor do PAA.

Art. 18. Os alimentos adquiridos pelo PAA serão destinados a ações de promoção de segurança alimentar e nutricional ou à formação de estoques, podendo ser comercializados, conforme o regulamento.

Art. 19. Os alimentos adquiridos no âmbito do PAA poderão ser doados a pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, observado o disposto em regulamento.

Art. 20. Sem prejuízo das modalidades já instituídas, o PAA poderá ser executado mediante a celebração de Termo de Adesão firmado por órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos, dispensada a celebração de convênio.

Art. 21. Para a execução das ações de implementação do PAA, fica a União autorizada a realizar pagamentos aos executores do Programa, nas condições específicas estabelecidas em regulamento, com a finalidade de contribuir com as despesas de operacionalização das metas acordadas.

Art. 22. A Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, no âmbito das operações do PAA, poderá realizar ações de articulação com cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar.

Art. 23. O pagamento aos fornecedores descritos no art. 16 será realizado diretamente pela União ou por intermédio das instituições financeiras oficiais, admitido o convênio com cooperativas de crédito e bancos cooperativos para o repasse aos beneficiários.

Parágrafo único. Para a efetivação do pagamento de que trata o caput, será admitido, como comprovação da entrega e da qualidade dos produtos, termo de recebimento e aceitabilidade, emitido e atestado por representante da entidade que receber os alimentos e referendado pela entidade executora, conforme o regulamento.

Publicado no DSF 08/03/2012

(Às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária; e de Assuntos Sociais, cabendo à última a decisão terminativa.)

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF

OS: 10592/2012

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 44, de 2012, que *altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos, preferencialmente, à mulher responsável pela unidade familiar.*

RELATOR: Senador **CASILDO MALDANER**

RELATORA “AD HOC”: Senadora **ANA AMÉLIA**

I – RELATÓRIO

Em apreciação na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 44, de 2012, da autoria do Senador PAULO BAUER.

A proposição em análise altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos, preferencialmente, à mulher responsável pela unidade familiar.

A proposta compõe-se de três artigos. O primeiro acresce à Loas o art. 40-A, para estabelecer que os benefícios monetários decorrentes do disposto nos arts. 22, 24-C e 25 daquele diploma legal sejam pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar, quando cabível.

Com a mesma finalidade, o art. 2º da proposição dispõe-se a alterar a redação dos arts. 5º e 13 da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Já o art. 3º do projeto fixa vigência imediata para a futura lei a partir

da data em que esta for publicada.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei do Senado nº 44, de 2012.

II – ANÁLISE

O projeto em apreciação vem a exame da CRA, principalmente, em razão das disposições do art. 104-B, XVI, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que atribuem à Comissão competência para opinar sobre emprego, previdência e rendas rurais.

Inicialmente, registramos, a despeito do caráter não terminativo dessa análise, a correção do projeto em relação à observância dos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e adequação regimental da proposição, bem como sobre sua adequação à boa técnica legislativa de que trata as Leis Complementares nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e nº 107, de 26 de abril de 2001.

Quanto ao mérito, julgamos oportunas e adequadas as alterações promovidas nas referidas leis, arcabouços das políticas de assistência e de erradicação da pobreza, pelos motivos a seguir apresentados.

Como é de domínio público, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, estabelece o pagamento de benefício eventual aos cidadãos e às famílias que necessitem de assistência em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, além de prever transferência de renda na execução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e destinar benefícios financeiros no âmbito dos projetos de combate à miséria, caso específico do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, por sua vez, institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, contemplando, entre outros mecanismos de apoio, a transferência de recursos financeiros a famílias em situação de extrema pobreza e que desenvolvam atividades de conservação ambiental ou de agricultura familiar.

O novo elemento que o PLS em exame insere no meio jurídico é a previsão do pagamento dos benefícios já instituídos preferencialmente às mulheres.

A medida parece-nos acertada, com base no que se observa em outras experiências, como a do Programa Bolsa Família, porque valoriza a participação da mulher na manutenção do núcleo familiar e reconhece a inclinação cultural feminina de aplicar os recursos disponíveis majoritariamente no bem-estar dos filhos.

Finalmente, entendemos também que, para além das razões mencionadas, pela forma simples e potencial de eficácia que comportam, as medidas propostas devem ter a acolhida do Senado Federal.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 44, de 2012.

| **Sala da Comissão, 3 de maio de 2012.**

| Senador ACIR GURGACZ, **Presidente**

| Senadora ANA AMÉLIA, **Relatora “ad hoc”**

14

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 126, de 2012, do Senador Vital do Rego, que altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para dispor sobre a obrigatoriedade de avaliação, acreditação e certificação da qualidade de hospitais.

RELATORA: Senadora ANGELA PORTELA

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Assuntos Sociais o Projeto de Lei do Senado nº 126, de 2012, de autoria do Senador Vital do Rego, que altera a Lei Orgânica da Saúde para obrigar os serviços hospitalares, públicos e privados, vinculados ou não ao Sistema Único de Saúde, a serem submetidos a processo periódico de avaliação, acreditação e certificação da qualidade.

Remete ao regulamento a definição dos modelos, metodologias, indicadores e padrões de qualidade admitidos e a periodicidade da avaliação, bem como os critérios para a habilitação de prestadores de serviços de avaliação, acreditação e certificação da qualidade.

Permite, ainda, que, a critério da autoridade sanitária, o processo seja estendido a outros serviços de saúde.

A lei em que o projeto se transformar entra em vigor no prazo de um ano a contar da data de sua publicação.

A medida é justificada pela necessidade de aferição e controle da qualidade da assistência à saúde prestada à população – em especial a hospitalar – tanto pelo sistema público como pela saúde suplementar, considerada pelo proponente como “o principal desafio” a ser enfrentado, vinte anos após a promulgação da Constituição Federal que reconheceu a saúde como direito fundamental e universalizou a atenção.

Não foram oferecidas emendas ao projeto, que vem à apreciação da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) em caráter terminativo.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAS opinar sobre projetos de lei que digam respeito a proteção e defesa da saúde. Em vista do caráter terminativo e exclusivo da decisão, a Comissão deve analisar, também, os aspectos relativos à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa da proposição.

No mérito, concordamos integralmente com o proponente: saúde é um direito fundamental, as ações e serviços de saúde são de relevância pública e, dessa maneira, a prestação de uma atenção à saúde de qualidade é condição essencial para a adequada fruição daquele direito.

Nesse sentido, a acreditação hospitalar – processo de avaliação externa, de caráter voluntário, por meio da qual uma organização de terceira-parte avalia periodicamente um serviço de saúde para verificar a sua conformidade com padrões de qualidade pré-estabelecidos – é mecanismo adequado de avaliação e certificação da qualidade dos serviços prestados e dos cuidados aos pacientes, conforme preconizam organismos internacionais representativos do setor, tais como a Organização Panamericana de Saúde.

Como muito bem nos aponta o nobre colega Senador Vital do Rego, a introdução de práticas de avaliação e de busca de melhoria da qualidade da atenção em saúde se fez muito tardia e lentamente em nosso meio e se faz necessário estimular sua adoção por nossos serviços, em especial frente ao crescimento da complexidade da atenção à saúde, que se

observa nos últimos anos.

Dispõe-se, ademais, de uma experiência nacional e internacional suficientemente desenvolvida para permitir transformar a acreditação de serviços hospitalares em uma realidade em nosso país e – quem sabe – talvez possamos estendê-la para os demais serviços de saúde em pouco tempo, conforme a possibilidade prevista pelo projeto.

Por fim, a opção por não determinar de forma estrita qual o processo a ser adotado, atribuindo a sua regulação à autoridade sanitária, é proposital e adequada, na medida em que existem diferentes metodologias e processos que coexistem em um campo cujo desenvolvimento tem-se caracterizado por dinamismo.

Quanto à constitucionalidade, não vemos óbice no projeto, uma vez que a matéria se insere na competência da União para legislar sobre proteção e defesa da saúde. Da mesma maneira, não há o que opor quanto à juridicidade e à regimentalidade da matéria, assim como quanto à técnica legislativa empregada na proposição.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é **pela aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 126, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 126, DE 2012

Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para dispor sobre a obrigatoriedade de avaliação, acreditação e certificação da qualidade de hospitais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 39-A:

“Art. 39-A. Os serviços hospitalares de qualquer natureza, públicos ou privados, vinculados ou não ao Sistema Único de Saúde, serão submetidos a processo periódico de avaliação, acreditação e certificação da qualidade.

§ 1º Serão estabelecidos, em regulamento, os modelos, as metodologias de avaliação, os indicadores e os padrões de qualidade admitidos, assim como os critérios para a habilitação de prestadores de serviços de avaliação, acreditação e certificação da qualidade .

§ 2º Por determinação da autoridade sanitária, e em face do risco oferecido à população, o processo de avaliação, acreditação e certificação da qualidade de que trata o *caput* será estendido para outros serviços de saúde.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor trezentos e sessenta dias após a data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A grande conquista do Sistema Único de Saúde (SUS) foi a universalização da atenção à saúde no País, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No entanto, o principal desafio que ainda permanece é a melhoria da qualidade da assistência, notadamente da assistência hospitalar. Nesse aspecto, o setor de saúde suplementar, apesar de atender um número bem inferior de pessoas, também padece do mesmo problema.

No setor saúde, a introdução de práticas de avaliação e de melhoria da qualidade aconteceu tardiamente, seguindo a reboque de setores econômicos ligados à produção industrial, advinda de empresas japonesas e americanas. Porém, em face dos crescentes custos e do incremento da complexidade científica e tecnológica da atenção à saúde, em especial nos países desenvolvidos, foi dado um forte impulso para a geração de estudos e pesquisas nessa área.

O primeiro país a desenvolver um sistema consistente de melhoria da qualidade hospitalar foi os Estados Unidos da América, berço da acreditação hospitalar com o Programa de Padronização Hospitalar, elaborado pelo Colégio Americano de Cirurgiões, em meados de 1924, e da *Joint Commission of Accreditation of Hospitals* (JCAHO), na década de 1950.

No Brasil, o setor saúde vem trabalhando com avaliação hospitalar desde a década de 1970, sem que, no entanto, houvesse tido impacto significativo sobre a qualidade dos serviços. A década de 1990, por sua vez, é marcada pela introdução do termo *acreditação hospitalar* no País, com o desenvolvimento de instrumento de avaliação hospitalar inspirado em padrões preconizados pela Organização Pan-Americana da Saúde. Diferentes grupos foram envolvidos nessa discussão, culminando com a formação da Organização Nacional de Acreditação (ONA), em 1998, uma organização de direito privado, responsável pelo desenvolvimento, aplicação e acompanhamento de normas para o processo de acreditação.

A acreditação é um processo de avaliação externa, de caráter voluntário, por meio do qual uma organização, em geral não governamental, avalia periodicamente um serviço de saúde para verificar a sua conformidade com um conjunto de padrões previamente estabelecidos e divulgados, concebidos para melhorar a qualidade do

3

cuidado ao paciente. Os padrões podem ser mínimos ou mais exigentes, definindo níveis crescentes de qualificação.

No Brasil, existem, atualmente, diferentes iniciativas de avaliação externa da qualidade: normas ISO (*International Organization for Standardization*, em inglês), Prêmio Nacional de Qualidade, acreditação, metodologia *Balanced Scorecard*, auditoria médica, entre várias outras. Nesse cenário, a ONA desenvolve um trabalho integrador, de unificação das diversas iniciativas de avaliação da qualidade em saúde.

Por essas razões, apresentamos o presente projeto de lei, no sentido de tornar obrigatória, aos hospitais públicos e privados, a adoção de alguma modalidade de avaliação externa e de processo de melhoria da qualidade da atenção à saúde. Tal processo deve ter a capacidade de evidenciar a conformidade do hospital com padrões de qualidade predeterminados e de gerar algum tipo de certificação, que torne essa conformidade visível ao usuário de serviços de saúde.

Optamos, propositalmente, por não determinar qual o processo a ser adotado, vez que existem diferentes caminhos que podem ser trilhados na busca da melhoria da qualidade. Ademais, não é necessário que esse processo seja governamental, a exemplo do que ocorre em alguns países, mas é necessário algum grau de impulso, intervenção e coercitividade estatais.

Por fim, vislumbramos que os hospitais devem ser apenas os primeiros a serem alcançados por esses processos, e que outros serviços de saúde devem segui-los, a exemplo dos laboratórios de análises clínicas, dos serviços hemoterápicos e dos serviços de diagnóstico por imagem, entre vários outros.

Sala das Sessões,

Senador **VITAL DO RÊGO**

4
LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990.

Mensagem de veto

Regulamento

Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o **Congresso Nacional** decreta e eu sanciono a seguinte lei:

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 39. (Vetado).

§ 1º (Vetado).

§ 2º (Vetado).

§ 3º (Vetado).

§ 4º (Vetado).

§ 5º A cessão de uso dos imóveis de propriedade do Inamps para órgãos integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS) será feita de modo a preservá-los como patrimônio da Seguridade Social.

§ 6º Os imóveis de que trata o parágrafo anterior serão inventariados com todos os seus acessórios, equipamentos e outros

§ 7º (Vetado).

§ 8º O acesso aos serviços de informática e bases de dados, mantidos pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social, será assegurado às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde ou órgãos congêneres, como suporte ao processo de gestão, de forma a permitir a gerencia informatizada das contas e a disseminação de estatísticas sanitárias e epidemiológicas médico-hospitalares.

(À Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 03/05/2012.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília-DF
OS:11679/2012

15

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 164, de 2012, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *dispõe sobre a concessão de seguro-desemprego para os trabalhadores rurais desempregados, contratados por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado nº 164, de 2012, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *dispõe sobre a concessão de seguro-desemprego para os trabalhadores rurais desempregados, contratados por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado, e dá outras providências.*

A proposição estabelece que o empregado rural desempregado, que tenha sido contratado por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, por até três meses, no valor equivalente a um salário mínimo mensal, a cada período de 24 (vinte e quatro) meses, desde que preencha os requisitos previstos nesta Lei.

Para se habilitar ao recebimento do benefício, o interessado (empregado rural) deverá comprovar, na forma do regulamento:

a) a existência anterior de relações de emprego, contratadas por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado, por período total mínimo de oito meses, durante os últimos vinte e quatro meses;

b) não ter exercido, no período aquisitivo, atividade remunerada

fora do âmbito rural;

c) encontrar-se em situação de desemprego involuntário;

d) não estar em gozo de benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social; e

e) não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

O período computado para a concessão do benefício de seguro-desemprego, de que trata este projeto, não poderá ser utilizado para pleitear o seguro-desemprego previsto na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Segundo o autor, os trabalhadores rurais vivem, em muitos aspectos, marginalizados, em relação aos urbanos. Pouco acesso têm à saúde, à educação e a outros confortos disponíveis nas grandes cidades. É necessário, portanto, compensar, pelo menos parcialmente, esses trabalhadores pelas condições de vida desfavoráveis que enfrentam, à margem da assistência completa do Estado.

O Senador Antonio Carlos Valadares argumenta que um dos mecanismos de inclusão e de política social mais relevante, neste País, é o seguro-desemprego e conclui:

“Infelizmente, os trabalhadores rurais dificilmente são beneficiados. Muitos trabalham na informalidade e sequer dispõem de cobertura previdenciária. Pior, nos períodos de entressafra ficam completamente abandonados, sem as alternativas de trabalho características dos espaços urbanos. Precisam viver, então, de suas economias ou de pequenos “bicos”, insuficientes para uma subsistência digna.”

A proposição busca, em síntese, a disciplina do seguro-desemprego para os empregados rurais, por intermédio de um novo diploma legal, distinto do que prevê a Lei nº 7.998, de 1990.

Até a presente data não foram apresentadas emendas às proposições, no âmbito desta Comissão.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 90, inciso I, combinado com o art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal compete à Comissão de Assuntos Sociais emitir parecer sobre o presente projeto, em caráter terminativo.

Proposições destinadas a regulamentação do seguro-desemprego inserem-se no campo do Direito do Trabalho e da Seguridade Social.

Normas com esse conteúdo estão entre aquelas de iniciativa comum, previstas no art. 61 da Constituição Federal. Cabe ao Congresso Nacional legislar sobre o tema, nos termos do art. 48 da mesma Carta.

A iniciativa da matéria está em consonância com propostas discutidas na 1ª Mobilização Nacional dos Assalariados e Assalariadas Rurais do MSTTR (Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais), realizada em março de 2012, em Brasília-DF.

O autor tem razão em propor a reflexão sobre este tema e, por certo, a experiência e o conhecimento que detém como representante do Estado de Sergipe, que integra a região nordeste do nosso País, é de grande relevância, principalmente quando aduz o seguinte:

“A possibilidade de o Programa do Seguro-Desemprego cobrir, pelo menos parcialmente, o período de inatividade do trabalhador rural é salutar para se preencher essa lacuna assistencial. A concessão desse suporte financeiro parece-nos mais apropriada, em muitos aspectos, do que outros benefícios de programas sociais, pois vincula o seguro ao trabalho, desestimulando a ociosidade.”

Importante salientar que, além de oferecer um apoio temporário, a concessão do seguro-desemprego nos moldes propostos pode servir de estímulo à formalização dos contratos, com reflexos positivos na inclusão previdenciária e na construção da cidadania também fora dos centros urbanos. Ademais, pode estimular a fixação do homem no campo, com diminuição das demandas sociais e políticas nas grandes cidades e redução da violência típica das áreas populosas.

O projeto fixa o valor do benefício em um salário mínimo, concedido a cada vinte e quatro meses, desde que o trabalhador comprove ter sido contratado por pequeno prazo, por safra ou por prazo determinado por, pelo menos, oito meses no período de carência.

Ressalte-se, também, que caberá ao Poder Executivo a regulamentação do projeto, harmonizando todos os requisitos descritos no art. 2º.

Assim, somente os trabalhadores rurais que efetivamente estiverem engajados e fixados no campo é que poderão ter acesso ao benefício, segundo os critérios previamente estabelecidos.

A única observação que fazemos é de técnica legislativa, pois como a proposição trata da instituição do seguro-desemprego para os trabalhadores rurais desempregados, *contratados por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado*, é recomendável que a matéria esteja inserida no bojo da Lei nº 7.998, de 1990, uma vez que esta lei é a que define as fontes de custeio do benefício e dispõe sobre o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e institui o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 164, de 2012, com as emendas a seguir propostas:

EMENDA 01 – CAS

A ementa do Projeto de Lei do Senado nº 164, de 2012, passa a ter a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências, para dispor sobre a concessão de seguro-desemprego para os trabalhadores rurais desempregados, contratados por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado.

EMENDA 02 - CAS

O art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 164, de 2012, passa a tramitar com a seguinte redação:

“**Art. 1º** A Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

.....

“**Art. 2º-D.** O empregado rural desempregado, que tenha sido contratado por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, por até três meses, no valor equivalente a um salário mínimo mensal, a cada período de vinte e quatro meses, desde que preencha os requisitos previstos no art. 2º E.

Art. 2º-E Para se habilitar ao recebimento do benefício, o interessado deverá comprovar, na forma do disposto em resolução do CODEFAT:

I – a existência anterior de relações de emprego, contratadas por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado, por período total mínimo de oito meses, durante os últimos vinte e quatro meses;

II – não ter exercido, no período aquisitivo, atividade remunerada fora do âmbito rural;

III – encontrar-se em situação de desemprego involuntário;

IV – não estar em gozo de benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social;

V – não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

Parágrafo único. O período computado para a concessão do benefício de que trata o art. 2º-D, não poderá ser utilizado para pleitear o seguro-desemprego previsto no art. 3º desta Lei.

Art. 2º-F O pagamento das prestações de que trata o art. 2º-D será cancelado em caso de início de atividade remunerada, de percepção de qualquer outra remuneração regular ou benefício previdenciário ou de morte do beneficiário.

Art. 2º-G Todo aquele que fornecer ou beneficiar-se de atestado, certidão ou declaração falsa, para o fim de obtenção do benefício previsto no art. 2º-D, está sujeito às sanções administrativas, civis e penais cabíveis e perde o direito ao benefício pelo prazo de dez anos.

Art. 2º-H Caberá ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT o estabelecimento, mediante resolução, das demais condições indispensáveis ao recebimento do benefício de que trata o art. 2º D, que será pago à conta do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.”

EMENDA 03 - CAS

Suprimam-se os arts. 2º, 3º, 4º e 5º do Projeto de Lei do Senado nº 164, de 2012.

EMENDA 04 - CAS

Renumere-se o art. 6º do Projeto de Lei do Senado nº 164, de 2012, como art. 2º.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 164, DE 2012

Dispõe sobre a concessão de seguro-desemprego para os trabalhadores rurais desempregados, contratados por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O empregado rural desempregado, que tenha sido contratado por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, por até três meses, no valor equivalente a um salário mínimo mensal, a cada período de 24 (vinte e quatro) meses, desde que preencha os requisitos previstos nesta Lei.

Art. 2º Para se habilitar ao recebimento do benefício, o interessado deverá comprovar, na forma do regulamento:

I – a existência anterior de relações de emprego, contratadas por safra, por pequeno prazo ou por prazo determinado, por período total mínimo de oito meses, durante os últimos vinte e quatro meses;

II – não ter exercido, no período aquisitivo, atividade remunerada fora do âmbito rural;

III – que se encontra em situação de desemprego involuntário;

IV – que não está em gozo de benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social;

2

V – que não possui renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

Parágrafo único. O período computado para a concessão do benefício de que trata esta Lei, não poderá ser utilizado para pleitear o seguro-desemprego previsto na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Art. 3º O pagamento das prestações de que trata esta Lei será cancelado em caso de início de atividade remunerada, de percepção de qualquer outra remuneração regular ou benefício previdenciário ou de morte do beneficiário.

Art. 4º Todo aquele que fornecer ou beneficiar-se de atestado, certidão ou declaração falsa para o fim de obtenção do benefício de que trata esta Lei está sujeito às sanções administrativas, civis e penais cabíveis e perde o direito ao benefício pelo prazo de dez anos.

Art. 5º O benefício do seguro-desemprego de que trata esta Lei será pago à conta do Fundo de Amparo ao Trabalhador instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os trabalhadores rurais vivem, em muitos aspectos, marginalizados em relação aos urbanos. Pouco acesso têm à saúde, à educação e a outros confortos disponíveis nas grandes cidades. É necessário, portanto, compensar, pelo menos parcialmente, esses trabalhadores pelas condições de vida desfavoráveis que enfrentam, à margem da assistência completa do Estado.

Um dos mecanismos de inclusão e de política social mais relevante, neste País, é o seguro-desemprego. Infelizmente, os trabalhadores rurais dificilmente são beneficiados. Muitos trabalham na informalidade e sequer dispõem de cobertura previdenciária. Pior, nos períodos de entressafra ficam completamente abandonados, sem as alternativas de trabalho características dos espaços urbanos. Precisam viver, então, de suas economias ou de pequenos “bicos”, insuficientes para uma subsistência digna.

O Programa do Seguro-Desemprego pode, em nosso entendimento, cobrir, pelo menos parcialmente, essa lacuna assistencial. Além de oferecer um apoio temporário, pode servir de estímulo à formalização dos contratos, com reflexos positivos na inclusão previdenciária e na construção da cidadania também fora dos centros

3

urbanos. Além disso, pode estimular a fixação do homem no campo, com diminuição das demandas sociais e políticas nas grandes cidades e redução da violência típica das áreas populosas.

A concessão desse suporte financeiro parece-nos mais apropriada, em muitos aspectos, do que outros benefícios de programas sociais, pois vincula o seguro ao trabalho, desestimulando a ociosidade. Em nossa proposta o valor do benefício será de um salário mínimo, concedido a cada vinte e quatro meses, desde que o trabalhador comprove ter sido contratado por pequeno prazo, por safra ou por prazo determinado por, pelo menos, oito meses no período de carência.

Nossa iniciativa está em consonância com propostas discutidas na 1ª Mobilização Nacional dos Assalariados e Assalariadas Rurais do MSTTR (Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais), realizada em março deste ano, em Brasília-DF. Está aberta ao debate e eventuais aperfeiçoamentos.

Esperamos contar com o apoio de nossos Pares para a rápida tramitação desta proposta, que atende às demandas justas de um significativo grupo de trabalhadores.

Sala das Sessões,

Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

4

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 7.998, DE 11 DE JANEIRO DE 1990.

Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei regula o Programa do Seguro-Desemprego e o abono de que tratam o inciso II do art. 7º, o inciso IV do art. 201 e o art. 239, da Constituição Federal, bem como institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

.....
....

Art. 31. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 32. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 11 de janeiro de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

JOSÉ SARNEY
Mailson Ferreira da Nóbrega
Dorothea Werneck
Jáder Fontenelle Barbalho

(À Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, em 18/05/2012.