

## PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 495, de 2015, do Senador Ricardo Ferraço, que *altera as Leis nº 9.986, de 18 de julho de 2000; nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976; nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009; nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; 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 10.233, de 5 de junho de 2001, nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001; com vistas a ampliar a autonomia, a capacidade técnica e os poderes de regulação de mercado das agências reguladoras, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).*

Relator: Senador **VALDIR RAUPP**

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado nº 495, de 2015, do Senador Ricardo Ferraço, que *altera as Leis nº 9.986, de 18 de julho de 2000; nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976; nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009; nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; 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 10.233, de 5 de junho de 2001, nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001; com vistas a ampliar a autonomia, a capacidade técnica*

*e os poderes de regulação de mercado das agências reguladoras, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).*

O Projeto altera a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, para uniformizar as regras de nomeação dos membros do Conselho Diretor ou Diretoria das Agências Reguladoras. Além de prever o rol de Agências Reguladoras Federais, o Projeto estabelece que seus membros dirigentes deverão ter experiência profissional ou acadêmica de, no mínimo, cinco anos na área de atuação da respectiva Agência (art. 2º).

São também previstas regras sobre a substituição de membros dirigentes, a serem especificadas nos regulamentos das Agências Reguladoras. Importante disposição estabelece que, no caso de vacância de cargos de direção, o Presidente da República terá trinta dias para indicar novo membro do Conselho Diretor ou Diretoria.

Se a indicação não for feita nesse prazo, haverá uma espécie de indicação tácita do respectivo substituto, sendo seu nome examinado pelo Senado Federal para fins de aprovação ou rejeição. No caso de inexistência ou rejeição do nome do substituto, o Presidente da República disporá de mais sessenta dias para fazer a indicação, sob pena de crime de responsabilidade.

Fica estabelecida, também, a pré-arguição do indicado a dirigente de Agência Reguladora por uma comissão de cinco especialistas indicados pelo Senado Federal para fornecer informações técnicas a respeito da experiência e aptidão do candidato.

Estabelece-se o prazo de duração de mandato de quatro anos para todos os dirigentes das Agências Reguladoras, proibindo-se a recondução. Veda-se o exercício de qualquer outra atividade profissional pelo Presidente ou equivalente da Agência, somente admitindo-se os casos de acumulação de cargos ou empregos públicos constitucionalmente previstos. Criam-se impedimentos para exercício de determinadas atividades aos dirigentes de Agências Reguladoras, como: atividades político-partidárias, sindicais, profissões liberais e controle ou administração de sociedades civis e empresariais (art. 3º e art. 6º).

O Projeto aumenta o prazo da chamada quarentena – período no qual o ex-dirigente não pode atuar nas áreas de competência da respectiva Agência Reguladora – dos atuais quatro meses para um ano (art. 4º).

Cria-se nova possibilidade de perda do mandato do dirigente de Agência Reguladora, mediante decisão do Senado Federal, por iniciativa do Presidente da República (art. 5º).

Embora não sejam consideradas Agências Reguladoras, o Projeto estabelece as mesmas regras acima enunciadas para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), alterando a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), alterando a Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009 (arts. 7º, 8º e 9º).

Para que não existam coincidências de mandatos, o Projeto permite que, apenas uma vez, o Presidente da República indique os dirigentes para mandato menor do que quatro anos (art. 19).

Em seus demais artigos, o Projeto altera pontualmente disposições das leis específicas de criação das Agências Reguladoras para harmonizá-las com as novas regras propostas, bem como para estabelecer o dever de as Agências fazerem comunicação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), caso identifiquem possíveis infrações da ordem econômica cometidas por empresas controladas pelo poder público que atuem na sua área de competência e que detenham posição dominante no mercado.

O Projeto foi despachado para exame desta CCJ e da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa.

Em 1º de novembro último, esta Comissão recebeu a Emenda nº 1 – CCJ, de autoria do Senador Romero Jucá, que propõe tornar compulsório o repasse, pela Secretaria do Tesouro Nacional, do produto da arrecadação da Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar para a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

## II – ANÁLISE

De acordo com o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), à CCJ compete opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas. A

alínea “f” do inciso II do mesmo artigo fixa a competência deste Colegiado para emitir parecer quanto ao mérito de matérias relacionadas aos órgãos do serviço público federal.

O Projeto não apresenta problemas de constitucionalidade, juridicidade ou regimentalidade.

A matéria é de competência legislativa da União, nos termos do art. 48, inciso XI, da Constituição Federal, pois estabelece regras de organização administrativa de autarquias federais. O Projeto inova o ordenamento jurídico brasileiro, com as marcas da imperatividade, abstração e generalidade, bem como se harmoniza com as demais normas do direito brasileiro e segue as disposições regimentais sobre sua tramitação.

No mérito, o Projeto deve ser aprovado.

Como aponta o autor do Projeto em sua justificativa, é necessário fortalecer a autonomia e independência das Agências Reguladoras no direito brasileiro.

Sabe-se que o regime jurídico das Agências Reguladoras foi concebido em meados dos anos 90 no Brasil. Entre seus pilares, está a maior autonomia de seus dirigentes, de modo que se restrinja a competência do Chefe do Poder Executivo de exonerá-los apenas por razões de conveniência e oportunidade. Como decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.949 (Relator Ministro Sepúlveda Pertence, julgamento em 18 de novembro de 1999), é inerente ao modelo jurídico das Agências Reguladoras a maior estabilidade e independência de seus dirigentes comparado aos demais órgãos e entidades da Administração Pública.

O Projeto vem em boa hora para justamente fortalecer esse regime jurídico. Infelizmente não é raro que as Agências Reguladoras funcionem por período razoável de tempo sem que seus quadros dirigentes estejam completos em razão da omissão da Presidência da República em nomear pessoas para esses cargos. Ao estabelecer regras e prazos para substituição e indicação de dirigentes, o Projeto avança no sentido certo ao garantir o funcionamento regular das Agências no caso de vacância de seus quadros diretivos.

Além disso, o Projeto acerta ao estabelecer novas hipóteses de incompatibilidade do exercício de direção de Agências Reguladoras com atividades político-partidárias, sindicais, empresariais, entre outras. É fundamental que as Agências Reguladoras tenham independência efetiva, seja em relação ao governo de plantão, seja em relação ao poder econômico. Por essa mesma razão, é positiva a extensão do período de quarentena dos ex-dirigentes para um ano.

É necessária apenas uma emenda de redação para corrigir a ementa do Projeto, identificando a alteração no regime jurídico da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

Especificamente acerca da Emenda nº 1 – CCJ, trata-se de importante inovação legislativa, uma vez que a Previc já conta, conforme o art. 12 da Lei nº 12.154, de 2009, com instrumento financeiro destinado a obter receitas próprias condizentes com os serviços que presta aos jurisdicionados. Com efeito, a competência regulatória da autarquia em questão demanda plena capacidade institucional, o que torna necessário garantir a sua autonomia financeira. Permitir que os recursos da Previc sejam contingenciados (ou, mais precisamente, objeto de limitação de empenho e de movimentação financeira) tem comprometido a sua atuação, atentando contra o papel regulador do Estado.

No entanto, esse entendimento vale tanto para a Previc como para as demais autarquias especiais incumbidas de regular diversos segmentos da economia brasileira. Todas têm a sua ação minada, em alguma medida, pela capacidade do Governo Federal de restringir os seus gastos, inclusive recursos legalmente próprios.

As Taxas de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica e de Vigilância Sanitária, a Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar e a Taxa de Saúde Suplementar, por exemplo, integram o conjunto de “taxas e multas pelo exercício do poder de polícia e multas provenientes de processos judiciais” ou, no jargão orçamentário, Fonte 174. No exercício de 2015, as dotações estimadas dessa Fonte variaram de R\$ 104,56 mil, no caso da Agência Nacional de Águas (ANA), a R\$ 664,44 milhões, no caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Em termos da participação percentual na dotação autorizada, variou-se de 0,02%, no caso da ANA, a 86,9%, no caso da Previc. O montante diminuto do orçamento da ANA associado à Fonte 174 é largamente compensado pela Fonte 183 (“pagamento pelo uso de recursos hídricos”), estimada em

R\$ 271,18 milhões (ou 59,9% da dotação autorizada). Raciocínio similar vale para a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que tem a Fonte 178 (“Fundo de Fiscalização das Telecomunicações”) como principal origem das suas dotações no lugar da Fonte 174. Neste caso, a participação da Fonte 178 na dotação autorizada, de R\$ 5,69 bilhões, alcança 93,7%. A tabela a seguir sintetiza todos esses números:

| EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM 2015 |                        |               |         |                        |             |         |
|-------------------------------|------------------------|---------------|---------|------------------------|-------------|---------|
| AGÊNCIA                       | LEI+CRÉDITOS           |               |         | PAGO                   |             |         |
|                               | FONTES 174/178/183 [A] | TOTAL [B]     | [A/B] % | FONTES 174/178/183 [A] | TOTAL [B]   | [A/B] % |
| ANA                           | 271.285.093            | 452.643.350   | 59,93%  | 139.229.649            | 292.135.047 | 47,66%  |
| ANAC                          | 18.596.385             | 654.418.587   | 2,84%   | 15.390.345             | 430.918.940 | 3,57%   |
| ANATEL                        | 5.338.079.901          | 5.695.099.515 | 93,73%  | 71.127.691             | 416.091.612 | 17,09%  |
| ANCINE                        | 1.189.429              | 144.552.159   | 0,82%   | 277.370                | 113.483.150 | 0,24%   |
| ANEEL                         | 664.442.374            | 1.556.443.521 | 42,69%  | 431.346.713            | 966.830.199 | 44,61%  |
| ANP                           | 78.578.094             | 736.668.733   | 10,67%  | -                      | 368.792.359 | 0,00%   |
| ANS                           | 215.565.423            | 283.911.312   | 75,93%  | 185.221.958            | 250.334.747 | 73,99%  |
| ANTAQ                         | 1.709.505              | 127.543.484   | 1,34%   | 1.655.321              | 116.729.525 | 1,42%   |
| ANTT                          | 66.650.000             | 1.399.414.854 | 4,76%   | 32.172.498             | 367.265.029 | 8,76%   |
| ANVISA                        | 365.032.043            | 842.328.348   | 43,34%  | 262.381.126            | 731.557.043 | 35,87%  |
| PREVIC                        | 55.460.322             | 63.820.011    | 86,90%  | 42.690.385             | 49.068.518  | 87,00%  |

Fonte: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2015/consultas-e-relatorios-de-execucao>

Casos como o da Anatel são especialmente reveladores. Embora, como afirmado, a Fonte 178 representasse quase 93,7% da dotação autorizada, a sua participação nos valores pagos pela Agência alcançou apenas 17,1%. A Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) é outro exemplo dessa disfunção. A participação da Fonte 174 na dotação autorizada (R\$ 736,67 milhões) é de 10,7%, mas cai para zero vis-à-vis os valores pagos no exercício.

À luz dessas graves disfunções, proponho acatar a Emenda nº 1 – CCJ na forma de subemenda vedando a retenção, pela Secretaria do Tesouro Nacional, dos recursos próprios arrecadados pelas agências reguladoras e pela Previc. Apenas para fins de evitar uma inconstitucionalidade por vício de iniciativa, faz-se necessário ajuste redacional para não tratar da competência específica da Secretaria do Tesouro Nacional, mas do Poder Executivo federal como um todo.

### III – VOTO

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 495, de 2015, e, no mérito, por sua aprovação, e

pela aprovação da emenda abaixo indicada e da Emenda nº 1 – CCJ, na forma de subemenda:

### **EMENDA Nº – CCJ**

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 495, de 2015:

“Altera as Leis nº 9.986, de 18 de julho de 2000; nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976; nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009; nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; 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 10.233, de 5 de junho de 2001, nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001; com vistas a ampliar a autonomia, a capacidade técnica e os poderes de regulação de mercado das agências reguladoras, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).”

### **SUBEMENDA Nº – CCJ À EMENDA Nº 1 – CCJ**

Acrescente-se art. 20 ao Projeto de Lei do Senado nº 495, de 2015, renumerando-se os atuais arts. 20 e 21 como arts. 21 e 22:

“**Art. 20.** O Poder Executivo federal realizará tão somente a contabilização dos valores dos emolumentos, taxas e multas previstas nos arts. 11, inciso I, 12 e 13 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, arts. 47 e 48 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, art. 15, inciso V, da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, art. 22, incisos I e III, da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, art. 17, incisos I e III, da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, art. 20, incisos II e VII, da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, art. 77, incisos II, III e V, da Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, art. 11, incisos III e X, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro

de 2001, art. 31, inciso IV, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e art. 12 da Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009.

*Parágrafo único.* Os montantes contabilizados na forma do *caput* serão, imediata e integralmente, repassados para as respectivas autarquias especiais, vedada a limitação de empenho e de movimentação financeira.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16695.46408-16