

# **SENADO FEDERAL**

## **(\*) PARECERES**

### **Nºs 1.025 A 1.027, DE 2012**

Sobre o Aviso nº 76, de 2011 (1.515/2011, na origem do Tribunal de Contas da União), 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).

(\*) Avulso republicado em 15/08/2012 para correção na data de assinatura do parecer.

### **PARECER Nº 1.025, DE 2012**

#### **(Da Comissão de Serviços de Infraestrutura)**

**RELATOR: Senador FLEXA RIBEIRO**

**RELATORA “AD HOC”: Senadora VANESSA GRAZZIOTIN**

Trata-se do atendimento, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), do disposto no Requerimento nº 156, de 2009, de iniciativa do Deputado Silvio 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.i - 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 Anel. 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.

As recomendações da Corte de Contas, acima transcritas, vêm ao encontro do posicionamento que sempre defendemos nesta Casa, no sentido de que as agências reguladoras devem ser fortalecidas para representar o interesse público e não o interesse governamental.

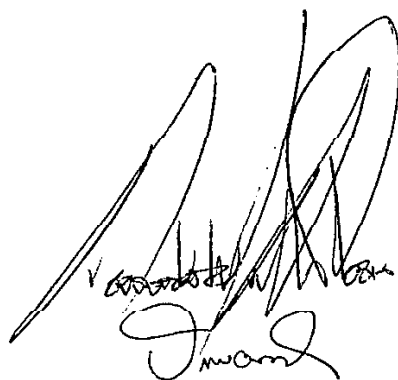
Sem dúvida que a independência decisória das agências reguladoras está ligada à irrevisibilidade de suas decisões no âmbito do Poder Executivo e à garantia do mandato de seus dirigentes. Dentro desse desenho institucional, apresentei o Projeto de Lei nº 265, de 2009, dispondo sobre a nomeação e mandato dos Procuradores-Gerais das Agências Reguladoras, visando proteger o órgão técnico e especializado de ingerências políticas.

A proposição estende aos Procuradores-Chefes das Agências as mesmas prerrogativas e garantias de independência que o art. 11 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, confere ao Procurador-Geral do CADE. Dessa forma, para não confundir o interesse das agências com o do governo e da Advocacia Geral da União-AGU, os seus representantes judiciais, assim como seus dirigentes, devem possuir mandato e suas indicações aprovadas pelo Senado Federal, para posterior nomeação pelo Presidente da República.

#### **- VOTO**

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, 20 de dezembro de 2011.

The image shows two handwritten signatures. The top signature is large and stylized, with a prominent loop. The bottom signature is smaller and more compact. Both are in black ink.

*Luiz Inácio Lula da Silva*, Presidente

, Relator

**Aviso nº 76, de 2011**

ASSINAM O PARECER, NA REUNIÃO DE 20 / 12 / 2011, OS SENHORES (AS) SENADORES (AS)

**PRESIDENTE:** *Luiz Inácio*

**RELATORA:** *Edna*

TITULARES		SUPLENTE	
Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)			
LINDBERGH FARIAS		1- HUMBERTO COSTA	
DELCÍDIO DO AMARAL		2- JOSÉ PIMENTEL	
JORGE VIANA		3- WELLINGTON DIAS	
WALTER PINHEIRO		4- MARCELO CRIVELLA	
ACIR GURGACZ		5- PEDRO TAQUES	
JOÃO CAPIBERIBE		6- RODRIGO ROLLEMBERG	
INÁCIO ARRUDA		7- VANESSA GRAZZIOTIN	
Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PV)			
VALDIR RAUPP		1- ROMERO JUCÁ	
WALDEMIR MOKA		2- GEOVANI BORGES	
LOBÃO FILHO		3- ROBERTO REQUIÃO	
VITAL DO RÊGO		4- JOÃO ALBERTO SOUZA	
RICARDO FERRAÇO		5- VAGO	
EDUARDO BRAGA		6- CASILDO MALDANER	
CIRO NOGUEIRA		7- LAURO ANTÔNIO	
FRANCISCO DORNEILLES		8- IVO CASSOL	
Bloco Parlamentar (PSDB, DEM)			
FLEXA RIBEIRO		1- AÉCIO NEVES	
LÚCIA VÂNIA		2- ALOYSIO NUNES FERREIRA	
CYRO MIRANDA		3- ALVARO DIAS	
DEMÓSTENES TORRES		4- JAYME CAMPOS	
PTB			
FERNANDO COLLOR		1- ARMANDO MONTEIRO	
MOZARILDO CAVALCANTI		2- JOÃO VICENTE CLAUDINO	
PR <sup>(15)</sup>			
BLAIRO MAGGI		1- VICENTINHO ALVES	
PSOL			
		1-	

**PARECER Nº 1.026, DE 2012**  
**(Da Comissão de Educação, Cultura e Esporte)**

RELATOR: Senador **SÉRGIO PETECÃO**

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.i - 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 prevêm 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.

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, 29 de novembro de 2011



Sen. Paulo Bauer  
Vice  
, Presidente, no exercício  
da Presidência



, Relator

# COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE

ASSINAM O PARECER AO AVS Nº 76/11 NA REUNIÃO DE 29/11/2011  
OS SENHORES SENADORES:

Vice

PRESIDENTE: *no Exercício*  
*da Presidência*

*Sen. Paulo Bauer*

## Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)

ÂNGELA PORTELA	1-DELCÍDIO DO AMARAL
WELLINGTON DIAS	2-ANIBAL DINIZ <i>Anibal Diniz</i>
ANA RITA	3-MARTA SUPLICY
PAULO PAIM	4-VANESSA GRAZZIOTIN
WALTER PINHEIRO	5-PEDRO TAQUES
CRISTOVAM BUARQUE	6-ANTONIO CARLOS VALADARES
LÍDICE DA MATA	7-ZEZÉ PERRELLA
INÁCIO ARRUDA	8-(VAGO)

## Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)

ROBERTO REQUIÃO	1-ROMERO JUCÁ
EDUARDO AMORIM	2-VALDIR RAUPP
(VAGO)	3-LUIZ HENRIQUE
GARIBALDI ALVES	4-WALDEMIR MOKA
(VAGO)	5-VITAL DO RÊGO
PEDRO SIMON	6-SÉRGIO PETECÃO RELATOR
RICARDO FERRAÇO	7-CIRO NOGUEIRA
BENEDITO DE LIRA	8-(VAGO)
ANA AMÉLIA	9-(VAGO)

## Bloco Parlamentar (PSDB, DEM)

CYRO MIRANDA	1-ALVARO DIAS
CÁSSIO CUNHA LIMA	2-ALOYSIO NUNES FERREIRA
PAULO BAUER	3-FLEXA RIBEIRO
MARIA DO CARMO ALVES	4-CLOVIS FECURY
JOSÉ AGRIPINO	5-DEMÓSTENES TORRES

## (PTB)

ARMANDO MONTEIRO	1-MOZARILDO CAVALCANTI
JOÃO VICENTE CLAUDINO	2-(VAGO)

## (PR)

MAGNO MALTA	1-CLÉSIO ANDRADE
JOÃO RIBEIRO	2-VICENTINHO ALVES

## (PSOL)

MARINOR BRITO	1-RANDOLFE RODRIGUES
---------------	----------------------

**PARECER Nº 1.027, DE 2012**  
**(Da Comissão de Assuntos Econômicos)**

RELATOR: Senador **IVO CASSOL**

RELATORA “AD HOC”: Senadora **ANA AMÉLIA**

O Aviso nº 76, de 2011 (Aviso nº 1515-GP/TCU, de 8 de setembro de 2011, na origem) encaminha o Acórdão nº 2.261/2011, do Tribunal de Contas da União (TCU), relativo à auditoria solicitada mediante o Requerimento nº 156, de 2009, de iniciativa do Deputado Sílvio Torres, presidente, à época, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. A referida auditoria procurou 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.*

No Senado, o Aviso foi distribuído para exame das Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI); de Assuntos Sociais (CAS); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); de Educação, Cultura e Esporte (CE); e de Assuntos Econômicos (CAE). A CI e a CE aprovaram pareceres pelo conhecimento da matéria e remessa do processado ao arquivo. Na CMA, a matéria foi remetida ao arquivo, sem que fosse designado relator, após apreciação preliminar e decorrido o prazo previsto, sem manifestação de Senador, nos termos dos arts. 1º, III, e 3º, VI, do Ato nº 2, de 2009, da própria Comissão.

Originalmente, a relatoria junto à CAE foi distribuída ao Senador Reditario Cassol, o qual elaborou relatório que não chegou a ser apresentado à Comissão, em decorrência do encerramento do seu mandato como suplente. Como atual Relator, e por concordar com a opinião do meu antecessor, adoto, em grande parte, os termos expressos nesse relatório.

A auditoria teve por objeto a análise das 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).

Segundo o relatório da auditoria do TCU, entende-se por governança regulatória *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 segundo o relatório, *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*.

Entre os aspectos considerados inerentes a uma adequada governança regulatória, foram enfocados: a competência regulatória; a autonomia financeira e decisória das agências para exercerem suas prerrogativas; *accountability*, transparência do processo regulatório e controle social das atividades das agências; gestão de riscos e avaliação do impacto regulatório.

A análise desenvolvida pelo TCU verificou que as agências apresentam, entre outras particularidades, *diferentes formas de organização institucional, de relacionamento com os stakeholders (isto é, partes interessadas), de aplicação de processos de controle social, de transparência do processo decisório e de divulgação de suas ações*. Tal heterogeneidade é atribuída 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, o relatório do TCU observa que 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 de diversas leis e medida provisória, e dá outras providências*.

O relatório de auditoria apresenta as seguintes conclusões:

### **Sobre as competências regulatórias**

A comparação entre os diversos setores de infraestrutura mostrou que, à exceção do setor elétrico, as competências regulatórias entre conselhos, ministérios e agências reguladoras são distribuídas de forma relativamente homogênea, cabendo ao poder concedente – conselhos e ministérios – a definição de diretrizes estratégicas e de planejamento de longo prazo, ficando para as agências o poder de outorga, contratação, normatização e fiscalização.

Foi constatada inabilidade dos conselhos setoriais em fornecer diretrizes estratégicas para os entes reguladores e delimitar objetivos de longo prazo a serem atingidos, sendo o caso mais notório o do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes (Conit).

### **Sobre a Autonomia**

#### *Autonomia decisória*

Os critérios formais para a indicação e a nomeação dos dirigentes das agências reguladoras constantes da Lei nº 9.986, de 2000, que trata da gestão dos recursos humanos dessas entidades, são subjetivos, e estão em desacordo com o caráter técnico do cargo que esses dirigentes ocupam.

O período de quarentena para os dirigentes previsto na legislação das agências é considerado curto em relação aos moldes internacionais. Deve ser examinada a possibilidade da extensão da quarentena para pelo menos doze meses.

Considera-se benéfico à governança regulatória que seja taxativo o rol de hipóteses de perda de mandato de dirigentes dos entes reguladores, além das dispostas no caput do art. 9º da Lei nº 9.986, de 2000,

impossibilitando uma eventual exoneração imotivada.

Considera-se necessário que as agências, à exceção da Anatel, disciplinem em 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, como forma de evitar a perda de quórum deliberativo e a consequente debilidade de capacidade decisória das agências.

Devem ser normatizados, legalmente, os prazos para a indicação, a sabatina e a nomeação de dirigentes das agências reguladoras, para garantir maior estabilidade à continuidade dos trabalhos das agências.

#### *Autonomia financeira*

Embora, por previsão legal, as agências sejam autarquias especiais, dotadas de autonomia financeira, elas se submetem aos ditames gerais do processo orçamentário, não havendo mecanismos que assegurem estabilidade na descentralização de recursos a elas destinados.

Também foi detectada insuficiência de geração de receitas próprias por algumas agências, e geração excedente por parte de outras. O Tribunal recomenda que sejam promovidas adequações das receitas às necessidades das agências, tanto para reduzir a dependência em relação a verbas orçamentárias, no caso das agências deficitárias, quanto para evitar que as empresas reguladas sofram ônus tributário excessivo.

### **Sobre mecanismos de controle**

#### *Accountability*

Apesar da utilização de instrumentos de gestão contidos no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), as agências reguladoras e os respectivos ministérios, em geral, não dispõem de metodologias sistematizadas e instituídas formalmente para avaliar o desempenho finalístico dos entes reguladores.

Esse problema é agravado pela ausência de indicadores específicos, que são, conforme declarado pelas próprias agências, de difícil concepção e mensuração.

No entanto, o próprio TCU, por meio de normativos internos, tem adaptado suas solicitações às agências, de forma a obter dados mais relevantes sobre a atuação delas.

### *Transparência*

O grau de transparência do processo decisório das agências é bastante heterogêneo. Essa diversidade gera, em alguns entes, um nível de transparência insuficiente, prejudicando o acompanhamento das ações.

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 e decisões regulatórias e seus impactos, sendo tal divulgação baseada em ações incipientes e reativas. Dentre as agências, foi detectado um maior grau de transparência nos procedimentos adotados pela Aneel, que foi, por essa razão, considerada um modelo para as demais. Entre outros aspectos, a Aneel divulga previamente as pautas das reuniões, transmite ao vivo as reuniões deliberativas e coloca as atas à disposição do público, por meio da rede mundial de computadores.

### *Controle Social*

Tem sido registrada 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.

Constatou-se a inexistência de tratamento uniforme e de padronização dos processos de audiência ou consulta públicas pelas agências. Entende-se que, respeitadas as particularidades inerentes aos diversos entes reguladores, as audiências ou consultas públicas ganhariam maior eficiência e representatividade com a padronização mínima dos institutos entre as agências, especialmente quanto aos documentos a serem disponibilizados antes e após sua realização, bem como o prazo máximo para disponibilizar essas informações aos interessados.

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.

## **Mecanismos de Gestão de Riscos e de Avaliação de Impacto Regulatório**

O processo de gerenciamento de riscos não está formalmente institucionalizado nas agências reguladoras de infraestrutura, embora experiências pontuais de análise e de identificação de riscos tenham sido observadas em setores isolados da ANA, da Aneel e da Anac.

As auditorias internas 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.

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.

Em vista 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 ANA, à ANP, à Aneel, à ANTT, à Antaq e à Anac que, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.986, de 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 ANA, à ANP, à Aneel, à ANTT, à Antaq, à Anac e à Anatel 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 Aneel, à ANP, à ANTT e à Anatel que vinculem hierarquicamente suas unidades de auditoria interna aos respectivos órgãos colegiados;

4. Recomendar à ANA, à ANP, à Aneel, à ANTT, à Antaq, à

Anac e à Anatel que estabeleçam requisitos mínimos de transparência de seus processos decisórios, tendo por parâmetro os procedimentos adotados pela Aneel;

5. Recomendar à ANA, à ANP, à Aneel, à ANTT, à Antaq, à Anac e à Anatel 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 para operacionalizar os Conselhos Setoriais de Infraestrutura, de modo que eles sejam capazes de fornecer diretrizes estratégicas que orientem as Agências e de delimitar objetivos e metas de longo prazo a serem atingidas;

6.2. adote providências para promover o aumento 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, para que as taxas de fiscalização sejam diminuídas, 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 para definir prazos para a indicação de nomes pelo Executivo Federal, tanto na hipótese de vacâncias previsíveis, quanto nas indicações decorrentes de vacâncias imprevisíveis, de modo que não haja solução de continuidade na autonomia decisória das agências

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 as seguintes medidas:

8.1. estabelecimento de quarentena mínima de 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 disposta no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.986, de 2000;

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

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

8.5. caracterização das agências como órgãos setoriais, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios;

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 ou 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 concedido aos reguladores 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;

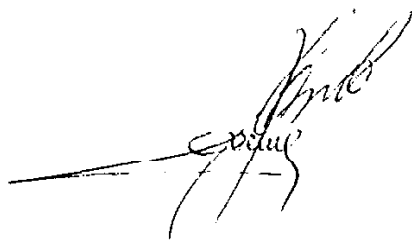
10. Com fundamento no artigo 14, IV, da Resolução TCU nº 215/2008, declarar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional; e

11. Arquivar os presentes autos.

Em face do exposto, proponho que esta Comissão tome conhecimento da matéria e determine a remessa do respectivo processado ao arquivo.

Sala da Comissão, 7 de agosto de 2012.

, Presidente

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'V. H. B.', written over a horizontal line.

, Relator

**SENADO FEDERAL**  
**Comissão de Assuntos Econômicos - CAE**  
**AVISO Nº 76, de 2011**

ASSINAM O PARECER, NA 39ª REUNIÃO, DE 07/08/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** Delcídio do Amaral

**RELATOR:** Delcídio do Amaral

<b>Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)</b>	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Zeze Perrella (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Marta Suplicy (PT)
Humberto Costa (PT)	4. Wellington Dias (PT)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Assis Gurgacz (PDT)	6. Cristovam Buarque (PDT)
Lídice da Mata (PSB)	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PC DO B)	8. Inácio Arruda (PC DO B)
<b>Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)</b>	
Casildo Maldaner (PMDB)	1. Vital do Rêgo (PMDB)
Eduardo Braga (PMDB)	2. Sérgio Souza (PMDB)
Tomás Correia (PMDB)	3. Romero Jucá (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Ana Amélia (PP)
Eunício Oliveira (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	6. Clésio Andrade (PMDB)
Lobão Filho (PMDB)	7. Benedito de Lira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Ivo Cassol (PP)	9. Ricardo Ferraço (PMDB)
<b>Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)</b>	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Alvaro Dias (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. Aécio Neves (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	5. Clovis Fecury (DEM)
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)</b>	
Armando Monteiro (PTB)	1. Fernando Collor (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Gim Argello (PTB)
Antonio Russo (PR)	3. Blairo Maggi (PR)
João Ribeiro (PR)	4. Alfredo Nascimento (PR)
<b>PSD PSOL</b>	
Kátia Abreu	1. Randolfe Rodrigues



COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR  
E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE  
SECRETARIA DA COMISSÃO  
ANEXO II, ALA SENADOR NILO COELHO, SALA 4-B  
70165-900 — BRASÍLIA-DF  
Fone: 3303-3519/3935 — e-mail: scomcma@senado.gov.br

Of. nº 304/2011/CMA

Brasília, 21 de dezembro de 2011

A Sua Excelência o Senhor  
**JOSÉ SARNEY**  
Presidente do Senado Federal


**Assunto: Arquivamento do Aviso nº 76, de 2011**

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, informo que o Aviso nº 76, de 2011, distribuído à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, foi lido em reunião realizada na data de 04/12/2011.

Nos termos do Ato nº 2, de 2009-CMA, o referido aviso deve ser arquivado, dada a ausência de pedido de relatoria ou providências por qualquer um dos senadores membros da CMA.

Atenciosamente,

  
**Senador Rodrigo Rollemberg**  
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,  
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

## ATO Nº 02/ 2009 – CMA

*Dispõe sobre o tratamento a ser dado aos avisos oriundos do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e de outros órgãos e entidades da Administração Pública no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal*

Art. 1º Os avisos oriundos do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e de outros órgãos e entidades da Administração Pública submeter-se-ão às seguintes regras de tramitação e apreciação no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal:

I – serão submetidos à análise preliminar pelo Presidente da Comissão, que exporá à Comissão a síntese do conteúdo de cada Aviso, através de quadro informativo preparado segundo o modelo do Anexo a este Ato;

II – o Presidente da Comissão fará a leitura da análise preliminar no início da primeira sessão deliberativa posterior à sua conclusão, fazendo distribuir o quadro informativo a todos os integrantes da Comissão;

III – o quadro contendo a análise preliminar constará da “pauta cheia” da Sessão em que for lida e da Sessão seguinte, bem como será publicado em anexo às Atas respectivas, ficando à disposição, pelo mesmo prazo, na Secretaria, para exame por qualquer Senador, que também poderá pedir vistas do processo, pelo prazo de 7 (sete) dias corridos;

Art. 2º A análise preliminar de que trata o inciso II do art. 1º conterá a apreciação do Presidente sobre os atos e fatos narrados pelo Aviso examinado, enquadrando-o necessariamente em alguma das seguintes categorias:

I - o Aviso relata irregularidades, falhas ou riscos de caráter amplo da Administração Pública, que recomendam o exame detalhado para fins de aperfeiçoamento da legislação ou a avaliação sobre a conveniência de destinar recursos orçamentários a programas, ações ou beneficiários específicos;

II – o Aviso contém recomendações ou proposições do órgão de controle para o Congresso Nacional, com objetivo de aperfeiçoar a legislação vigente;

III – o Aviso contém recomendações ou proposições normativas destinadas a órgão da Administração Pública com o objetivo de aperfeiçoar as normas, os processos de trabalho ou a formulação, a execução ou a avaliação de políticas públicas;

IV – o Aviso contém os relatórios de atividades dos próprios órgãos de controle ou relatórios específicos previstos na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

V – o Aviso relata irregularidades ou falhas pontuais, de alcance limitado ao caso concreto nele descrito e sem repercussão sobre a Administração Pública, tendo os órgãos de controle responsáveis pelo Aviso adotado todas as providências necessárias para o seu tratamento;

VI – o Aviso limita-se a informar sobre ocorrências meramente processuais relativas a Avisos anteriormente recebidos pela CMA, sem qualquer inovação quanto ao conteúdo ou à apreciação dos atos e fatos tratados pelos Avisos originais;

VII – o conteúdo do Aviso não corresponde a nenhuma das hipóteses anteriores.

§ 1º Caso a análise preliminar proponha o enquadramento nos incisos I, II, ou III, concluirá obrigatoriamente pela proposta de nomeação de relator.

§ 2º A critério do Presidente da Comissão, poderá ser nomeado relator para qualquer matéria classificada nos demais incisos.

Art. 3º A Secretaria da Comissão adotará os seguintes procedimentos:

I) arquivará os quadros informativos de que trata o inciso I do art. 1º, agrupando-os por data da sessão de leitura.

II - juntará aos quadros arquivados os pareceres e outras proposições de mérito dos respectivos relatores, sempre que estes sejam aprovados pela Comissão;

III - encaminhará mensalmente ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional cópia dos relatórios que concluem pela respectiva remessa, para fins de subsídio à apreciação dos projetos de leis de natureza orçamentária.

IV – havendo mais de um Senador interessado em ter vistas, serão abertas vistas conjuntas aos interessados, por prazo de 14 (quatorze) dias corridos, remetendo-se o processo ao gabinete do Senador que primeiramente pediu vistas;

V – será nomeado relator ao final do período de vistas, caso a análise preliminar tenha propugnado por essa nomeação ou, em qualquer hipótese, se houver requerimento de Senador pela relatoria, que poderá ser feito em até 7 (dias) contados do término do período de vistas;

VI – havendo proposição pelo arquivamento na análise preliminar e não tendo sido apresentado requerimento pela relatoria, o aviso e os documentos que o acompanham serão remetidos para o arquivo, com alusão ao presente Ato.

§ 1º A relatoria do aviso será atribuída a Senador segundo os seguintes critérios:

I - caso apenas um Senador apresente o requerimento previsto no inciso V do *caput* deste artigo, caberá a ele a relatoria do aviso;

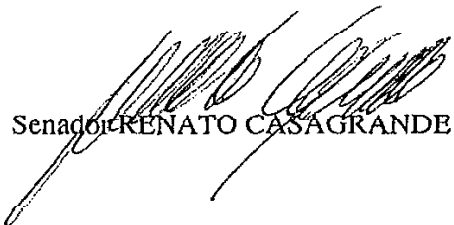
II - na hipótese de mais de um Senador apresentar o requerimento previsto no inciso V do *caput* deste artigo, o sorteio da relatoria será feito entre os requerentes;

III – em caso de ser proposta a nomeação de um relator na análise preliminar, sem que nenhum Senador tenha apresentado requerimento pela relatoria, serão seguidas as regras regimentais de escolha.

Art. 4º Submetem-se ao presente Ato os processos em andamento, inclusive aqueles em que os relatores entenderem ser desnecessária a discussão sobre a matéria e o aprofundamento do exame.

Art. 5º Este Ato entra em vigor a partir da publicação da Ata da sessão de aprovação.

Sala das Comissões, 8 de dezembro de 2009.

  
Senador RENATO CASAGRANDE




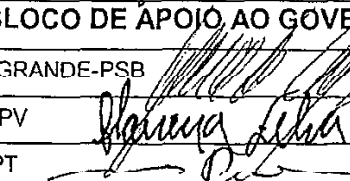
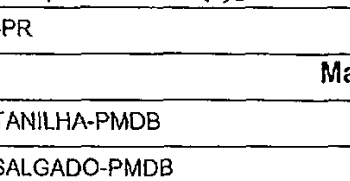

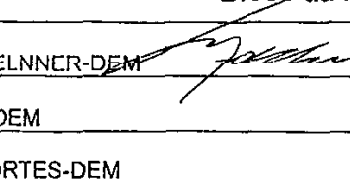
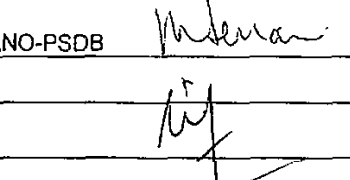
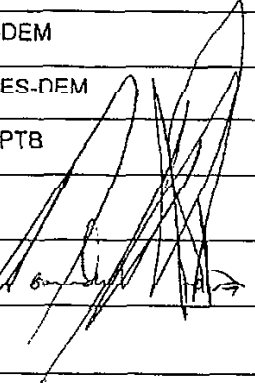
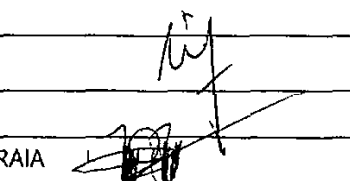
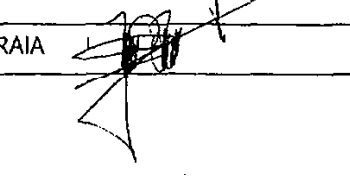
# ANEXO- MODELO DE QUADRO DE ANÁLISE PRELIMINAR DE AVISO

AVISO (número do processado)	Origem	Descrição sintética das constatações e conclusões contidas no Aviso	Enquadramento nas hipóteses do art. 2º do Ato 02/2009-CMA	Proposta da análise preliminar
			<p>( ) I - o Aviso relata irregularidades, falhas ou riscos de caráter amplo da Administração Pública, que recomendam o exame detalhado para fins de aperfeiçoamento da legislação ou a avaliação sobre a conveniência de destinar recursos orçamentários a programas, ações ou beneficiários específicos;</p> <p>( ) II - o Aviso contém recomendações ou proposições do órgão de controle para o Congresso Nacional, com objetivo de aperfeiçoar a legislação vigente;</p> <p>( ) III - o Aviso contém recomendações ou proposições normativas destinadas a órgão da Administração Pública com o objetivo de aperfeiçoar as normas, os processos de trabalho ou a formulação, a execução ou a avaliação de políticas públicas;</p> <p>( ) IV - o Aviso contém os relatórios de atividades dos próprios órgãos de controle ou relatórios específicos previstos na Lei Complementar no 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);</p> <p>( ) V - o Aviso relata irregularidades ou falhas pontuais, de alcance limitado ao caso concreto nele descrito e sem repercussão sobre a Administração Pública, tendo os órgãos de controle responsáveis pelo Aviso adotado todas as providências necessárias para o seu tratamento;</p> <p>( ) VI - o Aviso limita-se a informar sobre ocorrências meramente processuais relativas a Avisos anteriormente recebidos pela CMA, sem qualquer inovação quanto ao conteúdo ou à apreciação dos atos e fatos tratados pelos Avisos originais;</p> <p>( ) VII - o conteúdo do Aviso não corresponde a nenhuma das hipóteses anteriores.</p>	<p>( ) Que a CMA tome conhecimento da matéria e envie o processado ao arquivo</p> <p>( ) Pela designação de relator para a matéria</p> <p>( ) Outro (especificar)</p> <p>OBS: "§ 4º Caso a análise preliminar proponha o enquadramento nos incisos I, II, III ou VI do parágrafo terceiro deste artigo, concluirá obrigatoriamente pela proposta de nomeação de relator."</p>

# COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

PROPOSIÇÃO: Atos Nº 2 DE 2009

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 08/12/2009, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:  (SEN. RENATO CASAGRANDE)	
RELATOR: 	
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PC do B, PRB e PP)</b>	
RENATO CASAGRANDE-PSB 	FÁTIMA CLEIDE-PT
MARINA SILVA-PV 	CÉSAR BORGES-PR
JOÃO PEDRO-PT 	INÁCIO ARRUDA-PC do B
JOÃO RIBEIRO-PR	DELÍCIO AMARAL-PT
<b>Maioria (PMDB)</b>	
LEOMAR QUINTANILHA-PMDB	ROMERO JUCÁ-PMDB
WELLINGTON SALGADO-PMDB	VALDIR RAUPP-PMDB 
GILVAM BORGES-PMDB	ALMEIDA LIMA-PMDB
VALTER PEREIRA-PMDB	GERALDO MESQUITA-PMDB
<b>Bloco da Minoria (DEM e PSDB)</b>	
GILBERTO GOELNNER-DEM 	ADELMIR SANTANA-DEM
KATIA ABREU-DEM	RAIMUNDO COLOMBO-DEM
FACILITO FORTES-DEM	MARIA DO CARMO ALVES-DEM
ELISEU RESENDE-DEM	OSVALDO SOBRINHO-PTB
ARTHUR VIRGÍLIO-PSDB	ALVARO DIAS-PSDB
CÍCERO LUCENA-PSDB	FLEXA RIBEIRO-PSDB
MARISA SERRANO-PSDB 	MÁRIO COUTO-PSDB 
<b>PTB</b>	
GIM ARGELLO 	SÉRGIO ZAMBIAZI
<b>PDT</b>	
JEFFERSON PRAIA 	CRISTOVAM BUARQUE

Publicado no DSF, de 15/08/2012.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS:13887/2012