



# SENADO FEDERAL

## (\*) PARECER Nº 270, DE 2004

**Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 81, de 2003, tendo como primeiro signatário o Senador Tasso Jereissati, que acrescenta o art. 174-A à Constituição Federal para fixar os princípios da atividade regulatória.**

**Relator: Senador Demóstenes Torres**

### **I – Relatório**

A presente Proposta de Emenda à Constituição visa a inserir, no Capítulo I do Título VII da Constituição da República, denominado "Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica", um novo artigo, de nº 174-A, que estabelece os princípios da atividade regulatória do Estado.

Entre tais princípios figuram alguns de caráter mais geral e, por isso mesmo, já contemplados no art. 170 da Lei Maior, que enuncia os fundamentos da ordem econômica, como por exemplo, os da "defesa do consumidor" e da "livre concorrência".

Outros, mais específicos, dizem respeito apenas à atividade exercida pelas agências reguladoras, como a "independência funcional, decisória, administrativa e financeira" (inciso VIII do art. 1º), a "investidura a termo dos dirigentes e estabilidade durante os mandatos" (inciso XI do art. 1º).

Outros, ainda, cuja importância é tamanha que transcendem até mesmo a "Ordem Econômica e Financeira", em que se inserem para se constituírem em princípios reitores da própria Administração Pública, como a "imparcialidade, transparência e publi-

cidade" (inciso VII) e a "universalização, continuidade e qualidade dos serviços" (inciso VI) e a "prestação de contas" (inciso IV).

De qualquer forma, prevê-se, em parágrafo único a esse art. 174-A, que o controle externo das agências reguladoras ficará a cargo de futura lei complementar sobre a matéria.

Em defesa de sua iniciativa, os autores, encabeçados pelo eminente Senador Tasso Jereissati, argumentam com a necessidade de preservar as agências reguladoras, recém-implantadas na Administração Pública brasileira, de eventuais instabilidades e ameaças à autonomia de sua gestão por injunções políticas que possam redundar em "variações abruptas de regras, à negativa dos contratos e ao privilegiamento dos desejos imediatos do Poder Executivo."

E arrematam assim o raciocínio:

Em face disso, estamos propondo a constitucionalização de princípios reitores da atividade das agências reguladoras, como forma de inspirar e dirigir o tratamento institucional das agências e agir como fundamento de validade da legislação infraconstitucional, primária e secundária, a elas relativas.

Tais princípios foram extraídos da observação atenta dos méritos, dos percalços e dos reclamos mais comuns e mais contundentes em relação à atividade regulatória, e compõem o conjunto normatizador ideal dessa ação, a validar e dar consistência a esses trabalhos.

Cumprindo seu trâmite, a matéria chegou a esta Comissão em 13-11-2003, por força do disposto no art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, não tendo recebido emendas.

(\*) Republicado por incorreção no ano de proposição

## II – Análise

Compete a este órgão técnico o exame da proposição quanto à sua admissibilidade e mérito, a teor do referido art. 356 do texto regimental.

Verifica-se que a PEC nº 50, de 2003, preenche o requisito do art. 60, I, da Constituição da República, ultrapassando o número mínimo de subscritores – 27 –, contando com a assinatura de 29 Senadores, conforme levantamento procedido pela Secretaria-Geral da Mesa.

Igualmente, obedecidas estão as limitações materiais do Poder de Reforma Constitucional, fixadas pelo § 4º do art. 60 da Lei Maior.

Por sua vez, a técnica legislativa empregada está ao abrigo de críticas, atendendo aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, regedora da elaboração de textos normativos, notadamente, quanto ao preceituado no seu art. 12, III, b, que veda a simples renumeração de artigos de leis alterados.

Quanto ao mérito, a iniciativa merece acolhimento, em seu esforço de formular um estatuto principiológico da atividade regulatória, preenchendo, com isso, uma lacuna em nosso ordenamento jurídico-constitucional.

A reforma da estrutura do Estado, desencadeada nos anos 90, no sentido de promover a mutação do antigo modelo de Estado, interventor direto na economia, para um formato estatal mais flexível, de indutor e regulador da atividade econômica, tem sido um desafio aos estudiosos do Direito para compatibilizar institutos e princípios do Direito Administrativo e Constitucional às necessidades do novo figurino institucional do Estado-Subsidiário ou Estado-Regulador.

O tema das agências reguladoras, enfeixando amplexo híbrido de atribuições executivas, decisórias e normativas, é, de fato, polêmico e se ressentido, até o momento, de um arcabouço jurídico-constitucional, dispondo, tão-somente, de normas infraconstitucionais avulsas, tópicas, e, por isso mesmo, insuficientes.

Assim, a atividade reguladora do Estado, exercida por suas agências, é atualmente mencionada, de passagem e sem maiores preocupações conceituais, apenas em três dispositivos constitucionais: no art. 21, XI, relativamente às telecomunicações, no art. 177, § 2º, III, ao regular-se a regulação do monopólio do petróleo, e no art. 174, que atribui genericamente ao Estado papel regulador da atividade econômica.

Desse modo, é mais que oportuna a atual manifestação do Poder Constituinte Derivado na matéria, definindo princípios constitucionais que orientem os caminhos a serem perseguidos pelo legislador ordinário na espécie, bem como os do Poder Público e da sociedade, na consecução da máxima eficácia social das novas entidades reguladoras, irradiando força normativa a todos os segmentos sociais, públicos ou privados, que regulem ou exerçam atividade econômica.

## III – Voto

Ante o exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 81, de 2003.

Sala da Comissão, 10 de março de 2004. – **Edison Lobão**, Presidente – **Demóstenes Torres**, Relator – **Antonio Carlos Valadares** – **Magno Malta** – **Garibaldi Alves Filho** – **José Maranhão** – **César Borges** – **Mozarildo Cavalcante** – **Eduardo Suplicy** – **João Capiberibe** – **Sérgio Cabral** – **Rodolpho Tourinho** – **Eduardo Azevedo** – **Almeida Lima**.

### LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

.....  
Art. 21. Compete à União:  
.....

“XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;  
.....

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
.....

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;  
.....

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
.....

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.  
.....

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I – soberania nacional;
- II – propriedade privada;
- III – função social da propriedade;
- IV – livre concorrência;
- V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19-12-2003)

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

- VIII – busca do pleno emprego;

(\*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/95:

“IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.”

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Art. 177. Constituem monopólio da União:

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 9-11-95:

“§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

III – a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;

#### LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

**Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração da consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do ad. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.**

Art. 12. A alteração da lei será feita:

III – nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer remuneração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26-4-2001)

Publicado no Diário do Senado Federal, em 17/6/2004.