



SENADO FEDERAL

EMENDAS DE PLENÁRIO APRESENTADAS, EM PRIMEIRO TURNO, À 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.

EMENDA Nº 1 – PLEN

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 81, de 2003, a seguinte redação:

Art. 1º. O capítulo I do Título VII da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte art. 174-A:

Art. 174-A. A atividade regulatória, destinada a promover o funcionamento adequado dos mercados dos serviços públicos de competência federal em regime de autorização, permissão ou concessão, atendendo aos interesses dos consumidores, do poder público e das empresas, poderá ser desempenhada por agências reguladoras, entidades sujeitas a regime autárquico especial, com quadro próprio de pessoal, e observará os seguintes princípios:

- I – proteção do interesse público;
- II – defesa do consumidor e da concorrência;
- III – promoção da livre iniciativa;
- IV – prestação de contas;
- V – mínima intervenção na atividade empresarial;
- VI – universalização, continuidade e qualidade dos serviços;
- VII – imparcialidade, transparência e publicidade;
- VIII – autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira;
- IX – decisão colegiada;
- X – investidura a termo dos dirigentes e estabilidade durante mandatos;
- XI – notória capacidade técnica e reputação ilibada para exercício das funções de direção;

XII - estabilidade e previsibilidade das regras; e

XIII – vinculação aos regulamentos, contratos e pactos;

Parágrafo único. Lei regulamentará o disposto neste artigo, inclusive quanto ao controle externo e supervisão, pelo Poder Executivo, das agências reguladoras.

JUSTIFICAÇÃO

Em relação ao *caput* da emenda proposta pelo Senador Tasso Jereissati, cumpre destacar que sua redação é abrangente, permitindo que se depreenda que toda atuação estatal nas atividades econômicas deverá ser operada por meio de agências reguladoras. Afinal, várias entidades exercem atribuições de “regulamentação, habilitação e fiscalização, inclusive aplicação de sanções” em setores diversificados da economia que não são próprios para a instituição de agências reguladoras.

Como exemplo, podemos citar a fiscalização exercida pelos Ministérios do Trabalho e da Fazenda por meio dos Fiscais do Trabalho e dos Auditores Fiscais da Receita Federal, pelo Banco Central do Brasil no mercado mobiliário e no Sistema Financeiro Nacional e pelo IBAMA relativamente ao meio-ambiente. Em relação à **regulamentação**, além de muitos outros casos, podemos citar a competência da Secretaria da Receita Federal para regulamentar as atividades tributárias por intermédio de instruções normativas. Daí pode-se inferir que se tais pressupostos fossem ampliados para toda Administração Pública surgiriam sérios obstáculos para o seu funcionamento e dificuldade para se encontrar um adequado desenho institucional, além de um aumento de despesa derivado da criação de agências reguladoras para praticamente todos os setores de sua atuação.

No mesmo sentido, a proposição poderia afetar serviços em que os titulares são outros entes federados (Estado, Município e Distrito Federal). Como exemplo, registre-se o caso de transporte urbano que, atualmente, não é regulado e fiscalizado por meio de órgãos reguladores independentes e o setor de saneamento básico.

Em relação à teoria econômica vale dizer que *“a justificativa econômica tradicional para a regulação diz respeito à maximização da eficiência em mercados caracterizados pela concentração de poder econômico (e.g., monopólio ou oligopólio) e naqueles onde as barreiras à entrada são significativas. Outras justificativas econômicas para a regulação são as falhas de mercado relacionadas com as externalidades, a correção de assimetrias de informação e poder, e a intervenção para facilitar a transição para regimes de mercado, assim como a insuficiente provisão de bens públicos, e.g., onde há necessidade de promoção da universalização de acesso aos serviços”*.

Cabe salientar que, segundo do documento *Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*, publicado pela Presidência da República em 2003, “a presença das agências reguladoras é

indispensável para o sucesso dos investimentos privados, que são centrais para suprir o déficit de investimento em infra-estrutura no Brasil. Isto se dá porque importante parte deste investimento terá que ser arcada pelo setor privado, e investimentos em infra-estrutura envolvem significativos custos irrecuperáveis amortizados por um longo prazo de tempo. Em um país, essa situação cria riscos que de que tanto empresas quanto governo ajam de forma oportunista: de um lado, uma vez assegurada a concessão de um serviço público essencial, surge para a empresa investidora a oportunidade de pleitear benefícios não previstos inicialmente. Por outro lado, pela ótica do governo, uma vez que a empresa concessionária já realizou significativo investimento fixo, surge o incentivo de remunerá-lo abaixo do nível eficiente”.

Nesse contexto, as prerrogativas das agências reguladoras: autonomia orçamentária e financeira; mandatos fixos para seus dirigentes e não coincidente com eleições majoritárias; estrutura de direção e decisões colegiadas; e quarentena para os dirigentes na partida, buscam a independência do órgão regulador, procurando dar base para a imparcialidade e neutralidade no exercício dos poderes regulatórios. Em outras palavras, tentam evitar o risco do aparato regulatório ser capturado pelos produtores, consumidores e outros agentes envolvidos no setor de atuação do órgão. Não se pode, assim, falar em “independência” de agências reguladoras, mas de graus de autonomia conferidos por lei, na estrita necessidade derivada de suas competências e atribuições.

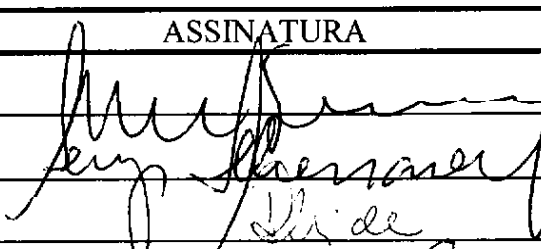
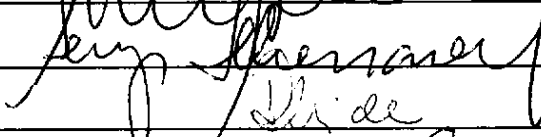

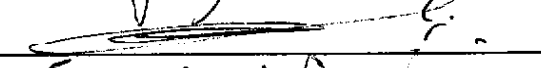
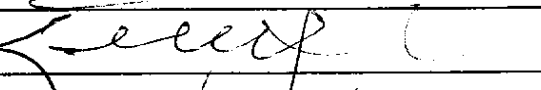
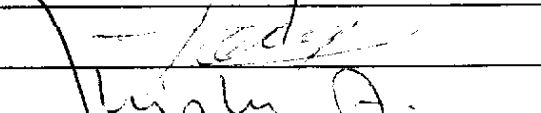
Segundo o citado estudo, “para que se analise a necessidade da existência de agência reguladora, primeiramente, faz-se necessário identificar a necessidade de regulação, ou seja, do estabelecimento de meios para exercer o controle social por meio de regras explicitadas em leis decretos, concessões, contratos e decisões de órgãos reguladores. O principal critério a ser observado quando da decisão sobre a necessidade da regulação refere-se à hipótese de existência de falhas de mercado que justifiquem a sua intervenção, [conforme exposto acima]. Apenas nos casos que exista necessidade de regulação, de modo geral, caberá a existência da agência reguladora. Esta definição conceitual é fundamental para evitar que corporações burocráticas ou grupos econômicos venham pressionar, futuramente, o governo para a instituição de agências em seus setores de atuação”.

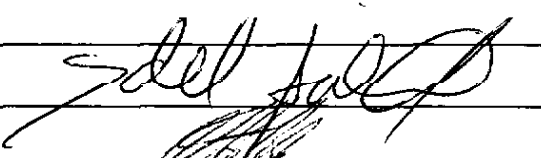
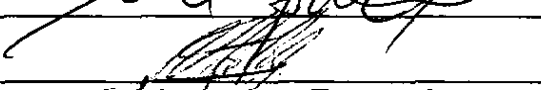
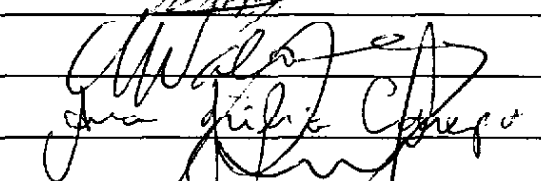
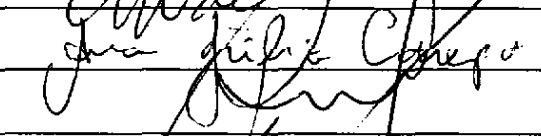
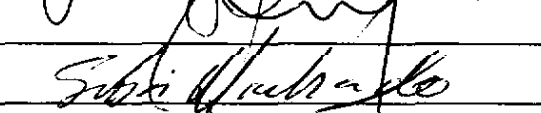
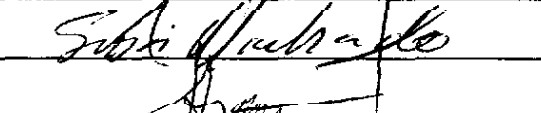
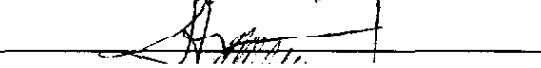
Assim, a atividade regulatória por meio de órgãos reguladores independentes deveria se restringir apenas aos mercados que possuem as características expostas acima e, especialmente, em serviços públicos em regime de autorização, permissão ou concessão no âmbito da União.

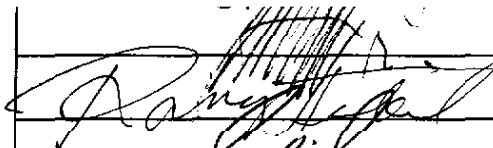
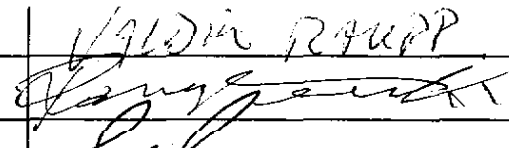
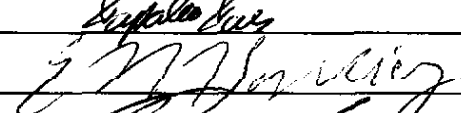
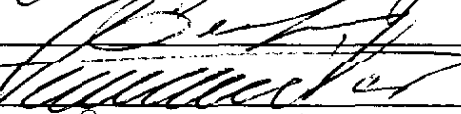
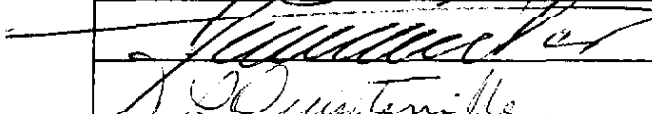
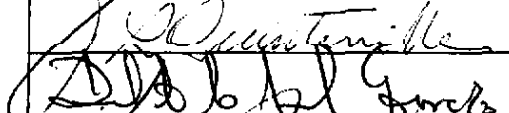
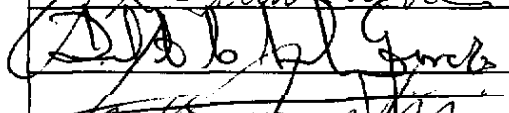
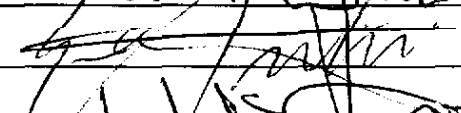
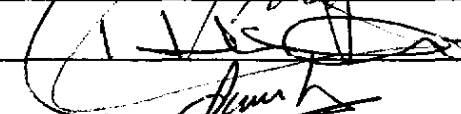
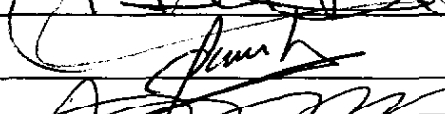
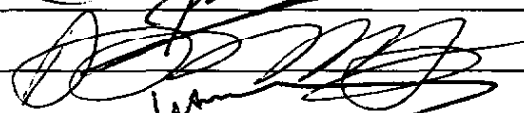
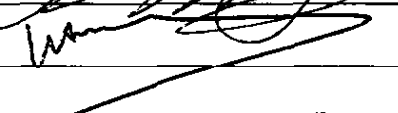

Especificamente em relação aos incisos IX e X, cumpre destacar que a atual legislação relativa à atividade regulatória não distingue agências reguladoras de agências executivas ainda que, doutrinariamente, seja possível realizar esta distinção. Desta forma, a obrigatoriedade de decisão colegiada em agências reguladoras (inc. IX) e de decisão monocrática recorrível a colegiado em agências executivas (inc. X) poderia suscitar controvérsias jurídicas sobre o desenho institucional das agências reguladoras existentes, aumentando o risco das atividades reguladas. Dessa forma, sugere-se nova redação que afaste essa dicotomia.

Por fim, a redação do parágrafo único, ao exigir quorum qualificado para a regulamentação das atividades dos setores regulados, dificultaria demasiadamente as proposições de políticas setoriais, fundamentais para atração de investidores privados e, conseqüentemente, a geração de empregos, bem assim a tramitação de uma lei geral para as agências cuja conveniência é justificada pela necessidade de haver “um quadro de referência quanto ao seu regime jurídico, que limite a tentação da singularidade de regimes sem justificção razoável”. Dessa forma, o parágrafo único deverá exigir que a regulamentação da matéria se dê por lei ordinária.

Sala das Sessões, 23 de fevereiro de 2005

ASSINATURA	NOME
	NEY SUASSUNA
	SERYS SHESSARENKO
	KÁTIA CLEIDE
	MOACIRILDO
	GARIBALDI
	CRISTIANO

	IDELI SALVATTI
	MASATO VILELA
	ANTONIO CARLOS VALADARES
	ANA JÚLIA CARÉPA
	ROGÉRIO JUCÁ
	SIBA MACHADO
	GERALDO MESQUITA JR

 RANGEL	VALDIR RAUPP  VALDIR RAUPP
 SULICY	SULICY
 PEDRO SIMON	PEDRO SIMON
 Ailton Freitas	Ailton Freitas
 LEONAR, QUINTANILHA	LEONAR, QUINTANILHA
 JACOBO AMARAL	JACOBO AMARAL
 FARNIANI	FARNIANI
 HUGO COSTA	HUGO COSTA
 LIS CETORIO	LIS CETORIO
 AUGUSTO BOTELHO	AUGUSTO BOTELHO
 VALMIR A. AMARAL	VALMIR A. AMARAL
	

EMENDA Nº 2 – PLEN

Dê-se ao art. 1º a seguinte redação:

Art. 1º - O capítulo I do Título VII da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte art. 174-A:

Art. 174-A. A atividade regulatória destinada a promover o funcionamento adequado dos mercados dos serviços públicos de competência federal em regime de autorização, concessão ou permissão, atendendo aos

interesses dos consumidores, do poder público e das empresas, será desempenhada por agências reguladoras, órgãos de Estado sujeitos ao regime autárquico especial, com quadro próprio de pessoal, e observará os seguintes princípios:

.JUSTIFICATIVA

Essa proposta de emenda visa, primeiramente, a restringir a aplicação do artigo aos serviços públicos de competência federal e passível de delegação à iniciativa privada, ou seja, aqueles regidos pelo disposto no art. 175 da Constituição Federal.

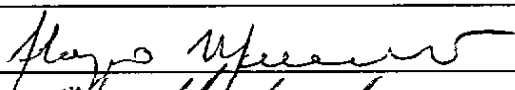
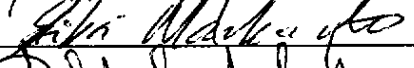

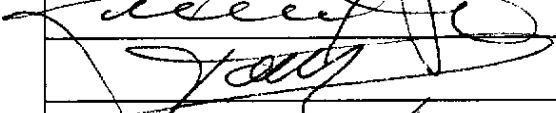
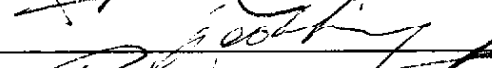
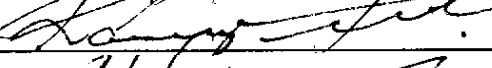
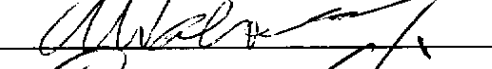
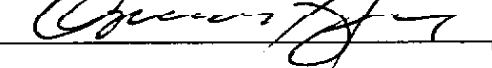

Com essa nova redação, excluem-se da proposta outras atividades estatais que poderiam ser enquadradas como “atividades regulatórias”, como, por exemplo, atos de fiscalização, regulamentação e habilitação, característicos do poder de polícia do Estado e que são exercidos pela Administração Pública direta ou indireta. Ilustrativos são os poderes de fiscalização exercidos pelos Ministérios do Trabalho, por meio dos fiscais do trabalho, dos auditores fiscais da Receita Federal, do Banco Central que, além de responsável pela política monetária, exerce a fiscalização do Sistema Financeiro Nacional e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) sobre o mercado de capitais. Tudo isso amparado pelo art. 174 da Constituição Federal que afirma, em seu “caput”, que “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.”


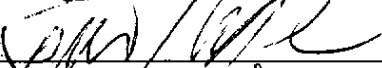
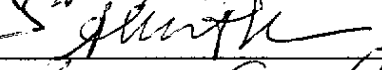



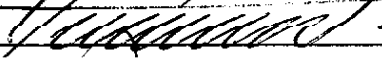
Além disso, a emenda visa restringir a abrangência do artigo aos serviços públicos de competência federal, já que há serviços públicos de competência estadual e municipal, como, por exemplo, transporte urbano e saneamento básico, em que não se verifica a presença de agências reguladoras. De fato, ao serem responsáveis pela decisão de delegar ou não dos serviços de sua competência à iniciativa privada acabam por decidir também pela estrutura adequada de fiscalização e regulamentação do serviço.

Por fim, vale lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 241, prevê a celebração de consórcios públicos entre os entes federativos com o objetivo de promover a gestão associada de serviços públicos. Tais consórcios passariam a exercer, existindo ou não agências reguladoras, atividades de

regulação certamente envolvidas na gestão dos serviços. Podemos citar em reforço ao nosso argumento a aprovação, na Sessão de 22 de fevereiro de 2005, do PLC nº 148 de 2001, de autoria do Deputado Rafael Guerra do PSDB de Minas Gerais, que ao tratar da regulamentação de atividades regulatórias dos consórcios públicos na gestão dos serviços, não exige a presença de agências de regulação.

Sala das Sessões, 23 de fevereiro de 2005

ASSINATURA	NOME
	ADILSON MERCADANTE
	SIBA MACHADO
	DELCIDIO AZEVEDO
	G. A. RIBACHI ALVES
	PAULO BENÍCIO
	PEDRO SIMON
	RAMÉZ TEBET
	ANT. CARLOS VALADÃES
	OSME DIAS
ASSINATURA	NOME

30.		MA. DO PEDRO ALVES
39.		JOÃO RIBEIRO
		ALBERTO SILVA
13		SÉRGIO CABRAL
		CAETANO
		MAGUITO VIEIRA
		ALBERTO FREITAS

17.	Helio Costa	HELIO COSTA
18.	Romeu Tuma	ROMEU TUMA
19.	Marcelo Cruz	MARCELO CRUZ
20.	Lygia	LYGIA
21.	Neu Suassuna	NEU SUASSUNA
22.	Juvenio da Fonseca	JUVENIO DA FONSECA
23.	Flávio Arns	FLÁVIO ARNS
24.	Romero	ROMERO
25.	Luiz Octávio	LUIZ OCTÁVIO
26.	Augusto Botelho	AUGUSTO BOTELHO
27.	Leedmar Quintanilha	LEEDMAR QUINTANILHA
28.	Roberto Azeiteiro	ROBERTO AZEITEIRO