

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº      , DE 2013

Disciplina a celebração de contrato de gestão e desempenho entre as agências reguladoras, e o Poder Executivo Federal, nos termos do § 8º do art. 37 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta lei disciplina a celebração de contrato de gestão e desempenho (CGD) entre as agências reguladoras, e o Poder Executivo Federal, nos termos do § 8º do art. 37 da Constituição Federal.

*Parágrafo único.* Para efeito desta lei, são agências reguladoras as seguintes autarquias especiais:

- I – a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL;
- II – a Agência Nacional do Petróleo – ANP;
- III – a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL;
- IV – a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA;
- V – a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS;
- VI – a Agência Nacional de Águas – ANA;
- VII – a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ;
- VIII – a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT;

IX – a Agência Nacional do Cinema – ANCINE.

**Art. 2º** As agências reguladoras poderão firmar CGD com o Ministério a que estiverem vinculadas, nos termos do § 8º do art. 37 da Constituição Federal e desta lei.

§ 1º O CGD tem como objetivo precípuo fortalecer a fiscalização, por parte das agências, da qualidade do serviço prestado pelas concessionárias de serviços públicos sujeitos a regulação.

§ 2º O CGD será firmado pelos membros Diretoria da Agência Reguladora e o titular do Ministério a que estiver vinculada.

§ 3º O regulamento poderá condicionar a celebração do contrato a que sejam ouvidos previamente outros órgãos ou instâncias do Poder Executivo.

§ 4º O CGD poderá ter prazo de até quatro anos, e sua vigência não poderá exceder em mais de quatro meses o mandato do Presidente da República que estiver em exercício na data da sua assinatura.

§ 5º O CGD e os relatórios de acompanhamento nele previstos integrarão a prestação de contas da Agência Reguladora e do Ministério a que estiver vinculada, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal.

§ 6º O extrato do CGD, bem como de seus aditamentos, serão publicados no Diário Oficial da União, pela Agência Reguladora, condição prévia e indispensável para sua eficácia.

§ 7º A Agência Reguladora encaminhará, no prazo máximo de dez dias, contados da sua assinatura, cópias do contrato de gestão e desempenho para o Senado Federal, para a Câmara dos Deputados e para o Tribunal de Contas da União, e disponibilizará o documento, bem como os relatórios correspondentes, na sua sede e na página eletrônica da Agência Reguladora na rede mundial de computadores, devendo o documento

eletrônico permanecer disponível por pelo menos quatro anos após sua expiração.

**Art. 3º** O CGD estipulará as metas de desempenho da Agência, especificando, no mínimo:

I – os indicadores adotados;

II – o método de mensuração e consolidação dos indicadores;

III – a periodicidade da avaliação do desempenho;

IV – o formato do relatório de acompanhamento e avaliação emitido pelo Ministério;

V – os prazos e procedimentos para o acompanhamento e a avaliação do desempenho.

§ 1º Os indicadores de que trata o inciso I do *caput* serão construídos exclusivamente a partir de variáveis diretamente observáveis de desempenho e permitirão quantificar, de forma objetiva e sem participação da subjetividade do ente avaliador, a variação do número das reclamações, ordenadas conforme a gravidade, registradas pelos usuários dos serviços públicos regulados pela respectiva Agência.

§ 2º A consolidação dos indicadores a que se refere o inciso II do *caput* terá como objetivo a construção de um indicador-síntese, conforme fórmula matemática que resulte em um percentual que reflita a proporção média atingida das metas estabelecidas no CGD.

§ 3º É nula qualquer vinculação entre o resultado da avaliação de desempenho de que trata esta lei e a autonomia da agência em seus aspectos regulatórios, remuneratórios e disciplinares.

**Art. 4º** Verificado o cumprimento das metas fixadas no CGD, exclusivamente por meio do indicador-síntese de que trata o § 2º do art. 3º, a programação orçamentária e financeira estabelecida pelo Poder Executivo

proporcionará, à respectiva Agência, a redução das restrições representadas pelo instituto da limitação ao empenho e pagamento, proporcionalmente ao percentual cumprido, conforme estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente e nos termos do art. 9º da LRF.

*Parágrafo único.* A cada ano, o projeto de lei da LDO encaminhado ao Congresso Nacional conterà dispositivo compatível com o disposto no *caput*.

**Art. 5º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

As agências reguladoras têm como objetivo máximo zelar pelos interesses dos usuários de serviços prestados, sem, no entanto, inviabilizar a atividade empresarial nos setores por elas regulados. Para cumprir esse objetivo, a lei dotou-as de instrumentos capazes de coibir eventuais abusos praticados pelas empresas reguladas.

Embora esse sistema esteja em harmonia com as melhores práticas internacionais, os elevados níveis de descontentamento da população com os serviços prestados por diversas empresas reguladas têm sido motivo de preocupação.

Não se trata, esclareçamos, de insatisfação momentânea, pontual ou mesmo de eventos isolados. Trata-se, ao contrário, de problemas recorrentes, que parecem não gerar a resposta adequada por parte das agências e, muito menos, por parte das empresas. A título de exemplo, citemos o alto volume de reclamações no setor de telefonia celular e tráfego de dados via *internet*. Esse caso, que é apenas um entre vários, sugere que as agências não têm tido, frequentemente, os incentivos certos para desempenhar com firmeza as funções a elas confiadas pelo nosso ordenamento jurídico-constitucional.

É com essa situação em mente que submeto à apreciação dos ilustres Parlamentares um projeto de lei para regulamentar, no caso das agências, o disposto no § 8º do art. 37 da CF, que prevê a possibilidade de

ampliação da autonomia dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, mediante celebração de contrato de gestão com o Poder Público, desde que o contrato fixe metas de desempenho para o contratado.

Algumas agências já dispõem, em suas leis de criação, de previsão legal para firmar contratos de gestão. No entanto, a prática tem mostrado que, particularmente no caso das agências reguladoras, o desafio envolvido é imenso, e começa com a própria definição das metas a serem perseguidas. Por exemplo, estabelecer medidas subjetivas e pouco transparentes de desempenho pode representar uma ameaça à autonomia das agências. Por isso, há risco de inviabilizar o sistema, pois a autonomia, ao evitar ou afastar ingerências políticas, é um dos maiores trunfos do agente regulador.

Entre as competências das agências estão a fiscalização da qualidade dos serviços prestados, a regulação das tarifas e a regulamentação dos aspectos técnicos das concessões. O ideal seria que a CGD abrangesse todos esses aspectos, para estimular a eficiência das agências em todas as suas atribuições. No entanto, está longe de ser evidente a forma de aferir a qualidade da regulação e da regulamentação de forma puramente objetiva. As reclamações dos usuários, por sua vez, desde que devidamente registradas, podem representar um indicador objetivo e seguro do atendimento das necessidades sociais, despidido de interpretações subjetivas e inacessível a manipulações. Eis por que o § 1º do art. 3º determina o uso exclusivo desses registros para aferir o desempenho das agências.

A concessão de autonomia às agências é outro tópico a ser debatido. Pela sua própria natureza, as agências detêm autonomia administrativa e regulatória. O único aspecto em que a agência ainda depende do Poder Executivo é o seu orçamento, afetado – como de resto, o de todos os órgãos da administração pública – pela limitação de empenho e pagamento, conhecido popularmente como “contingenciamento de recursos”.

A aplicação do contingenciamento à arrecadação das agências implica o direcionamento de parte das receitas oriundas da taxa de fiscalização para o superávit primário – um evidente desvio de finalidade. O objetivo da taxa é financiar as atividades de regulação, regulamentação e

fiscalização das agências, e é para essas necessidades que ela deve ser dimensionada.

Para aproximar o sistema de sua operação ideal – em que as agências defendem com firmeza o interesse dos usuários, e suas receitas são destinadas unicamente às suas atividades – propomos que a aplicação do disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) seja cumprido de forma a isentar do contingenciamento as receitas das Agências, na proporção do cumprimento das metas estabelecidas no CGD.

É nossa convicção que o contrato de gestão somente se tornará uma alternativa concreta para o aperfeiçoamento da gestão pública se a avaliação do desempenho das agências for baseada em indicadores objetivos, construídos a partir de variáveis diretamente mensuráveis e sem espaço para interferência política.

Assim o sistema proporcionará às Agências o incentivo correto para defender a população, e à sociedade os instrumentos adequados para que seus anseios sejam atendidos.

Sala das Sessões,

Senador **VITAL DO RÊGO**