

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 10, de 2018, ao Projeto de Lei nº 6.621-A de 2016 do Senado Federal (PLS Nº 52/2013 na Casa de origem), que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e dá outras providências.

Relator: Senador **MARCIO BITTAR**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), o Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD) nº 10, de 2018, ao Projeto de Lei nº 6.621-A (PLS 52/2013, no Senado Federal), que *dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000,*



a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e dá outras providências.

A matéria foi despachada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), tendo sido objeto de parecer pela aprovação parcial, sob Relatoria do Senador Antonio Anastasia, e a esta CTFC.

Abaixo se reproduz o excelente resumo das alterações promovidas pela Câmara dos Deputados mediante o SCD nº 10/2018, feitas no parecer da CCJ.

“O PLS nº 52, de 2013, de autoria do Senador Eunício Oliveira, foi aprovado neste Senado Federal no dia 23 de novembro de 2016 em decisão terminativa da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional e, em seguida, remetido à Câmara dos Deputados, que aprovou substitutivo ao Projeto.

O Substitutivo promoveu diversas alterações no texto originalmente aprovado por este Senado Federal. Como consta dos documentos do processo legislativo durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, o Substitutivo promoveu alterações redacionais e de mérito no intuito de aprimorar o regramento concernente às agências reguladoras.

Como o Projeto encontra-se em fase de apreciação de emenda oferecida pela Câmara dos Deputados, abaixo somente serão identificadas as alterações de mérito promovidas.

O art. 2º do Substitutivo inclui a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) no rol de agências reguladoras federais.

O art. 2º, § 2º, do Substitutivo, acrescenta a necessidade de as agências reguladoras apresentarem planos de integridade para prevenção, detecção, punição e remediação de riscos e atos de corrupção.

O Substitutivo, em seu art. 14, §§ 1º e 2º, acrescenta dispositivos para restringir a responsabilidade de agentes públicos em exercício nas agências reguladoras para os casos de atos com dolo, fraude ou erro grosseiro.



Mediante o art. 15, § 3º, o Substitutivo propõe a criação do Índice de Qualidade Regulatória (IQR), cujos critérios de mensuração serão fixados em regulamento para comparação das atividades das agências reguladoras e para o aperfeiçoamento de suas atividades.

O art. 17, § 1º, do Substitutivo estabelece o dever de o plano estratégico da agência reguladora estar em consonância com o plano estratégico do Ministério setorial a que estiver vinculada.

O art. 37 do Substitutivo altera a Lei da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) (Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996) para permitir a descentralização para Estados e Distrito Federal de serviços de transmissão de energia elétrica, conforme regulamento da Agência.

Deve-se destacar o art. 43 do Substitutivo, que promove diversas alterações na Lei sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras (Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000).

O § 2º do art. 4º da Lei nº 9.986, de 2000, prevê que haverá uma redução dos mandatos que não forem providos no ano em que vagarem de modo manter a regra da não coincidência de mandatos. Já o inciso III do art. 9º da Lei prevê a perda de mandato do dirigente que desrespeitar diversas vedações para nomeação, como exercício de outra atividade profissional ou político-partidária.

É feita uma redução do prazo mínimo de experiência profissional necessária à indicação ao cargo de dirigente de agência reguladora de 10 para 5 anos, para a maioria dos casos (art. 5º, inciso I, alíneas “a” e “c” da Lei 9.886, de 2000). Ademais, foi suprimida a vedação constante do inciso II do art. 8º-A da Lei nº 9.986, de 2000, na forma aprovada pelo Senado Federal, que proibia a indicação de dirigentes das agências reguladoras de *de pessoa que tenha atuado, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral*.

Ainda em relação ao art. 43 do Substitutivo, foi alterado o art. 8º-A, inciso V, da Lei nº 9.986, de 2000, para suprimir o prazo de 12 meses anteriores à indicação de pessoas que atuem na área econômica de responsabilidade da agência como um dos impeditivos para nomeação de dirigentes.

O Substitutivo, em seu art. 44, propõe a modificação do art. 53, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, de modo a elevar-se o número de dirigentes da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) de 3 para 5 membros.



O art. 50 do Substitutivo permite a recondução de todos os dirigentes atuais das agências reguladoras por um período máximo de 4 anos desde que não tenham sido já reconduzidos anteriormente.

Por meio de seu art. 52, o Substitutivo estabelece que serão aplicadas, no que cabíveis, diversas regras das agências reguladoras ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Por fim, o art. 54, inciso IX, do Substitutivo, propõe a revogação do inciso II do § 2º e o § 3º do art. 17 da Lei das Estatais para permitir a nomeação de dirigentes de empresas estatais que tenham exercido atividades em partidos políticos ou campanhas eleitorais e para permitir a nomeação de parentes de pessoas que ocupem cargos políticos como Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, cargos em comissão na administração pública e titulares de mandatos no Poder Legislativo.”

Na CCJ, o Parecer foi pela aprovação parcial da matéria na sua forma originalmente aprovada por este Senado Federal, aprovando-se apenas os seguintes dispositivos do Substitutivo: inciso XI do art. 2º; § 2º do art. 2º; acréscimo do § 2º ao art. 4º da Lei nº 9.986, de 2000, previsto no art. 43; acréscimo do inciso III ao art. 9º da Lei nº 9.986, de 2000, previsto no art. 43. No restante, o Parecer propõe que seja mantido o texto do PLS nº 52, de 2013, na forma originalmente aprovado pelo Senado.

Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, inciso II, alíneas “a” e “b” do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta CTFC opinar, no mérito, sobre matérias que versem sobre prevenção à corrupção e modernização das práticas gerenciais na administração pública federal direta e indireta.

O PLS nº 52, de 2013, é, sem dúvidas, um grande avanço em termos de práticas gerenciais e de combate à corrupção no que se refere à institucionalidade das agências reguladoras no Brasil. Sabe-se que os últimos anos foram de instabilidade na condução das atividades de algumas agências reguladoras federais, especialmente em razão de longos períodos de vacância



em cargos de direção. Além disso, a prática mostra que ainda há diferenças sensíveis em questões de transparência, participação social e eficiência do processo de produção normativa e fiscalização das agências. O Projeto vem em boa hora para estabelecer regras mais uniformes e previsíveis para essas instituições.

Quanto ao Substitutivo da Câmara dos Deputados, deve ser reconhecido que importantes avanços foram feitos.

No que interessa especialmente a esta Comissão, é muito positiva a previsão do art. 2º, § 2º, do Substitutivo, que prevê a exigência de criação de programas de integridade nas agências reguladoras destinados à prevenção de atos de corrupção. Essa modalidade de programa de *compliance* já é realidade em diversas empresas privadas, de modo que nada mais adequado do que estendê-lo para a Administração Pública. Há iniciativas no Poder Executivo federal para implementação desses programas em seus órgãos e entidades, mas a previsão legislativa dará mais estabilidade para o programa.

Outras alterações pontuais do Substitutivo também são meritórias. Deve-se incluir a Agência Nacional de Mineração no rol de agências reguladoras federais (acréscimo do inciso IX ao art. 2º). É, ainda, positiva a inclusão do § 2º ao art. 4º e do inciso III no art. 9º da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000 (art. 43 do Substitutivo) que estabelecem regras mais claras e harmônicas de duração e perdas de mandato.

Entendemos que a alteração promovida no art. 35, §1º do Substitutivo também é meritória. O dispositivo, conforme alteração promovida pela Câmara dos Deputados, veda a delegação de competências **normativas**, enquanto o texto do Senado Federal (art. 36, §1º) veda a delegação de competências **regulatórias**. A abrangência do termo “competências regulatórias” pode criar insegurança jurídica, em razão do vasto número de interpretações possíveis que a expressão comporta.

Note-se que no item II.6 do Parecer da ilustre Senadora Simone Tebet na Comissão Especial do Desenvolvimento Regional, durante a tramitação original do projeto, fica clara que a intenção do legislador é proibir a delegação da criação de normas, em razão de vedações



constitucionais a esse tipo de delegação, além da necessidade da uniformização das regras.

A proibição de recondução aos cargos de dirigentes de agências reguladoras é extremamente positiva, no entanto é necessário abrir a possibilidade, no momento da transição, de recondução aos cargos daqueles que ainda não tenham sido reconduzidos e já se encontram no exercício dos cargos, tal qual aprovado pela Câmara dos Deputados.

Essa possibilidade será relevante no momento de implementação dessa nova lei, que altera significativamente o marco legal das agências reguladoras, o que exigirá mudanças estruturais nas agências, nesse sentido, poder contar com profissionais experientes e que conhecem as estruturas em que atuam pode ser positivo nesse processo. Saliente-se, por outro lado, que o texto do Substitutivo apenas abre a possibilidade de recondução, e não a obrigatoriedade, cabendo ao Presidente da República indicar aqueles que entender mais competentes para exercer o cargo e ao Senado Federal confirmar a competência e a capacidade do indicado.

O Substitutivo da Câmara dos Deputados prevê a aplicação de normas da nova lei ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), especificamente, os artigos 14 a 20, que tratam sobre controle externo, relatório anual de atividades, plano estratégico, plano de gestão anual e agenda regulatória. Além dessa previsão, o Substitutivo altera a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, para dar autonomia orçamentária ao CADE.

Entendemos que, apesar do objeto principal do projeto de lei ser as agências reguladoras, o CADE desempenha atividade essencial para a garantia da concorrência e da livre iniciativa atuando, de alguma forma, na regulação do mercado, assim como fazem as agências reguladoras. É necessário destacar que o CADE já é considerado um órgão de qualidade internacional, cujas práticas servem de modelo para várias outras entidades, tanto no Brasil, quanto no exterior, e que as próprias agências reguladoras já incorporaram uma série de mecanismos desenvolvido pelo Conselho. Outrossim, cremos na importância e na relevância de manter o Conselho Administrativo de Defesa Econômica no âmbito da lei que se pretende criar.



Já as demais alterações promovidas pela Câmara dos Deputados devem ser rejeitadas, mantendo-se integralmente o restante do texto aprovado por este Senado Federal no PLS nº 52, de 2013.

Destaca-se especialmente a importância da rejeição da revogação proposta pelo Substitutivo do inciso II do § 2º e o § 3º do art. 17 da Lei das Estatais (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016). Essa modificação, na prática, possibilitaria a nomeação de políticos e seus parentes para cargos de direção em empresas estatais – o que, infelizmente, é objeto de numerosas investigações de combate à corrupção. Aprovar essa possibilidade significaria grande retrocesso ao regime jurídico das empresas estatais, que sequer é objeto original do PLS nº 52, de 2013.

III – VOTO

Diante do exposto e no mesmo sentido do parecer da CCJ, vota-se pela **aprovação parcial** do Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 10, de 2018, para que sejam **aprovados apenas os seguintes dispositivos**: inciso XI do art. 2º; § 2º do art. 2º; §1º do art. 35; acréscimo do § 2º ao art. 4º da Lei nº 9.986, de 2000, previsto no art. 43; acréscimo do inciso III ao art. 9º da Lei nº 9.986, de 2000, previsto no art. 43; art. 47; art. 50; art. 52 e, **no restante, seja mantido integralmente o texto do Projeto de Lei do Senado nº 52, de 2013**, na sua forma originalmente aprovada por este Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

