

PROJETO DE LEI N° , DE 2020

Altera a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que *dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências*, para acrescentar hipótese de vedação à indicação de pessoa para o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada das agências reguladoras, com base nos vínculos mantidos com empresas.

SF/20811.65203-59

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.8º-A.....

.....
VIII – de pessoa que mantenha, ou tenha mantido, nos 12 (doze) meses anteriores à data de início do mandato, um dos seguintes vínculos com empresa que explore qualquer das atividades reguladas pela respectiva agência:

- a) participação direta como acionista ou sócio;
- b) administrador, gerente ou membro de Conselho Fiscal.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O projeto de lei que ora apresentamos objetiva alterar a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que *dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências*, para acrescentar hipótese de vedação à indicação de pessoa para o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada das agências reguladoras, com base nos vínculos mantidos com empresas.

Trata-se, em outras palavras, de reinserir na Lei a figura da “quarentena profissional ou societária prévia” como requisito à indicação de pessoas para ocupar cargos de dirigentes nas agências reguladoras.

A publicação da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, significou importante avanço no processo de modernização do marco regulatório das agências reguladoras, especialmente no que concerne ao aprimoramento de sua gestão, organização, processo decisório e o necessário controle social sobre sua atuação, a bem da transparência, moralidade, impessoalidade e eficiência da administração pública, nos precisos termos estatuídos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (CF).

A Lei teve como origem o Projeto de Lei nº 52, de 2013, do Senado Federal, que integrava a chamada “Agenda Brasil”, a qual reunia importantes proposições que objetivavam o aperfeiçoamento da legislação em setores estratégicos da vida nacional.

No caso específico, o PLS nº 52, de 2013, cuidava de aprimorar os mecanismos de gestão e controle das agências reguladoras. Algumas das mais importantes agências foram criadas na década de 90 do século passado, na esteira das primeiras emendas constitucionais que promoveram profunda transformação na estrutura e funcionamento do Estado, em especial no que tange à prestação de serviços públicos de telefonia, energia elétrica, exploração do petróleo, entre outros.

Nesse novo desenho institucional, o Estado não provê mais diretamente os serviços públicos, cabendo-lhe, por intermédio das agências reguladoras, promover a regulação, o controle e a fiscalização dos serviços públicos que agora são prestados por empresas privadas.

Essas agências reguladoras, que possuem natureza jurídica de autarquias especiais, têm, ou deveriam ter, como principais traços distintivos a autonomia decisória, livre das injunções políticas, para melhor regular os serviços prestados à população, a competência técnica e a observância das políticas públicas setoriais formuladas pelo Governo federal.

Ocorre que, com o passar do tempo, verificou-se certa “captura” das agências reguladoras pelas empresas que deveriam ser por elas reguladas e fiscalizadas. Interesses privados sobrepujaram-se aos interesses públicos

no processo de tomada de decisão das agências. Inexistiam transparência e controle social em sua atuação.

Essa “captura” das agências reguladoras, fenômeno resultante de muitas causas, foi objeto da preocupação do Senado Federal. Após debate intenso que contou com a participação direta de vários Senadores e Senadoras, tive a possibilidade de apresentar, como relatora da matéria, Substitutivo ao PLS nº 52, de 2013, e vê-lo aprovado de forma terminativa no âmbito da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, ainda no ano de 2016.

Aprovada no Senado Federal, a matéria foi encaminhada à Câmara dos Deputados. Nessa Casa Legislativa foi aprovado Substitutivo, posteriormente aprovado pelo Senado Federal e submetido à sanção do Senhor Presidente da República, que veio a se transformar na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

Várias foram as inovações propostas pelo texto: a necessária realização de análise de impacto regulatório (AIR) na adoção e alteração de atos normativos de interesse geral (art. 6º); a obrigatoriedade de que as reuniões do conselho diretor ou da diretoria colegiada sejam públicas e gravadas em meio eletrônico (art. 8º); a obrigatoriedade de realização de consultas públicas prévias às deliberações da agência (art. 9º); a possibilidade de realização de audiência pública para a instrução de matéria considerada relevante (art. 10); a previsão expressa da realização de controle externo das agências reguladoras pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 14); a necessidade de apresentação de plano estratégico e de plano gestão anual das agências reguladoras (arts. 17 e 18); a criação de auditorias independentes (art. 22); a interação com órgãos de defesa da concorrência (arts. 25 a 28), de defesa do consumidor e do meio ambiente (arts. 31 a 33), assim como a previsão de articulação entre as agências reguladoras no âmbito federal (art. 29) e com agências ou órgãos de regulação estaduais, distritais e municipais (arts. 34 e 35).

São importantes inovações legislativas que impactaram e seguem impactando a organização, o funcionamento, a fiscalização e o controle social sobre a atuação das agências.

Lembramos, também, as inovações trazidas pelo art. 42 da Lei nº 13.848, de 2019, que **promoveu diversas alterações na Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, que trata da gestão de recursos humanos das agências reguladoras. Dentre essas, destaca-se, a introdução do art. 8º-**

A, que elenca importantes vedações à indicação de pessoas para o Conselho Diretor ou Diretoria Colegiada das agências reguladoras.

Ocorre que o inciso VI desse art. 8º-A acrescido à Lei nº 9.986, de 2000, pelo art. 42 da Lei nº 13.848, de 2019, foi vetado pelo Presidente Jair Bolsonaro.

Esse dispositivo tratava da “quarentena profissional e societária prévia” a que deveriam ser submetidos os indicados para cargos nos Conselhos Diretores ou Diretorias Colegiadas nas agências.

Em outras palavras, vedava-se, no dispositivo vetado, a indicação de pessoa *que mantenha, ou tenha mantido, nos 12 (doze) meses anteriores à data de início do mandato, um dos seguintes vínculos com empresa que explore qualquer das atividades reguladas pela respectiva agência: a) participação direta como acionista ou sócio; b) administrador, gerente ou membro de Conselho Fiscal; c) empregado, ainda que com contrato de trabalho suspenso, inclusive de sua instituição controladora, ou empregado de fundação de previdência de que a empresa ou sua controladora seja patrocinadora ou custeadora.*

As razões alegadas para o voto foram as seguintes: *[O] dispositivo restringe a participação no Conselho Diretor ou na Diretoria Colegiada das agências reguladoras de pessoa que mantenha ou tenha mantido, nos últimos 12 (doze) meses anteriores à data de início de mandato, vínculo com empresa que explore qualquer das atividades reguladas pela respectiva agência. Ocorre que tal vedação é contrária ao interesse público, pois exige tempo demasiado de afastamento prévio, limitando de forma exagerada a participação de pessoas que tenham experiência no setor privado, no campo de atividade da agência reguladora. Ademais, a proteção da moralidade e imparcialidade na hipótese é assegurada pelas disposições da Lei nº 12.813, de 2013, que trata do conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo federal.*

São, na verdade, dois os fundamentos utilizados para justificar o voto, ambos por contrariedade ao interesse público. Começaremos a análise pelo segundo.

Alega o Senhor Presidente da República que *a proteção da moralidade e imparcialidade é assegurada pelas disposições da Lei nº 12.813, de 2013, que trata do conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo federal.* Na verdade, essa Lei cuida das situações que configuram

confílio de interesses **no exercício do cargo ou emprego** – hipóteses elencadas nos sete incisos do art. 5º – e das situações que configuram conflito de interesses **após o exercício do cargo ou emprego** – previstas nos incisos do art. 6º da Lei nº 12.813, de 2013.

A quarentena anterior ao exercício do cargo ou emprego busca estabelecer critério objetivo que leve em consideração a atuação profissional e societária pretérita do indicado de modo a impedir que os interesses privados da empresa com a qual tenha mantido vínculo anteriormente influenciem de alguma forma sua conduta, caso seu nome venha a ser aprovado, em sua atuação no Conselho Diretor ou na Diretoria Colegiada da agência. Trata-se de mecanismo de controle adicional aos estabelecidos pela Lei nº 12.813, de 2013, que com eles não se confunde.

O outro fundamento adotado pelo Senhor Presidente da República para vetar a quarentena prévia por contrariedade ao interesse público é o tempo de afastamento prévio exigido – doze meses –, considerado exagerado por Sua Excelência.

Divergimos de Sua Excelência, também neste ponto. Compreendemos o argumento de que as pessoas escolhidas para os colegiados que determinam a atuação estratégica das agências reguladoras tenham que ser profissionais qualificados, experientes, com larga atuação no campo de abrangência material da agência.

Todavia, há que se balancear essa circunstância com a necessidade de se conferir primazia ao interesse público em detrimento dos interesses privados eventualmente representados na figura de um dirigente egresso do setor privado há menos de doze meses, prazo originalmente fixado no projeto de lei após intenso debate parlamentar.

Não há como admitir a indicação para a diretoria colegiada de determinada agência de pessoa que no ano anterior ocupava importante cargo de direção em empresa que será submetida às regulações e à fiscalização dessa mesma agência.

Entendemos que essa suposta tensão entre princípios tutelados constitucionalmente – de um lado, a liberdade para o exercício profissional e, de outro, a primazia do interesse público e os princípios da moralidade e da imparcialidade – encontra-se equacionada de forma razoável na redação do dispositivo vetado, qual seja, a necessidade de respeito à quarentena

profissional e societária de um ano antes da indicação para cargo de gestão estratégica nas agências.

Avaliamos, também, que a vedação imposta pela quarentena anterior não deve alcançar qualquer empregado de determinada empresa privada que explore atividades reguladas pela respectiva agência, mas apenas aquelas pessoas que possuíam participação direta nessas empresas como acionista ou sócio ou que nela exercessem alguma função de gestão, administração ou fiscalização.

A combinação dessas duas vertentes – manutenção do prazo de doze meses da quarentena e a incidência do foco subjetivo da restrição apenas nos acionistas, sócios e dirigentes das empresas privadas – é mecanismo apto a preservar a liberdade constitucional do exercício profissional, a privilegiar o mérito e a experiência na seleção dos indicados para as agências reguladoras e a limitar o efeito nocivo de interesses privados sobre as decisões da agência reguladora.

Entendemos, pois, ser fundamental o resgate, em termos que nos parecem mais proporcionais, do instituto da “quarentena prévia profissional e societária”, como importante mecanismo de controle preventivo capaz de minimizar o fenômeno da “captura” da agência reguladora pelas empresas submetidas à sua regulação e fiscalização.

Em face do exposto, e tendo em vista a intenção de preservar os princípios da moralidade, da imparcialidade e da eficiência, estatuídos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, na atuação das agências reguladoras, solicitamos aos nossos Pares o aprimoramento e a posterior aprovação deste projeto lei.

Sala das Sessões,

Senadora SIMONE TEBET



SF/20811.65203-59