

EMENDA Nº - CEDN

(ao PLS nº 52, de 2013)

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Substitutivo do Relator ao Projeto de Lei do Senado nº 52, de 2013:

“Art. 3º As Agências Reguladoras são autarquias de natureza especial, livres de tutela ou de subordinação hierárquica, constituindo-se em instância decisória final em seu âmbito de atuação, com autonomia administrativa, técnica, financeira e patrimonial e independência decisória.

§ 1º A autonomia de que trata o *caput* se aplica à plena liberdade de organização administrativa das Agências Reguladoras e de decisão sobre as metodologias para a regulamentação e fiscalização da aplicação das políticas públicas aprovadas pelo Congresso Nacional, bem como à sua capacidade de dispor sobre seus recursos financeiros e patrimoniais da forma mais adequada à consecução de suas atribuições legais.

§ 2º As Agências Reguladoras serão órgãos com orçamento próprio, insuscetível de contingenciamento.

§ 3º A independência decisória das Agências mencionadas no *caput* será assegurada pela ausência de subordinação hierárquica ou de tutela sobre elas e pela investidura a termo de seus dirigentes, que terão estabilidade durante seus mandatos fixos e não coincidentes.”

JUSTIFICAÇÃO

As Agências Reguladoras são bastante recentes na cultura jurídico-administrativa nacional. Elas operam na confluência dos interesses dos agentes prestadores dos serviços de seu âmbito de atuação, dos consumidores desses serviços e dos diversos agentes governamentais (porque políticos), administrando os naturais conflitos desses interesses por meio de suas atividades de regulamentação das políticas públicas aprovadas pelo Congresso

Nacional, pela fiscalização da prestação desses serviços e pela mediação administrativa desses conflitos.

Para bem cumprir sua missão, as Agências Reguladoras devem ser capazes de garantir a consecução das políticas públicas aprovadas pelo Congresso Nacional, a justa remuneração dos prestadores de serviços e o aprimoramento constante dos serviços prestados. São, também, elemento importante na atração de investimentos privados para o seu segmento de atuação, o que devem buscar por meio do equilíbrio entre os interesses das partes envolvidas e da justiça na atividade regulatória.

É natural que os três segmentos – prestadores de serviços, consumidores e agentes governamentais – tentem obter sempre o favorecimento de seus interesses, o que resulta na busca constante da assim chamada “captura” das Agências Reguladoras.

É imperioso, portanto, para que elas possam bem cumprir sua missão, que tenham autonomia administrativa, técnica, financeira e patrimonial e independência decisória, de forma a poderem se constituir, de fato, em instância decisória administrativa final em seu âmbito de atuação.

Existem vários mecanismos já consagrados pelos anos de prática da atuação das Agências Reguladoras no Brasil para se atingir esse objetivo. A autonomia e a independência decisória – atributos diversos, embora parecidos – começam na plena liberdade de organização administrativa das Agências e de decisão sobre as metodologias mais adequadas à regulamentação e fiscalização da aplicação das políticas públicas, bem como à sua capacidade de dispor sobre seus recursos financeiros e patrimoniais da forma mais adequada à consecução de suas atribuições legais.

Despeito do tema, o Tribunal de Contas da União já se manifestou de forma consistente em seus pronunciamentos, aos quais destacamos o TC 012.693/2009-9 e o TC 031.996/2013-2, através dos seguintes recortes:

Fundamentação no voto do TC 012.693/2009-9 do Ministro José Jorge:

25. *De igual sorte, o procedimento adotado para o repasse de valores também se mostra prejudicial à autonomia, eis que não existem mecanismos aptos a garantir a estabilidade dos recursos a elas destinados, os quais, por*

vezes são repassados de modo intempestivo ou são objeto de contingenciamento promovido pelo poder executivo.

26. *Especificamente quanto ao contingenciamento de recursos, verifico que em alguns exercícios o governo federal contingenciou grande parte dos recursos destinados às atividades de regulação e fiscalização das agências, fazendo com que esses serviços essenciais não fossem desenvolvidos a contento. E o que se contingencia, em algumas agências, a exemplo da Aneel e Anatel, são valores recolhidos dos usuários dos serviços à custa de taxas de fiscalização ou em face de sanções aplicadas, isto é, são recursos próprios que deveriam ser aplicados nas atividades finalísticas das agências.*

27. *Verificou-se que o mencionado contingenciamento se dá de três maneiras distintas: a um, há contingenciamento anual em face do disposto na Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000. A dois, há possibilidade de alteração de fontes por meio de portaria, possibilitando que a administração possa reservar recursos vinculados não gastos. A três, o poder executivo faz a desvinculação de receitas com o uso de medidas provisórias posteriormente transformadas em lei.*

28. *Em face dessa situação, comungo da opinião de que devem ser criados mecanismos aptos a garantir maior estabilidade no repasse de recursos destinados às agências reguladoras, de modo a fomentar sua autonomia financeira. Tais mecanismos, além de propiciarem um fluxo financeiro que independa do relacionamento existente entre a agência e o ministério vinculador, devem protegê-las do contingenciamento, a exemplo do que ocorre nas despesas que não devem se sujeitar a limitação de empenho e movimentação financeira, e que podem ser ressalvadas pela LDO, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar n.º 101/2000.*

Fundamentação no voto do TC 031.996/2013-2, da lavra do Ministro Raimundo Carreiro, reforçando a anterior deliberação da Corte:

234. Quanto ao tratamento da autonomia financeira das agências reguladoras frente à recomendação contida no item 9.6.2 e às propostas contidas nos itens 9.8.4 e 9.8.5 do Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário, concluiu-se que nenhuma ação efetiva foi adotada no sentido de distinguir as agências reguladoras das demais autarquias no trato orçamentário ou aumentar os níveis e a previsibilidade de seus recursos, no sentido de dotá-las de alguma autonomia financeira.

Para tanto, é fundamental que elas tenham recursos e orçamento próprios, insuscetíveis de contingenciamento ou qualquer outra interferência do Poder Executivo, prática que se provou extremamente danosa à sua autonomia, independência e bom funcionamento nos últimos anos. Sua atuação estará naturalmente sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional a quem devem as Agências Reguladoras prestar contas, o que já tem ocorrido desde a sua instituição.

A independência decisória das Agências é assegurada pela ausência de subordinação hierárquica ou de tutela sobre elas e pela investidura a termo de seus dirigentes, que terão estabilidade durante seus mandatos fixos e não coincidentes, somente podendo ser impedidos de completá-los em caso de infração legal.

Desse modo, as Agências Reguladoras estarão plenamente aptas a cumprir suas missões e a exercerem suas atribuições legais, suportando melhor as pressões a que estão naturalmente sujeitas, livres do risco de “captura” pelos diversos interesses constantemente em jogo.

Sala da Comissão,

Senador ROBERTO MUNIZ