



PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 13, de 2013, do Senador Waldemir Moka, que *altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para determinar à Agência Nacional de Telecomunicações formas e condições de apresentação de relatório de atividades ao Congresso Nacional.*

Relator: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei do Senado nº 13, de 2013, de autoria do Senador Waldemir Moka, que pretende alterar a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral das Telecomunicações (LGT), com vistas a especificar formas e condições para a prestação de contas anual da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) ao Congresso Nacional.

Nos termos do art. 19, XXIX, da LGT, a Anatel já tem o dever de submeter um relatório anual de atividades ao Congresso Nacional que demonstre o cumprimento da política setorial, notadamente o atingimento de metas de universalização dos serviços prestados em regime público, além de outros objetivos estabelecidos formalmente pelo Poder Executivo.

Argumenta o autor do projeto que o relatório elaborado pela referida Agência *resulta da consolidação de relatórios parciais produzidos por cada superintendência do órgão e falha em não relacionar as atividades realizadas com o conjunto de problemas que supostamente justificariam sua intervenção.* Ao apresentar o PLS nº 13, de 2013, sua proposta foi tornar o





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

relatório mais claro e objetivo e, assim, permitir uma análise comparativa e evolutiva do setor pelo Congresso Nacional.

Nesse sentido, a proposição altera a redação dos incisos XXVIII e XXIX do art. 19 da LGT para estabelecer que seja feita a correlação entre as atividades realizadas e um diagnóstico prévio, elaborado pela Agência, com base em indicadores que reflitam o desempenho setorial tanto na ótica dos consumidores (preço, qualidade, acesso e uso) quanto na dos ofertantes (nível de investimentos e de rentabilidade). A proposição também estabelece que o relatório seja encaminhado simultaneamente às duas Casas do Congresso Nacional até 30 de março do exercício subsequente.

Após identificar que as Agências Reguladoras de vários setores sequer eram obrigadas a submeter periodicamente ao Poder Legislativo um relatório de prestação de contas, o Senador Waldemir Moka apresentou, ainda em 2013, outros sete projetos de lei, um para cada setor regulado, estabelecendo que tal providência fosse tomada semestralmente.

Por tratarem de matérias correlatas, tais proposições foram apensadas ao PLS nº 13, de 2013, com a aprovação do Requerimento nº 936, de 2013. Nos termos do art. 258 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Mesa determinou a tramitação conjunta dos PLS nºs 13, 57, 58, 59, 60, 63, 64 e 65, todos de 2013, e sua submissão às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Assuntos Econômicos (CAE); de Assuntos Sociais (CAS); de Educação, Cultura e Esporte (CE); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); e de Serviços de Infraestrutura (CI).

O PLS nº 57, de 2013, altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para estabelecer a obrigatoriedade de a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) prestar contas semestrais ao Congresso Nacional. A ANP passaria a ter que (a) elaborar e enviar o relatório semestral de suas atividades ao Ministério de Minas e Energia e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional, no prazo de três meses após o encerramento do respectivo semestre; e (b) elaborar e enviar ao Congresso Nacional, por intermédio da Presidência da República, relatório trimestral da evolução dos valores mensais arrecadados, referentes às participações ou compensações cobradas em decorrência da aplicação do § 1º do art. 20, da Constituição Federal.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

O PLS nº 58, de 2013, altera a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, que criou a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), para determinar o envio de relatórios semestrais ao Congresso Nacional acerca da fiscalização das operadoras de planos privados de assistência à saúde.

O PLS nº 59, de 2013, altera a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), para determinar o envio de relatórios semestrais ao Congresso Nacional acerca da fiscalização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária.

O PLS nº 60, de 2013, por sua vez, altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, estabilizada no mundo jurídico pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, para determinar o envio de relatório semestral da Agência Nacional do Cinema (ANCINE) ao Ministério da Cultura e ao Congresso Nacional. Pelo texto em vigor, a periodicidade do relatório é anual. Tal alteração se faz por meio de mutação do inciso XX do seu art. 7º.

O PLS nº 63, de 2013, altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que criou a Agência Nacional de Águas (ANA), para instituir a obrigatoriedade de prestação semestral de contas ao Congresso Nacional. Não há essa obrigação atualmente. Igualmente inexistente a compulsoriedade de prestar contas de suas atividades ao Congresso Nacional para a Agência Nacional de Mineração, instituída pela Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, que sucedeu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

O PLS nº 64, de 2013, quando apresentado, propunha alterar a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, que criou o DNPM, para instituir a obrigatoriedade da prestação semestral dessas contas.

Por fim, o PLS nº 65, de 2013, também com o desígnio de instituir a obrigatoriedade de prestação semestral de contas ao Congresso Nacional por parte da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e da Agência Nacional de Transportes (ANTT), altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Tais matérias já foram apreciadas pela CCJ, que se manifestou pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições, e pela CAE, cujo parecer recomenda a aprovação dos projetos na forma de um





substitutivo que reúne todas as modificações legislativas em um único projeto de lei.

Em 13 de abril de 2018, tendo em vista a redefinição de atribuições e denominações das Comissões Permanentes, aprovada pela Resolução nº 3, de 2017, a Mesa determinou que o PLS nº 13, de 2013, e os demais projetos que tramitam em conjunto, sigam para a análise da CAS, da CE, da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) e, por último, da CI, em decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 100, do RISF, compete à CAS opinar sobre proposições que tenham impacto nas relações de trabalho, na criação de empregos, no exercício das profissões, na proteção e defesa da saúde, no controle e fiscalização de medicamentos, entre outros temas direta ou indiretamente afetados pela atuação das Agências Reguladoras.

Na medida em que estabelecem incentivos e restrições à atividade econômica nos seus respectivos setores, os órgãos de regulação, incumbidos de organizar e fiscalizar o funcionamento de milhares de empresas em todo o País, influenciam aspectos da ordem social cuja análise compete a esta Comissão.

O autor dessas proposições expôs uma grave lacuna nas leis instituidoras desses órgãos de intervenção estatal. A maioria delas sequer prevê a prestação de contas ao Congresso Nacional, dificultando sua missão de acompanhar a forma e os resultados dessa intervenção. E nos casos em que a prestação de contas já está prevista em lei, o que se nota é que os relatórios descrevem o que ocorreu no órgão, não no setor. O regulador não descreve a realidade preexistente e como sua atuação a modificou, produzindo resultados positivos tanto para aqueles que assumem o risco de investir no país quanto para os cidadãos que consomem os serviços.

Enquanto forem meros relatos das atividades realizadas, sem vinculação entre causas e efeitos da intervenção, os relatórios de prestação de contas, quando produzidos, continuarão inúteis ao controle social que deve existir em relação à atuação das Agências. Todo controle externo depende, para ser efetivo e racional, de ações que reduzam a assimetria de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

informação entre os que exercem a crítica e aqueles que são seu objeto. Isso se aplica às próprias Agências, em relação aos prestadores dos serviços, que constantemente reclamam de excessos da regulação, e aos órgãos de controle, que têm sido acusados de invadir a esfera de competência das Agências quando analisam seus atos ou omissões.

Essa **falta de transparência** ou de entendimento das razões que levam o regulador a tomar determinada decisão, associada às deficiências nos serviços prestados e à consequente insatisfação popular, tem sido a causa principal de as Agências ainda serem percebidas como pouco efetivas e motivação recorrente para que parlamentares proponham que o Congresso corrija supostas lacunas da regulação, editando normas que são, na maioria das vezes, microintervenções indevidas em setores específicos.

Ao exercer o papel que deveria ser de um órgão técnico e especializado, mesmo quando decide questões aparentemente justas, como a aprovação da comercialização no país de substâncias que supostamente combatem doenças terminais ou incapacitantes, ou a proibição de franquias nas ofertas feitas por operadoras de aviação, de telecomunicações ou de planos de saúde, o Parlamento acaba por gerar insegurança jurídica nos investidores e evidenciar a desinformação e a imaturidade institucional que afligem o Estado brasileiro.

Costuma-se apontar a falta de orçamento para as Agências, as indicações políticas dos seus dirigentes e a captura do seu corpo técnico por agentes regulados como as causas do aparente fracasso da regulação. Nenhuma delas, contudo, resistiria à **impessoalidade de um diagnóstico claro e exaustivo** do setor.

Na tentativa de aprimorar o controle social sobre as Agências Reguladoras, o Senado Federal aprovou, em dezembro de 2016, o PLS nº 52, de 2013, conhecido como “PL das Agências”, por meio do qual se impõe o uso de instrumentos de gestão que tornarão pública, previamente, a agenda de trabalho desses órgãos. Supôs-se que, com a instituição de um plano estratégico quadrienal e de um plano anual de gestão, existirá uma base comum e de conhecimento geral para subsidiar a formulação de políticas públicas e a avaliação dos resultados da regulação.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

Embora as medidas aprovadas no âmbito do PLS nº 52, de 2013, ampliem a transparência da atividade regulatória no Brasil, não exigem que as Agências produzam o que é verdadeiramente essencial para que a sociedade conheça e aprove ou não sua atuação: um **diagnóstico conciso e objetivo do setor, que aponte e justifique as ações a serem executadas**. Não se pode avaliar o que não se define ou o que não se mede. E não se pode formular intervenções do Estado sobre algo que não se conhece. O debate, técnico ou político, sem uma base comum torna-se caótico ou inviável.

Quando se analisam os relatórios submetidos pelas Agências Reguladoras notam-se ausências graves, em questões prosaicas, como a evolução dos preços praticados nas diversas regiões do País ou a aferição do investimento necessário para se iniciar a oferta de um serviço em determinado município ainda desatendido. Esses relatórios descrevem os acontecimentos do último exercício, como, por exemplo, os leilões realizados, os regulamentos aprovados e as outorgas concedidas, entre outros dados que não produzem informação útil para aqueles que não vivem o dia-a-dia de um setor.

O simples relato do que a Agência fez em um ano não fornece meios de comparação ou de crítica fundamentada. O que realmente interessa à sociedade é saber onde se estava no início do período avaliado e onde se chegou no final. Para que se conclua se as providências tomadas pela Agência foram ou não corretas e efetivas, é preciso medir a evolução no desempenho do setor ao longo do período.

Além dos dados mais diretamente ligados ao funcionamento do setor, como a quantidade de pessoas atendidas, o nível de qualidade e de preço dos serviços oferecidos e a rentabilidade média das empresas atuantes, que obviamente precisam ser descritos e analisados nesses relatórios de prestação de contas, há outros aspectos comuns ao funcionamento dos setores regulados que deveriam ser abordados e monitorados pelas Agências. A evolução na quantidade de empregos diretos e indiretos gerados e os riscos à saúde e ao meio ambiente decorrentes das atividades reguladas, temas concernentes a esta Comissão, deveriam passar a ser descritos e analisados nos relatórios periódicos de prestação de contas, e integrar o conjunto de parâmetros de avaliação do desempenho de cada setor.



SF/18882.48972-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

Há outras questões igualmente importantes e que também deveriam integrar um diagnóstico setorial, mas que fogem da alçada de um órgão regulador, por serem escolhas políticas suprassetoriais. Discute-se muito atualmente a mudança nas profissões a partir da evolução da tecnologia, a automação de processos com a consequente substituição de mão-de-obra, a formação que deveria ser oferecida às novas gerações para que preservem e aprimorem suas condições de vida. As condições de trabalho e a capacitação da mão-de-obra são, portanto, exemplos de fatores que influenciam o desempenho dos setores e, como tal, precisam ser identificados e acompanhados pelas Agências, mas cujo tratamento depende da formulação de políticas públicas mais amplas.

Por todas essas razões, a apresentação ao Poder Legislativo de um diagnóstico extensivo dos diversos setores regulados é imprescindível não apenas para apoiar sua atribuição fiscalizatória. A própria atividade legislativa requer conhecimento prévio sobre a realidade de um segmento da sociedade, para evitar que sejam debatidas e aprovadas leis incompatíveis com os reais problemas a serem resolvidos, ou que simplesmente não sejam tratadas as questões de fundo.

Na medida em que receberam a atribuição de monitorar e organizar a exploração de variados setores da economia, as Agências Reguladoras são os órgãos de Estado mais capacitados a fornecer periodicamente esse diagnóstico, bem como propor um conjunto de ações, eventualmente alterações legislativas, que visem equacionar os problemas identificados.

Os projetos de lei ora analisados caminham na direção certa do amadurecimento das instituições. Na atual ordem constitucional, as Agências não têm competência nem legitimidade para arbitrar a solução de todas as questões que se lhe colocam, mas podem e devem propor aos Poderes Executivo e Legislativo, com fundamento em um diagnóstico preexistente, o que fazer para resolver aquilo que estiver além de sua alçada.

Por seu turno, os Poderes da República devem produzir e manter atualizadas, com clareza e objetividade, com base nas propostas que recebam das respectivas Agências Reguladoras, as políticas setoriais a serem respeitadas e desenvolvidas. Essa falha tem sido notada e registrada pelo



SF/18882.48972-20



Tribunal de Contas da União, que apontou, em diversos Acórdãos recentes, a ausência de políticas claras a orientar o trabalho das Agências.

Tomando como exemplo o setor de telecomunicações, objeto do PLS nº 13, de 2013, a atuação da Anatel para solucionar a baixa penetração do serviço de acesso fixo à internet no Brasil está limitada por decisões que competem ao Executivo ou ao Legislativo. A aplicação dos recursos arrecadados pelo fundo de universalização das telecomunicações – o FUST – e o redirecionamento de recursos privados que hoje são investidos para manter obrigações anacrônicas relacionadas às concessões de telefonia fixa – como os orelhões – são exemplos de obstáculos impostos pelo Governo Federal e pelo Congresso Nacional à atuação da Anatel, com efeitos negativos sobre o desempenho setorial. Nesse caso, a falha não pode ser atribuída ao órgão regulador, que já encaminhou o diagnóstico e propostas concretas sobre como expandir a oferta e a qualidade do acesso à internet.

O esforço para se produzir e manter atualizado um amplo diagnóstico setorial não é compatível, contudo, com a **periodicidade semestral** proposta nos projetos apensados ao PLS nº 13, de 2013, e que foi acatada no substitutivo aprovado na CAE. O prazo adequado para esse tipo de prestação de contas – que não deveria se confundir nem em conteúdo nem em forma com a que permite atestar a regularidade da aplicação do orçamento por um órgão público – também não é anual, na medida em que o tempo decorrido entre a execução de um conjunto de ações e a aferição dos resultados alcançados é normalmente superior a um ano.

Por essa razão, o PLS nº 52, de 2013, previu um plano estratégico quadrienal, compatível com o Plano Plurianual que lhe fornecerá os recursos financeiros de que precisa, e um plano anual de gestão, que apontará as ações a serem realizadas no exercício corrente. Conjugando os dois instrumentos, é possível acompanhar a execução da estratégia. Seja como ferramenta de acompanhamento do desempenho dos dirigentes das Agências, seja como subsídio à formulação de uma agenda legislativa para determinado setor, a prestação de contas segregada entre curto e médio prazo ajuda a promover o amadurecimento institucional. Resta apenas assegurar que o diagnóstico esteja contemplado no plano estratégico quadrienal.

Portanto, ao tempo em que se mantém a proposta da CAE de transformar as oito proposições em apenas um projeto de lei, por tratarem da





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

mesma matéria, propõe-se alterar a forma e o conteúdo do substitutivo aprovado naquela Comissão, para torná-lo complementar, ao invés de conflitante ou simplesmente prejudicado pelo “PL das Agências”.

É necessário que os planos estratégicos quadrienais, bem como eventuais revisões ao longo de sua vigência, a serem submetidos pelas Agências ao Congresso Nacional, fundamentem-se em diagnóstico claro e objetivo, baseado em indicadores que reflitam e meçam as diversas dimensões do desempenho do setor regulado, considerando inclusive a questão do emprego e da formação de mão-de-obra especializada, temas ignorados pelo PLS nº 13, de 2013.

O plano estratégico precisa descrever como o setor se encontra no primeiro ano e em que situação deseja-se estar ao final de quatro anos, com base em indicadores objetivos. Em consequência, o plano anual de gestão precisará demonstrar a vinculação entre os problemas identificados no diagnóstico, contido no plano estratégico, e a atuação da Agência no período analisado. Aliás, essa foi a proposta original do PLS nº 13, de 2013, que afetava apenas a Anatel. Ao ser apensado a outras sete proposições, o referido projeto passou a propor tratamento diferenciado para o regulador das telecomunicações, em relação às demais Agências, o que merece correção.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 13, de 2013, nos termos da emenda substitutiva que apresento, e pela **prejudicialidade** das matérias a esta apensadas: Projetos de Lei do Senado – PLS nº 57/2013; PLS nº 58/2013; PLS nº 59/2013; PLS nº 60/2013; PLS nº 63/2013; PLS nº 64/2013 e PLS nº 65/2013.

EMENDA Nº 1 – CAS (Substitutivo)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 13, DE 2013





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

Estabelece formas e condições de apresentação de plano estratégico quadrienal e de plano de gestão anual pelas Agências Reguladoras ao Congresso Nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece formas e condições de apresentação ao Congresso Nacional de plano estratégico quadrienal e de plano de gestão anual pelas Agências Reguladoras.

Parágrafo único. Consideram-se Agências Reguladoras para os fins desta Lei as seguintes entidades:

- I – Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);
- II – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);
- III – Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);
- IV – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);
- V – Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);
- VI – Agência Nacional de Águas (ANA);
- VII – Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq);
- VIII – Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);
- IX – Agência Nacional do Cinema (Ancine);
- X – Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); e
- XI – Agência Nacional de Mineração (ANM).

Art. 2º A gestão e o controle social das Agências Reguladoras serão exercidos com base em plano estratégico setorial, elaborado a cada quatro anos pela própria Agência, que deverá contemplar:

I – diagnóstico que indique os principais bens e serviços produzidos, a estrutura dos mercados, o estágio tecnológico da planta produtiva instalada, o investimento agregado realizado no último quadriênio como uma proporção do nível mínimo de investimento necessário à manutenção ou recuperação da atualidade tecnológica da planta, e um conjunto de indicadores capazes de retratar o desempenho setorial na perspectiva dos consumidores, dos investidores e produtores e do Estado;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

II – aferição do desempenho setorial, no início da vigência do plano estratégico, com base no conjunto de indicadores a que se refere o inciso I;

III – metas a serem atingidas no horizonte do plano, vinculadas ao conjunto de indicadores a que se refere o inciso I, bem como uma estimativa do investimento e dos projetos estruturantes a serem executados com tal finalidade;

IV – descrição dos riscos e obstáculos conhecidos à melhoria do desempenho setorial;

V – compatibilidade com o Plano Plurianual.

§ 1º As revisões quadrienais do plano estratégico serão concluídas, após consulta pública com duração não inferior a 90 (noventa) dias, até 18 (dezoito) meses antes do término da vigência de cada Plano Plurianual.

§ 2º Na aferição do desempenho setorial na perspectiva do Estado, serão considerados, no mínimo, indicadores de geração de emprego; de formação de mão-de-obra especializada; de universalização, quando aplicável; de carga tributária e de arrecadação com participações e compensações previstas em lei; de impacto à saúde e ao meio ambiente, preservando-se a comparabilidade internacional sempre que possível.

§ 3º Na aferição do desempenho setorial na perspectiva dos consumidores serão considerados, no mínimo, indicadores que retratem o preço e a qualidade dos bens e serviços ofertados.

§ 4º Na aferição do desempenho setorial na perspectiva dos investidores e produtores, serão contemplados, no mínimo, indicadores de rentabilidade, de custo do capital empregado e de eficiência dos serviços prestados pela respectiva Agência Reguladora.

§ 5º Na elaboração do plano estratégico, as Agências levarão em consideração as políticas setoriais vigentes até a data de início da consulta pública a que refere o § 1º.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

Art. 3º A execução e o acompanhamento do plano estratégico de cada Agência Reguladora serão baseados em planos de gestão anuais, que deverão detalhar, no mínimo:

I – a agenda regulatória;

II – os projetos e atividades finalísticos e de gestão que terão início, com projeção dos investimentos totais e das despesas a serem incorridas no exercício;

III – a relação entre os riscos e obstáculos identificados no diagnóstico do plano estratégico e as ações a serem realizadas pela Agência no exercício.

§ 1º Os planos de gestão anuais serão aprovados até 10 (dez) dias úteis antes do início do exercício a que se referem.

§ 2º Ao final do primeiro biênio do plano estratégico, o plano de gestão apresentará, para fins de acompanhamento e controle, o desempenho setorial aferido com base no conjunto de indicadores a que se refere o art. 2º.

Art. 4º O plano estratégico e o plano de gestão serão encaminhados ao Poder Executivo e, por intermédio da Presidência da República, simultaneamente às duas Casas do Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União.

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

Sala da Comissão, de de 2018.

, Presidente

, Relator

