

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei (PL) n° 5.012, de 2020, do Senador Humberto Costa, que *altera a Lei n° 9.986, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a perda de mandato dos Conselheiros e Diretores das agências reguladoras.*

Relator: Senador **BETO FARO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) n° 5.012, de 2020, de autoria do Senador Humberto Costa, tem o objetivo de alterar a Lei n° 9.986, de 18 de julho de 2000, que trata da gestão de recursos humanos das agências reguladoras, para dispor sobre a perda de mandato dos conselheiros e diretores dessas agências.

Nesse sentido, o art. 1º da proposição altera o art. 9º da Lei em questão, para estabelecer que o membro do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada de agência reguladora somente perderá o mandato: I - em caso de renúncia; II – em caso de descumprimento injustificado e manifesto de suas atribuições, reconhecido em decisão fundamentada do Senado Federal, por provocação do Presidente da República ou mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal; III - em razão de condenação penal irrecorrível por crime doloso, ou de processo disciplinar de conformidade com o que prevê a Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e a Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, e por infringência de quaisquer das vedações previstas no art. 8º-B da própria Lei n° 9.986, de 2000; ou IV - em outras condições previstas na lei de criação da agência.

O art. 2º traz a cláusula de vigência a partir da data da publicação da lei que está sendo proposta.

Na correspondente justificação está posto que a Lei nº 13.848, de 2019, Lei Geral das Agências Reguladoras, representou importante avanço no aperfeiçoamento da governança dessas agências, tendo sido fruto de um trabalho iniciado em 2003 na Casa Civil da Presidência da República, onde Grupo Técnico interministerial produziu anteprojeto de lei que foi remetido à Câmara e tramitou por longos anos, com intensos debates que conduziram a aperfeiçoamentos importantes.

Conforme a justificação, o presente projeto de lei propõe retomar o debate e reexaminar a matéria, com o objetivo de melhorar a governança regulatória, tema que assume ainda maior relevância no caso de o Brasil vir a ser membro efetivo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pondera que como consequência do caráter especial das agências reguladoras e necessidade de preservação de sua autonomia decisória, os cargos de presidente e diretor são tratados diferenciadamente quanto à livre exoneração.

A justificação faz referência à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.949, no sentido de que a garantia dos mandatos a termo ser plenamente compatível com a natureza das funções das agências reguladoras, sendo porém “incompatível com a demissão *ad nutum* pelo Poder Executivo”, com as nomeações configurando ato complexo, condicionado à aprovação prévia do Senado Federal, e ocorrendo após a presumida aferição pelo Senado de que o indicado é capaz e detém condições de bem servir à sociedade.

É também feita referência ao art. 52, III, “f”, da Constituição Federal (CF), que prevê que a lei pode determinar que titulares de cargos públicos sejam previamente aprovados pelo Senado Federal e ponderado que são compatíveis com o sistema constitucional os impedimentos ao exercício de cargo público ou ao poder de nomear que a lei estabelecer em face dos efeitos de condenação penal, ou por ato de improbidade, pela lei eleitoral ou outros, evidenciando limitações relativas a incompatibilidades decorrentes do art. 37 da Lei Maior.

Por outro lado, a justificação anota a possibilidade de que o dirigente de agência reguladora vir a se conduzir de forma imprópria, devendo a lei assegurar a quem confere a estabilidade do dirigente no curso do mandato também a capacidade de avaliar a sua conduta.

Assim, a justificação pondera que a presente proposição está incorporando proposta para que, à semelhança da solução adotada pela Lei

nº 12.529, de 2011, no caso do Conselho Administrativo de Atividade Econômica (CADE), os diretores e conselheiros das agências reguladoras possam ser destituídos de seus mandatos, porém limitando essa hipótese aos casos de descumprimento injustificado e manifesto de suas atribuições, reconhecidos em decisão fundamentada do Senado Federal, por provocação do Presidente da República, ou de um terço dos membros do Senado.

A justificação conclui registrando que com as mudanças propostas a Lei das Agências se aproximará de uma formulação mais adequada e isenta, ajustada ao caráter das agências reguladoras, reduzindo o seu “déficit democrático”, em consonância com as melhores práticas internacionais e as próprias recomendações da OCDE.

A proposição foi distribuída a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) para receber parecer, devendo posteriormente seguir à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Compete à CTFC opinar sobre a matéria em pauta, acompanhamento e modernização das práticas gerenciais na administração pública federal direta e indireta, nos termos do art. 102-A, II, “b”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Preliminarmente, quanto à constitucionalidade, cumpre recordar que o art. 48, *caput*, da CF, estabelece que cabe ao Congresso Nacional legislar sobre todas as matérias da competência da União, com a sanção do Presidente da República.

Cabe também fazer referência a uma questão que pode ser aventada no que diz respeito à constitucionalidade formal, quanto à iniciativa do PL nº 5.012, de 2020, isto é, se tal iniciativa não seria privativa do Presidente da República, em face do que estabelece o art. 61, § 1º, II, “c”, da CF, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios e seu regime jurídico.

Quanto a essa questão, cabe ponderar o seguinte. Os diretores e conselheiros das agências reguladoras não são servidores no sentido técnico-jurídico estrito, de agentes meramente administrativos, estando o sentido técnico-jurídico das funções que exercem mais próximo da dos agentes

políticos. E a própria forma de investidura, com mandato e com aprovação prévia pelo Senado demonstra isso. Portanto, em nosso entendimento, não há o chamado “vício de iniciativa” no PL nº 5.012, de 2020.

Outrossim, cabe também recordar, como inclusive está registrado na justificção, que o art. 52, III, “f”, da CF, prevê que a lei pode determinar que titulares de cargos públicos sejam previamente aprovados pelo Senado Federal. E por decorrência lógica, entendemos que a lei pode também, desde que observado o Estatuto Magno, estabelecer condições e procedimentos para a perda de mandato, quando tais titulares forem mandatários, como é o caso dos diretores e conselheiros das agências reguladoras, consoante estabelece o art. 9º da Lei nº 9.986, de 2000, que é objeto de alteração da presente proposição, e conforme tem sido o entendimento da jurisprudência do STF (v.g. ADI 1.949).

Desse modo, não enxergamos óbice à livre tramitação do presente projeto de lei quanto a sua constitucionalidade.

Cabe também fazer referência aos arts. 4º, 5º e 6º, também da Lei nº 9.986, de 2000. Conforme o art. 4º, *caput*, as agências terão como órgão máximo o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada, que será composto de até 4 (quatro) Conselheiros ou Diretores e 1 (um) Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral. Nos termos do art. 5º, *caput*, os diretores ou conselheiros serão indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal, atendidos os requisitos estabelecidos. E o art. 6º, *caput*, estatui que o mandato dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada das agências reguladoras será de 5 (cinco) anos.

Passando a tratar especificamente das alterações ao art. 9º da Lei nº 9.986, de 2000, propostas pelo presente projeto de lei, entendemos assim. Inicialmente, quanto ao inciso I, que dispõe que o membro do conselho diretor ou diretoria colegiada perderá o mandato em caso de renúncia, não há qualquer alteração do texto atual do mesmo dispositivo; a rigor, a perda do mandato é uma decorrência lógica necessária em casos de renúncia.

No que diz respeito ao novo texto proposto para o inciso II, que estabelece a perda de mandato em caso de o diretor ou conselheiro descumprir injustificada e manifestamente suas atribuições, por reconhecimento em decisão fundamentada do Senado Federal, por provocação do Presidente da República ou mediante requerimento de um

terço dos membros do Senado Federal, não há tal previsão atualmente (o atual inciso II trata de outra causa para a perda de mandato).

Quanto à nova hipótese, entendemos que é plenamente adequada, pois se, por um lado, os dirigentes das agência reguladoras têm que ter estabilidade no cargo e não podem estar sujeitos à demissão *ad nutum*, sendo portanto adequado que exerçam mandato com prazo fixo, por outro lado, conforme bem expresso na justificção do presente projeto, é preciso ter em conta a possibilidade de que o dirigente venha a se conduzir de forma imprópria, e logo não pode estar coberto por uma regra de proteção exageradamente ampla que impeça o seu afastamento em tal hipótese. E cabe também ponderar que a proposta em tela está limitada aos casos de descumprimento injustificado e manifesto das atribuições legais pertinentes ao diretor ou conselheiro.

Fazemos apenas uma ressalva quanto à proposta de o diretor ou conselheiro perder o mandato com procedimento iniciado por requerimento de um terço dos membros do Senado Federal. Nesta hipótese não há a participação do Presidente da República, ficando a perda de mandato como sendo da competência exclusiva do Senado Federal. No entanto, o STF já decidiu, no âmbito da ADI 1.949, que são inconstitucionais as disposições que vinculam a destituição dos dirigentes da agência reguladora somente à decisão do Poder Legislativo, sem a participação do Executivo ou vice-versa, entendendo que a Constituição requer a participação de ambos os poderes no processo de investidura e afastamento antes do fim do mandato dos diretores e conselheiros das agências reguladoras.

Com efeito, apenas a CF pode instituir hipótese de competência privativa, a que afasta a participação dos demais poderes na formação da decisão estatal, conforme, *v.g.*, os arts. 51, 52, 84 e 96 da Lei Maior, não sendo a lei infraconstitucional instrumento legítimo para tanto. Por essa razão estamos suprimindo do projeto em pauta a hipótese em questão, conforme o Substitutivo que estamos apresentando.

Por outro lado, no que se refere ao novo texto proposto para o inciso III, que prevê a perda de mandato em razão de condenação penal irrecurável por crime doloso, ou de processo disciplinar de conformidade com o que prevê a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e por infringência de quaisquer das vedações previstas no art. 8º-B da própria Lei nº 9.986, de 2000, cabe anotar o seguinte.

Entendemos como adequada a substituição da hipótese (hoje prevista no atual inciso II), que estabelece a perda do mandato em caso de condenação judicial transitada em julgado pela hipótese mais restrita de perda do mandato em caso de condenação penal irrecorrível, pois é preciso ter em mente que uma condenação judicial em matéria civil, que, por exemplo, teve como objeto uma controvérsia contratual, não necessariamente afeta direitos fundamentais do condenado, e não deve dar ensejo a afastamento compulsório do mandatário, diversamente de uma condenação penal. E tanto é assim que a CF, no seu art. 15, III, prevê a suspensão dos direitos políticos do cidadão, no caso de condenação criminal transitada em julgado, e não por qualquer condenação judicial.

E é exatamente devido à imposição da norma do art. 15, III, da Lei Maior, que não podemos acolher na sua íntegra a redação proposta pelo presente projeto de lei para a primeira parte do inciso III do art. 9º da Lei nº 9.986, de 2000, pois o texto constitucional não limita a suspensão dos direitos políticos à condenação por crime doloso, mas por qualquer crime. Por essa razão, estamos harmonizando a redação proposta com a Lei Maior, conforme o Substitutivo que apresentamos abaixo.

Outrossim, a hipótese de perda de mandato por condenação em processo administrativo disciplinar, também hoje vigente no atual inciso II, está sendo substituída, também pelo inciso III proposto, pela hipótese de condenação em processo disciplinar, de conformidade com o que prevê a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e também de condenação pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

A Lei nº 8.112, de 1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, como as agências reguladoras e as fundações públicas federais e nos seu art. 143 e seguintes regulamenta o processo administrativo disciplinar. E a Lei nº 8.429, de 1992, dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa de que trata o § 4º do art. 37 da CF. Na prática, a redação proposta detalha mais as hipóteses de perda de mandato dos conselheiros e dirigentes das agências reguladoras, por processo disciplinar e de improbidade, o que nos parece adequado.

Por fim, a redação proposta para o inciso III pelo presente projeto de lei também prevê a perda de mandato dos diretores e conselheiros das agências reguladoras por infringência de quaisquer das vedações previstas no art. 8º-B da própria Lei nº 9.986, de 2000, nos mesmos termos da redação do atual inciso III. As vedações previstas no art. 8º-B são as

seguintes: I - receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas; II - exercer qualquer outra atividade profissional, ressalvado o exercício do magistério, havendo compatibilidade de horários; III - participar de sociedade simples ou empresária ou de empresa de qualquer espécie, na forma de controlador, diretor, administrador, gerente, membro de conselho de administração ou conselho fiscal, preposto ou mandatário; IV - emitir parecer sobre matéria de sua especialização, ainda que em tese, ou atuar como consultor de qualquer tipo de empresa; V - exercer atividade sindical; VI - exercer atividade político partidária; VII - estar em situação de conflito de interesse, nos termos da Lei nº 12.813, de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício. E quanto à hipótese de perda de mandato dos diretores e conselheiros das agências reguladoras por infringência de quaisquer das vedações previstas no art. 8º-B da própria Lei nº 9.986, de 2000, opinamos pela sua manutenção, como também proposto pelo presente projeto.

Finalmente, quanto ao inciso IV que está sendo acrescentado pela proposição que ora analisamos ao art. 9º da nº 9.986, de 2000 e que prevê a perda de mandato de que se trata em outras condições previstas na lei de criação da agência reguladora igualmente entendemos como adequado, pois a especificidade de cada setor de atividade pode requerer hipóteses também específicas que podem levar à perda de mandato de diretor ou conselheiro. O importante é que tais hipóteses só poderão ser criadas por lei, estando, portanto, submetidas ao princípio da legalidade. A propósito, cabe recordar que a hipótese de que se trata estava prevista no parágrafo único do art. 9º em questão, que foi revogado pela Lei nº 13.848, de 2019, que alterou esse artigo, entre muitos outros dispositivos que regulamentam as agências reguladoras.

Como conclusão, somos pela aprovação da presente proposição, com as alterações acima referidas, como também propondo uma subdivisão mais detalhada das hipóteses de perda de mandato de que se trata, reenumerando os incisos do art. 9º da Lei nº 9.986, de 2000, com o objetivo de aperfeiçoar sua redação e técnica legislativa, nos termos do Substitutivo que submetemos à avaliação das Senhoras Senadoras e Senhores Senadores.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.012, de 2020, nos termos do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº – CTFC (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 5.012, DE 2020**

Altera a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a perda de mandato dos Conselheiros e Diretores das agências reguladoras.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 9º da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 9º

.....

II – em caso de descumprimento injustificado e manifesto de suas atribuições, reconhecido em decisão fundamentada do Senado Federal, por provocação do Presidente da República;

III - por infringência de quaisquer das vedações previstas no art. 8º-B;

IV -- em razão de condenação criminal, de condenação em processo disciplinar de conformidade com a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e de condenação em conformidade com a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; ou

V - por outras condições previstas na lei de criação da respectiva agência reguladora.

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator