

# COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

## PROJETO DE LEI Nº 2.275, DE 2003

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 instituir o controle das Agências Reguladoras.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relatora:** Deputada MARINHA RAUPP

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em exame objetiva estabelecer que o controle e fiscalização externos das atividades das agências reguladoras serão exercidos pelo Poder Legislativo, na forma a ser definida em ato do Congresso Nacional.

Adicionalmente, a proposição determina que o órgão de controle externo das atividades das Agências Reguladoras será integrado pelos líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como o presidente da Comissão de Infra-Estrutura do Senado Federal e o presidente da congênere Comissão Permanente da Câmara dos Deputados.

Foram apensados à proposição principal os Projetos de Lei nºs 2.594/2003, 413/2003 e 1.452/2003 que passamos a descrever a seguir.

O Projeto de Lei nº 2.594/2003, de autoria do Senhor Deputado Bispo Wanderval, determina que as Agências Reguladoras de serviços públicos descentralizados prestem contas de suas atividades à Comissão de Infra-Estrutura do Senado Federal e às Comissões Técnicas da Câmara dos Deputados, cujo conteúdo temático abranja os serviços regulados, enviando,

semestralmente, relatório circunstanciado de suas atividades às referidas Comissões.

O Projeto de Lei nº 413/2003, de autoria da Senhora Deputada Telma de Souza, altera dispositivos das Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; nº 9.472, de 16 de julho de 1997; e nº 9.986, de 18 de julho de 2000, objetivando alterar atribuições de agências reguladoras vinculadas a órgãos do Poder Executivo, especificamente a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel e a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, diminuindo-lhes a autonomia administrativa e regulatória e estipulando novos motivos para a exoneração, em qualquer época, dos Diretores e Conselheiros dessas autarquias.

O Projeto de Lei nº 1.452/2003, de autoria do Senhor Deputado Severino Cavalcanti, altera e revoga dispositivos das Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; nº 9.472, de 16 de julho de 1997; e nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, objetivando extinguir o regime de mandatos dos Diretores e Conselheiros da Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. Adicionalmente, a proposição revoga também dispositivos da Lei nº 9.427/1996, relativos à outorga de concessões e autorizações para geração de energia elétrica.

A proposição em exame foi distribuída às Comissões de Minas e Energia – CME; de Trabalho, de Administração e de Serviço Público – CTASP; e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e terminativa pela CCJC, nos termos, respectivamente, dos arts. 24, II, e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Decorrido o prazo regimental, nesta Comissão, não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei em tela.

É o relatório.

## **II - VOTO DA RELATORA**

Inicialmente, julgamos mister lembrar que nem toda a atividade reguladora estatal requer, para o seu exercício, a criação de uma agência reguladora.

De acordo com informações prestadas pelo Poder Executivo no “Relatório de Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”, de setembro de 2003, como exemplos de órgãos e entidades que exercem função reguladora, temos a Secretaria da Receita Federal, o Departamento de Aviação Civil e o Ministério do Trabalho e Emprego (órgãos da administração direta), o Instituto Nacional do Seguro Social (autarquia), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (autarquia), o Instituto Brasileiro de Turismo (autarquia), o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (autarquia), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (autarquia), a Comissão de Valores Mobiliários (autarquia), a Superintendência de Seguros Privados (autarquia), o Departamento Nacional da Produção Mineral (autarquia), e o Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (autarquia especial), dentre outros.

As agências reguladoras diferem dos demais agentes reguladores estatais por serem dotadas, pelas leis que as instituem, de características que, de acordo com a doutrina, deveriam se traduzir na autonomia administrativa e relativa independência e político-institucional do órgão. São estas características:

1. estabilidade dos dirigentes: impossibilidade de demissão, salvo falta grave apurada mediante devido processo legal;
2. mandato fixo;
3. nomeação de diretores com lastro político;
4. impossibilidade de recurso administrativo ao Ministério a que estiver vinculada: inexistência de instância revisora hierárquica dos seus atos, ressalvada a revisão judicial;
5. autonomia de gestão: não-vinculação hierárquica a qualquer instância de governo;
6. estabelecimento de fontes próprias de recursos para o órgão, se possível geradas do próprio exercício da atividade regulatória.

Ressaltamos que as agências reguladoras são dotadas de relativa independência político-institucional, pois não estabelecem políticas, limitam-se a regulamentar e fiscalizar o cumprimento das políticas setoriais estabelecidas nas leis e nos decretos governamentais. Além disso, suas atividades estão submetidas à supervisão exercida pelo Ministério ao qual estão vinculadas e são fiscalizadas pela sociedade e pelos órgãos competentes.

A necessidade de dotar as agências reguladoras de características diferenciadas, que autorizam sua identificação como autarquias especiais, estão evidentemente ligadas às particularidades dos setores econômicos onde exercerão sua função reguladora.

Assim, a criação de uma agência reguladora, para atuar em um determinado setor econômico, está associada a um ou mais dos objetivos a seguir elencados:

- maximizar a eficiência em mercados caracterizados pela concentração de poder econômico (monopólio ou oligopólio);
- reduzir as barreiras à entrada de novos agentes;
- corrigir as falhas de mercado relacionadas a externalidades (benefícios ou custos sociais que não são computados no mecanismo de preços do mercado);
- minimizar as assimetrias de informação e poder (quando um lado do mercado é mais organizado ou mais poderoso e tem melhor acesso à informação do que o outro);
- facilitar a transição para regimes de mercado (em mercados que previamente foram monopólios e que estão caminhando para a concorrência, no todo ou em parte);
- modificar um quadro de insuficiência de provisão de bens públicos, isto é, onde há necessidade de promoção da universalização do acesso aos serviços.

O requisito de dotar as agências reguladoras de relativa independência político-institucional está, em geral, associado aos seguintes fatores:

- a natureza capital-intensiva dos setores regulados, que determina a necessidade de perspectivas de mais longo prazo para as decisões regulatórias, pois os investidores necessitam estar seguros do compromisso de longo prazo do governo com a estabilidade regulatória (setores de infra-estrutura, por exemplo).
- há risco de confusão de papéis, que ocorre quando a autoridade regulatória é, ao mesmo tempo, formuladora de política setorial e a acionista majoritária de empresas reguladas (nesta hipótese, a autoridade regulatória pode ter motivações ambíguas para estabelecer justa remuneração para uma concessionária de serviços públicos, frente aos objetivos do governo de controle da inflação – aqui, importa lembrar, por exemplo, a experiência brasileira de contenção de tarifas como instrumento de controle de inflação, no setor elétrico, nos anos 80 do século passado, que resultou num quadro de paralisia de investimentos e inadimplência generalizada, apenas solucionado em 1993, com a edição da Lei nº 8.631, que instituiu um programa de recuperação de empresas que custou aos cofres públicos cerca de US\$ 26 bilhões).

Em suma, na atual estrutura institucional brasileira, a função de uma agência reguladora é substituir-se aos mercados competitivos por meio da regulação, cumprindo as políticas estabelecidas pelo governo (em leis e decretos), conferindo estabilidade nas relações econômicas e preservando o equilíbrio dos interesses dos consumidores e dos agentes econômicos do setor regulado; obtendo como resultado níveis adequados de qualidade, preço e quantidade dos produtos comercializados no setor regulado.

A introdução do modelo de agências reguladoras na estrutura institucional do Estado é relativamente recente no Brasil, tendo ocorrido em meados da década passada, de forma que muito ainda resta a discutir e a

aperfeiçoar na legislação pertinente, até que a sociedade tenha uma visão mais clara do funcionamento e dos resultados produzidos por estes órgãos.

Um dos aspectos legais que efetivamente precisam evoluir refere-se à fiscalização das agências reguladoras pelo Poder Legislativo.

Portanto, a proposição em análise, que determina que o órgão de controle externo das atividades das Agências Reguladoras será integrado pelos líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como o presidente da Comissão de Infra-Estrutura do Senado Federal e o presidente da congênere Comissão Permanente da Câmara dos Deputados mostra-se necessária e oportuna.

No entanto, é imprescindível observar que, até o momento, integram a estrutura institucional federal as seguintes agências reguladoras:

- Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, instituída por intermédio da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME;
- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, instituída por intermédio da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME;
- Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, instituída por intermédio da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, vinculada ao Ministério das Comunicações – MC;
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, instituída por intermédio da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, vinculada ao Ministério da Saúde – MS;
- Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, instituída por intermédio da Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, vinculada ao Ministério da Saúde – MS;
- Agência Nacional de Águas – ANA, instituída por intermédio da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente – MMA;

- Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, instituída por intermédio da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, vinculada ao Ministério dos Transportes – MT;
- Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, instituída por intermédio da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, vinculada ao Ministério dos Transportes – MT;
- Agência Nacional do Cinema – Ancine, instituída por intermédio da Medida Provisória nº 2.228, de 6 de setembro de 2001, vinculada ao Ministério da Cultura – MinC.

Além das agências já criadas, tramitam no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.491, de 1999, que propõe a criação da Agência Nacional de Serviços de Correios, encarregada da regulação, da normatização, do disciplinamento, do controle e da fiscalização dos serviços de correios e dos operadores de serviços de correios, vinculada ao Ministério das Comunicações – MC e o Projeto de Lei nº 3.846, de 2000, que propõe a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, vinculada ao Ministério da Defesa.

Evidentemente, algumas destas agências reguladoras têm como objeto temas que extrapolam a competência da Comissão de Infra-Estrutura do Senado Federal.

Adicionalmente, não há na Câmara dos Deputados uma comissão permanente congênere à Comissão de Infra-Estrutura do Senado Federal. Os temas de competência daquela Comissão estão distribuídos por diversas Comissões permanentes na Câmara dos Deputados; dentre estas é que se insere a Comissão de Minas e Energia. No entanto, entendemos que caberia ao ato do Congresso Nacional definido na proposição em exame estabelecer a composição e a forma de funcionamento do órgão de controle ao qual cada Agência Reguladora estaria submetida.

Quanto às proposições apensadas, verifica-se que o Projeto de Lei nº 2.594/2003 introduz a idéia do envio de relatórios de atividades pelas agências reguladoras ao Congresso Nacional, porém trata de forma menos abrangente do que a proposição principal a prestação de contas pelas agências reguladoras ao Poder Legislativo e, também, deixa de observar a limitação da

competência da Comissão de Infra-Estrutura do Senado Federal frente as áreas de atuação de algumas das agências reguladoras federais existentes.

Observa-se, também, que os Projetos de Lei nºs 413/2003 e 1.452/2003 objetivam impor restrições aos requisitos de autonomia e relativa independência político-institucional de algumas das agências reguladoras existentes o que, além de padecer de vício de iniciativa, por tratarem do funcionamento de órgãos integrantes do Poder Executivo, provocariam uma desigualização das estruturas e prerrogativas destes órgãos, o que possivelmente se refletiria num desempenho insatisfatório das agências afetadas, e em prejuízos no desempenho dos setores econômicos por elas regulados.

Busca-se corrigir os lapsos acima apontados na proposição em exame, por intermédio do Substitutivo em anexo.

Portanto, com base no exposto, pronunciamos-nos pela **APROVAÇÃO** parcial dos Projetos de Lei nº 2.275/2003 e 2.594/2003, na forma do Substitutivo em anexo, e pela **REJEIÇÃO** dos Projetos de Lei nºs 413/2003 e 1.452/2003.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2005.

Deputada MARINHA RAUPP  
Relatora

## COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.275, DE 2003

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 instituir o controle das Agências Reguladoras.

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º 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, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 10-A e 10-B:

“Art. 10-A. O controle externo e a fiscalização das atividades das Agências Reguladoras serão exercidos pelo Poder Legislativo, na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

Parágrafo único. O ato a que se refere o *caput* definirá a composição e a forma de funcionamento do órgão de controle ao qual cada Agência Reguladora deverá anualmente prestar contas.

Art. 10-B. As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo.

§ 1º O relatório anual de atividades deverá ser encaminhado pela Agência Reguladora, por escrito, no prazo de até noventa dias após a abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, ao titular do Ministério a que estiver vinculada, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União, e disponibilizado aos interessados na sede da Agência e no seu sítio, na Internet, devendo permanecer disponível na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 2º É do Presidente ou Diretor-Geral da Agência Reguladora o dever de cumprir os prazos estabelecidos neste artigo, sob pena de responsabilidade.”

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

Sala da Comissão, em            de            de 2005.

Deputada MARINHA RAUPP  
Relatora