

PROJETO DE LEI Nº , DE 2022

(Do Sr. Felipe Rigoni)

Adiciona dispositivo à Lei Nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

Art. 1º Esta lei adiciona dispositivo à Lei Nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

Art. 2º A Lei Nº 13.848, de 25 de junho de 2019, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

“Art. 50-A. O mandato dos membros da Diretoria Colegiada, considerada a somatória de exercício de mandato de diretor e de diretor-presidente, mesmo que posterior ao exercício de mandato de diretor, não ultrapassará 5 (cinco) anos, vedada a recondução.

Parágrafo único. A natureza jurídica dos mandatos de diretor e diretor-presidente é única.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A lei das agências reguladoras é importante marco regulatório para dispor sobre gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras. Em robusta construção, é notório que o diploma obedece à sistemática da razoabilidade e proporcionalidade, princípios amplamente consagrados na elaboração desta lei, seja na parte em que se institui a obrigatoriedade de Análise de Impacto Regulatório à revisão de atos normativas, seja ao teor da positivação das consultas e audiências públicas.

Nesse sentido, após cerca de 3 anos da data de publicação da lei, é possível vislumbrar positiva institucionalização das inaugurações do diploma geral das Agências. Inconteste, assim, que se trata de equilibrada construção legislativa, ao passo que se ordena de forma fluida a revisão regulatória, a investidura de



dirigentes, impedimentos, fatores orçamentários e o princípio constitucional da legalidade e motivação sem criar processos desnecessários à ordenação.

Dessa forma, vê-se com bons olhos as inovações instituídas. Contudo, em que pese se trata de imprescindível marco legal do processo regulatório e da organização administrativa das Agências, notou-se que ainda são percebidos certos gargalos interpretativos quanto aos dispositivos da Lei das agências. Recentemente, através de representação no Tribunal de Contas da União, suscitou-se o debate sobre o lapso temporal máximo de exercício de mandato¹.

Em nossa cognição, a disposição Lei das agências é cristalina no sentido de se vedar o exercício de mandato em período superior, repetindo-se, ao longo de sua construção, que o mandato dos membros da Diretoria Colegiada será de 5 (cinco) anos. Logo, não haveria espaço de manobra para se propiciar qualquer espécie de contorno à lei. Ocorre que, como bem suscitou a representação julgada pelo TCU, materializada em acórdão da corte, casos concretos hodiernos que envolvem o exercício de mandato de diretor em Agências intentam dispor possibilidade de mandato superior a 5 anos, em evidente antijuridicidade à lei. Veja-se²:

“73. Nota-se que, ao final do mandato, em 4/11/2034, seu prazo total de mandato terá sido de exatamente dezesseis anos (4/11/2018 a 4/11/2034) como membro do Conselho Diretor, alternando entre Conselheiro, Presidente e Conselheiro.

74. Um outro ponto se faz importante ressaltar. Em resposta à diligência realizada por esta unidade técnica, foi juntada na peça 36 a documentação (Processo SEI 53115.036630/2021-24) que subsidiou a análise da indicação de Carlos Manuel Baigorri pela Secretaria-Geral da Presidência da República e, posteriormente, o encaminhamento da Mensagem Presidencial 683, de 14/12/2021, ao Senado Federal.

75. Na p. 11 da peça em questão há a EM 330/2021, de 25/11/2021, em que o MCom submete a indicação do atual Conselheiro Anatel, Carlos Manuel Baigorri, ao cargo de Presidente da Agência pelo prazo remanescente do seu mandato atual de membro do Conselho (até 4/11/2024), consoante regras apostas na Lei 9.472/1997, bem como a Lei 9.986/2000, alterada pela Lei 13.848/2019.

76. Na sequência, na p. 17, o MCom enviou uma nova exposição de motivos, a EM 340/2021, de 8/12/2021, em que o prazo de mandato deveria ser cinco anos, com previsão de término em 4/11/2026.

77. Assim, **percebe-se que o primeiro expediente redigido pelo MCom, com a indicação pelo prazo remanescente do mandato de Conselheiro, estava consoante a legislação que**

¹ TCU, proc. 001.016/2022-9.

² Acórdão TCU 591/2022.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223717429300>



rege as agências reguladoras e também à Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Todavia, percebe-se que houve uma mudança de interpretação acerca do prazo de mandato em questão durante o processo de indicação, cuja motivação não estava explícita nos autos naquele momento.”

Em suma, restou o seguinte caso concreto, que se explica. O Ministério pertinente encaminhou adequada mensagem de indicação para compor o cargo de Presidente de Agência reguladora, pelo prazo remanescente do mandato, já considerando que o indicado exerceu mandato de Diretor. Posteriormente, em interpretação diversa à que se adotou, reformulou a mensagem de encaminhamento ao Senado Federal, a fim de que o indicado exercesse mandato de 5 anos. Ou seja, desconsiderou-se que o indicado já exerceu mandato de Diretor, razão pela qual se reputa ilegal a conduta, objeto de controle externo pela Corte de Contas.

Além disso, a própria representação conclui de forma similar a que se aduziu inicialmente, no sentido de que a construção da lei das Agências privilegia o equilíbrio e a vedação ao exercício de mandatos longos, não havendo que falar em mandatos superiores a cinco anos ou em natureza jurídica distinta entre os cargos de Diretor e Diretor-Presidente³. Em verdade, a natureza jurídica e a forma de indicação aos cargos e o exercício de mandato é a mesma, pois o que diferencia a incumbência do Diretor e as atribuições do Presidente do colegiado é a adição de novas prerrogativas e deveres de ordem administrativa e de representação da Agência reguladora, cuja fonte guarda respaldo na própria lei. Confira-se⁴:

“90. Por todo o exposto, conclui-se que a Lei 13.848/2019 vinculou os cargos de Presidente e Conselheiro a membros do Conselho Diretor, no que toca à livre indicação e nomeação pelo Presidente da República, com aprovação pelo Senado Federal, requisitos de experiência profissional e formação acadêmica, quarentena, vedações, perda de mandato e prazo de mandato de cinco anos.

91. As únicas diferenças se remetem à assunção de cargos em comissão, diante a atribuições de gestão administrativa incumbidas ao Presidente do Conselho, bem como a necessidade de a indicação especificar o mandato pretendido, se Presidente ou Conselheiro.

92. Desse modo, o estabelecimento de natureza jurídica diversa entre os cargos de Presidente e Conselheiro como anseia a AGU, e a consequente indicação de Carlos Manuel

³ “87. (...) não foi encontrada qualquer menção a esta suposta diferença de natureza bem como dos prazos de mandato entre Presidente e Conselheiro. (...) 89. Também foi visto que foi dada especial atenção ao prazo dos mandatos dos membros do Conselho Diretor, de modo a se evitar a perpetuação de mandatos longos, que acabam por deturpar o exercício das suas funções, e podem estimular condutas com ensejo apenas de visar a sua chance de recondução ao cargo. (Instrução, TCU, proc. 001.016/2022-9).

⁴ (Instrução, TCU, proc. 001.016/2022-9).

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223717429300>



Baigorri ao mandato de Presidente da Anatel por cinco anos, **fere gravemente os ditames da Lei 9.472/1997 (LGT), da Lei 9.986/2000, da Lei 13.848/2019** e do Decreto 2.338/1997, **bem como os esforços imbuídos pelos Congressistas na construção da lei referência para as agências reguladoras.**

93. Mais gravoso ainda, **abre-se a possibilidade de se permitir a um mesmo mandatário ocupar os cargos de Presidente e Conselheiro sucessivamente na Anatel** – e consequentemente nas demais agências reguladoras – por mandatos consecutivos e ilimitados, à revelia da Lei 9.986/2000 e demais leis instituidoras que caracterizam tais autarquias de regime especial.”

Portanto, é cristalino que o entendimento de nossa corte de contas, abalizado em sua competência fiscalizatória de estatura constitucional, concluiu⁵ no mesmo sentido da interpretação sistemática da Lei das agências, de modo que a somatória do exercício de quaisquer mandatos, seja de Diretor ou de Diretor-Presidente, não poderá ultrapassar 5 (cinco) anos. Aduzir em direção oposta acarreta injuridicidade à própria construção legislativa das Agências reguladoras, já que o legislador conferiu a estas a natureza especial, desprovida de engessamento decisório, funcional e administrativo, ressaltando-se, em tempo, a higidez da investidura **a termo** dos dirigentes⁶.

Neste sentido, é louvável que a inteligência da Lei, em seu art. 3º, já realçou que não há hipóteses de perpetuação nos mandatos em período superior ao disposto na norma, razão pela qual é surpreendente a emissão das mensagens de indicação dos Diretores em período superior a cinco anos. Assim, em que pese o texto da lei salte aos olhos quanto à investidura a termo e a interpretação sistemática do ordenamento já leva a inferir a impossibilidade de exercício de mandato superior a 5 anos, consideradas quaisquer somatórias, é necessária estabilidade legislativa ao juízo proferido, razão pela qual se edita o projeto de lei em epígrafe.

Nesta iniciativa, dispõe-se que o mandato dos membros da Diretoria Colegiada, mesmo que se percebam renúncias para exercício de mandato de Diretor-Presidente, não poderá superar 5 anos. Ainda, pacifica-se questão no

⁵“Destaco, que a gravidade dessa interpretação permissiva da legislação em vigor não se restringe ao pequeno período a maior que o conselheiro ficaria como membro do colegiado, mas ao risco de que essa interpretação poderia acarretar à Anatel e às demais agências reguladoras, o que, a meu ver, não se alinha com o princípio de boa governança das agências.” (p. 22, acórdão TCU 591/2022)

⁶ “Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela **investidura a termo** de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.” (Lei Nº 13.848/2019)

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223717429300>



sentido de que não há distinção entre a natureza jurídica dos mandatos dos Diretores e do Diretor-Presidente, já que as incumbências que se adiciona na hipótese de Presidente do colegiado são de ordem eminentemente administrativas.

Por essas razões, em privilégio ao princípio da segurança jurídica e da higidez normativa, clama-se o apoio dos pares a este singelo avanço.

Deputado FELIPE RIGONI

Autor

