

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 2.633, DE 2003

Altera dispositivos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 08, de 1995.

Autor: Deputado Ivan Ranzolin

Relator: Deputado Luciano Castro

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.633, de 2003, de autoria do Deputado Ivan Ranzolin, objetiva alterar os incisos VI e VII do art. 19 e acrescentar um quinto parágrafo ao art. 103, ambos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 08, de 1995, no sentido de exigir a aprovação da Câmara dos Deputados e do Ministério das Comunicações para a celebração e gerenciamento de contratos de concessão, para o controle, acompanhamento e revisão das tarifas e para a fixação dos reajustes tarifários sob supervisão da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

Nas suas justificativas, o autor argumenta ser imperioso que o reajuste das tarifas relativas aos serviços públicos guarde relação com os índices de preços ao consumidor, que mantém relações mais estreitas com o orçamento das famílias brasileiras, como teria sido demonstrado no caso do recente reajuste das tarifas telefônicas autorizado pela ANATEL, que provocou uma avalanche de ações judiciais no Brasil contestando a utilização do IGP-DI como referência para o reajustamento dos serviços de telecomunicações, vez que esse índice não refletia as elevações dos custos havidos no setor, além de ser muito superior aos índices de preços ao consumidor do mesmo período.

Tais ações, segundo o autor, foram centralizadas na 2ª Vara da Justiça Federal, que determinou que os referidos reajustes fossem feitos com base no IPCA e não no IGP-DI, como previam os contratos, por ser este último excessivamente oneroso.

De acordo com o autor, o presente projeto visa evitar situações como essas, vez que ao incluir a participação da Câmara dos Deputados e do Ministério das Comunicações no processo de fixação dos reajustes tarifários do Setor de Telecomunicações, possibilita reduzir os atritos e acomodar melhor os interesses do Estado, das empresas concessionárias e dos consumidores.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Primeiramente, em que pese o nobre intento da proposta apresentada, entendemos pertinente o esclarecimento sobre a competência legal para as atribuições que se pretende estender à Câmara dos Deputados e ao Ministério das Comunicações, tais como a exigência de aprovação prévia destes dois entes para a celebração e gerenciamento de contratos de concessão, para o controle, acompanhamento e revisão das tarifas e para a fixação dos reajustes tarifários sob supervisão da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL

Alexandre Santos de Aragão, na obra *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2002, p. 221/261, aborda o instituto das agências reguladoras no direito comparado, enfocando as experiências vivenciadas na Inglaterra, Estados Unidos da América, França, Espanha, Itália e Argentina, das quais extraímos cinco características comuns que merecem ser ressaltadas:

- a “independência” de que são dotadas consiste na realidade em uma autonomia reforçada, quer sejam vinculadas à Administração Pública Central (Governo) ou desvinculada de todos os Poderes, em relação ao aparato tradicional da Administração Direta e Indireta do Estado;
- a restrição ao poder de exoneração dos dirigentes de órgãos ou entidades independentes de regulação não compromete o poder de direção do Governo, sendo este compreendido nos termos das respectivas leis criadoras;
- todas elas concentram poderes fiscalizatórios, sancionatórios, compõem conflitos e editam regulamentos;
- os amplos poderes regulamentares que elas geralmente possuem são admitidos, desde que a lei fixe os *standards* mínimos de referência;
- todas estão sujeitas ao controle jurisdicional, que, em maior ou menor monta, têm fixado os limites de razoabilidade de sua atuação, frente aos ditames constitucionais e aos valores considerados prioritários no contexto social.

Observa-se, assim, com clareza, que a grande maioria dos questionamentos que vêm sendo feitos à instituição recente das agências reguladoras independentes no Brasil, também foram ou estão sendo feitos nos demais países em que esse modelo organizativo foi estabelecido.

Uma questão básica inicial, que caminha para uma pacificação, diz respeito à forma de vinculação dessas agências reguladoras. Nesse ponto, tem havido uma convergência muito grande dos doutrinadores pátrios, similarmente, no gênero, à doutrina internacional predominante, em admitirem que elas foram corretamente criadas como autarquias especiais vinculadas ao Poder Executivo, não obstante a grande controvérsia, ainda existente, quanto ao grau de autonomia/independência e formas de controle

dessas agências, principalmente quanto àquelas que não têm previsão de criação na própria Constituição Federal.

Esse entendimento, exposto por doutrinadores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*in Direito Administrativo*, São Paulo, 14 ed., Atlas, 2002, p. 402/404), Alexandre de Moraes (*in Agências reguladoras*, São Paulo, Atlas, 2002, p. 21), Diogo de Figueiredo Moreira Neto (*in Mutações do direito administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar, 2000, p. 172), Edmir Netto de Araújo (*in Agências reguladoras*, São Paulo, Atlas, 2002, p. 57) e Maria D'Assunção Costa Menezello (*in Agências Reguladoras e o direito brasileiro*, São Paulo, Atlas, 2002, p. 62/64), entre outros, resulta da compreensão de que as agências reguladoras exercem, fundamentalmente, funções tipicamente executivas, inclusive com poder de polícia (como a imposição de limitações administrativas, fiscalização, repressão, entre outras), que sempre estiveram sob o encargo da Administração Pública Direta, tais como: regular, normatizar, controlar e fiscalizar as atividades desenvolvidas por particulares ou entes estatais na prestação de serviços públicos ou na exploração de atividades econômicas estratégicas para o Estado, tendo em vista o interesse público.

Compete, outrossim, ao Congresso Nacional, a fixação das finalidades, dos objetivos básicos e a estrutura das agências, bem como a fiscalização de suas atividades, cabendo ressaltar, à guisa de esclarecimento, que a atividade de fiscalização sob encargo das agências reguladoras em nada se confunde com a atribuição do Congresso Nacional, prevista no *caput* e no parágrafo único do art. 70 e no inciso X do art. 49 da Constituição Federal.

A primeira, majoritariamente entendida como inclusa na direção superior da administração federal e privativa do Presidente da República, segundo o que dispõe o inciso II do art. 84 da Constituição Federal, incide sobre agentes privados e públicos no que tange às suas atividades no mercado, com fins de regular determinado setor econômico ou de prestação de serviços públicos, independentemente deles utilizarem, receberem, guardarem, gerenciarem ou administrarem recursos públicos. Ou seja, trata-se de fiscalizar o fiel cumprimento das obrigações legais e regulatórias para que os interesses da sociedade sejam preservados.

A segunda diz respeito, exclusivamente, ao controle externo a ser exercido sobre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, quanto aos atos administrativos praticados, e à prestação de contas de todos que

manusearem recursos públicos da União ou em nome desta assumirem obrigações de natureza pecuniária.

Quanto às atribuições das agências reguladoras no regime constitucional brasileiro, cabe destacar o entendimento que tem sido predominante na doutrina nacional e que está bem explicitado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, na obra *Direito Administrativo*, São Paulo, 14 ed., Editora Atlas, 2002, p. 405/407, apresentado, de forma sintética, a seguir.

*As atribuições das agências reguladoras, no que diz respeito à concessão, permissão e autorização de serviço público resumem-se ou deveriam resumir-se às funções que o poder concedente exerce nesses tipos de contratos ou atos de delegação: regulamentar os serviços que constituem objeto da delegação; realizar o procedimento licitatório para escolha do concessionário, permissionário ou autorizatário; **celebrar o contrato de concessão ou permissão ou praticar ato unilateral de outorga de autorização; definir o valor da tarifa e da sua revisão ou reajuste**; controlar a execução dos serviços; aplicar sanções, encampar, decretar a caducidade, intervir; fazer a rescisão amigável; fazer a reversão de bens ao término da concessão; exercer o papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários.*

Com relação às agências reguladoras que atuam no exercício do poder de polícia, as atribuições são aquelas inerentes a esse poder, tais como as de normatização das atividades do setor (nos limites estabelecidos em lei), fiscalizar o cumprimento das normas e aplicar sanções.

Assim sendo, tendo em vista que as atribuições das Agências Reguladoras caracterizam, inequivocamente, responsabilidades delegadas pelo Poder Executivo, que em nada se confundem com as atividades de controle e fiscalização do Congresso Nacional, entendemos que a proposição requerida, não obstante o seu valor meritório, interfere com a independência e harmonia dos Poderes, ao pretender avocar para a Câmara Federal atribuições de competência exclusiva do Executivo, contrariando, dessa forma, os seguintes dispositivos da Constituição Federal:

“Art. 2º São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 61.....

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II – disponham sobre:

.....

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84,VI;

.....”

“Art. 84 Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

.....

Vi – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

.....”

Por outro lado, a extensão, por lei, das referidas atribuições ao Ministério das Comunicações, afigura-nos, também, como sendo de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme preceitua o art. 61, § 1º, II, “e”, combinado com o art. 84, VI, da Constituição Federal, vez que diz respeito à sua competência exclusiva de organizar o funcionamento da Administração Pública Federal.

Em face do exposto, entendemos votar pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.633, de 2003.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado Luciano Castro
Relator

2004_3760_Luciano Castro