



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.534, DE 2026
(Da Sra. Gisela Simona)

Altera a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, para estabelecer diretrizes de participação institucional qualificada de usuários e consumidores nos processos decisórios das agências reguladoras federais.

DESPACHO:

APENSE-SE À(AO) PL 4546/2025.

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete da Deputada **GISELA SIMONA – UNIÃO/MT**

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2026
(Da Sra. Deputada Gisela Simona)

Altera a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, para estabelecer diretrizes de participação institucional qualificada de usuários e consumidores nos processos decisórios das agências reguladoras federais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, para dispor sobre mecanismos de participação institucional qualificada de usuários e consumidores nos processos regulatórios das agências reguladoras federais.

Art. 2º A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 11-A. As agências reguladoras federais disporão, em seus regulamentos e regimentos internos, sobre instância colegiada permanente de representação de usuários e consumidores, observados os parâmetros desta Lei.

§1º A instância colegiada terá a finalidade de assegurar participação institucional plural e qualificada dos usuários e consumidores nos processos regulatórios de maior impacto econômico e social.

§2º A composição observará critérios de pluralidade, representatividade, transparência, diversidade regional e prevenção de conflitos de interesses, assegurada a participação de:

I – entidades civis de defesa do consumidor;



II – organizações representativas de usuários dos serviços regulados;

III – entidades representativas de consumidores vulneráveis, quando houver pertinência setorial;

IV – especialistas independentes com reconhecida atuação em defesa do consumidor, regulação ou políticas públicas setoriais.

§3º É vedada, na condição de membro votante, a participação de representante de empresa regulada, de entidade empresarial do setor regulado ou de pessoa que mantenha vínculo profissional, contratual ou econômico relevante com agente regulado.

§4º O processo de escolha dos membros será público, transparente e precedido de edital, com divulgação dos critérios de seleção, impedimentos e hipóteses de conflito de interesses.

Art. 11-B. A instância colegiada emitirá manifestação obrigatória, previamente à deliberação da Diretoria Colegiada, nos processos que tratem de:

I – revisão e reajuste tarifário;

II – padrões, metas e indicadores de qualidade, continuidade, segurança e adequação dos serviços;

III – atos normativos que disponham sobre direitos e deveres dos usuários e consumidores;

IV – propostas regulatórias com impacto econômico relevante sobre consumidores vulneráveis.

§1º A manifestação obrigatória integrará a instrução do processo decisório.

§2º A ausência da manifestação não impedirá a deliberação quando:

I – esgotado o prazo regimental sem manifestação da instância colegiada; ou



II – caracterizada urgência regulatória devidamente motivada pela Diretoria Colegiada.

§3º Na hipótese do §2º, a Diretoria Colegiada deverá justificar expressamente as razões da deliberação sem a manifestação colegiada.

Art. 11-C. A decisão da Diretoria Colegiada que divergir, total ou parcialmente, da manifestação da instância colegiada deverá:

I – enfrentar expressamente os fundamentos apresentados;

II – indicar as razões técnicas, econômicas e jurídicas da divergência;

III – demonstrar os impactos esperados da decisão sobre os usuários e consumidores.

Art. 11-D. A instância colegiada poderá requerer, na forma do regulamento:

I – acesso a informações não sigilosas necessárias à formação de sua manifestação;

II – reuniões técnicas com as áreas competentes da agência;

III – esclarecimentos complementares das unidades técnicas e dos agentes regulados;

IV – diligências, estudos e notas técnicas, observadas a pertinência, a razoabilidade e a disponibilidade administrativa.

Art. 11-E. O regulamento de cada agência disporá sobre:

I – a denominação da instância colegiada;

II – o número de membros;

III – o funcionamento e periodicidade das reuniões;

IV – os quóruns de instalação e deliberação;

V – os prazos para manifestação;



VI – as regras de impedimento, suspeição e gestão de conflitos de interesses;

VII – os mecanismos de transparência e publicidade dos atos;

VIII – a estrutura de apoio técnico e administrativo.

Parágrafo único. O regulamento deverá assegurar condições mínimas para o funcionamento efetivo da instância colegiada.”

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei tem por finalidade aperfeiçoar a governança das agências reguladoras federais mediante a institucionalização da participação qualificada dos usuários e consumidores nos processos decisórios que impactam diretamente a prestação de serviços regulados.

O modelo regulatório brasileiro evoluiu significativamente nas últimas décadas, com a consolidação das agências reguladoras como instituições técnicas responsáveis pela disciplina de setores essenciais da economia. A Lei nº 13.848, de 2019, estabeleceu importantes diretrizes de governança, transparência e participação social, representando um marco na estruturação do sistema regulatório nacional. Todavia, a participação dos usuários e consumidores permanece predominantemente limitada a mecanismos consultivos, como audiências públicas, consultas públicas e ouvidorias, sem presença institucional permanente na formação da decisão regulatória.

Esse cenário gera desequilíbrio na estrutura decisória, na medida em que agentes regulados e estruturas estatais participam de forma contínua e



qualificada, enquanto os usuários, principais destinatários da regulação, possuem atuação episódica e limitada. A assimetria de informação e de poder de influência compromete a qualidade da regulação e fragiliza a proteção dos interesses dos consumidores, que são, em última análise, os sujeitos finais das políticas públicas setoriais.

A proposta ora apresentada busca corrigir essa assimetria, instituindo instância colegiada permanente de representação dos usuários e consumidores, com competência para emitir manifestação obrigatória em matérias de impacto direto, como revisões tarifárias, padrões de qualidade dos serviços e atos normativos que disponham sobre direitos e deveres dos usuários. A criação desse espaço institucional qualificado assegura que a perspectiva dos consumidores seja considerada de forma estruturada e sistemática, e não apenas em momentos pontuais ao longo do processo regulatório.

A medida não compromete a autonomia técnica das agências reguladoras nem altera a competência decisória de suas Diretorias Colegiadas. Ao contrário, fortalece a legitimidade das decisões ao exigir que sejam consideradas, de forma estruturada e transparente, as contribuições dos usuários. Nos casos de divergência entre a Diretoria Colegiada e a instância de representação dos consumidores, o projeto impõe o dever de enfrentamento expresso dos fundamentos apresentados e a demonstração dos impactos esperados da decisão, o que contribui para um processo decisório mais robusto, fundamentado e menos suscetível à judicialização.

A proposta inspira-se em experiências internacionais que reconhecem a importância da participação institucional dos consumidores na regulação econômica, como os modelos adotados no Reino Unido, na Austrália e em diversos estados dos Estados Unidos, onde conselhos de consumidores e defensores públicos setoriais atuam de forma permanente e qualificada junto às autoridades reguladoras. Essas experiências demonstram que a participação institucionalizada não apenas fortalece a proteção dos consumidores, mas também aprimora a qualidade técnica das decisões regulatórias e reduz a litigiosidade.



Do ponto de vista constitucional, a iniciativa encontra fundamento na defesa do consumidor, na promoção da transparência administrativa e na necessidade de fortalecimento dos mecanismos de participação social nas decisões públicas.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXII, estabelece como direito fundamental a proteção do consumidor, enquanto o art. 170, inciso V, eleva a defesa do consumidor a princípio da ordem econômica. Além disso, o art. 37, caput, impõe à administração pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre os quais a transparência e a participação social se revelam instrumentos essenciais para a legitimidade da atuação estatal.

Ao promover a participação institucional qualificada dos usuários, o projeto contribui para aumentar a legitimidade das decisões regulatórias, na medida em que incorpora a visão dos destinatários finais da regulação desde as fases iniciais do processo decisório. Contribui também para reduzir assimetrias de informação, conferindo aos consumidores acesso estruturado a dados e análises técnicas que fundamentam as deliberações da agência.

A medida atua ainda como importante instrumento de prevenção à captura regulatória, ao assegurar que os interesses dos usuários sejam representados de forma contínua e qualificada, equilibrando a influência tradicionalmente exercida pelos agentes regulados. Ademais, a institucionalização da participação qualificada aprimora a qualidade das políticas públicas setoriais, pois a consideração sistemática das necessidades e percepções dos consumidores tende a produzir regulações mais adequadas, efetivas e socialmente aceitas.

Do ponto de vista da segurança jurídica, a proposta reduz o risco de judicialização das decisões regulatórias, ao assegurar que a visão dos consumidores seja considerada de forma vinculada e estruturada, com a imposição de ônus argumentativo qualificado para a diretoria nos casos de divergência. Essa sistemática confere maior previsibilidade e fundamentação



aos atos decisórios, elementos centrais para a estabilidade das relações regulatórias. Paralelamente, a proposta compatibiliza-se com o princípio da eficiência administrativa, ao concentrar a participação qualificada em instância permanente com estrutura de apoio próprio, em vez de fragmentá-la em múltiplos procedimentos consultivos que, embora relevantes, não conferem o mesmo grau de continuidade e aprofundamento técnico.

Trata-se, portanto, de medida necessária para o aperfeiçoamento do modelo regulatório brasileiro, alinhando-o às melhores práticas internacionais e aos princípios constitucionais da proteção do consumidor, da transparência e da participação democrática.

O projeto não impõe custos adicionais significativos ao erário, pois aproveita a estrutura já existente nas agências reguladoras, limitando-se a conferir organicidade e institucionalidade a atividades que já são realizadas de forma dispersa. Pelo contrário, ao reduzir a litigiosidade e aprimorar a qualidade das decisões, a medida contribui para a eficiência do sistema regulatório como um todo.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para a **APROVAÇÃO** deste projeto.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputada **GISELA SIMONA**

União-MT





CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

**LEI Nº 13.848, DE 25 DE
JUNHO DE 2019**

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:201906-25:13848>

FIM DO DOCUMENTO