

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

Relator: Deputado JOSÉ OTÁVIO
GERMANO

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 nº 413, de 2003; nº 1.452, de 2003; nº 2.594, de 2003; e nº 1.850, de 2007, que passamos a descrever a seguir.

O Projeto de Lei nº 413, de 2003, de autoria da 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, de 2003, de autoria do 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.

O Projeto de Lei nº 2.594, de 2003, de autoria do 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 1.850, de 2007, de autoria do Deputado Mário Heringer, altera dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, relativos aos mandatos dos Conselheiros e Diretores das agências reguladoras.

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 DO RELATOR

Inicialmente, julgamos importante 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 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 político-institucional do órgão.

Essas características que distinguem as agências reguladoras são:

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 exercem 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);
- 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 de 90 do século passado, 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. Nesse sentido, a proposição em análise mostra-se necessária e oportuna.

Lembramos que, até o momento, integram a estrutura institucional federal as seguintes agências reguladoras:

- Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, instituída pela 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 pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME;
- Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, instituída pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, vinculada ao Ministério das Comunicações – MC;
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, instituída pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, vinculada ao Ministério da Saúde – MS;
- Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, instituída pela Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, vinculada ao Ministério da Saúde – MS;
- Agência Nacional de Águas – ANA, instituída pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente – MMA;
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, instituída pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, vinculada ao Ministério dos Transportes – MT;

- Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, instituída pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, vinculada ao Ministério dos Transportes – MT;
- Agência Nacional do Cinema – ANCINE, instituída pela Medida Provisória nº 2.228, de 6 de setembro de 2001, vinculada ao Ministério da Cultura – MinC.
- Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, instituída pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, vinculada ao Ministério da Defesa - DEFESA.

Evidentemente, algumas destas agências reguladoras têm como objeto temas que extrapolam a competência da Comissão de Infra-Estrutura do Senado Federal, o que requer ajustes na Proposição em exame.

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 as quais se insere a Comissão de Minas e Energia. A nosso ver, 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 os Projetos de Lei nº 413, de 2003, e nº 1.452, de 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 desqualização 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.

Observa-se, também, que o Projeto de Lei nº 2.594, de 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 questão da 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 às áreas de atuação de algumas das agências reguladoras federais existentes.

Na justificação do Projeto de Lei nº 1.850, de 2007, o autor informa que as alterações que introduz na Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, pretendem resgatar textos que constavam das redações originais das Leis de criação da Aneel, da Anatel e da ANP, respectivamente, as Leis nº 9.427, de 2006, nº 9.472 de 2007 e nº 9.478 de 2007. Os textos originais que o autor pretende, de certa forma, resgatar foram considerados superados quando as respectivas alterações foram discutidas no Legislativo. Ademais, a redação proposta introduz significativa insegurança jurídica à matéria, possibilitando, por exemplo, que o Presidente da República defina, no ato de nomeação de cada Diretor de Agência Reguladora Federal, mandato diferente do estabelecido na Lei.

Finalmente, lembramos que tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 2.057, de 2003, que tem entre seus apensos o PL nº 3.337, de 2004, o chamado Projeto de Lei Geral das Agências Reguladoras. Essa proposição encontra-se em avançado estágio de análise, estando o Substitutivo oferecido pelo Relator na Legislatura passada, o Deputado Ricardo Barros, pronto para ser apreciado pelo Plenário desta Casa. O referido Substitutivo foi amplamente discutido na Comissão Especial instituída, em 2004, para debater a Proposição e, dentre outras questões relativas às agências reguladoras, trata de forma bem mais abrangente a matéria enfocada no Projeto de Lei em exame e seus apensos, qual seja, controle e fiscalização externos das atividades desses órgãos.

Portanto, com base no exposto, tendo em vista os defeitos apontados nas Proposições em exame, alguns insanáveis, e considerando a existência do PL nº 2.057, de 2004, que, além de tratar a matéria de forma mais completa e abrangente, se encontra em estágio significativamente mais avançado de tramitação, pronunciamo-nos pela **REJEIÇÃO** dos Projetos de Lei nº 2.275, de 2003; nº 413, de 2003; nº 1.452, de 2003; nº 2.594, de 2003; e nº 1.850, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado JOSÉ OTÁVIO GERMANO
Relator