

A produção legislativa do Congresso Nacional sobre agências reguladoras

EDUARDO JORDÃO

LEANDRO MOLHANO RIBEIRO

NATASHA SCHIMITT CACCIA SALINAS

PATRÍCIA REGINA PINHEIRO SAMPAIO

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar a produção legislativa do Congresso Nacional sobre agências reguladoras federais nos últimos vinte anos. O artigo analisa as estratégias com as quais o Poder Legislativo busca intervir na estrutura, organização e funcionamento dessas agências. Apresenta, além disso, os fatores políticos e conjunturais que influenciam essa produção. Para tanto, foram selecionadas 689 proposições legislativas atualmente em trâmite ou que já tramitaram pela Câmara dos Deputados desde que a primeira agência reguladora foi criada em 1996. Essas iniciativas foram analisadas qualitativa e quantitativamente no que diz respeito ao seu objeto e às suas condicionantes político-conjunturais. Com este estudo descritivo-exploratório sobre a atuação do Congresso Nacional na estruturação das agências reguladoras, espera-se lançar as bases para a construção de uma agenda de pesquisa ainda pouco desenvolvida no Brasil.

Palavras-chave: Produção legislativa. Congresso Nacional. Agências reguladoras.

Congress' legislative production on regulatory agencies

Abstract: This article aims to analyze the Congress' legislative production on regulatory agencies over the past twenty years. The article analyses the strategies used by the legislative power to intervene in the structure, organization and operation of the federal regulatory agencies. It explores, additionally, the political and contextual factors that may influence this production. For this analysis, it looks into the 689 bills introduced in the Chamber of Deputies on this topic since the first regulatory agency was created in 1996. The authors analyze qualitatively and quantitatively the objects and the political and conjunctural determinants of these bills

Recebido em 3/10/18

Aprovado em 14/1/19

and expect that this descriptive and exploratory study on the behavior of Congress in structuring regulatory agencies will help strengthen a research agenda that remains underdeveloped in Brazil.

Keywords: Legislative production. National Congress. Regulatory agencies.

Introdução

As agências reguladoras são entidades da Administração Pública indireta que ingressaram no cenário brasileiro no contexto da reforma do Estado empreendida ao longo dos anos 1990. Embasando-se num modelo de Estado pluricêntrico e na possível distinção entre políticas de Estado e de governo, às agências reguladoras foram outorgados poderes de normatização e fiscalização sobre setores variados da economia. No âmbito federal, foram criadas agências para regular o comportamento de agentes econômicos inseridos em setores variados como infraestrutura, gestão de recursos naturais, produção audiovisual, planos de saúde e vigilância sanitária.

Em pouco mais de vinte anos da instituição da primeira agência reguladora no Brasil,¹ construiu-se um ambiente regulatório² no qual as agências federais assumiram papel de destaque. Ao longo desses anos, inclusive, elas editaram atos normativos em número superior ao das leis editadas pelo Congresso Nacional.³ A produção dessas normas é acompanhada da realização de milhares de audiências e consultas públicas,⁴ garantindo-se à população o direito de participar do processo de sua elaboração. As agências também conduzem processos licitatórios e celebram contratos de concessão dos serviços por elas regulados, além de fiscalizar a sua execução, apurar infrações, impor sanções e mediar conflitos entre agentes regulados e usuários/consumidores.

¹ A Anel foi a primeira agência instituída no País, por meio da edição da Lei nº 9.427/1996 (BRASIL, [2018b]).

² Um ambiente regulatório é constituído por uma pluralidade de regras e um conjunto de instituições encarregadas de implementá-las. A expressão “ambiente” ou “espaço” foi adotada metaforicamente por Hancher e Moran (1998) para dar ênfase às organizações que ocupam o ambiente regulatório e disputam, portanto, posições centrais nesse espaço.

³ Nos últimos vinte anos, a Anatel e a Anel produziram, sozinhas, 1.523 atos normativos, número contabilizado manualmente com base nas informações disponíveis em Resoluções... ([200-]) e Biblioteca... ([200-]).

⁴ Até a presente data, tem-se registro da realização de 5.140 audiências/consultas públicas realizadas pelas agências reguladoras federais, número obtido por contagem manual em seus sites.

Coube ao Congresso Nacional, por meio das leis que edita, atribuir autonomia financeira, administrativa e decisória às agências reguladoras federais. Essas leis introduziram inovações que, ao menos inicialmente, visavam propiciar maior efetividade à sua atuação. Como se verá, a atuação do Congresso é profícua na tentativa de discipliná-las e não se restringe a criar as agências e definir as regras basilares de sua estrutura e funcionamento.

Diversas são as estratégias legislativas das quais se vale o Congresso Nacional para interferir no funcionamento das agências reguladoras federais. Tais estratégias oscilam entre ampliar e diminuir a autonomia das agências reguladoras frente aos demais Poderes. O Legislativo tem editado, por exemplo, normas que afetam a autonomia financeira das agências, ora restringindo-as, ora ampliando-as, bem como busca interferir no rol de suas competências, ampliando-o, restringindo-o ou modificando-o. A estrutura organizacional e os processos de tomada de decisão das agências também são alvos das tentativas reformadoras do Congresso Nacional; a depender da configuração dada à sua estrutura e funcionamento, determinada agência agirá de forma mais ou menos independente dos interesses dos órgãos políticos que supervisionam seu trabalho.

Foge aos propósitos deste artigo analisar normativamente as estratégias adotadas pelo Congresso para fortalecer ou enfraquecer a autonomia organizacional e decisória das agências. Tem-se aqui um objetivo mais modesto, porém necessário, inclusive para embasar análises normativas futuras: trata-se da apresentação de um diagnóstico que permita conhecer a extensão da intervenção do Poder Legislativo nessas agências.

Para esse fim, o artigo estrutura-se da seguinte forma: na primeira seção, apresenta-se a metodologia utilizada para selecionar as pro-

posições legislativas que compõem o presente estudo; no item seguinte, descrevem-se as categorias construídas pelos autores para classificar e analisar estas proposições legislativas; na terceira parte, analisam-se empiricamente as proposições legislativas envolvendo agências reguladoras que até hoje tramitaram na Câmara dos Deputados, convertidas ou não em lei; na quarta seção, são apresentadas considerações finais sobre os achados de pesquisa.

Espera-se, com este estudo descritivo-exploratório, lançar as bases para a construção de uma agenda de pesquisa sobre o tratamento conferido pelo Congresso Nacional às agências reguladoras no Brasil.

1 A seleção dos dados

A seleção dos projetos de lei analisados neste artigo é resultado de uma busca realizada na base de dados de proposições legislativas da Câmara dos Deputados disponível pública e gratuitamente na internet.⁵ Essa base contém todas as modalidades de proposições legislativas⁶ atualmente em trâmite ou que já tramitaram naquela Casa. Não inclui, portanto, as proposições originárias do Senado cuja tramitação se encerrou nesta Casa sem que fossem remetidas à Câmara. Estão excluídas, também, as proposições legislativas em trâmite no Senado no momento da realização da pesquisa e que ainda não tinham sido enviadas para a apreciação da Câmara dos Deputados.

As ferramentas de busca da base de dados consultada permitem localizar proposições por meio de pesquisa livre, com a digitação de palavras-chave. O sistema de pesquisa livre apresenta

⁵ Ver base de dados (PESQUISA..., [200-]).

⁶ Neste artigo, entende-se por proposições legislativas as matérias sujeitas à deliberação do Congresso Nacional que tenham caráter normativo.

como resultados proposições legislativas cujas ementas ou indexação contenham os termos digitados pelo usuário-pesquisador. Neste trabalho, foram utilizadas as seguintes palavras-chave para a seleção das proposições legislativas: “Agências reguladoras”, “Regulação”, “Anatel”, “Aneel”, “Ancine”, “Anac”, “Antaq”, “ANTT”, “Anvisa”, “ANA”, “ANS”, “ANM” e “ANP”.

Observe-se que as ementas (que correspondem à síntese do conteúdo da proposição legislativa), bem como a indexação (que apresenta palavras ou expressões que resumem este mesmo conteúdo), são elaboradas pelos funcionários que alimentam a base de dados da Câmara dos Deputados. Desse modo, eventuais projetos legislativos sobre agências reguladoras, mas cujo ementário e indexação não façam referência a esse objeto, não figuraram como resultado desta pesquisa livre.

A busca por palavras-chave produziu inicialmente um resultado de 892 proposições,⁷ caracterizadas pelas seguintes modalidades de atos legislativos: Projeto de Decreto Legislativo (PDC)⁸, Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei Complementar (PLP)⁹, Projeto de Medida Provisória (MPV)¹⁰, Projeto de Lei de Conversão (PLV)¹¹ e Proposta de Emenda à Constituição (PEC).¹²

As proposições legislativas que resultaram dessa pesquisa foram lidas na íntegra e classificadas em categorias apresentadas na seção seguinte¹³. A análise do conteúdo e da classificação das proposições legislativas com base em categorias permitiu a exclusão adicional de 203 proposições que fugiam ao escopo do presente artigo. Em virtude

⁷ Inicialmente foram identificadas 1.052 proposições, das quais, no entanto, 150 eram duplicadas.

⁸ Decreto Legislativo é um ato normativo de competência exclusiva do Poder Legislativo que tem por objetivo tratar das matérias previstas no art. 49 e 62, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, [2017b]). Para os propósitos da presente pesquisa, interessam especialmente os Projetos de Decreto Legislativo (PDCs) que têm por objetivo sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites do poder regulamentar ou da delegação legislativa.

⁹ O PLP deve tratar das matérias previstas no art. 146 da CRFB. Para os propósitos da presente pesquisa, interessam especialmente os PLPs que tratam de matéria orçamentária, garantindo, restringindo ou ampliando a autonomia financeiro-orçamentária das agências.

¹⁰ O MPV, de iniciativa do Poder Executivo, trata de matérias que devem ser aprovadas em caráter de urgência e que não se enquadram nas hipóteses previstas no art. 62 da CRFB. Para os propósitos deste artigo, interessam especialmente os MPVs que abrem créditos extraordinários em favor de agências, criam e modificam estruturas administrativas das agências, bem como criam cargos e estruturam planos de carreiras dos servidores das agências.

¹¹ PLV corresponde ao texto de uma Medida Provisória que porventura tenha seu conteúdo modificado na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. O PLV, conforme prevê o art. 62, § 12, da CRFB, deve ser sancionado pelo presidente da República depois de aprovado definitivamente pelo Senado ou pela Câmara.

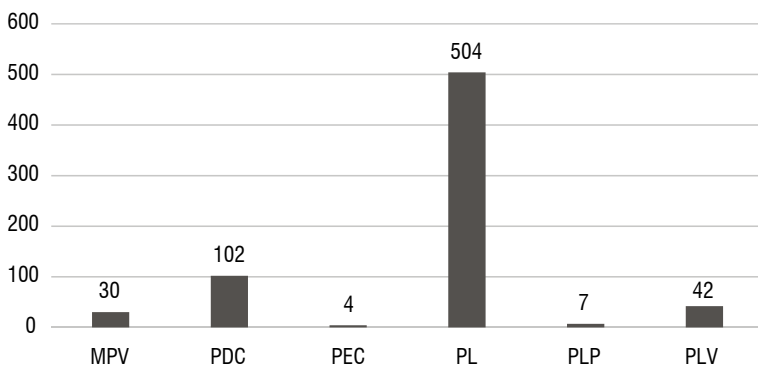
¹² A PEC pode versar sobre qualquer tema, exceto os previstos no art. 60, § 4º (forma federativa de Estado, separação de Poderes etc.).

¹³ Essa etapa contou com o auxílio inestimável dos pesquisadores Vinícius Reis e Ana Cardoso. Agradecemos a ambos pelo esforço empreendido em seu trabalho.

dessas exclusões, chegou-se ao número de 689 proposições legislativas, o qual corresponde ao universo de projetos analisados neste trabalho.

Gráfico 1

Tipos de proposições legislativas examinadas



Fonte: elaborado pelos autores.

2 As estratégias legislativas adotadas pelo Congresso Nacional

As proposições legislativas analisadas neste trabalho foram classificadas em cinco categorias: “orçamento”, “institucional”, “pessoal”, “controle” e “competências/regulação”. A leitura integral das proposições selecionadas permitiu a construção dessas cinco categorias, apresentadas a seguir.

2.1 Orçamento

Foram inseridas nessa categoria todas as iniciativas legislativas que impactam diretamente o orçamento das agências reguladoras. A maior parte delas visa assegurar ou ampliar a autonomia financeira das agências, livre de ingerências e de contingenciamentos realizados por outras entidades (item 2.1.1), mas também há alternativas que reduzem essa autonomia, impactando negativamente os orçamentos das agências (item 2.1.2).

2.1.1 Iniciativas que favorecem a autonomia financeira das agências

Entre as iniciativas que favorecem a autonomia financeira das agências, há aquelas cujo objeto consiste em prover-lhes ou alocar-lhes recursos

específicos, para o seu funcionamento e a manutenção das suas atividades. Nessa categoria enquadram-se, por exemplo, os projetos que destinam os valores de multas e outras fontes de receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) para a Anatel (BRASIL, 2015d); aqueles que buscam estabelecer uma gradação no valor da taxa de fiscalização de vigilância sanitária destinada a financiar a Anvisa (BRASIL, 2003d); ou os projetos que cuidam de prover recursos para a ANP (BRASIL, 2003b). Também se enquadram nessa primeira hipótese os diversos projetos que abrem créditos extraordinários para os ministérios a que as agências reguladoras estão vinculadas, prevendo o posterior repasse parcial ou integral (BRASIL, 2005a).

Esses projetos correspondem a reações de congressistas a uma distorção. No projeto inicial de criação das agências reguladoras, a autonomia orçamentária e financeira era uma das características mais relevantes. As agências seriam autossustentáveis (mediante cobrança de taxas de fiscalização, multas, outorgas dos seus regulados) e teriam orçamentos independentes dos ministérios aos quais se vinculam.¹⁴ A rigor, o próprio conceito de entidade independente suporia sua autonomia financeira. Acontece que, no âmbito da União, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1º/1/1995-1º/1/2003), o “princípio da unidade orçamentária” tem sido interpretado como exigência de que todos os recursos arrecadados pela agência voltem para a conta única da União. Assim, ficam dependentes de realocação orçamentária para retornar à agência. Na prática, as despesas orçamentárias previstas para custear as agências reguladoras somam valores menores que os arrecadados. Na sequência dessa previsão inicial já minorada, têm ocorrido ainda sucessivos contingenciamentos com o objetivo de cumprir metas de superávit primário (XAVIER, 2011) que comprometem o orçamento das agências reguladoras e o desempenho das suas atividades.¹⁵

Nesse contexto têm sido apresentadas proposições legislativas que cuidam especificamente de *vedar* práticas nocivas à autonomia financeira das agências. Uma das estratégias adotadas pelo Congresso Nacional tem

¹⁴ Para um inventário completo dos instrumentos previstos na legislação para garantir a independência orçamentária das agências, ver Guerra e Sampaio (2016).

¹⁵ Segundo levantamento da entidade Contas Abertas, entre 2010 e 2015, anos do governo de Dilma Rousseff, o orçamento total previsto para as agências era de R\$ 57 bilhões. No entanto, apenas R\$ 19,3 bilhões foram efetivamente liberados e gastos. Em 2016, a Aneel havia estimado orçamento de R\$ 200 milhões. O governo aprovou a metade: R\$ 100 milhões. Na sequência, dois decretos reduziram ainda mais o valor: primeiro para R\$ 90 milhões e depois para R\$ 44 milhões – ou seja, menos de um quarto do valor inicialmente proposto pela agência e cerca de um décimo do que a própria agência arrecadara no ano anterior. No caso da Aneel, o orçamento foi reestabelecido para R\$ 120 milhões; mas, com o contingenciamento, as agências precisaram cortar gastos e até mesmo descontinuar serviços e atividades essenciais, como a fiscalização dos serviços. Foi o que aconteceu recentemente com a Anac, a Anatel e a Aneel (JORDÃO; RIBEIRO, 2016).

sido estabelecer rubricas orçamentárias próprias para as agências reguladoras federais, distintas das dos ministérios aos quais estão vinculadas (BRASIL, 2016c). Além disso, o Congresso tem reagido contrariamente a práticas de contingenciamento de dotações das agências reguladoras (BRASIL, 2007a), ainda que para cumprimento das metas orçamentárias estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2009a, 2011b, [2018a]).

Por fim, um projeto específico foi contabilizado nessa subcategoria de “favorecimento à autonomia financeira das agências” por consistir numa autorização para gasto específico – e, nesse sentido, ampliar o espectro de suas aplicações orçamentárias possíveis. Trata-se do projeto que autoriza as agências reguladoras a remunerar os Conselhos de Consumidores pertinentes às suas áreas de atuação, para fomentar a participação dessas entidades em audiências públicas (BRASIL, 2004b).

2.1.2 Iniciativas que reduzem a autonomia financeira das agências

Ao lado dessas iniciativas que favorecem a autonomia financeira das agências, existem outras, em número inferior¹⁶, que produzem impacto negativo sobre o orçamento das agências e podem dificultar ainda mais a sua flexibilidade orçamentária.

É o caso do projeto de lei que destina parte dos recursos da Aneel ao financiamento do Fundo Nacional de Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento de Energias Limpas (BRASIL, 2009b). Ou do projeto que desloca dos cofres da ANS para o Fundo Nacional de Saúde os produtos de arrecadação de multas resultantes das ações fiscalizadoras dessa agência (BRASIL,

2015f). Esses projetos têm em comum o fato de que vinculam receitas arrecadadas pelas agências para a execução de políticas públicas específicas consideradas prioritárias pelo Poder Legislativo.

2.2 Pessoal

Numa segunda categoria estão as iniciativas parlamentares classificadas como relativas a “pessoal”. Considerando-se o universo de iniciativas legislativas examinadas, o número referente a essa categoria representa apenas 4,1% do universo de proposições legislativas analisadas. São principalmente projetos de leis que provocam alterações nos cargos ou nos sistemas de remuneração dos servidores das agências.

A maior parte dessas iniciativas visa à criação e transformação de cargos, ou criação/reestruturação do quadro de pessoal de alguma agência ou de várias agências. As iniciativas destinam-se a aparelhar o pessoal das agências reguladoras, a reorganizar os seus recursos humanos ou a regularizar uma situação de fato em que as agências estejam se valendo excessiva ou recorrentemente de terceirizações para suprir déficit de pessoal (BRASIL, 2008a). Os projetos de leis costumam trazer a denominação dos cargos criados, a sua quantidade, as suas atribuições¹⁷; dispor sobre os concursos públicos para ingresso no cargo ou requisitos de escolaridade; estabelecer padrões de vencimentos básicos, as estruturas de remuneração (incluindo, por exemplo, os vencimentos básicos e uma gratificação) ou subsídios fixados em parcela única; dispor sobre os critérios para gratificação ou sua contagem. Alguns projetos são específicos sobre apenas um ou dois desses aspectos.

¹⁶ Das 37 iniciativas analisadas, apenas 10 visavam a reduzir a autonomia financeira das agências reguladoras.

¹⁷ A Lei nº 10.871/2004 contém o Anexo I, que explicita os cargos existentes em cada uma das agências e a sua quantidade. As novas leis que criam novos cargos costumam atualizar esse anexo (BRASIL, [2016f]).

Há também projetos inseridos nessa categoria que cuidam de regras específicas para os mandatos e as nomeações dos dirigentes das agências reguladoras ou que preveem a possibilidade de requisição, pelas agências, de servidores e empregados de órgãos e entidades integrantes da administração pública, entre outras medidas mais genéricas.

Um passeio pelas iniciativas relativas a “pessoal” revela que elas normalmente são “pró-agência”¹⁸, no sentido de que se destinam a facilitar o cumprimento das suas missões e o desempenho de suas atividades reguladoras. Assim, por exemplo, no caso de uma das iniciativas que veicula questões remuneratórias, o objetivo declarado é o de “suprir a demanda da Administração Pública federal por pessoal especializado, valorizar os servidores públicos e atrair e reter profissionais cuja qualificação seja compatível com a natureza e o grau de complexidade das atribuições das carreiras” (BRASIL, 2016d, p. [25]).

Há, no entanto, algumas iniciativas elencadas nesta categoria que mais se aproximam de uma preocupação de legitimidade. Por exemplo, a proposta de revisão da estrutura remuneratória para subsídios fixados em parcela única tinha como objetivo a simplificação e a transparência do sistema remuneratório, bem como a harmonização interna das remunerações. Outros projetos chegam inclusive a reduzir a autonomia das agências, e assim se aproximam de iniciativas que poderiam estar classificadas na categoria “controle”. Nesse sentido, chama a atenção o projeto de lei que dispõe que todos os cargos em comissão das agências reguladoras sejam ocupados privativamente por servidores efetivos de carreira. O objetivo evidente dessa proposição é evitar o loteamento de cargos por nomeações políticas. Na mensagem de encaminhamento da proposta, fala-se em resgatar “a tecnicidade e a profissionalização necessária[s] para o funcionamento das Agências Reguladoras” (BRASIL, 2011e). No entanto, ao reduzir o leque de pessoas potencialmente elegíveis a integrar o corpo decisório das agências, essa espécie de norma pode reduzir a sua autonomia ao permitir a prevalência de interesses de caráter corporativo dos servidores efetivos de seus quadros.

2.3 Controle

Chama a atenção que boa parte das iniciativas parlamentares relativas às agências reguladoras se destina a ampliar o controle exercido sobre elas. De um total de 689 iniciativas parlamentares, 148 têm como

¹⁸ Em sentido contrário, sobre o poder que o Legislativo detém para controlar agências reguladoras por meio de iniciativas legislativas que interferem em suas carreiras, ver Chafetz (2017, p. 78-151).

objetivo alguma forma de limitação ou condicionamento do poder que será ou está sendo exercido por esses órgãos reguladores (um total de 21%). Essa circunstância é particularmente importante porque o desenho inicial dessas entidades incluía e pressupunha *algum grau* de autonomia.

Um dos debates públicos mais significativos no contexto da celebração dos vinte anos do Estado regulador diz respeito ao balanço da experiência brasileira relativa a esse aspecto. Parte da doutrina sustentou que alguns dos problemas de afirmação institucional das agências nas duas primeiras décadas se deviam a uma autonomia incompleta no projeto de Estado regulador brasileiro. Reclamava, assim, que maior liberdade e independência lhes fossem concedidas em matérias como gestão de recursos e nomeação de dirigentes para suas diretorias (GUERRA; SAMPAIO, 2016; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2016; SALAMA; BARRIONUEVO, 2016).

O grande número de proposições legislativas voltadas ao controle das agências pode indicar que o Congresso discorda desse diagnóstico e filia-se ao entendimento contrário, o de que a autonomia inicialmente conferida às agências teria sido excessiva. Assim, o resultado observado na prática legislativa resultaria de um diagnóstico de que seria necessário limitar a autonomia dessas entidades.¹⁹ Os números são indicativos dessa hipótese, embora não sejam suficientes para que se atinja uma conclusão definitiva nesse sentido.

Para compreender e assimilar melhor as iniciativas parlamentares relacionadas com o controle das agências reguladoras, é conveniente valer-se da classificação tradicional entre (i) controle interno e (ii) controle externo, com as subdivisões apresentadas a seguir.

2.3.1 Controle interno

As iniciativas classificadas sob a rubrica “controle interno” preveem mecanismos de controle exercidos por meio de regras e procedimentos a serem observados pelas próprias agências ou pelos seus membros.

Uma primeira hipótese relaciona-se às iniciativas que preveem restrições incidentes sobre o pessoal das agências. Foram encontradas duas iniciativas que tratavam especificamente dessa hipótese. Uma delas destinava-se especificamente aos diretores de Aneel, Anatel, ANP e ANS e proibia-lhes o exercício de atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária (BRASIL, 2003c). A outra previa uma ampliação da quarentena para ex-dirigentes de quaisquer agências (BRASIL, 2014).

¹⁹ Os autores deste trabalho não concordam com essa hipótese, aqui referida apenas a título argumentativo.

A segunda hipótese compreende as iniciativas que disciplinam o procedimento de atuação das agências. O controle pelo procedimento é uma das formas de condicionamento da atuação administrativa. A ideia é que a decisão final será impactada pelo procedimento por meio do qual ela é produzida (MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987). Sob certo ângulo, o controle procedimental apresenta algumas vantagens sobre o controle de resultado, na medida em que concede maior autonomia e flexibilidade decisória para a agência. O requisito é apenas para que se passe por determinado procedimento antes de produzir a decisão final. Por outro lado, a literatura, especialmente a estrangeira, registra diversas críticas aos obstáculos que regras procedimentais excessivas podem causar na eficiência da atuação. Nos Estados Unidos, há importante debate sobre uma suposta *ossificação* das agências em função dos requisitos procedimentais para a sua atuação (MCGARITY, 1992, 1997; PIERCE JUNIOR, 1995). Algumas agências optariam pela inércia em função do custo para realizar qualquer atividade nova. Outras tentariam atuar, mas seriam paralisadas pelas regras procedimentais.

No caso das iniciativas encontradas nesta pesquisa, o controle procedimental assume diferentes formas. Uma delas seria na forma de obrigação de realização de Análise de Impacto Regulatório (BRASIL, 2015b). Outra forma de controlar procedimentalmente as agências consiste em disciplinar a transparência da sua atuação. Um projeto de lei específico, por exemplo, pretende divulgar ao usuário de transportes públicos informações relativas à composição tarifária desses serviços (BRASIL, 2015a). Outro, de aplicabilidade mais ampla, trata diretamente da transparência na tomada de decisão no âmbito das agências (BRASIL, 2013b).

Alguns projetos preveem a obrigação de realização de audiências públicas no caso de

aumentos nas tarifas ou preços praticados pelas empresas prestadoras de serviços públicos antes que sejam autorizados pelas respectivas agências reguladoras (BRASIL, 2000a). Note-se que o projeto não *impede* tais aumentos – apenas exige que eles sejam realizados após a oitiva de interessados. Outra iniciativa específica sobre a Aneel prevê que as audiências sejam obrigatórias no caso de qualquer decisão que afete os direitos dos agentes envolvidos, concessionários e consumidores (BRASIL, 1997).

2.3.2 Controle externo

Estão classificadas sob a rubrica de “controle externo” todas as iniciativas que estabeleçam oportunidade de controle para instituições ou órgãos *fora* das agências. O controle externo pode ser prévio ou posterior, a depender do momento em que for realizado, em relação à própria ação controlada.

2.3.2.1 Controle prévio

As iniciativas que estabelecem controle prévio externo sobre as agências têm a ver com a disciplina das nomeações de dirigentes. Foram quatro os projetos encontrados sobre esse tema. Um deles tem perspectiva mais genérica e visa inserir dispositivo sobre a nomeação de membros do Conselho Diretor ou Diretoria de agências reguladoras federais na Lei nº 9.986/2000, que trata da gestão de recursos humanos das agências reguladoras (BRASIL, [2007f], 2013a). Outro trata especificamente da Anatel, propondo a modificação do critério de escolha dos seus conselheiros, com introdução da lista tríplice para posterior escolha e nomeação do presidente da República (BRASIL, 2006b). Os dois últimos projetos cuidam especificamente da hipótese de livre nomeação do presidente do conselho diretor da Anatel e da ANA (BRASIL, 2001c, 2002).

2.3.2.2 Controle posterior

A hipótese de controle posterior é muito mais complexa. Há casos relativos a controle posterior pelos Poderes Executivo e Legislativo e pela sociedade civil. No primeiro caso, encontrou-se apenas uma iniciativa, que visa autorizar o presidente da República a exonerar diretores da Aneel, da Anatel e da ANP.

No segundo caso, das iniciativas relativas ao controle operado pelo Poder Legislativo, há duas hipóteses. Há, em primeiro lugar, os projetos que visam ampliar as oportunidades de controle parlamentar das agências, como o que determina que as agências reguladoras de serviços públicos descentralizados prestem contas de suas atividades à Comissão de Infraestrutura do Senado Federal e às Comissões Técnicas da Câmara dos Deputados de conteúdo temático correspondente (BRASIL, 2003e). Ou os que pretendem criar Conselhos de Julgamento de Recursos interpostos contra decisões das agências reguladoras, nos casos em que as próprias agências não os julguem definitivamente no prazo de 90 dias (BRASIL, 2013c).²⁰ Contudo, entre as iniciativas relativas ao controle operado pelo poder público estão também catalogados os numerosos projetos de decretos legislativos que visam sustar diretamente uma norma específica emanada de alguma das agências reguladoras. Trata-se aqui não de tentativa de ampliar as hipóteses e oportunidades de controle, mas de exercício concreto de hipótese prevista constitucionalmente para o controle (art. 49, V, da CRFB).²¹

²⁰ Essas iniciativas estão aqui classificadas no espaço reservado ao controle externo pelo Poder Legislativo porque, na forma do projeto, os Conselhos estariam organizados e estruturados no âmbito do Poder Legislativo. O projeto previa, no entanto, que os Conselhos seriam compostos por uma comissão mista de deputados, senadores, representantes das agências reguladoras e da sociedade civil organizada.

²¹ Por exemplo, Brasil (2011a), relativo à Aneel, e Brasil (2016b), relativo à Anac.

No terceiro caso, encontram-se diversas iniciativas legislativas estabelecendo ou ampliando o controle *social* incidente sobre as agências reguladoras. Essa hipótese é relativamente numerosa. Em geral, as iniciativas consistem em tentativas de dar voz e representatividade aos usuários dos serviços regulados. Isso pode ser feito mediante previsão de representante dos consumidores entre os diretores da agência (BRASIL, 2012) ou ocupando a sua ouvidoria, criada no próprio projeto de lei (BRASIL, 1998). Esses exemplos de iniciativas voltadas à ampliação do controle social das agências reguladoras são ilustrativos do fato de que as categorias mencionadas neste item foram construídas com finalidade meramente didática e não são estanques ou autoexcludentes. Assim, seria possível elencar estas hipóteses de controle social dentro das categorias de *controle interno procedimental*, na medida em que estes representantes da sociedade civil atuarão dentro da própria agência.

2.4 Institucional

A categoria que denominamos “institucional” abrange três tipos de iniciativas legislativas: (i) as que propõem a criação de uma agência reguladora, (ii) as que buscam alterar a sua estrutura e (iii) as que visam à alteração da sua sede.²²

No primeiro grupo estão os diversos projetos de lei que se converteram posteriormente nas leis criadoras das agências reguladoras nacionais. A última agência a ser criada foi a Agência Nacional de Mineração (ANM), pela Medida Provisória nº 791/2017, que tramitou no Congresso Nacional e foi aprovada na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 37/2017 (BRASIL, 2017c, 2017d).

²² Há uma corrente na literatura internacional que classifica arranjos institucionais e organizacionais como instrumentos de controle político (MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987). Neste trabalho, no entanto, optou-se por atribuir a essas iniciativas uma categoria de análise própria, separada de controle.

Dois projetos de lei anteriores, de 2013 e 2016, já haviam proposto a sua criação. Entre as proposições de criação de agência que não obtiveram sucesso está a da Agência Nacional de Serviço Bancário (Ansban), que teria o objetivo de “assegurar a prestação legítima do serviço bancário” (BRASIL, 2015c, p. [2]). Também está a da Agência Nacional de Desenvolvimento de Portos e Indústria de Construção Naval, que receberia parte da competência da Antaq (BRASIL, 2005b).

No segundo grupo estão os projetos que buscaram alterar a estrutura das agências. De forma exemplificativa, podem ser citados três projetos similares que buscavam inserir na estrutura das agências reguladoras uma diretoria de meio ambiente. O objetivo era “fazer com que a questão ambiental seja uma constante preocupação na atividade fiscalizadora desempenhada pelas Agências Reguladoras, que trará, certamente, enormes benefícios para a população brasileira” (BRASIL, 2007b, p. 3).

Finalmente, há as iniciativas legislativas destinadas a alterar a sede das agências reguladoras. Quatro projetos do então deputado federal Eduardo Paes buscavam transferir as sedes da Anatel e da Aneel de Brasília para o Rio de Janeiro, sob o argumento de que nesta cidade sempre estivera “situada a inteligência” dos setores de telecomunicações e energia elétrica. Caminho inverso foi proposto pelo então deputado federal José Roberto Arruda, também em 2003, com três projetos de leis destinados a transferir a ANP e a ANS do Rio de Janeiro para Brasília. O argumento, nesse caso, era o de risco à eficiência regulatória, já que “as agências nacionais e órgãos reguladores do governo devem ter sua sede na capital do país, equidistante de pressões regionais” (BRASIL, 2003a, p. 1).

2.5 Competências/regulação

A categoria “competências/regulação” concentra mais de dois terços das iniciativas legislativas do Congresso Nacional. Foram classificadas nessa categoria todas as iniciativas que criam, ampliam, modificam ou reduzem competências normativas e fiscalizatórias de uma ou mais agências reguladoras. Além disso, proposições legislativas que criam ou alteram parâmetros e condições para o exercício de competências previamente estabelecidas às agências também foram nela inseridas.

Em essência, essas iniciativas visam definir o campo de atuação das agências reguladoras. As tentativas de intervir nos limites desse campo variam conforme o setor regulado e são constantemente revistas. Algumas iniciativas legislativas são propostas com o objetivo de ampliar o rol de competências das agências. Exemplos de proposições nesse sentido são as que atribuem competência para a agência regular a concorrência de determinado setor, como ocorre com a proposição legislativa que confere

essa competência à Anvisa (BRASIL, 2000d). Há também as iniciativas que visam ampliar o rol de bens e serviços regulados pelas agências, como a proposição legislativa que visa atribuir à Ancine competência para supervisionar a atuação do Escritório Central de Arrecadação e Distribuição de Direitos (Ecad) (BRASIL, 2011c) ou a iniciativa que confere à Anvisa a atribuição de regular a propaganda e publicidade de medicamentos (BRASIL, 2009c). Proposições legislativas que tratam de cooperação técnica entre agências e outros órgãos também se enquadram nessa categoria (BRASIL, 2001b).

Além das iniciativas que tratam de competências, existem as que estabelecem parâmetros procedimentais e substantivos para o exercício das competências das agências reguladoras. Essas iniciativas têm em comum o fato de que limitam, de alguma forma, a discricionariedade dessas entidades. No que diz respeito aos parâmetros procedimentais, o Congresso Nacional por vezes estabelece prazos para que as agências desempenhem suas funções regulatórias, como ocorre com as iniciativas que determinam prazos para a Anvisa registrar e renovar o registro de medicamento (BRASIL, 2000e). A Casa legislativa intervém também no processo administrativo sancionador das agências, estabelecendo as sanções cabíveis em caso de infrações administrativas dos agentes regulados sujeitas a sanções (BRASIL, 2004a).

Quanto aos parâmetros substantivos, o Congresso Nacional apresenta, por exemplo, propostas legislativas em que procura definir critérios para a fixação de preços de serviços regulados, como os serviços aéreos, por exemplo (BRASIL, 2006a), ou de medicamentos (BRASIL, 2015e). Em grau ainda maior, propõe iniciativas envolvendo gestão tarifária de serviços concedidos. Há, nesse sentido, projetos que estabelecem isenção ou valores diferenciados para grupos específicos de consumidores ou usuários em situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2007c).

No que diz respeito à regulação do comportamento de agentes econômicos regulados, destacam-se as proposições em que o Congresso Nacional exige, proíbe e estimula certos comportamentos de agentes econômicos regulados. Há, nesse sentido, projetos de lei que estabelecem requisitos para autorização ou registro de grupos de agentes econômicos regulados (BRASIL, 2006b). Em diversas iniciativas, propõem-se expressamente obrigações (BRASIL, 2008b), proibições (BRASIL, 2009f), restrições (BRASIL, 2000c) e estímulos (BRASIL, 2007d) ao modo de agir dos agentes econômicos regulados. Em outros, o Poder Legislativo dispensa (BRASIL, 2016e) ou autoriza (BRASIL, 2007d) o agente regulado a agir de determinada forma, limitando, assim, o poder da agência reguladora para proibir tal conduta. Há também os casos em que o Congresso decide por si próprio estabelecer as condições e os parâmetros sob os quais tais bens e serviços deverão ser realizados (BRASIL, 2010).

O Congresso Nacional propõe ainda, com alguma frequência, iniciativas que versam sobre direitos dos consumidores e usuários de serviços (BRASIL, 2017a), bem como dos próprios agentes regulados (BRASIL, 2009e).

Por fim, há também iniciativas esparsas para regular o investimento estrangeiro em setores regulados (BRASIL, 2007e), bem como projetos de lei que visam consolidar a legislação de um determinado setor (BRASIL, 2011d).

3 Iniciativas legislativas em números

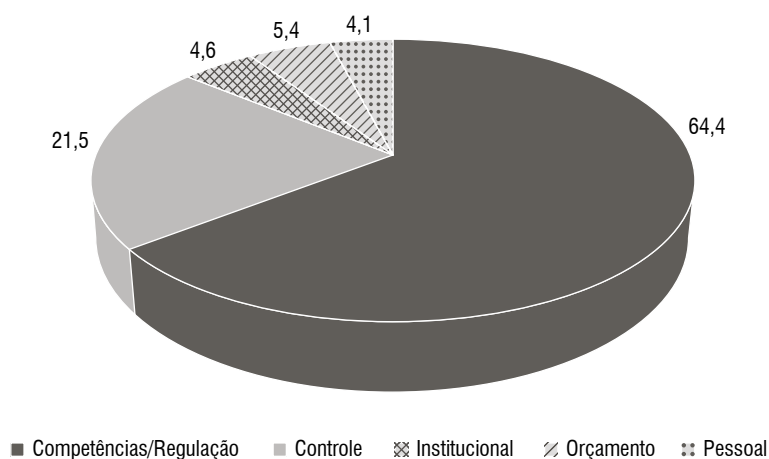
Como se observou no item anterior, os projetos de lei objeto do presente estudo foram classificados nas categorias “orçamento”, “pessoal”, “controle”, “institucional” e “competências/regulação”.

A categoria “competências/regulação” foi a que concentrou o maior número de projetos de lei (64,4%). Com efeito, das 689 iniciativas legislativas, 444 foram introduzidas com o objetivo de criar, ampliar, modificar ou reduzir as competências normativas e fiscalizatórias de uma ou mais agências reguladoras, ou de estabelecer parâmetros procedimentais e substantivos para o exercício dessas mesmas competências.

A segunda categoria mais recorrente foi a de “controle”, concentrando 21,5% das iniciativas legislativas. As categorias “institucional”, “orçamento” e “pessoal” aparecem com menor frequência, conforme se vê nos gráficos 2 e 3.

Gráfico 2

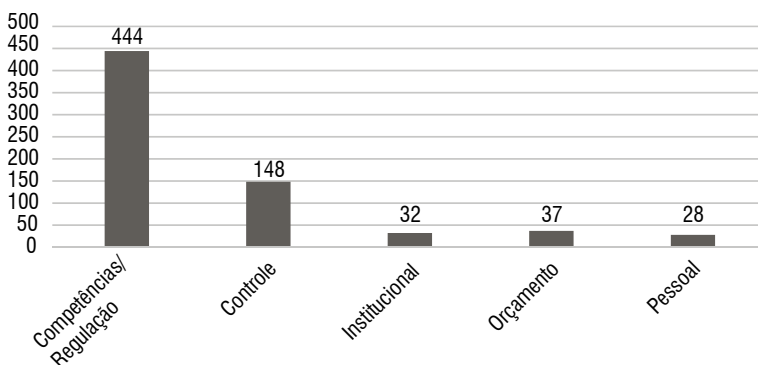
Percentual de iniciativas legislativas por categoria (%)



Fonte: elaborado pelos autores.

Gráfico 3

Iniciativas legislativas por categoria (número de casos)



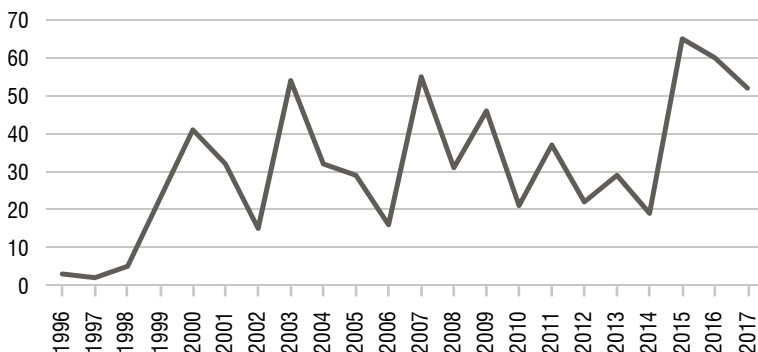
Fonte: elaborado pelos autores.

A atuação legiferante do Congresso Nacional em relação às agências reguladoras foi permanente desde a criação da primeira agência reguladora. De 1996 a 2017, não houve um ano sequer em que não fossem propostos novos projetos de lei envolvendo essas entidades.

Uma análise da distribuição dessas iniciativas legislativas no tempo permite verificar que a atuação do Congresso Nacional cresce no início dos mandatos presidenciais. Na administração de Luiz Inácio Lula da Silva (1º/1/2003-1º/1/2011) e de Dilma Vana Rousseff (1º/1/2011-31/8/2016), o primeiro ano de cada mandato foi aquele em que houve a submissão do maior número de iniciativas sobre agências reguladoras.

Gráfico 4

Iniciativas legislativas ao longo do tempo



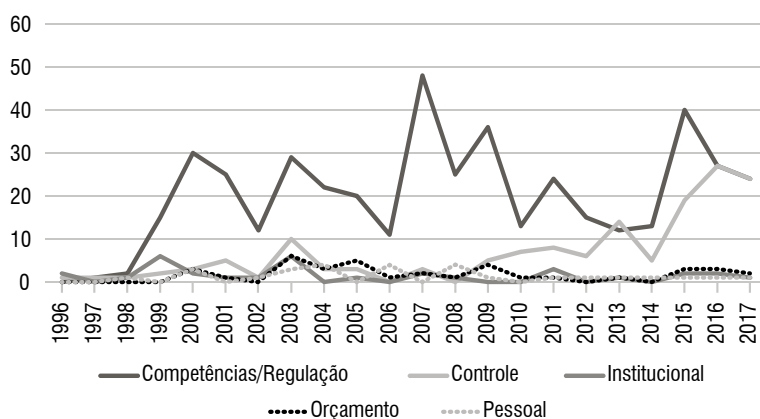
Fonte: elaborado pelos autores.

Diferentemente, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a maior concentração de projetos de lei foi no segundo ano, um ano depois da criação da Anvisa, tendo a propositura de diversos projetos de lei sido impulsionada pelos trabalhos da CPI dos Medicamentos.

As iniciativas apresentadas no início dos mandatos presidenciais concentram-se na temática “competências/regulação”, conforme se pode ver no gráfico 5. Os projetos envolvendo “controle” das agências, segunda temática mais recorrente, observam esse padrão apenas no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva e no segundo mandato de Dilma Rousseff.

Gráfico 5

Iniciativas legislativas por categoria ao longo do tempo



Fonte: elaborado pelos autores.

Verifica-se, para ambas as categorias, um crescimento expressivo no número de proposições em 2015, correspondente ao primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff. O crescimento coincidente de iniciativas legislativas sobre “competências/regulação” e “controle” em 2015 contribuiu para que fosse o ano em que houve o maior número de iniciativas legislativas sobre agências reguladoras em toda a série histórica.

O crescimento do número de iniciativas legislativas sobre “controle” em 2015 e 2016 deveu-se sobretudo à propositura de Projetos de Decreto Legislativo (PDCs), que têm por objetivo sustar atos normativos das agências reguladoras. Em 2015, 12 dos 19 projetos legislativos iniciados na Câmara eram PDCs, e o número aumentou para 23 num total de 24 projetos legislativos iniciados em 2016. Enquanto em 2015 houve uma concentração de PDCs visando sustar atos normativos da Aneel, em 2016, o uso desse instrumento legislativo voltou-se especialmente para a anulação de atos

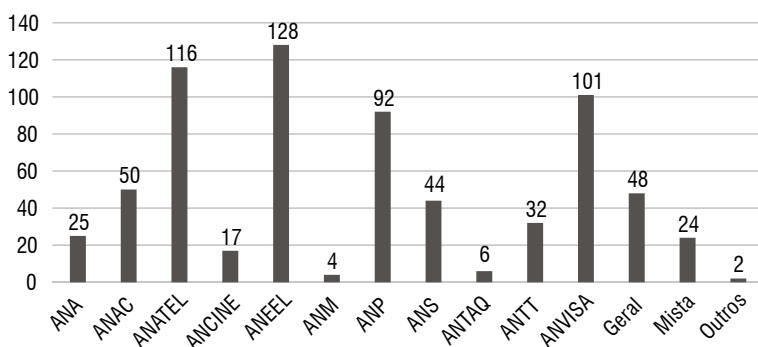
normativos da Anac. O crescimento quantitativo de PDCs ao longo do tempo merece ser destacado, pois denota que o Poder Legislativo tem ampliado o seu controle sobre as normas produzidas no âmbito das agências reguladoras, entendendo que elas estariam usurpando competências privativas do Poder Legislativo. Uma hipótese que merece ser objeto de futura investigação é se o aumento de PDCs tem alguma correlação com a observação de fenômenos que têm sido associados à redução de autonomia das agências reguladoras, como a nomeação de diretores interinos e o contingenciamento orçamentário, e se haveria razões específicas para a sua concentração em atos da Aneel e da Anac, respectivamente, em 2015 e 2016.

O gráfico 5 mostra que 2007 foi o ano que concentrou o maior número de iniciativas legislativas, somente superado por 2015. Isso se deve, sobretudo, ao grande número de iniciativas legislativas sobre “competências/regulação” apresentadas naquele ano. Das 55 iniciativas legislativas apresentadas no período, 48 tratavam de competências das agências reguladoras.

Das onze agências federais até hoje constituídas, a Aneel, Anatel, Anvisa e ANP – nessa ordem – são as agências que mais frequentemente aparecem como objeto de iniciativas legislativas. Reunidas, concentraram 63,5% das propostas examinadas.

Gráfico 6

Número de iniciativas legislativas por agência



Fonte: elaborado pelos autores.

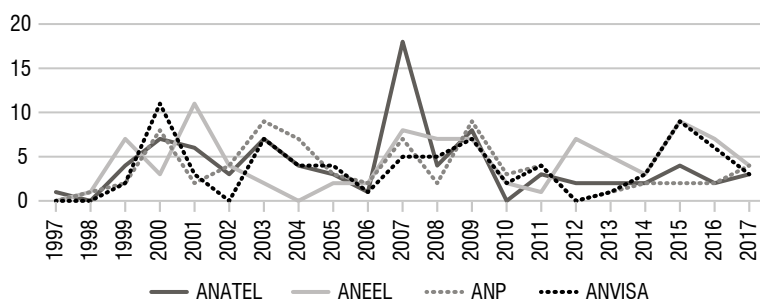
Aneel, Anatel, Anvisa e ANP são também as agências reguladoras que mais concentraram iniciativas legislativas sobre competências. Mais de 70% de todas as iniciativas enquadraram-se nessa categoria.²³

²³ De todos os projetos envolvendo essas agências, os percentuais sobre competências foram os seguintes: ANP – 80%, Anvisa – 76,2%, Anatel – 72,4% e Aneel – 71,8%.

Como já explicitado no item anterior, iniciativas legislativas que tratam de competências têm por objetivo definir o escopo de atuação das agências e os limites de sua autonomia administrativa e decisória. Restará a futuras investigações testar hipóteses sobre por que o Legislativo teria com mais frequência o ímpeto de modificar o espectro de atuação dessas agências.

Gráfico 7

Iniciativas legislativas sobre competências/regulação por agência



Fonte: elaborado pelos autores.

Há grande variação nos temas das proposições legislativas envolvendo competências. Tomando o exemplo da Anatel, 2007 foi o ano que concentrou o maior número de proposições sobre competências dessa agência. Os temas tratados nesses projetos foram variados, incluindo regulação do serviço de TV a cabo, imposição de novas obrigações às operadoras de serviço de telefonia e gestão tarifária. Por sua vez, em 2003 a ANP foi a agência que mais demandou atenção dos congressistas, com projetos de lei tratando de direitos dos consumidores de combustíveis e diversas obrigações das concessionárias de produção e comercialização de petróleo e derivados.

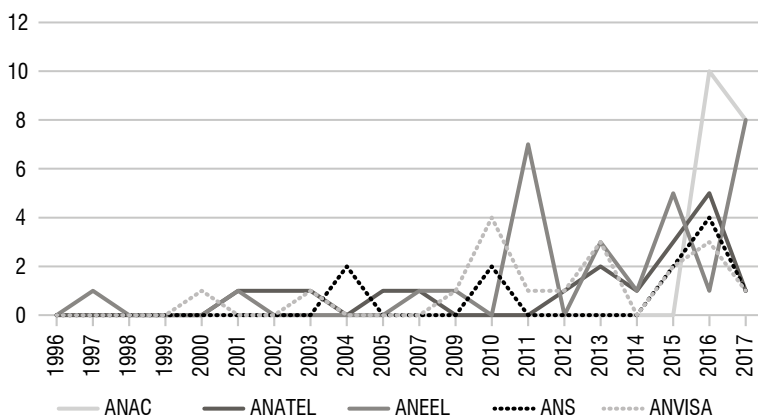
Temas conjunturais também parecem afetar o comportamento do Congresso Nacional em relação às competências das agências reguladoras. Esses projetos de lei costumam ser propostos com o objetivo de instituir políticas ou responder a crises dos setores regulados. Em 2000, ano dos trabalhos da CPI dos Medicamentos, diversos projetos de lei foram propostos, inclusive pela própria CPI, visando regular a produção e comercialização de medicamentos (BRASIL, 2000d). Em 2001, ano do programa de racionamento de energia elétrica, um número expressivo de projetos de lei sob a alçada da Aneel foi proposto pela base governista para estimular a produção de fontes alternativas de energia (BRASIL, 2001a). Em 2009, logo após a Petrobras iniciar a extração de óleo no Pré-sal, diversos projetos de lei foram propostos pela base governista para regular o tema (BRASIL, 2009d).

Quanto às iniciativas sobre controle, as agências Aneel, Anatel, Anac, Anvisa e ANS foram as mais visadas pelos congressistas.

Conforme se pode ver no gráfico 8, os anos de 2003, 2013 e de 2015 em diante foram os que concentraram maior número de iniciativas legislativas sobre “controle”. Quase dois terços das iniciativas sobre “controle” concentraram-se nesses anos.

Gráfico 8

Iniciativas legislativas sobre controle por agência



Fonte: elaborado pelos autores.

Em 2003, foram propostos três PDCs visando, cada um, anular atos normativos da Anatel, Anvisa e ANP. Além disso, em 2003 os parlamentares submeteram projetos de lei de caráter mais geral, com o objetivo de instituir instrumentos de controle a um grupo ou à totalidade das agências reguladoras. Foram propostos, nesse sentido, projetos de lei que versavam sobre limitações ao exercício profissional de diretores de agências, obrigatoriedade da realização de audiências públicas para certas matérias, deveres de prestação de contas das agências ao Congresso Nacional, exoneração de dirigentes das agências e criação de instâncias recursais para as decisões das agências. Uma hipótese para futura investigação reside em observar que o ano de 2003 marca o início do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva como chefe do Poder Executivo, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder. Tratava-se inicialmente de um governo crítico às agências reguladoras²⁴, o que pode ter suscitado um movimento tendente a um maior controle das agências pelo Poder Legislativo.

²⁴ Ver, nesse sentido, reportagens sobre o tema: Vinhas (2007) e Scolese (2002).

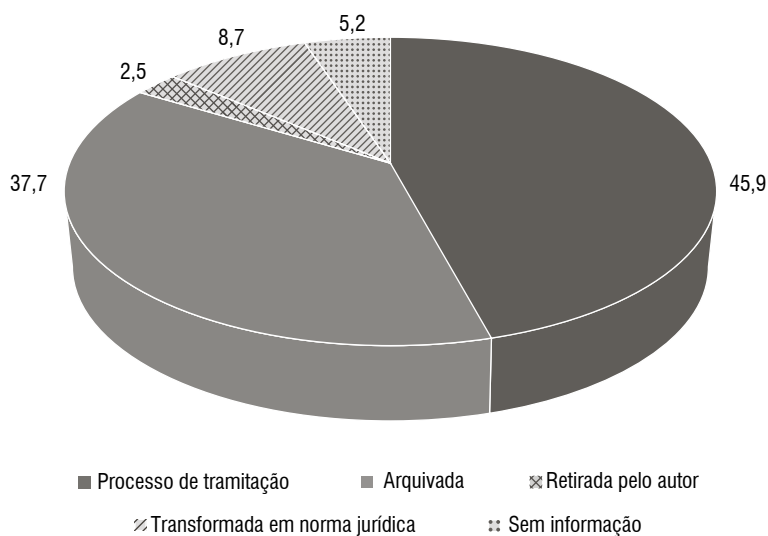
Em 2013, o Congresso Nacional apresentou oito PDCs que visavam anular atos da Aneel, Anatel, Anvisa e ANP. Naquele ano também foram propostos projetos de caráter geral versando sobre nomeação de diretores e sobre transparência, gestão, organização e controle social das agências.

De 2015 em diante, o Congresso Nacional passou a fazer uso extensivo dos PDCs para sustar atos das agências reguladoras. Foram propostos 15 PDCs em 2015, 23 em 2016 e 21 em 2017. Embora nesse período tenham sido propostos PDCs com o objetivo de sustar atos de oito agências, a Anac²⁵ e, em segundo lugar, a Aneel, foram as agências reguladoras mais visadas.

De todo o rol de iniciativas legislativas, apenas 8,7% foram transformadas em normas jurídicas; 45,9% ainda seguem tramitando, 37,7% foram arquivadas e 2,5% foram retiradas pelo autor, sendo que não foi possível identificar a situação processual de 5,2% dos projetos examinados.

Gráfico 9

Situação processual das iniciativas legislativas examinadas



Fonte: elaborado pelos autores.

Quando a situação processual das proposições legislativas é analisada por categorias, verifica-se que, até o presente momento, as iniciativas sobre “controle” são aquelas com menor propensão para se transformarem em normas jurídicas. Das 148 proposições legislativas apresentadas, apenas uma – equivalente a 0,67% das iniciativas – transformou-se em norma

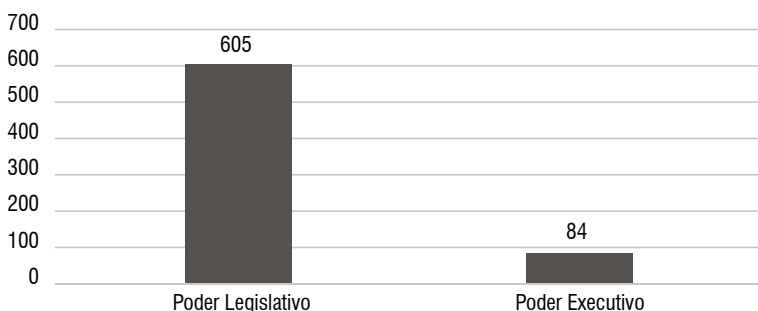
²⁵ A Resolução nº 400/2016 (BRASIL, 2016a), da Anac, que dispõe sobre condições gerais do transporte aéreo, foi o principal ato normativo impugnado.

jurídica. Esse resultado mostra que a grande maioria dos projetos legislativos que visam ampliar o controle sobre atos das agências reguladoras não tem logrado êxito. De todo modo, o crescimento recente da utilização de PDCs como instrumento de controle do Congresso Nacional pode estar apontando para uma nova era na relação entre o Poder Legislativo e as agências reguladoras, a merecer análise mais aprofundada no futuro.

O Poder Legislativo é o principal autor das proposições que versam sobre agências reguladoras. Apenas 12,2% dos projetos foram originários do Poder Executivo, conforme se verifica no gráfico 10.

Gráfico 10

Poder originário das iniciativas legislativas

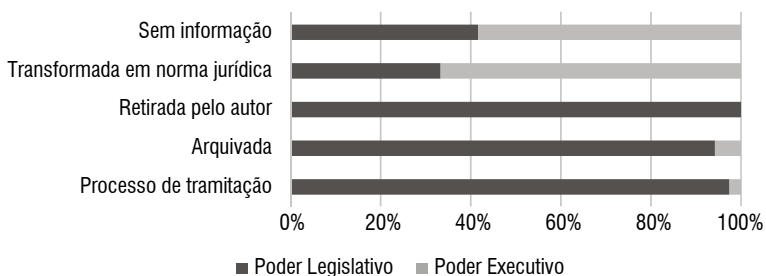


Fonte: elaborado pelos autores.

No entanto, dois terços das proposições legislativas que se transformaram em norma jurídica são originários do Executivo, conforme o gráfico 11.

Gráfico 11

Situação processual das proposições conforme o poder originário dos projetos

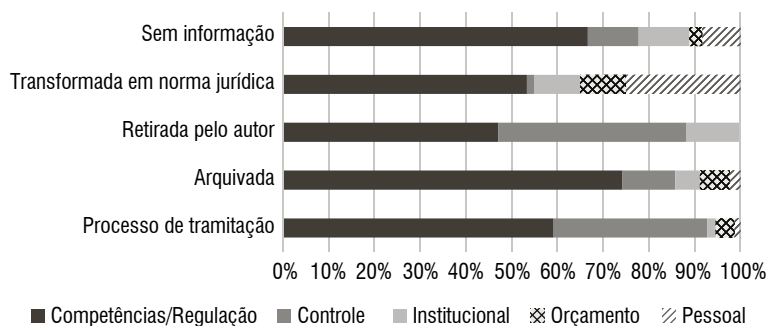


Fonte: elaborado pelos autores.

O Poder Executivo, portanto, embora seja autor de um número muito menor de proposições legislativas sobre agências reguladoras, é mais eficaz na aprovação desses projetos. Isso pode ser mais bem evidenciado quando se analisa a situação processual das iniciativas legislativas por categoria.

Gráfico 12

Situação processual por categoria



Fonte: elaborado pelos autores.

As proposições sobre “controle”, com uma exceção, foram todas propostas pelo Poder Legislativo. Como já observado, parte significativa dos projetos de lei sobre controle correspondem a tentativas do Congresso Nacional de sustar atos normativos das agências reguladoras. Dos 99 PDCs submetidos, 27 (cerca de 29%) foram arquivados ou retirados pelo autor e o restante se encontra em processo de tramitação.

Observem-se, no entanto, as iniciativas legislativas da categoria “orçamento”. Das 37 proposições legislativas submetidas à apreciação do Congresso, apenas oito (21,62%) foram iniciadas pelo Poder Executivo. No entanto, cinco dos seis projetos (83,3%) sobre “orçamento” até hoje convertidos em norma jurídica são originários do Poder Executivo.

A base parlamentar governista é autora de 64% dos projetos de lei sobre agências reguladoras, conforme se visualiza no gráfico 13²⁶.

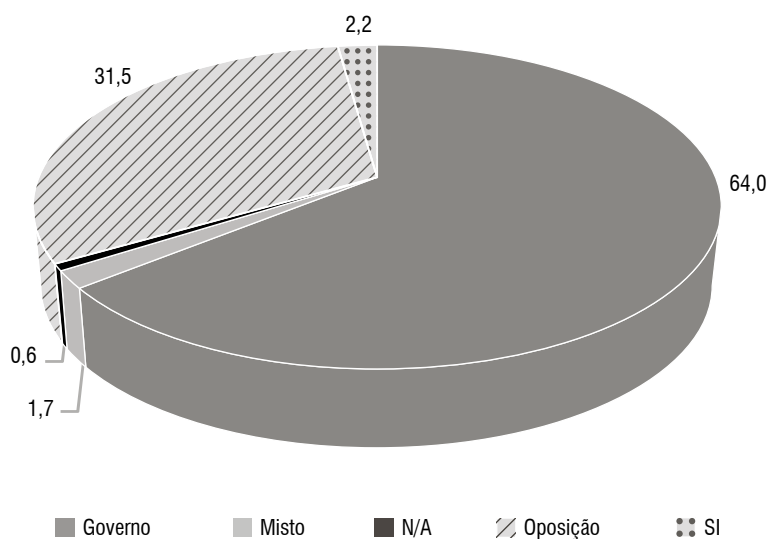
Esse número mantém-se constante em todas as categorias, exceto na categoria “pessoal”, em que 87,8% das iniciativas legislativas provém da base governista.²⁷

²⁶ A classificação dos partidos como pertencentes à coalizão de governo para todo o período considerado foi extraída de duas fontes: de 1995 a 2010, em Lameirão (2015); e, de 2011 em diante, em Pereira (2017).

²⁷ Isso se explica pelo fato de que o Poder Executivo é o principal autor dos projetos de lei da categoria pessoal.

Gráfico 13

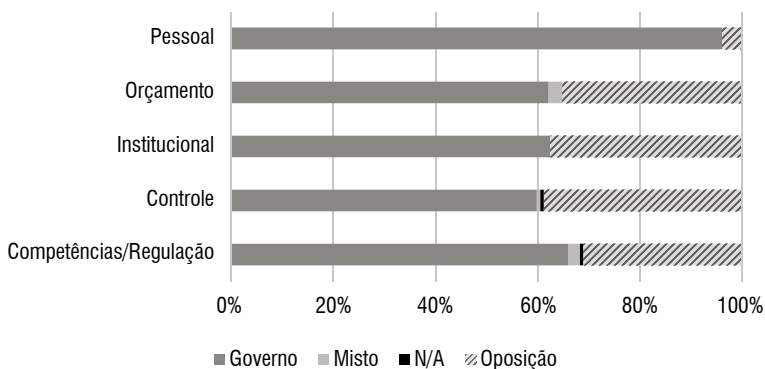
Base política das iniciativas legislativas



Fonte: elaborado pelos autores.

Gráfico 14

Base política das iniciativas legislativas por categoria

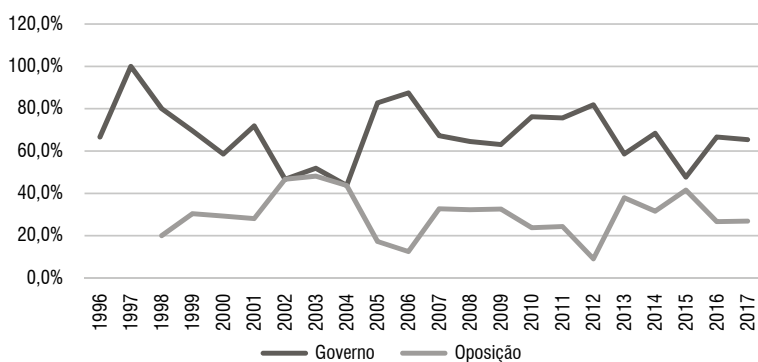


Fonte: elaborado pelos autores.

Em todos os anos, a base governista foi responsável pela propositura de, pelo menos, 50% das iniciativas legislativas propostas em cada ano. De 2005 a 2012, esse número manteve-se acima de 60%, com uma ligeira queda em 2015, primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff.

Gráfico 15

Percentual de iniciativas legislativas da base política por ano

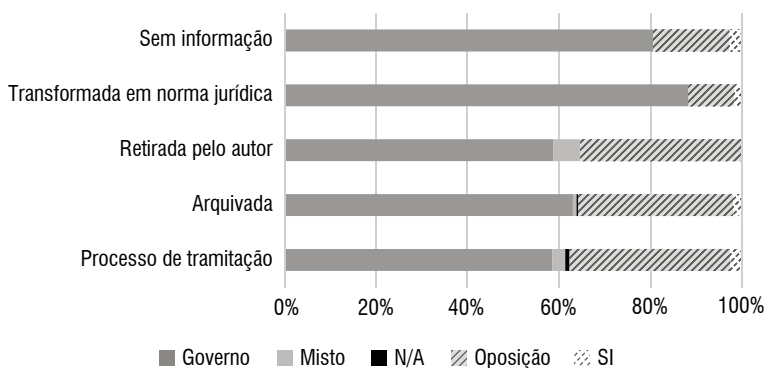


Fonte: elaborado pelos autores.

No total, 441 projetos de lei foram apresentados pela base governista, o que corresponde a 64% das iniciativas legislativas analisadas. No entanto, 88,3% dos projetos transformados em norma jurídica são da base governista, sendo esta mais eficaz no processo legislativo.

Gráfico 16

Situação processual das iniciativas legislativas por base política por autor



Fonte: elaborado pelos autores.

Considerações finais

Mais do que respostas, este artigo apresenta os resultados de uma análise exploratória que buscou colher subsídios para a descrição do

panorama do processo legislativo em âmbito federal voltado ao tema das agências reguladoras federais.

Neste estudo, foi possível confirmar a existência de um número considerável de iniciativas legislativas que buscam modificar a atuação das agências reguladoras federais, seja do ponto de vista procedimental, seja do ponto de vista substantivo. O número elevado de projetos de lei reunidos sobre as categorias “competências/regulação” e “controle”, com base na definição dessas categorias realizada pelos autores, permite confirmar isso.

O levantamento realizado também permitiu constatar que essas iniciativas legislativas, que buscam estruturar a organização e funcionamento das agências, não são estanques. Elas se modificam ao longo do tempo, intensificando-se em períodos pós-eleitorais e em situações de crise institucional ou econômico-financeira. Além disso, modificam-se em suas estratégias. A intensificação do uso do PDCs para anular atos de agências a partir de 2015 é apenas um exemplo.

Neste estudo foi possível mapear quem são os proponentes das iniciativas legislativas envolvendo agências reguladoras. Foi possível identificar também quais são as principais estratégias legislativas adotadas pelos parlamentares para disciplinar as agências.

O levantamento da situação processual das iniciativas legislativas permitiu ainda levantar hipóteses, a serem futuramente testadas, de que projetos de lei iniciados pela base parlamentar governista ou pelo Poder Executivo têm mais chance de ser aprovados. No entanto, esse desempenho parlamentar varia conforme a categoria da iniciativa legislativa, o que deverá ser mais bem explorado em estudos futuros.

Não se tem conhecimento, até a elaboração deste artigo, de estudo prévio que tenha codificado e mensurado a produção do Congresso Nacional sobre agências reguladoras. Desse modo, entende-se que a pesquisa cumpriu o seu objetivo de suprir essa lacuna, ao trazer os resultados de estudo descritivo-exploratório sobre a atuação do Congresso Nacional na estruturação das agências reguladoras. Nesse sentido, o artigo lança as bases para a construção de uma agenda de pesquisa ainda não desenvolvida no Brasil e aponta para a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre o uso estratégico dos instrumentos de controle das agências reguladoras federais.

Sobre os autores

Eduardo Jordão é doutor em Direito pela Universidade de Paris I, Paris, Île-de-France, França; docente do curso de graduação em Direito e do programa de mestrado em Direito da Regulação da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: eduardo.jordao@fgv.br

Leandro Molhano Ribeiro é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; docente do curso de graduação em Direito e do programa de mestrado em Direito da Regulação da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-mail: leandro.ribeiro@fgv.br

Natasha Schmitt Caccia Salinas é doutora em Direito pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; docente do curso de graduação em Direito e do programa de mestrado em Direito da Regulação da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-mail: natasha.salinas@fgv.br

Patrícia Regina Pinheiro Sampaio é doutora em Direito pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; docente do curso de graduação em Direito e do programa de mestrado em Direito da Regulação da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-mail: patricia.pinheiro@fgv.br

Este trabalho é um produto do projeto Regulação em Números financiado pela Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado da FGV.

Como citar este artigo

(ABNT)

JORDÃO, Eduardo; RIBEIRO, Leandro Molhano; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. A produção legislativa do Congresso Nacional sobre agências reguladoras. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 222, p. 75-107, abr./jun. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p75

(APA)

Jordão, E., Ribeiro, L. M., Salinas, N. S. C., & Sampaio, P. R. P. (2019). A produção legislativa do Congresso Nacional sobre agências reguladoras. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(222), 75-107. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p75

Referências

BIBLIOTECA virtual. *Agência Nacional de Energia Elétrica*, [Brasília, DF, 200-]. Disponível em: <http://biblioteca.aneel.gov.br/index.html>. Acesso em: 17 jan. 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. *Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. [Brasília, DF]: Agência Nacional de Aviação Civil, 2016a. Disponível em: http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Retificada.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Decreto Legislativo nº [311], de 2011*. Susta a aplicação do disposto no Art. 218 da Resolução Normativa da ANEEL nº 414, de 09.09.2010. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2011a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=889797&filename=PDC+311/2011. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Decreto Legislativo nº [576], de 2016*. Susta o Art. 13 da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016, da Agência Nacional de Aviação Civil –

ANAC. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2016b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1519184&filename=PDC+576/2016. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº [68], de 2007*. Veda o contingenciamento de dotações das agências reguladoras. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2007a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465046&filename=PLP+68/2007. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº [73], de 2011*. Inclui as despesas com combate ao uso de drogas, incluindo o tratamento de seus usuários, entre as protegidas dos contingenciamentos orçamentários na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2011b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=895925&filename=PLP+73/2011. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº [471], de 2009*. Modifica o parágrafo 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2009a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=649211&filename=PLP+471/2009. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei da Câmara, de 2003*. Dispõe sobre a sede da Agência Nacional do Petróleo – ANP e da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2003a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=163738. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei de Conversão nº 16, de 2005*. Abre, em favor da Presidência da República, dos Ministérios dos Transportes, da Cultura e do Planejamento, Orçamento e Gestão e de Encargos Financeiros da União, crédito extraordinário no valor global de R\$ 393.323.000,00, para os fins que especifica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=317437&filename=PLV+16/2005+%3D%3E+MPV+245/2005. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [845], de 2015*. Altera a Lei nº 12.587, de 2012, e a Lei nº 10.233, de 2001, para tratar da informação ao usuário sobre a composição tarifária dos serviços de as passagens do transporte. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2015a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1311483&filename=PL+845/2015. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [906], de 2007*. 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. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2007b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=455355&filename=PL+906/2007. Acesso em: 11 fev. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [1.178], de 2007*. Cria benefícios sobre tarifas dos serviços públicos de energia elétrica, de água e de telefonia, para consumidores de baixa renda a desempregados, enfermos e dá outras providências. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2007c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=464630&filename=PL+1178/2007. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [1.539], de 2015*. Estabelece a obrigatoriedade de realização de Análise de Impacto Regulatório – AIR pelas Agências Reguladoras no âmbito da Administração Federal. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2015b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1334093&filename=PL+1539/2015. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [1.601], de 2011*. Modifica a natureza jurídica do escritório central de arrecadação e distribuição de direitos de que trata o art. 99 da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2011c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=889231&filename=PL+1601/2011. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [1.666], de 2003*. Altera a Lei nº 9.782, de 1999, para estabelecer valor da taxa de fiscalização de vigilância sanitária nos casos que específica. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2003b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=153621&filename=PL+1666/2003. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [1.721], de 2007*. Estimula a adição de ácido fólico na produção de pães. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2007d. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=489092&filename=PL+1721/2007. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [1.760], de 2007*. Altera dispositivos da Lei nº 7.565, de 1986, e da Lei nº 11.182, de 2005, para extinguir a limitação à participação do capital estrangeiro nas empresas concessionárias de serviços públicos de transporte aéreo. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2007e. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=490953&filename=PL+1760/2007. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [2.006], de 2011*. Consolida a legislação brasileira de telecomunicações e de radiodifusão. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2011d. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=907275&filename=PL+2006/2011. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [2.057], de 2003*. Altera dispositivos das Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996; nº 9.472 de 16 de julho de 1997; nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 e nº 9.961 de 28 de janeiro de 2000. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2003c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=166550&filename=PL+2057/2003. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 2.315, de 2000*. Torna obrigatória a realização de audiências públicas sobre os aumentos propostos nas tarifas ou preços praticados pelas empresas prestadoras de serviços públicos antes que os mesmos sejam autorizados pelas respectivas agências reguladoras setoriais e dá outras providências. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2000a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17943>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [2.450], de 2003*. Institui taxas de autorização, registro e fiscalização relativas às atividades integrantes da indústria do petróleo e às atividades integrantes do abastecimento nacional de combustíveis. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2003d. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=179359&filename=PL+2450/2003. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [2.594], de 2003*. 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. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2003e. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=184318&filename=PL+2594/2003. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [2.670], de 2015*. Institui a Agência Nacional de Serviços Bancário – ANSBAN, nos termos que requer. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2015c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1373578&filename=PL+2670/2015. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [2.811], de 2011*. Altera o art. 3º e revoga o art. 13 e o art. 16, todos da 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 [...]. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2011e. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=945242&filename=PL+2811/2011. Acesso em: 11 fev. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.860, de 1997*. Dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que “institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências”. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF,

ano 52, n. 77, p. 11.908-11.909, 9 maio 1997. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09MAI1997.pdf#page=36>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [3.041], de 2015*. Acrescenta parágrafo ao artigo 3º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, para destinar valores de multas e outras fontes de receita do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações [...]. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2015d. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=74C4FD2A8A99B8947B92E7D839A5010F.proposicoesWebExterno2?codteor=1387647&filename=PL+3041/2015. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 3.156, de 2000*. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano 55, n. 99, p. 29.441-29.444, 2 jun. 2000c. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02JUN2000.pdf#page=35>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.320, de 2000*. Altera dispositivos da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2000d. Disponível em: [http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=3320&intAnoProp=2000&intParteProp=1#/.](http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=3320&intAnoProp=2000&intParteProp=1#/) Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.325, de 2000*. Dispõe sobre o prazo de pronunciamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária às solicitações de registros de medicamentos genéricos. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2000e. Disponível em: [http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=3325&intAnoProp=2000&intParteProp=1#/.](http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=3325&intAnoProp=2000&intParteProp=1#/) Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [3.811], de 2015*. Altera a Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, para coibir a prática de preços abusivos de combustíveis. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2015e. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1419577&filename=PL+3811/2015. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei [nº 3.946, de 2008]*. Cria cargos no Quadro de Pessoal Permanente da Agência Nacional de Cinema – ANCINE, de que trata a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. Brasília, DF: [Câmara dos Deputados], 2008a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=595186&filename=PL+3946/2008. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [4.030], de 2012*. Estabelece que uma das vagas da diretoria da ANEEL, ANATEL, ANP, ANAC e ANS será preenchida por representante dos consumidores. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=999616&filename=PL+4030/2012. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [4.113], de 2015*. Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que “dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde” e a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, que “cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências” [...]. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2015f. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1425353&filename=PL+4113/2015. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 4.285, de 1998*. Dispõe sobre a criação da figura do ouvidor, como representante dos consumidores junto à ANEEL e a ANATEL, e dá outras providências. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=220291>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [4.301], de 2004*. Dispõe sobre o selo de qualidade de combustíveis e sobre penalidades para os revendedores varejistas que

comercializarem combustíveis automotivos adulterados. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2004a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=246279&filename=PL+4301/2004. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [4.393], de 2008*. Dispõe sobre a obrigatoriedade de ressarcimento das operadoras de planos de saúde ao Sistema Único de Saúde e dá outras providências. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2008b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=618742&filename=PL+4393/2008. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [4.560], de 2004*. Autoriza as Agências Reguladoras a remunerar os Conselhos de Consumidores pertinentes às suas áreas de atuação nas condições que especifica. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2004b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=256385&filename=PL+4560/2004. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [4.708], de 2016*. Estabelece rubricas orçamentárias próprias para as agências reguladoras federais, distintas das dos ministérios aos quais estão vinculadas. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2016c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1442219&filename=PL+4708/2016. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [5.086], de 2005*. Dispõe sobre o aprimoramento dos portos para incremento do comércio exterior e sobre a exportação no âmbito da indústria de construção naval, cria a Agência Nacional de Desenvolvimento de Portos e Indústria de Construção Naval e dá outras providências. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2005b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=298192&filename=PL+5086/2005. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 5.210, de 2001*. Cria o Programa de Incentivos a Energias Renováveis – Pier, e dá outras providências. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2001a. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=5210&intAnoProp=2001&intParteProp=1#. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [5.514], de 2009*. Dispõe sobre o incentivo a energias limpas e renováveis, objetivando fomentar e integrar as regiões brasileiras no mercado de energias limpas, proporcionando o incentivo a investimentos e coeficientes na geração de energia. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2009b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=668403&filename=PL+5514/2009. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [5.729], de 2009*. Acrescenta parágrafo ao art. 7º da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal [...]. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2009c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=676658&filename=PL+5729/2009. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [5.737], de 2013*. Acrescenta o art. 5º-A à Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, dispondo sobre a nomeação de membros do Conselho Diretor ou Diretoria de agências reguladoras federais. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2013a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1097516&filename=PL+5737/2013. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [5.810], de 2013*. Dispõe sobre a transparência na tomada de decisão no âmbito das agências reguladoras. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2013b. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1101985&filename=PL+5810/2013. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [5.825], de 2013*. Cria os Conselhos de Julgamento de Recursos interpostos contra decisões das Agências Reguladoras, e dá outras providências. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2013c. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1101985&filename=PL+5825/2013. Acesso em: 17 jan. 2019.

gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1102952&filename=PL+5825/2013. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei [nº 5.865, de 2016]*. Altera a remuneração de servidores públicos, estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho às aposentadorias e pensões e dá outras providências. Brasília, DF: [Câmara dos Deputados], 2016d. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1479178&filename=PL+5865/2016. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 5.919, de 2001*. Dispõe sobre o repasse de recursos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária para as Universidades mediante convênios de cooperação técnica. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2001b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=5919&intAnoProp=2001&intParteProp=1#/>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei [nº 5.938, de 2009]*. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas [...]. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2009d. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=686063&filename=PL+5938/2009. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.987, de 2001. Substitui parágrafo do artigo 9º da Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000 que “Dispõe sobre a Criação da Agência Nacional de Água – ANA”. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano 57, n. 29, p. 11.676-11.677, 2 abr. 2002. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02ABR2002.pdf#page=78>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 5.988, de 2001*. Altera redação do Art. 31 da Lei nº 9.472, de 1997 que “Dispõe sobre a Organização dos Serviços de Telecomunicações”. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2001c. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=42545>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [5.994], de 2016*. Altera a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que “define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências”, para fixar os requisitos a serem observados para a dispensa de registro [...]. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2016e. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1482190&filename=PL+5994/2016. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [6.263], de 2009*. Revoga os dispositivos da Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2009e. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=705142&filename=PL+6263/2009. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 6.388, de 2009*. Dispõe sobre proibição de utilização de substância tóxica que especifica, na confecção de garrafas e copos descartáveis de plástico, fora dos limites estabelecidos, e dá outras providências. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2009f. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1273258&filename=PL+6388/2009. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [7.395], de 2006*. Define critérios para fixação dos valores das passagens áreas nacionais. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2006a. Disponível em: https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=412727&filename=PL+7395/2006. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *[Projeto de Lei nº 7.419, de 2006]*. Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2006b. Disponível em: https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FC56ACA9FE97CD76EACE6F1D470A0280.proposicoesWebExterno2?codteor=413919&filename=PL+7419/2006. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº [8.961], de 2017*. Altera o art. 49 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para regular o

exercício do direito de arrependimento na contratação de serviços de transporte aéreo de passageiros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1614517&filename=PL+8961/2017. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2017b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. *Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996*. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. *Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000*. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007f]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9986.htm. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. *Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004*. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016f]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.871.htm. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. *Medida Provisória nº 791, de 25 de julho de 2017*. Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv791.htm. Acesso em: 14 jan. 2019.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei de Conversão nº 37, de 2017*. Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral. [Brasília, DF: Senado Federal], 2017d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7240639&disposition=inline>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Senado Federal. [*Projeto de Lei do Senado nº 8.218, de 2014*]. Altera o art. 8º da 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 estender, de 4 (quatro) meses para 6 (seis) meses, o período de quarentena a que está sujeito o ex-dirigente de agência reguladora. Brasília, DF: Senado Federal, 2014. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1291907&filename=PL+8218/2014. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei 7.173, de 2010*. Altera a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, que “dispõe sobre o transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração e revoga a Lei nº 6.813, de 10 de julho de 1980” [...]. [Brasília, DF]: Senado Federal, 2010. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=758560&filename=PL+7173/2010. Acesso em: 16 jan. 2019.

CHAFETZ, Josh. *Congress's Constitution: legislative authority and the separation of powers*. New Haven: Yale University Press, 2017.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Autonomia financeira das agências reguladoras dos setores de infraestrutura no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura, 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18341/autonomia-financeira-das-agencias-reguladoras-dos-setores-de-infraestrutura-no-brasil-2016%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 jan. 2019.

GUERRA, Sérgio; SAMPAIO, Patrícia (org.). *Autonomia financeira das agências reguladoras*. Curitiba: Juruá, 2016.

HANCHER, L.; MORAN, M. Organizing regulatory space. In: BALDWIN, Robert; SCOTT, Colin; HOOD, Christopher (org.). *A reader on regulation*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1998. p. 148-172.

JORDÃO, Eduardo; RIBEIRO, Maurício Portugal. Como desestruturar uma agência reguladora em 3 passos simples. *Jota*, [São Paulo], 1^o nov. 2016. Disponível em: https://www.jota.info/?pagename=paywall&redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/como-desestruturar-uma-agencia-reguladora-em-3-passos-simples-01112016. Acesso em: 17 jan. 2019.

LAMEIRÃO, Camila Romero. *O papel da presidência na gestão da coordenação política governamental: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010)*. Brasília, DF: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, v. 2.041). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2041.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

MCCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, [Oxford, UK], v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987. Disponível em: http://mccubbins.us/mccubbins_files/AdministrativeProceduresInstrumentsPoliticalControl.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

MCGARITY, Thomas O. Some thoughts on “deossifying” the rulemaking process. *Duke Law Journal*, [Durham, NC], v. 41, p. 1.385-1.462, 1992. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3189&context=dlj>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. The courts and the ossification of rulemaking: a response to professor Seidenfeld. *Texas Law Review*, [Austin, TX], v. 75, p. 525-558, 1997.

PEREIRA, Celina. *Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23942/1/2017_CelinaPereira.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

PESQUISA avançada. *Câmara dos Deputados*, [Brasília, DF, 200-]. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 17 jan. 2019.

PIERCE JUNIOR, Richard. Seven ways to deossify agency rulemaking. *Administrative Law Review*, [Chicago], v. 47, n. 1, p. 59-95, 1995. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/40709769?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 17 jan. 2019.

RESOLUÇÕES da Anatel. *Agência Nacional de Telecomunicações*, [Brasília, DF, 200-]. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/>. Acesso em: 17 jan. 2019.

SALAMA, Bruno Meyerhof; BARRIONUEVO, Arthur (coord.). *Processo de nomeação de dirigentes de agências reguladoras: uma análise descritiva*. [São Paulo]: FGV Direito SP, 2016. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/GRP_arquivos/sumario_executivo_grp_-_pep_01.pdf. Acesso em: 17 jan. 2019.

SCOLESE, Eduardo. PT quer diminuir poder de agências reguladoras do setor de transportes. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 9 dez. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0912200207.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

VINHAS, Guilherme. O presidente e as agências reguladoras. *Estadão*, [São Paulo], 7 jul. 2007. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-presidente-e-as-agencias-reguladoras,26179>. Acesso em: 17 jan. 2019.

XAVIER, Erison Honda. Estudo sobre a autonomia financeira e orçamentária da Agência Nacional de Energia Elétrica, analisada a partir do contingenciamento e da vinculação de despesas no orçamento público federal no período compreendido entre 2000 e 2009. *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, DF, n. 11, p. 113-135, dez. 2011. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos-gerais/arquivo.2014-05-21.1470162729>. Acesso em: 17 jan. 2019.