

PROPOSTAS DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), reunidos no *Curso Regulação e Defesa do Consumidor*, promovido pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e pela Casa Civil, no âmbito do Pro-Reg (Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação), apresentam as seguintes contribuições ao Projeto de Lei 2.057/2003, que dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras.

1. ART. 5º, CAPUT

Redação atual:

Art. 5º As Agências Reguladoras deverão indicar os pressupostos de fato e de direito que determinem suas decisões.

Redação sugerida:

Art. 5º As Agências Reguladoras deverão indicar os pressupostos de fato e de direito que determinem suas decisões, **assegurando a publicidade, motivação e fundamento de todos os seus atos.**

Justificativa: Observa-se, nos procedimentos adotados pelas Agências Reguladoras, uma disparidade no que diz respeito ao cumprimento dos princípios da publicidade e da eficiência, insertos no artigo 37 da Constituição Federal.

Algumas Agências Reguladoras, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), já têm práticas avançadas nesse sentido, demonstrando-se a viabilidade da execução dessa proposta.

Além disso, tal dispositivo vai ao encontro das propostas de inclusão da análise de impacto regulatório apontadas pelo relatório da OCDE sobre o sistema regulatório brasileiro¹.

2. ART. 6º, PARÁGRAFOS § 2º E § 3º

Redação atual:

§ 2º É facultado à Agência Reguladora adotar processo de delegação interna de decisão, assegurado ao Conselho Diretor o direito de reexame das decisões delegadas, na forma do § 3º.

1 In OCDE. **Relatório sobre a reforma regulatória – Brasil – Fortalecendo a governança para o crescimento.** Disponível em www.regulacao.gov.br.

§ 3º Dos atos praticados no âmbito da Agência Reguladora no que diz respeito à regulação setorial específica caberá, em última instância, recurso ao Conselho Diretor, desde que interposto por interessado, ou por membro do Conselho Diretor, dentro do prazo de quinze dias úteis após a publicação, salvo na existência de prazo diverso estabelecido em lei específica.

Redação sugerida: alteração do §2º, conforme abaixo, e supressão do §3º

§ 2º É facultado à Agência Reguladora adotar processo de delegação interna de decisão, assegurado ao Conselho Diretor o direito de reexame das decisões delegadas, na forma do **artigo 56 da Lei 9.784/99**.

Justificativa:

Já existe previsão legal, no art. 56 da Lei 9.784/99, que garante ao jurisdicionado o recurso de decisões tomadas no âmbito do processo administrativo a instâncias superiores. Cabe às Agências Reguladoras, assim como fazem outros órgãos da administração pública, disciplinar qual o órgão interno responsável pelo julgamento de tais recursos.

Estender a possibilidade de recurso ao Conselho Diretor a todos os atores, em todos os casos, pode resultar em paralisação da atuação decisória desses órgãos. Haverá recurso, por exemplo, contra todas as multas impostas em casos de descumprimento dos deveres legais pelos agentes regulados. Um exemplo do quanto isso é maléfico para o processo regulatório é verificável na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), na qual o Conselho Diretor é a terceira instância recursal contra medidas impostas em processos fiscalizatórios.

3. ART. 8º , § 1º

Redação atual:

§ 1º o período de consulta pública terá início sete dias úteis após a publicação de despacho motivado no Diário Oficial da União e terá a duração mínima de trinta dias úteis, ressalvada a exigência de prazos diferentes decorrentes de leis específicas, acordos ou tratados internacionais, e nas hipóteses de atendimento de necessidades da saúde pública, ou de segurança da sociedade e do Estado, devidamente justificadas.

Redação sugerida:

§ 1º o período de consulta pública terá início sete dias úteis após a publicação de despacho motivado no Diário Oficial da União e terá a duração mínima de **quarenta e cinco dias úteis, observada a complexidade do tema em discussão, podendo este prazo ser estendido por igual período, de forma a garantir a efetiva participação**, ressalvada a exigência de prazos diferentes decorrentes de leis específicas, acordos ou tratados internacionais, e nas hipóteses de atendimento de necessidades da saúde pública, ou de segurança da sociedade e do Estado, devidamente justificadas.

Justificativa:

A experiência tem mostrado que os prazos atualmente fixados são exíguos e não garantem a participação efetiva da sociedade, especialmente em questões de alta complexidade. A mudança sugerida também vai ao encontro das propostas de inclusão da análise de impacto regulatório apontadas pelo relatório da OCDE sobre o sistema regulatório brasileiro² e permitirá um melhor aproveitamento do apoio técnico às associações previsto no art. 8º, § 7º.

4. ART. 8º, § 3º

Redação atual:

§ 3º As críticas e sugestões encaminhadas pelos interessados, no prazo da consulta pública, inclusive se for o caso a manifestação do órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda, no âmbito do § 4º do art. 26, deverão ser disponibilizadas na sede e no sítio da Agência Reguladora, na Internet, até dez dias úteis após o seu recebimento, devendo permanecer disponíveis na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

Redação sugerida:

§ 3º As críticas e sugestões encaminhadas pelos interessados, no prazo da consulta pública, inclusive se for o caso a manifestação do órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda, no âmbito do § 4º do art. 26, **e dos órgãos de defesa do consumidor**, deverão ser disponibilizadas na sede e no sítio da Agência Reguladora, na Internet, até dez dias úteis após o seu recebimento, devendo permanecer disponíveis na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

Justificativa: O texto da lei já prevê a integração das Agências Reguladoras com os órgãos de defesa do consumidor. A proposta acima harmoniza o parágrafo com os demais dispositivos do projeto de lei, assim como garante maior transparência no processo de discussão da regulamentação setorial.

5. ART. 8º, § 4º

Redação atual:

§ 4º O posicionamento da Agência Reguladora sobre as críticas ou contribuições apresentadas no processo de consulta pública, inclusive se for o caso, sobre a manifestação do órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda no âmbito do § 4º do art. 26, deverá ser disponibilizado na sede e

2 In OCDE. **Relatório sobre a reforma regulatória – Brasil – Fortalecendo a governança para o crescimento**. Disponível em www.regulacao.gov.br.

no sítio da Agência Reguladora, na Internet, até trinta dias úteis após a reunião do Conselho Diretor para deliberação sobre a matéria, devendo permanecer disponível na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

Redação sugerida:

§ 4º O posicionamento da Agência Reguladora sobre as críticas ou contribuições apresentadas no processo de consulta pública, inclusive se for o caso, sobre a manifestação do órgão de defesa da concorrência do Ministério da Fazenda no âmbito do § 4º do art. 26 e dos órgãos de defesa do consumidor, observado o art. 5º, deverá ser disponibilizado na sede e no sítio da Agência Reguladora, na Internet, até trinta dias úteis após a reunião do Conselho Diretor para deliberação sobre a matéria, devendo permanecer disponível na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

Justificativa: O texto da lei já prevê a integração das Agências Reguladoras com os órgãos de defesa do consumidor. A proposta acima harmoniza o parágrafo com os demais dispositivos do projeto de lei, assim como garante maior transparência no processo de discussão da regulamentação setorial.

6. ART. 8º, § 5º

Redação atual:

§ 5º As Agências Reguladoras deverão estabelecer, nos regimentos próprios, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

Redação sugerida: supressão.

Justificativa: A disposição acima atenta contra o espírito do projeto de lei, que visa dar uniformidade aos processos e procedimentos das Agências Reguladoras. Ao determinar que cada agência estabelecerá seu procedimento de consulta pública em seu regimento interno, a lei aumenta a possibilidade de fragmentação dos processos de consulta pública, e consequente diminuição da transparência.

7. ART. 8º, § 6º

Redação atual:

§ 6º É assegurado ao conjunto das associações constituídas há pelo menos três anos, nos termos da lei civil, que incluam, entre suas finalidades, a proteção do usuário de serviços públicos ou ao consumidor, à ordem econômica ou à livre concorrência, a defesa do meio ambiente ou a defesa dos recursos hídricos, cadastradas previamente junto à agência reguladora, o direito de receber o apoio técnico de até três especialistas com notórios conhecimentos na matéria objeto da consulta pública, que acompanharão o processo e darão assessoramento qualificado ao conjunto das entidades e seus associados.

Redação sugerida:

§ 6º É assegurado ao conjunto das associações constituídas há pelo menos **um ano**, nos termos da lei civil, que incluam, entre suas finalidades, a proteção do usuário de serviços públicos ou ao consumidor, à ordem econômica ou à livre concorrência, a defesa do meio ambiente ou a defesa dos recursos hídricos, cadastradas previamente junto à agência reguladora, o direito de receber o apoio técnico de até três especialistas com notórios conhecimentos na matéria objeto da consulta pública, que acompanharão o processo e darão assessoramento qualificado ao conjunto das entidades e seus associados.

Justificativa: A mudança sugerida visa harmonizar o projeto de lei com a Lei de Ações Cíveis Públicas (Lei 7.347/85).

8. ART. 9º, CAPUT

Redação atual:

Art. 9º As Agências Reguladoras, por decisão colegiada, poderão realizar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

Redação sugerida:

Art. 9º As Agências Reguladoras, por decisão colegiada, **deverão** realizar audiência pública para formação de juízo e tomada de decisão sobre matéria considerada relevante.

Justificativa: O processo de audiência pública é de fundamental relevância para garantia da participação social. Assim sendo, a sua realização na discussão de assuntos relevantes para a sociedade deve ser obrigatória.

9. ART. 9º, § 2º

Redação atual:

§ 2º As Agências Reguladoras deverão disponibilizar, em local especificado e em seu sítio na Internet, em até quinze dias úteis antes de seu início, os estudos, os dados e o material técnico utilizado como embasamento para as propostas colocadas em audiência pública, ressalvados aqueles que possuam caráter sigiloso.

Redação sugerida:

§ 2º As Agências Reguladoras deverão disponibilizar, em local especificado e em seu sítio na Internet, em até **trinta** dias úteis antes de seu início, os estudos, os dados e o material técnico utilizado como embasamento para as propostas colocadas em audiência pública, ressalvados aqueles que possuam caráter sigiloso.

Justificativa: A experiência tem mostrado que os prazos atualmente fixados são exíguos e não garantem a participação efetiva da sociedade, especialmente em questões de alta complexidade. A mudança sugerida também vai ao encontro das propostas de inclusão da análise de impacto regulatório apontadas pelo relatório da OCDE sobre o sistema regulatório brasileiro³ e permitirá um melhor aproveitamento do apoio técnico às associações previsto no art. 8º, § 7º.

10. ART. 9º, § 3º

Redação atual:

§ 3º As Agências Reguladoras deverão estabelecer, nos regimentos próprios, os procedimentos a serem observados nas audiências públicas.

Redação sugerida: Supressão.

Justificativa: A disposição acima atenta contra o espírito do projeto de lei, que visa dar uniformidade aos processos e procedimentos das Agências Reguladoras. Ao determinar que cada agência estabelecerá seu procedimento de consulta pública em seu regimento interno, a lei aumenta a possibilidade de fragmentação dos processos de consulta pública, e conseqüente diminuição da transparência.

11. ART. 12

Redação atual:

Art. 12. Na ausência de prazos fixados em leis específicas ou nos respectivos regimentos internos, as Agências Reguladoras deverão decidir as matérias submetidas à sua apreciação no prazo de trinta dias úteis, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Redação sugerida:

Art. 12. Na ausência de prazos fixados em leis específicas ou nos respectivos regimentos internos, as Agências Reguladoras deverão decidir as matérias submetidas à sua apreciação no prazo de trinta dias úteis, salvo **uma única** prorrogação por igual período, **desde que** expressamente motivada.

Justificativa: A prorrogação por prazo indeterminado pode gerar um processo de não-decisão *ad infinitum*, o que afeta a estabilidade regulatória e atenta contra a segurança jurídica para consumidores e outros agentes econômicos.

12. ART.13, PARÁGRAFO ÚNICO

3 In OCDE. **Relatório sobre a reforma regulatória – Brasil – Fortalecendo a governança para o crescimento.** Disponível em www.regulacao.gov.br.

Redação atual:

Parágrafo único. O Tribunal de Contas não se pronunciará sobre a discricionariedade das escolhas regulatórias das Agências Reguladoras.

Redação sugerida: Supressão do Parágrafo Único

Justificativa: É fundamental manter-se no projeto de lei a previsão que coloca o Tribunal de Contas da União (TCU) como um dos entes responsáveis pelo controle externo das agências.

O parágrafo único é INCONSTITUCIONAL, por ferir o artigo 71 da Carta Magna, segundo o qual se extrai, dentre as funções do TCU, a função fiscalizatória. Tem-se por essa função a competência para realizar, mediante auditorias e inspeções, fiscalizações de natureza contábil, patrimonial, orçamentária, financeira e operacional nas unidades administrativas dos Poderes da República.

A atividade de fiscalização do TCU sobre as agências contribui para a construção de um cenário de transparência e legitimidade da atuação regulatória das agências.

13. CAPÍTULO V

Redação atual:

DA ARTICULAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS COM OS ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR E DO MEIO AMBIENTE

Art. 31. No exercício de suas atribuições, e em articulação com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC e com o órgão de defesa do consumidor do Ministério da Justiça, incumbe às Agências Reguladoras zelar pelo cumprimento da legislação de defesa do consumidor, monitorando e acompanhando as práticas de mercado dos agentes do setor regulado.

§ 1º As Agências Reguladoras deverão se articular com os órgãos e entidades integrantes do SNDC, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor e do usuário de serviço público no âmbito de sua esfera de atuação.

§ 2º As Agências Reguladoras poderão firmar convênios com os órgãos e entidades integrantes do SNDC para colaboração mútua, sendo vedada a delegação de competências que tenham sido a elas atribuídas por lei específica de proteção e defesa do consumidor no âmbito do setor regulado.

§ 3º As Agências Reguladoras e o órgão de defesa do consumidor do Ministério da Justiça instituirão sistema de notificação recíproca de denúncias de práticas que violem os direitos dos consumidores por agentes de setores regulados que chegarem ao seu conhecimento.

§ 4º Os órgãos componentes do SBDC deverão notificar a agência reguladora competente quanto ao teor

da decisão que aplicar sanção por infração das normas de defesa do consumidor cometidas por agente do setor regulado, no prazo máximo de cinco dias úteis após a publicação da respectiva decisão, para que a agência adote as providências legais de sua alçada.

Art. 32. Para o cumprimento do disposto nesta Lei, as Agências Reguladoras ficam autorizadas a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, Termo de Ajustamento de Conduta com pessoas físicas ou jurídicas sujeitos à sua competência regulatória.

§ 1º Enquanto perdurar a vigência do correspondente Termo de Ajustamento de Conduta, ficarão suspensas, em relação aos fatos que deram causa à celebração do instrumento, a aplicação de sanções administrativas contra a pessoa física ou jurídica que o houver firmado.

§ 2º A celebração do Termo de Ajustamento de Conduta de que trata este artigo não impede a execução de eventuais multas aplicadas antes da protocolização do seu requerimento.

§ 3º A Agência Reguladora deverá ser sempre ouvida previamente à celebração de Termo de Ajustamento de Conduta a que se refere o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho 1985, quando não for celebrado pela própria Agência Reguladora e envolver agente econômico e matéria de natureza regulatória sujeita à sua competência.

Art. 33. As Agências Reguladoras poderão se articular com os órgãos de defesa do meio ambiente mediante a celebração de convênios e acordos de cooperação visando ao intercâmbio de informações, à padronização de exigências e procedimentos, à celeridade na emissão de licenças ambientais e à maior eficiência nos processos de fiscalização.

Redação sugerida: manter a redação do caput e dos parágrafos 1º e 2º do artigo 31; do caput e do parágrafo 2º do artigo 32; e do artigo 33. Modificações nos demais parágrafos e artigos, conforme redações abaixo.

Art. 31

§ 3º As Agências Reguladoras e o órgão de defesa do consumidor do Ministério da Justiça instituirão, **no prazo de 6 (seis) meses**, sistema de notificação recíproca de denúncias de práticas que violem os direitos dos consumidores por agentes de setores regulados que chegarem ao seu conhecimento, **de sanções aplicadas e de processos administrativos instaurados.**

Justificativa: A fixação de prazo garante a eficácia da norma. No que diz respeito à notificação de sanções, trata-se de informação fundamental para garantia de integração nas ações fiscalizatórias no âmbito regulatório, trazendo maior segurança jurídica para os regulados, e deve ser recíproca. Engloba-se, assim, o § 4º proposto no projeto de lei.

§ 4º As Agências Reguladoras implantarão sistema de consulta prévia ao órgão de defesa do consumidor do Ministério da Justiça sobre temas que envolvem relações de consumo que serão submetidos a audiências ou consultas públicas e, nesses temas, garantirá o fornecimento de todos os esclarecimentos técnicos solicitados.

Justificativa: O sistema de consulta ampliará a contribuição do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor nas consultas e audiências públicas.

Art. 32.

§ 1º Enquanto perdurar a vigência do correspondente Termo de Ajustamento de Conduta, ficarão suspensas, em relação aos fatos que deram causa à celebração do instrumento, a aplicação de sanções administrativas **pela Agência Reguladora responsável pela sua celebração**, contra a pessoa física ou jurídica que o houver firmado.

Justificativa: A suspensão da aplicação de sanções administrativas pelo órgão público quando este celebra Termo de Ajustamento de Conduta é medida plausível, prevista em diversos diplomas legais. A decisão de um órgão, todavia, não pode vincular outros órgãos legitimados para atuar na defesa do consumidor pela Constituição Federal e pela legislação vigente. Tal parágrafo é flagrantemente INCONSTITUCIONAL e viola, entre outros, o artigo 127 e seguintes da carta Magna.

Por outro lado, a disposição não cabe no capítulo referente à interação com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Se mantido, deve ser transferido para outro capítulo.

§ 3º supressão.

Justificativa: Trata-se de mais um dispositivo de evidente INCONSTITUCIONALIDADE. A prosperar a redação do projeto de lei haverá uma indevida intervenção das agências nas atribuições e competências constitucionais dos órgãos públicos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

14. CAPÍTULO VII

Inclusão de novo artigo após o Art. 34, com a seguinte redação:

As normas de proteção do consumidor, inclusive a Lei 8078, de 11 de setembro de 1990, são aplicáveis pelas Agências Reguladoras.

Justificativa: A proteção do interesse do consumidor, garantindo-se o fornecimento adequado de serviços públicos, foi um dos principais argumentos legitimadores do processo de desestatização e constituição do modelo regulatório dos serviços públicos.

A Constituição Federal, por sua vez, determina que cabe ao Estado, na forma da lei, promover a defesa do consumidor (art. 5º, XXXII). Na execução de sua atividade regulatória, as Agências devem ainda garantir a observância pelos regulados do princípio da defesa do consumidor (art. 170, V, CF). A aplicação do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) pelas Agências Reguladoras é, portanto, uma conclusão clara.

Mais do que uma determinação constitucional ou legal, a necessidade de proteção do consumidor – ainda mais em setores socialmente sensíveis da sociedade, que o estado escolheu regular – é a garantia de cumprimento adequado pelo regulador de sua função, garantindo-se o equilíbrio entre os fornecedores de serviços públicos ou de interesse público e o consumidor, parte hipossuficiente e vulnerável.

Apesar das evidências normativas e sociais da necessidade das Agências Reguladoras pautarem suas atividades pela promoção da proteção do consumidor, ainda se encontra resistências. As legislações esparsas que criaram tais órgãos chegam, em alguns casos, a fazer menção à lei que regulamentou os artigos constitucionais acima citados – o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) – de forma, todavia, não homogênea. Assim sendo, e para que se dirima quaisquer dúvidas sobre a necessidade de que as Agências Reguladoras apliquem aos setores regulados o Código de Defesa do Consumidor, o Idec sugere que no PL 3.337/04 passe a constar menção expressa nesse sentido.