

	<p>Estado de Mato Grosso Assembleia Legislativa</p>
<p>Despacho</p>	<p>NP: nv8vszqt SECRETARIA DE SERVIÇOS LEGISLATIVOS 16/04/2019 Projeto de decreto legislativo nº 3/2019 Protocolo nº 2118/2019 Processo nº 698/2019</p>
<p>Autor: Lideranças Partidárias</p>	

Susta os efeitos do Decreto Governamental nº 1.751, de 21 de dezembro de 2018.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, no exercício da competência exclusiva a que se refere o art. 26, inciso VI, da Constituição Estadual, decreta:

Art. 1º Ficam suspensos os efeitos do Decreto Governamental nº 1.751, publicado no Diário Oficial de 21 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados - AGER, a redistribuição de cargos em comissão e funções de confiança.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A sustação de atos normativos do Poder Executivo pelo poder Legislativo tem natureza de controle de constitucionalidade do tipo controle político, tendo previsão expressa no art. 26, inciso VI, da Constituição Estadual:

Art. 26 É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

(...)

I - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa;

Cumpra alinhar de maneira sucinta o que se compreende por poder regulamentar. Diógenes Gasparini (1978, p. 38-42) ressalta a impropriedade do uso do termo “poder regulamentar”, como se houvesse, ao lado dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, outro poder de igual porte. A ressalva é pertinente. Contudo, a expressão “poder regulamentar” é de uso corrente e, evidentemente, não tem o mesmo significado, ou abrangência, de um “poder estatal”, mas o sentido de competência ou atribuição (GASPARINI, Diógenes. Poder regulamentar. São Paulo: Bushatsky, 1978).

Há que distinguir entre poder regulamentar e poder normativo. O primeiro dirige-se à regulamentação das leis, o segundo é mais geral e abrange, inclusive, os regulamentos (decretos) autônomos.

Conforme Odete Medauar (2000, p. 135-136): “Do ponto de vista lógico, é melhor dizer que há um poder normativo geral, do qual o poder regulamentar apresenta-se como espécie”; e adiante: “No direito brasileiro o poder regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as, se for o caso. Do exercício do poder regulamentar resulta a expedição de regulamentos, veiculados por meio de decretos. Trata-se dos chamados regulamentos de execução, de competência privativa do Chefe do Executivo, são atos administrativos que estabelecem normas gerais.” (MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.).

Assim, entende-se que o poder regulamentar a que se refere o art. 66, incisos III e V, da Constituição Estadual abrange a regulamentação das leis; poder regulamentar que é atribuído, genericamente, em respeito ao mencionado inciso III e especialmente dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei.

No caso em apreço a sustação do decreto pelo Poder Legislativo decorre da flagrante exorbitância do poder regulamentar, senão vejamos:

Inicialmente ressalta que a Lei Complementar nº 429, de 21 de julho de 2011 (republicada em 22/07/2011 por ter saído incorreta), dispõe sobre a *organização, estrutura e competências da Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso – AGER/MT*. A Lei Complementar nº 566, de 20 de maio de 2015 (atualmente revogada), que dispunha sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, denominou a AGER/MT de “Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados – AGER”.

O decreto que ora se analisa define nova estrutura para a AGER, revogando-se o Decreto nº 1.642, de 23 de agosto de 2018.

Quanto ao nascedouro da proposta de decreto de estrutura da AGER, deve-se observar que a Lei Complementar nº 429/11, no Capítulo das Disposições Finais e Transitórias, em seu art. 46, determinou que: “A *Diretoria Executiva, em até 90 (noventa dias), deverá encaminhar para aprovação do Governador do Estado de Mato Grosso, mediante Decreto, proposta regulamentando os desdobramentos da estrutura organizacional da entidade.*”

Logo, observa-se a necessidade de qualquer proposta de definição de estrutura da AGER, deve ser encaminhada pela Diretoria Executiva da agência, para aprovação do Governador do Estado, mediante Decreto.

Isso estabelece que a **proposta** de estrutura da agência deve ser **aprovada pela Diretoria Executiva**, o que pressupõe a abertura de um processo administrativo no âmbito da AGER, sendo ao final, colocada à apreciação e aprovação do Colegiado.

Tal determinação ocorre em atenção ao princípio da colegialidade, inclusive consignado no art. 4º, da Lei Federal nº 9.986 de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos nas agências reguladoras federais.

Não é por outra razão que o art.8º da Lei Complementar nº 429/11, determinou que: “A AGER/MT será **dirigida** pela Diretoria Executiva, composta de 01(um) Presidente Regulador e 03 (três) Diretores Reguladores, **em regime de colegiado**, cujas atribuições serão estabelecidas nesta lei complementar e em seu Regimento Interno, juntamente com os demais cargos executivos e de assessoramento.”

Dessa feita, um decreto que regulamente a estrutura da agência reguladora, deverá, obrigatoriamente, ter sua proposta aprovada anteriormente pela Diretoria Executiva da Agência, sob pena de estar ferindo a própria lei de criação, e um dos princípios basilares da agência reguladora, o do **colegiado**.

Posteriormente, ao observar a estrutura das unidades administrativas, constata-se que houve a transformação da **Diretoria Reguladora de Ouvidoria** em Diretoria Reguladora de Estudos Econômicos,

determinada, inclusive pelo art. 14 do referido decreto.

Deve ser observado que o art. 12 da Lei Complementar nº 429/2011, estabelece que: *“Por ato administrativo, o Governador do Estado indicará qual dos Diretores da Agência Reguladora terá a incumbência de, na qualidade de Ouvidor, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários relativas aos serviços públicos delegados sob regulação da AGER/MT.”*

Constata-se que no Ato que nomeou a Diretora de Ouvidoria, o governador estabeleceu quem iria responder pela ouvidoria, já que no próprio ato nomeou-a como Diretora de Ouvidoria, agora, por Decreto, altera-se a estrutura da AGER, estabelecendo que a Diretoria de Ouvidoria será transformada e denominada de Diretoria Reguladora de Estudos Econômicos, e no mesmo decreto, determina que a Diretora Reguladora de Estudos Econômicos responderá pela Ouvidoria, entretanto, indaga-se, qual ouvidoria?

Como se não bastasse, observa-se ainda que a atual Diretora “de Ouvidoria”, foi indicada pelo governo do Estado à sabatina na Assembleia Legislativa para ser Diretora de Ouvidoria, foi sabatinada como indicação à Diretoria de Ouvidoria, e ainda, foi nomeada como Diretora de Ouvidoria.

Acaso a escolha fosse para a Diretoria de Estudos Econômicos a competência a ser buscada não poderia ser outra? ou as indagações realizadas pelos Nobres Deputados não seriam outras? No entanto, não se observa ilegalidades, já que o Governador pode efetuar tais alterações via Decreto. Contudo pode-se alegar no mínimo, uma burla ao processo de escolha do Diretor Regulador Ouvidor.

A nova estrutura da AGER retira completamente a unidade de Ouvidoria da agência. Apesar de dizer que estão mantidas as incumbências de Ouvidoria à Diretora Reguladora de Estudos Econômicos, não se constata qualquer existência de tal unidade na estrutura da AGER, de acordo com o atual decreto. Assim, salvo melhor juízo, fere de morte, o parágrafo 1º do art. 12 da Lei Complementar nº 429/11, que determina: ***“A AGER/MT disponibilizará, aos usuários dos serviços públicos delegados, um sistema de ouvidoria pública, na forma desta lei complementar e do Regimento Interno.*”**

Logo, a Lei Complementar nº 429/11, deixa clara a criação e obrigatoriedade da AGER possuir uma Ouvidoria, independente da nomenclatura designada para o Diretor Regulador, deverá o Governador, por Ato, indicar qual o Diretor responderá por tal Ouvidoria, que deverá constar na estrutura da Agência.

Importante ressaltar que o referido **sistema de ouvidoria pública**, deverá atuar, entre outras obrigações peculiares à Ouvidoria e Regulação de Serviços Públicos, em *“mediar soluções nas divergências entre delegatários e usuários”* e *“relacionar-se com os demais órgãos congêneres,”* conforme parágrafo 2º do citado art. 12.

Assim, mesmo considerando a evolução tecnológica, é difícil imaginar a prestação de tais serviços aos usuários de serviços públicos delegados, com eficiência, sem que a agência possua uma unidade para abrigar a ouvidoria. Mesmo levando em consideração que haverá uma Diretora Reguladora que responderá pela Ouvidoria, e ainda, se por ventura, alegar que ela será assessorada por estagiários e pessoal contratado como atendentes, é difícil crer em um bom atendimento ao usuário, especialmente quando se falar em cumprimento das duas atribuições acima citadas, sem uma unidade dentro da agência.

Como se não bastasse, deve-se ressaltar que a extinção da unidade de Ouvidoria na agência reguladora representa um retrocesso nos objetivos do Estado Regulador, uma vez que: *“O setor de ouvidoria nas Agências Reguladoras é a porta de entrada das reclamações dos usuários e concessionárias. A ouvidoria tem a obrigação de receber, apurar e solucionar as reclamações das partes envolvidas, bem como responder com celeridade a estas a sua decisão sobre o litígio em questão. O que se depreende é a forma com que as ouvidorias das Agências Reguladoras estão sendo estruturadas no Brasil, consolidando-se como um novo espaço de controle das atividades do Estado, apontando para o aprimoramento da democracia em nosso país.”* (JOMINI FALCÃO. Analista Regulador da AGER, em www.controladoria.mt.gov.br, texto de 09 de fevereiro de 2009).

A importância da Ouvidoria à AGER é tamanha que o legislador ao aprovar a lei de organização, estrutura e competências da AGER, definiu na seção IV, do Capítulo II da Lei Complementar nº 429/11, como seria a

indicação do Diretor Ouvidor; e que a AGER disponibilizaria um sistema de ouvidoria pública ao usuário do serviço público delegado. Observa-se que mesmo a AGER possuindo 03 (três) Diretorias Reguladoras Setoriais, o legislador fez questão de deixar claro a existência da Diretoria de Ouvidoria.

Desde a criação da AGER, pela Lei nº 7.101, de 14 de janeiro de 1999, já havia a previsão da disponibilização da ouvidoria aos usuários dos serviços públicos. Também na já revogada Lei Complementar nº 66, que dispunha sobre a alteração da Lei nº 7.101/99, e criava os cargos na AGER, no parágrafo 2º do art. 16, havia a mesma redação da lei de criação no que concerne à disponibilidade de um sistema de ouvidoria.

Também observa que desde a primeira diretoria da AGER, nomeada em 24 de abril de 2000, já houve a nomeação específica do Diretor Ouvidor, enquanto aos outros diretores só havia a nomenclatura de Diretor Regulador.

Ressalta-se ainda que a instituição de ouvidorias atende fundamentalmente ao comando constitucional do art. 37, parágrafo 3º da Constituição Federal que determina ao Poder Executivo, observadas as disposições legais, a **instituir e manter serviços de atendimento às reclamações e sugestões dos cidadãos, especialmente os usuários dos serviços públicos** e garantir espaços, mecanismos e instrumentos de participação e controle social sobre sua atuação e serviços ofertados à população. Além disso, as ouvidorias possibilitam aos cidadãos o direito de participar na administração pública direta e indireta, estabelecido no § 3º do art.37 da Constituição, especialmente no que se refere ao acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo; apresentação de reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral ou de denúncias do exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública. Veja a redação do referido artigo, parágrafo e incisos.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ...

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#).

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Lei nº 12.527, de 2011\)](#)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

Também não se pode deixar de falar da importância dada à necessidade de uma unidade de ouvidoria em toda a extensão da Lei Federal nº 11.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário de serviços públicos administração pública, intitulada Código de Defesa do Consumidor de Serviços Públicos.

Enfim, a atividade de Ouvidoria na agência reguladora, define-se em clara atividade regulatória, pois é certamente o principal instrumento de acesso do cidadão na atividade de controle externo das delegações públicas. E como tal, é imprescindível sua formalização, constituição e efetiva atuação na agência reguladora.

No que se refere à delegação da competência do Chefe do Executivo, ao Presidente da AGER, deve ser ressaltada a determinação estabelecida no parágrafo 1º do art. 23 da Lei Complementar nº 429/11, no

sentido de que as Coordenadorias Técnicas Reguladora serão exercidas por Analistas Reguladores indicados pelo Presidente, contudo, deverá ser ouvida a Diretoria Executiva. Veja:

“Art. 23 As Coordenadorias Técnicas Reguladoras, subordinadas à Diretoria Executiva, serão responsáveis pela sistematização e assessoramento técnico das atividades de regulação, controle e fiscalização da AGER/MT, nos termos desta lei complementar e do Regimento Interno, competindo-lhes:

...

§ 1º As Coordenadorias Técnicas Reguladoras serão exercidas por Coordenadores Reguladores, escolhidos dentre os Analistas Reguladores, em exercício, indicados pelo Presidente da AGER/MT, ouvida a Diretoria Executiva e nomeados pelo Governador do Estado.

...”

Logo, o artigo 13 do decreto ora analisado, deveria constar a ressalva, da necessidade legal de ser ouvida a Diretoria Executiva, pois, até mesmo se a nomeação for pelo Governador do Estado, a lei deixa claro que a indicação é do Presidente da AGER, ouvida a Diretoria Executiva, assim, a delegação de competência, no presente caso, não revoga, o referido artigo da Lei Complementar nº 429/11.

Ressalta-se ainda que a **delegação** ao Diretor Regulador Presidente da prática dos atos de provimento dos cargos em comissão e função de confiança da AGER, insculpida no art. 13 do já citado decreto, não obstante representar o cumprimento de cláusula contida no Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Estadual, não deixa de estar conceituada como “ato discricionário”, no qual se estende temporariamente a outro agente público subordinado ou de mesma hierarquia a referida competência. Em resumo, delegar competência

Entretanto o ato de delegar a competência é próprio de cada chefe do Poder Executivo, não havendo previsão de perpetuação de delegação de tal ato, fato pelo qual a concordância por parte do chefe do Poder Executivo daquele momento, em delegar sua competência de praticar atos de provimento dos cargos da AGER, não representa a obrigatoriedade de que todos os chefes do poder executivo deverão daquele momento em diante, “para sempre” delegar sua competência em razão de compromisso firmado por governador anterior, uma vez que não existe qualquer normativo legal nesse sentido.

Constata-se ainda que o referido decreto criou um cargo **DGA-4** não previsto na estrutura da AGER. Logo, o decreto aumentou despesas da AGER, o que é vedado pela legislação.

Da análise do **Decreto nº 410**, de 22 de janeiro de 2016, que dispunha sobre a estrutura da AGER, constata-se que a agência possuía 28 cargos comissionados e 01 (uma) função de confiança. Já o **Decreto nº 1.642**, de 23 de agosto de 2018, assim como o Decreto nº 1.751, de 21 de dezembro de 2018, trouxe um total de 29 cargos e 01 (uma) função, totalizando 30 cargos no âmbito da agência reguladora.

A constatação lógica é que houve a criação de um cargo comissionado **DGA 4**, pela via do decreto, sendo que tal ato é vedado por lei.

Não estar-se aqui a perder de vista a possibilidade insculpida no art. 8º da Lei Complementar nº 266, de 29 de dezembro de 2006, não obstante não se localizar qualquer procedimento realizado pela Secretaria de Administração/Gestão do Estado de Mato Grosso no sentido de redistribuição de cargos, nem mesmo a autorização expressa do Governador, no que se refere à criação do referido **DGA 4** na AGER.

Postos os argumentos jurídicos e considerações acima, entende-se que o Decreto nº 1.751, de 21 de dezembro de 2018, padece de vício de origem, uma vez que a proposta de estruturação da AGER, não partiu de decisão de sua Diretoria Executiva.

Também se conclui que o decreto não atendeu os princípios da regulação, formatando uma estrutura até mesmo diferente e contrária àquela estabelecida na lei que estrutura os cargos da AGER.

Por fim, deve-se reforçar que a delegação da competência para o provimento dos cargos comissionados da AGER ao seu presidente, sem qualquer restrição, feriu de morte o procedimento estabelecido no art. 23 da Lei Complementar nº 429/11, que trata do provimento dos cargos de Coordenador Regulador, visto que antes, mesmo a nomeação sendo do Governador do Estado, havia atendimento ao processo de escolha, ouvindo a Diretoria Colegiada e indicando o nome do Analista Regulador recomendado pelo Colegiado à Coordenação da Coordenadoria Técnica.

Da forma expressa no referido decreto, e observando as alterações já realizadas na agência após a vigência do decreto que hora se ataca, o Presidente Regulador nem mesmo precisa, como assim não tem feito, passar pela aprovação do colegiado. Logo, mais uma medida que feriu o princípio basilar da agência reguladora.

Assim sendo, pelas razões expostas, promovo o presente projeto na certeza de contar com o suntuoso apoio de Vossas Excelências, afim de que com essa medida possamos coibir os atos exacerbados do presente Decreto.

Plenário das Deliberações “Deputado Renê Barbour” em 15 de Abril de 2019

Lideranças Partidárias