



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 7, de 2011.**

Modifica o parágrafo 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Autor: Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME  
Relator: Deputado PEPE VARGAS

**RELATÓRIO**

O projeto de lei complementar em epígrafe pretende alterar a redação do § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, para afastar da limitação de execução orçamentária-financeira, contingenciamento, previsto no mesmo art. 9º da LRF, as despesas de custeio das agências reguladoras.

A proposição foi distribuída a esta Comissão para exame de mérito e art. 54 do RICD, assim como à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania exclusivamente para exame de sua admissibilidade constitucional e jurídica.

É o relatório.

**VOTO DO RELATOR**

Nos termos do art. 32, X, “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão o exame, além do mérito, dos “*aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.*

A matéria tratada no PLP 7/2011, em exame, ainda que não tenha repercussão direta nos Orçamentos da União em termos de impacto quantitativo financeiro ou orçamentário públicos, afeta as finanças públicas federais, de forma indireta, ao enrijecer sobremaneira a execução orçamentária em caráter permanente pela vedação à limitação de despesas consignadas nas “*dotações orçamentárias e despesas de custeio das Agências Regulatórias*”.

As agências reguladoras, entidades públicas criadas sob a forma de autarquias especiais, promovem a regulação de setores de infra-estrutura e serviços públicos de vital importância para o país, como são os casos da saúde, transportes, telecomunicações, energia, petróleo e recursos hídricos.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

O PLP 7/2011, ao vedar o contingenciamento das dotações orçamentárias das agências reguladoras traz profundo impacto orçamentário e financeiro para a gestão responsável do gasto público, objeto expresso da LRF.

O universo financeiro abrangido pelos orçamentos das agências reguladoras é significativo para a União. Observe-se, consideradas como agências reguladoras as seguintes: Agência Nacional do Petróleo – ANP; Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL; Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; Agência de Transportes Terrestres – ANTT; Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ; Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS; Agência Nacional das Águas – ANA; Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC; e Agência Nacional de Cinema – ANCINE.

Ocorre que o universo abrangido pelas denominadas agências reguladoras, surgido no âmbito do programa de privatização dos anos noventa e dois mil, não é bem delimitado pelo ordenamento federal. Quem são as agências reguladoras constituídas pelas autarquias especiais pode variar conforme a interpretação doutrinária ou jurisprudencial, visto inexistir dispositivo legal que relacione expressamente todas as autarquias federais que componham esse gênero de ente público. Assim, o que impediria da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, de pleitear o benefício criado pela proposição em apreço e ver toda sua programação orçamentária protegida de qualquer contingenciamento que hoje afeta a UO 25203-CVM?

No seu conjunto, as agências reguladoras federais, como acima listadas, executam orçamentos (pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras) que totalizaram, em 2010, a cifra de R\$ 7,58 bilhões, estando previstos para 2011 a cifra de R\$ 8,07 bilhões.

O contingenciamento orçamentário e financeiro é muitas vezes apontado como causador de dificuldades na gestão pública, sendo um dos seus efeitos indesejáveis o de penalizar as ações finalísticas. Tais ações estão relacionadas ao exercício de atividades inerentes às agências e dizem respeito à fiscalização, regulação e política tarifária. Nas agências, o contingenciamento pode levar, por exemplo, à redução das ações relativas à fiscalização e vistorias, que exigem deslocamentos in loco, além de reduzir a qualidade das normas e do atendimento aos usuários.

Observa-se, contudo, que nem todos os problemas de gestão e desempenho estão relacionados ao contingenciamento. A superação das dificuldades de gestão passa pelas questões administrativas e organizacionais, envolvendo o desenvolvimento de sistemas e ferramentas gerenciais, processos estruturados, além de estrutura física adequada. Existem situações em que, mesmo com disponibilidade de volumes substanciais de recursos livres para execução, as unidades não conseguem atingir expressivos patamares de realização da despesa.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

O baixo nível de atividade ou a reduzida taxa de execução orçamentária nem sempre podem ser atribuídos ao contingenciamento. Pode haver, por exemplo, situações em que o órgão obtém preços mais baixos junto aos fornecedores, falhas no processo licitatório, ausência de autorização legal para determinadas despesas, falta de autorizações de órgãos licenciadores e muitas outras situações, inclusive de eficiência no gasto.

A parcela mais relevante de contingenciamento na programação das agências reguladoras diz respeito às reservas pré-constituídas na lei orçamentária. Compostas essencialmente de Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo e Gás, royalties e participação especial (fonte 142) na ANP e das denominadas “taxas de fiscalização”. As receitas decorrentes da exploração das jazidas petrolíferas por sua natureza são receita do patrimônio da União. Ainda que denominadas de taxas, as “taxas de fiscalização” cobradas pela ANATEL, ANEEL, ANTT, ANTAQ e ANAC, não possuiriam natureza jurídica de taxa/tributo, mas sim de preço público/tarifa.

Tem razão de ser a preocupação quanto à proporcionalidade entre o valor cobrado dos consumidores e as necessidades do governo federal. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, as taxas são tributos de natureza contraprestacional. Quanto às tarifas, devem essas ser cobradas em níveis que estimulem o uso do bem público em proveito da sociedade, detentora de sua titularidade, e *ultima ratio* de sua exploração por particulares. O uso das taxas e tarifas para fins fiscais é caracterizado pela existência de montantes expressivos na Reserva de Contingência.

As diferentes naturezas jurídicas das denominadas taxas e outros encargos impostos em nome da atividade de regulação exigem uma revisão das classificações orçamentárias das receitas hoje vinculadas às agências e, consequentemente, melhorias técnico-conceituais e maior precisão terminológica, que expressem a sua real natureza como receitas públicas que são.

Tendo em vista o potencial impacto dessas medidas, o tema deve ser tratado no âmbito das discussões da reforma tributária e fiscal, harmonizando-se a política tributária com os objetivos da política fiscal.

Com a vedação ao contingenciamento das dotações orçamentárias das agências reguladores pretendida pelo PLP, independente da natureza do gasto, se obrigatório ou discricionário, estar-se-ia criando perigoso precedente. Hoje, o controle do equilíbrio fiscal, por força da LRF, inerente ao rol de dotações passíveis de contingenciamento, é realizado pelas LDOs anuais, conforme as necessidades que a conjuntura exija.

Enrijecer-se diretamente por lei complementar dotações discricionárias existentes no investimento e custeio das agências reguladores, e de outros órgãos que viriam após a aprovação deste proposição, ensejaria sérios riscos fiscais, dificultando a adoção de medidas corretivas tanto pela administração quanto pela sociedade.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

O presente projeto abre precedente para o esgarçamento das políticas de controle do gasto público, sinalizando descontrole fiscal, potencializando dificuldades como crises inflacionárias, de triste memória em nossa história econômica.

Portanto, o projeto não se coaduna com os propósitos da LRF ao dificultar o planejamento das ações públicas, restringir a prevenção de riscos e subsequente correção de desvios, retirando a possibilidade de contenção de despesas, se necessário, em face de conjunturas econômicas adversas.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiro e orçamentário públicos do Projeto, e, no mérito, pela rejeição do PLP nº 7, de 2011.

Sala da Comissão, em 13 de dezembro de 2011.

***Deputado PEPE VARGAS***  
**Relator**