

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2025, do Senador Laércio Oliveira, que *altera o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para ressaltar despesas das agências reguladoras federais da limitação de empenho e movimentação financeira.*

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2025, visa salvaguardar da limitação de empenho e movimentação financeira – o “contingenciamento”, no jargão orçamentário – as despesas relativas às atividades-fim das agências reguladoras de que trata o art. 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, desde que custeadas com receitas próprias, taxas de fiscalização ou por fundos criados para tal finalidade.

Para tanto, o art. 1º do projeto altera o § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – para incluir essas despesas entre as que não serão objeto de limitação. O art. 2º constitui a cláusula de vigência, com a lei complementar entrando em vigor em 365 dias.

Conforme justificção apresentada, a despeito de reconhecer que a responsabilidade fiscal constitui um pilar essencial para o equilíbrio das contas públicas e a manutenção da estabilidade econômica no Brasil, o autor pontua que a limitação de empenho e movimentação financeira pode afetar gravemente as capacidades operacionais das agências reguladoras. Pondera ainda que a redução de recursos direcionados às atividades-fim pode comprometer a fiscalizao, retardar processos de licenciamento e



regulamentação, e, conseqüentemente, impactar negativamente a prestação de serviços à sociedade e a execução de políticas públicas estratégicas.

Ademais, assevera que a restrição orçamentária às atividades-fim dessas instituições pode aumentar ineficiências e ampliar riscos em setores regulados. Tais riscos incluem interrupções de serviços essenciais, falhas de mercado e incertezas jurídicas que desestimulam novos investimentos. A regulação inadequada/deficiente, por sua vez, pode gerar impactos econômicos de grande magnitude, afetando não apenas a arrecadação tributária, mas também a competitividade do país.

A proposição foi apresentada em 1º de abril de 2025 e distribuída à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), seguindo posteriormente à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Perante a CI foram apresentadas três emendas. A primeira, de autoria do Senador Chico Rodrigues, altera a redação da proposição para incluir na salvaguarda da limitação de empenho e movimentação financeira as despesas com pessoal vinculadas às atividades-fim das agências reguladoras.

A segunda, de autoria do Senador Wilder Moraes, altera a redação da proposição para assegurar que a ressalva à limitação de empenho e movimentação financeira alcance todas as atividades desempenhadas pelas agências reguladoras federais.

Por fim, a terceira, de autoria do Senador Angelo Coronel, amplia as hipóteses de despesas ressalvadas da limitação de empenho ao estender às despesas com capacitação e ensino a proteção atualmente conferida às despesas de inovação e de desenvolvimento científico e tecnológico. Ademais, propõe que a ressalva passe a abranger despesas custeadas não apenas por fundos, mas também por contribuições sociais criadas para essa finalidade.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Serviços de Infraestrutura opinar sobre matérias relacionadas a transportes terrestres, marítimos e aéreos, obras públicas em geral, mineração, recursos geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes.



A proposição em exame atende aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade. A União está autorizada a legislar sobre finanças públicas, conforme o art. 163, inciso I, da Constituição Federal, e o Congresso Nacional, conforme o art. 48 da mesma Carta, pode dispor sobre todas as matérias de competência da União, com ulterior sanção presidencial. Não há reserva de iniciativa na disciplina desses assuntos, e o Projeto de Lei Complementar (PLP) não infringe as cláusulas pétreas constitucionais.

A proposta também satisfaz o requisito de juridicidade, por inovar o ordenamento jurídico com abstração e generalidade. A escolha da lei complementar como espécie normativa é plenamente justificável, visto que, por força do art. 163, inciso I, da Constituição, essa espécie normativa é adequada para a normatização dos temas de finanças públicas. O PLP está em consonância com a técnica legislativa, ao obedecer aos preceitos estabelecidos pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que regulamenta a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

A proposição em análise não conflita com nenhuma outra legislação e está em conformidade com as normas regimentais desta Casa, não havendo reparos a fazer quanto à sua técnica legislativa.

No mérito, é importante destacar que as agências reguladoras foram instituídas para atuar com autonomia técnica e decisória. Para que essa autonomia seja efetiva, é imprescindível que haja também autonomia orçamentária, ou seja, que os recursos necessários ao exercício das funções regulatórias estejam garantidos. O contingenciamento de recursos compromete essa autonomia, pois sujeita o exercício da regulação às oscilações políticas ou ao planejamento orçamentário do Executivo, fragilizando a autoridade regulatória.

O contingenciamento de recursos compromete gravemente a capacidade das agências reguladoras de exercerem as competências para as quais foram criadas. Quando os recursos destinados à fiscalização, por exemplo, são cortados ou bloqueados, atividades indispensáveis – como inspeções em campo, verificação de conformidade, manutenção de pessoal técnico especializado, laboratórios e deslocamentos – deixam de ser efetivadas, acarretando omissão regulatória, risco para o interesse público e cedência à irregularidade. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e a doutrina especializada indicam que a autonomia econômico-financeira das agências reguladoras é condição necessária para que o dever constitucional de fiscalização (art. 174 da Constituição Federal) seja cumprido de forma eficaz.



As agências reguladoras desempenham suas funções institucionais por meio de um conjunto integrado de atividades que envolve ações diretamente relacionadas à regulação, fiscalização e supervisão dos setores regulados. Tais ações dependem de uma estrutura de suporte administrativo, tecnológico, logístico e operacional sem a qual não podem ser adequadamente executadas. Por essa razão, a restrição da salvaguarda apenas às atividades-fim pode comprometer o funcionamento efetivo dessas entidades, mesmo quando dispõem de receitas próprias legalmente vinculadas ao desempenho de suas atribuições.

Nesse contexto, a ampliação da exceção para alcançar todas as despesas relativas às atividades das agências reguladoras, como proposto pela Emenda nº 2, revela-se coerente com a finalidade da proposição, que é preservar a capacidade de atuação técnica e independente das agências reguladoras, sem que estas sofram limitações que prejudiquem a prestação dos serviços públicos e o cumprimento das competências legais que lhes foram atribuídas. Ademais, evita-se controvérsias quanto à classificação de determinadas despesas como atividades-fim ou atividades-meio, conferindo maior objetividade e segurança à execução orçamentária.

Quanto à Emenda nº 1, embora meritória ao prever expressamente a inclusão das despesas com pessoal, sua redação não abrange outras despesas relacionadas às atividades-meio das agências reguladoras. Já a Emenda nº 2, ao estender a salvaguarda a todas as despesas necessárias ao desempenho das atividades dessas entidades, revela-se mais ampla e eficaz para a consecução da finalidade almejada.

Quanto à Emenda nº 3, que estende às despesas com capacitação e ensino a proteção atualmente conferida às despesas de inovação e de desenvolvimento científico e tecnológico, desde que custeadas por fundo ou contribuição social criados para essa finalidade, entende-se que a medida possui reduzida efetividade prática. Isso porque a maior parte das despesas de capacitação das agências reguladoras é custeada por dotações orçamentárias ordinárias, e não por recursos provenientes de fundos ou contribuições sociais especificamente instituídos para esse propósito, o que restringe significativamente o alcance da alteração proposta.

Por essas razões, entende-se que o teor da Emenda nº 2 promove uma solução mais abrangente, operacionalmente mais adequada e alinhada aos objetivos da proposição. Entretanto, considerando que parcela significativa das agências reguladoras não dispõe de recursos próprios em montante relevante



para o desempenho de suas atividades, faz-se necessário que a limitação de empenho incida não apenas sobre as despesas custeadas com receitas próprias, taxas de fiscalização ou fundos criados para essa finalidade, mas sobre toda e qualquer despesa.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2025, com a Emenda que apresentamos a seguir, e pela rejeição das Emendas nºs 1, 2 e 3.

EMENDA Nº – CI

Dê-se a seguinte redação ao inciso III do § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, proposto pelo art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 73, de 2025:

Art. 9º

.....
§ 2º

.....
 III – relativas às atividades das agências reguladoras de que trata o art. 2º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019; e
” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

