

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 387, DE 2015- COMPLEMENTAR

Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que *estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*; o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que *dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*; e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, para dispor sobre a autonomia financeira das autarquias especiais.

O SENADO FEDERAL decreta:

Art. 1º O art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V:

“**Art. 5º**

V – Autarquia especial – aquela dotada de independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes.

.....” (NR)

Art. 2º O art. 26 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se seu atual parágrafo único como § 1º:

“**Art. 26.**

§ 1º

§ 2º A supervisão ministerial das autarquias especiais será exercida exclusivamente mediante adoção das medidas a que se referem as alíneas “f”, “g” e “h” do § 1º, além daquelas indicadas nas respectivas leis de criação.” (NR)

Art. 3º A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 56.** O recolhimento de todas as receitas far-se-á em observância ao princípio de unidade de tesouraria, com exceção daquelas legalmente destinadas a autarquias ou fundos especiais.” (NR)

“**Art. 108-A.** A gestão orçamentária e financeira das autarquias especiais observará os seguintes princípios:

I – elaboração de propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias;

II – incorporação pela administração direta da proposta orçamentária apresentada ao projeto de lei orçamentária, sem alterações;

III – impossibilidade de contingenciamento pela administração direta das despesas autorizadas na lei orçamentária;

IV – gestão autônoma das taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia e demais receitas que lhe tenham sido legalmente atribuídas;

V – depósito das disponibilidades de caixa em conta própria, distinta da conta do Tesouro Nacional;

VI – transferência para o exercício seguinte de eventual saldo positivo apurado em balanço.”

Art. 4º O § 1º do art. 43 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 43.**

§ 1º As disponibilidades de caixa das autarquias especiais e dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

.....” (NR)

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As agências reguladoras surgiram no cenário nacional durante a década de 1990, a fim de viabilizar, em segmentos específicos da atuação estatal, uma gestão técnica, imune a pressões políticas ou econômicas que possam comprometer a imparcialidade das decisões tomadas.

Apesar da expressa previsão legal de autonomia financeira, as agências reguladoras encontram-se, na prática, completamente tolhidas pela administração direta no que diz respeito à gestão de suas receitas próprias. Nesse sentido, nada as distingue das demais autarquias, que estão diretamente subordinadas aos respectivos ministérios.

A persistência dessa situação deve-se às normas gerais de gestão orçamentária e financeira, elaboradas antes da existência das agências reguladoras, que consagram, sem exceções, o chamado princípio de unidade de tesouraria, fixado no art. 56 da Lei nº 4.320, de 1964, e regulamentado pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, segundo o qual todas as receitas da União devem ser recolhidas à conta única do Tesouro Nacional.

Como todo princípio, no entanto, também esse precisa ser conciliado com outros de igual ou maior importância, como é o caso da autonomia das agências reguladoras. É imprescindível, para o cumprimento deste, que essas autarquias especiais possam recolher e administrar diretamente suas receitas próprias, sem qualquer interferência externa. Do contrário, abre-se uma brecha no modelo, pela qual se faculta ao poder político controlar indiretamente as decisões da agência, mediante condicionamento da liberação de recursos ao atendimento de orientações específicas.

Essa e outras falhas no atual regime das agências reguladoras foram apontadas pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.261, de 2011, que teve origem em auditoria realizada com o objetivo de analisar a governança das agências reguladoras federais de infraestrutura. De natureza operacional, a auditoria teve por objeto de análise as seguintes agências reguladoras federais: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de

Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); e Agência Nacional de Águas (ANA).

No que diz respeito à autonomia financeira, o referido Acórdão expressou a seguinte avaliação:

A despeito da previsão legal de que as agências são autarquias especiais, dotadas de autonomia financeira, não foram detectados mecanismos formais que garantam uma maior estabilidade dos recursos orçamentários a elas destinados, e nem um tratamento diferenciado relativamente a outras unidades orçamentárias.

O contingenciamento orçamentário tem o condão de dificultar o planejamento e a própria execução das atividades das agências, com possíveis repercussões negativas de grande impacto para os setores regulados e a sociedade em geral. O impacto gerado por suas atividades regulatórias tende a ser relativamente maior que os respectivos montantes de seus orçamentos, visto que regulam setores que envolvem expressivas mobilizações de capital e intimamente associados ao desenvolvimento do país.

Ante o exposto, entende-se que a criação de mecanismos/instrumentos formais que propiciem uma maior estabilidade e uma maior previsibilidade na descentralização de recursos para as agências reguladoras traria benefícios à governança da atividade regulatória. Ademais, a caracterização das agências em órgãos setoriais, desvinculando seus orçamentos dos respectivos ministérios vinculados, dotaria tais entes de maior autonomia.

A proposição ora apresentada visa assegurar a autonomia financeira das agências reguladoras, mediante a introdução das normas correspondentes nas leis que dispõem sobre o regime geral das finanças públicas.

Propõe-se, no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da administração federal, uma definição de “autarquia especial”, conceito no qual foram enquadradas as agências reguladoras, mas que não se encontra definido em nenhuma lei geral, assim como a definição de seu regime de supervisão ministerial, de modo a excluir as medidas que possam comprometer sua autonomia administrativa e financeira. Em harmonia com o disposto nas leis de criação das agências reguladoras, definiu-se a autarquia especial como aquela dotada de

independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes.

Na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, propomos disciplinar a gestão orçamentária e financeira das autarquias especiais, de modo a excluí-las do princípio da unidade de tesouraria, viabilizando, assim, a administração direta de suas receitas, mediante abertura de conta bancária distinta da conta do Tesouro Nacional. À Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, propõe-se alteração no mesmo sentido.

Contamos com o apoio de nossos Pares para a aprovação dessa proposição, cujo objetivo é restituir a autonomia financeira das agências reguladoras, condição indispensável para a isenção de sua atuação.

Sala das Sessões,

Senador Paulo Bauer

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967.

Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando das atribuições que lhe confere o art. 9º, § 2º, do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, decreta:

TÍTULO I
DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Art. 1º O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado.

Art. 2º O Presidente da República e os Ministros de Estado exercem as atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar com o auxílio dos órgãos que compõem a Administração Federal.

Art. 3º Respeitada a competência constitucional do Poder Legislativo estabelecida no [artigo 46, inciso II](#) e [IV, da Constituição](#), o Poder Executivo regulará a e

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. ([Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969](#))

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. ([Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969](#))

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio

gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. [\(Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987\)](#)

§ 1º No caso do inciso III, quando a atividade fôr submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.

§ 2º O Poder Executivo enquadrará as entidades da Administração Indireta existentes nas categorias constantes dêste artigo.

§ 3º As entidades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações. [\(Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987\)](#)

rt . 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

I - Assegurar a observância da legislação federal.

II - Promover a execução dos programas do Governo.

III - Fazer observar os princípios fundamentais enunciados no Título II.

IV - Coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios.

V - Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados.

VI - Proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas.

VII - Fortalecer o sistema do mérito.

VIII - Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valôres e bens públicos.

IX - Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços.

X - Fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro.

XI - Transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério.

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se fôr o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembléias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;

c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;

d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;

e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembléias e órgãos de administração ou controle;

f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;

g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;

h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;

i) intervenção, por motivo de interesse público.

Art. 27. Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.

Parágrafo único. Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo.

Art. 28. A entidade da Administração Indireta deverá estar habilitada a:

I - Prestar contas da sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso.

II - Prestar a qualquer momento, por intermédio do Ministro de Estado, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional.

III - Evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impuser, no interesse do Serviço Público.

Art. 29. Em cada Ministério Civil, além dos órgãos Centrais de que trata o art. 22, o Ministro de Estado disporá da assistência direta e imediata de:

I - Gabinete.

II - Consultor Jurídico, exceto no Ministério da Fazenda.

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.

[Mensagem de veto](#)

[Vigência](#)

[Partes mantidas pelo Congresso Nacional](#)

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei;

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no [art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal](#).

Da Receita

Art. 51. Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.

Art. 52. São objeto de lançamento os impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato.

Art. 53. O lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.

Art. 54. Não será admitida a compensação da obrigação de recolher rendas ou receitas com direito creditório contra a Fazenda Pública.

Art. 55. Os agentes da arrecadação devem fornecer recibos das importâncias que arrecadarem.

§ 1º Os recibos devem conter o nome da pessoa que paga a soma arrecadada, proveniência e classificação, bem como a data a assinatura do agente arrecadador.

§ 2º Os recibos serão fornecidos em uma única via.

Art. 56. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3. *desta lei* serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, tôdas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

TÍTULO X

Das Autarquias e Outras Entidades

Art. 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições para fiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo. [\(Vide Decreto nº 60.745, de 1967\)](#)

Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público.

Art. 108. Os orçamentos das entidades referidas no artigo anterior vincular-se-ão ao orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, pela inclusão:

I - como receita, salvo disposição legal em contrário, de saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas;

II - como subvenção econômica, na receita do orçamento da beneficiária, salvo disposição legal em contrário, do saldo negativo previsto entre os totais das receitas e despesas.

§ 1º Os investimentos ou inversões financeiras da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, realizados por intermédio das entidades aludidas no artigo anterior, serão classificados como receita de capital destas e despesa de transferência de capital daqueles.

§ 2º As previsões para depreciação serão computadas para efeito de apuração do saldo líquido das mencionadas entidades.

Art. 109. Os orçamentos e balanços das entidades compreendidas no artigo 107 serão publicados como complemento dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a que estejam vinculados.

Art. 110. Os orçamentos e balanços das entidades já referidas, obedecerão aos padrões e normas instituídas por esta lei, ajustados às respectivas peculiaridades.

Parágrafo único. Dentro do prazo que a legislação fixar, os balanços serão remetidos ao órgão central de contabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, para fins de incorporação dos resultados, salvo disposição legal em contrário.

TÍTULO XI

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

[Mensagem de veto](#)

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO VIII

DA GESTÃO PATRIMONIAL

Seção I

Das Disponibilidades de Caixa

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o [§ 3º do art. 164 da Constituição](#).

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os [arts. 249 e 250 da Constituição](#), ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

Seção

(À Comissão de Assuntos Econômicos)