

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INPI
Rua Mayrink Veiga, 09, 22º andar – Centro – Rio de Janeiro – Cep 20.090-050
Tel.: (21) 3037-3731/3037-3208 – Fax.: (21) 3037-3206

Nota nº 0096-2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-2.8

PROCESSO Nº 52400.062467-2017-91

INTERESSADO: Presidência.

ASSUNTO: 2ª proposta de emenda ao Projeto de Lei do Senado nº 62, de 2017 (autonomia financeira do INPI).

Senhor Presidente,

1. A Presidência solicita, por meio do despacho de fls. 02, uma análise do Projeto de Lei do Senado nº 62, de 2017, para fins de aperfeiçoá-lo.

2. A Procuradoria cumpriu a solicitação *supra* por meio da Nota nº 0082-2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-DJT-2.8, de lavra do Procurador Federal Daniel Tostes, aprovada pelo Procurador-Chefe, mediante o Despacho nº 0189/2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOAD-LBC-3.2.3, nos autos nº 52400.047268-2017-52. Junta-se aos autos em epígrafe o citado exame da matéria.

3. A sugestão de emenda, apresentada pela Procuradoria, ao PLS nº 62, de 2017, corresponde à inserção dos seguintes dispositivos à Lei nº 5.648, de 1970:

Art. 4º - A [...]

§3º O INPI possuirá rubrica própria na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária da União.

§4º Na relação de anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o INPI terá numeração própria na qualidade de órgão, sendo vedada sua inclusão na qualidade de unidade.

3. Alguns esclarecimentos fazem-se necessários sobre autonomia financeira. A mera previsão legal de autonomia financeira não impede o contingenciamento. O contingenciamento constitui um instrumento de política orçamentária, conforme se percebe na definição oferecida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, *in verbis*:



“O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).”¹

6. A proposição de emenda ao Projeto de Lei do Senado nº 62, de 2017, apresentada pela Procuradoria, não tem por pretensão impedir o contingenciamento, mas sim conferir uma rubrica própria na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária da União.

7. Um instrumento relevante para o INPI alcançar a pretendida autonomia financeira perpassa pelo reconhecimento legal da autarquia como de regime especial. Nesse diapasão, vale prestar atenção ao Projeto de Lei do Senado nº 387, de 2015 – Complementar, ora juntado aos autos em epígrafe, que cria o conceito de autarquia especial, mediante a inserção de um dispositivo no Decreto-Lei nº 200, de 1967. O Projeto de Lei também altera a Lei nº 4.320, de 1964, para que a Administração Direta deixe de praticar o contingenciamento em face dos orçamentos das autarquias de regime especial.

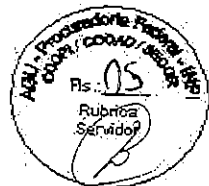
8. Reproduz-se o art. 108-A, III, da Lei nº 4.320, de 1964, na redação proposta pelo Projeto de Lei do Senado nº 387, de 2015 – Complementar:

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

III – impossibilidade de contingenciamento pela administração direta das despesas autorizada na lei orçamentária.

9. O art. 56, da Lei nº 4.320, de 1964, na redação proposta pelo Projeto de Lei do Senado nº 387, de 2015 – Complementar, é de importância central para a aventada autonomia financeira do INPI porque o dispositivo exclui às autarquias especiais da observância ao princípio de unidade de tesouraria, *ipsis litteris*:

¹ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Elaboração e execução do orçamento. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>> Acesso em: 24.04.2017.



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.

10. Nesse diapasão, é importante o reconhecimento legal do INPI como autarquia de regime especial. Entretanto, tal qualitativo, nos termos do que se pretende no Projeto de Lei do Senado nº 387, de 2015 – Complementar, implica eliminar a subordinação hierárquica existente entre a autarquia e o ministério supervisor, e instituir o mandato fixo de seus dirigentes. Por esse impacto, a Procuradoria deixou de sugerir a inserção de um dispositivo no Projeto de Lei do Senado nº 62, de 2017, que qualificasse o INPI como autarquia de regime especial.

11. De todo modo, se a Administração entender que o qualitativo de regime especial é benéfico ao INPI, cabe uma proposição nesse sentido. Este órgão consultivo apresenta três redações passíveis de figurar em uma proposta de emenda ao PLS nº 62, de 2017, cujo objeto é a alteração da Lei nº 5.648, de 1970:

“Art. 1º-A O INPI submete-se ao regime autárquico especial, caracterizado por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira.

ou

Art. 1º - A O INPI submete-se ao regime autárquico especial.

ou

Art. 1º - A. O INPI qualifica-se como autarquia especial.

12. As considerações acima consignadas levam em consideração os projetos de lei dedicados à autonomia financeira das agências reguladoras.

13. Outro caminho para se obter uma efetiva autonomia financeira compreende a qualificação das despesas do INPI como legalmente obrigatórias. Para entender esse caminho é preciso ler com atenção o conceito de contingenciamento oferecido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e os arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, abaixo transcritos:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.



Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

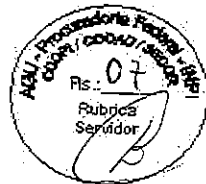
§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

14. Do exposto, destaca-se o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000. Em síntese, nem toda despesa é objeto de contingenciamento. As obrigações qualificadas como legais dos entes federativos não são passíveis de limitações.

15. Nessa linha de raciocínio, poder-se-ia cogitar a inserção de um dispositivo na Lei nº 5.648, de 1970, que estabelecesse determinadas despesas do INPI como obrigações legais. Dessa forma, talvez seja possível excluir determinadas obrigações do INPI como passíveis de contingenciamento.

16. Ante o exposto, percebe-se que o conceito “autonomia financeira” é polissêmico. Antes de uma proposição institucional da matéria, parece conveniente definir o sentido

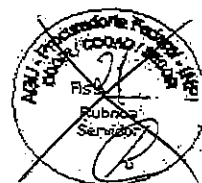
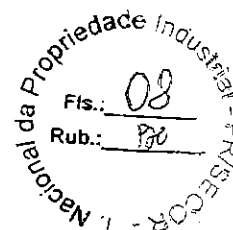


pretendido de autonomia financeira. Para melhor subsidiar à Administração, este órgão consultivo junta aos autos estudo da Fundação Getúlio Vargas, datado de julho de 2016, intitulado “Autonomia Financeira das Agências Reguladoras dos Setores de Infraestrutura no Brasil.”

17. À SAED para encaminhar cópia digital desta manifestação, da Nota nº 0082-2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-DJT-2.8 e do Despacho nº 0189/2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOAD-LBC-3.2.3 aos Senhores Diretores da DIREX, DIRMA, DIRPA, DIRAD e Coordenador-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica. Posteriormente, imediato encaminhamento ao Sr. Presidente, em caráter de urgência.

Rio de Janeiro, 24 de abril de 2017.

Loris Baena Cunha Neto
Procurador-Chefe



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INPI
Rua Mayrink Veiga, 09, 22º andar - Centro - Rio de Janeiro - Cep 20.090-050
Tel.: (21) 3037-3731/3037-3208 - Fax.: (21) 3037-3206

Despacho nº 0189/2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOAD-LBC-3.2.3

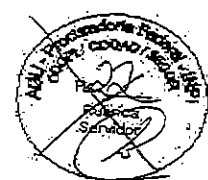
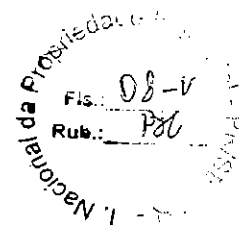
REFERÊNCIA: Processo nº. 52400.047268-2017-52

1. Estou de acordo com a Nota nº 0082-2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-DJT-2.8, de lavra do Procurador Federal Daniel Junqueira de Souza Tostes, Coordenador-Geral Jurídico de Propriedade Industrial.

2. A Procuradoria sugere a inserção de dois dispositivos ao PLS nº 62, de 2017, com a finalidade de aperfeiçoar a operacionalização da pretendida autonomia. Os dispositivos ora propostos seguem o modelo do contido no Projeto de Lei nº 4.708/2016, que confere às agências reguladoras rubricas próprias na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual da União. Segue o quadro comparativo sobre a matéria.

sugestão de emenda ao PLS nº 62, de 2017	Projeto de Lei nº 4.708/2016
Art. 4º - A [...] § 3º O INPI possuirá rubrica própria na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual da União. § 4º Na relação de anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o INPI terá numeração própria na qualidade de órgão, sendo vedada sua inclusão na qualidade de unidade.	Art. 1º As autarquias especiais denominadas como agências reguladoras, em âmbito federal, possuirão rubricas próprias na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual da União. Art. 2º Na relação de anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, as agências terão numeração própria na qualidade de órgão, sendo vedada sua inclusão na qualidade de unidade.

3. O INPI é demandado para atuar como ator regulador no sistema jurídico de propriedade industrial. No entanto, ele não possui o qualitativo legal de agência reguladora.

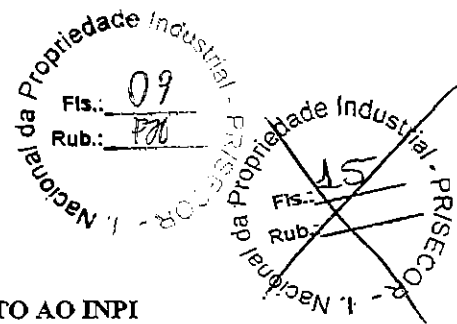


4. A matéria em tela possui pertinência com o Projeto de Lei do Senado nº 387, de 2015 – Complementar. Por meio desse projeto de lei, institui-se o conceito legal de autarquia especial e estabelece-se o mecanismo para proporcionar uma melhoria na administração dos recursos, à luz do Acórdão nº 2.261, de 2011, do Tribunal de Contas da União. Por exemplo, o art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 387, de 2015, excetua as autarquias da observância ao princípio da unidade de tesouraria.
5. O Projeto de Lei do Senado nº 387, de 2015, vai ao encontro das necessidades de gestão do INPI. Ocorre, no entanto, que o seu comando normativo é dirigido precipuamente às agências reguladoras, qualificadas como autarquias de regime especial. Embora o INPI possua uma atuação correspondente à autarquia de regime especial, ele não detém esse qualitativo legal.
6. Resta evidente que a manifestação favorável da Procuradoria ao PLS nº 62, de 2017, foi realizada à luz de outros projetos de lei em tramitação com idêntico objetivo, a saber, efetivar a autonomia financeira já preconizada em leis anteriores. No caso, a autonomia financeira e administrativa do INPI encontra-se expressa no *caput* do art. 239 da Lei nº 9.279, de 1996.
7. Em síntese, a Procuradoria manifesta-se **FAVORÁVEL COM EMENDAS** ao PLS nº 62, de 2017.
8. À Presidência.

Rio de Janeiro, 5 de abril de 2017.

Loris Baena Cunha Neto
Procurador-Chefe

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INPI
Rua Mayrink Veiga, 09, 22º andar – Centro – Rio de Janeiro – Cep 20.090-050
Tel.: (21) 3037-3731/3037-3208 – Fax.: (21) 3037-3206



Nota Nº 0082-2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-DJT-2.8

PROCESSO Nº 52400.047268-2017-52

INTERESSADO: Presidência do INPI

ASSUNTO: Projeto de Lei do Senado nº 62, de 2017.

Exmo. Sr. Procurador-Chefe,

RELATÓRIO:

1. A Assessoria Parlamentar do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior submete o Projeto de Lei nº 62, de 2017, à apreciação do INPI. A proposta legislativa altera a Lei nº 5.648, de 11 de dezembro de 1970, que cria o Instituto da Nacional da Propriedade Industrial.

2. O Projeto de Lei acrescenta o art. 4º- A ao texto normativo para determinar que os recursos oriundos dos serviços realizados pelo INPI sejam reinvestidos no próprio Instituto. Vale conferir o dispositivo proposto, *verbis*:

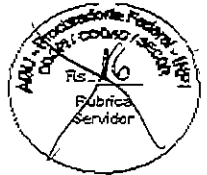
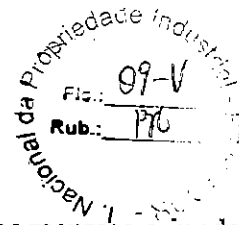
Art. 4º - A. Os recursos oriundos de serviços realizados pelo INPI serão aplicados obrigatoriamente no próprio Instituto.

§ 1º Aplica-se igualmente o disposto no caput a recursos captados pelo INPI no desempenho de suas atividades de que trata o art. 2º, seja mediante convênios ou contratos com entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais.

§ 2º Os recursos de que trata o caput não serão objeto de repasse ao Tesouro Nacional quando da apuração do balanço patrimonial e do resultado econômico, no encerramento de cada exercício financeiro.

3. O *caput* do art. 4º- A dispõe que os recursos oriundos dos serviços realizados pelo INPI serão aplicados obrigatoriamente no próprio Instituto.

4. Ademais, o § 1º do referido dispositivo legal determina que os recursos captados pelo INPI no desempenho de suas atividades de que trata o art. 2º, seja mediante convênios ou contratos com entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, sejam aplicados necessariamente no próprio Instituto.



5. Por fim, o § 2º do art. 4º-A preceitua que os recursos oriundos dos serviços realizados pelo INPI não serão objeto de repasse ao Tesouro Nacional.

6. É o relatório.

II. MÉRITO:

7. De plano, cuida registrar que, a respeito do tema tratado na proposta legislativa em apreço, o art. 239 da Lei nº 9.279/96 (LPI) já havia autorizado o Poder Executivo a promover as necessárias transformações no INPI, de modo a assegurar à Autarquia a autonomia financeira e administrativa.

8. Confira-se, por oportuno, o que dispõe o art. 239 da LPI:

Art. 239. Fica o Poder Executivo autorizado a promover as necessárias transformações no INPI, para assegurar à Autarquia autonomia financeira e administrativa, podendo esta:

I - contratar pessoal técnico e administrativo mediante concurso público;

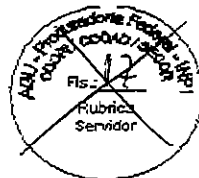
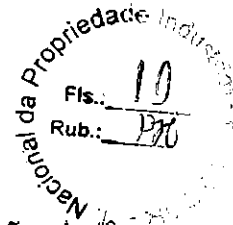
II - fixar tabela de salários para os seus funcionários, sujeita à aprovação do Ministério a que estiver vinculado o INPI; e

III - dispor sobre a estrutura básica e regimento interno, que serão aprovados pelo Ministério a que estiver vinculado o INPI.

Parágrafo único. As despesas resultantes da aplicação deste artigo correrão por conta de recursos próprios do INPI.

9. A propósito da noção de autonomia, precioso o escólio de Vital Moreira, *verbis*:

“(...) autonomia designa genericamente o espaço de liberdade de conduta de um ente face a outro. Concretamente, no âmbito das pessoas colectivas públicas ela exprime a liberdade dos entes infra-estaduais face ao Estado, ou seja, a relativa independência em relação ao poder central. Conforme os diversos campos em que essa liberdade de conduta pode manifestar-se, assim se pode falar em autonomia regulamentar, autonomia administrativa (stricto sensu), autonomia patrimonial e financeira, etc. Neste sentido, autonomia é uma questão de grau: pode ir de quase nada até à independência quase total. Nuns casos pode consistir senão na mera autonomia jurídica, (existência de personalidade jurídica), sem nenhuma liberdade de acção; noutros casos pode ir até à mais ampla liberdade de decisão dentro da esfera de acção que lhe seja confiada (administração



independente)." (in Moreira, Vital. Administração Autônoma e Associações Públicas, Coimbra Editora, 1997, pgs 69/70 apud Alexandre Aragão na obra Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico, Ed. Forense, 2004, pg. 314).

10. Logo, o grau de autonomia de uma Entidade é determinado pelo Ente responsável pela sua criação. O INPI foi instituído pela Lei nº 5648/70, mas foi a Lei 9279/96 que conformou sua atuação no atual sistema de propriedade industrial, estabelecendo de forma inequívoca o reforço de sua autonomia no art. 239 ao lhe atribuir a autonomia financeira.

11. Com efeito, a autonomia financeira do INPI tem por finalidade dotar a Autarquia de liberdade para definir e implementar, de acordo com suas atribuições legais, um planejamento dedicado à consecução dos seus objetivos institucionais. Afinal, no dizer preciso de Alexandre Aragão "*a autonomia financeira é requisito essencial para que qualquer autonomia se efetive na prática*". (ob. Cit., pg. 331).

12. Ocorre, todavia, que não há, de fato, norma expressa na Lei 9279/96 destinando ao INPI os recursos provenientes dos serviços prestados pela Autarquia, daí porque vem em boa hora a proposta legislativa sob exame, mormente em razão do *backlog* que aflige a Autarquia e prejudica, em última análise, o próprio desenvolvimento do país, já que cria um ambiente inseguro para inovação tecnológica.

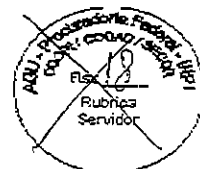
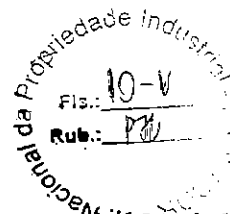
13. Neste sentido, o que se nota é que, diante do recorrente desrespeito à prerrogativa inserta no art. 239 da Lei 9279/96, a proposta legislativa em comento busca efetivar a autonomia financeira do INPI, destinando-lhe os recursos arrecadados a partir dos seus serviços.

14. Por óbvio, não se desconhece que, tal como as demais entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta, o INPI submete-se ao mesmo Plano Plurianual (PPA), à mesma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à mesma Lei Orçamentária Anual (LOA) da União Federal, a teor do § 5º art. 165 da Constituição Federal.

15. Não se pode descuidar, outrossim, do respeito ao princípio da universalidade orçamentária, também previsto no art. 6º da Lei nº 4.320/64, segundo o qual o orçamento deve prever todas as receitas e despesas da União e suas autarquias, incluindo os fundos, empréstimos e subsídios.

16. Ademais, em razão do princípio da unidade orçamentária, constante no art. 2º na Lei 4320/64, deve existir apenas um orçamento para cada ente federativo em cada exercício financeiro. Assim, os orçamentos das autarquias federais, como o INPI, integram os

¹ Ricardo Lobo Torres, *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, 19ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2013, p.118.



orçamentos dos ministérios aos quais estão vinculados, não possuindo rubrica própria no orçamento da União.

17. De igual modo, em decorrência do princípio da unidade de tesouraria (ou unidade de caixa), previsto no art. 56 da Lei nº 4.320/64, e regulamentado pelo Decreto n.º 93.872/1986, todas as receitas da União, de caráter originário ou derivado, ordinário ou extraordinário, de natureza orçamentária ou extraorçamentária, geral ou vinculado, devem ser alocadas à conta única do Tesouro Nacional².

18. Por esse motivo, embora a LPI já tenha estipulado a autonomia financeira para o INPI, a autarquia vem sofrendo significativos cortes orçamentários, o que prejudica sobremaneira o aprimoramento de sua atividade finalística.

19. De par com isso, o Projeto de Lei em apreço, ao estabelecer que os recursos arrecadados pelos serviços efetuados pelo INPI sejam aplicados necessariamente no próprio Instituto, coaduna-se com a autonomia financeira da autarquia já prevista pela LPI, não se vislumbrando, portanto, qualquer dose de ilegalidade na proposta legislativa em tela, quicá de inconstitucionalidade.

20. De certo que a sistemática atual fragiliza a atuação do INPI no sentido de bem atender o propósito que lhe foi confiado pelo art. 5º, XXIX da CRFB/88 e, de forma mais específica, pela Lei 9279/96, razão pela qual se faz premente criar um mecanismo que garanta à Autarquia os recursos necessários a sua missão institucional, devolvendo à sociedade a eficiência que dela se espera em assunto de consabida importância para o desenvolvimento do país.

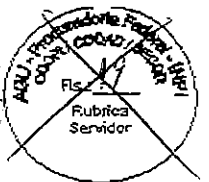
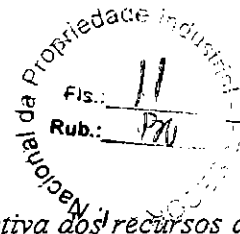
21. Ressalte-se que a previsão de receita própria para Autarquia não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. O art. 11 da Lei 9427/96, por exemplo, prevê de forma expressa as receitas que cabem à ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica.

22. Não há falar, data vênica, que o Projeto de Lei em apreço resultaria em afronta ao princípio da unidade de tesouraria, previsto no art. 56 da Lei 4320/64. Em verdade, a unidade de tesouraria consagra uma técnica contábil, a partir da qual os recursos devem ser arrecadados por meio de guia do Banco do Brasil, sendo posteriormente encaminhados à STN – Secretaria do Tesouro Nacional e, em seguida, repassados às entidade de origem.

23. A respeito dessa questão brilhante a síntese de Roberto Bocaccio Piscitelli:

"O recolhimento ao Tesouro Nacional, neste caso (transferências às entidades supervisionadas, inclusive quando decorrentes de receitas vinculadas ou com destinação especificada na legislação), constitui procedimento exclusivamente de

² Harrison Leite, *Manual de Direito Financeiro*, 6ª ed., Salvador: JusPodivm, 2017, págs. 108 e 109.



registro contábil, não ocorrendo a transferência efetiva dos recursos ao Tesouro e devolução por este aos órgãos ou entidades". (in *Contabilidade Pública: uma abordagem da Administração Financeira Pública*. Ed. Atlas, 7ª ed., São Paulo, 2002, p. 175).

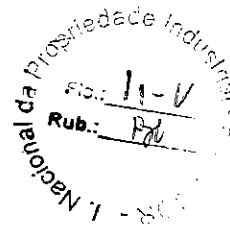
24. Não é diferente, alias, o pensamento de Alexandre Aragão sobre a metodologia atualmente aplicada pela STN – Secretaria do Tesouro Nacional consistente na retenção dos recursos que, a rigor, deveriam caber às Entidades autárquicas:

"... inerente à personalização de centros de poder no âmbito da Administração Pública é a atribuição a essas pessoas jurídicas de patrimônio próprio, e, conseqüentemente, de direitos de propriedade sobre certos bens e receitas, manifestação essencial da personalidade jurídica. Há, assim, diferenciação entre o patrimônio da pessoa jurídica federativa (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) e das pessoas jurídicas por elas criadas, as entidades da sua Administração Indireta (...). ... há um grupo restrito de entidades da Administração Indireta, entre as quais as agências reguladoras, às quais, por decisão do Legislador, foram atribuídos bens e receitas próprias, e, nesses casos, não se configuram, naturalmente, como bens e receitas da União. Por conseguinte, se tais receitas não são da União, não podem ser tratadas como se integrassem o seu patrimônio, fato que ensejaria violação ao direito de propriedade das entidades que efetivamente detêm a sua titularidade. Nesse sentido, cumpre esclarecer que a União, no máximo, realiza a contabilização destes recursos, sem, contudo, poder realizar um juízo sobre a conveniência ou não de deixar que a entidade da Administração Indireta proprietária os utilize na consecução de suas funções legais, sob pena de incorrer em desvio de poder ...". ("Considerações sobre o Contingenciamento das Agências Reguladoras", in *Revista da Associação Brasileira de Agências Reguladoras*. Porto Alegre, pp. 14 e 16.) (grifou-se).

25. Ou seja, a Secretaria do Tesouro Nacional tem por função apenas a contabilização dos recursos. O respeito à autonomia financeira do INPI passa pela compreensão do repasse dos recursos que lhe são devidos, sem o que a própria consecução dos propósitos institucionais da Autarquia, como visto, fica em grande medida comprometida.

26. Neste diapasão, sugere-se a previsão de um dispositivo que confira ao INPI uma rubrica própria na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual da União.

27. A previsão de rubrica orçamentária própria garantiria o efetivo respeito à autonomia financeira do INPI. No mesmo giro, recomenda-se a inclusão de uma previsão que garanta ao INPI numeração própria na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo vedada a sua inclusão como unidade para efeito orçamentário.



28. Em suma, a Procuradoria sugere que o Projeto de Lei do Senado nº 62/2017 contemple mais 2 parágrafos assim sintetizados:

§ 3º O INPI possuirá rubrica própria na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual da União.

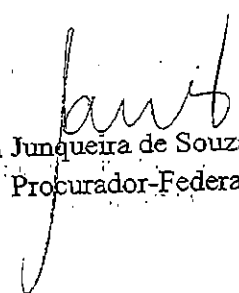
§ 4º Na relação de anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o INPI terá numeração própria na qualidade de órgão, sendo vedada sua inclusão na qualidade de unidade.

III. CONCLUSÃO

29. Diante do exposto, a Procuradoria manifesta-se **FAVORÁVEL COM EMENDAS** ao Projeto de Lei nº 62/2017.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 05 de abril de 2017.


Daniel Junqueira de Souza Tostes
Procurador-Federal

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

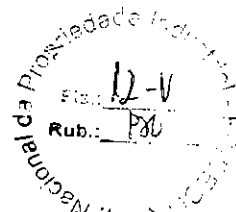
V – Autarquia especial – aquela dotada de independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes.

.....” (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

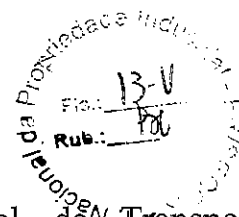
As agências reguladoras surgiram no cenário nacional durante a década de 1990, a fim de viabilizar, em segmentos específicos da atuação estatal, uma gestão técnica, imune a pressões políticas ou econômicas que possam comprometer a imparcialidade das decisões tomadas.

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

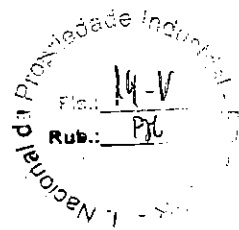
independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes.

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)

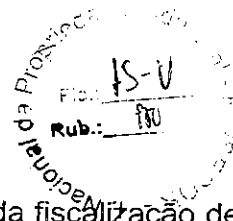
§ 1º No caso do inciso III, quando a atividade fôr submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.

§ 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 Govêno.
- 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, valores e bens públicos.
- IX - Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Govêno, 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

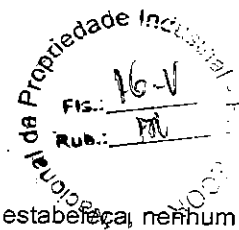
Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

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 e a assinatura do agente arrecadador.

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

Art. 56. O recolhimento de todas 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, todas 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:

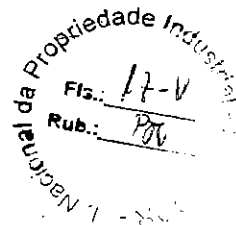
CAPÍTULO I

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)

Autonomia Financeira das Agências Reguladoras dos Setores de Infraestrutura no Brasil

Julho de 2016

O presente documento versa sobre a autonomia financeira das agências reguladoras federais de infraestrutura e discute o possível estabelecimento de instrumentos para assegurar o efetivo acesso às dotações orçamentárias previstas para o ano fiscal dessas entidades.

intensificar diante da crise financeira na qual o país se encontra.

FIGURA 1. AS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA

1 ANEEL	2 ANATEL	3 ANP	4 ANA	5 ANTT	6 ANTAQ	7 ANAC
Agência Nacional de Energia Elétrica	Agência Nacional de Telecomunicações	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	Agência Nacional de Águas	Agência Nacional de Transportes Terrestres	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Agência Nacional de Aviação Civil
Lei 9.427 de 1996	Lei 9.472 de 1997	Lei 9.478 de 1997	Lei 9.984 de 2000	Lei 10.233 de 2001	Lei 10.233 de 2001	Lei 11.182 de 2005

Elaboração: FGV/CERL

A autonomia financeira das agências reguladoras é objeto de debate desde a criação das mesmas, nos anos de 1990, até os dias de hoje. Por terem sido criadas como autarquias especiais, as agências reguladoras foram dotadas de autonomia de gestão, autonomia decisória e autonomia financeira (embora nem todas as leis de criação a prevejam expressamente), atributos necessários para o desempenho independente de suas funções essenciais.

Apesar da previsão legal e da racionalidade que orienta a criação das agências, o exercício dessa autonomia, em suas diversas dimensões, é objeto de tensões recorrentes, ameaçando a continuidade e a qualidade da regulação. Em relação à dimensão financeira, a situação descrita é causada em grande parte pelo contingenciamento de verbas, prática bastante comum no histórico dessas autarquias e que tende a se

O que é uma autarquia especial?

Conforme previsto no art. 5º do Decreto Lei nº 200/1967, autarquia é 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.

As agências reguladoras federais de infraestrutura foram criadas como autarquias em regime especial, o que significa, em outras palavras, que foram dotadas de características especiais, no intuito de atribuir-lhes maior autonomia em relação às autarquias comuns. Neste sentido, as autarquias especiais contam com uma organização colegiada, possuem blindagem contra a exoneração ad nutum dos seus dirigentes, possuem autonomia financeira e orçamentária e ainda independência decisória.

Passando por situação financeira que desafia a continuidade e a qualidade do desempenho de seus mandatos setoriais, as agências federais vêm sofrendo cortes e reduções na prestação de serviços essenciais por insuficiência de recursos. No caso da Aneel, por exemplo, esse quadro se agrava em função do contingenciamento de R\$ 66 milhões. Em consequência, o serviço

da Central de Teleatendimento (CTA) foi suspenso por falta de verbas, causando prejuízos às atividades essenciais da agência. Além disso, foi anunciada a possível interrupção da transmissão on-line das reuniões públicas da Diretoria, comprometendo uma de suas principais conquistas: a transparência na realização e divulgação de seus atos.

FIGURA 2. FONTES DE RECEITA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA

ANEEL	ANATEL	ANP	ANA	ANTT	ANTAQ	ANAC
① Recursos ordinários do Tesouro Nacional;	① Recursos ordinários do Tesouro Nacional;	① Recursos ordinários do Tesouro Nacional;	① Recursos ordinários do Tesouro Nacional;	① Recursos ordinários do Tesouro Nacional;	① Recursos ordinários do Tesouro Nacional;	① Recursos ordinários do Tesouro Nacional;
② Taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica	② Taxa de Fiscalização de Instalação;	② Parcelas governamentais (bônus de assinatura, royalties e participação especial);	② Cobrança pelo uso de água de corpos hídricos	② Taxa de Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros	② Cobrança de multas por competência	② Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC);
	③ Taxa de Fiscalização de Fundamento	③ Pagamento pela ocupação ou retenção de área				③ Recursos do Fundo Aeroviário

Elaboração: FGV/CERI.

FONTES DE RECEITA

As agências federais de infraestrutura têm suas fontes de recursos previstas em lei. A figura 2 ilustra as fontes de receita previstas para cada uma dessas agências.

Algumas das agências, portanto, têm como fonte de arrecadação para custeio de suas atividades cobranças de destinação vinculada, a exemplo das taxas setoriais. Essa dimensão é importante de ser levada em conta, pois, em teoria, por serem de destinação vincu-

lada, deveriam representar um instrumento que garantisse às agências certo grau de autonomia financeira. No entanto, como será visto adiante, na prática não tem se mostrado um instrumento suficiente para garantir a autonomia, mesmo nos casos em que o valor arrecadado pela taxa é significativamente superior ao volume de recursos demandado pela agência

AS TAXAS E O CUSTEIO DAS ATIVIDADES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS DOS SETORES DE INFRAESTRUTURA

Segundo o art. 145, II da Constituição, União, Estados e Municípios podem instituir taxas em razão do exercício do poder de polícia pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis,

prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. A instituição e a cobrança da taxa está, portanto, intimamente ligada à existência e ao desempenho dessas atividades por parte do Estado.

Um dos desdobramentos mais importantes em relação às taxas por exercício do poder de polícia é que, por serem cobradas em razão da fiscalização do serviço, o montante arrecadado deve guardar relação com o valor necessário para custeio destas atividades e, como tributo de arrecadação vinculada que é, deve ser gasto exclusivamente com essa finalidade.

FIGURA 3. TAXAS COBRADAS PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA

ANEEL	ANATEL	ANTT	ANAC
Taxa de fiscalização sobre serviços de energia elétrica	- Taxa de Fiscalização de Instalação; - Taxa de Fiscalização de Funcionamento	Taxa de Fiscalização dos Serviços de Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros	Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC)

Elaboração: FGV/CERI.

No caso do setor elétrico, o fato de existir um tributo de aplicação vinculada provocou discussões relevantes sobre se poderia ou não haver o contingenciamento desta rubrica por parte da União. Além disso, quando dos debates da Medida Provisória nº 579/12, foi proposta e aprovada pelo Congresso a devolução do montante arrecadado pela TFSEE que não fosse utilizado no mesmo exercício fiscal. A redação final do dispositivo, no entanto, foi objeto de veto presidencial sob o fundamento de que a devolução do valor subverteria sua destinação necessária para o custeio da atividade de fiscalização.

Não há um impedimento em abstrato a que recursos de destinação vinculada sejam contingenciados, desde que sejam oportunamente aplicados segundo a previsão legal. A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê no

parágrafo único do artigo 8º supracitado que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

Ao permitir o contingenciamento de verbas, portanto, o legislador ressaltou que os recursos legalmente vinculados não poderiam ser desvinculados ordinariamente de seus fins legalmente previstos. No caso de um contingenciamento em que a receita, após liberada, retornasse à rubrica inicial para que fosse devidamente utilizada, não estaria configurado desvio de finalidade.

O mecanismo de desvinculação das receitas previsto e autorizado constitucionalmente entre janeiro

de 2000 e dezembro de 2015 foi a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que sucedeu o Fundo Social de Emergência e o Fundo de Estabilização Fiscal, os quais vigoraram entre 1994 e 1999. A DRU consubstanciou o mecanismo por meio do qual o governo federal foi autorizado, até dezembro de 2015 a utilizar, sem restrições, 20% de tributos federais vinculados, incluindo, portanto, as taxas.

Conforme dito, a DRU foi prevista constitucionalmente – art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – e teve sua vigência prorrogada diversas vezes, por meio de emendas constitucionais. Atualmente, não está vigente norma constitucional autorizando a desvinculação de receitas da União, já havendo, no entanto, proposta de emenda à Constituição - PEC 4/2015 -, que objetiva a extensão da vigência da DRU para até 2019.

CONTINGENCIAMENTO

Como todas as demais entidades da administração pública federal direta e indireta, as agências reguladoras federais de infraestrutura estão submetidas ao

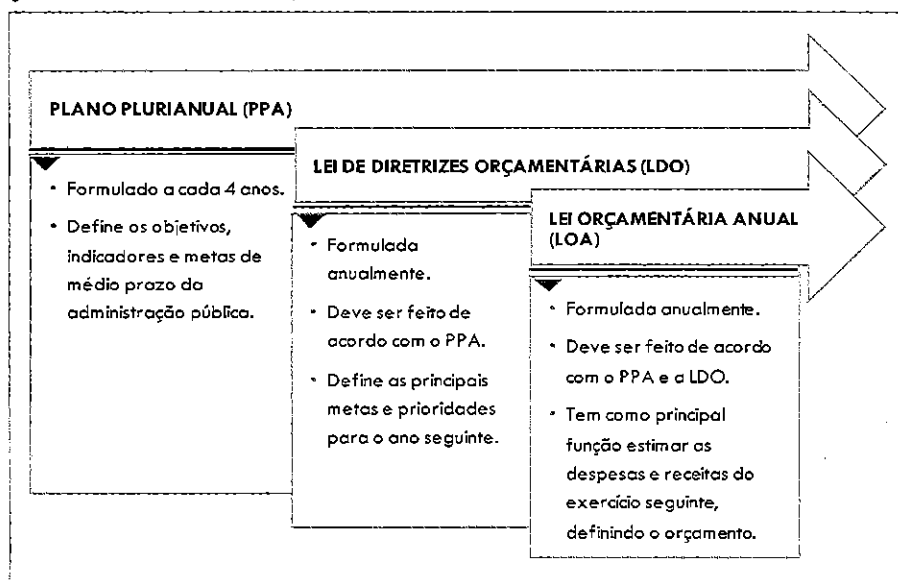
Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Ainda, em razão do princípio da unidade orçamentária, os

orçamentos das agências integram os orçamentos dos ministérios aos quais estão vinculados e, portanto, não possuem rubrica própria no orçamento da União.

Neste sentido, os orçamentos das agências são estruturados segundo as diretrizes do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), alinhados aos programas e metas do ministério ao qual se vinculam.

repasses da União para a agência. Ao longo do ano esta previsão pode sofrer alterações, sendo adicionados créditos ou reduzido o valor anteriormente previsto. Neste sentido, o contingenciamento observado no orçamento das agências reguladoras federais de infraestrutura consiste justamente na limitação, redução ou retardamento da execução de parte dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA).

FIGURA 4. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO



Elaboração: FGV/CERI.

O Plano Plurianual (PPA) é formulado a cada quatro anos e define os objetivos, indicadores e metas de médio prazo da administração pública. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, é feita anualmente, traçando as principais metas e prioridades para o ano seguinte. Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA), também feita anualmente, tem como principal função estimar as despesas e receitas do exercício seguinte, delimitando orçamento que viabilize a execução das metas e prioridades estipuladas.

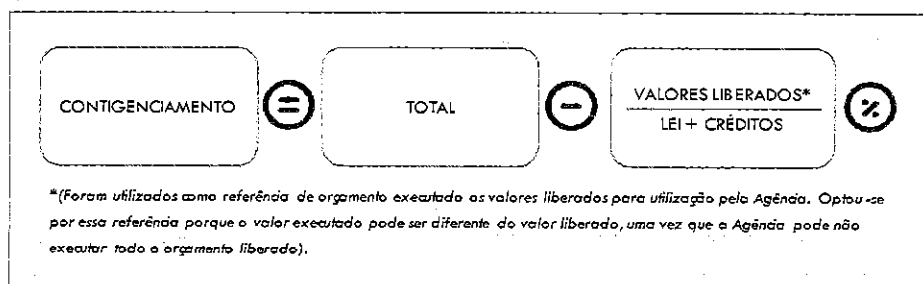
Assim, a agência, junto ao ministério ao qual se vincula, prevê um orçamento para o ano seguinte, no qual serão feitos

Uma vez aprovada a Lei Orçamentária Anual (LOA) e negociado o valor de repasse da União para as respectivas agências, os valores não liberados são considerados contingenciados.

Assim, ocorre uma redução na rubrica prevista para ser repassada às agências, causando um descompasso entre as despesas e receitas planejadas e os recursos de fato disponíveis.

Outra prática recorrente é a demora na liberação dos recursos aprovados ao longo do ano. A liberação não segue uma cadência normal para que a agência consiga desempenhar suas atividades ao longo do ano fiscal. Não há a chamada regra do duodécimo, que prevê a liberação de recursos mensais até uma data-limite. Esta regra está prevista para o Ministério Público, para a Defensoria Pública e

FIGURA 5. CONTINGENCIAMENTO



Elaboração: FGV/CERI.

para os Poderes Legislativo e Judiciário no art. 168 da Constituição.

Com um impacto relevante para o planejamento e execução financeira das agências, o contingenciamento das verbas de transferência do governo federal é prática comum e que ocorre com todos os órgãos da administração direta e indireta. A prática está prevista nos art. 8º¹ e 9º² da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para além do descompasso existente entre o que foi aprovado na Lei Orçamentária (e créditos suplemen-

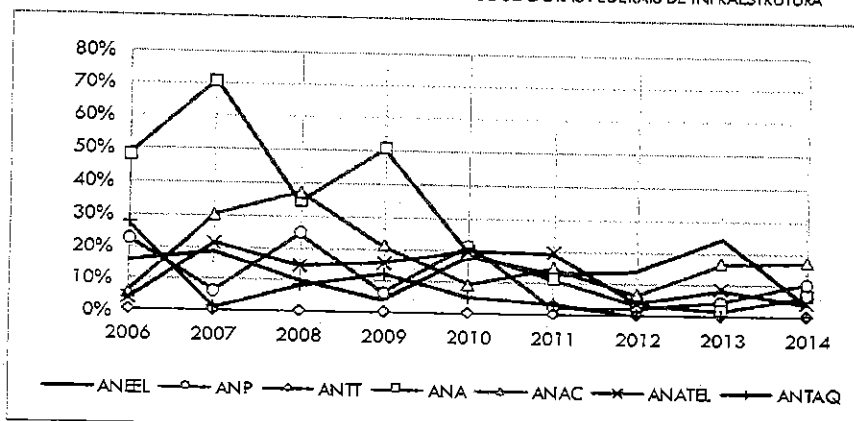
tares) e o que foi efetivamente liberado para a agência, é importante ter em vista quais são os recursos previstos originalmente para financiamento das atividades da mesma e se o contingenciamento decorre ou não de uma insuficiência dos recursos arrecadados. Como será analisado adiante, esse aspecto é ainda mais relevante para os casos das agências que criaram taxas setoriais, pois foi instituído um tributo que onera o setor e que não devolve uma atividade de regulação e fiscalização a este setor compatível com a quantidade de recursos arrecadados.

OS DADOS

Os dados referentes aos valores arrecadados pelas agências (aqui referidos como "LOA + créditos") e os valores efetivamente liberados pelo Tesouro Nacional

De posse destes dados, foi possível calcular o valor contingenciado e analisar estes valores comparativamente, ano a ano, entre as agências reguladoras de

GRÁFICO 1. CONTINGENCIAMENTO NAS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS DE INFRAESTRUTURA



Fonte: Portal de Acesso à Informação e Relatórios de Gestão Anual das agências no caso da ANA e da ANAC.
Elaboração: FGV/CERI.

foram obtidos no Portal de Acesso à Informação, com exceção da ANA e da ANAC. Nos dois casos, como os valores não foram informados pelas agências, foram utilizados os valores existentes nos Relatórios de Gestão Anual das agências.

agências reguladoras federais de infraestrutura, com exceção da ANTT (a partir do processamento dos dados fornecidos pela agência). Até 2010, a ANA apresentou o maior percentual de contingenciamento, mas, em 2011 e 2012, a Aneel passou a liderar, sendo a agência mais contingenciada percentualmente.

infraestrutura. A partir de uma análise histórica, observa-se que o contingenciamento de receitas das agências reguladoras federais de infraestrutura não é fato novo. Ao contrário, em maior ou menor escala, o contingenciamento é observado há algum tempo.

Os dados revelam que o contingenciamento sempre ocorreu no âmbito das

¹ Art. 8º da Lei Complementar 101/2000 - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

² Art. 9º da Lei Complementar 101/2000 - Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento

das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

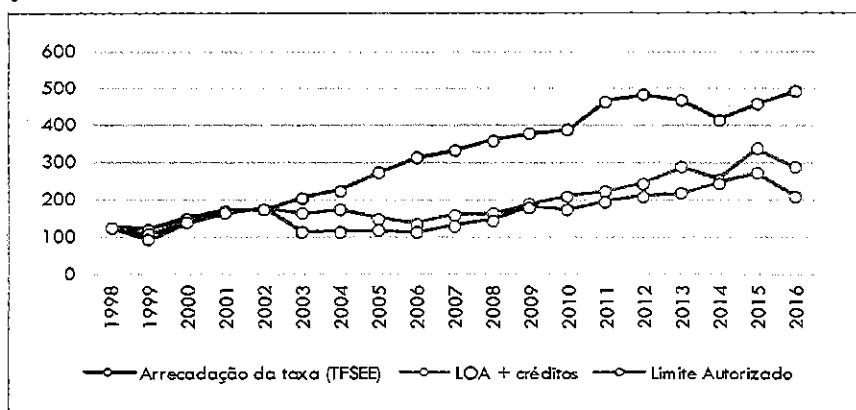
No caso da Aneel e da Anatel foi possível obter também os valores arrecadados pelas taxas setoriais. No que diz respeito à Aneel e à Anatel, concluiu-se que a receita arrecadada historicamente supera o valor pleiteado de orçamento pelas agências.

total autonomia para gerir e acessar estes valores, eles seriam suficientes para custear suas atividades essenciais de regulação e fiscalização.

Assim, questiona-se como as agências não teriam ver-

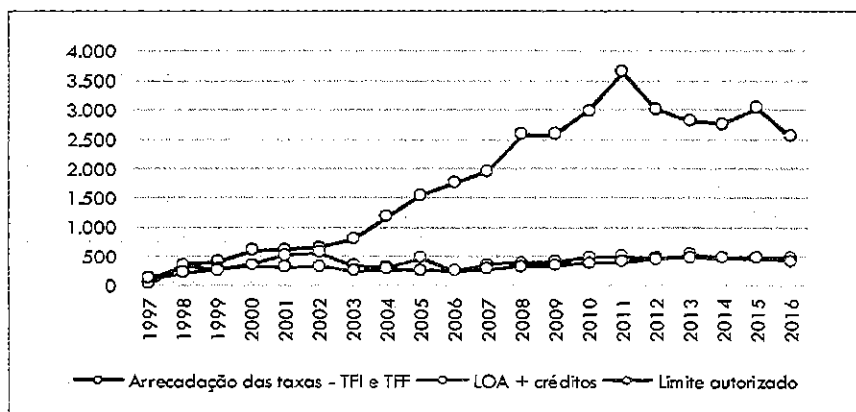
bas suficientes para fazer frente à prestação de serviços básicos, diante de arrecadações de aplicações vinculadas que não poderiam ser gastas em outros fins senão a prestação deste serviço. No caso da Aneel, a receita arrecadada pela TFSEE é historicamente maior que o valor de LOA + Créditos demandado pela agência, e no caso da Anatel, a disparidade é ainda maior quando analisada a arrecadação da TFI e da TFF. Em outros termos, os setores foram onerados com um custo maior que o necessário para financiar plenamente as atividades das Agências e que não é devolvido aos agentes como serviços para desempenho de funções essenciais do regulador.

GRÁFICO 2. ORÇAMENTO ANEEL – EM MILHÕES DE REAIS



Fonte: Portal de Acesso à Informação e Relatórios de Gestão Anual das agências no caso da ANA e da ANAC.
Elaboração: FGV/CERI.

GRÁFICO 3. ORÇAMENTO ANATEL – EM MILHÕES DE REAIS



Fonte: Portal de Acesso à Informação e Relatórios de Gestão Anual das agências no caso da ANA e da ANAC.
Elaboração: FGV/CERI.

Diante do montante das receitas de aplicação vinculada das agências, é possível concluir que o valor arrecadado é parte significativa das fontes de financiamento das agências. No caso da Aneel e da Anatel, desde 2002 os valores arrecadados pelas taxas setoriais superam, em muito, o valor efetivamente recebido por essas agências via repasses do Tesouro Nacional. Ainda, pode-se concluir que, caso as agências tivessem

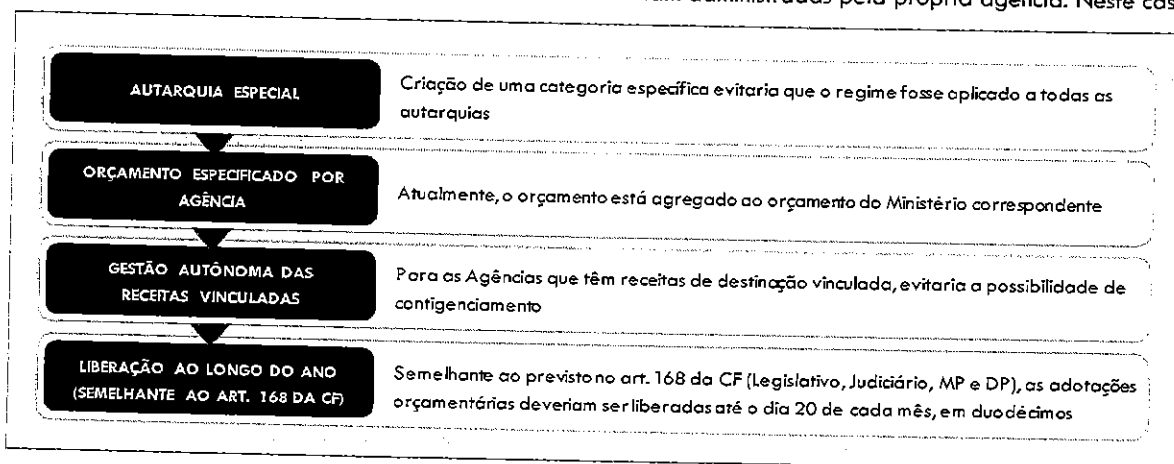
A recorrência do contingenciamento dos orçamentos das agências federais de infraestrutura leva à necessidade de se refletir de forma crítica sobre o arcabouço atualmente vigente e sobre o conjunto de instrumentos que poderiam ser utilizados para dotar as Agências Reguladoras dos meios que assegurem sua autonomia financeira.

PROPOSTA DE SOLUÇÃO

Como visto, o problema da autonomia financeira das agências tem duas dimensões essenciais a serem adequadamente endereçadas: (i) a questão do dimensionamento dos recursos que são destinados para custeio de suas atividades; e (ii) os instrumentos que estão disponíveis para que a agência consiga acessar temporariamente os recursos para desempenho de seu mandato setorial.

Da perspectiva dos recursos arrecadados pela agência e que são alocados para a conta única do Tesouro, esse é um problema que merece atenção. Isso porque não se trata de uma impossibilidade de quantificar o montante arrecadado ou tampouco de conseguir rastrear-lo. Embora seja um ponto importante, inclusive para que a informação esteja mais facilmente acessível a todos, para que haja maior transparência, esta não é a principal barreira para que se tenha acesso aos recursos. É necessário (i) criar mecanismos endógenos para permitir que a agência consiga acessar os recursos e, (ii) em última instância, dotar os *stakeholders* setoriais de mecanismos de controle (principalmente no caso das taxas).

Por essa razão, propõem-se a seguinte estratégia para reflexão:



Em primeiro lugar, é necessário que seja criada uma categoria específica para as agências federais de infraestrutura. Criadas como autarquias especiais, essas agências diferenciam-se das demais autarquias, e ne-

cessitam que suas características especiais sejam asseguradas em lei e não apenas garantidas pelo entendimento doutrinário e jurisprudencial.

Em segundo lugar, as agências devem possuir rubrica própria na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual da União. Atualmente, a dotação orçamentária das agências está situada dentro do orçamento dos respectivos ministérios, sem identificação da mesma. Assim, caso tivessem numeração própria, não se sujeitariam às diretrizes e cortes orçamentários feitos pelo ministério ao qual se vinculam. Ainda, diante de um eventual contingenciamento de suas receitas vinculadas, após a liberação, os valores contingenciados poderiam retornar à rubrica de origem. Além disso, as agências teriam interlocução direta com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento para negociar os recursos liberados para suas pastas. A negociação não mais se daria no âmbito do ministério ao qual se vinculam.

Em terceiro lugar, idealmente, deveria ser garantida às agências a gestão autônoma de suas receitas vinculadas. Com isso se quer dizer que as receitas vinculadas, advindas da cobrança de taxas setoriais, seriam administradas pela própria agência. Neste caso,

seriam gastas necessariamente para atender ao propósito que originou sua criação. Este ponto é controverso na medida em que a existência do recurso supéravital e com aplicação vinculada para um determinado setor poderia levar a aplicações ineficientes.

Em quarto lugar, analogamente ao que já ocorre com as dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, do Ministério Público e também da Defensoria Pública³, o orçamento das agências deverá ser liberado em duodécimos ao longo do ano até o dia 20 de cada mês. Isso permitiria que as agências cumprissem sua programação orçamentária ao longo do ano, e evitaria que as verbas fossem retidas e liberadas todas de uma vez, ao final do exercício financeiro.

Algumas dessas sugestões já estão na pauta do debate nacional. O Projeto de Lei nº 5.185/2016, proposto por Júlio Lopes - PP/RJ, sugere alterações à Lei nº 9.472 de 1997, visando garantir autonomia financeira e orçamentária, especificamente para Anatel. Neste sentido, prevê que ao menos 15% do valor total

arrecadado em cada exercício corrente pelo Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) serão destinados, no exercício seguinte, exclusivamente para a administração da agência. Ainda, separa o orçamento da agência do ministério ao qual esta se vincula, criando uma unidade orçamentária específica no Orçamento Geral da União para a agência.

Outro Projeto de Lei a ser mencionado é o PL nº 4.708/2016, da autoria de Edinho Bez - PMDB/SC. Este projeto de lei propõe a criação de numeração própria para cada uma das agências, com o objetivo de estabelecer rubricas orçamentárias próprias para todas as agências reguladoras federais, distintas das dos ministérios aos quais estão vinculadas.

CONCLUSÃO

A autonomia financeira das agências reguladoras federais de infraestrutura, foco da discussão deste documento, é tema que carece de atenção e que depende de modificações normativas essenciais para ser superado.

Criadas como autarquias especiais, as agências reguladoras federais de infraestrutura foram dotadas de características especiais, no intuito de atribuir-lhes maior autonomia em relação às autarquias comuns. Não obstante, embora a previsão legal e a própria racionalidade no sentido de conceder maior autonomia às agências, o exercício efetivo dessa autonomia, em suas diversas dimensões, é objeto de tensões recorrentes, ameaçando a continuidade e a qualidade da regulação.

Em especial, no tocante à dimensão financeira, a ausência de efetividade é causada em grande parte pelo contingenciamento de verbas, prática bastante comum no histórico dessas autarquias ditas especiais. O contingenciamento, entendido como uma redução na rubrica prevista para ser repassada às agências,

causa descompasso entre as despesas e receitas planejadas e os recursos de fato disponíveis.

Muito embora parte das agências reguladoras federais de infraestrutura tenham instituído a cobrança de taxas setoriais como fonte de arrecadação para custeio de suas atividades, elas não possuem a gestão direta e autônoma sobre os valores arrecadados. Neste sentido, apesar das taxas, cuja destinação é vinculada, representarem valor expressivo no orçamento da agência e serem suficientes para o custeio das atividades da mesma, essas entidades continuam em situação de insuficiência de recursos por não conseguirem acessar e dispor deste montante de maneira autônoma.

Desta forma, duas dimensões acerca do problema da autonomia financeira das agências foram destacadas, sendo elas (i) a questão do dimensionamento dos recursos que são destinados para custeio de suas atividades; e (ii) os instrumentos que estão disponíveis para que a agência consiga acessar tempestivamente os recursos para desempenho de seu mandato setorial.

³ Art. 168 da Constituição Federal. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e

da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Em relação ao dimensionamento dos recursos, é importante destacar que tal discussão vai além do debate sobre a disponibilidade de recursos eventualmente contingenciados. Se historicamente a arrecadação de uma determinada rubrica dedicada ao custeio das atividades de um setor é superavitária, é importante discutir se os agentes do setor devem continuar a ser onerados com o pagamento desses montantes. Montantes esses que, em última análise, são em grande parte retidos com o objetivo de gerar resultado primário ou, como não tem sido incomum, utilizados como outras fontes de arrecadação não vinculada em função da aprovação da DRU.

Assim, urge estabelecer a criação de mecanismos endógenos para permitir que as agências consigam, de fato, acessar seus próprios recursos financeiros e orçamentários.

No presente documento foram propostas para debate quatro alterações que dotariam as agências reguladoras de infraestrutura de autonomia financeira: (i) a criação de uma categoria específica para as agências federais de infraestrutura; (ii) a formalização de rubrica própria na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual da União; (iii) a prerrogativa da gestão autônoma, pelas próprias agências, de suas receitas vinculadas; (iv) a liberação do orçamento das agências ao longo do ano, em duodécimos.

Portanto, a estratégia apresentada identifica alterações que visam a garantir, efetivamente, o acesso às dotações orçamentárias e às suas próprias arrecadações pelas agências federais de infraestrutura. Neste sentido, assegura a autonomia financeira dessas agências, garantindo a consecução de suas atividades essenciais de fundamental importância aos setores regulados.



Praia de Botafogo, 210/Cob. 01
Rio de Janeiro - RJ - Brasil 22250-145
+55 21 3799-6147
ceri@fgv.br



<http://ceri.fgv.br/>



www.facebook.com/FGV