



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 237, DE 2015

Aprova o texto do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Secretaria-Geral Ibero-Americana, celebrado em Cádiz, em 16 de novembro de 2012.

Autor: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

RELATOR: DEPUTADO EDUARDO CURY

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto oriundo da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que visa aprovar o texto do Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Secretaria-Geral Ibero-Americana, celebrado em Cádiz, em 16 de novembro de 2012, conforme art. 1º.

O parágrafo único do art. 1º do Projeto, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, determina a sujeição à aprovação do Congresso Nacional de quaisquer atos, ajustes, acordos executivos ou programas subsidiários que possam resultar em complementação ou revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares.

O art. 2º do Projeto estabelece que o Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

Segundo a Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores, o Acordo tem como base o Convênio de Bariloche para a cooperação, celebrado no âmbito da V Cúpula Ibero-Americana, realizada em São Carlos de Bariloche, Argentina, em 15 de outubro de 1995, e possibilitará a ampliação e a consolidação das relações de cooperação entre o Governo brasileiro e a SEGIB em uma ampla gama de setores.

A Exposição de Motivos assevera ainda que, simultaneamente às possibilidades de atuação bilateral, o estabelecimento do Acordo proporcionará igualmente as bases institucionais à identificação de futuras iniciativas de cooperação trilateral em benefício de outras nações em desenvolvimento.

O Acordo é composto de nove artigos, cujo conteúdo é a seguir descrito.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

O Artigo I dispõe que objeto do Acordo é a atuação conjunta do Governo e da SEGIB em prol do progresso econômico e social dos países que integram a Secretaria-Geral Ibero-Americana como membros plenos ou observadores (denominados “Terceiros Países”), consubstanciada por programas e projetos de cooperação técnica baseados no intercâmbio de experiências, conhecimentos e práticas entre o Brasil e Terceiros Países (modalidade doravante denominada “cooperação horizontal”).

O Artigo II estipula que a coordenação para a implementação das ações decorrentes do Acordo será feita pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores e pelo Escritório da SEGIB no Brasil.

O Artigo III disciplina a denominada “Cooperação Técnica Horizontal”, dispondo que:

✓ Será executada em conformidade com os acordos de cooperação técnica firmados entre cada uma das Partes e Terceiros Países e com as resoluções e decisões das Conferências Ibero-Americanas de Chefes de Estado e de Governo.

✓ Consistirá em: a) assessoria técnica especializada provida por instituições brasileiras cooperantes a governos de Terceiros Países ou a instituições e entidades que esses venham a indicar, no marco de programas e projetos de âmbito ibero-americano; b) proporcionar aos governos de Terceiros Países, ou a instituições e entidades que esses venham a indicar, serviços especializados complementares àqueles providos por instituições brasileiras cooperantes, desde que vinculados ao objeto da cooperação, no marco de programas e projetos de âmbito ibero-americano; c) elaborar e executar projetos, missões conjuntas, planos de trabalho, seminários e programas de treinamento, compartilhar experiências-piloto, reunir grupos de trabalho e realizar atividades correlatas em locais que forem, de comum acordo, definidos pelas Partes, no marco de programas e projetos de âmbito iberoamericano; e d) prestar outras formas de cooperação horizontal que venham a ser acordadas entre o Governo e a SEGIB, no marco de programas e projetos de âmbito iberoamericano.

✓ Os consultores contratados no âmbito de programas e projetos de cooperação horizontal ibero-americanos aprovados e assinados pelo Governo, o regime de seleção e prestação de seus respectivos serviços deverá pautar-se pelo seguinte: a) consultores vinculados aos quadros de especialistas da SEGIB serão por essa selecionados, em consulta com o Governo e com os Terceiros Países; b) consultores de nacionalidade brasileira serão selecionados pelo Governo, em consulta com a SEGIB e com os Terceiros Países que manifestarem interesse pela cooperação brasileira; c) consultores com nacionalidade dos Terceiros Países serão selecionados pelos seus respectivos governos, em coordenação com a SEGIB; d) no desempenho de suas funções, os consultores, independentemente de sua nacionalidade, serão responsáveis perante as instituições executoras dos projetos e perante a SEGIB, bem como atuarão em estreita consulta com os Terceiros Países, de quem deverão cumprir instruções relacionadas às funções a desempenhar e à cooperação a ser prestada, segundo o que for mutuamente acordado entre os Terceiros Países, o Governo e a SEGIB; e) no desempenho de suas atividades de consultoria ou assessoramento, os consultores envidarão esforços no sentido de instruir o pessoal técnico da contraparte local que com



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

eles vier a trabalhar por indicação dos Terceiros Países, acerca de seus métodos, técnicas e práticas profissionais, e sobre os princípios em que se baseiam; e f) sem prejuízo dos privilégios e imunidades de que gozem, os consultores, independentemente de sua nacionalidade, deverão respeitar as leis e os regulamentos do país em que desempenhem suas funções.

✓ O planejamento da cooperação horizontal a ser implementada no âmbito deste Acordo será consolidado em planos de trabalho vinculados a programas ou projetos de âmbito ibero-americano, em que se explicitarão os objetivos almejados, os resultados esperados, a justificativa para sua execução, o cronograma de implementação, as metas de trabalho e os indicadores de sucesso, bem como os custos estimados e as fontes de financiamento. Esses documentos serão os instrumentos básicos para a negociação da cooperação técnica horizontal com Terceiros Países e, após sua aprovação e início, para seu monitoramento e avaliação.

✓ Programas Executivos complementares serão aprovados e assinados entre as Partes para definir a participação de instituições ou entidades brasileiras em programas, projetos e ações de cooperação técnica de âmbito ibero-americano aos quais o Brasil tenha aderido ou aprovado.

✓ As Partes acompanharão a execução dos programas, projetos e planos de trabalho de cooperação horizontal e avaliarão seu andamento, em comum acordo com os Terceiros Países.

✓ As Partes poderão, em conjunto ou separadamente, estabelecer novas parcerias com governos, organizações e organismos internacionais para fins de financiamento complementar ou aporte técnico em benefício de projetos, planos de trabalho e demais modalidades de cooperação horizontal identificadas ao amparo do presente Acordo.

O Artigo IV diz respeito às obrigações administrativas e financeiras das Partes referentes à Cooperação Horizontal, dispondo que poderão custear, por mútuo acordo e se houver disponibilidade orçamentária da SEGIB e do Governo, despesas relacionadas a programas, projetos e ações de cooperação horizontal de âmbito ibero-americano aos quais o Brasil tenha aderido ou aprovado, na seguinte forma: a) remuneração de consultores e especialistas; b) contratação de serviços especializados com conteúdo e valor técnico agregado comprovados; c) formulação e produção de materiais técnicos e instrucionais para utilização em atividades de treinamento/formação e em outras iniciativas, destinados exclusivamente à transferência de conhecimento às instituições beneficiárias das modalidades de cooperação acordadas pelas Partes; d) custo de transporte e alimentação de consultores e especialistas, nacionais ou estrangeiros, do seu ponto de origem até os locais de trabalho indicados em seus termos de referência; e) seguro de consultores e especialistas; f) aquisição e transporte de equipamentos ou materiais de seu ponto de origem até a sua destinação final; g) planejamento, estruturação, execução, sistematização e disseminação de experiências-piloto, reuniões de grupos de trabalho e atividades correlatas; h) atividades de formação ou treinamento de recursos humanos em temas circunscritos aos objetivos do projeto; i) resarcimento à SEGIB de custos administrativos incorridos na execução de projetos e em outras ações de cooperação técnica a partir de procedimento previamente acordado



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

entre o Governo e a SEGIB; j) transferência de recursos financeiros à SEGIB para custear despesas de cooperação técnica no âmbito de programas, projetos e ações aos quais o Brasil tenha aderido ou aprovado a partir de procedimento previamente acordado entre o Governo e a SEGIB.

O Artigo V veda incluir ou de qualquer forma fazer constar, na reprodução, publicação e veiculação das ações e atividades realizadas ao amparo do Acordo e dos trabalhos e produtos advindos do mesmo, nomes, marcas, símbolos, combinações de cores ou de sinais, ou imagens que caracterizem ou possam caracterizar promoção de cunho individual, político-partidário ou de apropriação privada com fim lucrativo, a menos que se obtenha a autorização prévia das Partes.

O Artigo VI disciplina que as partes adotarão as medidas adequadas para proteger os direitos de propriedade intelectual resultantes da implementação do Acordo.

O Artigo VII dispõe que as controvérsias surgidas na operacionalização do Acordo serão dirimidas por negociação direta entre as Partes, por via diplomática.

O Artigo VIII prevê que os consultores e especialistas contratados desfrutarão, no Brasil, dos seguintes privilégios, isenções e facilidades: a) inviolabilidade de documentos e escritos oficiais relacionados com o desempenho das suas funções; b) isenção das disposições restritivas de imigração e trâmite de registro de estrangeiros; c) facilidades para a repatriação, que no caso de crise internacional se concede a membros do pessoal de organismos internacionais; d) isenção de imposto de renda ou qualquer imposto direto sobre salários e emolumentos pagos pelo Organismo; e e) isenção de toda prestação pessoal e das obrigações do serviço militar ou serviço público de qualquer natureza.

O Artigo IX contém as disposições gerais, como a entrada em vigor do Acordo, prazo de vigência, possibilidade de aditamento e de denúncia.

Ao tramitar na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a matéria foi aprovada na reunião ordinária de 7 de outubro de 2015, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo nº 237, de 2015.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a este órgão técnico, além do mérito, examinar o projeto de Decreto Legislativo quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "*estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira*".

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna define como compatível "*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*" e



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

como adequada "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual".

Além da Norma Interna, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual "é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação".

Em relação ao plano plurianual, a proposição é compatível com Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 – PPA 2016/2019, e não conflita com suas disposições.

À luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16).

O art. 14 da LRF, ao dispor sobre a apreciação de proposições legislativas que concedem ou ampliam benefício de natureza tributária, preceitua que a matéria deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o projeto deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implementadas tais medidas.

A observância das prescrições da LRF será comentada juntamente com a abordagem de compatibilidade com as disposições da LDO.

A Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO 2016), determina no art. 113 que as "*proposições legislativas e respectivas emendas (...) que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria*". (grifo nosso).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

O § 4º desse mesmo artigo destaca ainda que a remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação.

O art. 114 da LDO 2016, por sua vez, condiciona à aprovação de proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei ou medidas provisórias, que instituam ou alterem receita pública, à apresentação de estimativas desses efeitos. Ademais, as proposições legislativas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial deverão conter cláusula de vigência de no máximo 5 anos, conforme § 4º desse artigo.

Confrontando a proposição em análise com os dispositivos legais e regimentais mencionados, verifica-se o descumprimento de alguns desses requisitos.

As disposições dos Artigos III e IV do Acordo implicam a assunção de obrigações pela União que poderão redundar em aumento da despesa pública federal, sem que a proposição esteja instruída com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro de tais gastos e com a indicação da compensação correspondente.

No que se refere à compensação da despesa, cabe ressaltar que há na Lei Orçamentária para 2016 previsão de R\$ 73.306,00 na ação 0B66 – Contribuição à Secretaria Geral Iberoamericana – SEGIB (MRE) da Unidade Orçamentária 71102 – Recursos sob Supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Saliente-se que tal dotação destina-se exclusivamente à Contribuição à SEGIB, mas não à implementação dos termos do Acordo em exame.

De outra parte, o Artigo VIII do Acordo prevê isenção de imposto de renda ou qualquer imposto direto sobre salários e emolumentos pagos pelo Organismo, resultando em renúncia de receita da União, sem que a proposição esteja acompanhada da estimativa do impacto no exercício em que o Acordo deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, com o detalhamento da memória de cálculo respectiva.

A despeito do trecho constante do item 1 do Artigo IV do Acordo, segundo o qual “*As Partes poderão custear, por mútuo acordo e se houver disponibilidade orçamentária da SEGIB e do Governo, despesas relacionadas a programas, projetos e ações de cooperação horizontal de âmbito ibero-americano aos quais o Brasil tenha aderido ou aprovado...*”, constata-se a preocupação em condicionar o custeio deste ato internacional à existência de prévia disponibilidade orçamentária.

No entanto, tal condicionante não supre a necessidade de estimativa do impacto da proposta e da correspondente compensação, conforme determina o mencionado § 4º do art. 113 da LDO 2016, combinado com os termos da Súmula nº 1/2008 da Comissão de Finanças e Tributação.

De acordo com esses dispositivos, a remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação, devendo ser considerada incompatível e inadequada a proposição, **inclusive em caráter autorizativo**, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.

Dessa forma, resta evidenciada a transgressão aos citados dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 e da Súmula nº 1/08-CFT, uma vez que o projeto: **(i)** não está instruído com a estimativa do impacto no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes; **(ii)** não detalha a memória de cálculo respectiva; e **(iii)** não indica a necessária compensação para fazer face às despesas e às renúncias de receitas previstas no Acordo.

Ante o exposto, voto pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Decreto Legislativo nº 237, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2016.

DEPUTADO EDUARDO CURY
Relator