



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.817, DE 2017

Determina a realização de auditoria na dívida pública federal nas condições que especifica.

Autor: Deputado HILDO ROCHA

Relator: Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR

I - RELATÓRIO

A Proposição em exame determina a realização de auditoria independente decenal da dívida pública federal, podendo esse prazo ser inferior, na ocorrência de circunstâncias econômicas ou políticas que o justifiquem. A primeira dessas auditorias deverá ser realizada no prazo de um ano da publicação da Lei.

Serão objeto dos procedimentos todos os títulos e operações de crédito passivas do governo federal, independentemente de sua natureza, cabendo ao Poder Executivo regulamentar a Lei em noventa dias de sua publicação, em que estarão previstas as condições para a contratação de entidade independente de auditoria, que se sujeitará aos requisitos internacionais de auditoria.

Em sua Justificação, o Autor chama a atenção para o elevado patamar dessas dívidas, sendo necessário verificar as obrigações que não observaram a legislação, para efeito de seu cancelamento. Não é possível

continuar desconhecendo as condições e prazos da dívida. Para tanto, a designação de uma empresa independente do governo para a realização da auditoria é essencial para assegurar confiabilidade aos resultados apurados.

O Projeto, sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, tem regime de tramitação ordinária, tendo sido inicialmente distribuído a esta Comissão, que deverá pronunciar-se quanto aos aspectos de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, e de mérito. A etapa subsequente será a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Não foram apresentadas emendas.

É o que tínhamos a relatar.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a Proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO e o orçamento anual - LOA, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II) 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/CFT 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 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"*.

Nesse sentido, ressalte-se que a Emenda Constitucional nº 95/2016 fez inserir o art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ACDT), determinando que a “*proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita** deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro***” (grifou-se).

Na mesma direção é a dicção dos arts. 14 e 16, *caput*, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000):

“ART. 14. A CONCESSÃO OU AMPLIAÇÃO DE INCENTIVO OU BENEFÍCIO DE NATUREZA TRIBUTÁRIA DA QUAL DECORRA RENÚNCIA DE RECEITA DEVERÁ ESTAR ACOMPANHADA DE **ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO** NO EXERCÍCIO EM QUE DEVA INICIAR SUA VIGÊNCIA E NOS DOIS SEQUINTE, ATENDER AO DISPOSTO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E A PELO MENOS UMA DAS SEQUINTE CONDIÇÕES:

I DEMONSTRAÇÃO PELO PROPONENTE DE QUE A RENÚNCIA FOI CONSIDERADA NA ESTIMATIVA DE RECEITA DA LEI ORÇAMENTÁRIA, NA FORMA DO ART. 12, E DE QUE NÃO AFETARÁ AS METAS DE RESULTADOS FISCAIS PREVISTAS NO ANEXO PRÓPRIO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS;

II **ESTAR ACOMPANHADA DE MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO**, NO PERÍODO MENCIONADO NO CAPUT, POR MEIO DO AUMENTO DE RECEITA, PROVENIENTE DA ELEVAÇÃO DE ALÍQUOTAS, AMPLIAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO, MAJORAÇÃO OU CRIAÇÃO DE TRIBUTO OU CONTRIBUIÇÃO.

§ 1º A RENÚNCIA COMPREENDE ANISTIA, REMISSÃO, SUBSÍDIO, CRÉDITO PRESUMIDO, CONCESSÃO DE ISENÇÃO EM CARÁTER NÃO GERAL, ALTERAÇÃO DE ALÍQUOTA OU MODIFICAÇÃO DE BASE DE CÁLCULO QUE IMPLIQUE REDUÇÃO DISCRIMINADA DE TRIBUTOS OU CONTRIBUIÇÕES, E OUTROS BENEFÍCIOS QUE CORRESPONDAM A TRATAMENTO DIFERENCIADO.” (GRIFOU-SE.)

“ART. 16. A CRIAÇÃO, EXPANSÃO OU APERFEIÇOAMENTO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL QUE ACARRETE AUMENTO DA DESPESA SERÁ ACOMPANHADO DE:

I **ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO** NO EXERCÍCIO EM QUE DEVA ENTRAR EM VIGOR E NOS DOIS SUBSEQUENTES;” (GRIFOU-SE.)

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018), também existe determinação quanto à necessidade de estimativa dos impactos orçamentários e financeiros. É o que estabelece o art. 114:

“ART. 114. AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E AS SUAS EMENDAS, CONFORME O ART. 59 DA CONSTITUIÇÃO, 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 EXERCÍCIOS 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.” (Grifou-se.)

Importa ainda transcrever a regra trazida pela Súmula CFT nº 01/08:

*“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.**”* (Grifou-se.)

Frise-se que, no caso de os projetos serem considerados incompatíveis orçamentária e financeiramente, fica prejudicado o exame quanto ao mérito nesta Comissão de Finanças e Tributação – CFT, conforme dispõe o art. 10 da Norma Interna da CFT:

ART. 10 NOS CASOS EM QUE COUBER TAMBÉM À COMISSÃO O EXAME DO MÉRITO DA PROPOSIÇÃO, E FOR CONSTATADA A SUA INCOMPATIBILIDADE OU INADEQUAÇÃO, O MÉRITO NÃO SERÁ EXAMINADO PELO RELATOR, QUE REGISTRARÁ O FATO EM SEU VOTO.

O Projeto em análise pretende determinar que a dívida pública federal será objeto de auditoria independente a cada dez anos, incluindo-se no escopo da respectiva fiscalização todas as operações de crédito passivas e títulos de responsabilidade do governo federal. Pretende também determinar que a primeira auditoria seja realizada em até o primeiro ano da data da publicação da Lei, e o regulamento a ser elaborado pelo Poder Executivo deverá prever as

condições para a contratação de entidade independente de auditoria, capaz de atender a todos os requisitos internacionais de auditoria vigentes.

Ao propor determinação para a contratação de entidade de auditoria independente, contempla dispositivo (art. 3º, parágrafo único) que implica em aumento de despesa de natureza orçamentária e de cunho obrigatório. O Projeto, entretanto, não apresenta as estimativas do impacto orçamentário e financeiro e as respectivas medidas de compensação exigidas pela legislação transcrita na parte inicial do presente voto. Tais circunstâncias o tornariam incompatível orçamentária e financeiramente.

Desse modo, tendo em vista as restrições referentes à aprovação de matérias que acarretem criação ou aumento de despesas de caráter obrigatório, propomos a apresentação de emenda de adequação, inserindo artigo que condiciona a realização da auditoria independente e a contratação de empresa de auditoria a expressa e específica autorização no texto da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) referente ao exercício em que se pretenda realizar a auditoria, bem como à existência de prévia, específica e suficiente dotação orçamentária na respectiva lei orçamentária anual.

Quanto ao mérito, consideramos a Proposta conveniente e oportuna. É bom assinalar que o ADCT, art. 26, havia determinado, no prazo de um ano a contar da promulgação da constituição de 1988, a realização do exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, através de comissão mista do Congresso Nacional, o que, afinal de contas, nunca foi consumado, cita-se:

ART. 26. NO PRAZO DE UM ANO A CONTAR DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO, O CONGRESSO NACIONAL PROMOVERÁ, ATRAVÉS DE

COMISSÃO MISTA, EXAME ANALÍTICO E PERICIAL DOS ATOS E FATOS
GERADORES DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO BRASILEIRO.

(...)

A Comissão então constituída elaborou um alentado relatório, sob a responsabilidade do Deputado Luiz Salomão, que não chegou a ser votado. Essa comissão teria força legal de CPI para os fins de requisição e convocação, atuando com o auxílio do TCU, mas inúmeros óbices de natureza política dificultaram sua atuação.

O ADCT previa também que, apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporia ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato, encaminhando o processo ao ministério Público Federal, que deveria formalizar, em sessenta dias, a ação cabível.

Por conseguinte, nada mais razoável que retomar os esforços para o conhecimento sistemático e o acompanhamento contínuo da composição e evolução da dívida pública, pelo que o intervalo de dez anos é até bastante elástico para o alcance desse objetivo.

Em vista do que foi exposto, **voto pela compatibilidade e pela adequação orçamentária e financeira da matéria, desde que aprovada a emenda de adequação em anexo, e, no mérito, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.817, de 2017.**

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado **FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR**
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.817, DE 2017

Determina a realização de auditoria na dívida pública federal nas condições que especifica.

Autor: Deputado HILDO ROCHA

Relator: Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR

EMENDA DE ADEQUAÇÃO

Acrescente-se o art. 4º ao Projeto de Lei nº 6.817, de 2017, renumerando-se o atual art. 3º, numerado em duplicidade, para art. 5º.

“ART. 4º A REALIZAÇÃO DAS AUDITORIAS E A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE AUDITORIA A QUE SE REFERE A PRESENTE LEI ESTÃO CONDICIONADAS À EXISTÊNCIA DE EXPRESSA E ESPECÍFICA AUTORIZAÇÃO NO TEXTO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO EM QUE SE PRETENDE REALIZAR A AUDITORIA, E DE PRÉVIA, ESPECÍFICA E SUFICIENTE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA RESPECTIVA.”

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado **FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR**
Relator