



PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 83, de 2015**, que “*Acréscenta o art. 166-A à Constituição Federal, para dispor sobre a Autoridade Fiscal Independente*”.

RELATOR: Senador **JOSÉ SERRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, nos termos do art. 90 combinado com o art. 101, ambos do Regimento Interno do Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 83, de 2015, que *acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para dispor sobre a Autoridade Fiscal Independente*.

A PEC nº 83, de 2015, institui uma Autoridade Fiscal Independente – AFI, no âmbito do Congresso Nacional, iniciativa de extrema relevância do presidente desta Casa, que, certamente, vai aprimorar a gestão pública no nosso País. O primeiro artigo fixa regras gerais de funcionamento do novo órgão. O segundo refere-se à cláusula de vigência da Emenda, que passaria a vigorar na data de sua publicação.

A AFI avaliaria a qualidade do gasto público e a trajetória de longo prazo das variáveis que afetam a política fiscal e o endividamento público, bem como a contribuição da política orçamentária para a estabilidade macroeconômica e a consistência técnica das previsões orçamentárias, além de acompanhar metas e limites definidos em lei. Ademais, analisaria os impactos fiscais de proposições legislativas e disseminaria boas práticas contábeis.

Segundo o texto proposto, a nova instituição seria liderada por um Diretor-Geral, com mandato fixo de quatro anos, vedada a recondução.



Ele seria nomeado pelo Presidente do Congresso Nacional, mediante lista tríplice apresentada pela Comissão Mista de Orçamento.

Nos termos da PEC, os representantes dessa lista seriam brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de setenta e cinco anos de idade e deveriam gozar de idoneidade moral e de reputação ilibada. Deveriam, ainda, deter notórios conhecimentos nas áreas de política fiscal, de orçamentos públicos e da legislação de direito financeiro, além de apresentar comprovada experiência governamental ou acadêmica nesses ramos.

Ainda sobre a proposta, o titular só poderia ser exonerado em quatro situações: renúncia, condenação judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar ou voto de censura. Este teria de ser proposto pela maioria absoluta e aprovado por dois terços dos membros da Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166.

Quanto aos aspectos administrativos, a proposta delega para Resolução do Congresso Nacional o disciplinamento da estrutura e o funcionamento da instituição. A Resolução também estabeleceria as fontes de financiamento da AFI, de modo a garantir a autonomia orçamentária e financeira da instituição. O contingenciamento de recursos destinados à AFI seria vedado.

Foram apresentadas catorze emendas na CCJ.

II – ANÁLISE

A Emenda proposta encontra respaldo no art. 60, I, da Constituição, já que a proposição foi assinada por 37 senadores, perfazendo mais de 45% dos membros desta Casa. A proposição não incide em qualquer das hipóteses previstas nos §§ 1º, 4º e 5º do mesmo art. 60, não restando impedimento formal ou material à sua apreciação.

Quanto ao mérito, essa proposta representa um avanço institucional no ordenamento jurídico ao criar uma Autoridade Fiscal Independente (AFI). Esse tipo de organismo é mais conhecido na literatura acadêmica como Instituição Fiscal Independente (IFI). Seu objetivo é ampliar a transparência das políticas orçamentárias e fiscais, contribuindo



para qualificar o debate público, por meio de análises técnicas independentes e apartidárias.

Nesse sentido, a Emenda submetida à Comissão de Constituição e Justiça é meritória e, diante do atual momento de deterioração das finanças públicas, extremamente oportuna.

Em resposta aos efeitos negativos da crise econômica e financeira de 2008, diversos países, particularmente os que compõem a Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), criaram instituições dessa natureza, entre eles o Canadá, a Austrália e a Itália. Outros países já adotam tais instituições há mais tempo, como os Estados Unidos, onde, desde 1974, atua o emblemático *Congressional Budget Office (CBO)*, a Coreia do Sul e o Japão. O objetivo de tais órgãos é bastante claro: conferir maior transparência e confiabilidade aos números das finanças públicas.

São exemplos de ações de uma IFI: divulgar suas estimativas de receitas públicas; calcular os impactos de eventos fiscais relevantes – uma determinada política pública, um projeto de lei, uma decisão judicial ou, ainda, os custos das políticas monetárias e cambiais; apresentar estimativas para as principais variáveis fiscais – o resultado primário e o resultado nominal, por exemplo; bem como traçar cenários econômicos plausíveis no curto, no médio e no longo prazo.

O Presidente Renan Calheiros teve a clarividência de, em sua iniciativa, não atribuir à IFI qualquer poder normativo, de fiscalização, de supervisão, de punição ou de controle. É que já existem, no nosso modelo, instituições com essas competências. Aliás, foi a atuação de órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) que levou ao conhecimento da sociedade as práticas da chamada contabilidade criativa, em particular, as pedaladas fiscais.

Enquanto o TCU e demais órgãos de controle buscam avaliar a regularidade das operações e das ações do Estado, em geral, uma IFI provê informações e análises nos campos macroeconômico, fiscal e orçamentário. Não é parte de seu escopo julgar ou punir, mas, sim, fazer projeções, estimar parâmetros e traçar cenários possíveis para variáveis econômico-fiscais. A IFI não terá qualquer poder coercitivo, mas, sim, persuasivo junto à sociedade, à imprensa e aos agentes econômicos em geral.



Das catorze emendas apresentadas nesta Comissão pelos eminentes Senadores Antonio Anastasia (nº 1), Ricardo Ferraço (nº 2 a 4), Walter Pinheiro (nºs 5 a 9), Roberto Rocha (nº 10), Antônio Carlos Valadares (nº 11) e Acir Gurgacz (nº 12, 13 e 14), foram acatadas total ou parcialmente as emendas nº 1; nºs 7 e 8; nº 10; e nº 11, em razão de contribuírem de maneira importante para o aperfeiçoamento da proposta, conforme a seguir:

- a) emenda nº 1, do Senador Antonio Anastasia: por prever a vedação aos diretores da Instituição o exercício de outra atividade regular, da gestão de empresa ou de filiação partidária, e também por prever a obrigação de dirigentes de instituições oficiais prestarem informações requeridas pela IFI;
- b) emenda nº 7, do Senador Walter Pinheiro: por também prever a obrigação de resposta a pedidos de informação feitos pela IFI, inclusive com o enquadramento em crime de responsabilidade em caso de recusa ou de prestação de informação falsa;
- c) emenda nº 8, também do Senador Walter Pinheiro: por estabelecer prazo de seis anos, sem recondução, para os diretores da IFI e prever mandatos escalonados com defasagem de dois anos, o que diluirá no tempo o poder de indicação;
- d) emenda nº 10, do Senador Roberto Rocha: por seu objetivo de criar mecanismo de integração de estruturas já existentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal com o desenho institucional da IFI. É de se registrar que o eminente Senador Ricardo Ferraço também contribuiu de maneira relevante na discussão para que o objetivo de integração pretendido pela emenda nº 10 fosse contemplada na versão que ora ofereço à deliberação;
- e) emenda nº 11, do Senador Antônio Carlos Valadares: por fortalecer o processo legislativo em relação ao equilíbrio das contas públicas.

Durante a discussão da matéria, na sessão do dia 12/08/2015, o Senador Ricardo Ferraço retirou as Emendas nºs 2 a 4.

Com base nessas razões, proponho os seguintes aperfeiçoamentos:



a) alterar o nome da nova instituição, de Autoridade Fiscal Independente (AFI), para Instituição Fiscal Independente (IFI), pois não se trata, em sentido estrito, de uma autoridade, mas de um órgão voltado para a disseminação de informações técnicas;

b) ajustar a definição das competências da IFI com os objetivos de circunscrevê-la mais rigorosamente ao campo de atuação que se pretende para o órgão e distinguir claramente suas atribuições daquela inerentes às instituições jurisdicionais, normativas e de controle;

c) criar a figura do Conselho Diretor, composto por um diretor-geral e dois diretores, quando, na proposta original, a direção seria incumbência apenas do diretor-geral, para fortalecer a independência da Instituição;

d) estabelecer que o Presidente do Senado indicará o diretor-geral, e as comissões que tratam de assuntos econômicos em ambas as casas indicarão, cada uma, um diretor;

e) estabelecer o mandato dos diretores em seis anos, vedada a recondução;

f) vedar aos membros da IFI o exercício regular de outra atividade profissional, inclusive gestão operacional de empresa ou filiação político-partidária;

g) determinar que ministros de Estado e dirigentes de órgãos diretamente vinculados à Presidência da República prestem todas as informações necessárias ao pleno e adequado desempenho das atribuições da IFI, inclusive com a previsão de enquadramento em crime de responsabilidade em caso de recusa, de não cumprimento do prazo de trinta dias, ou da prestação de informações falsas;

h) incluir um Conselho de Assessoramento Técnico, que contará com cinco conselheiros de notável saber nas áreas de competência da IFI, com o objetivo de contribuir para a manutenção de elevada qualidade técnica nos trabalhos da IFI;

i) inserir dispositivo transitório para detalhar o perfil e a quantidade máxima de cargos que comporão os quadros da IFI, que serão limitados a cinquenta, sendo sessenta por cento privativos de detentores de títulos de doutorado ou mestrado e experiência profissional compatíveis



com as atribuições da instituição, tudo para que não haja risco de inchaço administrativo e consequente perda de foco da IFI;

j) incluir dispositivo para exigir que as proposições de que trata o art. 59 da Constituição Federal, quando acarretarem aumento de despesa obrigatória ou renúncia de receita, que sejam relevantes nos termos de Resolução do Senado Federal, deverão estar instruídas com a estimativa do impacto orçamentário e com o exame de sua compatibilidade com a política fiscal.

As alterações propostas apenas reforçam o papel da nova instituição de finanças públicas, qual seja: fornecer, de maneira independente, informações relevantes para a avaliação da política fiscal e dar maior consistência ao processo orçamentário.

III – VOTO

Ante o exposto, nos pronunciamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da PEC nº 83, de 2015, e votamos por sua aprovação, acatando total ou parcialmente as emendas nº 1, nº 7, nº 8, nº 10 e nº 11 e rejeitando as emendas nº 5, 6, 9, 12, 13 e 14 nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº 15 – CCJ (SUBSTITUTIVA)

(à PEC nº 83, de 2015)

Acrescenta o art. 166-A à Constituição da República, para dispor sobre a Instituição Fiscal Independente.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição da República, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do seguinte artigo 166-A:

“**Art. 166-A.** Fica criada a Instituição Fiscal Independente, no âmbito do Congresso Nacional, à qual compete:

I – divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;



II – analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;

III – mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial; e

IV – projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público.

§ 1º As competências estabelecidas no *caput* não excluem nem limitam aquelas atribuídas a órgãos jurisdicionais, normativos ou de controle.

§ 2º A Instituição Fiscal Independente será dirigida por um Conselho Diretor, composto de três membros:

I – um diretor-geral, indicado pelo Presidente do Congresso Nacional;

II – um diretor indicado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal; e

III – um diretor indicado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

§ 3º Os indicados ao Conselho Diretor, que deverão ser brasileiros de reputação ilibada e detentores de notório saber nos temas de competência da Instituição, serão submetidos a:

I – arguição pública; e

II – aprovação pelo Congresso Nacional.

§ 4º O mandato dos membros do Conselho Diretor da Instituição Fiscal Independente será de seis anos, não admitida a recondução, observado o disposto no § 6º.

§ 5º Em caso de vacância, a escolha de novo diretor da Instituição Fiscal Independente para completar o tempo remanescente do mandato seguirá os critérios previstos nos §§ 2º e 3º.

§ 6º Os membros do Conselho Diretor exercerão mandatos não coincidentes, nomeados a cada dois anos, alternadamente, observado, na primeira investidura, o mandato de seis anos para o seu diretor-geral, de quatro anos para o diretor referido no inciso II do § 2º, e de dois anos para o diretor referido no inciso III do § 2º.

§ 7º Os membros do Conselho Diretor só poderão ser exonerados em caso de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar, bem como por voto de censura aprovado pela maioria absoluta de ambas as Casas do Congresso.

§ 8º É vedado aos membros do Conselho Diretor da Instituição Fiscal Independente o exercício regular de outra atividade profissional, inclusive gestão operacional de empresa, ou filiação político-partidária;

§ 9º A Instituição Fiscal Independente contará com um Conselho de Assessoramento Técnico, que se reunirá preferencialmente a cada mês, composto por até cinco brasileiros de ilibada reputação e notório saber nos temas



de competência da Instituição, a serem nomeados pelo presidente do Conselho Diretor por tempo indeterminado.

§ 10. A Instituição Fiscal Independente poderá encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado e a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a recusa, o não atendimento no prazo de trinta dias ou a prestação de informações falsas.

§ 11. Os relatórios elaborados pela Instituição Fiscal Independente para cumprimento das competências definidas no *caput* serão tornados públicos após aprovação pela maioria do Conselho Diretor.

§ 12. Os relatórios informarão a eventual ocorrência de voto divergente.

§ 13. Resolução do Congresso Nacional disciplinará o disposto neste artigo.

Art. 2º O art. 59 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renomeando-se como § 1º o atual parágrafo único:

“Art. 59

.....”

§ 2º As proposições de que trata o *caput*, quando acarretarem aumento de despesa obrigatória ou renúncia de receita, que sejam relevantes nos termos de Resolução do Senado Federal, deverão estar instruídas com a estimativa do impacto orçamentário e com o exame de sua compatibilidade com a política fiscal.” (NR)

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com o acréscimo do seguinte artigo 101:

“**Art. 101.** Até que se aprove lei de iniciativa da Mesa do Congresso Nacional, o quadro da Instituição Fiscal Independente será composto por, no máximo, cinquenta servidores dos quais, no mínimo, sessenta por cento de detentores de título de mestrado ou doutorado em áreas compatíveis com o desenvolvimento das atividades a que se refere o *caput* do art. 166-A, distribuídos em cargos efetivos e funções de confiança.”

Parágrafo único. Enquanto não aprovada a lei a que se refere o *caput*, Resolução do Congresso Nacional regulamentará o disposto no *caput*, inclusive sobre critérios e formas de aproveitamento de servidores efetivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para o preenchimento das funções de confiança previstas no *caput*.”



Art. 4º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 02 de setembro de 2015.

Senador JOSÉ MARANHÃO, Presidente

Senador JOSÉ SERRA, Relator



SF/15397.49019-72