



---

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

---

**Subsídios para resposta à  
recomendação constante do  
item 9.2 do Acórdão nº  
793/2016-TCU-Plenário**

recomendação às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado que orientem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nota Técnica  
n.º 13/2016

---

**ÁREA TEMÁTICA: Receita**

**INTERESSADO: Comissão de Finanças e Tributação**

**ELABORAÇÃO:**

**Graciano Rocha Mendes**  
**Maria Emília Miranda Pureza**  
**Salvador Roque Batista Júnior**  
**Sidney José de Souza Júnior**

maio/2016

---

RESUMO: Esta Nota Técnica oferece subsídios para a resposta à recomendação constante do item 9.2 do Acórdão nº 793/2016-TCU-Plenário, para que as Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado orientem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

---

**CONOF/CD**

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>

**e-mail:** [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)

---



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

## I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 172/2016, a Secretaria da Comissão de Finanças e Tributação solicita a esta Consultoria a elaboração de “... *Nota Técnica sobre o Acórdão 793-TCU (Tribunal de Contas da União), a fim de subsidiar expediente da Presidência da CFT a ser encaminhado ao Presidente da Câmara dos Deputados sobre o tema.*”.

2. O Acórdão nº 793/2016 foi exarado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União em Sessão Ordinária realizada no dia 6 de abril de 2016, no âmbito do Processo nº TC 033.150/2015-0, por intermédio do qual foi avaliada a governança das renúncias tributárias e o cumprimento das determinações constitucionais e legais que regem a concessão de benefícios tributários, valendo transcrever os itens 9.2 e 9.7 do *decisum*:

*“9.2. recomendar às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado que **orientem os órgãos de assessoramento legislativo** que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias, sobre a **necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, ou seja, se as propostas contêm: estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da LRF;” (grifo no original).*

*“9.7. **encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, para:***

*9.7.1. a Casa Civil da Presidência da República;*

*9.7.2. o Ministério da Fazenda;*

*9.7.3. o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;*

*9.7.4. a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;*

*9.7.5. a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal;*

***9.7.6. a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados;”***

*(grifos nossos)*

3. A presente Nota Técnica tem o objetivo de analisar a matéria tratada pelo TC 033.150/2015-0, que originou o referido Acórdão da Corte de Contas, e assim subsidiar a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados com vistas à elaboração de expediente a ser encaminhado ao Exmo. Presidente da Câmara dos Deputados.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

## II – ASPECTOS RELEVANTES DO TC 033.150/2015-0

4. A fiscalização realizada no âmbito do Processo TC 033.150/2015-0 objetivou monitorar o cumprimento (por parte da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda) das deliberações formuladas no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, que resultaram do levantamento de natureza operacional realizado com o fito de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, a fim de embasar a realização de futuros trabalhos pelas unidades técnicas do tribunal.

5. Por meio da coleta de informações obtidas junto àqueles órgãos do Poder Executivo Federal, o relatório técnico elaborado pelo TCU verificou alguns aspectos relevantes, cujos trechos transcrevemos a seguir:

### III. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

#### III.1 Item 9.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário

Item/Subitem	Responsável pelo atendimento	Ofício TCU/SEMAG (peça)	Resposta apresentada pelos órgãos (peça)
9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que:	Casa Civil	- Ofício 191/2014-TCU/SEMAG (peça 3)	Nota Técnica 10.002/SE-MF, de 3/2/2016 (peça 39, p. 5-20)
		- Ofício de Requisição 1-531/2015-TCU/SEMAG (peça 13)	

33. Por meio do Ofício de Requisição 1-531/2015-TCU/SEMAG, foi solicitado à Casa Civil que informasse quais novas renúncias tributárias foram propostas e os instrumentos normativos que foram utilizados pelo Poder Executivo para essa proposição, considerando os exercícios de 2014 e 2015, e se foi estipulado prazo de vigência para essas renúncias (peça 13).

34. Antes de aprofundar a análise é necessário distinguir o conceito utilizado pela RFB para desonerações tributárias e gastos tributários. Essa distinção foi encaminhada pela Nota Cetad/Copan 210/2015, quando do estudo da classificação do Simples Nacional como gasto tributário (peça 37, p. 9, 10, 16 e 17):

Os sistemas tributários, como regra, são permeados por desonerações, tais como isenções, deduções, reduções de base de cálculo, reduções de alíquota, créditos presumidos, hipóteses de não incidência.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

*Parte dessas desonerações são intrínsecas ao sistema tributário e representam características estruturais dos tributos. Um exemplo clássico é a faixa de isenção e o escalonamento de alíquotas da Tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física, que foram os instrumentos elegidos para conferir progressividade ao IRPF.*

*Porém, existe parte das desonerações que tem por objetivo financiar políticas públicas nas mais diversas áreas como, por exemplo, saúde, educação, desenvolvimento de setores econômicos estratégicos ou promoção do equilíbrio regional. Os gastos tributários estão incluídos nesse subconjunto de desonerações.*

*Em outras palavras, o termo gasto tributário refere-se às disposições na legislação tributária que dão tratamento favorável à determinada atividade ou determinado grupo de contribuintes e que criam uma exceção ao sistema tributário de referência. Os gastos tributários são instrumentos do Governo utilizados para promover políticas sociais e econômicas de forma indireta. Esse tratamento diminui a arrecadação e ocorre na forma de presunção creditícia, isenção, anistia, redução de alíquota, regime simplificado, dedução e abatimento da obrigação de natureza tributária.*

[...]

*A RFB identifica o gasto tributário como uma exceção do sistema tributário de referência, entendimento adotado pela maioria dos países e considerado como referência pela OCDE (OCDE, 2004). Por isso, a definição do sistema tributário de referência é imprescindível para o processo de identificação. (grifos nossos)*

*35. Por meio da Nota Técnica 10.002/SE-MF, de 3/2/2016, da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (MF), foram encaminhadas, em anexo, duas tabelas com as desonerações instituídas em 2014 e 2015, elaboradas pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB (Cetad/RFB), contendo a descrição, a legislação, o prazo de vigência e a iniciativa da medida (peça 39, p. 5-20). Boa parte dessas informações também estão disponíveis no endereço eletrônico da RFB (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/desoneracoes-instituidas/desoneracoes-instituidas-capa>).*

*36. Nesse contexto, cabe ressaltar que o escopo do levantamento de auditoria que resultou no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário não abrangeu todas as desonerações, mas somente aquelas renúncias tributárias denominadas de gastos tributários, que constavam no Demonstrativo de Gastos Tributários 2013 (DGT 2013).*

*37. Dessa forma, a fim de se averiguar o atendimento da recomendação, foram verificadas as tabelas apresentadas pelo MF contendo as desonerações instituídas em 2014 e 2015. As verificações consideraram os seguintes quesitos: legislação instituidora, iniciativa, prazo de vigência e observação dos pressupostos de adequação orçamentária e financeira.*

6. De acordo com o relatório, em 2014 foram instituídas cinquenta desonerações, sendo vinte e uma de iniciativa do Poder Legislativo e vinte e nove do Poder Executivo.

7. Das iniciativas do Poder Legislativo, uma foi efetuada por emenda constitucional (prorrogação do prazo da Zona Franca de Manaus), três por lei complementar (ampliação do Simples Nacional) e as demais por lei ordinária (dezessete desonerações).

8. No que se refere às desonerações instituídas pelas leis ordinárias, observa-se que muitas resultaram da inclusão de emenda em medidas provisórias



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

quando da análise do projeto de lei de conversão. **Entretanto, os pareceres que avaliaram a adequação financeira e orçamentária dessas proposições optaram pela sua adequação de forma evasiva, apenas citaram os impactos já considerados nas exposições de motivos das medidas provisórias originais e fizeram menção às emendas que foram efetuadas, sem terem apresentado de forma objetiva a estimativa de impacto dessas emendas** (grifo nosso). Doze proposições não possuem prazo de vigência determinado.

9. Das iniciativas do Poder Executivo, quinze desonerações foram efetuadas por meio de decreto, seja para regulamentação de alguma lei ou para alteração de alguma alíquota, previamente autorizada por lei, em virtude de políticas monetária e fiscal ou econômica (a CETAD/RFB apresentou a estimativa da renúncia para a maior parte dessas desonerações para os anos de 2015 e 2016, mas deve-se salientar que esses valores referentes ao impacto orçamentário e financeiro não aparecem de forma explícita nos respectivos instrumentos regulamentadores). As demais iniciativas do Poder Executivo, quatorze desonerações, ocorreram por meio de medida provisória (em todas as respectivas exposições de motivos foram estimados o montante de renúncias tributárias, sob a ótica do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal). Quinze desonerações possuem prazo de vigência indeterminado.

10. Em relação às desonerações instituídas em 2015, o relatório técnico apresenta as observações a seguir.

11. O quantitativo de desonerações instituídas foi reduzido, sendo seis de iniciativa do Poder Legislativo e cinco do Poder Executivo.

12. Todas iniciativas do Poder Legislativo, resultaram de emendas em medidas provisórias acatadas por meio do projeto de lei de conversão. A maioria concede a prorrogação do prazo de vigência de benefícios anteriormente instituídos. **O montante das renúncias tributárias dessas emendas não consta de forma explícita nos pareceres emitidos pelas comissões mistas do Congresso Nacional, que concluíram pela adequação financeira e orçamentária da matéria** (grifo nosso). Duas desonerações não possuem prazo de vigência determinado.

13. As iniciativas do Poder Executivo se materializaram por decretos regulamentadores (três) e por medidas provisórias (duas). Quanto aos decretos, as estimativas das renúncias foram consideradas nas exposições de motivos das medidas provisórias que criaram essas renúncias. Quanto às medidas provisórias que instituíram desonerações, ambas consideraram as suas estimativas, uma na própria exposição de motivos e a outra, em exposição de motivos de outra medida provisória com matéria relacionada, porém editada em ano diferente. Duas desonerações não possuem prazo de vigência determinado.

14. O documento reconhece que a obrigatoriedade de cláusula de vigência para os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

de receita (máximo 5 anos) somente constou na LDO de 2015, inexistindo tal determinação para o exercício de 2014.

15. Contudo, ressalta que, embora o § 6º do art. 150 da Constituição Federal estabeleça a exigência de que as renúncias de receita sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo, nem todas as leis que instituíram desonerações em 2014 e 2015 cumpriram esse comando. Sobre esse tema, o documento faz registro do item 172 do Acórdão 1.205/2014, onde se lê:

*“172. Ao se observar as normas instituidoras dos benefícios tributários constantes do DGT, em face do § 6º do art. 150 da CF/88, e do entendimento baseado nas decisões do STF acima mencionadas, de que a matéria é reserva absoluta de lei, verifica-se que há instituição de renúncias tributárias em instrumentos diversos da lei e que também não tratam de forma exclusiva da matéria.”*

16. Adicionalmente, o relatório critica a prática de criação de renúncias tributárias por meio de medida provisória. Ainda que inexistam impedimentos legais a essa prática, o relatório técnico ressalta a necessidade de atentar “para os pressupostos exigidos pelo art. 62 da CF de relevância e urgência para esse instrumento legal. De modo que, pelo volume das renúncias instituídas e prorrogadas por meio de medida provisória, é questionável se elas verdadeiramente atendem ao critério de urgência.”

17. Releva destacar que o relatório técnico identifica falhas no cumprimento das disposições do art. 14 da LRF durante a fase de elaboração de parecer às medidas provisórias instituidoras de renúncia de receita. De acordo com o documento:

*“... as exposições de motivos das medidas provisórias trouxeram mais elementos sobre a estimativa do montante de renúncias tributárias instituídas, na forma do art. 14 da LRF, quando comparadas às informações consignadas pelos parlamentares nos pareceres das comissões do Congresso Nacional ao analisarem a adequação financeira e orçamentária das renúncias tributárias que resultaram da iniciativa do Poder Legislativo. Não obstante, a Resolução 17/1989 da Câmara dos Deputados estabelece como atividade da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, a análise dos aspectos financeiros e orçamentários de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com as leis orçamentárias.” (Destacamos).*

18. Além disso, conforme consta do excerto transcrito a seguir, o relatório faz uma pungente defesa da correta aplicação daquele dispositivo da LRF e de seu papel na manutenção do equilíbrio fiscal, provavelmente ignorando o trabalho que vem sendo realizado no âmbito da CFT:

*“Cumpre ressaltar que as disposições do art. 14 da LRF sobre a instituição de renúncias de receitas, notadamente quanto à estimativa do impacto orçamentário-financeiro e às medidas de compensação, abrangem não apenas o Poder Executivo,*



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

*mas também devem ser observadas quando da proposição de medidas desonerativas no âmbito do parlamento.*

*O Tribunal já se pronunciou sobre esse dispositivo legal em algumas ocasiões (como no Acórdão 747/2010-TCU-Plenário), destacando-se a sua relevância para o controle e a gestão fiscal, principalmente para o cumprimento das metas de resultados fiscais definidas na lei de diretrizes orçamentárias. Destarte, impende destacar que, caso as regras da LRF não sejam observadas, seja em propostas originárias do Poder Executivo, seja em propostas parlamentares, o referido dispositivo perderá sua eficácia, podendo comprometer o equilíbrio fiscal. No contexto atual, de grave crise das contas públicas, a questão se torna ainda mais relevante.*

*Assim, é imprescindível que conste das propostas de normas instituidoras de renúncias de receita: a projeção do impacto orçamentário-financeiro da medida, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação, conforme estabelece o art. 14 da LRF.*

19. Concluindo suas considerações, o relatório elaborado pela área técnica do TCU propõe o envio de recomendação às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no sentido **de que orientem as comissões competentes**, quando da análise de propostas de atos normativos que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de se verificar o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, se as propostas contêm: estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, indicação da adoção de uma das medidas de compensação constantes do inciso II do art. 14 da LRF(grifo nosso).

20. No entanto, o Voto condutor do Acórdão, de autoria do Ministro Raimundo Carreiro, acolheu, “... *com ajustes, a proposta de encaminhamento oferecida pela unidade técnica para que o Tribunal recomende às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientem os órgãos de assessoramento que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas de atos normativos que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias, sobre a necessidade de se verificar o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*” (O destaque é nosso).

### III – ANÁLISE

21. É digno de louvor o esforço empreendido pelo Tribunal de Contas da União no sentido de buscar conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias e de tornar efetiva a aplicação do art. 14 da LRF.

22. No que tange à Câmara dos Deputados, o principal ponto a realçar com respeito às considerações contidas no Processo TC 033.150/2015-0 refere-se às falhas existentes em relação ao exame de **adequação orçamentária e financeira**



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

#### **de emendas a medidas provisórias e ao texto do projeto de lei de conversão aprovado.**

23. Sob esse prisma, é importante salientar que os “*órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes*” atendem às demandas que lhes são apresentadas sem que as considerações e os subsídios técnicos oferecidos vinculem a decisão da relatoria ou do colegiado para quem a consultoria foi prestada.

24. De acordo com a Resolução nº 1, de 2002, que dispõe sobre a apreciação de Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional, cabe a uma Comissão Mista do Congresso Nacional (composta por deputados e senadores) emitir o parecer, o qual, além do mérito, deverá versar sobre a admissibilidade da matéria sob a ótica de sua constitucionalidade e juridicidade e de adequação orçamentária e financeira.

25. Tal Resolução, que é parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional, não prevê a possibilidade de intervenção de comissão permanente de quaisquer das Casas no processo de análise e de elaboração do parecer às MP's.

26. Conforme o art. 19 da referida Resolução, caberá ao órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhar aos Relatores e à Comissão, no prazo de cinco dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

27. Observa-se, assim, que a análise de adequação orçamentária e financeira realizada pelas consultorias de orçamento, tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal, configura-se como subsídio ao relator, a ser elaborado por ocasião do envio da proposição ao Congresso Nacional e entregue no prazo máximo de cinco dias a partir da data em que a MP é publicada.

28. O regime imposto pelo art. 19 da referida norma tem permitido prosperar o entendimento de que:

a) a Nota Técnica destinada a analisar a MP sob o aspecto da adequação orçamentária e financeira possui caráter meramente indicativo, podendo ou não ser acatada pelo relator.

b) As emendas apresentadas e o parecer elaborado pelo Relator no âmbito da Comissão Mista não se submetem a novo exame formal de adequação por parte das Consultorias, a não ser que haja expressa provocação neste sentido.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

29. Na prática, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados atua apenas subsidiariamente, podendo ou não ser ouvida ao longo do processo de elaboração do parecer apresentado na Comissão Mista e nas discussões e votação no Plenário desta Casa Legislativa.

30. Para que esse trâmite se altere e haja aperfeiçoamento técnico do processo legislativo de apreciação de medidas provisórias, seria importante modificar os termos do art. 19 da Resolução nº 1/2002-CN com o intuito de atribuir às consultorias de orçamento da Câmara e do Senado a competência de se manifestar sobre a adequação orçamentária e financeira, não apenas da medida provisória como também das respectivas emendas e pareceres emitidos.

31. Nesse sentido e a título de sugestão, propõe-se o acréscimo de parágrafos ao art. 19 daquela Resolução com a seguinte redação:

*§ 1º Até o início da discussão de medida provisória no plenário de cada Casa, a Secretaria-Geral da Mesa respectiva informará, na pauta da reunião deliberativa sobre a matéria, se constam da instrução do processado as seguintes informações relativas à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da proposta, emendas e parecer, quando couber:*

*I - estimativa do impacto orçamentário e financeiro sobre o orçamento da União;*

*II - indicação da compensação correspondente; e*

*III – cumprimento das demais exigências constitucionais, legais ou regimentais relacionadas à adequação e compatibilidade.*

*§ 2º Para fins de atendimento ao disposto no § 1º, as Secretarias-Gerais poderão solicitar manifestação ao respectivo órgão de consultoria institucional em matéria orçamentária e financeira.*

32. Conquanto tal modificação na norma possa melhorar a qualidade técnica do processo legislativo, é indispensável reconhecer que eventual alteração da Resolução nº 1/2002-CN se configura como matéria *interna corporis*, de exclusivo alvedrio dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não se sujeitando portanto ao campo de atuação do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo.

33. De qualquer forma, seria possível estender para as MP's os mesmos procedimentos técnicos atualmente adotados no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, quando da apreciação de proposições que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União.

34. Quanto à falta de aderência das MP's instituidoras de renúncia de receita à norma constitucional (art. 150, §6º) que exige a adoção de norma específica que regule exclusivamente a matéria ou o correspondente tributo, necessário considerar



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

que esses aspectos receberam o devido encaminhamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5127 em outubro de 2015.

35. A partir desse julgamento, não mais poderão ser incluídas nos projetos de lei de conversão de MP's quaisquer emendas parlamentares que não tenham pertinência temática com a norma original.

36. O relatório também tece críticas à interpretação flexível que estaria sendo aplicada ao comando constitucional de relevância e urgência para a edição de MP's, particularmente daquelas que dispõem sobre a prorrogação de benefícios tributários. Quanto a isso, permitimo-nos afirmar que a qualificação da matéria como urgente e relevante é algo que se reveste de extrema subjetividade, permitindo que a questão seja abordada por um enfoque mais político do que técnico. Assim, incumbe aos poderes constituídos a tarefa de pronunciarem-se ou emitirem julgamentos sobre a questão, que necessariamente deverá considerar cada caso em particular.

37. Releva mencionar registro constante do Processo nº TC 033.150/2015-0 relativo à inobservância das disposições contidas no art. 14 da LRF, não obstante a Resolução nº 17/1989 da Câmara dos Deputados estabelecer como atividade da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados a análise dos aspectos financeiros e orçamentários de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com as leis orçamentárias.

38. Como a Comissão de Finanças e Tributação não tem atribuição regimental para apreciar e deliberar sobre medidas provisórias, deduz-se que a crítica aplica-se às demais proposições, cuja tramitação segue o rito de apreciação em separado pelas duas Casas do Congresso.

39. Sobre esse ponto, importa esclarecer que, contrariamente ao que indica o relatório do TCU, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados tem atuado de forma eficaz no cumprimento de suas atribuições regimentais, particularmente quando se trata de examinar a adequação orçamentária e financeira de proposições em tramitação.

40. Em Reunião Ordinária de **29 de maio de 1996**, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados aprovou Norma Interna que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/documentos/regulamentos-da-cft/NORMA-INTERNA-1996.pdf>



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

41. Ademais, a CFT/CD mantém Cartilha atualizada onde são descritas as rotinas, normas e procedimentos do órgão quanto à adequação financeira e orçamentária, com base no art. 53 do Regimento Interno da Casa<sup>2</sup>. Segundo informa a Cartilha, as matérias que tramitam pela CFT são analisadas quanto à adequação financeira e orçamentária, com base no art. 53 do Regimento Interno da Casa<sup>3</sup>. Neste caso, as relatorias podem solicitar à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) notas técnicas ou minutas de parecer às proposições via SISCONOF, que é o sistema informatizado de envio de solicitações de trabalho.

42. No âmbito da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, cuja atuação é regida pelas disposições do Ato da Mesa nº 152/2014, o procedimento normalmente adotado, caso a relatoria solicite ou adote parecer que não se coadune com as disposições da LRF, da LDO e demais normas aplicáveis à matéria, é a elaboração pelo Consultor responsável tanto de versão tecnicamente correta como de nota técnica abordando os fatores que impedem que a proposição seja considerada adequada do ponto de vista orçamentário e financeiro.

43. Além disso, a Norma Interna de 1996 foi alterada em 16 de abril de 2015<sup>4</sup> para que a Secretaria da Comissão informe na pauta de reuniões deliberativas da CFT se constam da instrução do processado de cada proposição as seguintes informações relativas à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira: I - estimativa do impacto orçamentário e financeiro sobre o orçamento da União, dos Estados e Municípios, quando houver; II - indicação da compensação correspondente; e III - demais exigências constitucionais, legais ou regimentais relacionadas à adequação e compatibilidade.

44. Para fins de atendimento a tal disposição, a Secretaria da Comissão pode solicitar manifestação do órgão de consultoria institucional em matéria orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados, o qual passou a adotar notas informativas, elaboradas em formato padronizado, resumido e esquemático, contendo o posicionamento técnico quanto à adequação orçamentária da proposição.

45. Esses informativos, elaborados por solicitação da CFT, são anexados ao processo de tramitação da proposta, permitindo seu acesso a todos os interessados,

---

<sup>2</sup> <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/arquivos/cartilha-cft-2016>

<sup>3</sup> Regimento Interno, Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: **I** - pelas Comissões de mérito a que a matéria estiver afeta; **II** - pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso; **III** - pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso; **IV** - pela Comissão Especial a que se refere o art. 34, inciso II, para pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, e sobre o mérito, aplicando-se em relação à mesma o disposto no artigo seguinte.

<sup>4</sup> <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/arquivos/norma-interna-no-1-15>



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

inclusive ao público externo, por meio da internet, no histórico de tramitação de cada proposição.

46. Quanto à recomendação constante do item 9.2 do Acórdão nº 793/2016-TCU-Plenário, necessário se faz esclarecer ao Tribunal de Contas da União que a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, **desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000, nos limites de sua atuação técnica e sempre que solicitada**, verifica o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 daquela lei, quando da análise de propostas que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias junto às comissões competentes.

47. Saliente-se mais uma vez que, não apenas no caso de medidas provisórias como de qualquer outra proposição, o assessoramento técnico prestado pela Consultoria de Orçamento, nos moldes regimentais hoje previstos, depende sempre da provocação dos parlamentares, relatorias, comissões e plenário, a quem compete decidir a melhor instrução às matérias que lhes são submetidas.

48. Talvez por isso o relatório elaborado pela área técnica do TCU tenha proposto que as Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal **orientassem as comissões competentes** sobre a adequada observância do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal quando da análise de propostas de atos normativos que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias. E não da maneira ajustada pelo relator do Acórdão, que decidiu alterar a proposta de recomendação para que os Presidentes destinassem a orientação aos órgãos de assessoramento que atuam junto às comissões competentes.

## IV – CONCLUSÃO

49. Diante do exposto, sugerimos que a Comissão de Finanças e Tributação encaminhe as considerações constantes desta Nota Técnica ao Tribunal de Contas da União e à Presidência da Câmara dos Deputados, a fim de subsidiá-la em eventual resposta ao item 9.2 do Acórdão nº 793/2016-TCU-Plenário, esclarecendo àquela Corte que a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, **desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000, nos limites de sua atuação técnica e sempre que solicitada**, verifica o cumprimento dos requisitos exigidos no art. 14 daquela lei, quando da análise de propostas que concedem ou ampliam renúncias de receita tributárias junto às comissões competentes.

50. Em relação ao fato de que a Resolução nº 1/2002-CN não contenha previsão de que as emendas apresentadas e o parecer elaborado pelo Relator de medida provisória não se submetem a novo exame formal de adequação por parte



---

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

---

das Consultorias, a não ser que haja expressa provocação neste sentido, sugere-se o acréscimo de parágrafos ao art. 19 daquela Resolução com a seguinte redação:

*§ 1º Até o início da discussão da medida provisória no plenário de cada Casa, a Secretaria-Geral da Mesa respectiva informará, na pauta da reunião deliberativa sobre a matéria, se constam da instrução do processado as seguintes informações relativas à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da proposta, emendas e parecer, quando couber:*

*I - estimativa do impacto orçamentário e financeiro sobre o orçamento da União;*

*II - indicação da compensação correspondente; e*

*III – cumprimento das demais exigências constitucionais, legais ou regimentais relacionadas à adequação e compatibilidade.*

*§ 2º Para fins de atendimento ao disposto no § 1º, as Secretarias-Gerais poderão solicitar manifestação ao respectivo órgão de consultoria institucional em matéria orçamentária e financeira.*

Brasília, 2 de maio de 2016.

**Graciano Rocha Mendes**

**Maria Emília Miranda Pureza**

**Salvador Roque Batista Júnior**

**Sidney José de Souza Júnior**

**Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira**