

XII PRÊMIO

SOF



Segundo lugar

## Exame da adequação orçamentária e financeira (2015 e 2019): falhas encontradas e aperfeiçoamentos sugeridos

Ronaldo Quintanilha da Silva  
William Baghdassarian

**XII PRÊMIO SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL**

**TEMA: Integração entre planejamento e orçamento público**

**TÍTULO DA MONOGRAFIA: Exame da adequação orçamentária e financeira  
(2015 e 2019): falhas encontradas e aperfeiçoamentos sugeridos**

**EXAME DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (2015 E 2019):  
FALHAS ENCONTRADAS E APERFEIÇOAMENTOS SUGERIDOS**

**BRASÍLIA - DF  
2023**

## RESUMO

O estudo examina a eficácia do processo de exame da adequação orçamentária e financeira das propostas que tramitaram pelo Congresso Nacional - CN e propõe alternativas para aperfeiçoá-lo. A análise envolveu a avaliação dos projetos de lei (PL) e das medidas provisórias (MP) efetivamente convertidos em leis ordinárias nos anos de 2015 e 2019, os primeiros anos da 55ª (2015-2018) e da 56ª (2019-2022) legislaturas. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu direitos fundamentais imprescindíveis para o fortalecimento de uma sociedade que almeja respeito a sua dignidade, menos desigualdades sociais, garantia das condições mínimas de vida e desenvolvimento econômico. Para tanto, é preciso que exista um orçamento equilibrado, preocupação com o futuro, definição de prioridades e avaliação dos riscos orçamentários. Na esteira da Constituição, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que dentre os principais comandos, destaca-se a obrigatoriedade na comprovação prévia da adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas em tramitação no CN. Quanto à metodologia, ela consiste em analisar a eficácia dos pontos de controle de adequação orçamentária e financeira dentro do CN. Utilizou-se o critério de distribuição da proposição para a CFT e uma a uma foram separadas em dois grupos com ou sem aspectos orçamentário e financeiro, restando, em 2015, 26 leis (17 PLs e 9 MPs) e, em 2019, 20 leis (14 PLs e 6 MPs). O ineditismo está em verificar o processo legislativo de forma inversa, partindo das leis publicadas. Na análise qualitativa, foram feitas as checagens na documentação produzida durante a tramitação da proposição até os vetos exarados pelo chefe do Poder Executivo. Os resultados encontrados demonstram fragilidades no processo orçamentário e financeiro e estão permitindo que novas normas legais sejam incorporadas ao ordenamento jurídico sem uma avaliação adequada do seu impacto presente e futuro sobre as contas públicas. A fim de contribuir com a melhoria do processo, sugerem-se, entre outras medidas, incentivar o protocolo de proposições contendo o máximo de informações possíveis; caso não seja feito, aceitar a apresentação das proposições, condicionando sua inclusão na pauta apenas quando for adicionado os estudos e memórias de cálculo; assegurar que sempre ocorra a participação técnica formal e, por fim, debater a respeito da possibilidade da responsabilização por desrespeito à adequação orçamentária e financeira. Portanto, ao permitir que proposições legislativas com impacto orçamentário financeiro e sem fontes de compensação sejam transformadas em normas jurídicas, a União agrava o desequilíbrio fiscal que prejudica a retomada do crescimento econômico, com consequências negativas sobre as demais políticas públicas, como emprego, renda e bem-estar da população. Desse modo, as falhas encontradas precisam ser corrigidas, a fim de transformar o exame da adequação orçamentária e financeira em um dos primeiros pilares de defesa da política fiscal.

**Palavra-chave:** orçamento público; equilíbrio fiscal; direitos fundamentais; finanças públicas; adequação orçamentária e financeira.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. REFERENCIAL TEÓRICO	8
2.1. AS REGRAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA	8
2.2. A ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA SOB A ÓTICA DO PROCESSO LEGISLATIVO	13
3. METODOLOGIA	14
4. ANÁLISE DOS DADOS	16
4.1. O DESPACHO INICIAL EXARADO PELO PRESIDENTE DA CD	17
4.2. ATUAÇÃO DA CFT, DA COMISSÃO ESPECIAL OU DA COMISSÃO MISTA DE MPS	18
4.2.1. O INFORMATIVO E/OU A NOTA DAS CONSULTORIAS	19
4.2.2. ANÁLISE DOS RELATÓRIOS APRESENTADOS NAS COMISSÕES	20
4.3. ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO EM PLENÁRIO	21
4.4. ANÁLISE DOS VETOS	23
4.5. ANÁLISE DOS RESULTADOS	24
4.6. SÍNTESE DAS SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA	26
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	29
APÊNDICE	33

## 1. INTRODUÇÃO

Neste estudo, examinaram-se as leis oriundas de projetos de lei ordinário e medidas provisórias publicadas nos anos de 2015 e 2019, a fim de verificar o cumprimento do exame prévio de adequação orçamentária e financeira.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988) estabeleceu direitos fundamentais imprescindíveis para o fortalecimento de uma sociedade que almeja respeito a sua dignidade, menos desigualdades sociais, garantia das condições mínimas de vida e desenvolvimento econômico. Para tanto, é preciso que exista um orçamento equilibrado, preocupação com o futuro, definição de prioridades e avaliação dos riscos orçamentários. Assim, emerge o desafio de administrar o orçamento e manter a sustentabilidade fiscal, em um momento de mudanças ocorridas no mundo: as baixas taxas de juros reais que permitiram aos governos incorrerem em déficits maiores e contraírem dívidas maiores e a pandemia que provocou o uso do espaço fiscal ampliado (VELASCO; MUCI, 2021).

Com efeito, reforçou-se o papel do Poder Legislativo no processo orçamentário que é a instância responsável, ao lado do Poder Executivo, pela definição das políticas públicas prioritárias em prol dos cidadãos. De acordo com o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Carlos Ayres Britto, “abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país do que a lei orçamentária anual, porque é a que mais influencia o destino da coletividade” (BRASIL, 2008).

Na esteira da Constituição, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000a). Inspirada na legislação fiscal de países desenvolvidos como a Nova Zelândia e impulsionada por um conjunto de choques internos e externos no pós-Real tais como as crises mexicana, russa, asiática e brasileira de 1999, a LRF trouxe uma série de inovações e é considerada um marco das finanças públicas em nosso país (NUNES, 2006; AFONSO, 2016). A lei é fundamental para o bom desempenho da política fiscal, estabelecendo mecanismos de equilíbrio fiscal, disciplina orçamentária, limites, planejamento e controle e medidas de sanção. Dentre os principais aperfeiçoamentos, destaca-se a obrigatoriedade na comprovação prévia da adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional - CN.

Em tese, a promulgação de novas leis deveria sempre pressupor o aumento das receitas ou a redução de despesas obrigatórias como forma de compensação visando a sustentabilidade fiscal de longo prazo. Ao se aprovar novas normas legais sem estudos prévios que avaliem as políticas públicas em discussão e sem que haja uma adequação orçamentária e financeira, pressiona-se outras políticas públicas sob responsabilidade do Estado, as quais geralmente consistem em direitos fundamentais “de natureza prestacional (individualmente exigíveis), ou vinculações orçamentárias inscritas constitucionalmente (seja de patamar mínimo de gastos, seja de fonte própria de receitas)” (PINTO, 2010, p. 38).

Em contraponto, SANTA HELENA (2009) afirma que essa análise possui caráter objetivo e transforma o parlamentar em um “legislador negativo” que deveria abstrair os fins e objetivos almejados pela proposição e concentrar-se exclusivamente aos meios orçamentários e financeiros trazidos no processo como forma de defesa do equilíbrio fiscal e da estabilidade econômica, a fim de promover condições de colocar em prática os direitos individuais e coletivos consignados na Carta Magna.

De fato, mais de duas décadas após a promulgação da LRF, há indícios de que muitos projetos vêm se transformando em leis sem o devido cuidado com a adequação orçamentária e financeira, em aparente descumprimento da legislação, comprometendo o equilíbrio fiscal e ameaçando outras políticas públicas relevantes, como saúde, educação e segurança.

Nesse sentido, o presente estudo visa avaliar a eficácia do processo de adequação orçamentária e financeira das propostas que tramitam pelo Congresso Nacional e propor alternativas para aperfeiçoá-lo. A análise envolve o exame dos projetos de lei (PL) e das medidas provisórias (MP) efetivamente convertidos em leis ordinárias nos anos de 2015 e 2019, os primeiros anos da 55ª (2015-2018) e da 56ª (2019-2022) legislaturas.

O tema é especialmente relevante em um contexto em que a União não consegue gerar superávits primários desde 2014 e onde uma das mais importantes regras fiscais – a Regra de Ouro – vem sendo sistematicamente desrespeitada<sup>1</sup>, fatos que amplificam o desequilíbrio econômico em nosso país. Em acréscimo, a regra do Teto de Gastos foi excetuada em vários momentos. Assim, quaisquer aperfeiçoamentos no processo de adequação orçamentária e financeira poderiam, em tese, contribuir para evitar o aprofundamento do desequilíbrio fiscal que traz, dentre outras consequências, elevadas pressões inflacionárias, baixo crescimento econômico estrutural e elevado desemprego. De acordo com MENDES, SOUZA e ABREU (2022), os conflitos distributivos surgiram justamente pela ineficácia do planejamento das escolhas públicas e fragilidade das alocações da programação orçamentária, muito disso em face da criação de despesas sem as fontes necessárias para suportá-las.

O trabalho é original porque em função de sua complexidade o tema da adequação orçamentária-financeira não tem sido objeto de muitos estudos. SANTA HELENA (2009), por exemplo, afirma que diferentemente da análise e discussão dos pareceres sobre constitucionalidade das Comissões de Constituição e Justiça de ambas as Casas do Congresso Nacional, onde há farta jurisprudência e estudos, o mesmo, contudo, não ocorre quanto ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das matérias em tramitação. Além disso, o trabalho é o primeiro a analisar, de forma estruturada, o cumprimento do processo orçamentário-financeiro de proposições promulgadas.

Sobre o tema, CORREIA (2020), utilizando dados sobre 55ª Legislatura e metodologia mista, inclusive com entrevistas aplicadas a agentes participantes do processo, encontrou evidências de avaliação técnica tanto no despacho inicial do presidente da Câmara dos Deputados (CD), bem como nas análises realizadas pela Consultoria de Orçamento e Finanças da Câmara dos Deputados (Conof). Além disso, verificou um alinhamento das decisões da Comissão de Finanças e Tributação - CFT e das comissões especiais com o veredito final do plenário. Já a pesquisa de COSTA e SILVA (2016) estudou a relação entre orçamento e planejamento, a evolução do planejamento no país, as limitações impostas pelas vinculações legais ao planejamento, o exame de admissibilidade orçamentária e financeira, e, principalmente, os resultados oriundos desse exame, no âmbito da CFT, no período de 2009 a 2015. A partir da análise dos pareceres emitidos pela Comissão, o autor

---

<sup>1</sup> O inciso III do art. 167 da Constituição Federal permite a flexibilização da regra caso sejam aprovados créditos suplementares ou especiais aprovados por maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo (BRASIL, 1988).

apontou que a aprovação de proposições de autoria de parlamentares ocorre em descumprimento dos critérios impostos pela LRF na criação de gastos diretos e indiretos. Todavia, nenhum avaliou as leis promulgadas, percorrendo o caminho inverso de tramitação.

O presente estudo está dividido em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta a legislação aplicável e decisões judiciais sobre o tema. Ademais, trata da adequação orçamentária financeira dentro do processo legislativo ordinário. A terceira seção descreve a metodologia utilizada e a quarta expõe e analisa os resultados obtidos, além de propor sugestões de melhoria. A última seção contém as considerações finais.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. AS REGRAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA**

A avaliação da adequação orçamentária-financeira tem como fundamento a manutenção do equilíbrio das contas públicas e o impedimento da expansão desordenada das despesas ou das renúncias fiscais e, em última instância, busca garantir o atendimento dos direitos fundamentais dos cidadãos. Ela permite a análise prévia do impacto de novas normas sobre as contas públicas, a avaliação de custo-benefício (GAROUPA, 2006) e a comparação de políticas alternativas considerando a melhoria da qualidade do gasto público (BRASIL, 2018c; SUNSTEIN, 1996).

Do ponto de vista jurídico, a preocupação sobre a análise prévia da adequação orçamentária-financeira das proposições legislativas tem sua origem, ainda que de forma indireta, no art. 163 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A Carta Magna estabelece que Lei Complementar disporá sobre finanças públicas, endividamento público, concessão de garantias, fiscalização financeira, operações de câmbio, sustentabilidade da dívida pública, dentre vários outros aspectos. Além disso, o tema da adequação é tratado incidentalmente em outros pontos da Constituição tais como o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT (BRASIL, 1988), que explicitamente determina: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Já o art. 114 da ADCT (BRASIL, 1988) dispõe ainda que:

A tramitação de leis de forma geral que vierem a acarretar aumento de despesa ou renúncia de receitas, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal (BRASIL, 1988).

Esses dispositivos foram incorporados pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 1988), sendo que este último instrumento ainda não foi utilizado pelo Parlamento. Curiosamente, trata-se de uma norma típica de regimento interno que possibilita paralisar por até vinte dias a tramitação de proposição elencada no *caput* do art. 59 da CF, exceto a referida no seu inciso V.

Já o § 5º do art. 195 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que trata das contribuições sociais, determina que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Em nível infraconstitucional, a LRF (BRASIL, 2000a) trata das condições de adequação para receitas e despesas. Com relação à concessão ou ampliação de renúncias fiscais, a LRF estabelece pelo menos três requisitos para que elas ocorram:

- a. Estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;
- b. Atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias (LDO); e
- c. Atender a pelo menos uma das seguintes condições: a) Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (três anos anteriores e dois posteriores, com metodologia) e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO; ou b) Estar acompanhada de medidas de compensação no ano exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Neste caso, a vigência do benefício estará condicionada à implementação das medidas de compensação.

A LRF define renúncia fiscal como 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. Há ainda duas exceções a essas regras. Alterações de alíquotas do Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre Operações Financeiras não estão condicionadas ao cumprimento das regras de compensação. Além disso, o cancelamento de débitos cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança também não estão sujeitos às regras de compensação da LRF.

No caso das despesas, a LRF determina que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deverá ser acompanhado da:

- a. Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e
- b. 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 (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias, sendo considerada adequada a despesa objeto de dotação específica e suficiente, evidenciada por metodologia e premissas, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. A LRF estabelece ainda que é compatível com o PPA e a LDO, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

A LRF afirma que as condições acima são condições prévias para empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras e as indenizações pela desapropriação de imóveis urbanos. Ressalva ainda que as despesas consideradas irrelevantes nos termos da LDO<sup>2</sup> (um milésimo por cento da Receita Corrente Líquida de 2021 ou R\$ 10.625.190,00)<sup>3</sup> ficam dispensadas do tratamento previsto na Lei.

O Estatuto Fiscal considera uma despesa obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Mesmo a prorrogação de despesas criadas por prazo determinado é considerada um aumento de despesa. Nesse caso, os atos que criarem ou aumentarem esse tipo de despesa deverão conter:

- a. Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- b. Demonstração da origem dos recursos para seu custeio; e
- c. Demonstração (metodologias e premissas) de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita (aumento de alíquotas ou base de cálculo, majoração ou criação de tributos) ou pela redução permanente de despesa e compatibilidade da despesa com demais normas do PPA e LDO.

Cabe salientar que a LRF determina que as despesas somente poderão ser executadas após a implementação das medidas de compensação que deverão estar descritas na lei de criação. Em acréscimo, aquela lei complementar excepcionaliza do exame de adequabilidade de compatibilidade as despesas destinadas ao serviço da dívida e reajustamento da remuneração de pessoal.

O tema da adequação orçamentária e financeira também é tratado anualmente pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias. A Lei nº 14.194, de 2021, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 (BRASIL, 2021), por exemplo, determina em seu art. 124 que as proposições legislativas e as suas emendas que direta ou indiretamente importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União sejam instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício que devam entrar em vigor e nos dois exercícios seguintes, sendo o proponente o responsável pela elaboração e apresentação das informações.

Caso a proposta tenha impacto de redução das receitas ou aumento das despesas, a própria LDO apresenta ações alternativas que devem ser tomadas para compensar o efeito fiscal tais como:

- a. Que o proponente demonstre que a renúncia já havia sido considerada na estimativa da Lei Orçamentária Anual;
- b. Que a proposta esteja acompanhada de medida compensatória que anule o efeito da renúncia no resultado primário, por meio do aumento da receita corrente ou redução de despesas; ou

---

<sup>2</sup> Essa definição foi feita pelo §2º do art. 125, da Lei nº 14.194, de 2021 (BRASIL, 2021).

<sup>3</sup> A Receita Corrente Líquida da União em 2021 foi de R\$ 1.062.519.047.447,00 (BRASIL, 2022c).

- c. Que o proponente comprove que os efeitos líquidos da redução de receita ou do aumento da despesa, quando das proposições decorrentes da extinção, transformação, redução de serviço público ou do exercício de poder de polícia, ou de instrumentos de transação resolutive de litígio, este último conforme disposto em lei, são positivos e não prejudicam o alcance da meta de resultado fiscal (BRASIL, 2021).

Em 2015, o cenário das contas públicas se complicou e exigiu a busca pela consolidação fiscal, em especial a redução do déficit e da dívida pública. Assim, no ano seguinte, ocorreu a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 – “Novo Regime Fiscal” (BRASIL, 1988) pelo Congresso Nacional, cujo principal efeito foi a criação do “Teto dos Gastos”, foi mais um passo na busca do equilíbrio fiscal (DURÃES, 2021).

Pela norma, o crescimento das despesas primárias da União fica condicionado à variação da inflação no período anterior. A Lei busca discutir as prioridades da sociedade e aperfeiçoar ou descontinuar políticas públicas obsoletas para que soluções mais eficientes possam ser adotadas. Um dos efeitos práticos da medida foi a decisão do presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia em 6/12/2017 envolvendo a Secretaria-Geral da Mesa (SGM) e a Conof, transcrita a seguir:

Informo que, a partir deste pronunciamento, a Secretaria-Geral da Mesa e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira irão analisar as proposições no momento da distribuição e, se for verificada a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, a Presidência tomará as seguintes providências: se a proposição for de autoria de Deputado Federal ou de Comissão da Casa, a proposição será devolvida nos termos do art. 137, § 1º, inciso I, do Regimento Interno da Câmara; se a proposição for de autoria externa, a Presidência comunicará o autor do não atendimento do prescrito no art. 113 do ADCT. Nesse caso, a distribuição da proposição ficará pendente até que o vício seja sanado (BRASIL, 2017).

Vários deputados questionaram o novo procedimento, por intermédio da Questão de Ordem nº 411, de 2018 (BRASIL, 2018b), argumentando que impedir a tramitação de novas matérias sob a alegação da inadequação orçamentária-financeira seria uma forma de tolher a atuação de parlamentares devidamente eleitos e em pleno gozo de suas funções. Isso levou o presidente da CD a tornar sem efeito a decisão em 23/5/2018 e determinou a distribuição das proposições originalmente devolvidas.

A Tabela 1 abaixo permite verificar a eficácia da decisão durante o tempo de sua vigência (6/12/2017 a 23/5/2018):

**Tabela 1.** Análise da aplicação do critério da adequação orçamentária e financeira no despacho do presidente da CD - situação em 20/6/2022

Situação	Quantidade
Tramitando	49
Arquivada	16
Rejeitada	1

Situação	Quantidade
Devolvida	1
Total	67

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Sileg<sup>4</sup> (BRASIL, 2022a)

Uma avaliação dessas proposições demonstra que das originalmente questionadas, uma foi rejeitada pela CFT com base nas mesmas razões que causaram a devolução. Outras dezesseis foram arquivadas em razão do término da legislatura e uma devolvida. Há 49 proposições em tramitação, a maioria apensadas a outros projetos com chances de serem transformadas em norma jurídica, sem que tenha sido acrescido, pelo menos até 20/6/2022, os estudos de adequação orçamentária.

A questão da adequação também foi tratada pelo Supremo Tribunal Federal – STF e pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Segundo o STF, de tão importante, a regra não se restringe apenas à União, mas igualmente aos entes subnacionais. De acordo com o julgado na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5.816:

Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisito esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos (BRASIL, 2019f).

Ainda nesse processo julgado pelo STF, é mencionada a decisão do TCU, em resposta à consulta apresentada pela Casa Civil da Presidência da República – Acórdão nº 1.907, de 2019 (BRASIL, 2019g), que respondeu nos seguintes termos:

Medidas legislativas que foram aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina à vigente, especialmente o artigo 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação (BRASIL, 2019g).

Segundo este entendimento, leis que criem despesas sem prévio atendimento às normas de finanças públicas, são válidas e vigentes, mas não atendem aos requisitos para eficácia, a qual fica condicionada a evento futuro que promova a necessária adequação às normas mencionadas.

Em processo no qual o TCU analisou a criação do Bônus de Eficiência e Produtividade - BEP para os integrantes da Receita Federal (Acórdão nº 1.921, de 2019) o tribunal afirmou:

No entanto, a sobredita constatação de subestimação da despesa é por demais preocupante, notadamente, por se tratar de um dispêndio de caráter continuado, o qual impactará indefinidamente as contas públicas. Repise-se que as estimativas de impacto orçamentário financeiro não constituem uma mera burocracia, mas sim um instrumento de planejamento governamental e de transparência (BRASIL, 2019h).

<sup>4</sup> Sistema de Informações Legislativas: é o principal sistema de registro da informação legislativa da Câmara dos Deputados, tendo como foco o processo de tramitação de proposições (BRASIL, 2022a).

Depreende-se que há dois aspectos a serem enfrentados. O primeiro é a atuação do TCU que diante do possível desrespeito às normas se posicionou contrariamente à matéria e propôs uma solução temporária, ainda em vigor. Todavia, no futuro, o caso pode servir de base para a discussão sobre novas leis publicadas sem a adequação, pois caberia ao TCU suspender ou não e exigir a complementação, acarretando forte pressão sobre os membros daquela Corte.

O segundo aspecto é justamente o papel do STF, ou seja, sua típica função de julgar as ações do controle abstrato, dizendo se a lei é ou não inconstitucional, apesar de que quanto à matéria orçamentária e financeira ainda existirem lacunas a serem preenchidas, tal missão é atribuição da Suprema Corte, e se espera que tal mister considere sempre a defesa da prudência fiscal e dos direitos fundamentais, que em grande parte estão garantidos pelas vinculações constitucionais e legais.

## **2.2. A ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA SOB A ÓTICA DO PROCESSO LEGISLATIVO**

De forma geral, o processo legislativo no Congresso Nacional envolve uma casa iniciadora, geralmente, a Câmara dos Deputados e outra revisora, o Senado Federal. Além disso, o Poder Executivo tem a iniciativa de alguns tipos de propostas (medidas provisórias, leis orçamentárias, dentre outras) e dos procedimentos de sanção e veto, que ocorrem anteriormente à promulgação e publicação. Caso a constitucionalidade de algum ponto venha a ser questionada, incumbe ao STF se posicionar sobre a interpretação das leis nas ações de controle de constitucionalidade<sup>5</sup>.

Trata-se, portanto, de um sistema que é construído para assegurar a elaboração e aprovação de leis compatíveis com a adequação orçamentária e financeira. MADER (2001) elenca oito passos para aperfeiçoar a qualidade das normas elaboradas, uma construção racional contendo avaliação legislativa prospectiva ou *ex ante* e posterior ou *ex post*.

No que se refere ao processo legislativo, diferentemente do exame de mérito de uma matéria por parte dos integrantes do Legislativo, que está eivado de subjetividade, a análise da adequação orçamentária e financeira é objetiva e considera os seguintes pontos de controle:

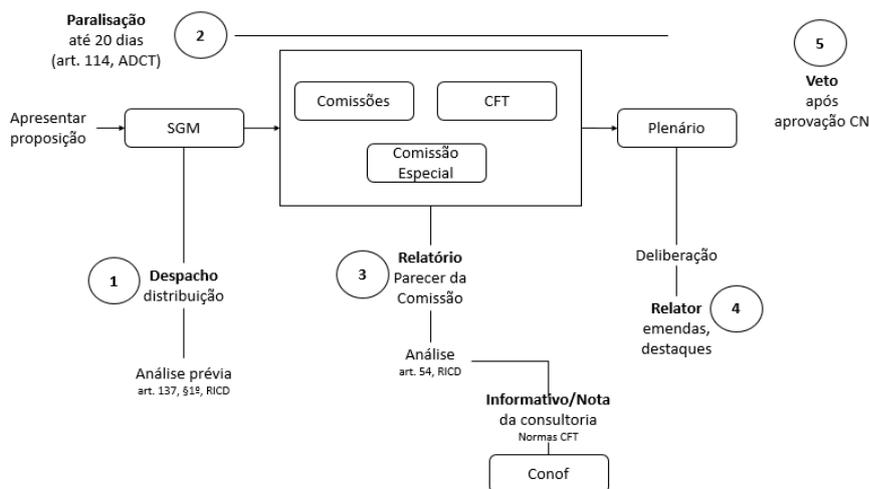
1. O Despacho inicial exarado pelo presidente da Câmara dos Deputados<sup>6</sup>;
2. O emprego do requerimento criado pelo art. 114 do ADCT, que poderia paralisar por até vinte dias as proposições para análise da compatibilidade com o Novo Regime Fiscal e que, até o momento (20/6/2022), ainda não foi aplicado;
3. A atuação da CFT e, eventualmente, da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que emitem parecer terminativo quanto à adequação da matéria e que normalmente consistem no principal filtro, e, no caso das medidas provisórias, da Comissão Mista do CN;
4. A deliberação plenária, conforme rito estabelecido pelo regimento; e
5. Avaliação do Poder Executivo com sanção ou veto.

---

<sup>5</sup> Provocado para opinar sobre aspectos de constitucionalidade de matérias aprovadas no Congresso Nacional. Os números são representativos, segundo o balanço do Poder Judiciário “[...] de cada dez leis julgadas em 2019, sete foram consideradas inconstitucionais, no todo ou em parte” (MATSUURA, 2020).

<sup>6</sup> Conforme verificado, o controle preliminar da adequação orçamentária-financeira, ainda por ocasião do despacho exarado pelo presidente da Câmara dos Deputados durou pouco tempo e foi interrompido.

**Figura 1.** Pontos de controle da adequação orçamentária-financeira na CD



Fonte: Elaboração própria, a partir do RICD (BRASIL, 1989).

Ao ser apresentada a proposição pelos parlamentares ou pelo Poder Executivo, ela é submetida, em regra, à análise preliminar pelo presidente da CD para definir quais comissões temáticas devem se pronunciar a seu respeito. Caso a matéria seja destinada a mais de três comissões para análise do mérito, abre-se a possibilidade de ser criada comissão especial para tratar daquele assunto. Esse despacho inicial verifica os seguintes pontos:

- a análise por parte da CFT dos aspectos orçamentários e financeiros, de forma terminativa;
- a conferência do preenchimento de requisitos formais, a exemplo da assinatura, do apoio (se for o caso), do apensamento a outra proposição, dentre outras possibilidades.

Assim, se o despacho não incluir o colegiado a matéria não receberá avaliação de tais tópicos, salvo se houver uma redistribuição em razão de solicitação de um parlamentar, o que demonstra o papel essencial desse despacho. Na sequência, a proposição segue para as comissões temáticas e/ou plenário para depois ser enviada para outra Casa e ser submetida à revisão. Ao final, o processo legislativo conta com a participação do Poder Executivo, a fim de sancionar ou vetar.

Na sequência, estão expostos os procedimentos utilizados para se alcançar os resultados.

### 3. METODOLOGIA

A metodologia consiste em analisar a eficácia dos pontos de controle de adequação orçamentária e financeira dentro do Congresso Nacional. O escopo são as leis publicadas em 2015 e 2019, que tiveram origem em Projetos de Lei e Medidas Provisórias. Os dados das proposições foram extraídos do sistema Sileg da Câmara dos Deputados, site do Senado Federal e documentação disponível no site do Congresso Nacional, especificamente na nota técnica denominada "Estudo do Veto", a qual contém a motivação da decisão do chefe do Executivo. Diferentemente de outras

pesquisas, adotou-se o caminho inverso da tramitação legislativa da sanção até a distribuição das matérias para as comissões, ou seja, mesmo com diversas proposições sendo rejeitadas durante a tramitação, ao considerar apenas as que se transformaram em norma jurídica foi possível, de fato, verificar se as regras da adequação estão sendo cumpridas.

Inicialmente, foram eliminadas da amostra todas as proposições que, por mérito, por inadequação orçamentária-financeira ou por inconstitucionalidade tenham sido rejeitadas pelas comissões, pelo plenário ou que acabaram sendo arquivadas por algum motivo, já que o objetivo do trabalho é avaliar as falhas no processo de adequação, ou seja, verificar as proposições bem-sucedidas nas etapas até sua transformação em norma jurídica.

A extração dos dados foi feita a partir de pesquisa que utilizou os seguintes filtros:

1. Projetos de Lei Ordinárias e Medidas Provisórias; e
2. Transformadas em Norma Jurídica nos anos de 2015 e 2019.

A escolha do primeiro ano de cada legislatura (55<sup>a</sup> Legislatura e 56<sup>a</sup> Legislatura) ocorreu em razão de ser o momento em que o governante eleito possui o maior capital político por ter saído vitorioso das urnas, além de ser o ano mais distante das próximas eleições. Com efeito, são os anos de maior produção legislativa, em 2015 foram publicadas 131 leis ordinárias e 133 em 2019.

Foi aplicado um segundo filtro retirando as propostas de créditos extraordinários, os “mecanismos retificadores do orçamento” (GIACOMONI, 2005, p. 272) ou cujo conteúdo claramente não tivesse impacto orçamentário e financeiro. Para tanto, utilizou-se primeiro o critério de distribuição da proposição para a CFT e depois uma a uma foram separadas em dois grupos com ou sem aspectos orçamentário e financeiro, restando em 2015, 26 leis (17 PLs e 9 MPs) e, em 2019, 20 leis (14 PLs e 6 MPs).

Desse modo, a análise qualitativa considerou a documentação produzida na CD, no SF ou na Comissão Mista durante a tramitação das proposições. A partir dos dados, examinou-se a consideração dos aspectos de adequação nos documentos formais produzidos pelos pontos de checagem:

- a. Proposição inicial e seus anexos;
- b. Informativo e/ou Nota técnica;
- c. Relatório da CFT, CE ou Comissão Mista;
- d. Parecer em plenário e as proposições acessórias pertinentes: emendas e destaques; e
- e. Na fase final do processo legislativo, analisaram-se as justificativas do chefe do Poder Executivo quanto aos vetos.

Depois de cumprida essa etapa e obtidos os dados, organizados e devidamente classificados, passa-se a análise.

#### 4. ANÁLISE DOS DADOS

Com base nas informações coletadas, os achados foram segmentados de acordo com as etapas do processo legislativo. A aplicação dos procedimentos de verificação permitiu consolidar os dados na Tabela 2, que separa em duas colunas os anos escolhidos para a pesquisa. Nas linhas, encontram-se os cinco pontos de controle representados na Figura 1. Logo abaixo deles, há o teste feito em relação a cada uma das proposições. Por exemplo, no item 1, constatou-se se os processos estavam “Sem” ou “Com” documentação, assim se percebe que o somatório dessas duas linhas necessariamente indica o total de cada ano (2015 = 26; 2019 = 20). Já as observações que se seguem podem não resultar no total, são para destacar os achados e estão explicadas na seção respectiva.

**Tabela 2.** Pontos de controle da adequação orçamentária-financeira.

	2015	2019
<b>Proposição recebida (despacho inicial)</b>		
Sem documentação	18	16
Com documentação	8	4
Não há impacto	0	3
Possui memória cálculo	3	1
<b>Informativo técnico</b>		
Sem informativo	17	7
Com informativo	9	13
PLs	0	7
MPs	9	6
<b>Situação do relatório da comissão</b>		
Sem alteração texto inicial	3	0
Com alteração texto inicial	23	20
Não menciona	2	0
Emenda saneadora CFT	1	1
Pela não implicação	1	8
Pela adequação	22	11
<b>Plenário</b>		
Sem urgência	5	8
Com urgência	21	12
PLs	12	6
MPs	9	6

	2015	2019
<b>Vetos</b>		
Sem vetos	20	17
Com vetos	6	3
PLs	2	2
MPs	4	1

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Sileg (BRASIL, 2022a), do site do Senado (BRASIL, 2022d) e do Congresso Nacional (BRASIL, 2022b).

#### 4.1. O DESPACHO INICIAL EXARADO PELO PRESIDENTE DA CD

O despacho do presidente da Câmara dos Deputados tem dois grandes propósitos: destinar as proposições para as respectivas comissões de mérito e verificar o cumprimento das formalidades. Das proposições analisadas, praticamente todas que supostamente poderiam levar a aumento de despesas ou renúncia de receitas foram encaminhadas à CFT, demonstrando que essa etapa aparentemente ocorre de forma adequada.

Em pesquisa de CORREIA (2020, p. 90), ele aponta:

[...] o Presidente da Câmara dos Deputados raramente faz uso estratégico do despacho às comissões, sendo essa uma decisão eminentemente técnica, ou seja, não há uso político do despacho para tirar determinadas proposições da análise de algum colegiado, por meio de sua supressão ou inclusão de outros, a fim de que seja criada uma comissão especial. A Secretaria-Geral da Mesa (SGM) possui um setor responsável por analisar todas as proposições recebidas e recomendar ao Secretário-Geral da Mesa despacho a ser submetido ao presidente da Casa assinalando por quais comissões, temporárias ou permanentes, deverão passar (CORREIA, 2020, p. 90).

Porém, em relação ao cumprimento dos requisitos formais para a apresentação das proposições legislativas, há evidências de que a Mesa da CD aceitou a apresentação de proposições em descumprimento ao art. 114 do ADCT da CF/88 (BRASIL, 1988) e aos arts. 16 e 17 da LRF (BRASIL, 2000a). Ressalvado o breve período demonstrado na Tabela 1, quando as proposições foram devolvidas para os autores, isso não adveio em outras ocasiões.

O item 1 da Tabela 2 demonstra que os projetos e medidas provisórias transformados em lei são, em regra, apresentados e protocolados sem a documentação capaz de comprovar o atendimento aos preceitos da prudência fiscal, pois não estavam amparados em memória de cálculo, projeções, estudos e diagnósticos. Ainda que raras, há exceções: em 2015 houve 8 proposições, sendo 3 com memória de cálculo; e, em 2019, 3 proposições continham em seus processos a indicação de não ocasionar impacto e 1 demonstrava de forma resumida a memória.

Da mesma forma, foi observado com relação às medidas provisórias, que possuem o *status* de lei a partir da publicação, que frequentemente não cumprem o mínimo exigido. Por surtirem efeitos imediatos, elas têm alto potencial para criar desequilíbrios fiscais. A título de exemplo, cita-se trecho da Nota Técnica da Consultoria de Orçamento n° 5 referente à MP n° 872, de 2019, que observa “Não foram informados conteúdos mínimos para a presente avaliação, assim como muitos dos requisitos previstos na legislação [...] não foram observados.” (BRASIL, 2019d, p. 4-5).

A nota destaca:

Abstraindo as considerações sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira, vale ressaltar que sequer foram informados na Exposição de Motivos aspectos essenciais para formação de um juízo de mérito por parte dos congressistas sobre a Medida Provisória, a exemplo do custo anual, número de servidores e empregados [...]. (BRASIL, 2019d, p. 5).

Apesar de a primeira tentativa de exigir dos autores os subsídios numéricos (memória de cálculo) que amparassem a tramitação dos projetos não ter sido bem-sucedida, o Congresso Nacional deveria insistir na norma constitucional, sob pena de atrair para si a responsabilidade pelo descumprimento das regras e por consequência seus efeitos nocivos, podendo levar, inclusive, a questionamentos junto ao Supremo Tribunal Federal.

Ainda que se compreenda as razões que levaram à interrupção das exigências na apresentação das proposições que não possuíam todos os requisitos legais quanto à adequação orçamentária-financeira, um possível aperfeiçoamento do processo legislativo seria aceitar a apresentação das proposições, condicionando sua inclusão na pauta da CFT ou do plenário à análise dos órgãos setoriais do Poder Executivo efetivamente impactados pelas despesas e à apresentação pelos autores ou pelos relatores das fontes de compensação descritas na LRF e nas LDOs. Até que isso fosse realizado, os projetos seriam marcados com um código indicando que estariam “pendente de estudos e documentos para a análise da adequação orçamentária e financeira” ou “pendente de medidas de compensação”.

#### **4.2. ATUAÇÃO DA CFT, DA COMISSÃO ESPECIAL OU DA COMISSÃO MISTA DE MPS**

O processo legislativo ordinário da CD apresenta dois *vetos players* especiais – a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania – CCJC, responsável pela constitucionalidade das proposições, e a Comissão de Finanças e Tributação – CFT, responsável pela análise da adequação orçamentária-financeira das propostas, quando a proposição trazer impactos financeiros. Eventualmente, essas duas comissões podem também ter de opinar quanto ao mérito das propostas. Dados evidenciam que nem todas as proposições são analisadas em relação ao impacto. Das que são, praticamente metade apresenta incompatibilidade e inadequação, consoante COSTA e SILVA (2016). Outros *vetos player* são as Comissões Mistas do CN responsáveis pelo exame das medidas provisórias encaminhadas pelo Poder Executivo. Cabe a elas opinar com relação aos aspectos de mérito, adequação e constitucionalidade.

Em todas as comissões listadas, o relator da matéria pode contar com o auxílio da Consultoria de Orçamento e Fiscalização - Conof para avaliar a adequação orçamentária dos projetos. De forma geral, nos colegiados, o relator apresenta relatório ao projeto de lei e depois da deliberação se converte em parecer da Comissão, contendo o texto integral ou com alguma modificação na forma de um substitutivo.

Segundo constata SANTA HELENA (2009), o exame de compatibilidade e adequação das proposições legislativas, tanto de iniciativa parlamentar como dos Poderes constituídos, tem-se verificado que raramente os requisitos são observados, sendo os projetos aprovados sob forte pressão política. Então, com o propósito de identificar as fragilidades, há duas informações a serem verificadas na tramitação no âmbito da CFT: o Informativo da Conof e o Relatório apresentado.

#### **4.2.1. O INFORMATIVO E/OU A NOTA DAS CONSULTORIAS**

A Norma Interna da CFT nº 1/2015 (BRASIL, 2015a) prevê que a Conof elabore para cada proposta legislativa informativo técnico sobre a adequação orçamentária e financeira, de caráter não vinculante (o relator e o colegiado podem decidir de forma diferente da posição técnica) visando subsidiar a decisão dos parlamentares.

A partir de informações qualitativas, dados e análises sobre a proposição em discussão, o informativo contém a avaliação se a proposta traz impacto orçamentário e financeiro. E ainda se as exigências quanto à compensação e à apresentação da memória de cálculo, dentre outros aspectos, foram devidamente atendidas.

O exame das leis publicadas em 2015 e em 2019 demonstra que muitos projetos transformados em lei nesses anos não possuíam o informativo cadastrado no sistema Sileg. Em 2015, dos 17 PLs, nenhum possuía esse subsídio, enquanto em 2019, dos 14 PLs, 7 não possuíam essa análise, conforme item 2 da Tabela 2. Vale lembrar que todas as medidas provisórias possuem a nota técnica.

A principal razão da ausência da análise de adequação orçamentária e financeira foi a aprovação da tramitação em regime de urgência que altera o fluxo do processo legislativo ordinário, frequentemente reduzindo o papel do informativo técnico da Conof. Pelos dados de 2015, 12 dos 17 projetos tramitaram sob o regime de urgência. Em 2019, 6 dos 7 projetos foram impulsionados por esta escolha do Parlamento, indo direto para votação em Plenário.

Outra fragilidade encontrada no processo se refere ao escopo de análise da Conof que tem por alvo o projeto original ou os termos da medida provisória protocolada pelo Poder Executivo, enquanto as proposições sofrem alterações em todo o processo legislativo (emendas, destaques, substitutivos etc.) e mesmo na sanção pelo Executivo. Ainda que legítimas, por adequar o texto final às demandas da sociedade, a falta da análise da adequação acaba por permitir a aprovação de normas cujos efeitos financeiros são incertos para o Governo.

CORREIA (2020) ao entrevistar atores do processo legislativo evidencia tal questão:

[...] no âmbito do Plenário, "poucas vezes a Conof foi demandada para dar suporte ao exame de adequação da matéria no momento da discussão e votação", mesmo nas matérias com parecer proferido em Plenário. Quando solicitado, o posicionamento era de conhecimento restrito do relator (CORREIA, 2020, p. 107).

Não raro, essas intervenções acatadas pelos relatores das matérias provocam alterações no texto que, muitas vezes, entram em choque com a posição técnica da Consultoria que acaba sendo alijada do processo legislativo. Ou seja, não há garantia de que a análise da adequação orçamentária e financeira das proposições será mantida durante o processo legislativo. Pelo contrário, é certo que o texto final será bem diferente do inicialmente analisado (Tabela 2 - item 3).

Nesse contexto, um possível aperfeiçoamento do processo legislativo seria assegurar que sempre ocorra a participação técnica formal prévia ao relatório final a ser deliberado nas comissões terminativas ou em Plenário, deixando claro para os demais parlamentares os casos em que a posição do relator poderia ter fragilidade técnica com relação à adequação orçamentária e financeira.

#### **4.2.2. ANÁLISE DOS RELATÓRIOS APRESENTADOS NAS COMISSÕES**

Todas as proposições na CFT são aprovadas por meio de Relatório e Voto que após deliberados se transformam no Parecer da comissão. Da amostra analisada, praticamente todos os textos iniciais de projetos de lei e medidas provisórias foram alterados durante o processo legislativo, exceto 3 casos em 2015. Ou seja, aquele conteúdo protocolado na CD ou no SF não é exatamente o mesmo transformado em lei, conforme se depreende da Tabela 2 - item 3.

Em 2015, dos 26 relatórios, há 22 pela adequação. Em 2019, dos 14 PLs, apenas 1 relatório propôs a correção da inadequação por meio de emenda, houve 11 registros pela adequação e 8 pela não implicação.

A análise confirma a ausência de avaliação do impacto orçamentário e financeiro na maioria das situações e as análises realizadas são sempre com relação ao texto original. Esperava-se, ao analisar os relatórios dos relatores, que neles constassem os subsídios finais e comprobatórios de adequação, especialmente no que se refere às mudanças introduzidas.

Um caso interessante é o do relatório do Projeto de Lei nº 5.274, de 2016 (BRASIL, 2016). Em sua conclusão, ele diagnostica a inadequação, mas apresenta uma solução para a falta de adequação orçamentária financeira. Em 25/5/2018, o relator apresentou seu parecer pela adequação financeira e orçamentária do projeto e da emenda que supostamente corrigiria os problemas. Entretanto, o Informativo da Conof somente foi entregue posteriormente em 7/6/2018 e considerou a providência insuficiente. Em tese, o projeto careceria ainda de estudos e modificações, mas em 11/7/2018 o parecer foi aprovado pelo colegiado na forma proposta pelo relator.

No tocante às medidas provisórias, é instalada uma Comissão Mista formada por integrantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que será responsável pela aprovação do relatório. Por força da Resolução nº 1, de 2002, do CN (BRASIL, 2002), a comissão deve avaliar os requisitos constitucionais, a adequação e o mérito, tanto do texto original quanto das emendas. Neste caso, é obrigatória a análise do texto pelo órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da matéria, que deverá encaminhar nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária aos Relatores e à Comissão, no prazo máximo de 5 (cinco) dias a partir da data de sua publicação.

Em 2015, foram publicadas 9 leis decorrentes de MP. Em 2019, 6 MP foram transformadas em Projetos de Lei de Conversão. Nos dois períodos, foram acatadas dezenas de emendas e foram realizadas consideráveis mudanças no texto original. Por exemplo, a MP nº 852, de 2018 (BRASIL, 2018a) (aprovada em 2019), passou de 4 artigos para 30; e a MP nº 870, de 2019 (BRASIL, 2019a), recebeu 541 emendas e teve 9 acatadas. Cabe salientar que todas as alterações ocorreram posteriormente à publicação da nota da consultoria, o que corrobora a falha do processo legislativo com relação ao cumprimento do requisito da verificação prévia de adequação orçamentária e financeira das proposições.

Durante a tramitação da MP nº 890, de 2019 (BRASIL, 2019b), inicialmente a Nota nº 25, de 2019 (BRASIL, 2019e), e o relatório apresentado na Comissão Mista não vislumbraram impacto orçamentário. Porém, duas emendas aprovadas, por meio de destaque criaram gratificações para determinadas carreiras, ou seja, aumento líquido de despesas. No Plenário, tentou-se retirá-las, mas foram aprovadas. Assim, restou então ao chefe do Poder Executivo vetar os textos, que foram mantidos pelo CN. Há mais detalhes sobre o caso descritos no item “1” do Apêndice.

No Senado, a tramitação ocorreu de forma semelhante. Em 2015 dos 17 PLs 5 foram endereçados à Comissão de Assuntos Econômicos – CAE, a comissão equivalente à CFT. Em 2019, dos 14 PLs aprovados, 7 foram distribuídos para a CAE. De forma diferente da Câmara, no Senado, quando o projeto não é encaminhado à CAE, fica a última comissão incumbida de tratar da adequação orçamentária-financeira.

Lá, não há regimentalmente determinação para elaboração de notas técnicas ou informativos de cada projeto que esteja sob os cuidados da CAE. O resultado é que, em regra, não há qualquer menção se a proposta legislativa tem impacto ou não quanto à adequação orçamentária e financeira<sup>7</sup> nos relatórios de projetos de lei.

Recorda-se que desde o século passado, tanto a CFT quanto a CAE ocupam lugar de destaque na proteção do equilíbrio das contas públicas. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, de 1915, (BRASIL, 1915) já continha a atribuição da Comissão de Finanças para o exame de todas as proposições que criassem ou reduzissem despesas. Além disso, o subsídio técnico produzido pelo corpo técnico tem o propósito de melhorar o processo de decisão. Nesse sentido, propõe-se incluir o pronunciamento técnico antes da CAE ou outra comissão, que for deliberar sobre matéria financeira, e quem sabe instituir também o parecer pela adequação nesse colegiado, pois o Senado funciona usualmente como Casa revisora no processo legislativo.

#### **4.3. ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO EM PLENÁRIO**

É comum ouvir no interior do Parlamento que “o Plenário é soberano”. De fato, os acordos políticos sempre buscam encontrar um equilíbrio entre as diversas forças, argumentos e interesses da sociedade, à luz das normas institucionais. Por ser, em regra, o último órgão, tanto da Câmara quanto do Senado, o processo legislativo tem seu desfecho muitas vezes ali no Plenário da Casa<sup>8</sup>.

Regimentalmente, as matérias podem ir a plenário por decisão inicial da mesa, após a aprovação das comissões temáticas, de adequação orçamentária e de constitucionalidade ou por meio do mecanismo de urgência. Para o presente estudo, o interesse recai sobre o art. 155 do RICD (BRASIL, 1989), também conhecida como “urgência urgentíssima”, pois promove a aceleração da tramitação, dispensando requisitos regimentais, especialmente o exame pelas comissões permanentes.

---

<sup>7</sup> Um exemplo que deveria ser adotado ocorreu na tramitação do PL nº 656, de 2015 (PL 10.160, de 2018 - CD) onde consta em seu Relatório, dados e informações sobre impacto, inclusive com as projeções (BRASIL, 2015b).

<sup>8</sup> O sistema bicameral acaba se tornando um processo de filtro natural das proposições, inclusive as com impacto orçamentário. Trata-se de mecanismo de controle explícito, quando os projetos de lei são aprovados por uma casa e rejeitados, ou implícitos, quando simplesmente não são deliberados, adotando-se a decisão de “não votar”.

Aprovada a urgência do projeto de lei, ele segue direto para o Plenário, sem a deliberação dos colegiados de mérito, adequação orçamentária e de constitucionalidade. Lá o presidente da Câmara escolhe um relator ad hoc para proferir parecer oral em substituição ao das comissões. Em razão desse procedimento sumaríssimo, em regra, os pareceres são gerados de forma célere e simplificada, sem uma análise apurada do mérito da matéria ou dos aspectos orçamentários e financeiros.

No plenário, a maior parte das proposições pode receber novas emendas até o encerramento das discussões, as quais serão avaliadas pelo relator da matéria por meio de um relatório de plenário, que é a versão final imediatamente anterior à votação e é a proposta que será deliberada.

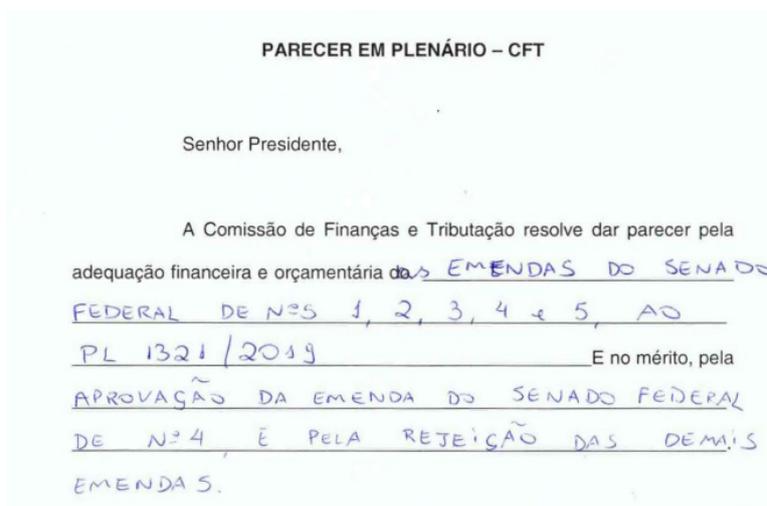
Nessa etapa, em razão da celeridade e da dinâmica dos acordos políticos e da votação, é comum não haver tempo hábil para produção técnica de estudos ou prognósticos mais aprofundados por parte dos assessores, cabendo ao relator atrair para si a decisão sobre a avaliação da adequação e da constitucionalidade, especialmente daquelas emendas apresentadas em plenário.

Ainda que o tempo seja escasso nesse tipo de proposição, um possível aperfeiçoamento ao processo legislativo seria a elaboração de nota ou informativo final da Conof e/ou da Consultoria Legislativa – Conle, na parte constitucional, para subsidiar o entendimento da matéria e das emendas quanto à adequação e constitucionalidade.

A Tabela 2 - item 4 demonstra que a soma dos projetos de lei e medidas provisórias dos dois anos é igual a 46, dos quais 33 tramitaram sob a classificação urgente, representando mais de 70%. Em 2015, dos 17 PLs, 12 tramitaram na forma da urgência (apenas 3 situações a urgência foi escolha do Poder Executivo) e, em 2019, dos 14 PLs, 6 tramitaram na forma de urgência, exigindo o parecer em Plenário, sem o Informativo técnico, sem pronunciamento da CFT e não abordando os aspectos financeiros da forma que se deve fazê-lo para entender e visualizar os impactos econômicos.

Na Figura 2, observa-se o breve pronunciamento feito em plenário pelo relator representando a CFT em relação à deliberação das emendas ao PL 1.321/2019:

**Figura 2.** Parecer em plenário em relação às emendas ao PL nº 1.321/2019



Fonte: Processo do PL 1.321/2019 (BRASIL, 2019c).

Nesse contexto, ao analisar os aspectos constitucionais e de juridicidade, CAVALCANTE FILHO (2021, p. 1) comenta:

[...] tem sido cada vez mais frequente, no entanto, a aprovação de requerimentos de urgência, "calendário especial", "urgência regimental" e assemelhados para, dispensando o pronunciamento de uma ou de todas as comissões, levar a matéria diretamente ao Plenário — onde, a depender da previsão regimental, os pareceres dos colegiados especializados são substituídos por um único "parecer de Plenário", de autoria de um só parlamentar. Um verdadeiro descalabro em termos de qualidade deliberativa, porque é nas comissões que "o jogo é jogado" de verdade em termos de formação de consenso, debate, participação popular, emendamento, transação... O Plenário não é — e nem deve ser (CAVALCANTE FILHO, 2021, p. 1).

Na mesma linha, SILVA (2005, p. 54) recorda o princípio "do exame prévio do projeto por comissões parlamentares". Em suma, o sistema instituído no Brasil permite o surgimento de leis sem o pronunciamento do Plenário, mas não dispensa as comissões nas situações em que a proposição necessariamente deve ser analisada pelo Pleno.

Mesmo nos casos em que a urgência se mostre realmente imprescindível, entende-se que a documentação, os estudos relativos à adequação orçamentária, bem como os subsídios técnicos, apesar de não vinculantes, permitiriam que os demais membros pudessem decidir com maior clareza sobre as consequências daquelas medidas para as contas públicas, em relação à sustentabilidade fiscal e ao risco orçamentário.

Ao final do período de discussão, após a leitura do relatório pelo relator, o Deputado que estiver presidindo a sessão faz a declaração: "Em votação", o que significa que a proposta legislativa se cristaliza e não pode ser mais alterada, a não ser por intermédio dos destaques. É essa proposta que será votada pelo plenário, muitas vezes, sem a clareza necessária do que se está votando por parte dos parlamentares.

O destaque é o instrumento legislativo que deve ser protocolado antes da votação. Esses mecanismos regimentais permitem fracionar a deliberação de uma matéria, por meio da retirada de partes da proposição ou da incorporação de emendas ou textos não acatados pelo relator, inclusive do Projeto de Lei original. Neste caso, os destaques são votados individualmente.

Da mesma forma que o relatório de plenário, a dinâmica de apreciação e votação dos destaques impõe decisões rápidas, dificultando a análise de adequação orçamentária financeira e da própria constitucionalidade da matéria. Também na discussão dos destaques, o processo legislativo se aperfeiçoaria com a elaboração de nota ou informativo final da Conof e da Conle em plenário. Votados os destaques e aprovada a redação final, o texto é enviado para o Senado para a revisão e, na sequência, o texto segue para análise do chefe do Poder Executivo.

#### **4.4. ANÁLISE DOS VETOS**

Após aprovados pelo Congresso Nacional, os Projetos de Lei e os Projetos de Lei de Conversão (para as MP) são encaminhados para o presidente da República para sanção, podendo haver sanção integral ou veto.

De acordo com SILVA (2006), como as alterações promovidas pelos parlamentares podem ocasionar aumento de despesas sem lastro para suportá-las, caberia ao presidente da República, nesses casos, vetar parcial ou totalmente uma proposição. Ainda segundo SILVA (2006, p. 222), o veto surgiu como “um dos meios de frear o poder de emendas do Legislativo, que deturpava as proposições de iniciativa governamental, sobretudo em matéria orçamentária”. Assim, supostamente, os trechos dos projetos aprovados sem a adequação orçamentária financeira deveriam ser retirados da lei a ser promulgada pelo Poder Executivo para assegurar o equilíbrio fiscal.

Em caso de veto parcial ou integral, caberia ao Congresso Nacional manter ou derrubar o veto, ainda que ele tenha impacto fiscal e que não se tenha a dimensão exata do reflexo sobre as contas públicas. Mais uma vez, não há na tramitação dos vetos pelo Congresso, processo formalizado de pronunciamento técnico acerca da adequação orçamentária financeira, mesmo que o Poder Executivo tenha utilizado esse argumento na mensagem de veto.

A análise dos dados de 2015 e 2019 demonstrou um escasso uso da oposição de veto presidencial por motivo de interesse público fundado em incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira de projetos oriundos do CN, inclusive daqueles projetos que, sequer na origem, continham todos os requisitos formais necessários à sua apreciação.

Esse resultado exposto na Tabela 2 - item 5 é semelhante ao encontrado por SANTA HELENA (2009, p. 32), ademais, pode-se citar um exemplo do emprego do veto na tramitação da MP nº 890, de 2019 (BRASIL, 2019b), conforme descrito no item “1” do Apêndice, quando serviu aos propósitos sendo o último obstáculo do processo legislativo, mas não definitivo, pois poderia ter sido afastado pelo Parlamento.

#### **4.5. ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Os resultados encontrados demonstram fragilidades no processo orçamentário e financeiro e, conforme verificado, estão permitindo que novas normas legais sejam incorporadas ao ordenamento jurídico sem uma avaliação quantitativa adequada do seu impacto presente e futuro, sobre as contas públicas. É possível confirmar tal fato na leitura do exemplo “2” do Apêndice, onde se descreve em detalhes como os obstáculos são ultrapassados e a prudência fiscal posta em segundo plano.

Não obstante a existência de regras, as medidas provisórias ou projetos de lei contendo benefícios fiscais não trazem em suas justificativas o cálculo do impacto do benefício, tampouco a indicação de compensação. Tais informações são imprescindíveis para a escolha correta em aprovar ou não e quanto do orçamento será comprometido. Assim, a consequência é a contínua erosão das fontes de recursos sem em nada diminuir as despesas, colocando em risco o equilíbrio fiscal (SBARDELOTTO, 2022, p. 228).

Com isso, pode-se comprometer recursos com escolhas desarrazoadas e até mesmo com políticas que não surtem os efeitos desejados, em detrimento do equilíbrio fiscal e da tão desejada sustentabilidade das contas públicas.

Em relação aos resultados, muitos projetos e emendas apresentados não trouxeram a avaliação prévia da adequação orçamentária financeira, a memória de cálculo que permitisse inferir o custo e benefício dessa política pública e nem as medidas de compensação, quando verificada a inadequação.

Ainda que a Conof, no caso da CD, faça a avaliação prévia da adequação dos projetos e forneça subsídios técnicos para a deliberação da CFT, a maior parte das propostas são aprovadas sem a apresentação da memória de cálculo e o impacto nos dois exercícios seguintes, conforme determina a legislação.

A situação é ainda mais complicada no caso dos projetos que vão direto para o plenário, cujo relatório geralmente prescinde de suporte técnico, em razão da complexidade e premência do processo de votação. Foi preocupado com o desenho institucional que SANTA HELENA (2009, p. 276) propôs processo legislativo orçamentário híbrido inserindo uma última barreira da seguinte forma:

Como alternativa ao mecanismo de controle da criação de despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários previstos na LRF, arts. 14 e 17, de natureza antecipatória e de admissibilidade e ao exame de adequação orçamentária e financeira hoje atribuído à CFT, poder-se-ia adotar um exame congressual híbrido inserto no processo orçamentário, algo como um processo legislativo orçamentário-ordinário. Seria atribuído à comissão mista permanente prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), o papel de "última barreira" antes do envio à sanção do Poder Executivo (SANTA HELENA, 2009, p. 276)

A solução teria o inconveniente de reforçar demasiadamente os poderes e a quantidade de deliberações da CMO, repercutindo em seu funcionamento, o que poderia não resolver o problema e ainda afetar a tramitação das matérias relativas ao ciclo orçamentário. Então, insiste-se na solução apresentada de classificar as proposições com a "pendência" e por consequência a suspensão de sua deliberação na CFT enquanto o autor ou outro parlamentar não encaminhar os estudos pertinentes.

Observe que se trata de medida preventiva durante o processo legislativo e não reativa como a decisão já mencionada do TCU de considerar a lei válida e vigente, contudo não eficaz, ou seja, sem possibilidade de produção de efeitos a depender do preenchimento por parte do Poder Executivo dos requisitos legais de adequação. Por isso, seria interessante o órgão de controle permanecer com foco na avaliação das políticas públicas, em busca do uso eficiente dos recursos e na maior participação do debate que antecede a criação das leis nas comissões, por meio de audiências, reuniões e entrega de estudos para subsidiar a decisão do Parlamento.

Outro ponto de atenção é o processo de veto pelo Poder Executivo. Há muitos casos de legislação que traz impacto fiscal e que não foi vetada pelo Poder Executivo, levando a um aumento não mensurado das despesas públicas ou de renúncias fiscais. Por fim, há ainda o caso dos vetos derrubados pelo Parlamento, mesmo nos casos em que os requisitos dos arts. 14 a 17 da LRF (BRASIL, 2000a), não foram cumpridos, o que demonstra uma superposição dos interesses políticos à legislação fiscal.

Mas quais são as implicações da aparente ineficiência do processo de adequação orçamentária financeira? Não obstante as regras fiscais estarem em inúmeros normativos e em grau crescente de importância, a ponto de serem incluídas no texto constitucional pela EC nº 95/2016 (BRASIL, 1988), os dados de 2015 e 2019 demonstram que as proposições legislativas continuam sendo aprovadas sem uma análise detalhada de suas implicações econômicas e fiscais, o que compromete os esforços de redução das desigualdades sociais e se opta pela má qualidade do gasto.

Comparando 2015 e 2019, verifica-se que apesar das composições partidárias e da chefia do Poder Executivo não serem as mesmas, o problema da análise da adequação orçamentária e financeira persistiu. Conforme o item 1 da Tabela 2, o recebimento de proposições sem a documentação comprobatória dos desdobramentos orçamentários e financeiros prevalece em ambos os exercícios. Em relação ao item 2, a quantidade de proposições em 2015 sem o subsídio técnico supera 2019, em razão da utilização do mecanismo da urgência. O item 3 confirma que as proposições, em regra, começam de uma forma e terminam de outra, portanto qualquer avaliação deve considerar essa premissa. Já o item 4 demonstra que o processo legislativo se move pela tramitação do tipo urgente, que suprime etapas e pontos de controle. Por último, a opção em vetar projetos sem adequação ocorreu poucas vezes nos dois anos (item 5). Assim, observa-se um processo contínuo de flexibilização fiscal onde a ineficácia dos mecanismos de controle da adequação orçamentária financeira das novas leis é parte essencial, ou seja, existem regras, mas o descumprimento delas está institucionalizado.

#### **4.6. SÍNTESE DAS SUGESTÕES DE APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA**

Esta seção consolida as principais ideias apresentadas no corpo do trabalho em um conjunto de sugestões:

1. incentivar o protocolo de proposições contendo o máximo de informações possíveis, inclusive em relação aos desdobramentos das escolhas e efeitos sobre as demais políticas públicas e direitos fundamentais, em consonância com a CF/88, LRF e LDO;
2. caso 1 não seja cumprido, aceitar a apresentação das proposições, condicionando sua inclusão na pauta da CFT (Câmara) ou CAE (Senado) ou do plenário apenas quando forem adicionados os estudos e memórias de cálculo, além das exigências constitucionais e legais, enquanto isso, os projetos seriam marcados com um código indicando estar “com pendência”;
3. assegurar que sempre ocorra a participação técnica formal inicial (semelhante às medidas provisórias) e principalmente antes do relatório final, abarcando alterações posteriores ao crivo técnico inicial e não obstante as situações de aprovação da urgência;
4. divulgar em lugar de destaque nos sistemas de informação e na página de tramitação as notas ou informativos produzidos pelo órgão técnico;
5. dar atenção especial aos instrumentos acessórios que também resultam em alterações com impacto orçamentário e financeiro, a exemplo das emendas e destaques;
6. fazer uso sempre que possível do veto como instrumento de proteção do equilíbrio das contas públicas;
7. estabelecer o pronunciamento técnico formal na tramitação dos vetos apostos pelo presidente da República, e indicar o impacto orçamentário caso o Parlamento afaste a decisão presidencial;

8. estimular a presença de técnicos e ministros do TCU e demais instituições para contribuírem durante a elaboração das políticas públicas, em vez de pronunciamentos reativos e posteriores;
9. incluir modelo semelhante na tramitação do Senado Federal de análises técnicas em relação ao projeto inicial e seu texto final; e
10. debater a respeito da possibilidade de prever na Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000) (BRASIL, 2000b), a sanção e a pena por desrespeito à adequação orçamentária e financeira.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tem por objetivo avaliar a eficácia do processo de adequação orçamentária e financeira das propostas que tramitam pelo Congresso Nacional e propor alternativas para aperfeiçoar o processo legislativo. A racionalidade do processo e aumento de sua eficiência implicam em gerar normas jurídicas mais bem ajustadas aos recursos disponíveis e, por conseguinte, criar condições para a consecução dos direitos fundamentais e o respeito ao equilíbrio fiscal.

Utilizando dados dos projetos transformados em lei nos anos de 2015 e 2019, observou-se que o processo de avaliação da adequação orçamentária e financeira das propostas apresenta fragilidades crônicas que vêm possibilitando que normativos ingressem no ordenamento jurídico sem a adequada avaliação de impacto, tampouco apresentem as medidas de compensação previstas na legislação.

Esse resultado é relevante na medida em que o país vive, desde 2014, uma situação de desequilíbrio fiscal estrutural com déficits primários recorrentes, descumprimento econômico da Regra de Ouro e ataques sistemáticos ao “Teto dos Gastos” – última regra fiscal que limita a explosão do déficit público e mudou “o paradigma no qual o orçamento é elaborado” (GIAMBIAGI, F; TINOCO, G., 2019, p. 34). Tendo em vista que projetos com aumentos de despesas ou concessão de isenções são aprovados pelo Parlamento sem que seja sequer avaliado os seus impactos, criam-se dificuldades cada vez maiores para os esforços de consolidação fiscal e, sobretudo, para que o país retome uma trajetória de crescimento econômico sustentável.

Ainda que os resultados sejam robustos, há outras agendas de pesquisas capazes de avaliar aspectos como outros tipos de legislação (além dos projetos de lei ordinária e medidas provisórias), o efeito dos instrumentos acessórios, como os destaques, sobre o orçamento público, a coerência da atuação governamental com relação à orientação em plenário e nas comissões e a imposição de vetos, a atuação do Judiciário, especificamente com relação aos aspectos orçamentários e financeiros.

Portanto, ao permitir que proposições legislativas com impacto orçamentário financeiro e sem fonte de compensação sejam transformadas em normas jurídicas, a União agrava o desequilíbrio fiscal que, dentre outros pontos, prejudica a retomada do crescimento econômico, com consequências negativas sobre as demais políticas públicas, como emprego, renda e bem-estar da população. Desse modo, as falhas encontradas precisam ser corrigidas, a fim de transformar o exame da adequação orçamentária e financeira em um dos primeiros pilares de defesa da política fiscal.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AFONSO, J. R. **Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal**. Direito Público, v. 13. 2016. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/2610>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição de 1988] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível: <https://bit.ly/2TaVBwA>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2000b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10028.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 852, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv852.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3KePYWh>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 890, de 1º de agosto de 2019**. Institui o Programa Médicos pelo Brasil, no âmbito da atenção primária à saúde no Sistema Único de Saúde [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/3ILDycT>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decisão da presidência**. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3vzXJls>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.321, de 2019**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta [...]. 2019c. Disponível em: <https://bit.ly/3IG45Ul>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.274, de 2016**. Cria a Universidade Federal do Norte do Tocantins, por desmembramento de campus da Universidade Federal do Tocantins. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3sNIOhb>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem 411 / 2018. 2018b**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:3>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados – Consolidação de todas as disposições aprovadas**. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, [1915].

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2022]. Disponível: <https://bit.ly/2TaVBwA>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 2002, do CN**. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3KcjOdZ>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Norma Interna da CFT nº 1, de 2015**. 2015a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/arquivos/norma-interna-no-1-15>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sistema de Informações Legislativas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **[Congresso Nacional]**. Brasília: Congresso Nacional, [2022b]. Website. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria nº 1.290, de 24 de fevereiro de 2022**. Relatório de Gestão Fiscal Consolidado da União. Brasília: Ministério da Economia, 2022c. Disponível em: <https://bit.ly/3hDl4dQ>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**, v. 1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018c.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 55, de 1996**. Altera o parágrafo terceiro do art. 20 da Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993. Brasília: Senado, 1996. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1204>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 656, de 2015**. Altera o art. 1º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, para fixar novo prazo [...]. Brasília: Senado, 2015b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123390>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Nota Técnica nº 5, de 2019**. Subsídios para análise da MP nº 872, de 2019. Brasília: Senado, 2019d. Disponível em: <https://bit.ly/3HxYwWA>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Nota Técnica nº 25, de 2019**. Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 890, de 2019. Brasília: Senado Federal, 2019e. Disponível em: <https://bit.ly/3tqlszA>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **[Senado Federal]**. Brasília: Senado Federal, [2022d]. Website. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário da Justiça, Brasília, DF, 22 out. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3hEtnWZ>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Diário da Justiça, Brasília, DF, 12 dez. 2019f. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5310812>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 662**. Relator: Ministro Gilmar Medes. Brasília, DF, 3 abr. 2020a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752327182&prcI>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 662**. Relator: Ministro Gilmar Medes. Brasília, DF, 3 abr. 2020b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880970>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.907, de 2019**. Consulta sobre a possibilidade de execução de despesa pública aprovada sem a adequação orçamentária e Financeira. [...]. Brasília: TCU, 2019g. Disponível em: <https://bit.ly/3MjOZWJ>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.921, de 2019**. Representação [...]. Brasília: TCU, 2019h. Disponível em: <https://bit.ly/3tsWbad>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 593, de 2020**. Cautelar sobre o Benefício de Prestação Continuada. Brasília: TCU, 2020c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-suspende-cautelar-sobre-o-beneficio-de-prestacao-continuada.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CAVALCANTE FILHO, J. T. O desastre dos "pareceres de Plenário": por que as comissões são fundamentais. 2021. **Conjur**. Disponível em: <https://bit.ly/3vFgVlg>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CORREIA, F. T. **O exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira na Câmara dos Deputados na 55ª legislatura**: uma abordagem informacional. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor). Brasília, 2020. 158 f. Disponível em: <https://bit.ly/3Mo7gCq>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COSTA E SILVA, T. A. L. **Controle sobre os limitadores do planejamento público**: O Exame de Admissibilidade Orçamentária e Financeira realizado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. Brasília, 2016. 167 f.

DURÃES, M. S. D. Gastos indiretos da União: relevância na gestão da Política Fiscal, evolução recente e perspectivas de aprimoramento da governança. **Cadernos de Finanças Públicas**. v. 21, n.1, Edição Especial, 2021.

GAROUPA, N. Limites ideológicos e morais à avaliação econômica da legislação. **Cadernos de Ciência de Legislação**, nº 42/43, jan/jun/2006. Oeiras/Portugal: Instituto Nacional de Administração.

GIAMBIAGI, F; GUILHERME, T. **O teto do gasto público: mudar para preservar**. Textos para discussão n. 144. 2019.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MADER, L. **Evaluating the Effects**: A Contribution to the Quality of Legislation. *Statute Law Review*, Vol. 22, n. 2, pp. 119-131, 2001.

MATSUURA, L. Ranking de inconstitucionalidade: 2019 foi o ano em que o STF mais julgou ADIs. **Revista Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3pwf9LV>. Acesso em: 20 fev. 2022.

MENDES, C.C.; SOUZA, T.S.; ABREU, W.M. **Orçamento plurianual e planejamento - conflitos alocativos, distributivos e equilíbrio fiscal**. 79p. Escola Nacional de Administração Pública (XI Prêmio SOF de Monografias), Brasília, 2022.

NUNES, S. P. **A Reforma do Processo Orçamentário sob a égide da LRF**: a urgência de uma nova lei de finanças públicas. 2006. 54p. Monografia – Escola de Administração Fazendária (11º Prêmio STN de Monografia), Brasília, 2006.

PINTO, É. G. **Financiamento de direitos fundamentais**: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010. 403 p.

SANTA HELENA, E. Z. Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários. 2009. Brasília: **Edições Câmara**, 2009. 342 p.

SBARDELOTTO, T. Benefícios Tributários, creditícios e financeiros. In: MENDES, Marcos (org.). **Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil**. Rio de Janeiro: Autografia, 2022.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, J. A. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUNSTEIN, C. R. **The Cost-Benefit State**. Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper No. 39, 1996.

VELASCO, A.; MUCI, F. O Desafio da Sustentabilidade Fiscal no Brasil. **Cadernos de Finanças Públicas**, v.21, n.1, Edição Especial, 2021.

## APÊNDICE

### 1. Estudo de caso dos pontos de controle - MP 890, de 2019.

Um exemplo prático auxilia a entender o funcionamento dessas barreiras. A MP 890, de 2019, instituiu o programa Mais Médico pelo Brasil, foi publicada em 1º de agosto de 2019 e passou a surtir efeitos imediatamente. Encaminhada ao CN, foi constituída Comissão Mista para emitir parecer sobre seus pressupostos e mérito.

A Consultoria Legislativa emitiu a NT nº 25, de 2019 (BRASIL, 2019e), logo no início da tramitação, onde diz não vislumbrar impacto orçamentário. O relator apresentou o relatório pela adequação orçamentária e financeira. Apesar de não ter havido impacto orçamentário na proposta original, trata-se de um típico caso em que as emendas e destaques trouxeram alterações no transcorrer do processo.

Com efeito, a Comissão Mista se posicionou favoravelmente ao projeto e aprovou parecer favorável ao Projeto de Lei de Conversão, contendo diversas alterações oriundas das mais de sessenta emendas apresentadas pelos parlamentares. Além disso, por meio de destaque incorporou-se ao texto do PLV as emendas 9 e 98, que criaram uma gratificação para determinadas carreiras (ou seja, aumento líquido de despesas com impacto orçamentário).

O relator havia proposto a rejeição dessas emendas porque aumentavam despesas sem as medidas de compensação exigidas pela legislação. As emendas permaneceram no PLV durante a tramitação na CD e no SF, não obstante a apresentação do Destaque nº 5 de plenário para suprimir esse comando.

Ao final, o chefe do Poder Executivo utilizou seu poder de veto, justificando que “a proposta cria despesas obrigatórias” e “sem que se tenha indicado a respectiva fonte de custeio”. Portanto, não constavam do projeto os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, descumprindo as regras da LRF e da CF/88. Sobre o veto, a palavra final cabe aos congressistas, que optaram em manter a escolha do chefe do Executivo.

### 2. Estudo de caso sobre o processo de adequação da Lei nº 13.981, de 2020.

Um exemplo da ineficiência do processo é a Lei nº 13.981, de 2019, que alterou o critério de renda mínima per capita para recebimento do Benefício de Prestação Continuada - BPC de um quarto para metade do salário mínimo, cujo processo legislativo percorreu um longo caminho sem estar acompanhado dos estudos mencionados.

A norma teve origem no PL nº 55, de 1996 (BRASIL, 1996), que tramitou apenas nas comissões e seguiu para a CD, onde depois de vinte anos foi aprovado e devolvido para o SF.

Em 09/12/2019, a matéria foi encaminhada para sanção presidencial, tendo recebido veto total em 20/12/2019, com base na seguinte justificativa:

A propositura legislativa, ao elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada - BPC, de 1/4 de salário-mínimo para meio salário-mínimo, cria despesas obrigatórias ao Poder Executivo, sem que se tenha indicado a respectiva fonte de custeio, ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, violando assim as regras. (BRASIL, 2022b, p. 1).

O Governo amparou esse posicionamento na nota mencionada no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 662, em que expõe a possibilidade de aumento de despesas superior a 200 bilhões de reais nos próximos dez anos:

31. A despesa com o BPC já representa R\$ 60 bilhões anuais. Estimativas indicam que a alteração do critério de elegibilidade proposto pelo PLS 55/1996 representará aumento de cerca de 30% das despesas anuais do programa, mesmo sem considerar impactos decorrentes do aumento da judicialização da concessão do benefício. Tal aumento da despesa não se refletirá na focalização do benefício, já que não beneficia a população que está entre os 10% mais pobres e ainda reduz o espaço fiscal necessário para políticas de saúde e educação, como para programas de transferência de renda voltadas às parcelas mais vulneráveis da população como, por exemplo, o Bolsa Família (BRASIL, 2020a, p. 6).

Ato contínuo, o veto foi remetido à análise do CN, em procedimento deliberativo registrado como Veto nº 55/2019, que foi rejeitado em sessão plenária de 11/03/2020.

Na CD, não consta na ficha de tramitação do projeto nenhum pronunciamento pela CFT sobre a adequação financeira. Além disso, o SF também não fez nenhuma referência à adequação orçamentária e financeira, tampouco o projeto passou pela CAE, principalmente porque, diferente da CD, não há comando semelhante no Senado de pronunciamento específico sobre o tema pela Comissão.

Em função da tensão jurídica gerada pela aprovação da matéria sem que houvesse adequação orçamentária e financeira, o TCU foi chamado para analisar e o relator determinou a suspensão da ampliação do BPC, em 13 de março de 2020 (BRASIL, 2020c).

Entretanto, em julgamento ocorrido em 18 de março de 2020, o plenário do TCU suspendeu a cautelar antes deferida e conferiu prazo de 10 dias para o Ministério da Economia encaminhar um plano de ação contendo as medidas necessárias para a implantação da ampliação ao acesso ao benefício de assistência social.

Em função do imbróglio jurídico, a questão foi levada ao STF, por meio da ADPF 662. Em decisão exarada de forma liminar, o relator suspendeu a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020. Em vários pontos da decisão, o ministro relator invoca questionamentos sobre a forma de enfrentar a questão:

Entendo que ainda precisaremos nos debruçar mais sobre a matéria e desenvolver uma base doutrinária e jurisprudencial mais efetiva, de compatibilização das normas constitucionais relativas às finanças públicas e seu equilíbrio orçamentário e fiscal (BRASIL, 2020b, p. 27).

De maneira mais enfática, continuou a arguir:

Afinal, o impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa não parece vincular os nossos parlamentares no momento de votação da proposta. Ou seja, satisfeito o requisito formal de apresentação do impacto orçamentário e financeiro da proposta legislativa, sendo o estudo indicativo de grande custo para o Estado e necessidade de reorganização do orçamento, estariam os parlamentares obrigados a não aprovar o projeto? (BRASIL, 2020b, p. 32).

A ação tende a perder o objeto já que norma posterior alterou novamente o § 3º do art. 20, retornando a regra anterior de 1/4 do salário-mínimo *per capita*.