



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

**Fernando Tavares Correia**

**O EXAME DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E  
FINANCEIRA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA 55ª LEGISLATURA:**

**Uma Abordagem Informacional**

Brasília

**2020**

**Fernando Tavares Correia**

**O EXAME DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E  
FINANCEIRA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NA 55ª LEGISLATURA:**

**Uma Abordagem Informacional**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

**2020**

## Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Correia, Fernando Tavares.

O exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira na Câmara dos Deputados na 55ª legislatura [manuscrito] : uma abordagem informacional / Fernando Tavares Correia. -- 2020.

158 f.

Orientador: João Luiz Pereira Marciano.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2020.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Política orçamentária, Brasil. 3. Política financeira, Brasil. 4. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 342.532:336.1/.5(81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento  
Programa de Pós-Graduação  
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

---

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Título do trabalho de conclusão:**

O EXAME DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DURANTE A 55ª LEGISLATURA: uma abordagem informacional

**Autor (a):** Fernando Tavares Correia

**Área de concentração:** Poder Legislativo

**Linha de pesquisa:** Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 18 de dezembro de 2020.

**Documento assinado eletronicamente por:**

**Prof. Dr. João Luiz Pereira Marciano** - Programa de Pós-Graduação - Câmara dos Deputados

**Prof. Dr. Nivaldo Adão Ferreira Junior** - Câmara dos Deputados

**Prof. Dr. Bento Rodrigo Pereira Monteiro** - Câmara dos Deputados



Dedico esse trabalho a meu pai, Francisco Paixão Correia, grande incentivador e financiador dos meus estudos. Para ele o estudo dos filhos sempre foi prioridade, pois sabia da transformação que só o conhecimento podia trazer. Ele, meu pai, que nos deixou dia 5 de dezembro de 2016, jamais esquecerei. A ele dedico todo o esforço desse trabalho. Saudades.

## **Agradecimentos**

Agradeço em especial à minha esposa, pelo carinho, incentivo e compressão pelo tempo dedicado a este trabalho. Aos meus filhos, pela alegria do dia a dia. A meus colegas, professores e orientador, pelo conhecimento e orientação durante o processo.

*“É impossível para um homem aprender aquilo que ele acha que já sabe”*

*(Epicteto)*

## RESUMO

Esta dissertação trata do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições legislativas no âmbito da Câmara dos Deputados. O objetivo proposto foi entender como a Câmara dos Deputados adquiriu informação para tomada de decisão acerca desse tema durante a 55ª legislatura, com abordagem descritiva e exploratória e amparo no modelo informacional. Verificou-se que o despacho inicial do Presidente da Câmara dos Deputados (PCD), que define os colegiados a que cada proposição é submetida, é uma decisão técnica. Embora a escolha dos presidentes das comissões permanentes seja partidária, a escolha dos relatores e presidência nos colegiados temporários tem motivação informacional e partidária. Identificou-se na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e nas comissões mistas que analisam as medidas provisórias (MPV) a figura da consultoria de orçamento como um ator informacional. Também se encontrou evidência de que há delegação legislativa nas proposições de autoria externa que tramitaram na CFT e nas MPV analisadas pelas comissões mistas, evidência não observada em Plenário. Os colegiados com poder terminativo sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira (CFT e comissões especiais) tiveram suas opiniões mantidas pelo Plenário, o que evidencia que a decisão desses colegiados representa a vontade do legislador mediano do Plenário. Ao final, foram apresentadas sugestões de melhoria para o processo informacional sobre a adequação orçamentária e financeira e sugestões de estudos futuros.

**Palavras-Chave:** Adequação e Compatibilidade Orçamentária e Financeira. Modelo Informacional. Comissão de Finanças e Tributação. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Poder Legislativo.



## ABSTRACT

This dissertation deals with the examination of the budgetary and financial adequacy and compatibility of legislative proposals in the Brazilian Chamber of Deputies. The proposed objective was to understand how the Chamber of Deputies acquired information for decision making on this topic during the 55th legislature, with a descriptive and exploratory approach and supported by the informational model. It was found that the initial order of the President of the Chamber of Deputies (PCD), which defines the collegiate bodies to which each proposal is submitted, is a technical decision and that, although the choice of the chairmen of the permanent commissions is a party decision, the choice of the rapporteurs and chairmanship in temporary collegiate has an informational and partisan motivation. It was identified, in the Finance and Taxation Commission (CFT) and in the Joint Commissions that analyze the Provisional Measures (MPV), the figure of the budget consultancy as an informational actor. Evidence was also found that there is legislative delegation in the proposals of external authorship that were processed by the CFT and in the MPV analyzed by the Joint Commissions, evidence not observed in Plenary. Collegiate bodies with the restrictive rules to decide over budgetary and financial adequacy and compatibility (CFT and Special Commissions) had their opinions maintained by the Plenary, which shows that the decision of these collegiate represents the will of the average legislator in the Plenary. At the end, suggestions were made for improving the information process on budget and financial adequacy and compatibility and for future studies.

**Keywords:** Budgetary and Financial Adequacy and Compatibility. Informational Model. Finance and Taxation Commission. Consulting on Budget and Financial Inspection. Legislative Power.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo Legislativo Ordinário de proposições submetidas ao Plenário .....	61
Figura 2 – Regime de Urgência.....	64
Figura 3 – Processo Legislativo das Medidas Provisórias .....	68
Figura 4 – Exame de adequação e compatibilidade na Comissão de Finanças e Tributação...	73
Figura 5 – Ilustração quando há projetos apensos à proposição principal a serem apreciados	80
Figura 6 – Diferença entre a tramitação de Medidas Provisórias que abrem crédito extraordinário e demais.....	81
Figura 7 – Tramitação das emendas apresentadas em Plenário x emendas de Comissão .....	83
Figura 8 – Processo legislativo de ratificação de acordos e tratados internacionais .....	84
Figura 9 – Gradação da participação da Conof nos colegiados.....	108

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorização dos relatórios apreciados por colegiado.....	115
Tabela 2 – Recursos utilizados pelos relatores ao detectar vício de adequação.....	117
Tabela 3 – Menção às Notas Técnicas de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira nos relatórios apresentados à MPV .....	118
Tabela 4 – Categorização CFT e C. Mista - MPV com pareceres divergentes.....	119
Tabela 5 – Uso de emenda de adequação e fonte externa em casos de divergência de opinião .....	120
Tabela 6 – Menção às Notas Técnicas de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira nos relatórios apresentados à MPV em situação de divergência com a consultoria. ....	121
Tabela 7 – Categorização das propostas analisadas com proposições de autoria externa destacadas.....	124
Tabela 8 – Categorização proposições de autoria externa que tramitaram na CFT e C. Mista MPV com pareceres divergentes.....	126
Tabela 9 – Recursos utilizados pelos relatores quando ao detectar vício de adequação em matérias de autoria externa.....	128

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ações Diretas de Constitucionalidade e o NRF .....	30
Quadro 2 – Princípios e Hipóteses do Modelo Informacional .....	42
Quadro 3 – Hipóteses e Inferências das Consequências Preditivas.....	78
Quadro 4 – Testes das Consequências Preditivas.....	89
Quadro 5 – Sentido dos vieses encontrados dos 10 maiores partidos por exercício .....	98
Quadro 6 – Síntese das conclusões do teste da inferência preditiva 2 .....	104
Quadro 7 – Resumo das Opiniões na CFT .....	110
Quadro 8 – Resumo das Opiniões nas Comissões Mistas de Medidas Provisórias .....	111
Quadro 9 – Resumo das Opiniões na CFT das propostas de autoria externa.....	123
Quadro 10 – Síntese das conclusões do teste da inferência preditiva 4 .....	129
Quadro 11 – Síntese das conclusões das inferências preditivas .....	134

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução de Despesas do Governo Central: Acumulado 12 meses .....	22
Gráfico 2 – Viés de relatoria na CFT (55ª Legislatura).....	100
Gráfico 3 – Viés de relatoria nas Comissões Especiais (55ª Legislatura).....	101
Gráfico 4 – Viés de relatoria nas Comissões Mistas (55ª Legislatura) .....	102
Gráfico 5 – Viés de relatoria no Plenário (55ª Legislatura) .....	103
Gráfico 6 – Número de proposições deliberadas sem publicação do informativo da Conof .	109
Gráfico 7 – Síntese da categorização das justificativas apresentadas pelos relatores .....	116
Gráfico 8 – Síntese comparada dos resultados da CFT e C. Mista de MPV com opiniões divergentes .....	120
Gráfico 9 – Síntese da categorização com proposições de autoria externa destacadas .....	125
Gráfico 10 – Comparação da categorização dos subgrupos da CFT analisados com a amostra .....	127

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ACP	Ação Civil Pública
ADCT	Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
CF 88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CGU	Controladoria Geral da União
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
Conof	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Conorf	Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
EM	Exposição de Motivos
IFI	Instituição Fiscal Independente
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Ministério da Economia
MF	Ministério da Fazenda
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPV	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
NI	Norma Interna
NRF	Novo Regime Fiscal

PCD	Presidente da Câmara dos Deputados
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
p.p.	Pontos Percentuais
PPA	Plano Plurianual
PR/PL	Partido da República/Partido Liberal
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
Qtd	Quantidade
RCCN	Regimento Comum do Congresso Nacional
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SDD	Solidariedade
Serap	Serviço de Análise de Proposições
Sileg	Sistema de Informação Legislativa
Sisconof	Sistema de Solicitação e Acompanhamento de Trabalho da Conof
SGM	Secretaria Geral da Mesa
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>O EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....</b>	<b>20</b>
2.1	DO ORÇAMENTO À LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA .....	20
2.2	AS REGRAS PARA O EXAME DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA .....	22
2.3	A DELEGAÇÃO LEGISLATIVA EM MATÉRIAS DE POLÍTICA FISCAL.....	34
<b>3</b>	<b>OS MODELOS TEÓRICOS E A ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA.....</b>	<b>37</b>
3.1	MODELO INFORMACIONAL .....	40
3.2	A CÂMARA DOS DEPUTADOS SOB A ÓTICA INFORMACIONAL .....	46
3.2.1	O papel do Presidente da Câmara dos Deputados .....	47
3.2.2	As comissões .....	47
3.2.2.1	A presidência das comissões .....	52
3.2.2.2	O relator.....	53
3.2.3	Os procedimentos restritivos no processo legislativo brasileiro .....	56
3.2.4	O processo legislativo ordinário .....	59
3.2.5	O regime de urgência.....	61
3.2.6	As medidas provisórias.....	64
3.3	O EXAME DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA SOB A ÓTICA INFORMACIONAL .....	68
3.3.1	O exame feito pela CFT.....	71
3.3.2	O exame feito por comissão especial .....	73
3.3.3	O exame feito nas comissões mistas de medidas provisórias.....	74
3.3.4	O exame feito quando a proposição entra em regime de urgência.....	75
<b>4</b>	<b>MÉTODO E METODOLOGIA.....</b>	<b>76</b>
4.1	FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES E INFERÊNCIAS DAS CONSEQUÊNCIAS PREDITIVAS.....	78
4.2	SELEÇÃO E TRATAMENTO DA AMOSTRA E DOS QUESTIONÁRIOS DE PESQUISA.....	79
4.2.1	Construção da base de dados .....	79



4.2.2	Categorização .....	85
4.2.3	Entrevistas .....	88
4.3	TESTES DAS CONSEQUÊNCIAS PREDITIVAS .....	88
<b>5</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>90</b>
5.1	O DESPACHO INICIAL DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS ÀS COMISSÕES.....	90
5.2	PRESIDÊNCIA E RELATORIA .....	92s
5.3	A CONOF COMO AGENTE INFORMACIONAL .....	105
5.4	AUTORIA EXTERNA E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA .....	122
5.5	PODER TERMINATIVO E MANUTENÇÃO DAS DECISÕES .....	129
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>131</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>137</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>149</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira no âmbito do processo legislativo pode ser entendido como o cumprimento das normas que regem a apresentação e aprovação de proposições que impliquem direta ou indiretamente em aumento de despesa ou redução de receita pública. Essa análise é feita a par do processo orçamentário, visto que:

É possível que legislação ordinária crie obrigações de natureza pecuniária que possuirão prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento da elaboração do orçamento quanto na sua execução. Uma vez aprovada, o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização. (SANTA HELENA, 2009, p. 81).

Para ilustrar a relevância do tema, o Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2019 (BRASIL, 2020j), que lista as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União, traz sessenta e seis normativos em vigor que geram despesas obrigatórias. Segundo publicação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof), intitulada “Raio X do Orçamento” (BRASIL, 2019e), feito com base no autógrafo da Lei Orçamentária de 2019 (BRASIL, 2020k), as despesas primárias obrigatórias já representam 90,4% do total das despesas primárias da União. Na outra ponta, estão os benefícios fiscais que, segundo o mesmo estudo, somam R\$ 376,2 bilhões, compostos por benefícios tributários (81%), creditícios (9%) e financeiros (10%).

Agravaram a situação a queda na arrecadação e a retração econômica percebida nos anos de 2015 e 2016, quando o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro encolheu 3,5% e 3,3%, respectivamente. Desde então o país não conseguiu retomar uma trajetória de crescimento sustentável, tendo o PIB crescido abaixo de 2% nos anos de 2017 a 2019. O exercício de 2020 ainda sofreria forte impacto pelas medidas de combate à pandemia de emergência internacional decorrente do vírus Sars-cov-2 e seus efeitos sociais, que elevou sobremaneira o endividamento público.

Segundo as projeções da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a dívida bruta do governo geral chegará a 96,0% do PIB ao final do exercício de 2020, um crescimento de 20,2 pontos percentuais em relação ao encerramento de 2019 (BRASIL, 2020v). A sustentabilidade da dívida pública voltou a ser pauta debatida pela sociedade, mercados e parlamento. Enquanto

propostas de reformas são discutidas, um olhar sobre o processo legislativo parece ainda distante da agenda pública. Segundo Santa Helena (2009, p. 54), o processo orçamentário “mostra-se incapaz por si só de impedir o surgimento de obrigações e riscos fiscais, controle só atingível por meio de controles paralelos e permanentes”. Marco na legislação sobre o tema, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2020c), buscou:

Instituir mecanismos de interseção do processo legislativo ordinário com o processo legislativo orçamentário, em especial, pela fundamental necessidade de convergência entre as leis orçamentárias e a legislação configuradora das políticas públicas, as quais se materializam por meio da geração de gastos. (REZENDE; OLIVARES, 2017, p. 240–241).

Passados 20 anos de promulgação da LRF, parece oportuno estudar como se dá a informação dentro do parlamento acerca do possível impacto fiscal das proposições que lá tramitam. Em toda a estrutura do parlamento brasileiro, há apenas um órgão permanente com atribuição regimental de analisar a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições legislativas, esse órgão é a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT). A organização do trabalho legislativo em comissões e representações políticas é objeto de debate na Ciência Política. Para o momento, cabe resgatar a forma como Limongi e Figueiredo (2004) sintetizam o objetivo primeiro dessas duas organizações:

De maneira geral os trabalhos legislativos se organizam em torno de duas instituições básicas: as comissões parlamentares e as organizações partidárias. Cada uma dessas instituições torna possível cumprir as funções básicas das assembleias legislativas: a representativa e a propriamente legislativa, isto é, a produção de leis que vão definir as políticas públicas. **Em tese, a divisão do trabalho por comissões permitiria maior especialização e o desenvolvimento de capacidade técnica, visando aumentar a qualidade das decisões legislativas.** A atuação das organizações partidárias, por outro lado, garantiria a correspondência entre as decisões tomadas e as preferências da sociedade aí representadas. Em termos ideais, essas duas instituições se complementariam para garantir que as decisões tomadas pela assembleia legislativa sejam as melhores e as mais representativas. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004, p. 42–43, grifo nosso).

Esse entendimento de que as comissões seriam espaços para maior especialização e desenvolvimento de capacidade técnica é alinhado com um modelo teórico desenvolvido por estudiosos do congresso norte-americano, chamado de modelo informacional, ramo da teoria neoinstitucionalista da escolha racional. O estudo ora proposto procura testar as hipóteses construídas com base nesse modelo ao aprofundar o conhecimento acerca do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, com a finalidade de responder à

seguinte pergunta de pesquisa: Como a Câmara dos Deputados adquiriu informação para tomada de decisão acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições examinadas durante a 55ª legislatura?

Dito de forma afirmativa, o trabalho tem como objetivo geral entender como a Câmara dos Deputados adquiriu informação para tomada de decisão acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições examinadas durante a 55ª legislatura. Para alcançá-lo, os seguintes objetivos específicos foram traçados: 1) examinar os critérios e regras que balizam o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira; 2) identificar os diferentes órgãos legislativos e os atores responsáveis por informar o Plenário acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições; e 3) elaborar e testar hipóteses sobre o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira na 55ª legislatura com base no modelo informacional.

Utilizando-se de estratégias quantitativas e qualitativas, a metodologia adotada procurou mapear como a informação acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira foi adquirida e compartilhada a todos os parlamentares e como as particularidades no exame feito por cada órgão legislativo com essa atribuição influenciou os resultados obtidos durante a 55ª legislatura. O ponto de partida do estudo foi a CFT, como dito, órgão permanente com atribuição de examinar a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições que tramitam na Câmara dos Deputados. Além da CFT, foram estudadas as comissões especiais, as comissões mistas que analisaram as medidas provisórias (MPV) que, embora órgãos do Congresso Nacional, tem seu parecer analisado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, além do próprio Plenário, quando analisa proposições em regime de urgência sem parecer das comissões.

Essa dissertação está organizada da seguinte forma: a segunda e terceira seções trazem o referencial teórico, primeiro explora os aspectos do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, para depois resgatar a teoria informacional como o modelo que embasa o estudo do problema de pesquisa. A quarta seção é destinada a descrever o método e a metodologia utilizados, os dados coletados, as entrevistas feitas e demais estratégias de análise. Na quinta seção, os resultados e discussões são apresentados. Por fim, nas considerações finais, são apresentadas a síntese dos achados mais relevantes e algumas sugestões de medidas que poderiam aprimorar o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira por parte da Câmara dos Deputados e do parlamento brasileiro, além de sugestões para estudos futuros.

## 2 O EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

### 2.1 DO ORÇAMENTO À LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA

A alocação de recursos públicos num estado democrático é uma decisão eminentemente política, feita por meio do processo orçamentário. O Presidente da República, para implementar seu plano de governo, possui a prerrogativa de iniciar o processo legislativo que determinará a alocação de tais recursos por meio da apresentação das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). O Poder Legislativo, em contrapartida, tem a atribuição de apreciá-las, modificá-las e, caso concorde, aprová-las. Para manter a transparência desse processo, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2020a), em seu art. 84, dispõe que compete privativamente ao Presidente da República remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, oportunidade em que pode reafirmar seu plano de governo, propor novos objetivos e fazer as adequações que julgar necessárias.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), rel. Min. Carlos Ayres Britto, em seu voto na análise da ADI 4.049-MC, ressaltou a importância da lei orçamentária da seguinte forma:

Acrescento: em se tratando de lei orçamentária, avulta um traço peculiar: abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influencia o destino de toda a coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Donde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. [...] Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil. (BRASIL, 2016e).

Entretanto, a lei orçamentária vem paulatinamente perdendo sua relevância como lei de meios, visto que é crescente o número de proposições aprovadas pelo parlamento (emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias) que obrigam o Estado a executar despesas e renunciar ou vincular receitas. Uma vez aprovadas, cabe à lei orçamentária sistematizá-las como receita estimada e despesa fixada, sem a possibilidade da revisão anual própria da lei orçamentária. A literatura sobre o tema ainda é escassa, sendo o trabalho de Santa Helena (2009)

a referência mais citada quando o assunto é o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. O autor resume o problema dessa maneira:

O periódico processo orçamentário de composição desses conflitos de financiamento das ações públicas vê-se hoje marginalizado em benefício da crescente apropriação dos recursos estatais por meio da edição de legislação permanente, não sujeita a prazo revisional da oportunidade e conveniência do gasto ali fixado. Essa legislação interfere na alocação dos recursos públicos pela geração de despesas obrigatórias de prestação continuada ou não.

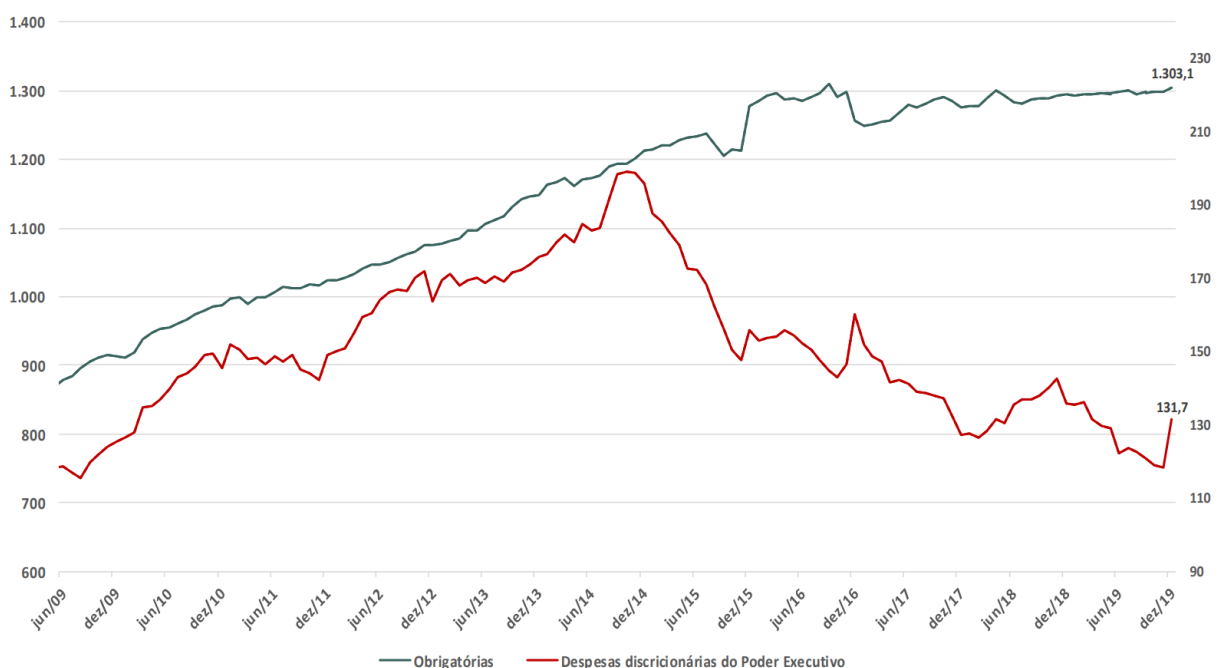
[...]

Os diversos segmentos da sociedade, no afã de assegurar recursos para ações específicas de seu interesse, pressionam os Poderes Legislativo, Executivo e mesmo o Judiciário para a realização da despesa ou renúncia da receita. Quanto à receita, ou pleiteiam sua vinculação às suas demandas na forma de gastos diretos a elas legalmente dirigidas, ou pressionam pela concessão de renúncias a elas relacionadas. Essa renúncia a receitas estatais é feita em nome da realização de ações que ao Estado incumbiria ou que deveriam ser estimuladas por esse, mesmo que de interesse estritamente privado. Pelo lado da despesa, esses grupos de interesse exigem do Estado obrigar-se à realização de gastos para fins específicos, em regra por tempo indeterminado, raros os casos de cogência normativa financeira por prazo certo e definido. (SANTA HELENA, 2009, p. 27, 29).

Muitos dos gastos aprovados por legislação permanente possuem indexação a itens da receita ou índices, outros apresentam crescimento vegetativo, como os gastos com pessoal e previdência, o que comprime a disponibilidade de recursos para investimentos públicos e ações estratégicas e impossibilitam a realização do plano de governo eleito nas urnas. Presidente e parlamento se tornam reféns de decisões tomadas em legislaturas passadas com alto custo político para revertê-las, dado o mérito sempre justificável.

O Gráfico 1 mostra as despesas obrigatórias e discricionárias do Governo Central até dezembro de 2019. Como observado, as despesas obrigatórias chegaram a 1,3 trilhões de reais, 90,8% do total, frente a apenas 131,7 bilhões de reais de despesas discricionárias, aquelas cuja decisão de alocação cabe ao processo orçamentário. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2020w, p. 15), este nível equivale ao de fevereiro de 2010 e que “a elevada execução em dezembro de 2019 (R\$ 36,5 bi - excluídos os pagamentos da cessão onerosa) deveu-se, em parte, a descompressão ocasionada pela cessão onerosa”. Na concepção de Santa Helena (2009, p. 30), o aumento descontrolado das despesas obrigatórias “compromete o paradigma do estado fiscalmente equilibrado, considerado hoje como pressuposto da boa governança, assim como a otimização na alocação dos recursos públicos, condição para uma sociedade justa e autossustentável”.

Gráfico 1 – Evolução de Despesas do Governo Central: Acumulado 12 meses



Dados em R\$ bilhões, a preços de dezembro de 2019 (IPCA).

Desconsidera capitalização Petrobrás realizada em setembro de 2010 e o pagamento à Petrobrás referente cessão onerosa de dezembro de 2019.

Fonte: BRASIL (2020w).

Ainda segundo Santa Helena (2009, p. 54), “a necessidade de interpenetração entre as leis orçamentárias e a legislação configuradora das políticas públicas é evidente, todavia somente com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é que veio a ficar explícita essa relação por parte da legislação financeira”. É nesse contexto que se insere o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

## 2.2 AS REGRAS PARA O EXAME DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A página da Câmara dos Deputados na internet conceitua o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da seguinte forma:

A análise de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira realizada na Câmara dos Deputados consiste em verificar a conformidade da proposição legislativa com as leis orçamentárias previstas no art. 165 da Constituição Federal e com as normas pertinentes a eles e à despesa e receita públicas. Essa análise decorre da necessidade de observância do princípio de equilíbrio orçamentário acolhido pelo art. 167, da Carta Magna (incisos II, III e V), pelo art. 7º, § 1º da Lei nº 4.320/64 e pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Essa análise tem por finalidade preservar a programação de trabalho da União aprovada pelo Congresso Nacional e os compromissos relativos ao equilíbrio fiscal. (BRASIL, 2020o).

Embora previsto em lei, não há no Regimento Interno do Senado Federal menção ao exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. No Regimento Interno do Congresso Nacional, está previsto na Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2020s), mas é no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que há previsão para o exame sistemático, com delegação a uma comissão permanente especializada para emitir parecer sobre o assunto e com poder de terminar o processo legislativo caso a proposição não observe as normas vigentes (BRASIL, 2019c). O controle prévio, como parte do processo legislativo na busca por equilíbrio entre a geração de despesas e receitas, é anterior à edição da LRF e remonta ao RICD de 1915, nos seguintes termos:

Art. 174. Tanto na 2ª como na 3ª discussão de qualquer projecto as emendas ou artigos additivos creando ou augmentando despeza ou reduzindo a receita pública, não poderão ser admittidos ao debate e à votação sem prévio parecer da Comissão de Finanças que poderá apresentar sub-emenda. (BRASIL, 1915).

Ainda hoje a Comissão de Finanças, rebatizada como Comissão de Finanças e Tributação (CFT), é a responsável pela análise da repercussão orçamentária e financeira das medidas que tramitam na Câmara dos Deputados. Aprovado em 1989, o texto mantém-se em vigor até hoje nos seguintes termos:

Art. 32. São as seguintes as comissões permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

[...]

X - Comissão de Finanças e Tributação:

[...]

h) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; (BRASIL, 2019c).



O RICD utiliza os termos “compatibilidade” e “adequação” tanto para análise de proposições que acarretem aumento de despesa, quanto para proposições que impliquem em renúncia de receita. Ao longo do tempo, a CFT elaborou normas e súmulas internas aplicáveis ao exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira feito sob sua jurisdição, muitas delas incluídas posteriormente na LRF e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Norma Interna (NI) sem número, de 1996, que estabeleceu procedimentos para o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, definiu como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais disposições legais em vigor” e como adequada a que “se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual” (BRASIL, 2020q). A LRF relacionou tais termos apenas como pré-requisitos para a geração de despesas e diferenciou a análise de adequação da análise de compatibilidade de forma diferente da CFT:

Art. 16 A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[...]

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, 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;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. (BRASIL, 2020c).

Como dito, as LDOs também têm tratado de normas específicas para aprovação de legislação que gere despesas ou redução da receita. A LDO de 2019, por exemplo, tratou do tema da seguinte forma:

Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. (BRASIL, 2020j).

A utilização dos termos “adequação” e “compatibilidade” pela LDO 2019 parece se assemelhar ao alcance dado pelo RICD, se distanciando da definição restritiva dada pela LRF, justifica-se: primeiro porque se referem ao atendimento de pré-requisitos tanto para a geração de despesas como para a renúncia de receitas; segundo porque a compatibilidade não se restringe ao exame de conformidade com o PPA e a LDO, mas engloba quaisquer disposições constitucionais e legais que regem a matéria, por fim, porque o exame de adequação requer não só a demonstração da existência de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico na lei orçamentária, mas inclui a apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, memória de cálculo e medidas de compensação. Logo, o exame de adequação e compatibilidade para a LDO e RICD significa a conformidade com todos os dispositivos em vigor, já para a LRF seria parte de um conjunto de outras condicionantes legais a serem verificadas.

Assim, para serem compatíveis e adequadas nos termos do RICD e da LDO as proposições que impliquem em aumento da despesa pública precisam estar compatíveis e adequadas, nos termos da LRF, estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e, caso a despesa seja enquadrada como obrigatória de caráter continuado, assim entendida 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” (BRASIL, 2020c), ter seus efeitos financeiros compensados, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Para a renúncia de receitas, há também uma distinção entre os normativos. A LRF, quando trata do tema em seu art. 14, menciona apenas a renúncia de receita tributária. O *caput* do artigo 14 é claro: “a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício **de natureza tributária** da qual decorra renúncia de receita” (BRASIL, 2020c, grifo nosso). A LDO 2019, no art. 114 citado acima, fala em receita e despesa da União, enquanto o RICD, no art. 32 (também citado acima), usa o termo receita e despesa pública. A qualificação “pública” não limita o ente federado, e abrangeria estados, Distrito Federal e municípios, portanto, caberia à CFT também analisar eventuais impactos nos entes subnacionais. Já a qualificação “da União” limita ao âmbito federal, porém não limita a renúncias tributárias, como faz a LRF.

Portanto, segundo a LDO 2019, entende-se que qualquer renúncia de receitas da União deve ser acompanhada da estimativa do montante que se pretende renunciar, da memória de cálculo e da correspondente compensação. O §15 do art. 114 desse diploma legal repete os incisos I e II do art. 14 da LRF, de forma que para a renúncia de qualquer receita da União,

tributária ou não, considera-se compensada somente quando uma das seguintes condições é atendida: 1. demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais; ou 2. estar acompanhada de medidas de compensação, no exercício que deva entrar em vigor 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 (BRASIL, 2020c, 2020j).

Como percebido, as LDOs têm regulamentado e por vezes aumentado os controles para geração de gastos e concessão de renúncias fiscais, muitas das regras incluídas pelo próprio parlamento durante sua tramitação, numa tentativa de frear o aumento de despesas e redução de receitas dado o grave desequilíbrio fiscal vivido pelo país desde 2014. Por exemplo, a LDO 2019 impôs a necessidade de manifestação prévia dos órgãos competentes de cada poder sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das propostas que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União (BRASIL, 2020j) e listou, de forma exemplificativa, o que é considerado incompatível. Assim, são incompatíveis as proposições que contenham remissão a legislação futura, parcelamento de despesa, postergação do impacto orçamentário-financeiro, aumento de despesa em matéria de iniciativa privativa, aumento de gastos com pessoal acima dos limites fixados na legislação em vigor e criação ou autorização para criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União que não contenham normas específicas sobre gestão, funcionamento e controle ou fixem atribuições que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal (BRASIL, 2020j).

A LDO 2019 ainda vedou, para o exercício a que se refere, a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação (BRASIL, 2020j).

Para as proposições que impliquem em vinculação de receitas, a LDO impôs a necessidade de conterem cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos (BRASIL, 2020j). Por fim, propostas que pretendam criar ou alterar tributos de natureza vinculada precisam estar acompanhadas de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo (BRASIL, 2020j).

No âmbito da CFT também vigoram regras específicas, aplicáveis somente em seu âmbito. Ressalta-se a Súmula nº 1, de 2008, que incluiu no rol de proposições consideradas inadequadas e incompatíveis aquelas de caráter meramente autorizativo quando não apresentem a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro e sua compensação (BRASIL, 2020r) e a já mencionada Norma Interna sem número, de 1996, que, em seu §2º do art. 2º, decretou que “previsão de vigência em exercício futuro de norma que conceda ou amplie incentivo, isenção ou benefício de natureza tributária ou financeira não sana eventual incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira da proposição em exame” (BRASIL, 2020q).

A LRF procurou meios de tornar exequível o conjunto de pré-requisitos ao eximir da necessidade de compensação as proposições cujo impacto seja considerado irrelevante nos termos da LDO (BRASIL, 2020c). A LDO de 2019 considerou irrelevante o montante inferior a um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, desde que o impacto conjunto das proposições aprovadas como irrelevantes não ultrapassasse um centésimo por cento da receita corrente líquida implícita na Lei Orçamentária do exercício em que ocorreu a aprovação (BRASIL, 2020j).

As LDOs também têm inovado para tornar o Legislativo informado sobre a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das proposições que lá tramitam. A LDO 2019, por exemplo, obriga os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública da União a encaminharem, quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecer os subsídios técnicos para calculá-lo, no prazo máximo de sessenta dias, dispensada deliberação expressa do colegiado (BRASIL, 2020j).

A Emenda Constitucional (EC) nº 95 de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), ao fixar limite para a despesa primária da União, elevou ao *status* constitucional a preocupação com a neutralidade fiscal das proposições que aumentem despesas ou reduzam a receita pública. Incluído no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 113 dispõe que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” (BRASIL, 2020a).

A LDO de 2019 foi ainda mais restritiva, ao disciplinar que, salvo cancelamento equivalente de outra despesa obrigatória, fica vedada no exercício de 2019 a aprovação de proposições legislativas que criem despesas obrigatórias sujeitas ao NRF (BRASIL, 2020j). A EC nº 95 incluiu ainda a possibilidade de suspensão, por até vinte dias, da tramitação de

matérias que criem despesa ou reduzam receita para fins de análise de sua compatibilidade com o NRF. A suspensão deve ser requerida por um quinto dos membros da casa legislativa onde estiver tramitando a proposição (BRASIL, 2020a). Entretanto, na Câmara dos Deputados, a tentativa de operacionalizar as regras do NRF não foi bem-sucedida, conforme a sucessão dos fatos listados a seguir:

- a) Em 7 de março de 2017, em resposta ao Requerimento nº 5.925, de 2017, que solicitava a suspensão da tramitação da PEC nº 287/2016, com base no art. 114 do ADCT, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados tratou o tema dessa forma:

Na ausência de específica disciplina regimental voltada à concreta realização procedimental do requerimento previsto no art. 114 do ADCT, cumpre a esta Presidência aplicar analogicamente à espécie, com fundamento no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o critério ordinariamente adotado para efeito de distribuição de proposições à Comissão de Finanças e Tributação – CFT, nos moldes do art. 32, X, “h” c/c o art. 53, II, do Regimento Interno, a fim de que se proceda ao exame dos aspectos financeiros e orçamentários públicos de proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Contudo, **não se considera presente essa hipótese de pronunciamento da CFT quando do texto da proposição se observe apenas efeitos financeiros incertos e indeterminados a serem suportados pelo Poder Público, cuja materialização pode mesmo não ocorrer. Isso significa dizer que, a rigor, o incremento de competências de qualquer dos Poderes da República deverá ser satisfeito com o uso eficiente dos recursos financeiros disponíveis, sem que se possa inferir de medidas dessa natureza o aumento automático de despesa pública.** (BRASIL, 2017c, grifo nosso).

- b) Em 26 de abril de 2017, em resposta a um Requerimento s/n, de 2017, do deputado Rubens Pereira Júnior, apresentado com base no citado art. 114, o Presidente da Câmara dos Deputados (PCD) decidiu que o requerimento de suspensão de tramitação não se aplicaria às proposições acessórias da principal, inclusive substitutivos, que deveriam ser analisadas pela instância deliberativa à qual se submetiam. O PCD assim se manifestou:

Ressalto, por fim, que o presente requerimento toma como parâmetro para aferir o suposto aumento de despesa ou renúncia de receita o texto da subemenda substitutiva global apresentada em Plenário pelo relator da matéria. Todavia, a letra do art. 114 do ADCT já indica que tal análise deve recair sobre 'proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal', no caso, o projeto de lei. Por essa razão, **as proposições acessórias da principal devem ser analisadas pela instância deliberativa à qual se submetem, não ensejando a suspensão referida nas disposições constitucionais transitórias.** (BRASIL, 2017a, grifo nosso);

- c) Em 6 de dezembro de 2017, a Presidência determinou que a Secretaria Geral da Mesa (SGM) e a Conof analisassem as proposições no momento de sua distribuição e, caso fosse verificada a ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, seriam devolvidas a seus autores, se de autoria de deputado federal ou de comissão, ou ficariam pendentes de distribuição, até que o vício fosse sanado, caso a autoria fosse externa (BRASIL, 2017b);
- d) Em 17 de abril de 2018, o deputado Ivan Valente (PSOL/SP) apresentou a Questão de Ordem nº 411/2018, na qual alegava que a decisão de 6/12/2017 desrespeitava a CF 88 e o RICD, uma vez que o exame deveria ser lavado a termo na CFT (BRASIL, 2018a);
- e) Em 23 de maio de 2018, em decisão à Questão de Ordem aludida acima, a presidência tornou sem efeito a decisão de 6 de dezembro de 2017 e determinou a redistribuição de 72 proposições devolvidas (BRASIL, 2018a);
- f) No dia 25 de abril de 2019, em resposta ao Requerimento nº 1.292/2019 apresentado durante a tramitação da reforma da previdência (PEC nº 6/2019), a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados trouxe o seguinte teor:

Mais importante, por uma questão lógica, **não se admite a suspensão a que se refere o art. 114 quando a matéria ainda está por ser instruída pela comissão competente para analisar seus aspectos financeiros e orçamentários. No caso, a PEC n. 6/2019 ainda se encontra pendente de parecer da comissão especial, que, nos termos do art. 202, § 2º, do RICD, é competente para enfrentar a matéria em todos os seus aspectos.** Carece de qualquer sentido prático suspender a tramitação da proposta por vinte dias para permitir que a comissão faça o que fará naturalmente no curso de seu trabalho, com prazo bem superior (40 sessões). (BRASIL, 2019b, grifo nosso).

Do conjunto de decisões acima depreende-se que, no entendimento da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e da presidência, não cabe exame de adequação e compatibilidade nos projetos cujos efeitos financeiros sejam incertos e indeterminados e a suspensão de que trata o art. 114 do ADCT não se aplica às matérias que ainda estão por ser instruídas pela comissão competente para analisar seus aspectos financeiros e orçamentários e às proposições acessórias da principal (emendas e substitutivos), que só podem ser analisadas pela instância deliberativa à qual se submetem.

O enfraquecimento do instituto da suspensão é evidente, entretanto, o *status* constitucional exerce influência de duas ordens: primeiro, as propostas de emendas à

constituição, que não eram objeto de exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, podem ser arquivadas por inobservância do mandamento constitucional; segundo, proposições aprovadas em afronta ao NRF podem ser declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário, caso seja provocado. O Quadro 1 lista ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas no STF com base no citado art. 113 do ADCT.

Quadro 1 – Ações Diretas de Constitucionalidade e o NRF

<b>Ação</b>	<b>Origem</b>	<b>Situação</b>
ADI 5.902	União	Não julgada
ADI 5.882	Santa Catarina	Liminar deferida
ADI 5.816	Rondônia	Liminar deferida
ADI 6.027	União	Não julgada

Fonte: Brasil (2018d, 2018c, 2017g, 2019h).

Apesar da quantidade de normas e requisitos para que uma proposição seja considerada adequada e compatível do ponto de vista orçamentário e financeiro, o fato é que ainda hoje são publicadas leis que repercutem de forma negativa nas finanças da União sem que sejam observados. A dificuldade para se adequar um projeto torna mais fácil defender sua aprovação pela relevância política e suposto “fazer bem” e acusar os parlamentares com opinião pela inadequação e/ou incompatibilidade orçamentária e financeira como contrários ao mérito da matéria.

A título de exemplo, Couto (2017) analisou todas as medidas provisórias (MPV) que concederam renúncias fiscais editadas entre 2001 e 2016, num total de 87 proposições. Desse total, 71 (82%) tinham estimativa do impacto orçamentário-financeiro, mas nenhuma foi instruída com a metodologia ou memória de cálculo. Para a autora, a ausência da metodologia e memória de cálculo prejudica a transparência, a comparabilidade com outras políticas e a verificação do valor estimado. Outras 18 MPV (21%) não apresentaram a necessária compensação, 19 (22%) informaram que a renúncia pretendida estava prevista na estimativa de receitas da LOA do exercício e que não afetariam o alcance das metas fiscais e 50 (57%) diziam que a renúncia de receita proposta seria compensada pelo aumento de receitas.

Sobre a previsão da receita a menor na estimativa de receitas da lei orçamentária, Couto (2017) ressalta que “as MPVs não estavam acompanhadas de demonstrativos que fundamentassem o que estava sendo ali dito, simplesmente escreviam que as renúncias seriam consideradas no PLOA”. Como forma de coibir essa prática, o Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), referente ao exercício de 2014, cita recomendação feita pela Controladoria Geral da União (CGU) no sentido de incluir em anexo nos relatórios quadrimestrais de Avaliação de Metas Fiscais, informações

sobre o saldo utilizado e disponível da reserva de desonerações, medida implementada no primeiro quadrimestre de 2016 (BRASIL, 2015c).

Retomando o estudo de Couto (2017), das 50 MPVs cuja renúncia de receita seria compensada por um aumento correspondente, a autora classificou apenas duas como atendendo integralmente ao disposto no inciso II do art. 14 da LRF. Dentre as medidas de compensação encontradas pela autora e que estariam em desacordo com a legislação estão: excesso de arrecadação (4), melhoria da economia (3), ajustes na programação orçamentária e financeira (9), neutralidade fiscal (8), suposta regulamentação em legislação posterior (2) e aumento de alíquota de impostos extrafiscais (20 IOF, 1 II, e 1 IPI).

Em outro estudo, Gonçalves (2017) analisou para o mesmo período, de 2001 a 2016, as MPVs que criaram despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 da LRF (BRASIL, 2020c). Das 765 MPVs editadas no período, o autor encontrou 42 que visavam criar ou ampliar despesas obrigatórias de caráter continuado. Desse total, 5 (11,9%) demonstraram a origem dos recursos, 18 (42,8%) apresentaram a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, 4 (9,5%) foram acompanhadas da metodologia de cálculo, nenhuma comprovou que as metas fiscais não seriam afetadas e nenhuma apresentou medida de compensação. Gonçalves (2017) ressalta ainda que das cinco MPVs que demonstraram a origem dos recursos, duas apontaram empréstimos contratados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como fonte, o que não atende ao critério de ser fonte permanente de recursos. Como o autor aponta que nenhuma apresentou medida de compensação, infere-se que as outras três que teriam indicado fonte permanente de recursos, não o fizeram na forma de aumento de receita ou redução de despesa.

O impacto no equilíbrio das contas públicas decorrente de normas aprovadas em desacordo com os requisitos legais que deveriam ser verificados no exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira tem levado os órgãos de controle a se pronunciarem sobre o tema. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem feito recomendações e alertas ao Poder Legislativo no sentido de que o processo legislativo observe as normas que regem a criação de despesa e redução de receitas, conforme a seguir:



a) Acórdão nº 793/2016 – TCU – Plenário:

9.2. recomendar às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 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. (BRASIL, 2016f);

b) Acórdão nº 2.937/2018 – TCU – Plenário:

9.2 alertar: [...]

9.2.2. o Poder Legislativo que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças da União e de medidas mitigadoras destes impactos, acarreta riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos. (BRASIL, 2018e).

Em consulta feita pelo então Ministério da Fazenda ao TCU, o tribunal decidiu, por meio do acórdão nº 1.907/2019 – PLENÁRIO, que normas aprovadas com inobservância aos requisitos legais examinados no exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira são inexecutáveis. Assim, entram no plano da existência e no plano da validade, mas não entram no plano da eficácia e somente podem ser aplicadas quando os requisitos previstos na legislação forem atendidos. É o seguinte o teor de trecho do sumário do processo proferido no acórdão:

Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO.

Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 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, 2019i).

O referido acórdão cita o exemplo da Lei 13.606, de 2018, que autorizou renegociações de dívidas rurais e foi mencionada pelo Ministério da Fazenda em sua consulta (BRASIL, 2020i). O projeto teve veto parcial apostado pelo Presidente da República e rejeitado pelo Congresso Nacional. O impacto estimado pelo Ministério era de R\$ 17,14 bilhões até o final de 2018.

No Distrito Federal, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) ajuizou Ação Civil Pública (ACP) por improbidade administrativa contra deputado distrital que relatou o projeto de lei que deu origem à Lei 5.975, de 2017 (DISTRITO FEDERAL, 2020). A Lei concedeu abatimento de 20% da contribuição relativa ao Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) na forma de incentivo fiscal. O parecer do relator foi proferido oralmente, momento em que afirmou que o projeto não traria nenhum tipo de impacto financeiro. O MPDFT argumentou a patente inobservância do art. 14 da LRF, tendo o parlamentar atentado contra a legalidade e a moralidade administrativa ao deixar de observar a norma vigente para a concessão de renúncias fiscais. A justiça distrital de 1º grau inicialmente decidiu pelo recebimento da ACP, mas a ação terminou arquivada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) que “concluiu pela inadequação da via eleita, por se tratar de ação de improbidade administrativa ajuizada em face de ato legislativo próprio determinado ao autor” (DISTRITO FEDERAL, 2019).

A relevância e tecnicidade do assunto precisam de atenção especial do parlamento. Como a atribuição é de legislador negativo, isolar a análise preliminar dos argumentos de mérito parece ser a estratégia mais acertada, daí a delegação do Plenário a órgão colegiado permanente, no caso a CFT. Incentivar a especialização dos membros dessa comissão, prover meios para

adquirir informação e poderes legislativos específicos foi a estratégia adotada pela Câmara dos Deputados e que será analisada na seção 3 sob a ótica do chamado modelo informacional.

### 2.3 A DELEGAÇÃO LEGISLATIVA EM MATÉRIAS DE POLÍTICA FISCAL

Lima e Santos (2001), ao tratarem da relação do Congresso brasileiro com a política de comércio exterior, citam que a área é objeto natural de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo e listam três motivos para que isso ocorra: primeiro, a delegação cria freio aos excessos distributivistas de corporações e localidades; segundo, a área requer conhecimento especializado e acompanhamento de indicadores, o que torna difícil aos parlamentares opinar sobre o mérito de tais questões; terceiro, a estabilidade das decisões, já que mudanças na legislação interna afetam a credibilidade do país.

As observações feitas à política de comércio exterior são válidas quando o assunto é o equilíbrio das contas públicas, já que as três características listadas pelos autores estão presentes na política fiscal. Dessa delegação duas consequências eram observadas: primeiro, as propostas do Poder Executivo por vezes não eram instruídas com a devida adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, mas não sofriam restrição para serem aprovadas pelo parlamento, pois esse confiava na condução da política fiscal a cargo daquele Poder; segundo, as propostas cuja autoria eram do próprio Legislativo, quando aprovadas, sofriam ulterior controle pelo Poder Executivo por meio de veto presidencial, raramente rejeitados, apesar do dispositivo constitucional que determina o trancamento de pauta do Congresso Nacional (CN) depois de decorridos 30 dias sem apreciação dos mesmos (BRASIL, 2020a). Na prática, o CN não se reunia para apreciá-los, o que dava conforto ao Poder Executivo para decidir de forma definitiva sobre as proposições aprovadas, exceção feita às emendas constitucionais, que não são submetidas ao crivo do Poder Executivo para decisão de sanção ou veto.

Em 2012, após veto presidencial ao projeto de lei que alterava a distribuição de royalties pela exploração do petróleo da camada pré-sal (transformado na Lei nº 12.734, de 2012), o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado a opinar, no Mandado de Segurança nº 31.816/DF, sobre a necessidade de o CN apreciar os mais de três mil vetos que estavam pendentes, para então poder deliberar sobre o veto que tratava da distribuição dos royalties. Após muito embate no parlamento e uma liminar concedida pelo STF, o tribunal proveu agravo regimental movido pelo CN e permitiu a apreciação do veto sem a necessidade de seguir a ordem cronológica dos vetos anteriores, nos termos a seguir:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. REQUISITOS. PROCESSO LEGISLATIVO. APRECIÇÃO DE VETOS PRESIDENCIAIS (CF, ART. 66, §§ 4º E 6º). 1. A concessão de liminar, em mandado de segurança, supõe, além do risco de ineficácia da futura decisão definitiva da demanda, a elevada probabilidade de êxito da pretensão, tal como nela formulada. 2. No caso, o que se pretende, na impetração, é provimento que iniba o Congresso Nacional de apreciar o Veto Parcial n.º 38/2012, aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei n.º 2.565/2011, antes da votação de todos os demais vetos anteriormente apresentados (mais de 3.000 – três mil), alguns com prazo vencido há mais de 13 – treze – anos. 3. A medida liminar, que tem natureza antecipatória, não pode ir além nem deferir providência diversa da que deriva da sentença definitiva. Assim, no entender majoritário da Corte, não há como manter a determinação liminar ordenando ao Congresso Nacional que “se abstenha de deliberar acerca do Veto Parcial n.º 38/2012 antes que proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação”. Isso porque se mostra pouco provável que tal determinação venha a ser mantida no julgamento definitivo da demanda, especialmente pela gravidade das consequências que derivariam do puro e simples reconhecimento, com efeitos *ex tunc*, da inconstitucionalidade da prática até agora adotada pelo Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos presidenciais (ADI n.º 4.029/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 27.06.2012). 4. Agravo regimental provido. (BRASIL, 2013).

Motivado pelo embate ocorrido no STF, em 2015, o CN aprovou a Resolução n.º 1, de 2015 (BRASIL, 2020u), que alterou as regras de apreciação dos vetos presidenciais constantes do Regimento Comum do Congresso Nacional (BRASIL, 2017f) e passou a analisá-los de forma sistemática. Desde então, o CN é instado a opinar sobre os vetos presidenciais e as consequências advindas daí, no que tange às decisões que repercutem nas contas públicas, influenciou o nível de delegação ao Poder Executivo.

Outro fator importante foi decorrência da crise fiscal que o país passou a enfrentar a partir de 2014 e cujos efeitos perduram até os dias de hoje. O desequilíbrio das contas públicas, que até as eleições gerais daquele ano era negado pelo Poder Executivo, desacreditou as informações vindas desse poder e aumentou a necessidade de o parlamento obter informação independente. A solução foi dada pelo Senado Federal, que criou o Instituto Fiscal Independente (IFI), por meio da Resolução n.º 42, de 2016, com o objetivo de ampliar a transparência das contas públicas, possuindo quatro funções:

- I - divulgar suas estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários;
- II - analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente;
- III - mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial; e
- IV - projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes para o equilíbrio de longo prazo do setor público. (BRASIL, 2016d).

A existência de uma Instituição Fiscal Independente é um dos itens utilizados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para construção do que chamam de índice de instituições orçamentárias legislativas (*index of Legislative Budget Institutions*) que visa medir a distribuição do poder fiscal entre Legislativo e Executivo na elaboração do orçamento em cada país (KIM, 2019). O IFI passou a ser fonte de informação para os grandes temas debatidos pelo parlamento, com participação em audiências públicas, citações em pareceres e matérias veiculadas na imprensa.

### 3 OS MODELOS TEÓRICOS E A ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA

A Ciência Política brasileira empresta muito dos modelos teóricos norte-americanos quando o assunto é o estudo das instituições políticas. A forma de entender a divisão dos trabalhos legislativos em comissões possui diversas abordagens que foram desenvolvidas a partir da observação daquele parlamento. Iniciamos essa seção com uma breve retomada dos modelos mais debatidos pela academia, para depois aprofundar no modelo informacional como base teórica do presente estudo. Para iniciar o estudo das organizações legislativas, cabe emprestar seu conceito atribuído por Krehbiel (1992), segundo o qual organização legislativa se refere a alocação de recursos e atribuição de direitos (ou poderes) legislativos aos parlamentares, individualmente ou coletivamente considerados. Esse conceito é importante se considerada sua implicação prática na construção das políticas públicas. Segundo o autor:

As alocações de recursos e a atribuição de direitos legislativos a parlamentares, individualmente ou coletivamente considerados, molda cada um dos seguintes: a expressão coletiva dos objetivos da política, o nível de especialização incorporado à legislação para atender aos objetivos legislativos, a eficácia com a qual a legislação é implementada, e, finalmente, a importância do legislativo no processo governamental. (KREHBIEL, 1992, p. 1, tradução nossa).

Esse entendimento parte de uma corrente de pesquisa, hoje majoritária na literatura, chamada de Novo Institucionalismo, que surgiu na década de oitenta como reação às perspectivas behavioristas (análise do comportamento), influentes nos anos 60 e 70 (HALL; TAYLOR, 2003). Seus formuladores sugerem que “regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento” (LIMONGI, 1994, p. 8). Desse movimento surgiram três métodos de análise que a literatura costumou chamar de institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e institucionalismo da escolha racional.

Segundo Hall e Taylor (2003), o institucionalismo histórico tem como marca a defesa da causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependent*). Rejeitam o postulado tradicional de que as mesmas forças produzem os mesmos resultados para defender a ideia de que as forças são modificadas pelo contexto local, propriedades herdadas do passado que só são modificadas em situações críticas capaz de criar “bifurcações” que conduzem a um novo trajeto.

Já o institucionalismo sociológico entende a adoção de muitos dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas como práticas culturais herdadas, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades, sem relação com a busca pela eficácia.

Por fim, a escolha-racional, que parte da ideia de que “as instituições resolvem grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores”. Os estudiosos da escolha racional “buscam explicar como os regulamentos do Congresso afetam o comportamento dos legisladores e por que foram adotados, com especial atenção ao sistema de comissões do Congresso e às relações entre Congresso e as autoridades administrativas independentes” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 204). Foi com base na escolha racional que estudiosos do parlamento norte-americano desenvolveram diferentes modelos teóricos para explicar a divisão dos trabalhos legislativos em comissões. São os modelos distributivista, informacional e partidário.

Para o modelo distributivista, a divisão dos trabalhos legislativos em comissões atenderia à necessidade que os parlamentares têm de aprovar leis de cunho distributivista, assim entendida aquelas com benefício concentrado e custo difuso. “O elemento-chave para a explicação da produção e organização legislativas se localiza em esfera externa ao Congresso, a saber, no momento eleitoral” (CARVALHO, 2003, p. 32). “A premissa crucial de que parte o modelo não é tanto o desejo de reeleição do deputado, mas sim a de que a melhor estratégia eleitoral a ser adotada é oferecer a seus eleitores benefícios tangíveis e dispersos em custos” (LIMONGI, 1994, p. 8). Nesse sentido, as comissões seriam formas de diminuir os custos de troca. Os parlamentares interessados na aprovação de determinada política serão membros da respectiva comissão e, em contrapartida, o parlamentar deixa de influenciar políticas debatidas nas comissões de que não é membro. Para Krehbiel (1992), a premissa do modelo é inquestionavelmente distributivista: parlamentares procuram obter ganhos de troca, e a organização legislativa reflete esse objetivo. Battaglini *et al.* (2019) complementam que o modelo distributivista enxerga as comissões como ferramentas institucionais para a alocação de recursos no Congresso.

O modelo informacional entende a divisão dos trabalhos em comissões como forma de aprimorar a produção legislativa por meio da especialização de seus membros na área de atuação do colegiado. “Enquanto o modelo distributivista focaliza as comissões pelo aspecto da demanda, o modelo informacional, sem desconsiderar o conflito distributivo no interior do Congresso, dá um passo adiante, chamando a atenção para a dimensão produtiva das comissões, ou seja, focaliza o lado da oferta” (CARVALHO, 2003, p. 39). O modelo não ignora a existência

de políticas distributivistas, mas analisa a produção legislativa das comissões e o incentivo à especialização decorrente da divisão de trabalho. Argumenta que os parlamentares não têm como ter certeza de que as políticas aprovadas nas comissões irão surtir o efeito desejado e, para diminuir essa incerteza, irão se especializar. O modelo entende as comissões como arranjos institucionais por meio do qual a informação é agregada, seja em uma única comissão, no caso de políticas unidimensionais, ou em algumas, no caso de políticas multidimensionais (BATTAGLINI *et al.*, 2019).

Por fim, o modelo partidário pretende resgatar a centralidade dos partidos na produção legislativa, devido ao controle de agenda conduzido por seus líderes (CARVALHO, 2003). O modelo destaca que as presidências das casas e das comissões são normalmente ocupadas pelo partido majoritário e a decisão de submeter a votos determinada proposta é, na verdade, uma decisão partidária. Como consequência, as comissões tenderiam a produzir projetos mais afinados com as preferências do partido majoritário, já que precisa vencer a concorrência existente pelo escasso espaço na pauta do Plenário. Ademais, o partido pode selecionar os membros das comissões ao longo do tempo e não reconduzir os congressistas menos afinados com a linha partidária. “O mais antigo na comissão seria, assim, um membro necessariamente fiel, selecionado ao longo do tempo” (LIMONGI, 1994, p. 27). As comissões seriam assim uma forma de o partido impor disciplina e premiar os parlamentares leais à legenda (BATTAGLINI *et al.*, 2019). Para Limongi (1994, p. 29), a novidade do modelo estaria “em tratar o *speaker* [presidente], o líder da maioria e a Comissão de Resoluções<sup>1</sup> como representantes do partido”.

Battaglini *et al.* (2019) ainda citam um quarto modelo, o de rivalidade ou concorrência bicameral (*bicameral rivalry theory*), segundo o qual as comissões ajudariam a proteger o Congresso de influências externas. Por esse modelo, as comissões são vistas como obstáculos que dificultariam a influência de agentes externos na produção legislativa, por meio da compra do voto de parlamentares com contribuições para campanhas ou subornos.

A seguir, passa-se ao maior detalhamento do modelo informacional uma vez que é um dos objetivos desse estudo construir e testar hipóteses sobre como a Câmara dos Deputados adquiriu informação acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições que lá tramitaram durante a 55<sup>a</sup> legislatura.

---

<sup>1</sup> The Rules Committee has two broad categories of jurisdiction: special orders for the consideration of legislation (known as “special rules” or “rules”) and original jurisdiction matters. A special rule provides the terms and conditions of debate on a measure or matter, consideration of which constitutes the bulk of the work of the Rules Committee. The Committee also considers original jurisdiction measures, which commonly represent changes to the standing rules of the House, or measures that contain special rules, such as the expedited procedures in trade legislation (HOUSE COMMITTEE ON RULES, 2019).



### 3.1 MODELO INFORMACIONAL

O modelo informacional teve em Krehbiel (1992) seu principal trabalho, motivo pelo qual esta sessão o usará como base para sintetização de seus conceitos, princípios e hipóteses. Primeiramente, cabe resgatar dois postulados da teoria da organização legislativa cujo modelo informacional faz referência com certa frequência. São os postulados majoritário e da incerteza. O postulado majoritário estabelece que a escolha legislativa, tanto no domínio da escolha da política, como no domínio da escolha do processo legislativo, precisa necessariamente ser feita pela maioria do parlamento. Já o postulado da incerteza diz que os legisladores não têm certeza se as políticas adotadas entregarão os resultados esperados (KREHBIEL, 1992).

Como dito, o modelo informacional não rejeita o modelo distributivista, ao contrário, o reconhece como parte da política congressional. Limongi (1994) aponta uma característica do modelo informacional que cabe destacar: ele é construído a partir de comparações com o modelo distributivista. Krehbiel (1992) identifica similaridades entre os dois modelos: ambos caracterizam a política como um jogo de conflito alocativo sobre quem leva o que e a custo de quem e ambos assumem que os conflitos são resolvidos por atores racionais, orientados por seus objetivos. Entretanto, o mesmo autor aponta duas diferenças: o postulado majoritário é evidenciado de forma mais completa na versão informacional e o postulado da incerteza, ausente no modelo distributivista, é crucial para o modelo informacional.

No domínio da escolha da política, Limongi (1994) enxerga o postulado majoritário atuando de uma forma negativa e positiva. Na forma negativa tem a aceção de que os poderes conferidos às comissões podem ser revistos pelo Plenário, logo as decisões das comissões não podem se afastar muito da vontade do Plenário sob o risco de revisão de suas decisões. Na forma positiva, permite ao modelo tratar a vontade do Plenário (representada pela maioria de seus membros) como a vontade de seu eleitor mediano. No domínio da escolha do processo legislativo, o postulado majoritário permite tratar as instituições como endogenamente determinadas, uma vez que as regras do processo legislativo também são fruto de decisão majoritária, estas devem corresponder às preferências da maioria.

Na síntese feita por Limongi (1994), o postulado da incerteza é ausente na versão distributivista pelo fato de que para o modelo as políticas e seus resultados são coincidentes. Em outras palavras, o congressista tem plena convicção que a política que está sendo votada dará os resultados esperados. No modelo informacional, a incerteza entre as políticas e seus resultados são a raiz da necessidade de especialização e as comissões são espaços propícios

para os parlamentares se especializarem. Para o modelo, o problema reside em como resolver a assimetria de informação existente entre os membros das comissões e o Plenário ou, dito de outra forma, como distribuir igualmente a informação entre os membros do parlamento e evitar seu uso estratégico. Para o autor:

É possível identificar uma diferença normativa substancial entre a perspectiva informacional e a distributivista. Para esta última, o ponto de referência para a avaliação dos trabalhos legislativos é um nível ideal (eficiente) de intervenção do governo na economia. A organização ótima do Congresso seria aquela que coibisse o desejo dos congressistas de oferecer mais e mais políticas clientelistas para seus eleitores. Do ponto de vista dos parlamentares e seus interesses eleitorais, a organização não poderia ser mais adequada. Ou seja, o interesse público e o dos congressistas não coincidem. Já para a perspectiva informacional, o ponto de referência é a redução da incerteza ou, o que é o mesmo dito de outra forma, garantir que decisões sejam tomadas com base no maior volume de informação disponível, assegurando, assim, que os ganhos advindos da maior especialização de seus membros sejam realizados. Em uma palavra: uma organização será dita eficiente se for capaz de estimular e retribuir a especialização. (LIMONGI, 1994, p. 21–22).

Krehbiel (1992) cita três características da política legislativa: 1. adquirir especialização tem seu custo, 2. essa especialização tem o potencial de beneficiar todos os legisladores e 3. os benefícios da especialização só serão alcançados se o desenho institucional for tal que promova fortes incentivos para que ao menos alguns queiram especializar-se e compartilhar seus conhecimentos com os demais.

O autor elabora cinco princípios do modelo informacional, dois relacionados à composição das comissões, o princípio das preferências extremadas (*outlier principle*) e o princípio da heterogeneidade (*heterogeneity principle*), um relacionado à racionalidade das ações legislativas nas comissões com preferências extremadas, o princípio informativo das preferências extremadas (*informative outliers principle*), um relacionado aos procedimentos específicos, o princípio das regras restritivas (*restrictive rules principle*) e, por fim, um relacionado ao compromisso com os procedimentos, o princípio do compromisso procedimental (*procedural commitment principle*). A partir desses princípios Krehbiel (1992) faz hipóteses que atenderiam ao modelo informacional. O Quadro 2 detalha cada um dos princípios elencados acima e os coloca ao lado das hipóteses construídas por Krehbiel para o modelo.

Quadro 2 – Princípios e Hipóteses do Modelo Informacional

Princípios	Hipóteses
<p><b>PRINCÍPIO DAS PREFERÊNCIAS EXTREMADAS.</b> Quanto mais extremadas forem as preferências de um especialista na comissão, se comparado a um não especialista do Plenário, menos informativa será a comissão.</p>	<p><b>HIPÓTESE 1: PREFERÊNCIAS EXTREMADAS.</b> Por uma questão prática, as comissões não serão predominantemente compostas por parlamentares com altas demandas ou com preferências extremadas.</p>
<p><b>PRINCÍPIO DA HETEROGENEIDADE.</b> Especialistas nas comissões de lados opostos do espectro político são coletivamente mais informativos que especialistas de somente um lado do espectro.</p>	<p><b>HIPÓTESE 2: HETEROGENEIDADE.</b> Comissões serão compostas por membros heterogêneos, isto é, legisladores cujas preferências representam os dois lados do espectro político.</p>
<p><b>PRINCÍPIO INFORMATIVO DAS PREFERÊNCIAS EXTREMADAS.</b> Membros com preferências extremadas poderão ser mais informativos que membros moderados se forem capazes de se especializar a um custo menor.</p>	<p><b>HIPÓTESE 3: PREFERÊNCIAS EXTREMADAS EXCEPCIONAIS.</b> Em casos excepcionais, a respeito da hipótese das preferências extremadas, as comissões terão membros com preferências extremadas que podem se especializar a um custo menor que membros moderados e, portanto, podem ser comparativamente mais informativos, apesar de suas preferências.</p>
<p><b>PRINCÍPIO DAS REGRAS RESTRITIVAS.</b> Procedimentos que restringem alterações pelo Plenário podem promover incentivos para as comissões se especializarem e serem informativas.</p>	<p><b>HIPÓTESE 4: REGRAS RESTRITIVAS.</b> O uso de regras restritivas será positivamente associado a comissões especializadas, moderadas e heterogêneas.</p>
<p><b>PRINCÍPIO DO COMPROMISSO PROCEDIMENTAL.</b> Eficiência informacional implica em perda distributiva caso haja compromisso procedimental, mas não em sua ausência.</p>	<p><b>HIPÓTESE 5: COMPROMISSO PROCEDIMENTAL.</b> Porque o compromisso procedimental prejudica a eficiência informacional e encoraja perdas distributivas, ou ambas, o legislativo não irá – ou não poderá – se comprometer com formas organizacionais que promovam ganhos de trocas.</p>

Fonte: Krehbiel (1992).

Para Krehbiel (1992) o princípio das preferências extremadas é o mais robusto deles, pois continua verídico independente da composição da comissão e do procedimento adotado para a apreciação da matéria e remonta ao uso estratégico da informação. A confirmação das hipóteses 1 e 2, a partir desse princípio e do princípio da heterogeneidade, levaria a composição das comissões a serem moderadas e heterogêneas, logo, informativas. Entretanto, o autor entende que na prática a realização completa das hipóteses derivadas dos princípios das preferências extremadas e da heterogeneidade não ocorre. É impossível impedir que parlamentares com opiniões extremadas ocupem comissões do seu interesse, mesmo porque, como no Brasil, no congresso norte-americano é garantido a cada parlamentar o direito ser membro de ao menos uma comissão. Mesmo assim, o autor entende que esses parlamentares serão mais informativos, caso possam se especializar a um custo menor que um parlamentar

com preferências moderadas. É o que diz o princípio informativo das preferências extremadas. A hipótese 3 derivada desse princípio é que, em casos excepcionais, existirão parlamentares com preferências extremadas que podem se especializar a um custo menor que um parlamentar moderado e, por esse motivo, serão comparativamente mais informativos, apesar de suas preferências.

No modelo distributivista, os parlamentares escolhem a comissão da qual querem ser membros, sendo sempre atendidos (princípio da auto-seleção), o que maximizaria os ganhos de troca. O modelo informacional questiona essa abordagem e entende que a auto-seleção na escolha dos assentos nas comissões só existe como ponto de partida de um processo. O parlamentar pode até ser atendido em sua demanda inicial, mas isso por si só não resultaria em uma comissão homogênea ou com opiniões extremadas. O argumento do autor é que o Plenário possui controle da composição das comissões por meio do uso de organizações intermediárias, como os partidos, bancadas estaduais, acordos de líderes e até mesmo o voto de aprovação do Plenário, no caso norte americano. Caso ainda assim sejam constituídas comissões com preferências extremadas, a maior probabilidade é que sejam compostas por membros com preferências heterogêneas, ou parlamentares com baixo custo para se especializarem, ou ambos (KREHBIEL, 1992). Para Limongi (1994, p. 23), “há uma correlação positiva entre preferências extremadas (não representativas do todo) e a especialização técnica; confiar o trabalho a especialistas pode impor perdas ao grupo”.

O quarto princípio, o princípio das regras restritivas, tem relação com a delegação de direitos procedimentais específicos às comissões na tramitação de determinados projetos. No caso norte-americano, o procedimento mais estudado é chamado de *closed rule*, ou regra fechada, na qual o Plenário não pode emendar o projeto, cabendo a ele aprová-lo ou rejeitá-lo na íntegra. No Brasil não existe tal regra, mas há procedimentos específicos, como o poder conclusivo das comissões, que permite que projetos sejam aprovados sem a necessidade de deliberação do Plenário, salvo recurso de um décimo deste (BRASIL, 2019c).

Para o modelo informacional, tais procedimentos representam incentivos à especialização, mesmo que possuam implicações distributivistas. A especialização requer esforço e, para induzi-la, o parlamento pode assinalar regras restritivas a determinados projetos. Assim, as comissões terão maior probabilidade de garantir a aprovação de sua proposta, sem alterações. Essa segurança daria à comissão maior estímulo para se especializar e revelar o que sabe sobre o projeto, já que eventuais ganhos distributivos existentes tenderiam a ser aprovados. Para Krehbiel (1992), alcança-se eficiência informativa (redução da incerteza entre a proposta e o resultado de sua implementação), ainda que com alguma ineficiência distributiva

(divergência entre o resultado esperado e o ponto ideal da política para o Plenário). De outro modo, caso a comissão saiba que não contará com tal recurso, ela tenderá a fazer uso estratégico da informação com receio que emendas alterem substancialmente sua proposta.

Entretanto, o autor explica, a máxima eficiência seria atingida quando a comissão não sabe de antemão sob quais regras seu projeto será analisado. Nesse caso, a determinação da regra procedimental tem relação com o teor da proposta apresentada. Quanto mais extremada, mais chances de serem negadas regras restritivas ao projeto. Assim, a comissão tenderá a revelar o que sabe e irá propor projetos mais próximos das preferências do legislador mediano do Plenário. Logra-se a eficiência informacional sem perda distributiva.

A hipótese 4 é mera decorrência dessa lógica, já que são justamente as comissões especializadas, moderadas e heterogêneas as que tendem a produzir projetos mais identificados com as preferências do Plenário. O quinto e último princípio estabelecido pelo autor, o princípio do compromisso procedimental, é consequência do anterior já que a máxima eficiência informacional é alcançada quando não há compromisso prévio sobre o procedimento a ser adotado na apreciação de determinada matéria. A hipótese 5 tem relação com o postulado majoritário na dimensão do processo legislativo. O modelo supõe que a maioria não irá aprovar formas organizacionais que favoreçam práticas distributivistas, logo, não irá se comprometer com regras restritivas, logrando maior ganho informacional e menor perda distributiva. Só haveria compromisso com regras restritivas nas proposições cujos ganhos informacionais superem as perdas distributivas, descontados os custos de especialização (KREHBIEL, 1992).

Battaglini *et al.* (2019) testaram as hipóteses do modelo e encontraram evidências que, mesmo na presença de conflitos de interesse, os membros informados das comissões ajudam a melhorar a decisão do Plenário ao fornecer informação útil. Também confirmaram o princípio das preferências extremadas ao encontrarem significância estatística na realização de sua hipótese que diz que um maior viés dos membros da comissão implicaria em um menor ganho para o corpo legislativo, isso sob ambas as regras procedimentais (*open e closed rule*). Quanto ao princípio das regras restritivas, os autores não encontraram significância estatística de que sob regra fechada a comissão teria mais eficiência informativa se comparada a situação de regra aberta. Mais, confirmaram que a regra aberta leva a melhores decisões do Plenário quando os membros da comissão são moderados.

Entretanto, o achado mais controverso envolve o princípio da heterogeneidade. Quando a regra aberta é aplicada, não foi encontrada significância estatística que diferencie as decisões do Plenário tomadas a partir de informações fornecidas por comissões homogêneas ou heterogêneas (no caso do modelo desenvolvido pelos autores, quando há apenas uma opinião

ou duas opiniões divergentes). Eles atribuíram o achado a o que chamaram de “efeito confusão” (*confusion effect*) e explicam que, sob regra aberta, quando há apenas uma opinião, ela tende a ser seguida pelo Plenário, quando há opiniões conflitantes, o Plenário tende a ignorar ambas.

Krehbiel (1992) considera que a divisão de trabalho em comissões técnicas sozinha não seria capaz de produzir incentivos à especialização, o que só seria alcançado quando conjugado ao sistema de senioridade (*seniority system*) existente na escolha dos presidentes das comissões na Casa dos Representantes norte-americana, “por intermédio do qual os presidentes (*chairman*) das comissões e subcomissões são os membros do partido majoritário mais antigos nestas” (LIMONGI, 1994, p. 24). O sistema de senioridade traria benefício direto e indireto. O benefício direto seria garantir que os presidentes dos colegiados sejam experientes nos assuntos da comissão que preside. O indireto residiria no incentivo à permanência dos membros nas comissões, já que para alçar a presidência são necessários vários anos dedicados ao colegiado e eventual troca implicaria na volta ao final da lista de senioridade (KREHBIEL, 1992).

O autor argumenta que o sistema de senioridade confirma a hipótese do comprometimento procedimental e seria tão somente uma prática, não uma regra. Conforme hipótese, o parlamento não pode se comprometer com formas organizacionais que facilitem os ganhos de troca. Caso fosse norma, a senioridade resultaria num direito parlamentar que a maioria não teria como violar. Justifica-se a necessidade de violação pelo fato de a senioridade não ser uma medição perfeita de expertise, o que poderia levar parlamentares incompetentes à presidência e que presidentes com preferências extremadas podem ocasionar mais perdas que ganhos informacionais. Seria mais eficiente, portanto, manter a senioridade como expectativa, dessa forma, evita-se que parlamentares incompetentes ou com preferências extremadas, ou pior, incompetentes com preferências extremadas, sejam alçados ao cargo de presidente de comissão (KREHBIEL, 1992).

O modelo informacional foi desenvolvido para explicar a organização legislativa do Congresso norte-americano, aplicá-lo ao caso brasileiro requer estudo comparativo dos seus principais pressupostos, regras e práticas para avaliar quais princípios e hipóteses continuam válidos e se novas podem ser feitas a partir da literatura nacional sobre o modelo, é o que será analisado a seguir.

### 3.2 A CÂMARA DOS DEPUTADOS SOB A ÓTICA INFORMACIONAL

O caso brasileiro tem peculiaridades na seleção daqueles que ocuparão os diversos cargos existentes na organização legislativa, que o difere do caso norte-americano. Santos e Almeida (2005) enumeram quatro motivos que levariam à inexistência de mecanismos endógenos de incentivos à especialização dos parlamentares brasileiros:

- 1) Os líderes partidários possuem fortes prerrogativas sobre a organização das atividades legislativas. Cabe a eles falar pela bancada no encaminhamento das votações, nomear e retirar membros das comissões, definir a pauta das votações no Colégio de Líderes, agilizar a tramitação de matérias através dos pedidos de urgência, e uma série de outras prerrogativas que acabam por esvaziar o poder das comissões temáticas, *lócus*, em última instância, no qual os parlamentares podem exercer alguma influência nas políticas públicas;
- 2) Não existe na Câmara dos Deputados o sistema de senioridade pelo qual a indicação para postos de mando, notadamente nas comissões, é definida pelo número de anos de serviço no Legislativo ou em uma comissão permanente. A literatura sobre o Congresso norte-americano, desde o estudo seminal de Polsby (1968), é farta em exemplos que demonstram a relevância da *seniority* para a consolidação de carreiras dedicadas ao Legislativo, em geral, e em comissões especializadas, em particular;
- 3) Sobre carreiras legislativas também existe abundante material acerca dos reduzidos incentivos para a continuidade de mandatos legislativos. Os postos no Executivo, no âmbito federal, estadual e até municipal, seriam mais valorizados, o que levaria a taxas relativamente baixas de reapresentação no Legislativo; e
- 4) A sobrevalorização dos cargos no Executivo é, por sua vez, decorrência das prerrogativas deste Poder na condução do processo decisório. Os poderes orçamentários, especialmente o poder de contingenciar verbas, as áreas de iniciativa exclusiva, a capacidade de definir o regime de tramitação de matérias fundamentais, o poder de nomear e demitir dirigentes de agências públicas. Tudo isto compõe um enorme elenco de poderes políticos que favorecem os membros do Executivo no processo de definição de políticas públicas. (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 697–698).

Se faltam mecanismos de incentivos endógenos à especialização e compartilhamento de informação no parlamento brasileiro, então como se dá a redução da incerteza entre essas propostas e os resultados que podem vir de sua implementação? Para chegar-se a uma construção lógica do ponto de vista informacional, é preciso lembrar como os principais cargos no legislativo nacional são ocupados e a participação desses atores no processo legislativo. Retomando o ensinamento de Krehbiel (1992), a organização legislativa se refere a alocação de recursos e atribuição de direitos (ou poderes) legislativos aos parlamentares, individualmente ou coletivamente considerados. Passa-se a essa análise.

### 3.2.1 O papel do Presidente da Câmara dos Deputados

O Presidente da Câmara dos Deputados (PCD) é um personagem chave no processo legislativo. A ele cabe distribuir às comissões as propostas apresentadas e a decisão quanto ao momento de colocá-las em votação no Plenário. A eleição para presidente se faz em dois turnos de votação, exceto quando em primeiro turno é alcançada a maioria absoluta de votos. Os cargos da Mesa Diretora são distribuídos de acordo com o princípio da representação proporcional das bancadas dos partidos ou blocos parlamentares (BRASIL, 2019c). No entanto, para o cargo de PCD são aceitas candidaturas avulsas de parlamentares de qualquer bancada, independente da proporcionalidade. Essa regra não está positivada e é uma tradição da Casa. A conjunção de uma eleição majoritária em dois turnos com a livre candidatura dos parlamentares aumenta a possibilidade da eleição de presidentes com ideias próximas às do legislador mediano do Plenário. Se isso é verdade, o presidente tende a ter suas decisões respaldadas pelo Plenário, mas é natural que as preferências não sejam sempre coincidentes.

A não ser que o PCD seja provocado, não parece factível que ele interfira no despacho inicial de tramitação das matérias dado o volume de proposições que são apresentadas. Em consulta à página da Câmara dos Deputados na internet, verificou-se que, só na 55ª legislatura, foram apresentadas 12.301 proposições (considerando-se somente os projetos de lei e as propostas de emendas à constituição). Uma pesquisa realizada por Santos (2014), parece corroborar essa percepção. Na ocasião, foi colhido o depoimento de um membro qualificado da Secretaria-Geral da Mesa que relatou que a definição das comissões segue critério técnico, conforme orientação expressa no regimento, e que o PCD segue recomendações feitas pela assessoria. Já a decisão sobre a pauta a ser votada pelo Plenário parte de um universo de matérias mais reduzido, passível de análise política por parte do PCD e dos líderes partidários, quando se reúnem no Colégio de Líderes. Ao PCD cabe a decisão final sobre a pauta e a condução dos trabalhos na sessão, o que também interfere no ritmo das votações. Cita-se ainda os poderes administrativos do presidente, como dar falta aos que não comparecerem às votações, o que implica em desconto no salário dos parlamentares.

### 3.2.2 As comissões

As comissões podem ser permanentes ou temporárias, podendo as temporárias ser de três tipos: especiais, de inquérito e externas. No presente estudo nos interessa aquelas que participam do processo legislativo, que são as permanentes e as especiais. As especiais são



constituídas para dar parecer sobre proposta de emenda à Constituição, projeto de código e proposições quando mais de três comissões permanentes devam pronunciar-se quanto ao mérito. Cabe à comissão especial o exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas (BRASIL, 2019c).

O processo de seleção dos membros das comissões na Câmara dos Deputados consagra o princípio da proporcionalidade das representações partidárias existente no Plenário. Posto em prática, esse princípio reproduz nas comissões a representação existente na Casa e, portanto, ao menos em tese, garante sua heterogeneidade de opiniões e tende a aproximar suas decisões das opiniões do legislador mediano do Plenário. O princípio da proporcionalidade está positivado no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) da seguinte forma:

Art. 23. Na constituição das comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar. (BRASIL, 2019c).

O RICD (BRASIL, 2019c) estabelece que a proporcionalidade é fixada pelo resultado obtido nas eleições, permanecendo inalterada por toda a legislatura (art. 26, §4<sup>a</sup>). As vagas nas comissões pertencem aos partidos ou blocos parlamentares, já que o deputado que se desvincular de sua bancada perde automaticamente o direito à vaga que ocupava em razão dela, ainda que exerça cargo de natureza eletiva (Parágrafo único, art. 23). A indicação dos membros cabe primeiramente aos líderes partidários, fazendo o presidente a designação de ofício caso não haja a indicação do respectivo líder no prazo fixado pelo próprio regimento (art. 28, caput e §1<sup>o</sup>). A todo parlamentar é assegurado o direito de integrar como titular pelo menos uma comissão permanente, ainda que esteja sem legenda partidária ou quando esta não possa concorrer às vagas existentes pelo cálculo da proporcionalidade. Das 25 comissões permanentes existentes na Câmara dos Deputados, 13 são não acumulativas, ou seja, há um grupo de 13 comissões para as quais cada parlamentar será designado titular de apenas uma delas (art. 26, §§ 2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup>).

O líder partidário pode substituir a qualquer momento o membro das comissões anteriormente designados, o que importa em grande poder disciplinar e moderador nas mãos das lideranças. Esses mecanismos citados apontam para a realização da hipótese 1 (preferências extremadas), pois a distribuição das vagas induz a participação de todo o corpo legislativo, sendo esperado que a composição das comissões seja majoritariamente moderada. Ademais, membros com preferências extremadas podem ser substituídos por outros mais moderados, caso

divirjam da diretriz geral de seu partido. O RICD diz que pelo menos metade dos membros titulares das comissões especiais deve ser constituída por membros titulares das comissões permanentes que deveriam analisar o mérito da proposta (§1º, art. 34, RICD). No que pese a literalidade do dispositivo mencionado, na prática não há essa observância, cabendo ao líder de cada bancada a indicação dos membros das comissões especiais, conforme a proporcionalidade, sem qualquer restrição.

Depreende-se do exposto até aqui que a auto-seleção na Câmara dos Deputados para as vagas nas comissões só pode ser considerada como pedido inicial ao líder partidário, como entende o modelo informacional. Parece ser impossível a uma liderança partidária atender todas as demandas de seus comandados. Entretanto, a cada sessão legislativa é necessária nova indicação formal do líder às vagas nas comissões e há ainda a possibilidade de permuta de vagas entre bancadas, por acordo, permitida no parlamento brasileiro, o que facilita a acomodação das demandas dos parlamentares ao longo da legislatura.

Na 55ª legislatura, o Ato da Mesa nº 7 de 2015 (BRASIL, 2020l) fixou o número de vagas de cada representação partidária em cada comissão permanente. Em fevereiro de 2016 foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 91, de 2016, que estabeleceu a possibilidade, excepcional e por período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato (BRASIL, 2020b). Em decorrência dessa emenda, o Ato da Mesa nº 85, de 2016, foi editado para adequar as vagas de cada partido nas comissões permanentes ao tamanho das bancadas (BRASIL, 2020m). Por fim, houve a “janela” decorrente da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 1995), que permite a desfiliação, sem perda do mandato, durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer às eleições (BRASIL, 2020d), essa sem readequação das vagas nas comissões permanentes e ocorreu entre os dias 8 de março e 6 de abril de 2018.

As possibilidades para alternância dos membros nas comissões no caso brasileiro induzem à rotatividade nos colegiados. No caso específico da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), órgão do Congresso Nacional, a resolução que disciplina os trabalhos na comissão passou a vedar a designação para titular ou suplente de parlamentar membro da comissão na sessão legislativa anterior (BRASIL, 2020t). Isso foi feito para evitar a formação de feudos como o que foi descoberto no escândalo conhecido como “anões do orçamento”, ocorrido em 1993, em que uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) investigou parlamentares acusados de manipular emendas orçamentárias na comissão (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2020).

Se o sistema de senioridade é fundamental para induzir a especialização como explica o modelo informacional e este é ausente no caso brasileiro, então como a Câmara dos Deputados incentiva a especialização e o compartilhamento da informação? Retomando o postulado da incerteza como ponto crucial da análise informacional, ou seja, os parlamentares não sabem com absoluta certeza se as escolhas políticas alcançarão os fins pretendidos, Santos (2014) responde ao questionamento acima a partir da análise da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Segundo o autor, os parlamentares brasileiros obtêm informação de duas fontes principais, o sistema de comissões técnicas do Legislativo e o Poder Executivo. Para o autor:

Devido à assimetria de informação entre o Executivo e o Legislativo, é natural que o principal proponente de políticas públicas seja o primeiro, e toda vez que ele propõe uma política está, na verdade, fazendo uma recomendação ao segundo. A questão é saber em que condições o governo, ao propor uma política, compartilha toda a informação que possui sobre suas consequências ou, ao contrário, escamoteia subsídios essenciais para a tomada de decisão legislativa. (SANTOS, 2014, p. 13).

Numa adaptação do princípio das preferências extremadas, quanto mais extremada forem as preferências do Poder Executivo em relação às da maioria do parlamento, maiores as chances de aquele fazer uso estratégico da informação, o que aumenta a necessidade de o Legislativo se informar por outros meios, que podem ser fontes exógenas ou endógenas, como as comissões. De forma inversa, caso os interesses de Executivo e Legislativo convirjam, menor a necessidade de recorrer a outras fontes, diminuindo a função informativa das comissões (SANTOS, 2014).

Santos e Almeida (2011) elaboraram os conceitos de comissão governista e opositora. A opositora seria aquela cujas preferências estão no extremo oposto às do Executivo, sendo central a tendência majoritária do Legislativo. A comissão governista se enquadraria nos demais casos. Para Santos (2014, p. 14) “comissões governistas não têm grandes motivos para produzir informação porque seus membros sabem que o Executivo tem incentivo para divulgar toda a informação que os beneficiem” enquanto que “a comissão efetivamente informativa é a opositora – trata-se do único tipo de comissão que, pela natureza de seus participantes, é capaz de revelar informações estrategicamente omitidas pelo Executivo”. Conclui Santos (2014) que as comissões permanentes do Legislativo são capazes de se especializar e informar o Plenário. O nível de especialização e informação produzida por elas teria relação com as preferências da maioria legislativa, caso sejam próximas às do Executivo, menos informativas serão as comissões, caso contrário, terão incentivo para se especializar e informar.

Talvez esse raciocínio possa ser estendido no caso de propostas dos outros órgãos independentes (Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), mas e nas propostas elaboradas por parlamentares? A liderança do governo sempre se posiciona sobre as matérias em votação nas comissões e no Plenário, mas o posicionamento não implica em compartilhamento de informação. Nesses casos, o sistema de comissões também tem papel relevante na redução da incerteza. Para isso, faz uso dos recursos a sua disposição. O RICD prevê meios para que as comissões busquem informações e se especializem, dentre os quais, destacam-se:

- a) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- b) convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério;
- c) encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a Ministro de Estado;
- d) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- e) determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;
- f) estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários;
- g) solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, para elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento, não implicando a diligência dilação dos prazos (BRASIL, 2019c).

O mesmo RICD prevê que o presidente da comissão pode solicitar ao órgão de assessoramento institucional, por sua iniciativa ou a pedido do relator, a prestação de assessoria ou consultoria técnico-legislativa ou especializada, durante as reuniões da comissão ou para instruir as matérias sujeitas à apreciação desta (BRASIL, 2019c).

### 3.2.2.1 A presidência das comissões

Como dito, na Câmara dos Deputados não há sistema de senioridade ou semelhante para escolha das presidências dos colegiados como no congresso norte-americano. Aqui a distribuição das presidências entre as bancadas é decidida pelo Colégio de Líderes, que, no caso das comissões permanentes, normalmente segue a ordem das escolhas feitas por suas lideranças na ordem decrescente do tamanho das bancadas. O partido indica seu candidato à presidência do colegiado escolhido, podendo haver candidaturas avulsas, desde que dentro do mesmo partido ou bloco a quem cabe a vaga. Embora não sejam regras estabelecidas no RICD (BRASIL, 2019c), são usadas como analogia as regras para eleição dos cargos da Mesa Diretora (art. 8º, *caput* e §1º). Os presidentes são eleitos para o período de um ano, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente, vedada a reeleição (art. 39). Embora formalmente eleitos pela maioria dos membros da comissão, na prática os presidentes devem seus cargos às lideranças partidárias (SANTOS; ALMEIDA, 2005). A divisão das presidências entre as bancadas leva a que algumas comissões sejam presididas por partidos minoritários, dando a esses influência em determinadas áreas temáticas.

Cabe aos presidentes das comissões, dentre outras coisas, designar o relator das matérias e pautar os projetos para serem votados. Embora não tenha função informacional específica, o presidente de comissão pode influenciar o processo legislativo a seu favor, primeiro ao designar relatores com opiniões próximas às suas, segundo, por ter o poder de agenda. Ou seja, ele pode escolher relatores com viés próximos ao seu para os projetos que considera importante e pode ainda se negar a pautar projetos cujo relatório não esteja de acordo e perceba que o colegiado tenderia a aprová-lo.

Entretanto, o uso estratégico da presidência encontra limites no postulado majoritário, já que a decisão da comissão pode ser revista pelo Plenário e eventual demora na decisão pode desencadear a aprovação de um requerimento de urgência para que a matéria seja apreciada pelo Plenário, sem que a tramitação na comissão tenha sido concluída, ou ainda, findo o prazo regimental que a comissão tem para apreciar a matéria, o Presidente da Câmara dos Deputados pode, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado, determinar seu envio à comissão seguinte ou ao Plenário (BRASIL, 2019c). O RICD é silente sobre a divisão da presidência das comissões especiais entre os partidos ou blocos parlamentares, assim como a Resolução nº 1, de 2002, que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias, que obriga tão somente que haja alternância entre as Casas legislativas (BRASIL, 2020s).

### 3.2.2.2 O relator

Santos e Almeida (2005) destacam o relator como um ator importante nas comissões do ponto de vista informacional. O RICD (BRASIL, 2019c) prevê que os projetos de lei e demais proposições distribuídas às comissões serão examinadas pelo relator designado em seu âmbito, ou no de subcomissão ou turma, quando for o caso, para proferir parecer (art. 56). Ao apreciar qualquer matéria, o relator poderá propor à comissão sua adoção, sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda (art. 57, IV).

Ao relator é dado o direito de usar da palavra durante a discussão, tendo direito a réplica ao final (art. 57, VII e IX). Se o voto do relator não for adotado pela comissão, a redação do parecer vencedor será feita por relator substituto. Aprovado parecer diverso do voto do relator, o deste constituirá voto em separado (art. 57, XII e XIII). A escolha dos relatores (e eventuais substitutos) é atribuição exclusiva do presidente da comissão, não havendo restrição quanto a repetições ou previsão de proporcionalidade (art. 41, VI). Caso o relator não ofereça o parecer, o presidente da comissão poderá avocar a proposição ou designar outro membro para relatá-lo (art. 52, § 3º).

Na avaliação de Santos e Almeida (2005) os poderes do relator são limitados, pois não possuem poder de agenda e seu parecer pode ser alterado pela comissão por meio de destaques ou, em caso de derrota, ser substituído por outro. Os autores ressaltam a relevância do relator não pelos poderes que possui, mas pela função informativa que teriam para os demais membros do colegiado. “Pode-se, sob a perspectiva informacional, interpretar o relator como um agente da sua comissão cuja incumbência é coletar e compartilhar informação sobre o impacto de uma política específica” (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 701).

Essa delegação feita pela comissão ao relator teria dois riscos, um relacionado à qualidade da informação, outro à qualidade da recomendação. O risco da qualidade da informação teria relação com o empenho do relator para se especializar e produzir informação, o risco da qualidade da recomendação estaria relacionado ao uso estratégico da informação pelo relator. Concluem os autores:

Em suma, o mecanismo através do qual o relator pode influenciar a decisão da comissão é o uso estratégico de informação que é cara aos legisladores. Este é, a nosso ver, o principal atrativo da relatoria para quem a exerce. Do ponto de vista dos demais membros da comissão, esse é um preço aceitável considerando-se o ganho informacional e a alternativa de dispendir tempo e recursos valiosos na coleta de informação. Todavia, isso não implica necessariamente que esta delegação para o relator seja um mecanismo eficiente (no sentido paretiano) de coleta de informação. (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 704–705).

A relatoria também traz ganhos políticos para quem a assume. É comum a grande mídia abrir espaço para entrevistas e repercutir as intenções do relator. A depender da relevância do tema tratado, o parlamentar fica marcado por sua atuação na relatoria. O relator por vezes faz reuniões seguidas com técnicos do Poder Executivo e Ministros de Estado das áreas envolvidas e até com o Presidente da República. Esse *status* e visibilidade pode alçar o parlamentar a pleitear outras posições na carreira política, que incluem a liderança de seu partido, cargos no Poder Executivo e disputas a outros cargos eletivos.

Ao final, Santos e Almeida (2005, p. 726) são taxativos: “a função do relator é, a nosso ver, informacional – ele é uma espécie de *advisor ad hoc* dos seus pares”. Se a função do relator é informacional, sua escolha também teria essa motivação? Como dito, a ausência de regras regimentais para a designação dos relatores deixa a escolha a critério unipessoal dos presidentes dos colegiados. Entretanto, há estudos que procuram mapear as motivações que levam à escolha dos relatores. A partir de diferentes perspectivas, esses estudos têm debatido o contexto da proporcionalidade partidária, da coalizão versus oposição e da busca por especialização e uso estratégico da informação.

Santos (2018) analisou a distribuição das relatorias entre os membros de algumas comissões permanentes da Câmara dos Deputados durante a 54ª legislatura. Em seu trabalho, ficou demonstrado que os partidos que presidiram a CFT durante a legislatura (PT em 2011 e PMDB em 2012, 2013 e 2014) foram também os que relataram mais proposições, 686 para o PT e 517 para o PMDB. Ao medir o que a autora chamou de viés, que é a diferença entre a proporção de matérias relatadas por cada partido e sua representação no colegiado, medida em pontos percentuais (p.p.), ficou demonstrado que o PT, partido da Presidente da República, relatou o equivalente a 9,65 p.p. acima de sua participação na composição do colegiado, seguido pelo PSD, com 3,85 p.p., SDD, com 0,82 p.p., PHS, com 0,51 p.p., e só então pelo PMDB, com 0,44 p.p. Do lado oposto, o DEM, partido de oposição à época, apresentou o maior viés negativo, tendo relatado o equivalente a -4,15 p.p. de sua representação na CFT, seguido pelo

PSDB, também de oposição, com -2,38 p.p., e depois pelo PR, com -2,11 p.p. e PP, com -1,61 p.p.

Esses achados levam às seguintes conclusões: 1) que a proporcionalidade partidária não explica sozinha o critério utilizado na designação dos relatores; 2) que nem sempre o presidente do colegiado prestigia seu próprio partido quando decide sobre as relatorias; e 3) que a distribuição das relatorias parece ser mais bem explicada no contexto de coalizão versus oposição. Assim, Santos (2018) entende a escolha dos relatores como uma ferramenta da coalizão para a solução de conflitos, enquadrando-a na fase de coalizão governante na divisão feita por Pereira e Joukoski (2015), para quem a criação de uma coalizão só é possível se forem cumpridas três fases primordiais: a primeira visa a criação da coalizão, caracterizada pelo período eleitoral e manifesta por meio das coligações, a segunda visa a formação do governo, quando são feitas as nomeações para o Ministérios, Agências Reguladoras, cargos em comissão, entre outros, e a terceira fase, denominada de coalizão governante, quando se adentra a própria dinâmica da coalizão, quando existem conflitos a serem solucionados.

Ainda sob o ponto de vista da coalizão, Romanini (2015) analisou as interações entre coalizão e oposição nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em 2011 para concluir que:

A distribuição de relatorias pode ser considerada uma maneira de o governo afastar problemas de coordenação de sua base e uma forma de a oposição tentar desestabilizar o governo. [...] Em ambas as Casas, parece haver um viés de centralização de relatorias da coalizão nas CFT e CAE, o que pode estar associado ao fato de essas Comissões terem lidado com mais proposições da área econômica que as demais. Isso seria uma tentativa dos presidentes governistas das comissões de promover a cooperação e repelir o conflito. Independentemente da autoria da proposição, as relatorias pertencentes à situação prevaleceram, minimizando as chances de discordância ao longo das deliberações. (ROMANINI, 2015, p. 171).

Santos e Almeida (2005) desenvolvem um racional sobre a escolha do relator sob a ótica informacional com base nas preferências do legislador mediano na comissão, seu presidente e do Poder Executivo (chefe da coalizão, chamado pelos autores de cartel):



Se o mediano e o Executivo estão alinhados, então este revela toda a sua informação e aquele toma uma decisão totalmente informada. Quando o mediano não está alinhado com o Executivo, mas o presidente da comissão está, este seleciona como relator um deputado com viés favorável ao Executivo e, por isso, não é possível para o mediano tomar uma decisão totalmente informada. Já no caso de um presidente de comissão não-alinhado com o Executivo, é designado um relator com fortes incentivos para coletar e divulgar informação que contradiga o Executivo, aumentando assim a base informacional da decisão do mediano. Porém, a decisão do mediano será totalmente informada se e somente se o presidente da comissão (e, por decorrência, o relator designado) for suficientemente enviesado contra o Executivo. (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 710).

Em sua pesquisa, Santos e Almeida (2005) analisaram as relatorias de projetos do Executivo durante o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e concluíram da seguinte forma:

Apresentamos também evidência quantitativa de que a seleção de relatores para projetos do Executivo, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, obedeceu a padrões consistentes com a nossa perspectiva informacional. Constatamos que a seleção de relatores de oposição, se por um lado dependeu do tipo do presidente da comissão, por outro, refletiu as necessidades informacionais do seu mediano, uma vez que foi condicionada pela expectativa deste quanto à qualidade da recomendação feita pelo cartel e quanto à qualidade da informação que seria produzida pelos eventuais relatores. (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 726).

Ao final, a desproporcionalidade encontrada no trabalho de Santos (2018) seria uma forma de proteger a pauta da coalizão por meio do controle das relatorias mais importantes, o que leva ao controle da informação e da recomendação dada ao colegiado.

### 3.2.3 Os procedimentos restritivos no processo legislativo brasileiro

Outro ponto afeto à teoria informacional diz respeito a procedimentos restritivos (princípio das regras restritivas) e a existência de compromisso prévio pela adoção de alguns deles (princípio do compromisso procedimental). Como dito, no caso brasileiro não há previsão de procedimento semelhante à regra fechada norte-americana. Durante a tramitação de qualquer proposição legislativa é facultado a parlamentares apresentar emendas, desde que conste o devido apoio, a depender do projeto. A grande delegação de poder do Plenário para as comissões parece estar no poder conclusivo. Previsto no texto constitucional, o poder conclusivo permite às comissões “discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da

Casa” (BRASIL, 2020a). O RICD lista os projetos que não serão apreciados de forma conclusiva, todos os demais o são.

Em estudo feito sobre o poder conclusivo nas comissões da Câmara dos Deputados durante a 52ª legislatura, Santos (2010) analisou 7.709 projetos de lei apresentados à Câmara dos Deputados entre 15 de fevereiro de 2003 e 31 de janeiro de 2007. Ao final desse período, 5.529 tinham apreciação conclusiva nas comissões, sendo que 3.814 (69%) foram arquivados em razão do encerramento da legislatura, 564 (10,2%) foram rejeitados no mérito, 204 (3,7%) foram declarados prejudicados, 104 (1,9%) arquivados por inadequação jurídica ou orçamentária-financeira e 251 (4,5%) cessaram sua tramitação por outros motivos, como retirados pelo autor ou devolvidos a ele pela Presidência, conforme o art. 137, §1º do RICD<sup>2</sup>. Dentre os que permaneciam ativos (592), 120 (2,2%) foram remetidos ao Senado Federal e 20 (0,3%) sofreram interposição de recursos para apreciação pelo Plenário, os demais, 452 (8,2%), seguiram sua tramitação na legislatura seguinte por atenderem a uma das condições constantes do art. 105 do RICD<sup>3</sup>. Durante o período analisado, o poder conclusivo da Câmara dos Deputados foi responsável pela produção de 69 leis (proposições sancionadas, mesmo que parcialmente, pelo Presidente da República).

A fixação a priori e por meio de resolução da Câmara dos Deputados do procedimento aplicável a cada projeto parece, em um primeiro momento, ir contra o princípio do compromisso procedimental do modelo informacional e sua hipótese. Entretanto, a própria Constituição Federal prevê a realização do postulado majoritário ao permitir que, por requerimento de uma minoria (um décimo dos membros), a matéria seja submetida ao Plenário. Essa previsão posterga a decisão definitiva sobre a manutenção da decisão da comissão para após a conclusão de sua análise. Assim, o poder conclusivo é uma mera expectativa que depende, ao final, do

---

<sup>2</sup> Art. 137 [...]

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

I - não estiver devidamente formalizada e em termos;

II - versar sobre matéria:

a) alheia à competência da Câmara;

b) evidentemente inconstitucional;

c) anti-regimental (BRASIL, 2019c)

<sup>3</sup> Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

I - com pareceres favoráveis de todas as comissões;

II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;

III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;

IV - de iniciativa popular;

V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava. (BRASIL, 2019c)

teor da proposta aprovada, e basta que uma minoria de 52 deputados (um décimo) esteja em desacordo com o texto para que ela seja levada a Plenário. Isso confirma a hipótese 5 (do compromisso procedimental) do modelo desenvolvido por Krehbiel (1992) para o caso brasileiro.

A hipótese 4 (dos procedimentos restritivos) carece de análise individualizada de cada colegiado, entretanto, no estudo de Santos (2010), vê-se que na 52ª legislatura foram poucas as proposições com recurso interposto para o Plenário (apenas 20). Se considerado apenas o universo de proposições que de fato tiveram uma decisão de mérito das comissões (as rejeitadas, 564; as enviadas ao Senado, 120; as convertidas em lei, 69; e as com recurso interposto, 20), esses 20 casos representaram apenas 2,6% do total. No geral, as decisões das comissões são mantidas, o que advoga a favor da confirmação da hipótese 4, em que provavelmente as comissões são especializadas, moderadas e heterogêneas.

A par do poder conclusivo das comissões, o RICD (BRASIL, 2019c), em seu artigo 54, atribuiu a duas comissões permanentes e às comissões especiais, quando constituídas por tratar de matéria da competência de mais de três comissões permanentes (art. 34, II), poderes específicos para analisar a admissibilidade dos projetos sob os aspectos constitucionais, jurídicos e da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) cabe a análise de admissibilidade quanto aos aspectos constitucionais e jurídicos, à CFT a análise da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e às comissões especiais, quando criadas, analisar ambos os aspectos.

Para esses colegiados, o RICD prevê que o parecer sobre a admissibilidade será terminativo, salvo se for provido recurso, quando caberá ao Plenário decidir de forma definitiva (art. 144). Chamado de poder terminativo, ele difere do poder conclusivo por seu alcance, pois se limita aos aspectos preliminares (não há análise de mérito) e é um poder de veto (poder negativo), incapaz de inovar o direito, mas capaz de arquivar as propostas em desacordo, mesmo aquelas sujeitas à apreciação do Plenário. O §6º do art. 189 do RICD prevê ainda que não será submetida a votos emenda declarada inconstitucional ou injurídica pela CCJ, ou financeira e orçamentariamente incompatível pela CFT, ou se no mesmo sentido se pronunciar a comissão especial, em decisão irrecorrida ou mantida pelo Plenário.

Os artigos 144 a 147 do RICD tratam do processo legislativo para a apreciação preliminar. Na comissão, quando é apresentada emenda tendente a sanar o vício, a matéria segue seu curso, e a apreciação preliminar é feita após a manifestação das demais comissões constantes do despacho inicial. Chegando ao Plenário, no caso de provido recurso contra parecer terminativo de comissão, o RICD diz que, em havendo emenda saneadora, a votação

será feita primeiro sobre ela. Acolhida a emenda, a proposição será considerada aprovada quanto à preliminar, com a modificação decorrente dela. Se rejeitada, vota-se a proposição, que, se aprovada, retoma seu curso, caso contrário, é arquivada definitivamente.

Assim, como o poder conclusivo, o poder terminativo sucumbe ao postulado majoritário pela possibilidade de o Plenário rever a decisão da comissão. Consideram-se, portanto, válidos os mesmos comentários feitos ao poder conclusivo quanto às hipóteses do modelo informacional. Retomando o estudo de Santos (2010), a autora encontrou 116 proposições arquivadas durante a 52ª legislatura devido ao poder terminativo das comissões, sendo 104 sujeitas à apreciação conclusiva das comissões e 12 sujeitas à deliberação do Plenário. Cabe ressaltar que também as comissões mistas que analisam as medidas provisórias (MPV) são incumbidas do exame preliminar, porém ali não há poder terminativo, já que por força constitucional (BRASIL, 2020a), devem sempre ser apreciadas pelo Plenário.

### 3.2.4 O processo legislativo ordinário

No processo legislativo ordinário, a proposição, uma vez apresentada, será distribuída às comissões permanentes ou especiais, por despacho do Presidente da Câmara dos Deputados, conforme o art. 17, inciso II, alínea “a” do RICD (BRASIL, 2019c). Dessa primeira decisão pode resultar: 1) o despacho às comissões permanentes, o que pode incluir a CFT para exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e/ou mérito; ou 2) a criação de comissão especial, caso mais de três comissões permanentes devam pronunciar-se quanto ao mérito da matéria (art. 34, II) ou a proposta seja uma emenda à Constituição ou um projeto de código (art. 34, I).

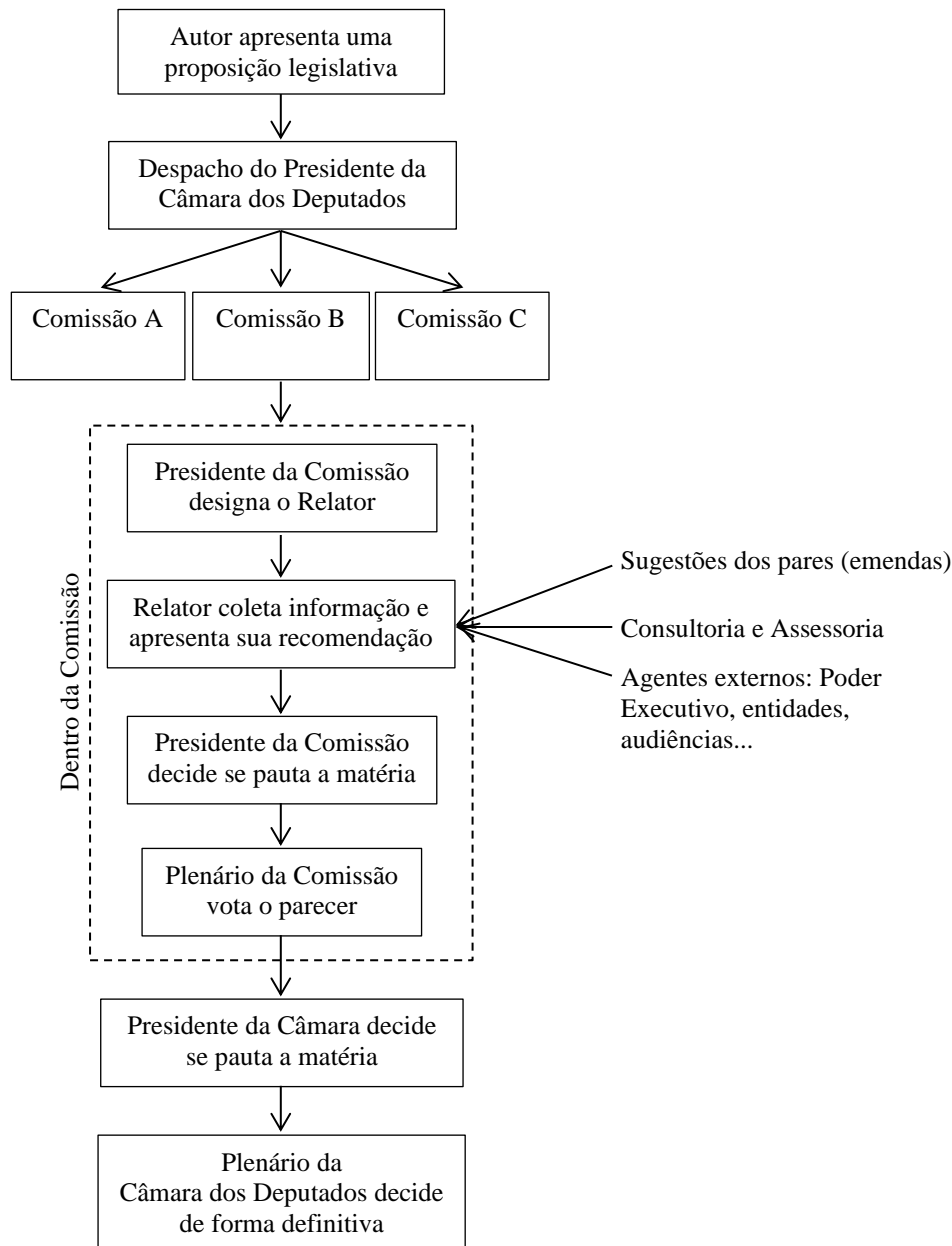
Após o despacho inicial, cabe ao presidente da comissão a escolha do relator da matéria que deverá necessariamente ser um dentre membros do colegiado, titular ou suplente. Uma vez designado o relator, a este caberá reunir informações, acatar sugestões e propor ajustes para então apresentar uma recomendação à comissão, que pode ser pela aprovação do texto (com ou sem alterações) ou pela sua rejeição. À comissão cabe acatar a recomendação feita pelo relator, propor-lhe ajustes ou rejeitá-la. Caso seja rejeitada, um novo relator é indicado para propor nova recomendação ao colegiado, é o teor dos incisos X a XIII do art. 57 do RICD. A decisão do momento de pautar a matéria é do presidente da comissão.

Quando cabe a um colegiado opinar sobre alguma preliminar (constitucionalidade, juricidade e técnica legislativa ou exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira) e sobre o mérito da proposta, o relator emite sua opinião sobre esses aspectos em

um único relatório que será submetido a uma única votação, ressalvados os destaques. Assim, não se sabe se um eventual voto contrário ao relatório se faz pela discordância quanto ao mérito ou quanto aos aspectos preliminares. Essa confusão no voto inibe o debate sobre os aspectos preliminares e desloca a atenção dos parlamentares para o mérito da proposta. Acatada a recomendação do relator, ela se torna parecer da comissão (art. 57, X do RICD) e passa a ser uma recomendação do colegiado ao Plenário. Caso a matéria esteja sob apreciação conclusiva das comissões, uma minoria de um décimo dos deputados (52 parlamentares) pode requerer que a matéria seja apreciada pelo Plenário. Uma vez que a matéria sai da comissão para o Plenário, cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados a decisão de pautar a matéria.

Ao final da legislatura, são arquivadas todas as proposições que ainda se encontram em tramitação, com parecer ou sem eles, salvo as com pareceres favoráveis de todas as comissões, as já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno, as que tenham tramitado pelo Senado ou dele originárias, as de iniciativa popular e as de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República (art. 105 do RICD). A Figura 1 ilustra os principais atores e etapas do processo legislativo ordinário.

Figura 1 – Processo Legislativo Ordinário de proposições submetidas ao Plenário



Fonte: Elaborada pelo autor.

Entretanto, determinados procedimentos específicos podem alterar a lógica informacional prevista no processo legislativo ordinário. São os casos dos requerimentos de urgência e das medidas provisórias. Vejamos cada um deles especificamente.

### 3.2.5 O regime de urgência

O RICD (BRASIL, 2019c), em seu art. 152, define a urgência como a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, para que determinada proposição seja logo considerada até sua decisão final. Não se dispensam os seguintes requisitos: publicação e

distribuição da proposição principal e de suas acessórias, dos pareceres das comissões ou de relator designado e do quórum de deliberação.

A literatura separa o regime de urgência entre constitucional e regimental. O primeiro é a urgência prevista no §1º do art. 64 da Constituição Federal (BRASIL, 2020a) que prevê que “o Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”. O regime de urgência constitucional é de iniciativa privativa do Presidente da República e prevê a manifestação de cada Casa do Congresso Nacional no prazo de quarenta e cinco dias, cada qual sucessivamente. Esgotado esse prazo, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado. Havendo alterações no Senado, a Câmara terá dez dias para decidir de forma definitiva sobre as alterações propostas (BRASIL, 2020a).

O regime de urgência regimental deriva das disposições do RICD (BRASIL, 2019c), que listam as matérias que são de tramitação urgente devido à relevância do tema tratado. São urgentes as proposições sobre declaração de guerra, celebração de paz, ou remessa de forças brasileiras para o exterior; sobre suspensão das imunidades de deputados na vigência do estado de sítio ou de sua prorrogação; sobre requisição de civis e militares em tempo de guerra, ou quaisquer providências que interessem à defesa e à segurança do país; sobre decretação de impostos na iminência ou em caso de guerra externa; sobre medidas financeiras ou legais, em caso de guerra; sobre transferência temporária da sede do Governo Federal; sobre permissão para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; sobre intervenção federal, ou modificação das condições de intervenção em vigor; sobre autorização ao Presidente ou ao Vice-Presidente da República para se ausentarem do País; oriundas de mensagens do Poder Executivo que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional, a partir de sua aprovação pelo órgão técnico específico, através de projeto de decreto legislativo, ou que sejam por outra forma apreciadas conclusivamente; que visem promover ou adotar, em virtude de decisão judicial, as providências necessárias, de sua alçada ou que se insiram na competência legislativa da Câmara dos Deputados; e, por fim, aquelas reconhecidas, por deliberação do Plenário, de caráter urgente.

O RICD (BRASIL, 2019c) prevê a apresentação e deliberação de requerimento de urgência em seus artigos 153, 154 e 155. A urgência poderá ser requerida em quatro situações: 1) para tratar de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; 2) para tratar de providência para atender a calamidade pública; 3) para

prorrogação de prazos legais a se findarem, ou à adoção ou alteração de lei para ser aplicada em época certa e próxima; ou 4) para apreciação de matéria na mesma sessão.

O requerimento deve ser apresentado por dois terços da Mesa, quando se tratar de matéria da sua competência, de um terço dos membros da Câmara, ou líderes que representem esse número, ou dois terços dos membros da comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição. O requerimento vai a votação do Plenário e é aprovado se obtiver a maioria dos votos dos presentes na sessão, presente a maioria absoluta dos membros da Casa. Estando em tramitação duas matérias em regime de urgência, não se votará outro requerimento. Aprovado o requerimento de urgência, a matéria entrará em discussão na sessão imediata, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia (art. 157).

Há ainda a previsão regimental do que se convencionou chamar de “urgência urgentíssima” (art. 155), quando, ainda que iniciada a sessão, for apresentada proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria da composição da Câmara, ou de líderes que representem esse número, tendo que ser aprovado pelo mesmo quórum. Nesse caso, a matéria poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, sem restrição quanto ao número de matérias tramitando sob o regime de “urgência urgentíssima”.

Ainda segundo o RICD (BRASIL, 2019c), ao passar para o regime de urgência as matérias são apreciadas pelas comissões a que foram despachadas de forma simultânea e o prazo para apreciação é reduzido de quarenta sessões (matérias em regime de tramitação ordinária) para cinco sessões. O relator tem metade do prazo concedido à comissão para oferecer seu parecer (art. 139, IV e art. 52, I, III e §1º). No caso de “urgência urgentíssima”, uma vez aprovado o requerimento, a matéria é incluída na Ordem do Dia da sessão imediata ou na mesma sessão, o que retira a matéria da apreciação das comissões, independente do estágio em que esteja. O RICD diz que “anunciada a discussão, sem parecer de qualquer comissão, o presidente designará relator que o dará verbalmente no decorrer da sessão, ou na sessão seguinte, a seu pedido” (BRASIL, 2019c).

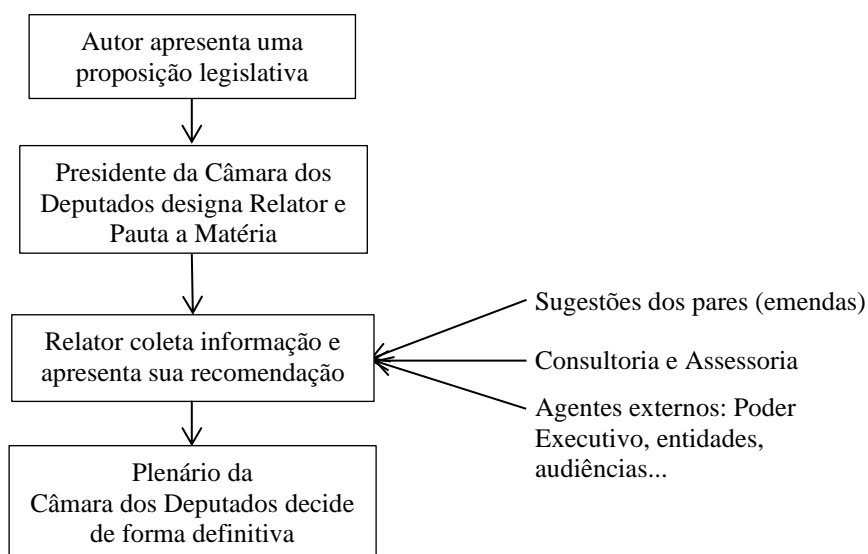
No caso de proposição com urgência constitucional, não há previsão para sua inclusão na pauta da Câmara dos Deputados sem a apreciação das comissões. A celeridade nesse caso é obtida pelo trancamento da pauta após o quadragésimo quinto dia de tramitação. Somente após findo o prazo da comissão é que o Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado, poderá determinar o envio da proposição pendente de parecer ao Plenário, disciplina atribuída a qualquer regime de tramitação (art. 52, § 6º).



As proposições em regime de urgência só receberão emendas de comissão ou subscritas 103 deputados ou líderes que representem este número, desde que apresentadas em Plenário até o início da votação da matéria (art. 120, §4º). Encerrada a discussão com emendas, serão distribuídas às comissões e mandadas à publicação com prazo de uma sessão a contar do seu recebimento para emitir parecer, podendo este ser dado verbalmente, por motivo justificado (art. 157, §4º).

Interessa ao presente estudo as situações em que a matéria chega ao Plenário sem o parecer das comissões. Nessa situação, não há deliberação nas comissões e o relator passa a fazer sua recomendação diretamente ao Plenário. O regime de urgência evidencia o conflito entre tempo e informação. Coletar informação relevante leva tempo e por vezes o Plenário não está disposto a esperar dada a urgência ou o conhecimento que já se tem sobre a proposta. Pode-se inferir que a apreciação do requerimento de urgência decide esse conflito, para a posterior análise e deliberação sobre a proposta. A Figura 2 ilustra o processo legislativo do regime de urgência, quando não há parecer das comissões.

Figura 2 – Regime de Urgência



Fonte: Elaborada pelo autor.

### 3.2.6 As medidas provisórias

As medidas provisórias (MPV) são proposições de iniciativa privativa do Presidente da República. A Constituição Federal (CF 88), em seu art. 62, diz que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. O parágrafo nono do mesmo artigo

diz que caberá a uma comissão mista de deputados e senadores examiná-las e emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional (BRASIL, 2020a).

O tramite no Congresso Nacional é disciplinado pela Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002 (BRASIL, 2020s), que é parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional. Os parágrafos 2º e 3º do artigo 2º desse normativo disciplinam que a comissão mista seja integrada por 12 senadores e 12 deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa. Esse número é acrescido de mais uma vaga em cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio exclusivamente pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para obter uma vaga na comissão. A exceção são as MPVs que abrem crédito extraordinário à lei orçamentária anual, as quais são analisadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), uma comissão permanente do Congresso Nacional.

Há na Resolução ainda a previsão de alternância entre as Casas para a presidência das comissões mistas, devendo sempre o relator ser da Casa diversa, assim como o vice-presidente (§§ 1º e 2º do art. 3º). Também é designado um relator revisor, de Casa diversa à do relator e preferencialmente do mesmo partido. É atribuição do relator revisor exercer as funções de relatoria na Casa diversa do relator (§§ 3º e 4º do art. 3º).

A Resolução trazia ainda, no §2º do art. 6º, a previsão de o relatório ser proferido em Plenário, caso a comissão mista não concluísse sua apreciação no prazo estipulado. No entanto, o STF declarou o dispositivo inconstitucional, na ADI 4.029-DF (BRASIL, 2012), dada a previsão expressa no texto constitucional da necessidade de a comissão mista emitir parecer antes de ser examinada pelo Plenário. A declaração de inconstitucionalidade resgatou a relevância das comissões mistas que por muitas vezes não eram sequer instaladas, dada a prática recorrente de o parecer ser proferido em Plenário. O trecho a seguir foi extraído do voto do Ministro relator, Min. Luiz Fux, na ADI 4.029-DF, e ressalta a importância do papel das comissões no processo legislativo.

As comissões mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de medidas provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo. (BRASIL, 2012).

Algumas diferenças relevantes na tramitação das medidas provisórias merecem ser destacadas, conforme abaixo:

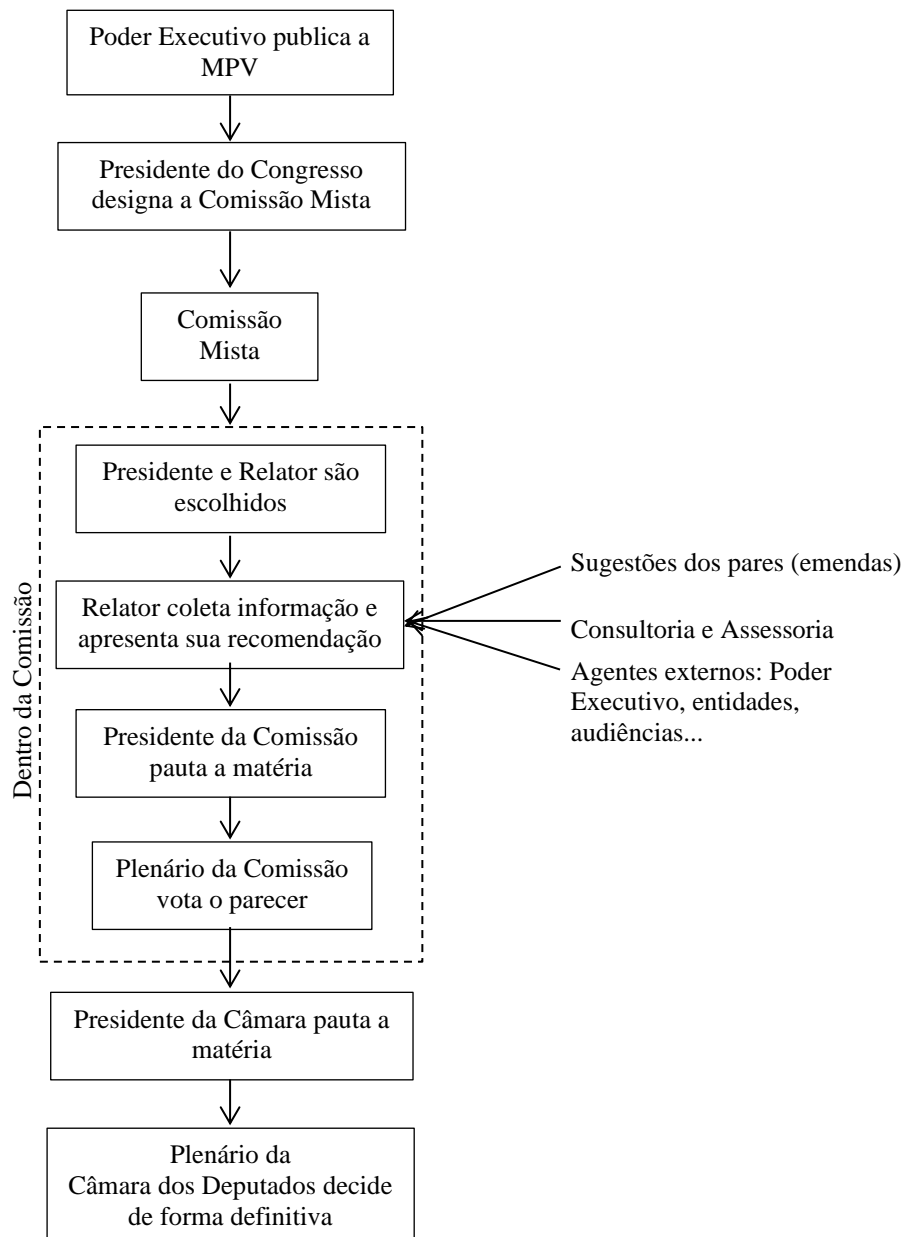
- a) **Urgência e relevância.** Embora serem termos que têm tido interpretação ampla por parte do Congresso Nacional, entende-se que as medidas encaminhadas por meio de medida provisória são aquelas prioritárias para o Poder Executivo;
- b) **Único proponente.** É medida de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo;
- c) **Poder de agenda.** Se não for apreciada nos primeiros 45 dias de sua publicação, ficam sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Embora a regra tenha sido relativizada com o tempo, abrindo espaço para que matérias que não possam ser tratadas por MPV possam ser votadas (BRASIL, 2017h), a aproximação do prazo final de sua vigência faz com que as MPVs ocupem a agenda do parlamento;
- d) **Força de lei desde sua publicação.** O fato de as MPVs entrarem em vigor antes da apreciação do Congresso trazem duas consequências imediatas: 1º) maior dificuldade política de operar mudanças substanciais em medidas que já estão em vigor, principalmente quando se trata de benefícios pecuniários, como reajustes salariais a servidores públicos, refinanciamento, perdão de dívidas e isenção ou redução de alíquotas de tributos. 2º) a incerteza acerca do impacto da política adotada é reduzida. Após quase 120 dias de vigência, na maioria dos casos, já é possível perceber se a medida surtiu os efeitos desejados;
- e) **Composição da Comissão Mista.** Como é composta por representantes das duas Casas em igual número e a votação é feita de forma unicameral (são colhidos os votos de deputados e senadores em conjunto), não é possível entendê-la como uma representação dos Plenários de nenhuma das Casas, onde as MPVs são votadas de forma bicameral;
- f) **Escolha da presidência e relatoria da Comissão Mista.** A Resolução nº 1/2002-CN fala em alternância dos cargos de presidente e relator entre as duas Casas, mas é silente sobre a escolha da bancada a quem caberá presidir e relatar cada MPV. A sistemática

de escolha desses postos influencia o viés da recomendação que o colegiado receberá e o andamento dos trabalhos no colegiado;

- g) **Sempre vão ao Plenário.** Por força do texto constitucional, as MPVs são sempre deliberadas pelo Plenário, não havendo possibilidade de se conceder poder conclusivo ou terminativo às comissões mistas que analisam MPV.

Do ponto de vista informacional, cabe adicionar: 1º) o Poder Executivo, como o melhor informado sobre a MPV, irá compartilhar o que sabe se e somente se o Plenário não tiver viés oposto ao seu; 2º) caso o relator seja opositor, este tenderá a se especializar para contrapor a informação do Poder Executivo; e 3º) produzir informação relevante (baseada em números, estatísticas ou gráficos) leva tempo, e a comissão mista, ainda que opositora, pode não dispor do tempo desejado, o que implicaria, em qualquer situação, em pareceres menos informativos, embasados em opiniões, sugestões e interpretações. Esses pareceres acabam por pouco acrescentar do ponto de vista da qualidade da informação. O fluxo do processo legislativo das MPVs pode ser ilustrado conforme a Figura 3.

Figura 3 – Processo Legislativo das Medidas Provisórias



Fonte: Elaborada pelo autor.

### 3.3 O EXAME DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA SOB A ÓTICA INFORMACIONAL

Como visto, os legisladores não têm certeza se as políticas adotadas entregarão os resultados esperados (postulado da incerteza) e, para o modelo informacional, a incerteza é reduzida por meio da especialização e distribuição homogênea da informação de forma a evitar seu uso estratégico. O exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira precede a análise sobre a política em si e remete à incerteza sobre a neutralidade fiscal da medida que está sendo proposta. Entretanto, é caro ao político se abster da análise de mérito para decretar

o destino de uma proposição somente com base no cumprimento de regras fiscais. Em termos práticos, ao se deparar com uma proposta que, embora incompatível ou inadequada, tenha o mérito desejado, o parlamentar pode: propor uma emenda saneadora ou prover as informações que faltam, para que o projeto passe a cumprir as normas fiscais, ou usar sua influência política para convencer seus pares de que a relevância do mérito se sobrepõe a eventuais custos fiscais, o que justificaria não a considerar inadequada ou incompatível, apesar de sê-la. Nesse último caso, o colegiado permite que a proposição inadequada ou incompatível continue sua tramitação até chegar ao Poder Executivo que decidirá se irá sancioná-la.

De forma geral, o legislativo brasileiro coloca à disposição, de cada parlamentar e de cada colegiado, recursos físicos, computacionais e humanos para que seja possível a especialização e a produção de informação de forma endógena e independente. Dentre esses, destaca-se a consultoria institucional que presta assessoria “à Mesa, às comissões, às lideranças, aos deputados e à administração da Casa, com o apoio dos sistemas de documentação e informação, de informática e processamento de dados” (BRASIL, 2019c).

No caso específico do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, cabe à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof) prestar assessoramento institucional. Criada pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 24, de 1979 (BRASIL, 2020p), encontra-se vinculada à Diretoria Legislativa e tem sua estrutura administrativa e suas competências fixadas pelo Ato da Mesa nº 152, de 2014. Em seu anexo V, o Ato atribui à Conof a seguinte competência:

1.1 prestar consultoria e assessoramento às **comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional**, às respectivas Mesas Diretoras, **aos parlamentares** e à administração da Câmara dos Deputados, mediante a elaboração, entre outros, de estudos, pesquisas, notas técnicas e minutas de relatórios, pareceres e proposições legislativas sobre os seguintes assuntos: [...]

1.1.7 **compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas**; (BRASIL, 2020n, grifo nosso).

Ainda como produção endógena de informação, pode-se citar a Instituição Fiscal Independente (IFI), criada em 2016 pelo Senado Federal com o objetivo de acompanhar a situação fiscal do país e debater os grandes temas que impactam sua sustentabilidade no médio e longo prazo. A par da produção endógena, a organização legislativa brasileira atribui ainda direitos (ou poderes) a cada parlamentar e a cada colegiado para que seja possível adquirir informação também de forma exógena, por meio do envio de solicitação a órgãos externos. No caso da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, as leis de diretrizes

orçamentárias têm trazido dispositivo específico tratando do envio de informações. A LDO 2019 trouxe a seguinte redação:

Art. 114 [...]

§ 1º Os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União encaminharão, quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, dispensada deliberação expressa do colegiado, no prazo máximo de sessenta dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la. (BRASIL, 2020j).

Como dito, o RICD (BRASIL, 2019c), no art. 17, inciso II, alínea “a” diz que é atribuição do Presidente da Câmara dos Deputados proceder à distribuição de matéria às comissões permanentes ou especiais, o art. 53 do mesmo RICD diz:

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. (BRASIL, 2019c, grifo nosso).

O uso do termo “quando for o caso” nos dispositivos acima traz dúvida sobre a compulsoriedade do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira em todas as proposições, exceto os requerimentos. Os incisos II e III possuem redação semelhante e a interpretação que se tem numa primeira leitura é que o termo “quando for o caso” se refere tão somente a necessidade de análise de mérito pela CFT e CCJ, assim, haveria compulsoriedade da análise de admissibilidade de todas as proposições por parte da CFT e CCJ. Entretanto, o inciso IV do mesmo artigo, quando trata das comissões especiais, usa o termo “quando for o caso” somente para a necessidade de a comissão especial pronunciar-se quanto a compatibilidade orçamentária da proposição. Isso levou a Mesa Diretora a interpretar que a

distribuição das proposições à CFT para o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira também seria só “quando fosse o caso”.

Essa interpretação deslocou a decisão sobre o eventual impacto de uma proposição para o momento do despacho inicial da matéria. Do dito, destacam-se duas consequências lógicas: nem todas as proposições que tramitam pela Câmara dos Deputados são analisadas por órgão colegiado quanto ao seu impacto orçamentário e financeiro e nem todas as comissões especiais analisam esses aspectos, fazendo-as somente quando o despacho inicial explicitamente o diz.

A depender do órgão onde se dá o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, espera-se que haja maior grau de especialização. A CFT é o órgão político do parlamento a quem cabe de forma precípua essa atribuição, é um órgão permanente cuja atribuição decorre do RICD (BRASIL, 2019c). A CFT possui normas internas, súmulas, procedimentos para adquirir informação sobre o impacto fiscal das proposições que refletem o caráter especializado da comissão. Além disso, na CFT são feitas reuniões técnicas fechadas com autoridades do governo federal (secretário da Receita Federal, do Tesouro Nacional e o Presidente do Banco Central do Brasil) para que os membros acompanhem a evolução da situação fiscal do país.

Olhando o processo legislativo com foco no exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, é possível identificar diferenças no exame feito pela CFT, pelas comissões especiais, pelas comissões mistas de MPV e pelo Plenário quando ainda não há parecer das comissões. É o que será analisado a seguir.

### 3.3.1 O exame feito pela CFT

Como já mencionado, a CFT possui normas internas e procedimentos específicos para o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, dentre esses, do ponto de vista informacional, destaca-se a Norma Interna nº 1, de 2015 (BRASIL, 2015a), que prevê que conste da instrução do processado de cada proposição a manifestação do órgão de consultoria institucional em matéria orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da proposta. A partir da entrada em vigor dessa norma, a consultoria deixa de ser apenas um recurso que o relator tem a sua disposição e passa ela a expor sua opinião de forma pública, se tornando um agente informacional relevante no processo.



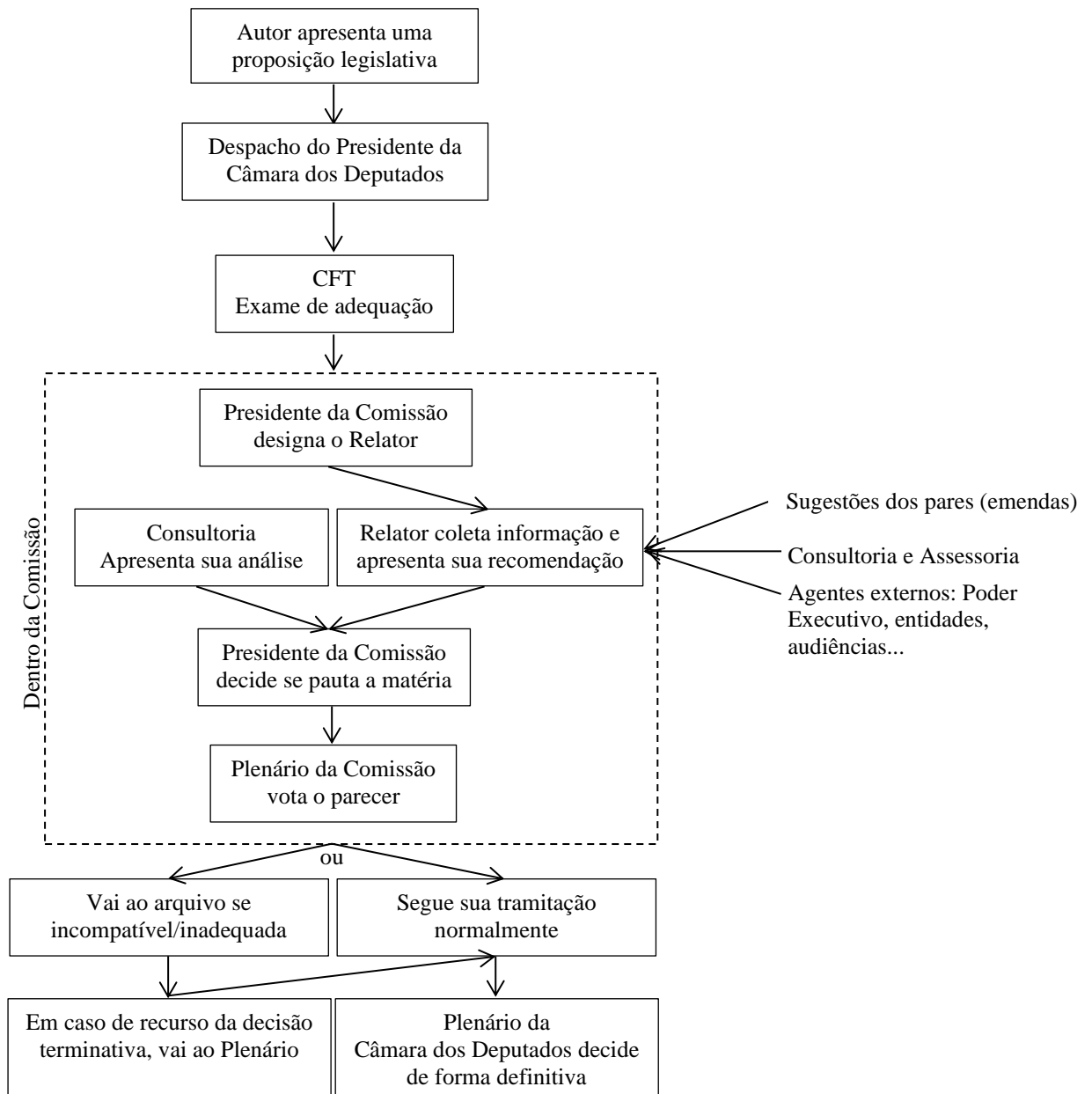
Outro ponto que aprimora a análise feita pela CFT sobre o impacto orçamentário e financeiro das proposições está na vedação à análise do mérito das matérias cuja incompatibilidade ou inadequação tenha sido constatada (BRASIL, 2020q). Ao não proceder à análise de mérito evita-se arguições em defesa da proposição com base em sua relevância, a despeito de seus custos. Evita-se ainda o constrangimento que o relator teria na hipótese de ele defender o mérito, mas ao final recomendar o arquivamento da proposição.

Na CFT é comum ser aprovado um acordo de procedimentos no começo da sessão legislativa, esse acordo visa dar celeridade e garantir que os requerimentos que posterguem a decisão da comissão sejam limitados. Dentre as disposições comuns de serem adotadas pela comissão está a limitação do número de requerimentos de retirada de pauta para cada proposição. No caso de 2019, foi limitada em duas vezes, consecutivas ou não, por sessão legislativa.

Outro dispositivo comum é a previsão de votação em bloco dos projetos com pareceres no mesmo sentido, salvo solicitação oral para apreciação em separado feita por qualquer membro do colegiado, até o anúncio da matéria. As matérias constantes dos blocos não são discutidas ou têm sua votação encaminhada. Pelo acordo aprovado em 2019, são previstos nove blocos, são eles: pela incompatibilidade e/ou inadequação financeira e orçamentária; pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou das despesas públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou das despesas públicas e, no mérito, pela rejeição; pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou das despesas públicas e, no mérito, pela aprovação; pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou das despesas públicas e, no mérito, pela aprovação com substitutivo e/ou emendas; pela compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária; pela compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação; pela compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição; pela compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação com substitutivo e/ou emendas (BRASIL, 2019d). A falta de discussão e encaminhamento de votação nas votações em globo fortalece a figura do relator que pode ter seu parecer aprovado sem questionamento de seus pares.

A Figura 4 ilustra o processo legislativo especificamente quanto à análise de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira exercido pela CFT.

Figura 4 – Exame de adequação e compatibilidade na Comissão de Finanças e Tributação



Fonte: Elaborada pelo autor.

### 3.3.2 O exame feito por comissão especial

Na comissão especial destacam-se as seguintes diferenças do ponto de vista informacional do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira: 1) a ausência da opinião da Conof no processado da matéria, 2) não há vedação à análise do mérito da matéria quando o voto é pela inadequação ou incompatibilidade, 3) não há obrigatoriedade de seguir as normas internas da CFT, e 4) como a comissão é constituída por pauta única, os membros possuem preferências prévias quanto ao mérito da proposta e não são necessariamente

conhecedores das normas que regem o exame de adequação. Vale lembrar, as comissões especiais, quando criadas para tratar de matéria da competência de mais de três comissões permanentes, também possuem poder terminativo para arquivar as proposições consideradas inadequadas e/ou incompatíveis.

### 3.3.3 O exame feito nas comissões mistas de medidas provisórias

O exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira a cargo das comissões mistas criadas para apreciar as MPVs possui como similaridade com o exame feito pela CFT a participação da consultoria institucional como agente informacional da comissão (podendo nesse caso ser da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal). Isso se dá por força da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, que em seu art. 19 determina que:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória. (BRASIL, 2020s).

É importante destacar uma diferença entre a manifestação feita na CFT e nas comissões mistas. A manifestação da consultoria se dá sobre o texto original da MPV, no prazo de cinco dias de sua publicação. Ou seja, caso o relator decida por apresentar Projeto de Lei de Conversão (quando são feitas alterações à MPV original) que implique em impacto fiscal não previsto no texto original, este não será objeto de manifestação da consultoria à comissão, retomando o relator a posição de único agente informacional do colegiado, o que aumenta a possibilidade do uso estratégico da informação. Ressalta-se, qualquer parlamentar ou o presidente de comissão pode solicitar manifestação da consultoria sobre qualquer proposição, no entanto, esses são eventos que não fazem parte do previsto no processo legislativo e deixa de ser uma manifestação pública, constante na ficha de tramitação da MPV.

Além da ausência dos normativos e súmulas, como mencionado para as comissões especiais, difere da CFT ainda a ausência de poder terminativo para arquivar as propostas consideradas inadequadas ou incompatíveis, uma vez que são obrigatoriamente apreciadas pelo Plenário de cada Casa; a obrigação de se manifestar acerca do mérito da proposição, mesmo em se tratando de matéria considerada inadequada ou incompatível (BRASIL, 2020s); a temporariedade de vigência das MPV, o que reduz o tempo disponível para os trabalhos na

comissão; e a possível falta de conhecimento especializado de seus membros sobre as normas que regem o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

### 3.3.4 O exame feito quando a proposição entra em regime de urgência

O exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira feito em Plenário quando a matéria entra em regime de urgência e ainda não há parecer da CFT ou da comissão especial é o caso mais sensível do ponto de vista informacional. Como dito, em regime de urgência o relator faz sua recomendação diretamente ao Plenário. Não há obrigatoriedade de publicação da opinião da Conof, não há parecer de um colegiado, tampouco há obrigação que o relator designado seja membro do colegiado pelo qual ele emite o parecer. O parecer pode ser proferido oralmente, sem publicação prévia e sem a possibilidade de uma análise mais detida por parte dos deputados.

A apresentação do requerimento de urgência e sua posterior apreciação antecipam como os partidos estão posicionados a respeito da matéria, mesmo que não haja vinculação entre a análise do requerimento e da proposição. Ao permitir que o projeto pule etapas, sinaliza que o Plenário está satisfeito com a informação que possui ou a pressa justifica assumir risco que os resultados da política não sejam exatamente os esperados (postulado da incerteza), de outra forma, o projeto seria mantido nas comissões.

A partir do exposto, é possível formular as hipóteses que se pretende testar no presente estudo tendo como pano de fundo o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e o modelo informacional.

#### 4 MÉTODO E METODOLOGIA

Segundo Richardson (2017), o termo metodologia difere do termo método pois aquele se refere às regras estabelecidas para seguir determinado método. Dessa forma, método seria o caminho ou maneira para chegar a um determinado fim ou objetivo, enquanto metodologia seria o estudo do método, seriam os procedimentos e regras utilizados por determinado método. Assim, o método científico possui determinadas características que o torna único. Para o autor, o método científico é um processo dinâmico de avaliação e revisão composto por cinco elementos fundamentais: a meta, o modelo, os dados, a avaliação e a revisão.

A meta é o objetivo do estudo, posto na seção introdutória, o objetivo geral é entender como a Câmara dos Deputados adquiriu informação para tomada de decisão acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições examinadas durante a 55ª legislatura. O modelo, por sua vez, é qualquer abstração do que está sendo trabalhado ou estudado. Aqui, a teoria informacional foi utilizada como modelo de como o parlamento adquire e compartilha informação, conforme detalhado na seção 3. Os dados são as observações realizadas para representar a natureza do fenômeno e serão detalhados nesta seção e apresentados na seção 5, que tratará dos resultados e discussões. Também na seção 5 será feita a avaliação, que é a comparação do modelo com os dados para determinar sua adequação. Já na revisão são apresentadas as mudanças necessárias ao modelo e serão descritas na seção 6, sobre as considerações finais.

Richardson (2017, p. 22–23) explica que “a estratégia utilizada em qualquer pesquisa científica se fundamenta em uma rede de pressupostos ontológicos e da natureza humana que definem o ponto de vista que o pesquisador tem do mundo que o rodeia”. Segundo o autor, “esses pressupostos proporcionam as bases do trabalho científico, fazendo que o pesquisador tenda a ver e a interpretar o mundo sob determinada perspectiva”. O presente estudo busca usar o empirismo analítico como estratégia. Para Richardson (2017), tal estratégia preocupa-se basicamente com as características dos elementos fundamentais do fenômeno e possíveis relações e possui três modelos cognitivos: o indutivo, o dedutivo e o hipotético dedutivo.

O modelo indutivo parte de dados ou observações particulares constatadas para chegar a proposições gerais. O dedutivo se opõe à lógica indutiva, pois parte do conhecimento de um fato à compreensão do porquê desse fato. Por fim, o método hipotético-dedutivo que, segundo o autor, possui duas fases fundamentais de pesquisa: a formulação da hipótese e a dedução de consequências que deve ser contrastada com a experiência. Ainda, as hipóteses tornam-se “supostas verdades”, ou “meias-verdades”, sobre os fenômenos que foram problematizados

enquanto objeto de estudo científico, dadas à verificação por meio de experimentações e testes. Este estudo pretende seguir o modelo hipotético-dedutivo a partir das três fases de operacionalização propostas por Souza *et al.* (1976, p.80 *apud* LAKATOS; MARCONI, 2017, p. 72-73):

- 1) formulação das hipóteses, a partir de um fato-problema;
- 2) inferência das consequências preditivas, das hipóteses;
- 3) teste das consequências preditivas, através da experimentação, a fim de confirmar ou refutar as hipóteses.

Quanto à metodologia de pesquisa, as ciências sociais se utilizam basicamente de três abordagens: quantitativa, qualitativa e mista. Para o autor, a abordagem quantitativa tem como característica a abordagem do mundo social de maneira semelhante ao mundo natural. É um meio para testar teorias objetivas, examinando a relação entre variáveis que podem ser medidas para que os dados possam ser analisados por procedimentos estatísticos. A abordagem qualitativa parte do pressuposto que, além da descrição e medição de variáveis sociais, devem ser considerados os significados subjetivos e a compreensão do contexto no qual ocorre o fenômeno. Na abordagem mista, como o nome diz:

são combinados os diferentes aspectos quantitativos e qualitativos com o foco voltado para o problema de pesquisa, cujas peculiaridades determinarão as características metodológicas eleitas para o desenvolvimento do processo investigativo. (RICHARDSON, 2017, p. 70).

O presente estudo seguirá a abordagem mista, ao combinar estratégias quantitativas, como a pesquisa de levantamento, com estratégias qualitativas, como a entrevista em profundidade (não estruturada). De acordo com Richardson (2017, p. 57, 228), a pesquisa de levantamento “deve ser realizada quando o pesquisador deseja obter melhor entendimento do comportamento de diversos fatores e elementos que influem sobre determinado fenômeno”, já a entrevista em profundidade deve ser realizada quando se procura “obter informações do entrevistado, seja de fatos que ele conhece, seja de seu comportamento”.

A depender da inferência preditiva a ser testada, a estratégia poderá ser quantitativa ou qualitativa. Do lado quantitativo, interessa a coleta e sistematização dos dados das proposições com tramitação encerrada na Câmara dos Deputados durante a 55ª legislatura nas quatro instâncias discutidas (CFT, comissão especial, comissão mista de MPV e Plenário). Do lado qualitativo, procurou-se entrevistar servidores que acompanharam os processos decisórios de

perto, em especial aqueles que assessoraram os ocupantes dos cargos que influenciaram a qualidade da informação e da recomendação que os colegiados receberam.

#### 4.1 FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES E INFERÊNCIAS DAS CONSEQUÊNCIAS PREDITIVAS

Como dito, as hipóteses são formuladas a partir de um fato-problema para, a partir delas, serem feitas inferências das consequências preditivas. São essas consequências preditivas que serão submetidas a teste por meio da pesquisa propriamente dita, que buscará refutá-las ou confirmá-las. O Quadro 3 lista os fatos-problemas encontrados, as hipóteses formuladas e as inferências das consequências preditivas que se pretende testar.

Quadro 3 – Hipóteses e Inferências das Consequências Preditivas

<b>Fatos-Problemas</b>	<b>Hipóteses</b>	<b>Inferências das Consequências Preditivas</b>
Despacho inicial	O despacho do presidente é uma decisão informacional.	É raro o uso estratégico no despacho às comissões e a decisão é eminentemente técnica.
Presidência e relatoria	A escolha dos presidentes das comissões é partidária.	A escolha dos relatores e do momento de pautar as matérias é uma escolha também partidária.
A Conof como agente informacional	A participação da Conof como agente informacional aumenta a qualidade da informação.	Nos colegiados onde há publicação da opinião da consultoria, os pareceres são mais informativos.
Autoria externa e delegação legislativa	Nas matérias de autoria externa há delegação legislativa quanto aos aspectos orçamentários e financeiros.	O exame de adequação e compatibilidade orçamentário e financeiro é procedimento formal e pouco informativo.
Poder terminativo e manutenção das decisões.	O uso de regras restritivas será positivamente associado a comissões especializadas, moderadas e heterogêneas. (Hipótese 4 de Krehbiel, 1992)	As decisões terminativas da CFT e das Comissões Especiais são mantidas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir são detalhados os processos de seleção e tratamento da amostra e dos questionários de pesquisa e os testes das consequências preditivas que pretendeu-se realizar, a fim de confirmar ou negar as consequências preditivas dentro do que foi observado na 55ª legislatura e que serão demonstrados na seção 5.

## 4.2 SELEÇÃO E TRATAMENTO DA AMOSTRA E DOS QUESTIONÁRIOS DE PESQUISA

### 4.2.1 Construção da base de dados

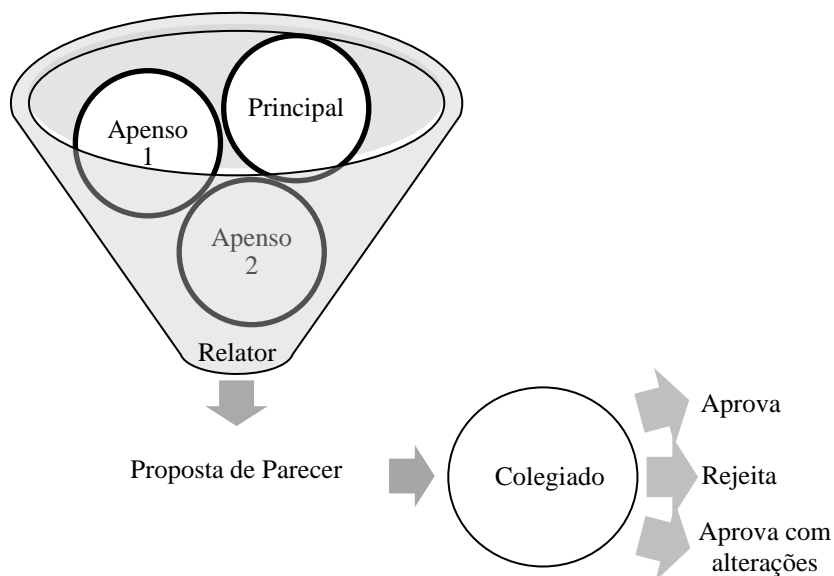
A base de dados teve como fonte primária de informação a análise documental dos relatórios, pareceres e notas técnicas das proposições que tramitaram nos colegiados analisados (CFT, comissão especial, comissão mista de MPV e Plenário). Para seleção da amostra foram consideradas apenas as proposições com deliberação encerrada no colegiado em análise até o final da 55ª legislatura.

Ainda na seleção da amostra, algumas questões foram encontradas e tratadas com o seguinte encaminhamento:

- a) **Principal x Apensado:** Ao analisar uma proposição, o relator por vezes se depara com projetos apensados à proposição principal para os quais também deve emitir parecer. Por vezes o parecer é pela aprovação do principal e apensados na forma de um Substitutivo, ou pela aprovação de um deles e rejeição dos demais, ou uma combinação desses dois extremos. Ocorre que a deliberação do colegiado se dá sobre um único relatório que conjuga a opinião do relator sobre a matéria objeto dos diversos projetos analisados (principal e apensados). Considerar cada apensado um elemento da amostra poderia gerar distorções, pois há projetos com 20 proposições apensadas e outros com nenhuma, em caso de rejeição de um relatório com 20 apensados, teríamos 21 elementos da amostra sinalizando divergência entre relator e colegiado, quando na verdade houve apenas um relatório rejeitado. Sendo assim, optou-se por considerar como elemento da amostra apenas o projeto principal ou aquele apensado para o qual se aprovou requerimento de preferência, nesse último caso, o projeto principal ficou preterido. A Figura 5 ilustra o dito;



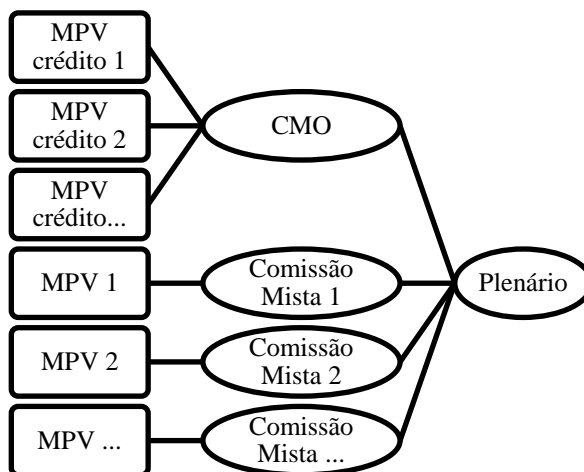
Figura 5 – Ilustração quando há projetos apensos à proposição principal a serem apreciados



Fonte: Elaborada pelo autor.

- b) **MPV que abre crédito extraordinário ao orçamento vigente:** as medidas provisórias que abrem crédito extraordinário possuem algumas peculiaridades que fogem do escopo da pesquisa. 1º) elas não criam despesas, apenas as autorizam. Uma MPV de crédito extraordinário não cria obrigação para o Poder Público, mas por vezes cumpre obrigação criada por outra MPV, lei ou decisão judicial, embora também possa ser aberto para atender situações de calamidade e outras imprevisíveis. 2º) são objeto de análise de uma comissão permanente, a Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), o que foge da dinâmica das demais MPVs na seleção dos presidentes e relatores das comissões mistas que as analisa. 3º) embora tenham que ser compatíveis com as metas fiscais, a maior parte do arcabouço jurídico em que se baseia a análise de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira não se aplica às MPV que abrem crédito extraordinário. Não precisam apresentar fonte de custeio, pois é exceção ao inciso V, art. 167 da CF88 (BRASIL, 2020a), são exceções ao Novo Regime Fiscal (BRASIL, 2020a), e, como não criam despesas ou promovem renúncias de receitas, não há o que falar sobre os arts. 14 a 17 da LRF (BRASIL, 2020c) e demais artigos da LDO. Por essas razões, as MPV que abriram crédito extraordinário durante a 55ª legislatura foram apartadas para se analisar apenas o aspecto da delegação legislativa em sua tramitação. A Figura 6 ilustra a explicação;

Figura 6 – Diferença entre a tramitação de Medidas Provisórias que abrem crédito extraordinário e demais



Fonte: Elaborada pelo autor.

- c) **Emendas x Principal:** segundo o RICD (BRASIL, 2019c), emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal a proposta de emenda à Constituição, o projeto de lei ordinária, o projeto de lei complementar, o projeto de decreto legislativo e o projeto de resolução. Quando o relator apresenta seu relatório, o faz sobre o principal, oportunidade em que também analisa as emendas para, ao final, apresentar ao colegiado o texto que será objeto de deliberação, salvo requerimento de preferência aprovado em sentido diverso e eventuais destaques apresentados.

Entretanto, quando o projeto é analisado pelo Plenário, há possibilidade de serem apresentadas emendas ao projeto até o início da votação da matéria. Encerrada a discussão, as emendas de Plenário recebem parecer, que poderá ser feito por delegação dos respectivos colegiados técnicos, mediante parecer apresentado diretamente em Plenário, sempre que possível, pelos mesmos relatores da proposição principal junto às comissões que opinaram sobre a matéria (art. 121, parágrafo único). O parecer às emendas pode concluir pela apresentação de uma subemenda substitutiva global que, se aprovada, prejudica o principal e apensados. Pode também concluir pela aprovação de algumas e rejeição de outras.

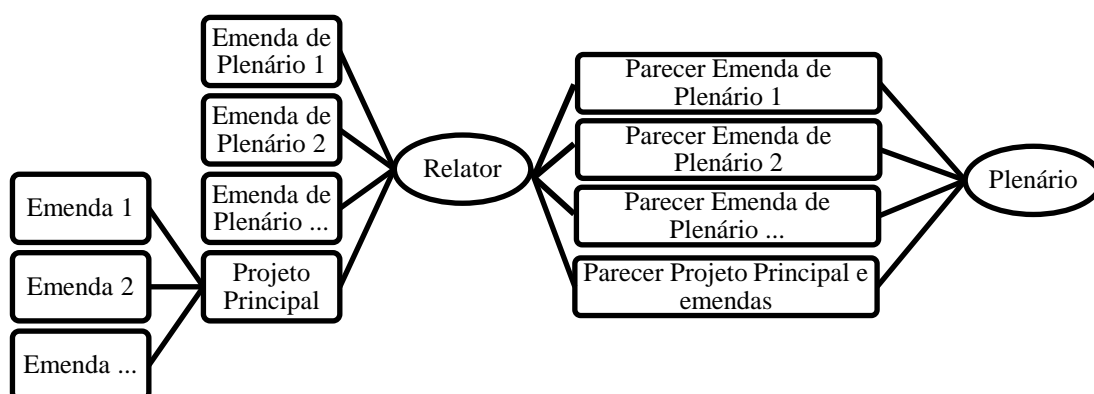
De acordo com o §1º do art. 189 do RICD, as emendas são votadas em grupos, conforme tenham parecer favorável ou contrário de todas as comissões. No grupo das emendas com parecer contrário incluem-se aquelas sobre as quais se tenham manifestado pela rejeição as comissões competentes para o exame do mérito, embora consideradas constitucionais e orçamentariamente compatíveis. A emenda com

pareceres divergentes das comissões e as destacadas são votadas uma a uma, conforme sua ordem e natureza.

Portanto, embora acessórias, as emendas de Plenário rebem parecer apartado da proposição principal e são objeto de deliberação específica, salvo se declaradas inconstitucionais ou injurídica pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania ou financeira ou orçamentariamente incompatível pela CFT, ou no mesmo sentido se pronunciar a comissão especial, em decisão irrecorrida ou mantida pelo Plenário (§6º, art. 189). Por esse motivo, cada grupo de emendas posto em deliberação foi considerado um elemento da amostra sob uma categoria à parte das proposições principais, exceção feita quando foi apresentada uma subemenda substitutiva global ou uma emenda aglutinativa substitutiva que tenha preferência sobre o principal, uma vez que a aprovação do novo texto prejudica o anterior, que não vai a voto.

De forma semelhante ocorre nos projetos oriundos do Senado Federal. O RICD, em seu art. 190, diz que o substitutivo da Câmara a projeto do Senado será considerado como série de emendas e votado em globo e que proceder-se-á da mesma forma com relação a substitutivo do Senado a projeto da Câmara. A exceção a votação em globo ocorre quando é aprovado requerimento de destaque para votação em separado ou quando qualquer comissão, em seu parecer, se manifesta favoravelmente a uma ou mais emendas e contrariamente a outras, caso em que a votação é feita em grupos, segundo o sentido dos pareceres. O Senado também pode aprovar apenas algumas emendas a projeto oriundo da Câmara, essas recebem parecer das comissões e são votadas em grupos, conforme o sentido do parecer. O tratamento dado a esses casos ficou da seguinte forma: caso o Senado apresente substitutivo a projeto da Câmara ou a Câmara a projeto do Senado, se a votação ocorreu em globo, cada projeto foi considerado um elemento da amostra. De forma diversa, caso tenham ocorrido deliberações em grupos conforme o sentido do parecer, cada grupo foi considerado um elemento da amostra em categoria distinta das proposições principais. A Figura 7 ilustra a diferença entre as emendas de Plenário e as de comissão;

Figura 7 – Tramitação das emendas apresentadas em Plenário x emendas de comissão

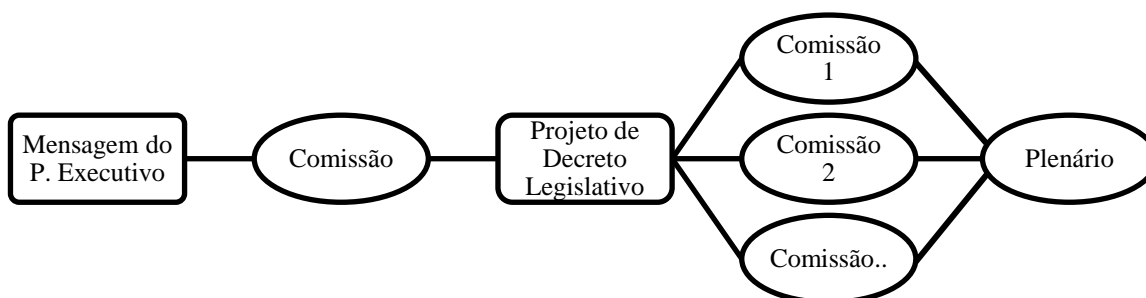


Fonte: Elaborada pelo autor.

- d) **Comissão Especial:** segundo o RICD (BRASIL, 2019c), as comissões especiais são constituídas em três situações: para dar parecer sobre as propostas de emenda à Constituição, projetos de código e proposições cujo mérito seja da competência de mais de três comissões permanentes. Segundo o §2º do art. 34 do RICD, caberá à comissão especial o exame de admissibilidade e do mérito, entretanto, ao tratar das regras específicas de tramitação das propostas de emendas à Constituição (PEC), o art. 202 do mesmo diploma legal prevê o despacho das PEC à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para se pronunciar sobre sua admissibilidade (quanto a constitucionalidade ou juridicidade da matéria) e o §2º do mesmo artigo disciplina que, admitida a proposta, o presidente designará comissão especial para o exame do mérito. Portanto, para as PEC a atribuição da comissão especial se restringe ao exame de mérito, não há previsão regimental para o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira por essas comissões especiais e a análise dos pareceres lá proferidos confirmam o previsto no RICD. Assim, decidiu-se que as comissões especiais que analisaram as PEC não deveriam constar da amostra;
- e) **Autoria Externa:** Foram consideradas de autoria externa, além dos projetos de lei e de lei complementar de iniciativa dos órgãos externos ao Poder Legislativo, os projetos de decreto legislativo que aprovaram acordos e tratados internacionais, pois esses, embora sejam de autoria da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), têm sua tramitação iniciada pelo envio de mensagem do Poder Executivo ao Legislativo, sendo portanto uma iniciativa daquele Poder, cuja ratificação do Legislativo se materializa por meio de um projeto de decreto

legislativo de autoria da CREDN. Uma vez apresentado o projeto de decreto legislativo, sua tramitação segue igual à de qualquer outro projeto da mesma espécie: é despachado às comissões, lá recebe parecer e segue para a apreciação do Plenário. Da mesma forma foram considerados os projetos de decreto legislativo que aprovaram a programação monetária da União, pois esses também iniciam sua tramitação em mensagem enviada pelo Poder Executivo e sua aprovação se materializa por meio de projeto de decreto legislativo de autoria da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal que, se lá aprovados, vão à Câmara dos Deputados como projeto de autoria daquela Casa. A Figura 8 ilustra a explicação acima.

Figura 8 – Processo legislativo de ratificação de acordos e tratados internacionais



Fonte: Elaborada pelo autor.

Cabe destacar ainda que um mesmo projeto pode ter sido apreciado pela CFT ou comissão especial e depois pelo Plenário, ou pode ter sido aprovado na Câmara, modificado no Senado e ter retornado à Câmara, motivo pelo qual uma mesma proposição pode constar da amostra mais de uma vez por ter sido objeto de apreciação em momentos ou colegiados distintos. Outro ponto a destacar é que nem todas as proposições são despachadas à CFT, assim, há proposições analisadas pelo Plenário que não receberam parecer pela CFT ou pela comissão especial, logo não receberam parecer quanto à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. Esses casos foram desconsiderados na amostra. Também foi observado que nem todas as comissões especiais realizam o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e

financeira, mas apenas aquelas em que a CFT consta no despacho inicial que decide por sua criação. Esses casos foram identificados e não fizeram parte da amostra.

A base foi construída com a coleta das seguintes informações de cada elemento da amostra: tipo e número da proposição principal, colegiado em que foi analisado (CFT, comissão especial, comissão mista de MPV, parecer dado em Plenário e parecer às emendas dado em Plenário), autor da proposição, seu partido (se de autoria parlamentar), relator, seu partido, data da deliberação, opinião da Conof ou da consultoria do Senado Federal (nas MPVs, quando o relator é daquela Casa), opinião do relator acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e decisão do colegiado.

Os documentos e relatórios consultados foram os seguintes: para a CFT, os relatórios anuais de atividades de cada sessão legislativa (BRASIL, 2015b, 2016a, 2017d, 2018b). Para as matérias analisadas pelas comissões mistas de MPV, a informação foi coletada no portal do Congresso Nacional (BRASIL, 2019g). Para as comissões especiais, foram acessadas as páginas de cada comissão especial que funcionou durante a 55ª legislatura, disponível no portal da Câmara dos Deputados na internet (BRASIL, 2019a). Para as matérias analisadas pelo Plenário, foram acessados os relatórios anuais de estatística legislativa que reúne os trabalhos legislativos no Plenário da Câmara dos Deputados a cada sessão legislativa e está disponível no portal da Câmara dos Deputados na internet (BRASIL, 2016b, 2016c, 2017e, 2019f). A partir da lista das matérias que foram apreciadas em cada colegiado analisado, acessou-se a ficha de tramitação de cada projeto para coletar as informações que não estavam disponíveis nos documentos acessados inicialmente, como o regime de tramitação, os informativos da consultoria acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, o voto do relator, a decisão do colegiado, a data da deliberação e outros.

#### 4.2.2 Categorização

Como elemento comum a todos os colegiados do ponto de vista informacional sobre o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira têm-se a recomendação que os relatores fizeram aos colegiados. A recomendação pode ser precedida de uma justificativa, conter dados complementares e correções no texto proposto que levem o colegiado ao convencimento de que deva ser acatada, ou pode ser feita sem qualquer justificativa ou explicação, ou utilizando-se apenas de argumentos quanto ao mérito da proposta ou invocando teses jurídicas com o objetivo de afastar a necessidade de submeter a proposta ao exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

A forma como os relatores tratam do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira nos diversos colegiados analisados pode ser distinta e, embora não se tenha a pretensão de mostrar uma relação de causa e efeito, há de se observar se nos colegiados em que a consultoria de orçamento tem sua opinião publicada, os pareceres são mais informativos ao abordar esse tema, ou seja, se há evidência de que a existência de uma opinião independente induz os relatores a destinar atenção e embasarem sua recomendação com objetivo de não ter sua recomendação contestada por seus pares. Para analisar esses relatórios, recorreu-se à classificação das justificativas apresentadas em categorias pré-definidas. Para Richardson (2017), as categorias devem apresentar as seguintes características:

**Exaustividade:** cada categoria estabelecida deve permitir a inclusão de todos os elementos levantados relativos a um determinado tema. [...]

**Exclusividade:** nenhum elemento pode ser classificado em mais de uma categoria. [...]

**Concretude:** [...] é importante ter categorias concretas que permitam a fácil classificação dos elementos. [...]

**Homogeneidade:** as categorias devem basear-se em um mesmo princípio de classificação. [...]

**Objetividade e fidelidade:** [...] o pesquisador deve definir claramente as variáveis e os indicadores que determinam a classificação de um elemento em determinada categoria. (RICHARDSON, 2017, p. 258–259).

Assim, para o fim de classificar as justificativas encontradas nos relatórios apresentados, foram elaboradas as seguintes categorias com seus respectivos critérios de classificação:

- a) **Sem impacto fiscal ou o impacto está compensado ou previsto na programação orçamentária:** Quando o relator emite seu voto pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da despesa ou da receita, ou por sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, com o argumento de ser a proposta essencialmente ou meramente normativa, ou sua repercussão nas despesas ou receitas ser positivo ou neutralizado por medidas de compensação apresentadas na proposta, ou seus efeitos já estarem considerados na lei orçamentária vigente por meio da afirmação de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (BRASIL, 2020c), ou pela afirmação de que a despesa é objeto de dotação específica e suficiente ou que está abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício (BRASIL, 2020c). Entram nesse grupo também as

propostas em que o relator demonstra cumprir os requisitos legais para criação de fundo ou vinculação de receita;

- b) **Autorizativa ou condicionada:** Quando o relator emite seu voto pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira com o argumento de que a proposta é autorizativa, discricionária, ou que ela está condicionada a um ato ou exercício financeiro futuro, oportunidade em que deverá ser feita a adequação e compatibilidade da proposta. Incluem neste grupo também as propostas em que o relator argumenta que seus efeitos foram considerados na lei orçamentária por haver dotação com a qual a nova despesa concorrerá, ou limite de isenção de receita com o qual a nova isenção também concorrerá, porém sem estimá-los ou demonstrar que foram considerados na elaboração da proposta;
- c) **Impacto fiscal não mensurável ou insignificante:** Incluem nesta categoria as propostas cujo relator considera a proposta adequada e compatível orçamentária e financeiramente pelo fato de não ser possível mensurar seu impacto ou por considerá-lo insignificante, sem demonstrar que o faz nos termos da LRF e LDO;
- d) **Medida será compensada pelo impulso econômico e social que elevará a geração de renda, emprego e a arrecadação:** Quando o relator vota pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira com o argumento de que a medida irá elevar a arrecadação por seu impacto econômico e social, porém sem apresentar estimativas e sem utilizar, de forma adicional, dos argumentos anteriores;
- e) **Mérito ou tese jurídica afasta a necessidade de observação das normas de direito financeiro:** Quando o relator opina pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira com o argumento de que o mérito da proposta justifica seu voto ou quando elabora uma tese jurídica que afasta a necessidade do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, sem fazer uso adicional dos argumentos anteriores;
- f) **Não justificou o voto:** Quando o relator emite o voto pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira ou pela não implicação em aumento ou redução de receita ou despesa públicas sem justificá-lo. Estão nessa categoria as justificativas vazias, quando o relator diz que vota de uma maneira por não encontrar motivos pra votar em outra, ou quando diz que a adequação e compatibilidade estão garantidos conforme a Exposição de Motivos ou Nota Técnica da consultoria sem citar trechos ou elencar os motivos porque tais documentos assim concluíram. Também foram aqui incluídos os votos não identificados, quando o relator emite opinião pela



aprovação sem citar o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira; e

- g) **Incompatível e/ou inadequada orçamentária e financeiramente:** Quando o relator emite seu voto pela inadequação ou incompatibilidade orçamentária e financeira.

#### 4.2.3 Entrevistas

A escolha dos entrevistados e das perguntas teve como parâmetro a atribuição do cargo que ocuparam durante a 55ª legislatura para fins de confirmar ou refutar as inferências preditivas. A decisão de entrevistar os assessores ao invés dos atores diretamente envolvidos na pesquisa deveu-se, primeiro, pelo entendimento de que eles podem contribuir mais, pois teriam menos dificuldade em admitir a ocorrência de uso estratégico nos despachos e decisões que implicam em consequências informacionais. Em segundo lugar, o acesso aos servidores é mais viável. Como forma de exemplificar, os parlamentares que ocuparam a presidência da Câmara dos Deputados durante a 55ª legislatura foram os Srs. Eduardo Cunha, Waldir Maranhão e Rodrigo Maia. O primeiro foi condenado por crimes e cumpre pena em restrição de liberdade, o segundo exerceu a presidência por pouco mais de dois meses e encontra-se sem mandato e o último ainda ocupa a presidência da Câmara dos Deputados.

Ante a esse quadro, optou-se por entrevistar quatro servidores que ocuparam diferentes cargos no nível de assessoramento. Os questionários foram elaborados conforme o cargo que cada um ocupou durante a 55ª legislatura e estão disponíveis em Apêndice. Os entrevistados foram orientados a responder estritamente sobre o observado enquanto ocuparam tais cargos.

### 4.3 TESTES DAS CONSEQUÊNCIAS PREDITIVAS

Para detalhar os testes das consequências preditivas, resgatou-se o Quadro 3, apresentado na subseção 4.1, para, no Quadro 4, completar a informação com os testes que foram realizados.

Quadro 4 – Testes das Consequências Preditivas

<b>Hipóteses</b>	<b>Inferências das Consequências Preditivas</b>	<b>Testes das Consequências Preditivas</b>
O despacho do presidente é uma decisão informacional.	É raro o uso estratégico no despacho às comissões e a decisão é eminentemente técnica.	Entrevista e Análise documental.
A escolha dos presidentes das comissões é partidária.	A escolha dos relatores e do momento de pautar as matérias é uma escolha também partidária.	Entrevista, Análise documental e estatística descritiva.
A participação da Conof como agente informacional aumenta a qualidade da informação.	Nos colegiados onde há publicação da opinião da consultoria, os pareceres são mais informativos.	Entrevista, Análise documental e estatística descritiva.
Nas matérias de autoria externa há delegação legislativa quanto aos aspectos orçamentários e financeiros.	O exame de adequação e compatibilidade orçamentário e financeiro é procedimento formal e pouco informativo.	Análise documental e estatística descritiva.
O uso de regras restritivas será positivamente associado a comissões especializadas, moderadas e heterogêneas. (Hipótese 4 de Krehbiel, 1992)	As decisões terminativas da CFT e das Comissões Especiais são mantidas.	Análise documental e estatística descritiva.

Fonte: Elaborado pelo autor.

De posse da base de dados, dos questionários e demais relatórios, pareceres e documentos, passou-se a objetivamente realizar os testes propostos visando confirmar ou refutar as consequências preditivas inferidas a partir das hipóteses formuladas, conforme sequência apresentada nos Quadros 3 e 4.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 5.1 O DESPACHO INICIAL DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS ÀS COMISSÕES

A hipótese levantada com relação ao despacho inicial é de que essa é uma decisão com motivação informacional. A partir dessa afirmação, a consequência preditiva é de que 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. Trata-se do Serviço de Análise de Proposições (Serap), que faz a leitura das matérias de acordo com o artigo 32 do RICD. Entretanto, segundo o entrevistado 1:

o presidente, considerando o ambiente e as pressões políticas poderá ou não concordar com essas recomendações, mas pode-se afirmar que em praticamente 99% dos casos ele seguia a orientação técnica da SGM. Pontualmente, orientava nos casos remanescentes a criação de comissão especial para atender determinado deputado ou grupo político ou mesmo a inclusão ou exclusão de comissão no despacho inicial à matéria.

Ao longo da 55ª legislatura, que teve início em 2 de fevereiro de 2015 e encerrou em 31 de janeiro de 2019, entre projetos de lei, projetos de lei complementar, projetos de decreto legislativo e projetos de resolução, foram apresentadas à Câmara dos Deputados 13.363 proposições. Delas, apenas 1.962 tramitaram pela CFT, enquanto 603 tramitaram por comissão especial, sendo que 8 tramitaram por ambos, devido a alterações feitas no despacho inicial. Não foram consideradas as propostas de emenda à Constituição, pois essas são regimentalmente despachadas às comissões especiais, sem previsão do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. Esses achados resultam de consulta feita ao Sileg Tramitação, Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados em sua versão 6.20.73.

Em consulta ao portal da Câmara dos Deputados, ainda foram encontrados outros 148 projetos apresentados na 55ª legislatura cuja tramitação na CFT foi iniciada na legislatura seguinte, até o dia da consulta, 3 de setembro de 2020, e um projeto com tramitação iniciada

em comissão especial no mesmo período. Totalizando 2.110 proposições despachadas à CFT e 604 às comissões especiais. Dos 604 projetos despachados às comissões especiais, 362 tiveram no despacho que decide por sua criação a solicitação para a análise de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, 229 não tiveram essa atribuição, três não tiveram qualquer despacho à comissão especial identificado em suas fichas de tramitação e dez foram despachados para comissões especiais criadas para analisar projetos de Código. A análise de projetos de códigos por comissões especiais deriva de mandamento regimental e seu despacho não detalha as comissões permanentes que estão sendo substituídas.

Ao final, somando-se às 2.110 proposições que tramitaram pela CFT e os 362 despachados às comissões especiais com atribuição para analisar a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e, ainda, subtraindo os oito projetos que tramitaram por ambas devido a alterações no despacho inicial, temos que apenas 2.464 proposições dentre as 13.363 apresentadas, ou 18,4%, foram ou serão analisadas por órgão colegiado quanto a sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. Parece pouco, mas é fruto de análise e decisão técnica, como relatado pelo entrevistado 1.

Outro ponto sensível é o momento em que as comissões especiais são instaladas. O Presidente da Câmara dos Deputados (PCD) faria uso estratégico para determinar o momento em que uma comissão especial deva ser instalada? O entrevistado 1 esclarece primeiramente o processo para que uma comissão especial seja criada e funcione: ao receber o despacho para comissão especial, a proposição passa a integrar uma lista de propostas que aguardam a criação de comissão especial restando necessários dois outros atos do presidente para seu efetivo funcionamento: o de criação e o de constituição da comissão. Então primeiro ocorre o despacho a mais de três comissões permanentes para análise do mérito da proposta, passa-se então a inclusão na lista de proposições aguardando a criação de comissão especial. Uma vez criada, abre prazo para a indicação dos membros por parte dos líderes partidários, em havendo quórum mínimo e interesse político, faz-se o ato de constituição e instalação da comissão especial. O entrevistado 1 então conclui:

temos duas situações, a primeira técnica, como descrita acima, e, a segunda, política, em que o presidente, ainda que satisfeitos todos os requisitos técnicos, aguardava por um equacionamento político para dar seguimento aos procedimentos seguintes. Isso se verifica principalmente naquelas matérias de acirrada disputa política. Cito, como exemplo, assuntos que envolvam o meio ambiente.

Das informações coletadas, observa-se que há uso estratégico pelo PCD no despacho inicial feito às comissões, mesmo que de forma residual. O modelo informacional não rejeita o modelo distributivista, pelo contrário, o reconhece como parte da política congressional. Krehbiel (1992) aponta como similaridade entre os dois modelos o fato de ambos caracterizarem a política como um jogo de conflito alocativo sobre quem leva o que e a custo de quem. Sendo assim, a existência de uso estratégico do despacho inicial é aceita pela teoria informacional e não invalida o modelo. Pode-se afirmar então que a motivação que direciona o despacho inicial é majoritariamente técnica, o que confirma a consequência preditiva.

Conclui-se também que o erro na recomendação da área técnica é o componente de maior risco informacional para os parlamentares, uma vez que pode retirar a proposição da apreciação de um colegiado que deveria analisar e informar os parlamentares sobre determinado aspecto, havendo necessidade de uniformizar critérios e capacitar os servidores que atuam na Serap para identificar as situações que indicam eventual impacto fiscal nas proposições.

Verificou-se ainda um importante componente político, portanto estratégico, na decisão de instalação das comissões especiais principalmente em temas de maior disputa política. Entretanto, a não instalação de uma comissão especial só muda o momento em que a matéria será analisada, não muda a atribuição que a comissão terá, essa constante do despacho inicial e majoritariamente técnica.

## 5.2 PRESIDÊNCIA E RELATORIA

Nas comissões permanentes, a presidência cabe ao partido que ganhou o direito de indicar seu candidato. Como explorado na subseção 3.2.2.1, o partido escolhe a comissão que deseja presidir conforme a ordem de escolha determinada pelo tamanho de sua bancada ou bloco partidário ao qual pertença, ato contínuo, escolhe o parlamentar que será o candidato indicado pelo partido. Apesar de serem permitidas candidaturas avulsas dentro do mesmo partido ou bloco partidário, o candidato oficial normalmente é efetivado numa eleição meramente formal. Se cabe ao partido indicar o presidente da comissão e a ele a designação dos relatores e a construção da pauta, infere-se que essas decisões seriam também partidárias.

Na 55ª legislatura, a CFT foi presidida pelo PMDB/MDB em 2015 e 2016 (dep. Soraya Santos e dep. Simone Morgado) e pelo PP em 2017 e 2018 (dep. Covatti Filho e dep. Renato Molling). O PMDB/MDB foi o segundo partido com mais deputados eleitos para a 55ª legislatura, 65, perdendo apenas para PT, com 68. O PP fez a quarta maior bancada, com 38, atrás também do PSDB, com 54. Ocorre que para a eleição da Mesa diretora foi formado um

bloco com 218 parlamentares, sendo que PT e PSDB não fizeram parte e o PMDB/MDB tinha a maior bancada, seguido pelo PP. Isso deu a esses partidos a possibilidade de dividirem a presidência das comissões mais importantes ao longo da legislatura, dentre elas a CFT. Dos quatro presidentes que a CFT teve ao longo da 55ª legislatura, nenhum tinha experiência prévia no colegiado como titular. A dep. Soraya Santos estava em seu primeiro mandato e no primeiro ano da legislatura foi escolhida por seu partido para presidir a comissão. A dep. Simone Morgado, também em primeiro mandato, foi presidente em 2016, tendo sido suplente no ano anterior. O dep. Covatti Filho, que presidiu em 2017, também estava em seu primeiro mandato e não participou da comissão nos anos anteriores. Por fim, o dep. Renato Molling, presidente em 2018, estava em sua 3ª legislatura e havia sido suplente da CFT em duas ocasiões, em 2012 e 2017.

A falta de experiência prévia dos presidentes como membros da CFT confirma a ausência de critérios de senioridade, mesmo que intrapartidário, um aspecto que é caro à teoria informacional. Segundo Santos e Almeida (2005), no caso brasileiro o incentivo à especialização dos membros nas comissões não está na busca por presidi-las, mas na delegação recebida de seu presidente para propor um parecer sempre que é designado relator. Seria essa escolha uma decisão com motivação partidária, distributivista ou informacional? O entrevistado 2 detalhou o processo de seleção dos relatores na CFT durante a 55ª legislatura:

Inicialmente conversei com o presidente para entender quais eram as pautas de interesse e qual a posição dele em relação a questões como o aumento de gastos. Os(as) relatores(as) eram escolhidos(as) de acordo com essas diretrizes, mas levando em conta as áreas de atuação dos(as) deputados(as) membros da comissão. Os pedidos de relatoria sempre eram levados ao presidente, que designava os(as) relatores(as) conforme as diretrizes estabelecidas inicialmente, na maioria dos casos.

O mesmo entrevistado relatou que o presidente procurava atender aos pedidos dos parlamentares, mas avaliava caso a caso. Quando questionado se o presidente procurava relatores com familiaridade em relação ao mérito da matéria, mesmo que coubesse à CFT apenas o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, a resposta foi: “sim, muitas vezes. Especialmente quando pretendia designar relator(a) a matérias que não haviam recebido solicitações de relatoria”. Quando questionado sobre a existência de entendimento prévio entre o presidente do colegiado e o relator em relação ao teor do relatório que seria apresentado, o entrevistado respondeu:

Muitas vezes o presidente já escolhia o(a) relator(a) considerando os posicionamentos dos(as) parlamentares em relação a outras proposições já deliberadas, o que permitia antecipar a provável linha a ser seguida pelo(a) relator(a) designado(a). Em alguns casos de grande interesse, o presidente chegou a conversar com os relatores sobre o texto a ser apresentado.

Dessa forma, segundo o entrevistado 2, pode-se assim resumir o processo de seleção dos relatores na CFT: 1º) os pedidos de relatoria eram levados ao presidente, que geralmente os acatava, mediante avaliação prévia; 2º) não havendo solicitações, buscava-se relatores com familiaridade em relação ao mérito da proposta e com frequência a escolha levava em consideração os posicionamentos em relação a outras proposições já deliberadas, o que permitia ao presidente antecipar a provável linha a ser seguida pelo relator; 3º) a análise de afinidade quanto ao mérito da proposta era mantida mesmo que à CFT coubesse apenas o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira; e 4º) em casos de grande repercussão, o presidente conversava com os relatores sobre os textos que seriam apresentados. Isso permite identificar três situações distintas: a auto-seleção (precedida de análise prévia), a busca por relatores com afinidade temática e o uso estratégico (a preocupação com o viés da recomendação).

O primeiro fator considerado pelo presidente era o pedido do parlamentar para relatar o projeto, na ausência desse, a relatoria era oferecida a parlamentares com conhecimento prévio a respeito do mérito da proposta. Esse procedimento remete à preocupação com a qualidade da informação, conforme conceituada por Santos e Almeida (2005), em que a qualidade da informação está relacionada ao empenho do relator em produzir informação relevante e a qualidade da recomendação à possibilidade do uso estratégico da mesma. Segundo o Princípio Informativo das Preferências Extremadas do modelo informacional desenvolvido por Krehbiel (1992), membros com preferências extremadas podem ser mais informativos se forem capazes de se especializar a um custo menor. Por certo, não é possível afirmar que o interesse em relatar e a existência de conhecimento prévio quanto ao mérito da proposta implique em preferência extremada, mas o presidente aceita esse risco visando o custo menor na especialização e pareceres mais informativos.

Ainda é possível identificar no processo de escolha dos relatores na CFT a preocupação com a qualidade na recomendação, uma vez que havia a preocupação em saber o posicionamento anterior do postulante em temas semelhantes e a existência de entendimento entre relator e presidente sobre os textos apresentados nos temas de maior repercussão e estresse político. A preocupação com a qualidade da recomendação tem relação com seu uso estratégico,

tema afeto à teoria distributivista e aceito pela teoria informacional, conforme explorado na subseção anterior. Não foi citado pelo entrevistado o aspecto partidário na escolha dos relatores.

Isso se repetiria nos outros colegiados estudados? Diferente das comissões permanentes, as comissões temporárias (Especiais ou Mistas que analisam MPV) se reúnem para proferir parecer sobre um único projeto, ou, quando muito, sobre um principal e seus apensados, o que as tornam monotemáticas. O entrevistado 1 relatou o seguinte sobre o processo de seleção dos presidentes e relatores nas comissões especiais:

Existe uma tradição na Casa dessa prerrogativa ser do Presidente da Câmara, sendo esse um fator que pode retardar a instalação de uma comissão até que se chegue a esses nomes. Em muitas comissões esse papel de indicação desses 2 cargos é apenas administrativo, pois são comissões formadas por assuntos que não estão no centro das discussões na Casa. Nesse caso o presidente atende ao pedido de deputados individuais, de grupos ou de partidos para preencher o cargo de presidente ou de relator das comissões. Por outro lado, nas situações mais extremas, as indicações seguem critérios de alinhamento ao pensamento político majoritário na Casa.

Do relato extrai-se que: 1º) o procedimento para escolha do presidente e relator era similar; 3º) tal qual ocorria na CFT, as solicitações em situações de pouco acirramento político eram acatadas; e 4º) também de forma semelhante à CFT, a relevância do tema implicava maior preocupação com a qualidade da recomendação, ou seja, com o viés do parecer que seria apresentado, o que levava à busca por “critérios de alinhamento ao pensamento político majoritário da Casa”. O uso dos mesmos critérios para escolha do relator e presidente pode ser explicado a partir da monotemática da comissão, uma vez que presidente e relator trabalham para que o colegiado aprove um único parecer que se aproxime da vontade do Plenário. O processo descrito nos temas de maior relevância política remete ao contexto de coalizão versus oposição, explorado por Santos e Almeida (2005) e Santos (2018) e discutidos na subseção 3.2.2.2. Ou seja, nos casos de maior acirramento político, o presidente e o relator eram decididos dentro da coalizão majoritária, uma forma de controlar o viés do relatório e garantir maior alinhamento com o legislador mediano do Plenário. A disputa política em torno de temas relevantes implicou em maior prevalência dos aspectos partidários e distributivistas.

De forma semelhante, as comissões mistas que analisam as medidas provisórias também se reúnem para emitir parecer sobre uma única proposta, sempre de autoria do Poder Executivo. A escolha dos parlamentares que devem ocupar os cargos de presidente e relator nesses colegiados segue a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002 (BRASIL, 2020s), que usa os termos eleição do presidente e designação do relator, não podendo estes pertencer à



mesma Casa legislativa. O entrevistado 4, que atuou na liderança do governo no Congresso Nacional, informou não haver critério de divisão das presidências e relatorias entre os partidos ou blocos partidários e que a seleção desses cargos era fruto de acordo que por vezes visava atender solicitações feitas pelos presidentes das Casas legislativas, por outras tinha a participação do Poder Executivo por meio do líder do governo no Congresso Nacional. Chamou a atenção o controle ser da atribuição da liderança do governo e de o Poder Executivo ter influência nas indicações. Esse aspecto aponta para a delegação legislativa ao Poder Executivo nos temas tratados por MPV, mas também ao contexto de coalizão versus oposição em que a coalizão é escolhida para tratar dos temas mais importantes para o governo e à oposição é negada a participação proporcional nos cargos de presidência e relatoria.

Nos casos em que o parecer é proferido em Plenário, o PCD exerce a competência para indicar o relator. Segundo o entendimento do entrevistado 1, nesses casos:

O Plenário passa a ser uma comissão. Apesar desse critério, pode-se dividir a escolha do relator em duas situações: a de matérias de grande repercussão de interesse do presidente e da maioria dos líderes, onde a escolha do relator se faz no alinhamento da orientação do parecer entre esses atores; e naquelas matérias de pautas temáticas que, ainda que o presidente escolhesse o relator, ela o fazia seguindo a indicação daquele grupo de interesse. Destaca-se nesse segundo aspecto matérias da pauta das mulheres, criança e adolescentes e animal.

Essas situações se assemelham às encontradas nos colegiados anteriormente analisados, em que nas pautas de pouco acirramento político e temáticas o presidente procurava atender às solicitações dos interessados mesmo que isso implicasse risco de perda distributivista. Nos temas de grande repercussão, a preocupação com o viés do parecer era maior e a escolha visava atender ao alinhamento político majoritário, em atendimento à coalizão e ao legislador mediano no Plenário.

E a seleção dos projetos que seriam pautados? O entrevistado 2, que atuou na CFT, descreveu o processo na comissão da seguinte forma:

A assessoria selecionava os projetos de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo presidente e passava para mim. Eu fazia um filtro e levava para o presidente, que escolhia os projetos que deveriam ser pautados, levando em conta os pedidos políticos a ele feitos. Geralmente o presidente priorizava os projetos que tinham parecer convergente com a análise feita pela consultoria (Conof). Em alguns casos, eu mesma escolhia quais projetos entrariam na pauta, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo presidente.

Não havia reunião prévia com os representantes dos partidos para decisão da pauta e, quando questionado se o presidente tinha informações sobre como os partidos iriam se posicionar, o entrevistado 2 respondeu:

Em alguns casos ele tinha informações concretas, sim. Na maioria das vezes, nós trabalhávamos com suposições. De acordo com o cenário político, o sentido dos pareceres, os(as) autores(as) e relatores(as), conseguíamos antecipar as movimentações dos partidos em torno de muitos temas.

Nas comissões monotemáticas não há projetos a pautar, senão o único projeto objeto da delegação do Plenário para que emitam parecer (além de requerimentos e outras matérias sobre a mesa). No Plenário, a elaboração da pauta é competência de seu presidente. Segundo o entrevistado 1:

Evidentemente que, para harmonização das relações praticadas no Plenário, as matérias a serem incluídas devem atender a diferentes correntes políticas existentes na Casa. Em muitos casos, o presidente exerce esse papel de ouvir os líderes sobre a inclusão de determinada matéria e, em havendo consenso, a matéria é incluída, pois há uma grande possibilidade de a matéria ser aprovada. Em outras situações, o presidente prioriza as pautas econômicas ou aquelas que julga importantes para aquele momento, mas deixando aberto para em situações posteriores incluir matérias de interesses individuais ou coletivos dos parlamentares.

Os relatos mostram que, tanto na CFT, como no Plenário, o poder de construção da pauta era concentrado nas mãos de seu presidente, sendo os partidos órgãos consultivos para antecipar como o colegiado iria receber a proposta. Não havia deliberação no colégio de líderes, porém a consulta aos partidos reflete a influência que esses exercem sobre a decisão do presidente do colegiado, sendo o fator partidário considerado na hora de pautar determinada matéria.

Como forma de complementar esses relatos, os dados coletados da 55ª legislatura foram analisados com a mesma metodologia usada por Santos (2018) e seu estudo sobre o viés de relatoria em algumas comissões permanentes durante a 54ª legislatura. O que a autora chamou de viés é a diferença, em pontos percentuais (p.p.), entre a proporção de matérias relatadas por determinado partido e a ocupação relativa de sua bancada no colegiado. Nos resultados encontrados não foram computadas todas as relatorias distribuídas, mas apenas daqueles projetos que foram efetivamente deliberados pelo respectivo colegiado, o que inclui no cálculo um outro viés, o de escolha dos projetos a pautar, também atribuição do presidente. Esse viés a mais, contudo, não prejudica a análise, visto que a construção da pauta também está

sendo analisada sob o ponto de vista partidário. A seleção da amostra usada é detalhada na subseção 5.3.

No caso das comissões especiais e mistas, como a seleção das presidências não segue critério regimental e tradicionalmente a escolha é dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, respectivamente, optou-se por incluir a seleção dos presidentes no cálculo do viés. Para esses colegiados, o termo viés de pauta perde sentido, pois são colegiados com pauta única. Foram considerados somente os colegiados que chegaram a deliberar sobre a matéria analisada, e, para as comissões especiais, apenas aquelas que tiveram atribuição de substituir a CFT em sua análise.

Voltando ao cálculo dos vieses, o Quadro 5 sintetiza o sentido dos vieses encontrados, para cada colegiado, por sessão legislativa (2015 a 2018), para as dez maiores representações partidárias na Câmara dos Deputados, o que representa cerca de 78% do total de parlamentares. As tabelas com os valores e resultados detalhados são disponibilizadas no Apêndice E. No Quadro 5, o sinal de positivo “+” significa que o partido relatou/presidiu matérias/colegiados em proporção superior à sua participação no colegiado e o sinal negativo “-” significa que o partido relatou/presidiu matérias/colegiados em proporção inferior à sua participação.

Quadro 5 – Sentido dos vieses encontrados dos 10 maiores partidos por exercício

	CFT				C. ESP.				C. MISTA				PLENÁRIO			
	15	16	17	18	15	16	17	18	15	16	17	18	15	16	17	18
PMDB/MDB	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	-	+	-
PT	+	-	+	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	+	-
PSDB	-	+	+	+	-	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-
PP	-	-	-	+	+	-	+	-	-	-	+	+	-	+	-	+
PR/PL	+	-	+	-	+	+	+	-	-	-	-	+	-	-	-	-
PSD	+	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-	+	-	+	-	+
PSB	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
DEM	-	-	-	+	-	+	-	+	-	-	+	-	+	+	+	+
PRB/Republicanos	+	-	+	-	-	+	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-
PTB	-	+	-	+	-	+	+	-	-	+	-	+	+	+	-	+

Fonte: Elaborado pelo autor.

Recorda-se que no ano de 2015 o PT era o partido da Presidente da República, Dilma Rousseff, e que o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, era do PMDB/MDB, mesmo partido do Presidente da CFT. Os principais partidos de oposição ao governo eram o DEM e o PSDB, sendo que o DEM fez parte do Bloco que elegeu Eduardo Cunha. Em 2016, com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o PMDB/MDB assumiu a Presidência da República com Michel Temer. Um mês depois, o Presidente da Câmara dos Deputados,

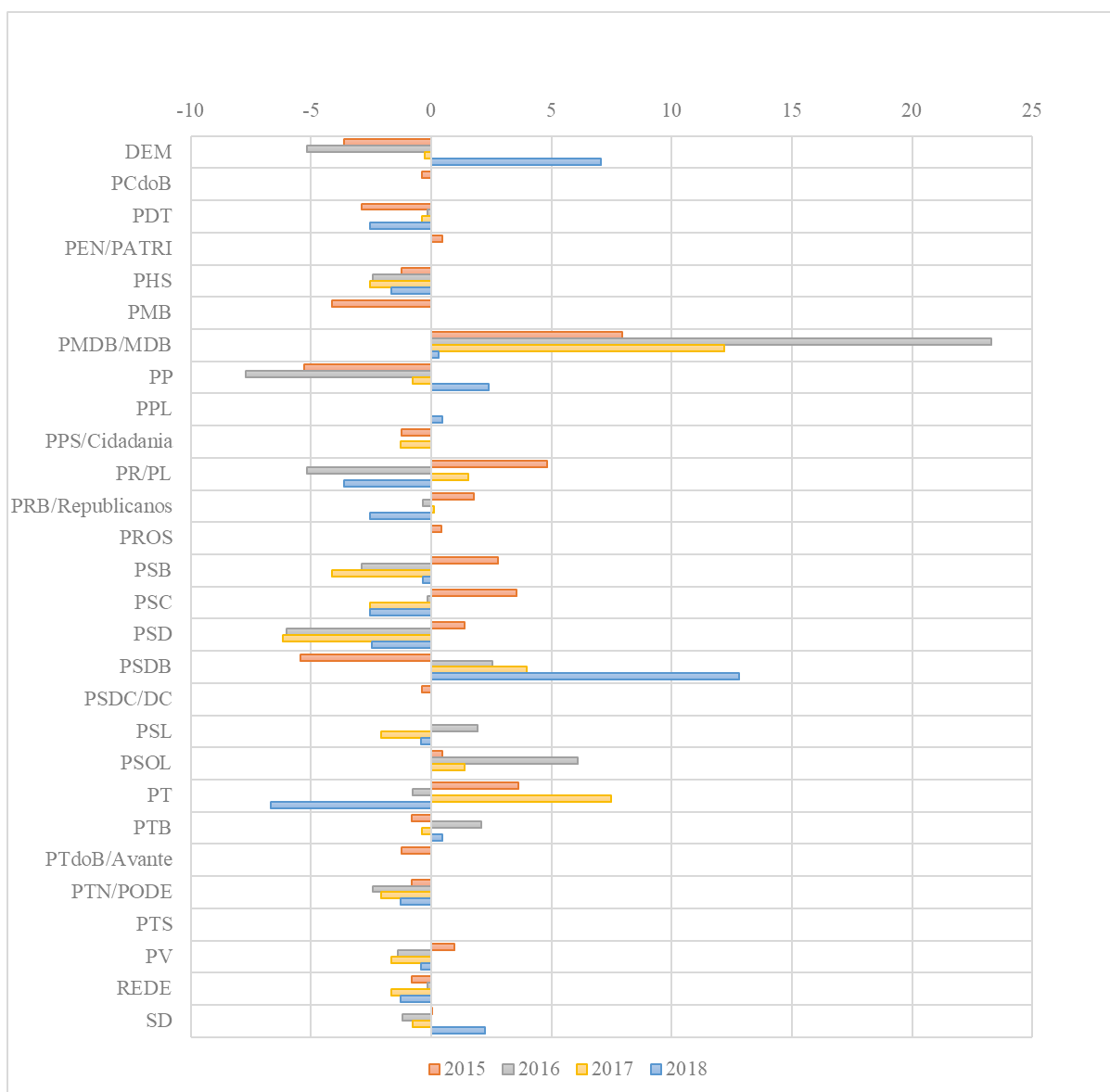
Eduardo Cunha, foi afastado e, em julho do mesmo ano, ele renunciou à presidência, sendo eleito o deputado Rodrigo Maia, do DEM. O PMDB/MDB continuou na presidência da CFT e o PT se tornou o principal partido de oposição junto com o PCdoB e PSOL. Em 2017, a única alteração observada foi na presidência da CFT, com o PP. Em 2018, uma nova coalizão se formou em torno da candidatura do PSDB à Presidência da República, sendo o candidato do PT visto como o principal concorrente. O PP seguiu na presidência da CFT. No Congresso Nacional, a estabilidade foi maior, sendo presidido pelo PMDB/MDB durante toda a legislatura (Senadores Renan Calheiros e Eunício Oliveira). Como visto, a 55ª legislatura não contou com uma coalizão estável, ficando evidente que cada sessão legislativa teve uma situação distinta.

No Quadro 5, é possível observar:

- a) O partido do presidente a quem cabe a indicação normalmente possui viés positivo. Foi assim com o PMDB/MDB na CFT, em 2015 e 2016, e nas comissões mistas, nos quatro anos da legislatura, e com o DEM no Plenário de 2016 a 2018;
- b) Os partidos de oposição ao Poder Executivo nem sempre são preteridos, podendo inclusive apresentar viés positivo. O DEM teve viés positivo no Plenário e o PSDB nas comissões mistas em 2015. O PT teve viés positivo na CFT e em Plenário em 2017;
- c) O partido do chefe do Poder Executivo não garante viés positivo. O PT, em 2015, teve viés negativo nas proposições apreciadas em Plenário, o mesmo ocorreu com o PMDB/MDB em 2016 e 2018; e
- d) No último ano da legislatura já há movimentação em torno de uma possível nova coalizão. O PSDB teve viés positivo na CFT e nas comissões especiais, enquanto o PT não alcançou viés positivo em nenhum dos quatro colegiados estudados.

De forma complementar, os Gráficos de 2 a 5 ilustram a amplitude desses vieses para cada colegiado estudado.

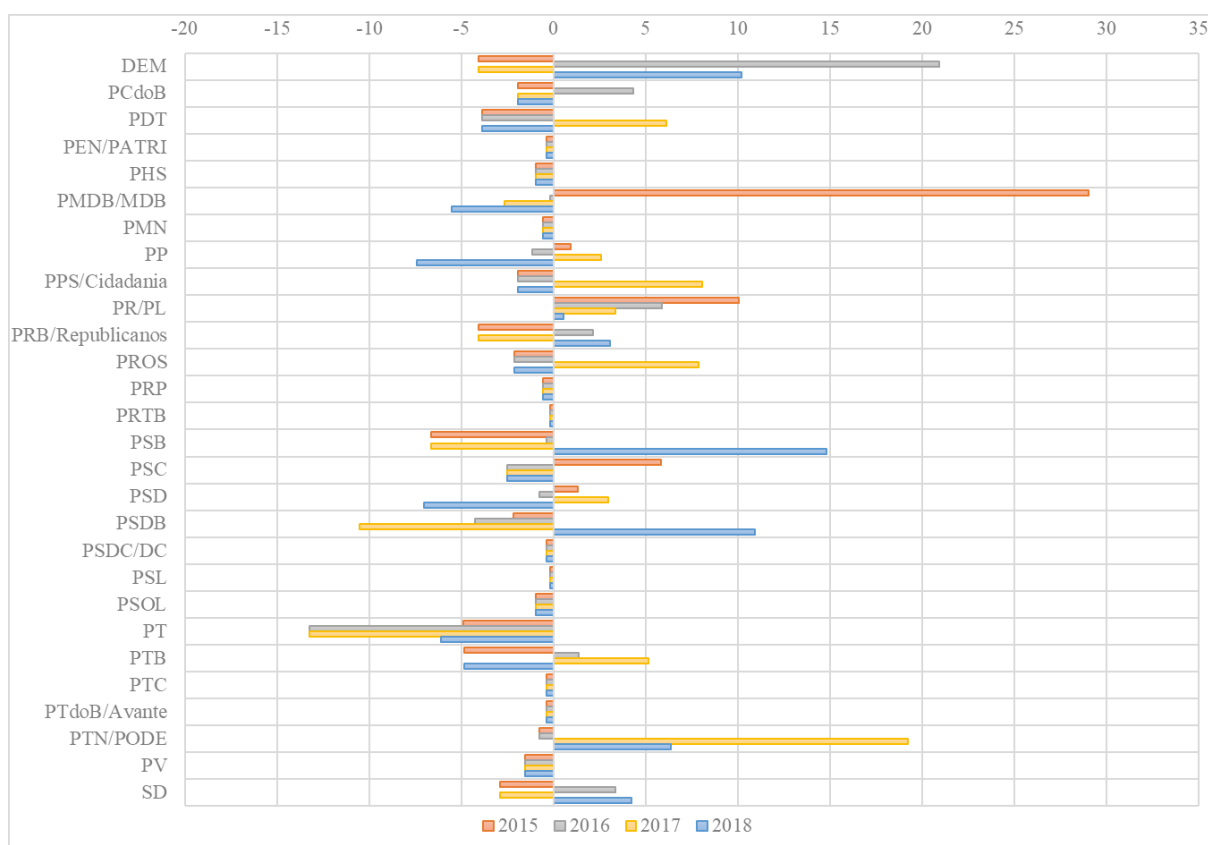
Gráfico 2 – Viés de relatoria na CFT (55ª Legislatura)



Fonte: Elaborado pelo autor.

O Gráfico 2 mostra que o PMDB/MDB foi o partido com o maior viés durante os primeiros três anos da legislatura, tendo presidido a CFT nos dois primeiros anos e sendo o partido do Presidente da República a partir da segunda sessão legislativa. No último ano da legislatura, o PSDB passou a ter o maior viés, já mostrando a força de uma coligação que se estruturava para a disputa presidencial. O PT, que foi o partido da Presidente da República em 2015, teve seu maior viés em 2017, mesmo sendo oposição ao governo de Michel Temer. No último ano da legislatura, o PT teve seu pior viés, provavelmente impulsionado pela disputa presidencial.

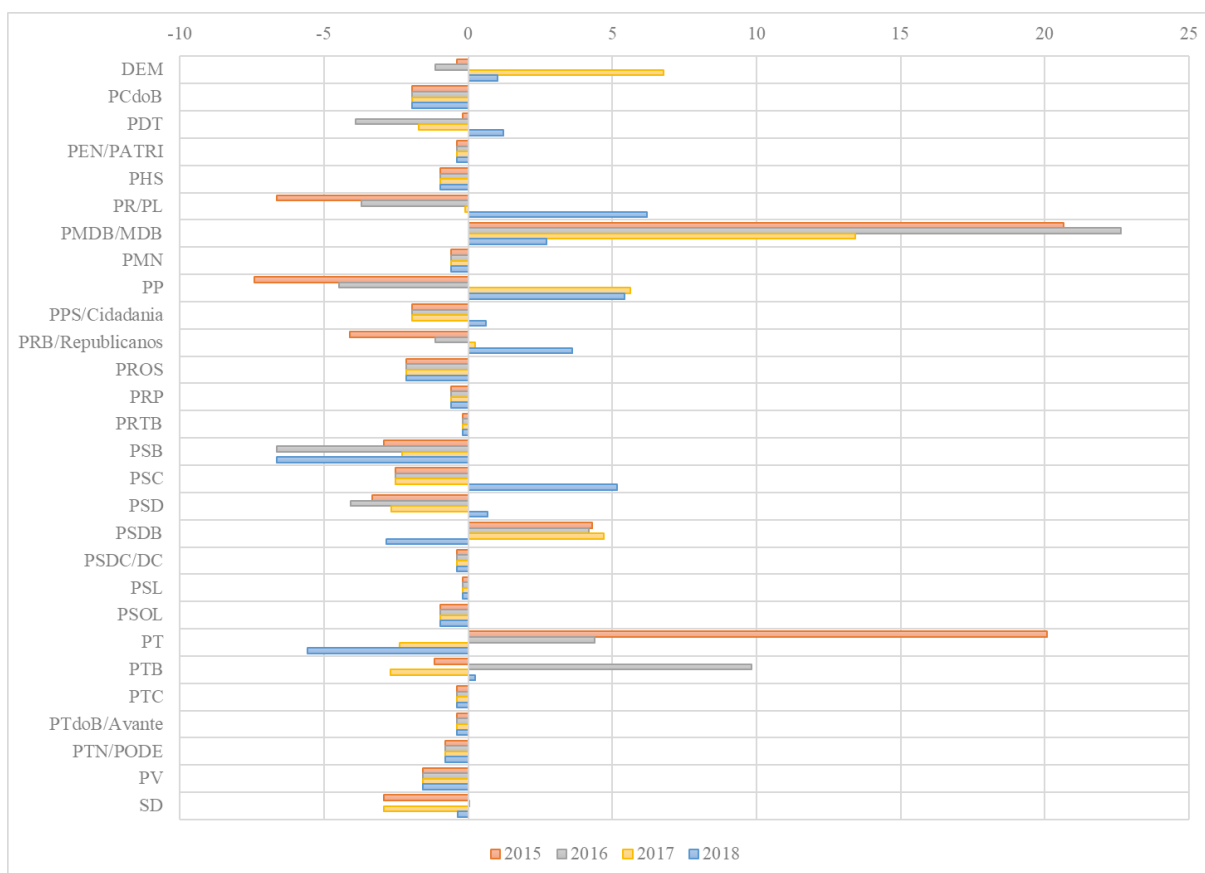
Gráfico 3 – Viés de relatoria nas Comissões Especiais (55ª Legislatura)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas comissões especiais (Gráfico 3), o PMDB/MDB só apresentou viés positivo no primeiro ano da legislatura, quando o PCD era do mesmo partido. O DEM teve viés positivo em 2016 e 2018, sendo o partido do PCD que sucedeu o deputado Eduardo Cunha. O PT teve viés negativo em toda a legislatura, mesmo em 2015, ano em que era o partido da Presidente da República. A recusa em apoiar a candidatura de Eduardo Cunha à presidência da Câmara dos Deputados pode explicar a performance negativa em 2015. O PSDB novamente apresentou viés positivo apenas no ano eleitoral, 2018.

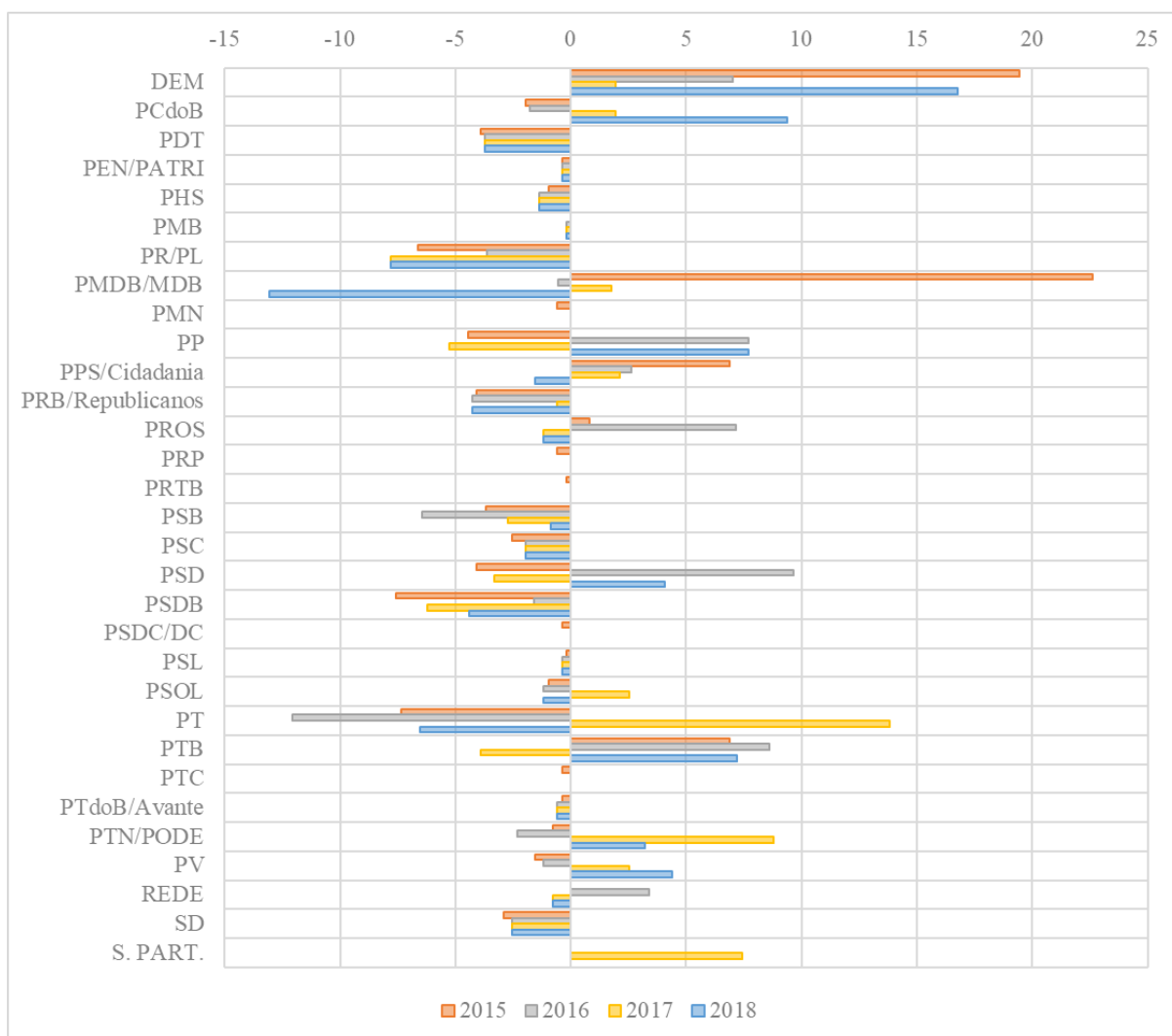
Gráfico 4 – Viés de relatoria nas Comissões Mistas (55ª Legislatura)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas comissões mistas (Gráfico 4), a escolha dos presidentes e relatores é atribuição do Presidente do Congresso Nacional, tendo o PMDB/MDB ocupado o posto por toda a legislatura. Isso é evidenciado no viés positivo que o partido teve nos quatro anos em estudo. O PT, longe da disputa com o PCD, Eduardo Cunha, teve viés positivo em 2015, ano em que ocupava a Presidência da República. O PSDB, em ano eleitoral, teve viés negativo, diferente do observado na CFT e nas comissões especiais. Esse achado pode ser explicado pelo fato de o PMDB/MDB não ter participado da coalizão que o PSDB liderava. O PT seguiu a tendência dos outros aliados e teve viés negativo na última sessão legislativa.

Gráfico 5 – Viés de relatoria no Plenário (55ª Legislatura)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em Plenário (Gráfico 5), o PT teve viés negativo em quase toda a legislatura (exceção foi em 2017), o PMDB/MDB foi favorecido no ano da eleição do Presidente Eduardo Cunha, assim como o DEM, que se aliou a ele no processo de *impeachment* e seguiu positivo quando passou a ocupar a presidência da Casa. O PSDB teve viés negativo em toda a legislatura, mesmo fazendo parte da coalizão liderada por Michael Temer e tendo estruturado uma nova para disputa presidencial, com o apoio do DEM, que presidia a Casa.

Esses resultados apontam para direções distintas e mostram não ser possível interpretar os resultados apenas pela lógica da coalizão. O racional desenvolvido por Santos e Almeida (2005) para a seleção de relatores pode acrescentar elementos que ajudam a explicar esses achados. Segundo os autores, se o legislador mediano na comissão e o Executivo estão alinhados, então este revela toda a sua informação, logo a função informativa do relator perde sua relevância, assim como a necessidade de indicação de um membro da coalizão (partidos



opositores podem ter viés positivo). Quando o mediano não está alinhado com o Executivo, mas o presidente da comissão está, será escolhido um relator com o mesmo viés do Executivo, que poderá fazer uso estratégico da informação. A decisão do mediano, nesse caso, não é totalmente informada (explica os vieses positivos dos partidos da coalizão). Por fim, somente na hipótese de o presidente da comissão não ser alinhado com o Executivo é que será designado um relator com viés oposto ao seu, com fortes incentivos para coletar e divulgar informação que o contradiga (o que pode explicar o viés positivo em Plenário do DEM em 2015 e do PT em 2017).

Santos e Almeida (2005) desenvolveram e testaram o racional acima para explicar o comportamento das comissões nos projetos de autoria do Poder Executivo, porém não há por que não o extrapolar para qualquer projeto de interesse do Poder Executivo, seja pela sua aprovação, seja pelo seu arquivamento. Embora não seja escopo desse trabalho testar as hipóteses feitas pelos autores, os dados relatados pelos entrevistados, conjugados com os vieses encontrados na designação das relatorias por agremiação partidária não parecem suficientes para rejeitar a hipótese feita. Não há regimentalmente garantia de proporcionalidade na designação dos relatores, como há na distribuição das presidências das comissões permanentes, tampouco os dados mostram que essa proporcionalidade existe na prática. Entretanto, os incentivos a beneficiar um partido em detrimento de outro estão parcialmente relacionados à relação entre coalizão e oposição, coalizão essa formada em torno dos partidos. Mesmo que isso decorra da preocupação primeira com o viés do relatório que será apresentado, o aspecto partidário parece parte do processo de seleção. O Quadro 6 sintetiza as conclusões encontradas.

Quadro 6 – Síntese das conclusões do teste da inferência preditiva 2

<b>Análise das Escolhas</b>	<b>Colegiado</b>	<b>Motivação</b>	<b>Conclusão do teste da Consequência Preditiva</b>
Presidência	CFT	Partidária	Não Refutada
	Comissão Especial	Informacional/Partidária	Não Refutada
	Comissão Mista MPV		
	Plenário		
Relatoria	CFT	Informacional/Partidária	Não Refutada
	Comissão Especial		
	Comissão Mista MPV		
	Plenário		
Pauta	CFT	Informacional/Partidária	Não Refutada
	Comissão Especial		
	Comissão Mista MPV		
	Plenário		

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 5.3 A CONOF COMO AGENTE INFORMACIONAL

Como já explorado nas seções anteriores, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof) possui papel singular na produção de informação acerca do impacto orçamentário e financeiro das proposições que tramitam pela Câmara dos Deputados. A publicação de seus informativos no processado das proposições que tramitam pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e das Notas Técnicas das medidas provisórias (MPV) expõe suas opiniões e servem de contraponto às recomendações dos relatores. A hipótese posta é se a participação da Conof como agente informacional (ou da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado, quando o relator é um senador) aumenta a qualidade da informação. Se isso é verdade, infere-se então que, nos colegiados onde há publicação da opinião da consultoria, os pareceres são mais informativos, o que alimenta o debate acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira nesses colegiados.

O Entrevistado 3 relatou o processo de implantação da Norma Interna (NI) da CFT nº 1, de 2015 (BRASIL, 2015a), que impôs à comissão a necessidade de publicação do informativo da consultoria sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira no processado da matéria. O relato detalha a adaptação das rotinas e sistemas para atender à nova demanda com a mesma força de trabalho:

Logo após a edição da NI 1/2015-CFT, de imediato a Conof adaptou suas rotinas e o Sisconof para atender a nova demanda com a mesma força de trabalho. Isso foi possível com racionalização de processos e com informatização. Para racionalizar o volume de trabalho e possibilitar a adaptação do Sisconof, sem perda de qualidade da análise, foram concebidos formulários específicos e simplificados que permitissem aos Consultores o rápido preenchimento, ao mesmo tempo que a informação pretendida pela NI 1/2015-CFT fosse prestada com precisão, simplicidade e sem maiores atritos com parlamentares e respectivas assessorias.

Quanto ao procedimento adotado, o entrevistado informou:

A análise para atender a NI 1/2015 surge com Solicitação de Trabalho da Secretaria da CFT feita no Sisconof, logo após o relator apresentar seu relatório, motivo pelo qual o exame e o formulário da Conof abrangem a proposição principal, as pensas, emendas e substitutivos.

O entrevistado 2 confirmou a informação: “solicitávamos para cada proposição, logo que recebíamos o parecer, pois a análise levava em conta o parecer oferecido à matéria”. Esse

é um ponto relevante da sistemática adotada pela CFT, a informação da Conof recebida pelo colegiado refletia a opinião sobre o texto do relator que seria submetido à apreciação.

Sobre a receptividade à NI, o entrevistado 3 disse não ter observado resistência de parlamentares ou de quaisquer outros interessados. “Ao contrário, percebemos que o formulário anexado ao processado pela Secretaria da CFT passou a servir de suporte à análise dos diversos interessados na matéria objeto das proposições”. O entrevistado 2 corrobora com essa impressão:

Não houve muita resistência, pois o colegiado já estava relativamente adaptado à norma. O presidente recebeu bem a informação de que era importante que os projetos pautados tivessem informativo da Conof. Ele buscava evitar pautar projetos que não tivessem o informativo, ou aqueles que tinham pareceres divergentes em relação à análise feita pela consultoria. Procurava se assegurar de que as proposições com parecer pela adequação/compatibilidade/não implicação de fato se encontravam naquela situação, antes de pautá-las. Não podemos, contudo, desconsiderar que o fator político algumas vezes acabava se sobrepondo às normas.

Inclusive, o entrevistado destacou: “em poucos casos, em razão de interesses políticos e/ou urgência, projetos foram pautados sem a manifestação da consultoria”. Entretanto, o entrevistado não se recordou de solicitação para que o informativo da Conof não fosse publicado na ficha de tramitação. O relato do entrevistado 3 vai no mesmo sentido:

Não tenho conhecimento de que algum Consultor ou que a Conof tenha recebido demanda ostensiva para apresentar posicionamento (da Conof ou do Consultor) com determinado viés; ou não o divulgasse; ou tivesse havido a dispensa pelo relator. O que existe e está registrado em muitas Solicitações de Trabalho no Sisconof é o relator solicitando minuta de seu relatório pela adequação orçamentária e financeira, mesmo quando a matéria contrariava toda a legislação aplicável a esse tipo de exame.

A Conof não fazia controle de aderência entre os informativos e relatórios apresentados. O entrevistado ressalta que os posicionamentos da consultoria estão registrados no Sisconof, por meio de notas técnicas ou formulários específicos. Ressalta que, “do ponto de vista regimental, a Conof funciona como órgão de consultoria e assessoramento em matéria orçamentária e financeira e não como órgão de controle do processo legislativo orçamentário”. Tampouco a secretaria da CFT fazia esse acompanhamento, disse o entrevistado 2.

Quanto ao exame de adequação das medidas provisórias, o servidor da Conof entrevistado o separa em dois momentos distintos.

O primeiro refere-se à nota técnica (e não formulário) exigida pelo art. 19 da Resolução 1/2002-CN, que deve ser confeccionada e encaminhada ao relator no prazo de 5 dias após a publicação da MP. Nesse caso, a própria Conof abre Solicitação de Trabalho em nome da Secretaria do Congresso Nacional e envia a nota assinada pelo Consultor àquela Secretaria e ao relator da matéria, se já houver designação, fisicamente e por meio digital no Sisconof.

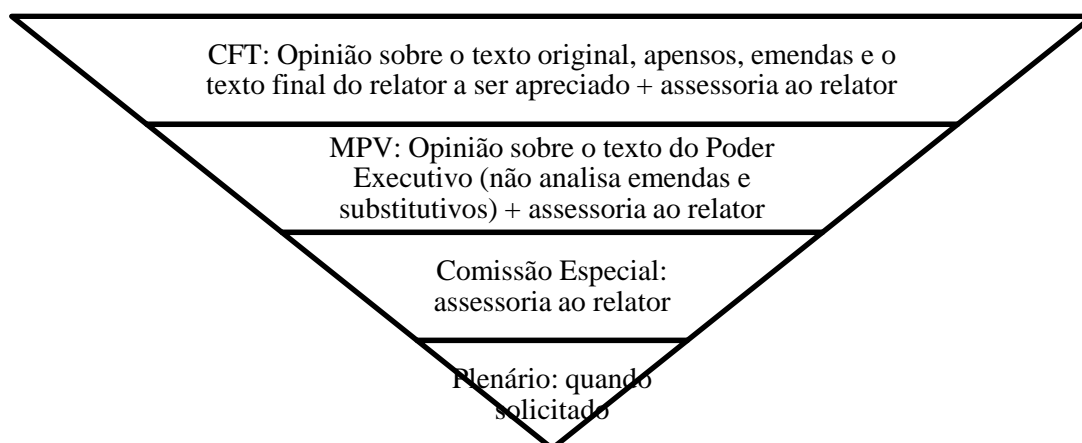
O segundo momento de participação da Conof no exame de adequação de MPV, cujo procedimento é idêntico nas comissões especiais, ocorre quando a Secretaria de Comissões Temporárias faz Solicitação de Trabalho à Diretoria da Conof para que Consultor de Orçamento seja designado para acompanhar os trabalhos da respectiva comissão. Assim, o consultor designado oferecerá a análise de adequação ao relator da matéria no momento de apresentação do relatório no âmbito da comissão especial e depois no Plenário.

Destaca o entrevistado 3 que, 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. Ressaltou também que,

quando existe decisão política para aprovar determinada matéria no âmbito de comissões ou do Plenário, basta o relator propor o voto pela “adequação” (mesmo que não exista) que o projeto é aprovado e, na maioria dos casos, sancionado. São relativamente poucos os questionamentos judiciais envolvendo a matéria.

Observa-se na participação da Conof na CFT, nas comissões mistas e especiais e no Plenário uma gradação onde na CFT há um ponto máximo de informação do consultor para o colegiado. Nas comissões mistas que emitem parecer sobre as MPV a opinião da consultoria é registrada em Nota Técnica e tem como objeto o texto original da MPV, quando é rara sua aprovação na forma apresentada pelo Poder Executivo. A título de exemplo, das 146 MPVs aprovadas por comissão mista durante a 55ª legislatura (excluídas as que abrem crédito extraordinário), apenas 13 (8,9%) foram aprovadas na forma enviada pelo Poder Executivo. Também nas comissões que analisam MPV há a participação da consultoria para assessorar o relator e apresentar a ele a opinião técnica. Nas comissões especiais há apenas esse segundo momento e no Plenário não há procedimento estabelecido e a participação da consultoria só ocorre sob demanda política. Pode-se ilustrar essa gradação conforme a Figura 9:

Figura 9 – Gradação da participação da Conof nos colegiados



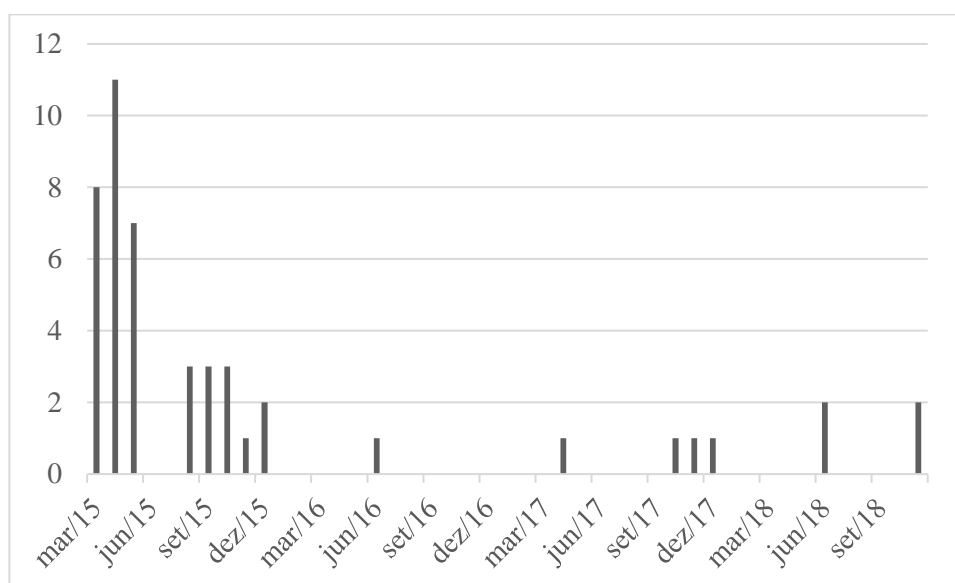
Fonte: Elaborada pelo autor.

Além da CFT e das comissões mistas que analisam as MPV, o entrevistado 3 relatou que a Secretaria da Mulher passou a solicitar ao órgão o exame de todas as proposições de interesse da “bancada feminina”, quando o mesmo tipo de formulário de resposta foi implantado. No entanto, não havia publicação do resultado da análise, dado que o interesse da Secretaria da Mulher à época era mapear as proposições com problemas de adequação e, conforme o caso, adotar providências para tornar compatíveis as matérias escolhidas. Relatou ainda que, para atender à decisão da Presidência da Câmara dos Deputados (PCD), diante dos termos da Emenda Constitucional nº 95 (Novo Regime Fiscal), a SGM também passou a solicitar exame de adequação antes de receber e numerar proposições, devolvendo aos autores aquelas que não atendessem às normas de adequação, principalmente o art. 113 do ADCT (BRASIL, 2020a). Nesse caso, havia a publicação do motivo da devolução da matéria ao autor e não da análise da Conof. A partir desse procedimento da SGM, começaram a surgir muitas demandas dos parlamentares para que a Conof providenciasse a estimativa de custos para as proposições, bem como a respectiva compensação. Entretanto, o procedimento causou resistência de muitos parlamentares e foi objeto de questão de ordem acatada pelo PCD, como descrito na seção 2.

Dito isso, passa-se à procura por evidências documentais que confirmem ou refutem a inferência preditiva feita e, por conseguinte, a hipótese levantada. Dando início pela CFT, foram analisadas 673 proposições apreciadas durante a 55ª legislatura, dessas, apenas 149 foram consideradas adequadas e compatíveis do ponto de vista orçamentário e financeiro, 208 foram consideradas incompatíveis e/ou inadequadas e 316 tiveram parecer pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo

pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária. Das 673 proposições analisadas 47 não foram instruídas com o informativo da Conof, sendo 38 apenas em 2015, ano de implantação da NI nº 1, de 2015. Dessas 38, 11 foram apreciadas em data anterior à publicação da referida NI. Nos anos posteriores, observou-se rara a apreciação de uma proposição pela CFT sem a publicação do informativo da Conof no processado da matéria. Em 2016 apenas uma foi deliberada sem o informativo, em 2017 e 2018, quatro em cada ano. O Gráfico 6 ilustra como a maioria dos casos se concentra no início do exercício de 2015, quando a referida NI ainda estava em processo de implantação.

Gráfico 6 – Número de proposições deliberadas sem publicação do informativo da Conof



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como forma de dar um panorama de como os relatores, Conof e CFT opinaram sobre as matérias que lá tramitaram, foi elaborado o Quadro 7 em que o sinal de “+” corresponde à opinião pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira ou pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou despesa públicas e o sinal de “-” corresponde à opinião pela inadequação ou incompatibilidade orçamentária e financeira, já o termo “n/d” refere-se a “não disponível”. Na última linha, têm-se o total de ocorrências em que a combinação de opiniões se deu. As opiniões sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira ou pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou despesa públicas foram consideradas em conjunto, pois, embora signifiquem coisas distintas, o voto num sentido ou em outro implica na continuidade da tramitação da matéria, motivo pelo qual não se observa muita precisão no uso dos termos pelos parlamentares. Foram 48 casos de divergência entre a Conof e o relator quanto ao voto de adequação/compatibilidade e o de não implicação da matéria com o aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, em

todos a Conof opinou pela não implicação da matéria com o aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, mas o relator deu seu voto pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, sendo seguido pela comissão.

Quadro 7 – Resumo das Opiniões na CFT

Conof	-	-	-	-	+	+	+	+	n/d	n/d
Relator	-	+	+	-	+	-	-	+	+	-
CFT	-	+	-	+	+	-	+	-	+	-
Ocorrências	194	46	3	0	378	2	1	2	40	7

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe mencionar que das 626 proposições que tiveram a publicação do informativo da Conof no processado da matéria, apenas em 52 ocasiões (8,3%) a consultoria e o relator divergiram sobre a possibilidade de a matéria seguir sua tramitação sob o ponto de vista da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, sendo que a opinião do relator foi seguida pelo colegiado em 48 ocasiões (92,3% dos casos de divergência), o que mostra a relevância de sua recomendação, ainda que haja opinião em sentido contrário. Lembra-se que a consultoria não participa do debate, a ela não é franqueada a palavra e é necessário que outros membros do colegiado deem voz a sua opinião durante o debate.

Quanto às comissões mistas com deliberação encerrada na 55ª legislatura, foram analisadas 195 MPVs, dessas 25 abriram crédito extraordinário e foram analisadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), uma comissão permanente do Congresso Nacional, e não serão tratadas nesse item. Outras 22 perderam a eficácia por não terem sido aprovadas até o fim de seu prazo de vigência, uma foi devolvida ao Poder Executivo por não cumprir os pressupostos constitucionais para sua edição e uma foi expressamente revogada por outra MPV, restando 146 proposições que compuseram o presente estudo.

É importante relembrar que a participação da consultoria nas comissões que analisam MPV se materializa por meio de uma Nota Técnica, não por um informativo do tipo formulário, como na CFT, sendo mais descritiva e densa sob o ponto de vista das informações prestadas. Outra diferença é que o autor nem sempre emite um veredito, por vezes apresenta sua análise sem concluir por um lado ou por outro. Nessas ocorrências, sempre que o consultor apontou o descumprimento de alguma norma vigente, sua opinião foi considerada pela inadequação ou incompatibilidade orçamentária e financeira.

Da amostra de 146 elementos verificou-se que em 13 ocorrências o relator abordou a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira no relatório, porém não emitiu voto ao

concluir seu parecer. Dessas apenas em uma o relator era deputado federal, todos os demais o relator era senador e a assessoria feita pela consultoria de orçamento daquela Casa. Em outras 19 ocasiões a consultoria opinou pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, sendo que em todas o relator e o colegiado votaram pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. Válidos aqui os mesmos comentários feitos à CFT a respeito das consequências dos votos divergentes de não implicação e de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, passa-se a considerar divergências apenas as diferenças entre as opiniões de adequação e compatibilidade ou de não implicação e as de inadequação ou incompatibilidade orçamentária e financeira.

Em 51 ocasiões (34,9%) a consultoria (da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal) opinou pela incompatibilidade ou inadequação orçamentária ou financeira do texto proposto pelo Poder Executivo, em quatro dessas ocasiões o relator (senador) deixou de emitir seu voto sobre essa preliminar, em todos os demais (47 elementos) o voto foi pela adequação orçamentária e financeira ou pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou despesa públicas, 25 desses relatores eram deputados e 22 senadores, o que mostra equilíbrio e independência dessa variável no contexto analisado. Em todas essas 47 ocasiões o colegiado aprovou o parecer na forma proposta pelo relator, na CFT esse percentual foi de 92,3%.

Em termos relativos, o número de pareceres com opiniões divergentes da consultoria representa uma elevação em relação ao observado na CFT (de 8,3% para 32,2%), o que pode ser considerada uma primeira evidência de uma maior especialização e atenção às normas pela CFT, se comparado às comissões mistas que analisaram as MPVs. O Quadro 8 resume os resultados obtidos, os sinais representam o mesmo que no Quadro 7 e o termo “n/d” refere-se a “não disponível”, usado quando o relator não emitiu voto sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Quadro 8 – Resumo das Opiniões nas Comissões Mistas de Medidas Provisórias

Consultoria	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-
Relator	+	+	-	-	n/d	-	-	+	+	n/d
Comissão	+	-	+	-	n/d	-	+	-	+	n/d
Ocorrências	86	0	0	0	9	0	0	0	47	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

Visto as comissões mistas que analisaram as medidas provisórias durante a 55ª legislatura, passa-se aos dados analisados acerca das comissões especiais (exceto as que analisaram PEC). Foram criadas 59 comissões nessas condições, sendo que uma não chegou a



ser instalada, 23 não deliberaram e 4 tiveram o parecer proferido em Plenário. Das 31 restantes, cinco não tiveram a CFT no despacho que as criou, logo essas não emitiram opinião sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. Restaram 26 proposições, das quais 19 tiveram parecer pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e sete pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição de receita ou despesa públicas. Em uma dessas ocasiões o colegiado concluiu pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira enquanto o relator votou pela não implicação da matéria com o aumento ou diminuição da receita ou despesa públicas, nos demais a sugestão do relator foi acatada.

Como nas comissões especiais não há divulgação de Nota Técnica ou informativo da consultoria acerca do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, não há possibilidade de analisar os pontos de divergências e convergências de opinião entre o relator e a consultoria.

Por último, os dados referentes às matérias que receberam parecer em Plenário pela CFT ou pela comissão especial em cujo despacho que a criou conste a CFT para análise de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. Durante a 55ª legislatura, o Plenário da Câmara dos Deputados analisou 460 proposições, entre projetos de decreto legislativo, projetos de resolução, projetos de lei e projetos de lei complementar. Não constaram da amostra as propostas de emenda à Constituição por estas receberam parecer em comissão especial e não serem objeto de despacho à CFT. Das 460 propostas analisadas, 182 receberam parecer nas comissões, 6 não tiveram os pareceres encontrados em suas fichas de tramitação e 158 não foram despachados à CFT ou à comissão especial com atribuição para se pronunciar acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. Restaram 114 proposições, sendo que em sete o parecer em Plenário tratou apenas das emendas apresentadas em Plenário (sem a apresentação subemenda substitutiva global) e em quatro o parecer em Plenário tratou das emendas do Senado Federal em seu papel de casa revisora (sem a apresentação de substitutivo<sup>4</sup>). Nesses casos, como explicado na seção 4, a deliberação ocorre para cada grupo de emendas conforme o sentido do parecer, ressalvados os destaques, assim, achou-se por bem tratá-los de forma apartada, de sorte que restaram 103 proposições a serem analisadas nesse momento.

Da amostra de 103 elementos, em sete o voto do relator sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira não foi identificado ou não estava disponível na ficha de tramitação da matéria, em 14 o voto foi pela não implicação da matéria em aumento ou

---

<sup>4</sup> Embora o RICD diga que o substitutivo do Senado será tratado como grupo de emendas, considerou-se uma só proposição sempre que o relator assim o tratou, emitindo um só parecer sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira a todo o substitutivo, de forma global.

diminuição de receita ou despesa públicas e em 82 ocasiões o voto foi pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, sendo todos acatados pelo Plenário. Cabem aqui os mesmos comentários postos quando foram analisadas as comissões especiais acerca da ausência da publicação da opinião da consultoria da casa sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da proposta.

Feitas essas considerações, passa-se a análise das justificativas apresentadas pelos relatores ao emitir seu parecer como elemento comum de comparação entre os diversos colegiados analisados. Para isso, foi usada a categorização descrita na subseção 4.2.2 que sintetiza os argumentos utilizados pelos relatores para recomendar a tramitação ou o arquivamento da proposta sob o ponto de vista da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Para o presente trabalho, considerou-se opinião em acordo com as normas em vigor aquelas cujo argumento utilizado foi a proposição não apresentar impacto fiscal, ou terem esses compensados ou previstos na programação orçamentária ou ainda incompatível e/ou inadequada por infringirem alguma norma em vigor, os demais foram considerados em desacordo com as normas pelos motivos a seguir:

- a) **Proposta autorizativa ou condicionada:** a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe normas para criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa. As Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) têm considerado que as proposições que direta ou indiretamente importem **ou autorizem** diminuição de receita ou aumento de despesa da União deverão ser acompanhadas de sua estimativa, memória de cálculo e medida de compensação, esse texto constou nos referidos diplomas para todos os quatro exercícios da 55ª legislatura<sup>5</sup>. Ademais, a Súmula nº 1, de 2008, da CFT (BRASIL, 2020r) considera “incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que deixa de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, bem como sua respectiva compensação”. Tampouco encontra respaldo legal condicionar a eficácia da proposta a um momento futuro, uma vez que a demonstração da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira é condição para aprovação legislativa. De igual sorte, a remissão a exercício futuro, segundo norma interna da CFT, de 1996,

---

<sup>5</sup> LDO 2015: Lei nº 13.080/2015, art. 108; LDO 2016: Lei nº 13.242/2015, art. 113; LDO 2017: Lei nº 13.408/2016, art. 117; LDO 2018: Lei nº 13.473/2017, art. 112 (BRASIL, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h).

a previsão de vigência em exercício futuro de norma que conceda ou amplie incentivo, isenção ou benefício de natureza tributária ou financeira não sana eventual incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira da proposição em exame. (BRASIL, 2020q).

O mesmo ocorre para a geração de despesa em que a LRF (BRASIL, 2020c) solicita a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, sendo inócua a postergação da vigência da nova despesa, uma vez que a estimativa tem como ponto inicial o exercício em que a despesa deva entrar em vigor e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, a despesa não será executada antes da implementação das medidas de compensação. As LDO que vigoraram durante a 55ª legislatura (BRASIL, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h), no mesmo dispositivo citado, exigiram que, tanto a diminuição de receita quanto o aumento de despesa, fossem acompanhados de sua estimativa para o exercício em que entrarem em vigor e nos dois seguintes. Inócuo, portanto, postergar a vigência ou delegar a análise a momento futuro;

- b) **Mérito ou tese jurídica afasta a necessidade de observação das normas de direito financeiro:** quando não há previsão legal que autorize a não observação das normas de direito financeiro;
- c) **Impacto fiscal não mensurável ou insignificante:** infringe a LRF ao não conseguir apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e, quando o considera irrelevante, não demonstra que atende aos termos dispostos pela LDO, conforme ressalva prevista no §3º do art. 16 da LRF (BRASIL, 2020c);
- d) **Medida será compensada pelo impulso econômico e social que elevará a geração de renda, emprego e a arrecadação:** quando o relator recorre a compensações indiretas não previstas no corpo da proposta e sem apresentar estimativa de seu impacto.

O voto não justificado, embora não seja uma afronta às normas vigentes, é quando o relator se abstém de discorrer sobre os motivos que o levou àquela recomendação. Do ponto de vista informacional é o que menos acrescenta ao debate e atende apenas a ato formal necessário à análise do mérito. Para corroborar esse entendimento, observou-se na CFT que o relator não justificou o voto em 12 ocasiões e que em dez cabia à CFT, além do exame de adequação, também se manifestar sobre o mérito da proposta. O resultado da categorização para a amostra considerada pode ser observado na Tabela 1 segregado por colegiado. Vale ressaltar que, mesmo para aqueles relatórios que não concluíram por um voto de adequação (quatro elementos

nas comissões mistas que analisaram MPV), foi possível categorizá-los pela argumentação constante no relatório. Nos pareceres de Plenário, em nove ocasiões o voto sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira não foi proferido de forma apartada do voto de mérito, quando o relator simplesmente se referiu como sendo “pela aprovação”, mas sem justificá-lo. Esses casos foram considerados como votos não justificados também. Outras nove proposições apreciadas em Plenário não tinham o *link* disponível para o relatório na ficha de tramitação, o que impediu classificá-los e foram excluídos da amostra, restando 94 proposições classificadas naquele colegiado.

Tabela 1 – Categorização dos relatórios apreciados por colegiado

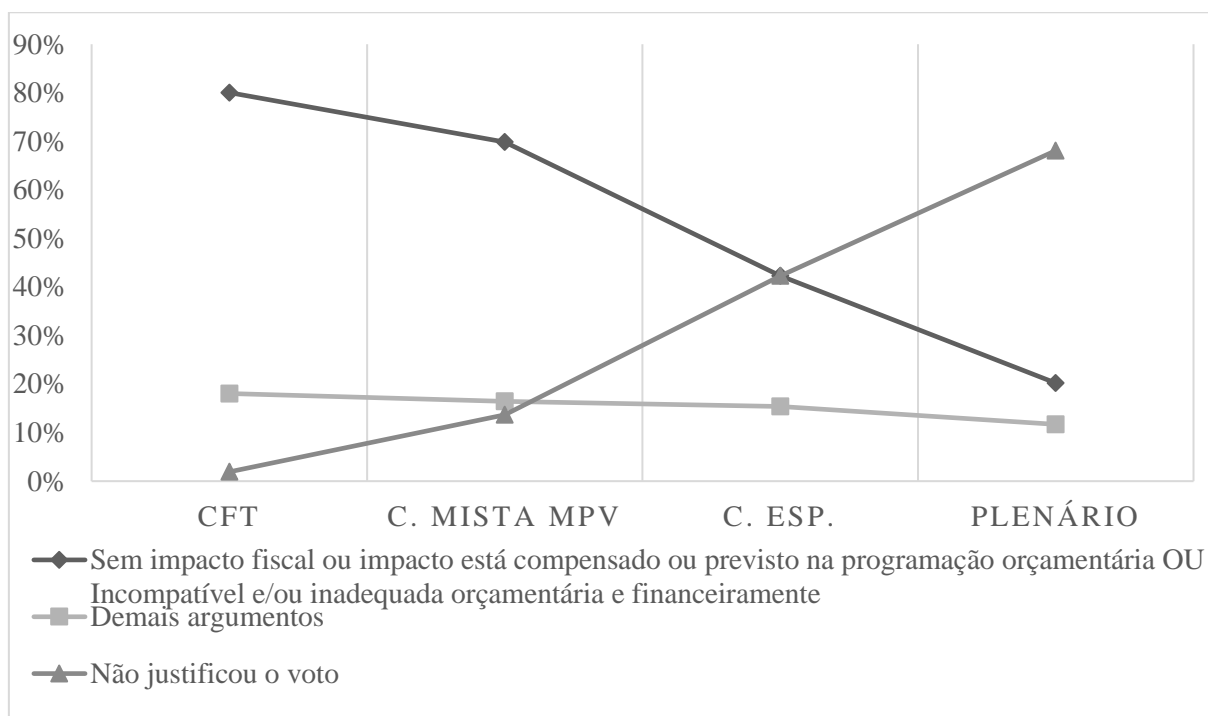
Categorias	CFT		C. Mista		C. Esp.		Plenário	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
Sem impacto fiscal ou impacto está compensado ou previsto na programação orçamentária	304	48,6	101	69,2	11	42,3	19	20,2
Incompatível e/ou inadequada orçamentária e financeiramente	197	31,5	1	0,7	0	0,0	0	0,0
Autorizativa ou condicionada	67	10,7	15	10,3	2	7,7	4	4,3
Mérito ou tese jurídica afasta a necessidade de observação das normas de direito financeiro	24	3,8	3	2,0	1	3,8	4	4,3
Impacto fiscal não mensurável ou insignificante	18	2,9	6	4,1	0	0,0	2	2,1
Não justificou o voto	12	1,9	20	13,7	11	42,3	64	68,1
Medida será compensada pelo impulso econômico e social que elevará a geração de renda, emprego e a arrecadação	4	0,6	0	0,0	1	3,8	1	1,1
<b>Total Geral</b>	<b>626</b>	<b>100,0</b>	<b>146</b>	<b>100,0</b>	<b>26</b>	<b>100,0</b>	<b>94</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.

A Tabela 1 mostra que, conforme a participação da consultoria de orçamento é menor, ou seja, quanto menos informativa é a participação da Conof, diminui a participação relativa dos relatórios cuja argumentação está em torno de a matéria não ter impacto fiscal ou ter este compensado ou previsto na programação orçamentária ou ainda que infringiram alguma norma e foram considerados incompatíveis e/ou inadequados orçamentária e financeiramente que, somados, representaram 80,1% na CFT e apenas 20,2% no Plenário. Os outros argumentos somados (exceto o voto não justificado) representaram 18% na CFT e 11,8% em Plenário. Essa queda é justificada pelo elevado número de relatórios sem o voto justificado, que aumentou de

1,9% na CFT para 68,1% em Plenário. Em outras palavras, como em Plenário o relator não é demandado a justificar seu voto, intui-se que ele não precisa recorrer a justificativas políticas para o convencimento de seus pares. O Gráfico 7 ilustra o dito acima.

Gráfico 7 – Síntese da categorização das justificativas apresentadas pelos relatores



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por meio das linhas do Gráfico 7 fica evidente que a diferença do perfil das justificativas entre a CFT e as comissões mistas é menos acentuada que entre essas e as comissões especiais ou o Plenário. Como informação adicional é importante destacar as alternativas que o relator possui quando se depara com uma proposição com problemas de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. Ele pode recomendar ao colegiado que declare sua inadequação ou incompatibilidade ou pode tentar sanar a irregularidade, seja por via de emenda de adequação, seja apresentando informações acerca da estimativa do impacto fiscal, se for esse o vício encontrado. Daí, saber o quanto os Relatores fizeram uso desses recursos pode indicar a preocupação dele com o exame de adequação e compatibilidade. O observado no Gráfico 7 vê-se repetido aqui se considerado o total das três alternativas (última linha da Tabela 2), com uma queda acentuada nos percentuais observados na CFT e comissão mista de MPV se comparados aos da comissão especial e Plenário.

Tabela 2 – Recursos utilizados pelos relatores ao detectar vício de adequação

<b>Recursos Disponíveis</b>	<b>CFT</b>	<b>C. Mista</b>	<b>C. Esp.</b>	<b>Plenário</b>
Recomendar a inadequação	31,5%	0,7%	0,0%	0,0%
Emenda de adequação	5,3%	0,7%	11,5%	1,1%
Fonte Externa	2,9%	39,0%	3,8%	1,1%
Ambos: Emenda de adequação e Fonte externa	1,3%	0,7%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>41,0%</b>	<b>41,1%</b>	<b>15,3%</b>	<b>2,2%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.

Uma singularidade nas comissões mistas de MPV do ponto de vista informacional é que, como as MPVs são sempre de autoria do Poder Executivo, todas são instruídas com Exposição de Motivos (EM), documento que justifica a proposta e opina sobre sua adequação orçamentária e financeira. Diferente da justificativa de propostas de autoria parlamentar que são pouco utilizadas como fonte de informação nos relatórios, a EM é citada com frequência nos pareceres sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, o que explica o elevado uso de fonte externa de informação por parte dos relatores nesses colegiados e reforça o entendimento de ser o Poder Executivo o mais bem informado acerca das implicações orçamentárias e financeiras das medidas que propõe.

Recorda-se outra singularidade das comissões mistas, a opinião da consultoria recai somente sobre a proposição inicial, não há publicação de opinião acerca das emendas e demais modificações feitas pelo relator no texto original, em contra partida, como o relator tem acesso à opinião da consultoria antes de finalizar seu texto, é comum a referência a ela, seja para afirmar suas conclusões, seja para contestá-las ou apresentar emenda saneadora ou ainda para apresentar novas informações prestadas pelo Poder Executivo. A Tabela 3 resume essas menções e a postura do relator frente a seu conteúdo. Nota-se, 94 (64,4%) das proposições citaram o documento, o que advoga a favor da tese de que a opinião da consultoria tem relevância política sob o aspecto informacional.

Tabela 3 – Menção às Notas Técnicas de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira nos relatórios apresentados à MPV

<b>Uso das Nota Técnicas nos pareceres apresentados</b>	<b>Número de Proposições</b>	<b>%</b>
Cita Nota Técnica que opina pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira	69	47,3%
Não cita a Nota Técnica	52	35,6%
Cita Nota Técnica e as irregularidades apontadas e as contesta	9	6,2%
Cita Nota Técnica e as irregularidades apontadas, mas não as contesta ou propõe saná-las	6	4,1%
Cita Nota Técnica e as irregularidades apontadas e propõe saná-las*	5	3,4%
Cita Nota Técnica, mas não apresenta as irregularidades apontadas	5	3,4%
<b>Total Geral</b>	<b>146</b>	<b>100,0%</b>

\* Em duas situações foram apresentadas emendas saneadoras, nas demais foram apresentadas informações adicionais.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Por fim, cabe ainda um olhar sobre os dados da CFT e das comissões mistas de MPV quando o relator emite o relatório em situação de divergência de opinião com a consultoria. O olhar sobre esse subconjunto da amostra procura por mudanças no perfil das justificativas encontradas nos relatórios para esses colegiados. Dito de outra forma, procura responder à pergunta: como os relatores reagem à existência de opinião divergente?

A Tabela 4 mostra os resultados onde é possível observar a queda relativa das justificativas de a proposição ser sem impacto fiscal ou o impacto estar compensado ou previsto na programação orçamentária (de 48,6% para 21,2% na CFT e de 69,2% para 56% nas comissões mistas) e o aumento das matérias com justificativa por ela ser autorizativa ou condicionada (de 10,7% para 50% na CFT e de 10,3% para 18% nas comissões mistas), assim como elevação relativa dos casos não justificados (de 1,9% para 3,8% na CFT e de 13,7% para 22% nas comissões mistas). É natural pensar que o argumento utilizado para recomendar a tramitação de uma proposição com uma opinião técnica pelo seu arquivamento seja político, o que é demonstrado pelos resultados.

Tabela 4 – Categorização CFT e C. Mista - MPV com pareceres divergentes

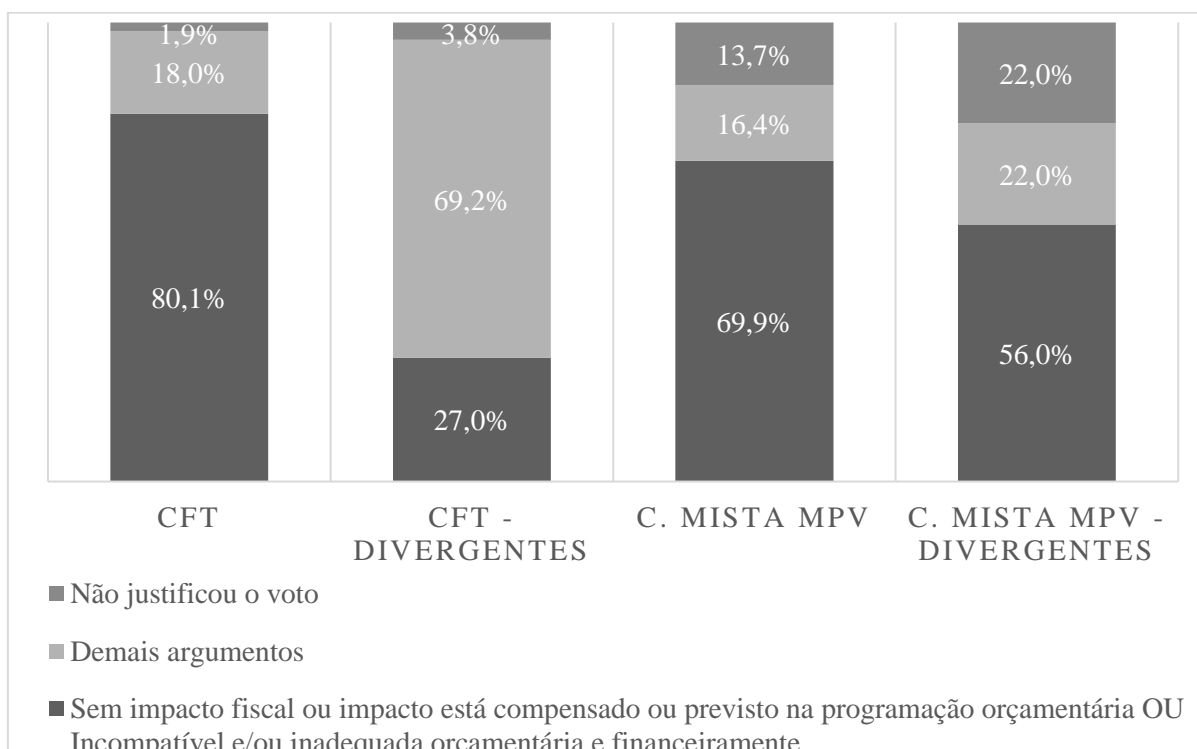
Categorias	CFT		CFT Divergentes		C. Mista		C. Mista Divergentes	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
Sem impacto fiscal ou impacto está compensado ou previsto na programação orçamentária	304	48,6	11	21,2	101	69,2	28	56,0
Incompatível e/ou inadequada orçamentária e financeiramente	197	31,5	3	5,8	1	0,7	0	0,0
Autorizativa ou condicionada	67	10,7	26	50,0	15	10,3	9	18,0
Mérito ou tese jurídica afasta a necessidade de observação das normas de direito financeiro	24	3,8	4	7,7	3	2,0	2	4,0
Impacto fiscal não mensurável ou insignificante	18	2,9	5	9,6	6	4,1	0	0,0
Não justificou o voto	12	1,9	2	3,8	20	13,7	11	22,0
Medida será compensada pelo impulso econômico e social que elevará a geração de renda, emprego e a arrecadação	4	0,6	1	1,9	0	0,0	0	0,0
<b>Total Geral</b>	<b>626</b>	<b>100,0</b>	<b>52</b>	<b>100,0</b>	<b>146</b>	<b>100,0</b>	<b>50</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.

O Gráfico 8 sintetiza esses resultados da mesma forma que o Gráfico 7 ao agregar os pareceres pela inadequação e incompatibilidade com aqueles com a justificativa pela ausência de impacto fiscal ou este ser compensado ou previsto na programação orçamentária, assim como agrega as demais justificativas, deixando os votos não justificados à parte. Ele mostra, de forma mais evidente na CFT e mais atenuada nas comissões mistas, como os parlamentares recorrem a argumentos fora do previsto na legislação ou simplesmente não justificam seus votos para opinar de forma contrária à consultoria.



Gráfico 8 – Síntese comparada dos resultados da CFT e C. Mista de MPV com opiniões divergentes



Fonte: Elaborado pelo autor.

No entanto, há evidência de que para alguns relatores é importante suprir as irregularidades encontradas de acordo com a legislação. O uso no parecer de informações dos órgãos externos responsáveis pela política e de emendas de adequação passa pela necessidade de convencimento de seus pares também sob o ponto de vista técnico, principalmente quando há uma opinião divergente. A Tabela 5 mostra a elevação relativa do uso desses instrumentos na CFT, enquanto para as comissões mistas, há pouca variação, ou seja, não há evidência de uma maior busca por informação e adequação em casos de divergência.

Tabela 5 – Uso de emenda de adequação e fonte externa em casos de divergência de opinião

	CFT	CFT Divergentes	C. Mista	C. Mista Divergentes
Emenda de adequação	5,3%	9,6%	0,7%	2,0%
Fonte externa	2,9%	15,4%	39,0%	38,0%
Ambos: Emenda de adequação e Fonte externa	1,3%	3,8%	0,7%	2,0%
<b>Total</b>	<b>9,5%</b>	<b>28,8%</b>	<b>40,4%</b>	<b>42,0%</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como visto, a Tabela 5 não evidencia para as comissões mistas uma maior busca por informação ou uso de emendas de adequação em situação de divergência de opinião entre relator e consultoria, porém falta ainda verificar como tais relatórios fazem referência às Notas

Técnicas que apontaram irregularidades na adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da proposta.

A Tabela 6 mostra que a participação relativa das proposições que não mencionaram as Notas Técnicas aumentou sensivelmente, de 35,6% para 56%, uma elevação de 20,4 pontos percentuais, um resultado esperado visto que o uso estratégico da informação é maior quando o relator tem preferências em relação ao mérito. Entretanto, 44% fazem menção a ela, por vezes escolhendo trechos que possam fazer o colegiado crer que o consultor está de acordo com seu relatório (10% não citam as irregularidades), outros citam as irregularidades, mas terminam por ignorá-las (6%) e um contingente de 28% enfrenta o problema, seja pela via da contestação (18%) ou pela via da solução (10%).

Tabela 6 – Menção às Notas Técnicas de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira nos relatórios apresentados à MPV em situação de divergência com a consultoria.

<b>Uso das Notas Técnicas nos pareceres apresentados</b>	<b>C. Mista</b>	<b>C. Mista Divergentes</b>
Cita Nota Técnica que opina pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira	47,3%	0,0%
Não cita a Nota Técnica	35,6%	56,0%
Cita Nota Técnica e as irregularidades apontadas e as contesta	6,2%	18,0%
Cita Nota Técnica e as irregularidades apontadas, mas não as contesta ou propõe saná-las	4,1%	6,0%
Cita Nota Técnica e as irregularidades apontadas e propõe saná-las*	3,4%	10,0%
Cita Nota Técnica, mas não apresenta as irregularidades apontadas	3,4%	10,0%
<b>Total Geral</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* Em duas situações foram apresentadas emendas saneadoras, as demais foram apresentadas informações adicionais.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Se forem adicionados aos resultados da Tabela 5 as contestações em que o relator não fez uso de fonte externa ou de emenda de adequação, que foram cinco situações das nove contestações, ou seja, em quatro situações o relator contestou a opinião da consultoria com uso de fonte externa e não podem ser contabilizadas em duplicidade, vê-se que, em 52% dos casos de divergência, as supostas irregularidades apontadas pela consultoria foram enfrentadas pelos relatores frente a 43,8% quando toda a amostra é considerada, uma elevação de 8,2 pontos percentuais, elevação menos acentuada, mas na mesma direção observada na CFT.

Sobre as emendas de Plenário com parecer dado em Plenário, foram 18 no total, sendo que em cinco delas não havia o *link* disponível para o relatório na ficha de tramitação. Das 13 restantes, todos com parecer proferido oralmente, oito não tiveram o voto justificado e cinco

não tiveram o voto sobre a adequação e compatibilidade identificado. Foram também apreciadas as emendas do Senado a quatro proposições (que não concluíram por substitutivo), em duas o parecer foi proferido oralmente, sendo que o voto de adequação não foi identificado em duas ocasiões e em uma não foi justificado, houve ainda um parecer em que a justificativa para o voto foi a ausência de impacto fiscal. Devido a amostra reduzida, ficou prejudicada qualquer análise mais detida sobre os pareceres proferidos a essas emendas.

Ao retomar a inferência preditiva sob o ponto de vista informacional do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira é possível constatar que nos colegiados onde há participação da consultoria como um ator informacional os pareceres são mais fundamentados segundo as normas vigentes, estando num extremo a CFT e em outro o Plenário. Por certo, há outros motivos que justificam o baixo debate sobre as questões de admissibilidade nas matérias votadas em Plenário, como a decisão política acerca do mérito e o tempo exíguo. Observou-se, por exemplo, que 59 pareceres foram proferidos oralmente (62,8% da amostra) e que 49 deles não tiveram seu voto justificado ou identificado, o que representou 76,6% do total de pareceres não justificados. Provavelmente a baixa participação da Conof em Plenário seja consequência e não causa dessas variáveis, o que não desqualifica o achado de que nos colegiados em que a consultoria é um agente informacional os relatórios são mais argumentativos e fomentam o debate, o que confirma a inferência preditiva.

#### 5.4 AUTORIA EXTERNA E DELEGAÇÃO LEGISLATIVA

O que se pretende testar a partir da hipótese enunciada é se há evidência de que nas matérias de autoria externa há delegação legislativa quanto aos aspectos orçamentários e financeiros. Se isso é verdade, então infere-se que o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira nessas situações é um procedimento meramente formal e pouco informativo. No total a CFT deliberou sobre 80 proposições de autoria externa, sendo uma de autoria do Ministério Público da União, onze de autoria do Poder Judiciário e o restante de autoria do Poder Executivo. Dessas 80 proposições, em 13 a Conof opinou pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas, sendo que o relator e o colegiado votaram pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. Tal qual o Quadro 7, o Quadro 9 resume as opiniões acerca das proposições de autoria externa analisadas pela CFT. Houve queda do percentual de proposições consideradas inadequadas ou incompatíveis orçamentária e financeiramente pela CFT, de 32,1%, quando as 626 proposições com o informativo da Conof publicado foram consideradas, para 11,2%, quando desses foram

extraídos somente as proposições de autoria externa. A consultoria e o relator divergiram em 21 ocasiões, ou 26,2% das matérias de autoria externa. Quando as 626 proposições foram consideradas, eram 52 os casos de divergência, o que representava 8,3% da amostra. Nas comissões mistas que analisaram MPV, colegiados que analisam apenas proposições de autoria do Poder Executivo, o percentual de proposições divergentes era de 32,2%. Portanto, como primeiro achado, observou-se queda do percentual de proposições consideradas inadequadas ou incompatíveis e elevação dos casos de divergências entre a consultoria e o relator. Tal qual ocorreu nas comissões mistas que analisaram as MPV, em todos os casos divergentes a comissão seguiu a opinião do relator.

Quadro 9 – Resumo das Opiniões na CFT das propostas de autoria externa

Consultoria	+	+	+	+	-	-	-	-
Relator	+	+	-	-	-	-	+	+
Comissão	+	-	+	-	-	+	-	+
Ocorrências	50	0	0	0	9	0	0	21

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas comissões especiais foram apenas três proposições de autoria externa, sendo todas do Poder Executivo, todas com parecer pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e foram assim aprovadas pelo colegiado. Devido aos poucos elementos na amostra, este colegiado não foi considerado para testar a inferência preditiva.

Em Plenário, das 103 proposições com parecer lá proferidos, 52 foram de autoria externa, dos quais 40 foram de autoria do Poder Executivo, seis do Poder Judiciário, três da Defensoria Pública da União, dois do Ministério Público da União e um do Tribunal de Contas da União. Em três o voto de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira não foi identificado ou não estava disponível na ficha de tramitação da matéria, em duas o voto foi pela não implicação da matéria em aumento ou redução da receita ou despesa públicas e em 47 o voto foi pela adequação orçamentária e financeira. O colegiado seguiu a recomendação do relator em todas elas.

A partir da mesma linha de raciocínio desenvolvida na subseção 5.3, passa-se agora à análise dos resultados da categorização feita conforme a subseção 4.2.2. Espera-se, a fim de confirmar a inferência preditiva, que no universo de proposições de autoria externa haja mais proposições sem o voto justificado ou com uma justificativa não prevista pelas normas de direito financeiro.

A Tabela 7 replica os resultados obtidos na subseção 5.3 para a CFT, comissão mista de MPV e Plenário e acrescenta os resultados dos subgrupos de proposições de autoria externa

para a CFT e Plenário. Dentre as 52 proposições de autoria externa com parecer proferido em Plenário, quatro não tiveram o seu relatório disponibilizado na ficha de tramitação para análise de conteúdo e foram retirados da amostra, restando 48 proposições. Na CFT observou-se redução do percentual de relatórios com justificativa pela ausência de impacto fiscal ou com este compensado ou previsto na programação orçamentária e das proposições que feriram o ordenamento e foram consideradas incompatíveis e/ou inadequadas, queda de 80% para 57,4%. Em Plenário também houve queda, porém, mais atenuada, de 20,2% para 18,8%. Nas comissões mistas que analisaram as MPV, não há como comparar os resultados de um subgrupo, pois todas MPV são de autoria do Poder Executivo, portanto, externa. Entretanto, se comparado com os dados das proposições de autoria externa da CFT, vê-se que nas comissões mistas há mais uso do voto não justificado (13,7% contra 6,3%), um percentual de divergências de opinião entre a consultoria e as relatorias superior à CFT (32,2% contra 26,2%) e praticamente não há proposições consideradas incompatíveis e inadequadas (0,7%).

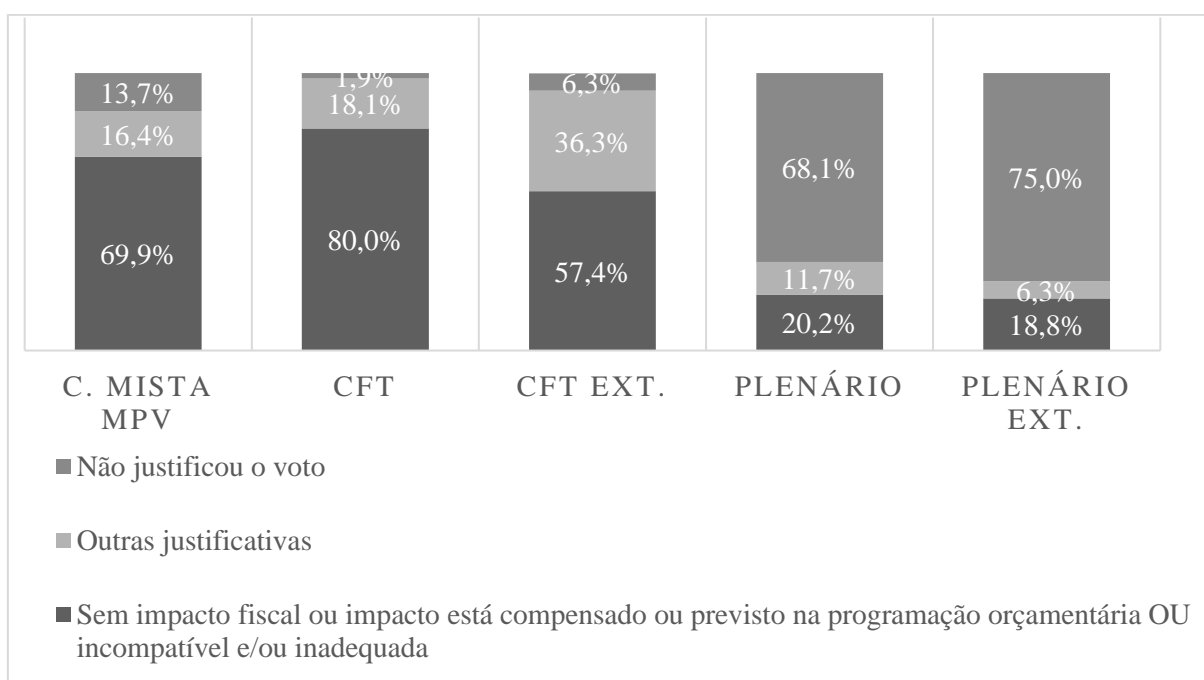
Tabela 7 – Categorização das propostas analisadas com proposições de autoria externa destacadas

Categorias	C. Mista		CFT		CFT aut. ext.		Plenário		Plenário aut. ext.	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
Sem impacto fiscal ou impacto está compensado ou previsto na programação orçamentária	101	69,2	304	48,6	37	46,2	19	20,2	9	18,8
Incompatível e/ou inadequada orçamentária e financeiramente	1	0,7	197	31,5	9	11,2	0	0,0	0	0,0
Autorizativa ou condicionada	15	10,3	67	10,7	20	25,0	4	4,3	1	2,1
Mérito ou tese jurídica afasta a necessidade de observação das normas de direito financeiro	3	2,1	24	3,8	3	3,8	4	4,3	2	4,2
Impacto fiscal não mensurável ou insignificante	6	4,1	18	2,9	6	7,5	2	2,1	0	0,0
Não justificou o voto	20	13,7	12	1,9	5	6,3	64	68,1	36	75,0
Medida será compensada pelo impulso econômico e social que elevará a geração de renda, emprego e a arrecadação	0	0,0	4	0,6	0	0,0	1	1,1	0	0,0
<b>Total Geral</b>	<b>146</b>	<b>100,0</b>	<b>626</b>	<b>100,0</b>	<b>80</b>	<b>100,0</b>	<b>94</b>	<b>100,0</b>	<b>48</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.

O Gráfico 9 ilustra essas alterações nas categorias, que são bastante acentuadas na CFT e menor em Plenário. Na CFT as outras justificativas foram usadas percentualmente em dobro (de 18,1% para 36,3%), enquanto em Plenário o uso das outras justificativas diminuiu em detrimento do aumento dos casos não justificados. Esses achados corroboram com a inferência preditiva na CFT, enquanto em Plenário o efeito é mais atenuado e pode ser explicado pela decisão política prévia em torno da aprovação do mérito das propostas que lá são deliberadas em regime de urgência, o que independe da autoria. Se comparados com a comissão mista de MPV os resultados encontrados para a CFT mostram que, quando se trata de matéria de autoria externa, esse colegiado é mais delegante, porém tem mais dificuldade em omitir a justificativa e amplia assim o uso de justificativas não previstas na legislação.

Gráfico 9 – Síntese da categorização com proposições de autoria externa destacadas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas justificativas dos pareceres às propostas de autoria externa apresentadas com opinião contrária da consultoria é ainda maior o uso dos argumentos não previstos na legislação. A Tabela 8 sumariza esses dados que evidenciam ainda a queda dos pareceres com justificativa pela ausência de impacto fiscal ou por sua compensação ou previsão orçamentária.

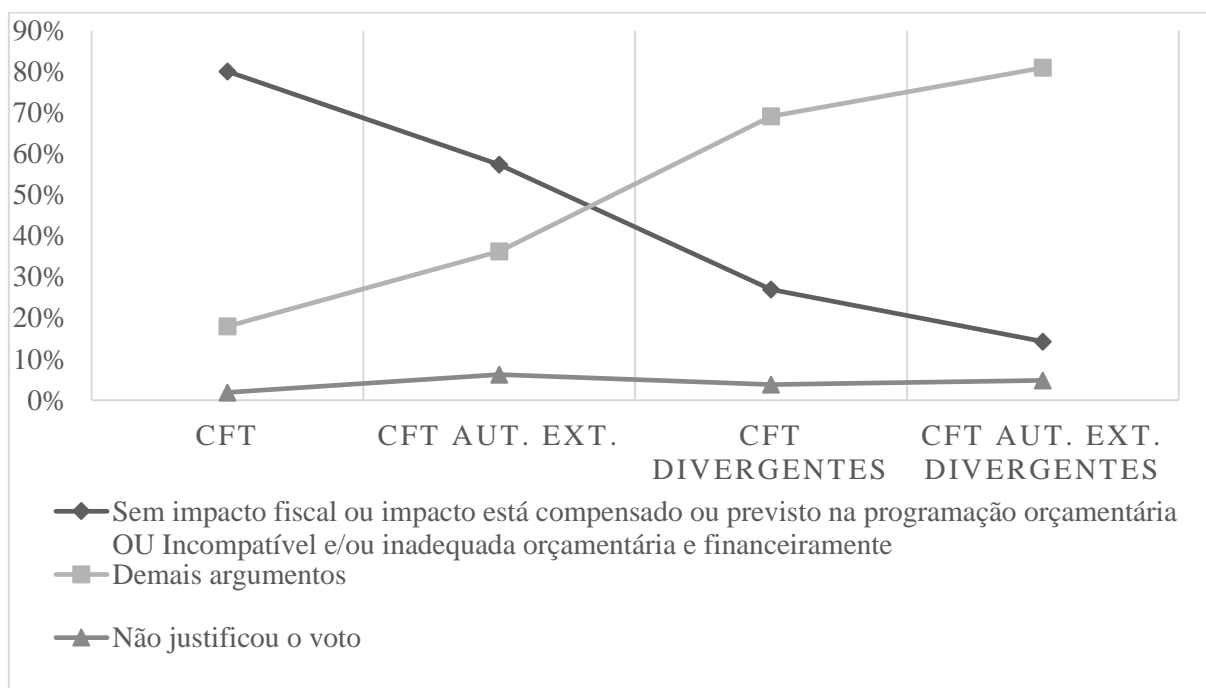
Tabela 8 – Categorização proposições de autoria externa que tramitaram na CFT e C. Mista MPV com pareceres divergentes

Categorias	CFT aut. ext.		CFT Divergentes aut. ext.		C. Mista		C. Mista Divergentes	
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
Sem impacto fiscal ou impacto está compensado ou previsto na programação orçamentária	37	46,3	3	14,3	101	69,2	28	56,0
Incompatível e/ou inadequada orçamentária e financeiramente	9	11,3	0	0,0	1	0,7	0	0,0
Autorizativa ou condicionada	20	25	16	76,2	15	10,3	9	18,0
Mérito ou tese jurídica afasta a necessidade de observação das normas de direito financeiro	3	3,8	0,0	0,0	3	2,0	2	4,0
Impacto fiscal não mensurável ou insignificante	6	7,5	1	4,8	6	4,1	0	0,0
Não justificou o voto	5	6,3	1	4,8	20	13,7	11	22,0
Medida será compensada pelo impulso econômico e social que elevará a geração de renda, emprego e a arrecadação	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Total Geral</b>	<b>80</b>	<b>100,0</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	<b>146</b>	<b>100,0</b>	<b>50</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.

Entretanto, o Gráfico 10 mostra, sem apontar uma relação de causa e efeito, que na CFT os pareceres proferidos com opinião contrária à consultoria são os que mais fazem uso de justificativas não previstas na legislação. Em suma, o fator autoria externa é relevante, porém, menos que as preferências relacionadas ao mérito da proposta.

Gráfico 10 – Comparação da categorização dos subgrupos da CFT analisados com a amostra



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, registra-se na Tabela 9 a queda relativa na CFT do uso dos recursos dispostos aos relatores ao se defrontar com situação de inadequação ou incompatibilidade orçamentária e financeira, que saiu de 41% para cerca de 30% no subgrupo de proposições de autoria externa. Esse resultado na CFT reflete o observado no Gráfico 9, com a elevação do uso de argumentos políticos para aprovar matérias de autoria externa em detrimento da busca por mais informação e soluções de adequação ou da recomendação pelo arquivamento da proposição. Em Plenário praticamente não houve alteração e a explicação, como dito, deve-se possivelmente à decisão política prévia em torno do mérito da proposta. Corrobora esse entendimento o aumento percentual do uso de parecer proferido oralmente em Plenário que aumentou de 62,8% para 75% nas propostas de autoria externa. Nas comissões mistas de MPV o recurso utilizado é praticamente um só, a fonte externa de informação, ou seja, nesse colegiado o relator recorre majoritariamente ao autor da proposta na busca por informações para embasar seu parecer. Na CFT esse recurso também foi o mais utilizado quando se observa somente as propostas de autoria externa, um aumento de 12,1 pontos percentuais (de 2,9% para 15%).



Tabela 9 – Recursos utilizados pelos relatores quando ao detectar vício de adequação em matérias de autoria externa

<b>Recursos disponíveis</b>	<b>C. Mista MPV</b>	<b>CFT</b>	<b>CFT aut. ext.</b>	<b>Plenário</b>	<b>Plenário aut. ext.</b>
Recomendar a inadequação ou incompatibilidade*	0,7%	31,5%	11,2%	0,0%	0
Emenda de adequação	0,7%	5,3%	1,2%	1,1%	0
Fonte Externa	39%	2,9%	15%	1,1%	2,1%
Ambos: Emenda de adequação e Fonte externa	0,7%	1,3%	2,5%	0,0%	0
<b>Total</b>	<b>41,1%</b>	<b>41,0%</b>	<b>29,9%</b>	<b>2,2%</b>	<b>2,1%</b>

\* Registrou-se o percentual de recomendação dos relatores nesse sentido, o que não se confunde com a decisão do colegiado no mesmo sentido.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Um dado adicional acerca das medidas provisórias é que das 25 que abriram crédito extraordinário e, portanto, foram apreciadas pela CMO, 14 (ou 56%) perderam a eficácia por decurso de prazo e dessas, nove (ou 36%) sequer foram apreciadas pela comissão. Diferente da perda de eficácia das MPV de cunho normativo, as que abrem crédito extraordinário por vezes têm o crédito empenhado antes da perda de sua vigência, o que garante o recurso mesmo após sua caducidade. Nessas medidas provisórias, ao invés de falar-se em rejeição tácita, como é o caso das demais, pode-se falar em aprovação tácita, uma indicação de que há delegação legislativa nas matérias de cunho orçamentário e financeiro.

Como a hipótese posta sugere que as proposições de autoria externa teriam menos rigor por parte dos colegiados quanto ao exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e verificou-se na CFT o aumento percentual dos casos de divergência de opinião entre Conof e relator, a redução das proposições consideradas inadequadas ou incompatíveis e do uso pelos relatores dos recursos disponíveis para tratar eventuais irregularidades, além da elevação do percentual de justificativas não previstas pelo direito financeiro e de recomendações não justificadas, há evidência de que o colegiado franqueia às proposições de autoria externa tramitação facilitada, o que confirma a inferência preditiva para esse colegiado.

Para as MPV também há evidência de que há algum tipo de delegação legislativa visto que se comparada à totalidade da amostra da CFT, há mais pareceres com voto de adequação não justificado e mais uso de argumentos não previstos na legislação, além de não haver casos de voto pela inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira. Lembra-se ainda do processo de escolha dos presidentes e relatores das comissões mistas, detalhado na subseção 5.2, em que há participação do Poder Executivo e tem o processo administrado pela liderança do governo no Congresso Nacional, mais uma evidência de delegação legislativa. Para as

proposições com parecer proferido em Plenário a situação é diferente e não se evidencia que haja delegação legislativa, sendo falsa a inferência preditiva para as proposições analisadas pelo Plenário visto que, independentemente de autoria, as proposições lá analisadas possuem tratamento semelhante.

Quadro 10 – Síntese das conclusões do teste da inferência preditiva 4

<b>Colegiado</b>	<b>Conclusão da inferência preditiva</b>
CFT	Não Refutada
Comissão Especial	Não foi testada
Comissão Mista de MPV	Não Refutada
Plenário	Refutada

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 5.5 PODER TERMINATIVO E MANUTENÇÃO DAS DECISÕES

Krehbiel (1992) enunciou o princípio das regras restritivas da seguinte forma: os procedimentos que restringem alterações pelo Plenário podem promover incentivos para as comissões se especializarem e serem informativas. E elaborou uma hipótese a partir desse princípio de que o uso de regras restritivas seria positivamente associado a comissões especializadas, moderadas e heterogêneas. O poder terminativo atribuído à CFT, à CCJ e às comissões especiais é considerado um procedimento restritivo visto que pode encerrar a tramitação de matérias, salvo recurso para o Plenário. Se assim o é, então, no caso em estudo, as decisões da CFT e das comissões especiais que concluíram pela inadequação ou incompatibilidade orçamentária e financeira tenderão a serem mantidas pelo Plenário.

Em consulta ao Sileg Tramitação, Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados, em sua versão 6.20.73, foram identificados sete recursos a decisão terminativa de comissão, sendo dois da CCJ, três da CFT, um a parecer a emenda apresentada em Plenário proferido pela CFT em Plenário e um que é um equívoco de classificação, pois o recurso foi a decisão conclusiva das comissões que aprovou o projeto. Na CFT foram deliberadas 673 proposições durante a 55ª legislatura, dessas, 208 foram arquivadas por inadequação ou incompatibilidade orçamentária ou financeira. Desse universo, apenas três (1,44%) tiveram recurso apresentado, nenhum deles foi deliberado. Os recursos podem ser apostos por uma minoria que represente um décimo dos membros da Câmara dos Deputados (52 parlamentares), a falta de deliberação pelo Plenário desses recursos sugere que mesmo nesses casos há uma maioria que prefere manter a decisão da comissão. A amostra estudada das comissões especiais não apresentou elemento com parecer pela inadequação ou incompatibilidade orçamentária e

financeira, o que impossibilitou a análise da manutenção de suas decisões em poder terminativo. Portanto, têm-se confirmada a inferência preditiva para a CFT, não tendo sido possível a verificação para as comissões especiais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa teve como objetivo geral entender como a Câmara dos Deputados adquiriu informação para tomada de decisão acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições examinadas durante a 55ª legislatura. Como bússola, foi utilizado o modelo informacional, ramo da teoria do neoinstitucionalismo da escolha racional que entende a divisão dos trabalhos legislativos em comissões pela busca por especialização e informação no parlamento. Por esse modelo, as comissões seriam células que incentivam a especialização dos parlamentares e que tem por objetivo informar e fazer uma recomendação ao Plenário. Assim, esse objetivo maior foi alcançado na concretude de três objetivos menores e específicos: 1) examinar os critérios e regras que balizam o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira; 2) identificar os diferentes órgãos legislativos e os atores responsáveis por informar o Plenário acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições; e 3) elaborar e testar hipóteses sobre o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira na 55ª legislatura com base no modelo informacional.

O primeiro objetivo específico foi alcançado pela explanação e entendimento das regras de análise do impacto orçamentário e financeiro a que cada proposição está sujeita, disciplinas constantes na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000), nas diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas normas internas e súmulas da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), além de regras procedimentais, previstas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e na Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, assuntos abordados nas seções 2 e 3 desse trabalho.

Ainda na seção 3, o segundo objetivo específico foi cumprido ao identificar na CFT o único colegiado permanente com atribuição regimental de realizar o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira. Além da CFT, identificou-se os colegiados temporários: as comissões especiais e as comissões mistas que analisam as medidas provisórias (MPV), sendo essas últimas órgãos do Congresso Nacional. O Plenário também examina a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das propostas, seja em caráter recursal das decisões proferidas nas comissões, seja em substituição aos colegiados, quando aprecia matéria em regime de urgência e essa preliminar ainda não tenha sido analisada pelas comissões. Em todos esses colegiados um ator tem destaque do ponto de vista da informação e recomendação que o colegiado irá receber sobre a proposta, o relator. Cabe a ele estudar a

proposição, elaborar relatório informativo e sugerir o voto, que, se aprovado, se tornará o parecer do colegiado.

Ressaltou-se ainda a importância informacional da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof) e de seu par no Senado Federal, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado (Conorf), esta quando o relator de uma medida provisória é daquela casa. Órgãos de assessoramento, mas que na CFT e nas comissões mistas de MPV passaram a ter também papel informacional ao terem suas opiniões sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das propostas publicadas nas fichas de tramitação das matérias.

Embora não tenham papel informacional propriamente dito, identificou-se ainda influência da presidência dos colegiados por ser dela a escolha e designação dos relatores e a construção da pauta das reuniões dos colegiados que presidem. Também o Presidente da Câmara dos Deputados (PCD) tem a atribuição regimental de despachar as proposições às comissões, o que teria potencial de influenciar a informação recebida pelo parlamento, visto que uma proposição com potencial impacto orçamentário-financeiro poderia não ser analisada sob esse aspecto pelo colegiado competente.

A fim de cumprir o terceiro objetivo específico, foram identificadas hipóteses sobre esses principais elos informacionais encontrados e feitas inferências preditivas a partir delas que foram submetidas a testes tendo como objeto de estudo a CFT, as comissões especiais, as comissões mistas de MPV e o Plenário quando analisou propostas em regime de urgência ainda sem parecer das comissões.

Os resultados foram demonstrados na seção 5, onde concluiu-se que o PCD raramente faz uso estratégico do despacho inicial das proposições, sendo essa uma orientação eminentemente técnica, também concluiu-se que a escolha da presidência daqueles colegiados temporários e de pauta única, como são as comissões especiais e as comissões mistas de MPV, teve motivação informacional e partidária, enquanto a escolha da presidência das comissões permanentes, como é a CFT, seguiu a lógica unicamente partidária. Em todos os casos a escolha dos relatores mostrou-se de motivação informacional e partidária.

A participação da Conof e da Conorf como atores informacionais foi detalhada por meio de entrevistas e sua possível influência foi medida na 55ª legislatura por meio de estatística descritiva que, sem a pretensão de provar uma relação de causa e efeito, evidenciou que nos colegiados em que as consultorias têm sua opinião publicada, os pareceres são mais informativos. Na CFT, a proporção de proposições consideradas inadequadas ou incompatíveis orçamentária e financeiramente ou sem impacto fiscal, ou sendo este compensado ou previsto

na programação orçamentária chegou a 80%, enquanto nas comissões mistas de MPV o percentual foi de 70%, contra 42% nas comissões especiais e 20% no Plenário. Na contramão, a proporção de pareceres com votos não justificados cresceu de 2% na CFT para 14% nas comissões mistas de MPV, 42% nas comissões especiais e 68% em Plenário.

Essa gradação encontrada nos resultados foi a mesma relatada por entrevistados sobre a participação da consultoria nos colegiados, que encontra na CFT seu ponto máximo, uma vez que lá a consultoria emite opinião sobre a proposição principal, apensos, emendas e substitutivos propostos, além da assessoria feita ao relator da matéria. Nas comissões mistas que analisaram MPV, a Nota Técnica das consultorias aborda apenas o texto proposto pelo Poder Executivo e há na comissão assessoria ao relator. Nas comissões especiais, há apenas a assessoria ao relator e em Plenário a assessoria é demandada de forma esporádica.

Quando as opiniões do relator e da consultoria são divergentes, o percentual de proposições consideradas inadequadas ou incompatíveis orçamentária e financeiramente ou sem impacto fiscal, ou sendo este compensado ou previsto na programação orçamentária caiu para 27% na CFT e, nas comissões mistas de MPV, para 56%. Entretanto, as proposições não justificadas não subiram na mesma proporção e saíram de 2% para 3,8% na CFT e, nas comissões mistas de MPV, de 14% para 22%. Esses dados mostraram que, mesmo em situação de divergência de opinião, os relatores desses colegiados justificaram seus votos, ainda que se valendo de argumentos políticos, o que é positivo para o debate, pois abre espaço para o questionamento.

Procurou-se também evidência de delegação legislativa na análise do impacto orçamentário e financeiro das propostas. Viu-se que, quando a proposta é de autoria externa, o percentual de pareceres com uso de argumentos políticos dobrou de 18,1% para 36,3% na CFT e o de pareceres não justificados saltou de 1,9% para 6,3%, o que indica alguma delegação legislativa nesse colegiado, embora seja menos relevante que as preferências dos relatores analisadas quando o colegiado decidiu em situação de divergência de opinião entre relator e consultoria.

Em Plenário os dados mostraram pouca variação, o que leva a crer que quando a proposição é apreciada em regime de urgência já há uma decisão política em torno do mérito da proposta e a autoria parece ter pouca relevância. Nas comissões especiais, a análise ficou prejudicada devido a poucos elementos de autoria externa na amostra (apenas três). Nas comissões mistas de MPV, embora toda a amostra seja de autoria externa, pode-se inferir delegação legislativa pelo processo de escolha das presidências e relatorias, que conta com a participação do líder do governo no Congresso e do próprio Poder Executivo, pela ausência de

proposições consideradas orçamentária e financeiramente inadequadas ou incompatíveis e pela maior proporção de relatórios com opinião contrária à das consultorias (32,2% contra 26,2%, se consideradas apenas as propostas de autoria externa na CFT, e 8,3%, se considerada a totalidade da amostra da CFT).

Por fim, verificou-se que as decisões terminativas da CFT são majoritariamente mantidas pelo Plenário, não houve qualquer deliberação de recurso de suas decisões durante a 55ª legislatura, o que advoga a favor do entendimento de que a CFT reflete as forças políticas do Plenário e é majoritariamente formada por legisladores moderados. O Quadro 11 resgata as hipóteses, as inferências preditivas e as conclusões a que se chegou.

Quadro 11 – Síntese das conclusões das inferências preditivas

<b>Hipóteses</b>	<b>Inferências das Consequências Preditivas</b>	<b>Conclusões dos testes das Consequências Preditivas</b>
O despacho do presidente é uma decisão informacional.	É raro o uso estratégico no despacho às comissões e a decisão é eminentemente técnica.	NÃO REFUTADA
A escolha dos presidentes das comissões é partidária.	A escolha dos relatores e do momento de pautar as matérias é uma escolha também partidária.	NÃO REFUTADA
A participação da Conof como agente informacional aumenta a qualidade da informação.	Nos colegiados onde há publicação da opinião da consultoria, os pareceres são mais informativos.	NÃO REFUTADA
Nas matérias de autoria externa há delegação legislativa quanto aos aspectos orçamentários e financeiros.	O exame de adequação e compatibilidade orçamentário e financeiro é procedimento formal e pouco informativo.	NÃO REFUTADA para a CFT e Comissão Mista de MPV, REFUTADA para o Plenário, INCONCLUSIVO para as Comissões Especiais
O uso de regras restritivas será positivamente associado a comissões especializadas, moderadas e heterogêneas. (Hipótese 4 de Krehbiel, 1992)	As decisões terminativas da CFT e das Comissões Especiais são mantidas.	NÃO REFUTADA

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como dito, não foi escopo desse estudo a comprovação de causalidade nas relações, tampouco projetar resultados para outras legislaturas, procurou-se tão somente dar uma visão geral sobre os aspectos informacionais do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira na 55ª legislatura, encontrar alguns pontos que merecem estudos posteriores e outros em que sugestões de melhoria já podem ser encontradas. O estudo preenche uma lacuna

importante na literatura acerca dos estudos empíricos sobre o processo legislativo do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Como sugestão de melhoria poder-se-ia usar mais a CFT como o *locus* onde se decide questões sobre o impacto orçamentário e financeiro das propostas. Dessa forma, propõe-se que, mesmo nas propostas apreciadas por comissão especial, a CFT continue a decidir sobre a admissibilidade orçamentária e financeira e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) sobre os aspectos constitucionais e jurídicos, mantendo nas comissões especiais apenas a análise de mérito. São poucas as proposições analisadas por esses colegiados, não haveria perda da especialização quanto a admissibilidade e a discussão sobre essas preliminares não seria sobreposta à discussão de mérito.

O mesmo deveria ocorrer com as propostas de emenda à constituição que já são analisadas quanto aos aspectos constitucionais e jurídicos na CCJ antes de irem à comissão especial e deveriam também serem analisadas do ponto de vista do impacto orçamentário e financeiro na CFT, uma vez que muitas delas criam despesa ou incentivos fiscais e vão direto à promulgação, sem a possibilidade de veto do Poder Executivo. Também as propostas em regime de urgência deveriam permitir a reunião da CFT para deliberar sobre sua admissibilidade, ainda que em reunião extraordinária e com pauta única.

Nas comissões mistas que analisam as MPV, a consultoria deveria emitir nova Nota Técnica ou atualizar sua primeira sempre que um projeto de lei de conversão (PLV) fosse proposto para que o colegiado e depois os Plenários de cada Casa legislativa tenham a informação atualizada.

Há também que se encontrar uma forma de tornar exequível o art. 114 do ADCT (BRASIL, 2020a), que viabilize a suspensão da tramitação de propostas que acarretem aumento de despesa ou renúncia de receita, para a análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, com a remessa da proposta à CFT, caso o colegiado ainda não tenha se manifestado. No Senado Federal, o assunto também deveria ser levado à consideração dos senadores com o objetivo de prever, no regimento interno daquela Casa, procedimento para o exame de admissibilidade e compatibilidade orçamentária e financeira das propostas que lá tramitam.

Como estudos posteriores vislumbra-se uma maior análise das normas em vigor sobre a adequação e compatibilidade orçamentária e financeira para verificar sua racionalidade e objetivos pretendidos. A título de exemplo, não parece racional não permitir que uma proposta meramente autorizativa siga sua tramitação, uma vez que seu conteúdo tem cunho político que delega a outro poder a análise da conveniência e oportunidade de executar determinada política, oportunidade em que o Poder delegatário terá que cumprir os critérios de adequação e



compatibilidade para sua execução. Também não parece racional permitir que proposições danosas às finanças dos entes subnacionais não cumpram regras de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira por não impactarem as finanças federais. Da mesma forma, os fundos tutelados pelo Estado, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e as receitas parafiscais, como as do sistema S e das entidades de classe profissional. Se está na competência legislativa da União tratar de temas que impactam os orçamentos subnacionais, dos fundos tutelados e a arrecadação parafiscal, que seja feito de forma instruída, com o impacto estimado e possíveis medidas de compensação.

Na mesma linha, as leis de diretrizes orçamentárias têm demandado medidas de compensação para propostas que autorizem ou impliquem em aumento de despesa ou redução de receita da União para o exercício em que entrarem em vigor e nos dois seguintes, mesmo que não se trate de receita tributária ou que a despesa não seja obrigatória de caráter continuado, como prevê a LRF, sendo que há casos em que a demonstração da previsão orçamentária seria suficiente para garantir a ação planejada e o equilíbrio das contas públicas.

Na permissão para a criação de fundos públicos, a ausência de previsão do uso de recursos orçamentários da União não deveria elidir a incompatibilidade orçamentária e financeira, pois recursos doados ou arrecadados à conta única se tornam públicos e a organização administrativa desses fundos deveria seguir a mesma lógica racional prevista para quando há previsão de recursos federais, ou seja, conter normas específicas sobre a gestão e o funcionamento e controle do fundo e não deveria fixar atribuição que possa ser realizada pela estrutura departamental da administração pública federal.

Sobre as medidas provisórias, não parece racional que benefícios fiscais e despesas obrigatórias de caráter continuado entrem em vigor antes de sua aprovação de forma definitiva pelo Legislativo, parece mais aderente à política fiscal responsável e a autonomia dos poderes esperar a manifestação definitiva do parlamento antes que o impacto nas contas públicas ocorra.

Como se vê, há espaço para uma revisão normativa ampla que foque no que realmente representa um risco fiscal e que permita outras possibilidades legislativas. O excesso de regras acaba levando a sua banalização, já que não há forma de cumpri-las. A experiência internacional pode também agregar novas ideias tanto procedimentais quanto de critérios com o objetivo de tornar o parlamento vivo e responsável e é uma outra frente de estudo a ser explorada em trabalhos futuros.

## REFERÊNCIAS

BATTAGLINI, M. *et al.* The Informational Theory of Legislative Committees: an experimental analysis. **American Political Science Review**, v. 113, n. 1, p. 55–76, fev. 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/informational-theory-of-legislative-committees-an-experimental-analysis/ACBE765DA20DD3CB7A72C53517EA2846>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 91, 18 de fevereiro de 2016**. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Brasília, DF: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm). Acesso em: 6 nov. 2020.

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, [2020c]. 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: 5 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2020d]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.096%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995.&text=17%20e%2014%2C%20%2C%A7%203%C2%BA,inciso%20V%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=Art.&text=2%C2%BA%20C%89%20livre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o,direitos%20fundamentais%20da%20pessoa%20humana](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.096%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995.&text=17%20e%2014%2C%20%2C%A7%203%C2%BA,inciso%20V%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=Art.&text=2%C2%BA%20C%89%20livre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o,direitos%20fundamentais%20da%20pessoa%20humana). Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Brasília, DF, [2020e]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113080.htm). Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Brasília, DF, [2020f]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113242.htm). Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Brasília, DF, [2020g]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113408.htm). Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Brasília, DF, [2020h]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113242.htm). Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018.** Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nº s 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.870, de 15 de abril de 1994, 9.528, de 10 de dezembro de 1997, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.456, de 25 de abril de 1997, 13.001, de 20 de junho de 2014, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020i]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/113606.htm#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20institui%C3%ADdo%20o%20Pr,ograma,obedecer%C3%A1%20ao%20disposto%20nesta%20Lei](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/113606.htm#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20institui%C3%ADdo%20o%20Pr,ograma,obedecer%C3%A1%20ao%20disposto%20nesta%20Lei). Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Brasília, DF, [2020j]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm). Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2020k]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm#:~:text=Estima%20a%20receita%20e%20fixa,o%20exerc%C3%ADcio%20financeiro%20de%202019%20.&text=III%20%2D%20o%20Or%C3%A7amento%20de%20Investimento,social%20com%20direito%20a%20voto](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm#:~:text=Estima%20a%20receita%20e%20fixa,o%20exerc%C3%ADcio%20financeiro%20de%202019%20.&text=III%20%2D%20o%20Or%C3%A7amento%20de%20Investimento,social%20com%20direito%20a%20voto). Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 7, de 3 de março de 2015.** Dispõe sobre o número de membros e a distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020l]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2015/atodamesa-7-3-marco-2015-780203-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 85, de 2 de maio de 2016.** Dispõe sobre a distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020m]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2016/atodamesa-85-2-maio-2016-782985-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 152, de 10 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a estrutura administrativa da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020n]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2014/atodamesa-152-10-dezembro-2014-779715-norma-cd-mesa.html#:~:text=EMENTA%3A%20Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20estrutura,Financeira%20da%20C%C3%A2mara%20dos%20Deputados>. Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissões Especiais**. 55ª Legislatura (2015-2019). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2019a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decisão da Presidência**. Sessão: 095.3.55. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=095.3.55.O&nuQuarto=13&nuOrador=2&nuInsercao=111&dtHorarioQuarto=22:56&sgFaseSessao=OD&Data=26/04/2017>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decisão da Presidência**. Sessão: 381.3.55. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=381.3.55.O&nuQuarto=2&nuOrador=5&nuInsercao=116&dtHorarioQuarto=17:16&sgFaseSessao=OD&Data=06/12/2017>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Orçamento da União**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020o]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/adequacao-orcamentaria-e-financeira/index.html>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem nº 411, de 2018**. Requer: 1) Seja revogado o despacho de 03/04/2018 que determina a devolução do Projeto de Lei n. 9.762/2018, permitindo assim o seu trâmite regular; 2) Seja revisto o procedimento anunciado pelo Presidente desta Casa em 06/12/2018, restabelecendo a competência dos colegiados desta Casa para apreciação dos critérios do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: consolidação de todas as disposições aprovadas. Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1915. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13981>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº 1.292, de 2019**. Requer a suspensão da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, por vinte dias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2199054>. Acesso em: 7 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº 5.925, de 2017**. Requer a suspensão da tramitação da PEC 287/2016 por acarretar aumento de despesa em razão do disposto no art. 109 da proposta e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2123865&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 7 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (atualizado até a Resolução da Câmara dos Deputados nº 12, de 2019). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimentointerno.html>. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 24, de 1979**. Cria a Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020p]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/resolucaodacamaradosdeputados-24-29-junho-1979-318889-normaatualizada-pl>. Acesso em: 5 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Acordo de Procedimentos para 2019**. Estabelece regras e condições específicas para a organização e o bom andamento dos trabalhos da Comissão, nos termos do art. 51 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Finanças e Tributação, 2019d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/arquivos/acordo-de-procedimentos-2019-1>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Norma Interna CFT s.n., de 1996**. Estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Finanças e Tributação, [2020q]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/normas-internas>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Norma Interna CFT, nº 1, de 2015**. Altera Norma Interna da CFT, aprovada em 22 de maio de 1996, que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Finanças e Tributação, 2015a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/arquivos/norma-interna-no-1-15>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Relatório Anual: Comissão de Finanças e Tributação 2015**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Finanças e Tributação, 2015b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Relatório Anual: Comissão de Finanças e Tributação 2016**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Finanças e Tributação, 2016a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Relatório Anual:** Comissão de Finanças e Tributação 2017. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Finanças e Tributação, 2017d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Relatório Anual:** Comissão de Finanças e Tributação 2018. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Finanças e Tributação, 2018b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Sumula nº 1, de 2008.** Considera incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Finanças e Tributação, [2020r]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/normas-internas>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Raio X do Orçamento 2019 (Autógrafo).** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2019e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-orcamento-2019-autografo>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria Geral da Mesa. **Estatística 1.2.15 a 22.12.15:** 55ª legislatura, sessão legislativa 2015. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Secretaria Geral da Mesa, Núcleo de Assessoramento Técnico, 2016b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa/trabalhos-legislativos-em-plenario-e-comissoes-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria Geral da Mesa. **Estatística 2.2.16 a 22.12.16:** 55ª legislatura, sessão legislativa 2016. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Secretaria Geral da Mesa, Núcleo de Assessoramento Técnico, 2016c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa/trabalhos-legislativos-em-plenario-e-comissoes-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria Geral da Mesa. **Estatística 2.2.17 a 22.12.17:** 55ª legislatura, sessão legislativa 2017. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Secretaria Geral da Mesa, Núcleo de Assessoramento Técnico, 2017e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa/trabalhos-legislativos-em-plenario-e-comissoes-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria Geral da Mesa. **Estatística 5.2.18 a 22.12.18**: 55ª legislatura, sessão legislativa 2018. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Secretaria Geral da Mesa, Núcleo de Assessoramento Técnico, 2019f. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/relatorios-da-atividade-legislativa/trabalhos-legislativos-em-plenario-e-comissoes-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medidas Provisórias**: tramitação encerrada. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2019g]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/encerradas>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum do Congresso Nacional** [recurso eletrônico]: Resolução nº 1, de 1970, alterada até o Ato da mesa nº 1 de 2015, e legislação correlata. – 3. ed. rev. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017f. – (Série textos básicos; n. 125). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/comunicacao/camara-noticias/camara-destaca/56a-legislatura/regimento\\_comum\\_3ed\\_rev.pdf](https://www2.camara.leg.br/comunicacao/camara-noticias/camara-destaca/56a-legislatura/regimento_comum_3ed_rev.pdf). Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2002**. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020s]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-norma-Atualizada-pl.html>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020t]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-pl.html>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2015**. Altera o procedimento de apreciação dos vetos presidenciais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2020u]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2015/resolucao-1-11-marco-2015-780249-publicacaooriginal-146311-pl.html>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de Projeções da Dívida Pública 2020 - nº 3**. Brasília, DF: Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2020v. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:34723](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:34723). Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado do Tesouro Nacional - Dezembro 2019**. Brasília, DF: Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2020w. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:7115](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:7115). Acesso em: 7 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de gestão**: exercício de 2014, Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, 2015c. Disponível em: [http://editor.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/acesso-a-informacao-1/auditorias/processos-de-contas/2014/se\\_2014\\_rel\\_gestao.pdf](http://editor.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/acesso-a-informacao-1/auditorias/processos-de-contas/2014/se_2014_rel_gestao.pdf). Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 42, de 2016**. Cria a Instituição Fiscal Independente no âmbito do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2016d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582564>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei federal nº 11.516/07. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Legitimidade da Associação Nacional dos Servidores do Ibama. Entidade de classe de âmbito nacional. Violação do art. 62, caput e § 9º, da Constituição. Não emissão de parecer pela Comissão Mista parlamentar. Inconstitucionalidade dos artigos 5º, caput, e 6º, caput e parágrafos 1º e 2º, da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional. Modulação dos efeitos temporais da nulidade (art. 27 da lei 9.868/99). Ação Direta parcialmente procedente. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ibama - Asibama Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, 8 de março de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.049/DF**. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, promovida pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB para impugnar a validade constitucional da Medida Provisória 402/2007, que abriu créditos extraordinários para diversos órgãos do Poder Executivo para atender às programações constantes dos Anexos I e III do referido ato normativo (fls. 11-36). Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Teori Zavascki, 10 de março de 2016e. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=49&dataPublicacaoDj=16/03/2016&incidente=2602441&codCapitulo=6&numMateria=31&codMateria=2>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816/RO**. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com requerimento de concessão de medida cautelar, ajuizada pelo Governo do Estado de Rondônia contra a Lei Estadual 4.012/2017, que dispôs sobre a vedação de incidência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre contas de despesas de serviços públicos estaduais próprios, delegados, terceirizados ou privatizados de água, luz, telefone e gás titularizadas por Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto. Requerente: Governador do Estado de Rondônia. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 19 de dezembro de 2017g. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=18&dataPublicacaoDj=01/02/2018&incidente=5310812&codCapitulo=6&numMateria=1&codMateria=2>. Acesso em: 6 nov. 2020.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.882/SC.** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo governador do estado de Santa Catarina em exercício. Requerente: Governador do estado de Santa Catarina. Relator: Min. Gilmar Mendes, 14 de fevereiro de 2018c. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=29&dataPublicacaoDj=19/02/2018&incidente=5341930&codCapitulo=6&numMateria=11&codMateria=2>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.902/AM.** Ação Direta de Inconstitucionalidade – liminar – artigo 12 da Lei nº 9.868/1999 – julgamento definitivo. Requerente: Governador do estado do Amazonas. Relator: Min. Marco Aurélio. 26 de fevereiro de 2018d. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=39&dataPublicacaoDj=01/03/2018&incidente=5360093&codCapitulo=6&numMateria=19&codMateria=2>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.027/DF.** Ação Direta de Inconstitucionalidade. Tributário. Programa Especial de Regularização Tributária – Pert e Programa de Regularização Tributária Rural – PRR. Adoção do rito do art. 10 da lei n. 9.868/1999. Providências processuais. Requerente: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Unafisco Nacional. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Cármen Lúcia, 1º de março de 2019h. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=49&dataPublicacaoDj=13/03/2019&incidente=5556600&codCapitulo=6&numMateria=27&codMateria=2>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.931/DF.** Impetrantes: Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado, José Aníbal Peres de Pontes, Presidente da República. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello, 29 de junho de 2017h. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344817067&ext=.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 31.816/DF.** Cuida-se de Mandado de Segurança com pedido liminar impetrado por Alessandro Lucciola Molon, Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro, contra o ato da Mesa Diretora do Congresso Nacional que, acolhendo requerimento conjunto de urgência (Requerimento nº 12/2012), tornou iminente a possibilidade de apreciação do veto parcial nº 38/2012, aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.565/2011. Impetrante: Alessandro Lucciola Molon. Impetrados: Congresso Nacional, Presidente do Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, 23 de agosto de 2013. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=167&dataPublicacaoDj=27/08/2013&incidente=4345967&codCapitulo=6&numMateria=119&codMateria=2>. Acesso em: 27 fev. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 793/2016 - Plenário**. Trata-se de monitoramento decorrente de determinação exarada no item 9.9 do Acórdão nº 1.205/2014-TCU-Plenário, de minha relatoria, proferido no âmbito do TC 018.259/2013-8. Por meio do referido Acórdão o Tribunal apreciou do levantamento de natureza operacional realizado para conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias e com vistas a embasar a realização de futuros trabalhos pelas unidades técnicas do tribunal. Relator: Min. Raimundo Carreiro, 30 de março de 2016f. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A793%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuiid=40067510-f06c-11e9-8bd6-5ba6dfb50b8a](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A793%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuiid=40067510-f06c-11e9-8bd6-5ba6dfb50b8a). Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.907/2019 - Plenário**. Consulta formulada pelo então Ministro da Fazenda relativamente à interpretação a ser dada no caso de conflito de normas decorrente da aprovação de leis sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação sobre a matéria, em especial o art. 167 da constituição federal, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, e o art. 112 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Relator: Min. Raimundo Carreiro, 14 de agosto de 2019i. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1907%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=40067510-f06c-11e9-8bd6-5ba6dfb50b8a>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.937/2018 - Plenário**. Auditoria operacional. Avaliação da capacidade do governo federal de promover a sustentabilidade fiscal, referida ao não crescimento indefinido da dívida pública como proporção do PIB. Lacunas relativas às leis de diretrizes orçamentárias e a regra de nomeação de dirigentes de bancos públicos federais. Trajetória crescente de gastos com previdência social e pessoal. Deterioração fiscal de estados e municípios. Recursos de aportes de capital da União direcionados ao pagamento de despesas operacionais de estatais não dependentes. Criação de despesas ou redução de receitas sem suficiente consideração sobre o equilíbrio das contas públicas. Crescimento em quantidade de ações e em valores de decisões judiciais contra a União. Carência de estratégia e plano de ação para a gestão dos riscos à sustentabilidade fiscal de médio e longo prazos. Oportunidades de melhorias. Recomendações. Relator: Min. José Mucio Monteiro, 12 de dezembro de 2018e. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2937%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=40067510-f06c-11e9-8bd6-5ba6dfb50b8a>. Acesso em: 6 nov. 2020.

COUTO, R. **A concessão de renúncia de receitas por meio de medidas provisórias e sua observância ao art. 14 da LRF**. 2017. 51 f. Dissertação (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/548014>. Acesso em: 6 nov. 2020.

DE CARVALHO, N. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. 222 p.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Ficha técnica da norma jurídica da Lei nº 5.975, de 18 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a criação do Programa Pró-50 anos, programa de incentivo a empresas que contratem trabalhadores nessa faixa de idade, e dá outras providências. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, [2020]. Disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-487204!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 17 out. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Ação civil de improbidade administrativa**. Decisão interlocutória no Processo nº 0704487-19.2018.8.07.0018. Autor: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Réu: Rafael Cavalcanti Prudente. Relator: Juiz de Direito Jansen Fialho de Almeida, 26 de julho de 2019.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Plenarium**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 41–56, nov. 2004. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital>. Acesso em: 6 nov. 2020.

GONÇALVES, J. **Compatibilidade das medidas provisórias com o art. 17º da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2017. 44 f. Dissertação (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/548011>. Acesso em: 6 nov. 2020.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 6 nov. 2020.

HOUSE COMMITTEE ON RULES. **Committee on Rules: about**. Washington, DC: House, Committee on Rules, 2019. Disponível em: <https://rules.house.gov/about>. Acesso em: 3 set. 2019.

KIM, C. Who has power over the budget-The Legislature or the Executive?: a comparative analysis of budgetary power in 70 Countries. **OECD Journal on Budgeting**, v. 18, n. 3, p. 125–144, mai. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/16812336>. Acesso em: 6 nov. 2020.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. United States of America: University of Michigan Press, 1992. 315 p.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. **Metodologia Científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2017. 361p.

LIMA, M.; SANTOS, F. O congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 121–149, 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0102-64452001000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64452001000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 6 nov. 2020.

LIMONGI, F. Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Bib: Boletim Informativo e Bibliografico de Ciencias Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 1–100, 1994.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **CPI investiga anões do orçamento**, [2020]. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/cpi-investiga-anoes-do-orcamento>. Acesso em: 8 jul. 2020.

PEREIRA, I.; JOUKOSKI, R. Presidencialismo de Coalizão. **Cadernos de Artigos Científicos e Resumos Expandidos**, [S.l.], Anais do EVINCI - UniBrasil, v. 1, n. 4, p. 1223-1237, 2015. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisevinci/article/view/944>. Acesso em: 9 fev. 2021.

REZENDE, A.; OLIVARES, D. Atuação do Poder Legislativo na apreciação de proposições que gerem despesas para o poder público. **Estudos sobre Poder Legislativo Municipal**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, p. 223–250, 2017.

RICHARDSON, R. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2017, 424 p.

ROMANINI, R. **Interações entre coalizão e oposição nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2011)**. 152f. Monografia (Mestrado Profissional em Poder Legislativo), Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2483020](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2483020). Acesso em: 23 mar. 2021.

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

SANTOS, C. O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, [S.l.], p. 65-73, jun. 2010. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/60>. Acesso em: 6 nov. 2020.

SANTOS, E. **Seleção de relatores na Câmara dos Deputados: vieses na indicação pelo presidente e perspectivas da opção da escolha eletrônica**. 55f. Monografia (Especialização em Parlamento e Direito), Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2018. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/37399>. Acesso em: 9 fev. 2021.

SANTOS, F. **O Legislativo em Busca de Informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. v. 1958. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22244](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22244). Acesso em: 6 nov. 2020.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693–735, dez. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582005000400001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400001&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 6 nov. 2020.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão**. Curitiba: Appris, 2011. 216p.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Perguntas feitas ao entrevistado 1

Responda as seguintes perguntas exclusivamente sobre o período em que o Sr. atuou na Secretaria Geral da Mesa durante a 55ª legislatura:

- e) A quem cabia a análise e recomendação ao Presidente da Câmara dos Deputados (PCD) do despacho inicial de cada proposição às comissões da Câmara dos Deputados? O PCD costumava acatar a recomendação do órgão técnico ou solicitava alterações por iniciativa própria ou por solicitação de alguém?
- f) Nos casos de matérias despachadas a mais de 3 comissões permanentes para análise de mérito, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) indica a criação de comissão especial. Nesses casos, o presidente influenciava no momento de sua instalação? Havia alguma regra, mesmo que informal, para definição do presidente e relator nessas comissões especiais? O PCD tinha participação nessa decisão? Caso afirmativo, como se dava sua participação? Pode-se dizer que havia acordo prévio com o relator sobre o viés do relatório que seria apresentado?
- g) A quem cabia a elaboração da pauta do Plenário? O PCD discutia a pauta previamente com os líderes partidários? Caso afirmativo e com base no que o Sr. observou, pode-se dizer que a conversa com os líderes antecipava ao presidente qual seria o viés do Plenário em relação a proposta pautada?
- h) Nos casos de matérias em regime de urgência aprovado sem parecer das comissões, qual critério e/ou procedimento, mesmo que informal, era usado para escolha dos relatores? Pode-se dizer que o PCD sabia previamente do viés dos relatórios que seriam apresentados antes de designar o relator?
- i) O Sr. saberia informar como se dava a participação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof) no assessoramento ao relator acerca do exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira nos projetos com parecer proferido em Plenário? E nas comissões especiais?

- j) A Secretaria-Geral da Mesa possuía controle ou estimativa sobre o número de solicitações de informações a órgãos externos acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira?
  
- k) Enquanto esteve no cargo o Sr. observou alguma manobra por parte dos parlamentares na tentativa de burlar os procedimentos de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira como, por exemplo, apresentar medida de compensação para destacá-la durante a apreciação do mérito visando sua supressão?

## APÊNDICE B – Perguntas feitas ao entrevistado 2

Responda as seguintes perguntas exclusivamente sobre o período em que o Sr. atuou na CFT durante a 55ª legislatura.

- a) Como se dava o processo de escolha e designação dos relatores das matérias em tramitação na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)? O presidente procurava atender aos pedidos dos parlamentares? O presidente procurava relatores com familiaridade em relação ao mérito da matéria mesmo que à CFT coubesse apenas o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira? Havia algum alinhamento prévio entre o presidente e o relator em relação ao teor do relatório que seria apresentado?
- b) Como eram decididas as pautas das reuniões? Havia reunião prévia com representantes dos partidos para definir os projetos que estariam na pauta? O presidente tinha informação dos partidos de como iriam se posicionar acerca dos projetos?
- c) Como foi o processo de implantação da Norma Interna da CFT nº 1/2015? Houve muita resistência por parte dos parlamentares?
- d) Para cumprir a Norma Interna da CFT nº 1/2015, a secretaria da comissão solicitava a opinião da Conof? Havia um processo de solicitação para cada proposição ou foi estabelecida uma dinâmica de trabalho entre CFT e Conof para que a consultoria emitisse opinião sobre todas as proposições em tramitação na comissão?
- e) Havia um momento pré-determinado na tramitação das matérias em que a Conof emitia seu informativo acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira (por exemplo: após o encerramento do prazo de emendas ou após a publicação do parecer do relator)? Havia alguma situação (por exemplo: urgência, excesso de demanda) que impossibilitasse ou dispensasse a apresentação e/ou publicação do informativo da Conof? Houve alguma solicitação de parlamentar para que o informativo da Conof não fosse publicado na ficha de tramitação de qualquer proposição? Caso afirmativo, o presidente atendeu a demanda?
- f) A CFT possuía controle ou estimativa sobre a aderência dos relatórios e pareceres à opinião divulgada nos informativos da Conof?
- g) A CFT possuía controle ou estimativa sobre o número de solicitações de informações a órgãos externos acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira?
- h) Era possível observar algum tipo de “delegação legislativa” quanto à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira nas matérias de autoria de órgão externo ao



parlamento, no sentido que os parlamentares confiavam na informação do autor, delegando a este a responsabilidade e tornando a opinião da consultoria menos relevante para formação de sua convicção?

- i) Enquanto esteve no cargo o Sr. observou alguma manobra por parte dos parlamentares na tentativa de burlar os procedimentos de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira como, por exemplo, apresentar medida de compensação para destacá-la durante a apreciação do mérito visando sua supressão?

### APÊNDICE C – Perguntas feitas ao entrevistado 3

Responda às seguintes perguntas exclusivamente sobre o período em que o Sr. atuou na área de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira da Conof durante a 55ª legislatura.

- a) Como foi o processo de implantação da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) nº 1/2015? Havia estrutura para atender à nova demanda? Houve resistência por parte dos parlamentares?
- b) Além da CFT e das comissões mistas de medida provisória (MPV) que possuem previsão expressa em normas para que seja emitida uma opinião do órgão técnico acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, em quais outras circunstâncias e colegiados eram solicitadas a opinião da Conof acerca desse exame? Em quais situações a opinião da Conof era publicada na ficha de tramitação da matéria ou em outro lugar de acesso público?
- c) Qual procedimento era adotado pela área que o Sr. coordenava para o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições? Havia um processo de demanda específico a ser aberto por algum ator externo à Conof ou as análises eram feitas de ofício? Em qual etapa da tramitação da matéria era feito o exame de adequação (por exemplo: após o término do prazo de emendas ou após a apresentação do parecer do relator)? Esse momento variava de acordo com o colegiado em que a matéria estava tramitando (por exemplo: CFT, comissão mista de MPV, comissão especial ou Plenário)?
- d) Havia algum tipo de controle ou estimativa sobre a aderência dos relatórios e pareceres à opinião da Conof? Caso afirmativo, esse controle era feito para todas as comissões e Plenário?
- e) Era possível observar algum tipo de “delegação legislativa” quanto à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira nas matérias de autoria de órgão externo ao parlamento, no sentido que os parlamentares confiavam na informação do autor, delegando a este a responsabilidade, tornando a opinião da consultoria menos relevante?
- f) No caso específico das comissões especiais e das matérias em regime de urgência com parecer proferido em Plenário, havia assessoramento da Conof junto ao relator para o exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira? Caso afirmativo, a opinião da consultoria era divulgada ou de acesso público ou era apenas de conhecimento privado do relator?

- g) Houve algum pedido de parlamentar para que a opinião da Conof tivesse algum viés específico ou que não fosse apresentada ou divulgada? O Sr. soube de algum caso em que a Conof foi dispensada de assessorar o relator?
- h) Enquanto esteve no cargo o Sr. observou alguma manobra por parte dos parlamentares na tentativa de burlar os procedimentos de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira como, por exemplo, apresentar medida de compensação para destacá-la durante a apreciação do mérito visando sua supressão?

#### APÊNDICE D – Perguntas feitas ao entrevistado 4

Responda às seguintes perguntas exclusivamente sobre o período em que o Sr. atuou na liderança do governo no Congresso Nacional durante a 55ª legislatura.

Qual era o procedimento para divisão dos cargos de presidente e relator entre os partidos ou blocos parlamentares de cada casa legislativa para as comissões mistas de MPV? O critério era seguido de forma rígida ou havia espaço para negociações e/ou trocas dentro de cada casa legislativa? O Sr. tem conhecimento da participação do Poder Executivo na escolha dos parlamentares que iriam assumir esses cargos?

## APÊNDICE E – Viés de relatoria: tabelas completas

Tabela E-1 – Viés de relatoria na CFT (55ª Legislatura)

Partidos	2015			2016			2017			2018		
	Memb.	Rel.	Viés	Memb.	Rel.	Viés	Memb.	Rel.	Viés	Memb.	Rel.	Viés
DEM	6	9	-3,6	6	2	-5,1	3	8	-0,3	6	17	7,1
PCdoB	1	2	-0,4	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PDT	3	2	-2,9	1	1	-0,2	1	2	-0,4	2	0	-2,5
PEN/PATRI	1	4	0,5	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PHS	1	0	-1,3	2	0	-2,4	2	0	-2,5	2	1	-1,7
PMB	4	2	-4,1	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PMDB/MDB	12	53	7,9	17	42	23,3	13	65	12,2	12	18	0,3
PP	7	8	-5,3	9	3	-7,7	10	27	-0,8	9	16	2,4
PPL	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	1	2	0,5
PPS/Cidadania	1	0	-1,3	0	0	0,0	1	0	-1,3	0	0	0,0
PR/PL	1	14	4,8	6	2	-5,1	4	15	1,5	9	9	-3,6
PRB/Republicanos	1	7	1,8	2	2	-0,3	2	6	0,1	2	0	-2,5
PROS	0	1	0,4	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PSB	4	18	2,8	5	3	-2,9	5	5	-4,1	3	4	-0,3
PSC	2	14	3,6	1	1	-0,2	2	0	-2,5	2	0	-2,5
PSD	2	9	1,4	5	0	-6,0	8	9	-6,2	4	3	-2,5
PSDB	13	25	-5,4	10	14	2,5	8	32	4,0	11	31	12,8
PSDC/DC	1	2	-0,4	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PSL	0	0	0,0	1	3	1,9	2	1	-2,1	1	1	-0,4
PSOL	1	4	0,5	1	7	6,1	1	6	1,4	0	0	0,0
PT	12	43	3,6	11	12	-0,8	8	40	7,5	8	4	-6,7
PTB	1	1	-0,8	0	2	2,1	1	2	-0,4	1	2	0,5
PTdoB/Avante	1	0	-1,3	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PTN/PODE	1	1	-0,8	2	0	-2,4	2	1	-2,1	1	0	-1,3
PTS	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PV	2	8	1,0	2	1	-1,4	2	2	-1,7	1	1	-0,4
REDE	1	1	-0,8	1	1	-0,2	2	2	-1,7	1	0	-1,3
SD	1	3	0,0	1	0	-1,2	2	4	-0,8	3	7	2,2
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>231</b>	<b>0,0</b>	<b>83</b>	<b>96</b>	<b>0,0</b>	<b>79</b>	<b>227</b>	<b>0,0</b>	<b>79</b>	<b>116</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela E-2 – Viés de relatoria nas Comissões Especiais (55ª Legislatura)

Partidos	2015			EC 91	2016			2017			2018			
	Rel.	Pres.	Viés		Rel.	Pres.	Viés	Rel.	Pres.	Viés	Rel.	Pres.	Viés	
DEM	21	0	0	-4,1	28	3	1	19,5	0	0	-5,5	0	2	8,8
PCdoB	10	0	0	-1,9	9	1	0	4,5	0	0	-1,8	0	0	-1,8
PDT	20	0	0	-3,9	19	0	0	-3,7	1	0	6,3	0	0	-3,7
PEN/PATRI	2	0	0	-0,4	2	0	0	-0,4	0	0	-0,4	0	0	-0,4
PHS	5	0	0	-1,0	7	0	0	-1,4	0	0	-1,4	0	0	-1,4
PMB	0	0	0	0,0	1	0	0	-0,2	0	0	-0,2	0	0	-0,2
PMDB/MDB	65	4	1	29,0	67	0	2	-0,6	1	0	-3,1	1	0	-5,9
PMN	3	0	0	-0,6	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PP	38	1	0	0,9	46	1	0	-2,7	1	0	1,0	0	0	-9,0
PPS/Cidadania	10	0	0	-1,9	8	0	0	-1,6	0	1	8,4	0	0	-1,6
PR/PL	34	1	1	10,0	40	2	0	4,7	0	1	2,2	1	0	-0,7
PRB/Republicanos	21	0	0	-4,1	22	0	1	2,0	0	0	-4,3	1	0	2,9
PROS	11	0	0	-2,1	6	0	0	-1,2	0	1	8,8	0	0	-1,2
PRP	3	0	0	-0,6	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PRTB	1	0	0	-0,2	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PSB	34	0	0	-6,6	33	0	1	-0,2	0	0	-6,4	0	3	15,0
PSC	13	0	1	5,8	10	0	0	-1,9	0	0	-1,9	0	0	-1,9
PSD	36	0	1	1,3	36	0	1	-0,8	0	1	3,0	0	0	-7,0
PSDB	54	0	1	-2,2	51	0	1	-3,7	0	0	-9,9	2	1	11,5
PSDC/DC	2	0	0	-0,4	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PSL	1	0	0	-0,2	2	0	0	-0,4	0	0	-0,4	0	0	-0,4
PSOL	5	0	0	-1,0	6	0	0	-1,2	0	0	-1,2	0	0	-1,2
PT	68	0	1	-4,9	62	0	0	-12,1	0	0	-12,1	1	0	-4,9
PTB	25	0	0	-4,9	20	0	1	2,4	1	0	6,1	0	0	-3,9
PTC	2	0	0	-0,4	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PTdoB/Avante	2	0	0	-0,4	3	0	0	-0,6	0	0	-0,6	0	0	-0,6
PTN/PODE	4	0	0	-0,8	12	0	0	-2,3	1	1	17,7	1	0	4,8
PV	8	0	0	-1,6	6	0	0	-1,2	0	0	-1,2	0	0	-1,2
REDE	0	0	0	0,0	4	0	0	-0,8	0	0	-0,8	0	0	-0,8
SD	15	0	0	-2,9	13	1	0	3,7	0	0	-2,5	0	1	4,6
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>0,0</b>	<b>513</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>0,0</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0,0</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela E-3 – Viés de relatoria nas Comissões Mistas (55ª Legislatura)

Partidos	2015			EC 91	2016			2017			2018			
	Rel.	Pres.	Viés		Rel.	Pres.	Viés	Rel.	Pres.	Viés	Rel.	Pres.	Viés	
DEM	21	1	0	-0,4	28	1	0	-2,5	2	3	5,4	2	0	-0,3
PCdoB	10	0	0	-1,9	9	0	0	-1,8	0	0	-1,8	0	0	-1,8
PDT	20	1	0	-0,2	19	0	0	-3,7	0	1	-1,5	1	1	1,4
PEN/PATRI	2	0	0	-0,4	2	0	0	-0,4	0	0	-0,4	0	0	-0,4
PHS	5	0	0	-1,0	7	0	0	-1,4	0	0	-1,4	0	0	-1,4
PMB	0	0	0	0,0	1	0	0	-0,2	0	0	-0,2	0	0	-0,2
PR/PL	34	0	0	-6,6	40	1	0	-4,9	2	1	-1,3	3	2	5,0
PMDB/MDB	65	4	5	20,7	67	7	5	22,2	6	6	13,0	2	4	2,3
PMN	3	0	0	-0,6	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PP	38	0	0	-7,4	46	0	1	-6,0	2	4	4,1	3	2	3,9
PPS/Cidadania	10	0	0	-1,9	8	0	0	-1,6	0	0	-1,6	1	0	1,0
PRB/Republicanos	21	0	0	-4,1	22	0	1	-1,3	2	0	0,1	2	1	3,4
PROS	11	0	0	-2,1	6	0	0	-1,2	0	0	-1,2	0	0	-1,2
PRP	3	0	0	-0,6	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PRTB	1	0	0	-0,2	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PSB	34	0	1	-2,9	33	0	0	-6,4	2	0	-2,1	0	0	-6,4
PSC	13	0	0	-2,5	10	0	0	-1,9	0	0	-1,9	0	3	5,7
PSD	36	1	0	-3,3	36	1	0	-4,1	1	1	-2,7	1	2	0,7
PSDB	54	2	2	4,3	51	2	3	4,8	4	3	5,3	2	1	-2,2
PSDC/DC	2	0	0	-0,4	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PSL	1	0	0	-0,2	2	0	0	-0,4	0	0	-0,4	0	0	-0,4
PSOL	5	0	0	-1,0	6	0	0	-1,2	0	0	-1,2	0	0	-1,2
PT	68	4	5	20,1	62	1	5	5,6	2	3	-1,2	0	3	-4,4
PTB	25	1	0	-1,2	20	3	2	10,8	1	0	-1,7	1	1	1,2
PTC	2	0	0	-0,4	0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0
PTdoB/Avante	2	0	0	-0,4	3	0	0	-0,6	0	0	-0,6	0	0	-0,6
PTN/PODE	4	0	0	-0,8	12	0	0	-2,3	0	0	-2,3	0	0	-2,3
PV	8	0	0	-1,6	6	0	0	-1,2	0	0	-1,2	0	0	-1,2
REDE	0	0	0	0,0	4	0	0	-0,8	0	0	-0,8	0	0	-0,8
SD	15	0	0	-2,9	13	0	1	0,4	0	0	-2,5	0	1	0,0
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>-0,0</b>	<b>513</b>	<b>16</b>	<b>18</b>	<b>0,0</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>0,0</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela E-4 – Viés de relatoria com parecer proferido em Plenário (55ª Legislatura)

Partidos	2015		EC 91	2016		2017		2018		
	Rel.	Viés		Rel.	Viés	Rel.	Viés	Rel.	Viés	
DEM	21	8	19,4	28	3	7,0	2	1,9	4	16,8
PCdoB	10	0	-1,9	9	0	-1,8	1	1,9	2	9,4
PDT	20	0	-3,9	19	0	-3,7	0	-3,7	0	-3,7
PEN/PATRI	2	0	-0,4	2	0	-0,4	0	-0,4	0	-0,4
PHS	5	0	-1,0	7	0	-1,4	0	-1,4	0	-1,4
PMB	0	0	0,0	1	0	-0,2	0	-0,2	0	-0,2
PR/PL	34	0	-6,6	40	1	-3,6	0	-7,8	0	-7,8
PMDB/MDB	65	12	22,6	67	3	-0,6	4	1,8	0	-13,1
PMN	3	0	-0,6	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
PP	38	1	-4,5	46	4	7,7	1	-5,3	3	7,7
PPS/Cidadania	10	3	6,9	8	1	2,6	1	2,1	0	-1,6
PRB/Republicanos	21	0	-4,1	22	0	-4,3	1	-0,6	0	-4,3
PROS	11	1	0,8	6	2	7,2	0	-1,2	0	-1,2
PRP	3	0	-0,6	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
PRTB	1	0	-0,2	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
PSB	34	1	-3,7	33	0	-6,4	1	-2,7	1	-0,9
PSC	13	0	-2,5	10	0	-1,9	0	-1,9	0	-1,9
PSD	36	1	-4,1	36	4	9,6	1	-3,3	2	4,1
PSDB	54	1	-7,6	51	2	-1,6	1	-6,2	1	-4,4
PSDC/DC	2	0	-0,4	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
PSL	1	0	-0,2	2	0	-0,4	0	-0,4	0	-0,4
PSOL	5	0	-1,0	6	0	-1,2	1	2,5	0	-1,2
PT	68	2	-7,4	62	0	-12,1	7	13,8	1	-6,5
PTB	25	4	6,9	20	3	8,6	0	-3,9	2	7,2
PTC	2	0	-0,4	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
PTdoB/Avante	2	0	-0,4	3	0	-0,6	0	-0,6	0	-0,6
PTN/PODE	4	0	-0,8	12	0	-2,3	3	8,8	1	3,2
PV	8	0	-1,6	6	0	-1,2	1	2,5	1	4,4
REDE	0	0	0,0	4	1	3,4	0	-0,8	0	-0,8
SD	15	0	-2,9	13	0	-2,5	0	-2,5	0	-2,5
S. PART.	0	0	0,0	0	0	0,0	2	7,4	0	0,0
<b>Total</b>	<b>513</b>	<b>34</b>	<b>0,0</b>	<b>513</b>	<b>24</b>	<b>0,0</b>	<b>27</b>	<b>0,0</b>	<b>18</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.