



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

Thiago Colucci Alves

**ENTRE A INFORMAÇÃO E A POLÍTICA: Uma análise descritiva da Comissão de
Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.**

Brasília

2023

Thiago Colucci Alves

**ENTRE A INFORMAÇÃO E A POLÍTICA: Uma análise descritiva da Comissão de
Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à 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. Nelson Gomes dos Santos Filho

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2023

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: ___/___/___

Alves, Thiago Colucci.

Entre a informação e a política [manuscrito] : uma análise descritiva da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados / Thiago Colucci Alves. -- 2023.

95 f. : gráfs.

Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado profissional) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2023.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Política orçamentária, Brasil. 4. Política financeira, Brasil. I. Título.

CDU 342.536(81)

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109

Apague esta imagem e insira a **Folha de Aprovação**.

- Documento digitalizado do original recebido na sessão de defesa com a assinatura de todos os membros da banca;

- Digitalização de qualidade.

Dedico este trabalho a minha família, pilar inabalável.

Agradecimentos

Agradeço à Deus pela preciosa dádiva da vida e pelas inúmeras oportunidades que me foram concedidas ao longo da minha existência. À minha amada família e aos nobres colegas de trabalho, cujo apoio constante tem sido uma fonte de incentivo inestimável. Por fim, agradeço ao Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho pela orientação cuidadosa ao longo dessa jornada, fator essencial para o meu crescimento e desenvolvimento acadêmico.

La vérité ne peut jamais pénétrer que dans une conscience qui s'en montre digne.

Louis Lavelle

RESUMO

Este estudo emprega as teorias Neoinformacionais e modelos de tomada de decisão para conduzir uma análise quantitativa e descritiva do processo legislativo na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados sob o enfoque da compatibilidade financeira e orçamentária. A pesquisa abrange a 56ª legislatura e examina as seguintes proposições: Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei Complementar (PLP) e Projeto de Decreto Legislativo (PDL). O estudo explora a dispersão geográfica das proposições, a amplitude temática, a diversidade de regimes de tramitação e apreciação, a influência política sobre os pareceres, a coerência com as posições técnicas da Consultoria de Orçamento e uma análise por tipos de parecer.

Palavras-Chave: Poder Legislativo; Compatibilidade e Adequação Financeira e Orçamentária; Comissão de Finanças e Tributação; Teoria Informacional; Tomada de Decisão.

ABSTRACT

This study employs Neoinformational theories and decision-making models to conduct a quantitative and descriptive analysis of the legislative process in the Finance and Taxation Committee of the Chamber of Deputies, focusing on financial and budgetary compatibility. The research covers the 56th legislative term and examines the following proposals: Bill of Law, Bill of Supplementary Law, and Bill of Legislative Decree. The study explores the geographical dispersion of the proposals, the thematic scope, the diversity of processing and review regimes, political influence on the opinions, coherence with the technical positions of the Budget Consultancy, and an analysis by types of technical advice.

Keywords: Legislative Branch; Budgetary and Financial Adequacy and Compatibility; Finance and Taxation Commission; Informational Theory; Decision-Making.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Reuniões deliberativas	59
Gráfico 2 – Quantidade de proposições	60
Gráfico 3 – Autoria: Origem externa	64
Gráfico 4 – Origem: Poder Judiciário	64
Gráfico 5 – Autoria colegiada	65
Gráfico 6 – Data de apresentação da proposição	66
Gráfico 7 – Legislatura de apresentação da proposição	66
Gráfico 8 – Tipos de parecer	67
Gráfico 9 – Tipos de parecer por ano	68
Gráfico 10 – Tipos de parecer sem informativo técnico	69
Gráfico 11 – Pareceres totais convergentes com informativo técnico	69
Gráfico 12 – Regime de tramitação	71
Gráfico 13 – Regime de apreciação	75
Gráfico 14 – Tema da proposição	77
Gráfico 15 – Despacho à CFT	78
Gráfico 16 – Proposições por partido do relator	80
Gráfico 17 – Proposições – Relatoria por UF	82
Gráfico 18 – Quantidade de relatores únicos por ano	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Subtipos de Projetos de Decretos Legislativos - PDL	61
Tabela 2 – Autoria por partido político	62
Tabela 3 – Quantitativo de autoria e deputados por UF	63
Tabela 4 – Relatoria por partido político	79
Tabela 5 – Quantitativo de deputados e relatoria por UF	83

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Os processos de conversão do conhecimento organizacional.....	37
--	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
Art.	Artigo
AVANTE	Avante
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CIDADANIA	Cidadania
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CONOF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
DCD	Diário da Câmara dos Deputados
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
EMA	Emenda Adotada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NOVO	Partido Novo
PATRIOTA	Patriota
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCD	Presidente da Câmara dos Deputados

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLR	Parecer do Relator
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMN	Partido Da Mobilização Nacional
PODE	Podemos
PP	Progressistas
PPA	Plano Plurianual
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RCCN	Regimento Comum do Congresso Nacional
REDE	Rede Sustentabilidade
REPUBLICANOS	Republicanos
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SBA	Substitutivo Adotado
Sileg	Sistema de Informação Legislativa
Sisconof	Sistema de Solicitação e Acompanhamento de Trabalho da Conof
SGM	Secretaria Geral da Mesa
SOLIDARIEDADE	Solidariedade
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UNIÃO	União Brasil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	19
2.1 TEORIAS NEOINSTITUCIONALISTAS	19
2.2 BASES ORÇAMENTÁRIAS	29
2.3 PROCESSOS DECISÓRIOS	33
2.4 SOBRE O EXAME DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.....	40
2.5 TIPOS DE PARECERES SOB O ENFOQUE DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA E SOBRE O INFORMATIVO TÉCNICO DA CONOF	47
3 METODOLOGIA	49
3.1 NATUREZA DA PESQUISA.....	49
3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	51
3.3 VARIÁVEIS A SEREM ANALISADAS	54
4 ANÁLISE DOS DADOS	59
4.1 INTRODUÇÃO.....	59
4.2 AUTORIA	61
4.3 PARECERES	66
4.4 REGIME DE TRAMITAÇÃO.....	70
4.5 REGIME DE APRECIÇÃO	73
4.6 TEMA.....	75
4.7 RELATOR.....	79
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS	91

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise descritiva e quantitativa de parte do processo legislativo que ocorre no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação - CFT, sob o enfoque do controle da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária das proposições. Para cumprir essa tarefa, é preciso ressaltar que o Parlamento sintetiza diversos campos de saber, como ciência política, sociologia, economia e direito, a fim de qualificar o debate em um conjunto de procedimentos que envolvem os atores políticos ponderando entre a informação técnica e política.

Segundo Cotta (1998), responsável pelo verbete “parlamento” no dicionário de política organizado por Bobbio e outros, as funções fundamentais do Parlamento são classificadas da seguinte forma: Representação - o Parlamento é o espaço para as manifestações dos diversos segmentos e grupos sociais; Legislação - o Parlamento tem como a sua mais típica função a atividade legislativa; Controle do Executivo - o Parlamento exerce o controle do Poder Executivo e das atividades dos seus setores burocráticos; e, por fim, Legitimação - o Parlamento ajuda a conferir ou a subtrair legitimidade política ao Governo.

Além disso, o Parlamento pode ser analisado pela ótica das teorias Neoinstitucionais e por modelos de tomada de decisão, os quais ajudam a entender a maneira como atores políticos avaliam as opções disponíveis e escolhem a melhor alternativa. Essas teorias sugerem que as instituições são fundamentais para entender o comportamento dos indivíduos e organizações envolvidas na política, e que as decisões políticas devem ser vistas como o resultado de uma série de interações complexas entre essas instituições e os atores políticos.

O enfoque informacional oferece uma justificativa sólida para entender como as informações circulam, são processadas e moldam as organizações e as instituições em uma comunidade. Essa abordagem se baseia na premissa de que as instituições não apenas moldam o comportamento das pessoas, mas também são influenciadas por fluxos de informações e conhecimentos que permeiam a sociedade, proporcionando uma estrutura analítica poderosa para explorar como as informações influenciam as instituições e as organizações em um mundo em constante evolução informacional. Isso pode levar a *insights* valiosos sobre como as organizações se ajustam, respondem e se beneficiam das informações que permeiam a coletividade.

Os elementos da estrutura organizacional e seus desdobramentos em instituições, como a Câmara dos Deputados, tiveram seu valor esclarecido e ressaltado por Hall e Taylor (2003), Marques (1997), e Thelen e Steinmo (1992), devido aos limites na explicação da heterogeneidade dos contextos históricos dos países presentes até então na academia. Ademais, os modelos de estrutura organizacional e as similaridades com as estruturas do parlamento federal, na visão de Mintzberg (2012), demonstram que “a estrutura de uma organização pode ser definida simplesmente como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre as tarefas” (MINTZBERG, 2012, p. 12).

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 define que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. A Câmara dos Deputados é constituída por representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. O número de representantes para cada estado é determinado pela sua população, sendo que nenhuma unidade da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados (BRASIL, 2022a). Por fim, conforme art. 183 do RICD, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, ressalvados os projetos de leis complementares à Constituição, que somente serão aprovados se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara, observadas, na sua tramitação, as demais normas regimentais para discussão e votação (BRASIL, 2021a).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), recentemente alterado por meio da Resolução nº 1 de 2023, em seu art. 32, dispõe que a Câmara dos Deputados possui 30 comissões permanentes e diversas comissões temporárias (BRASIL, 2021a). Tais colegiados são compostos por deputados, conforme a proporcionalidade partidária, tanto quanto possível, sendo a indicação realizada pelos líderes dos partidos. Cada deputado pode ser membro titular de apenas uma comissão, ressalvadas as Comissões de Legislação Participativa; de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Cultura; de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência; de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; do Esporte; de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; de Turismo; de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; de Comunicação; de Defesa dos Direitos da Mulher; de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; de Desenvolvimento Econômico; e de Administração e Serviço Público. Cada

comissão tem um presidente e três vice-presidentes, eleitos por seus pares anualmente. Além da análise de proposições legislativas, algumas comissões possuem particularidades do processo legislativo que as tornam diferenciadas. Notadamente, é o caso da CFT.

No contexto legislativo brasileiro, a Comissão de Finanças e Tributação possui o encargo de avaliar o impacto financeiro e orçamentário prévio das propostas legislativas que envolvem despesas ou receitas. Diante do processo legislativo diferenciado que exige a análise de compatibilidade financeira e orçamentária das proposições, esse controle é essencial para garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade das políticas públicas.

É fato que tal dispositivo constitucional, inserido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, não inovou propriamente o ordenamento jurídico no tocante a necessidade de estimativa prévia do impacto orçamentário e financeiro, haja vista que o art. 195, parágrafo 5º da CF/88 dispõe que:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. (BRASIL, 2022a).

Ganha relevo no Brasil esse controle prévio em momentos como o recente cenário de crise sanitária mundial da COVID-19, somados ao descontrole dos gastos públicos, trajetória ascendente do *deficit* fiscal, queda na arrecadação financeira e a recente crise fiscal, tornando necessário ainda mais zelo no controle dos gastos futuros. No âmbito fiscal, fez-se necessária a instituição de medidas de suporte ao emprego, à renda e ao crédito que, apesar de indiscutível necessidade e mérito de tais ações, ocasionaram maior descontrole dos gastos. Foi por meio da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que, em contrapartida, estabeleceram-se gatilhos para contenção de despesas obrigatórias da União, estados e municípios, e incluiu a sustentabilidade da dívida pública como critério norteador da política fiscal. Nesse cenário, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.143/2021, que modificou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2021, excepcionalizando às regras fiscais, em 2021, as despesas em saúde para combate à COVID-19.

Mesmo com os gatilhos de contenção de despesas obrigatórias adotadas pela Lei nº 14.143/2021, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seus arts. 14 a 17, já havia introduzido

em nosso ordenamento jurídico o controle da geração de gastos tributários e de despesas obrigatórias de caráter continuado, oriundas de leis, medidas provisórias e atos normativos, submetendo à sistemática de estimativa e compensação tanto o legislador - independente de cujo Poder a iniciativa recaiu - como o administrador, sendo devido por todos, demonstrar previamente seu impacto orçamentário-financeiro e/ou sua neutralidade fiscal. Desse modo, o regime da responsabilidade fiscal obriga os três Poderes e, também, os agentes públicos no que tange ao dever de demonstrar o não impacto fiscal na imposição de obrigações para o Tesouro (SANTA HELENA, 2009).

Da atividade do Poder Legislativo brasileiro decorre que uma tarefa das mais importantes e que mais se consome tempo e energia é o acesso à informação por meio dos parlamentares através do levantamento de dados e de sua análise. Esta pesquisa envolve o cotidiano da presidência da CFT no acesso a informações vitais para poder pautar as proposições nas reuniões deliberativas, fazendo-se necessário o confronto com as ideias trazidas por Braga e Miranda (2013), além de outras referências como a teoria Neoinstitucional informacional, conforme se verificará mais detidamente na seção 2.1.

Nessa esteira, a estratégia adotada é a de alocar as ideias que se referem ao Parlamento, em uma escala macro, e para a realidade da CFT, em uma escala micro, posto que as comissões permanentes são uma boa amostra do plenário e dos elementos decisórios decorrentes serem muito parecidos. Outro ponto é que a realidade do Parlamento está circunscrita na questão da renovação do corpo por meio das eleições regulares e que, no caso em particular das comissões, as renovações são muito mais frequentes, visto que todo o ano são instaladas e têm-se eleições de presidentes e indicações dos membros por meio dos líderes dos partidos.

O campo temático da CFT, conforme art. 32 do RICD, é muito amplo, incluindo, entre outros pontos, questões sobre o sistema financeiro nacional, mercado financeiro e de capitais, autorização para instituições financeiras, operações financeiras e crédito, sistema de poupança, além de aspectos ligados ao sistema financeiro da habitação, sistema de seguros privados, títulos e valores mobiliários, capital estrangeiro, dívida pública, sistema tributário, fiscalização e controle financeiro do governo, e remuneração de cargos públicos. Em suma, trata-se de uma área abrangente que aborda regulações financeiras, controle orçamentário, investimentos, mercado de capitais, tributação e outras questões econômicas e fiscais (BRASIL, 2021a).

O objetivo geral desta pesquisa é descrever e quantificar o processo legislativo que ocorre no âmbito da CFT, inclusive aquele em que envolve aspectos de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária a que alude ao art. 54, II, do RICD, conforme se explicitará na seção 2.4, durante os anos de 2019 a 2022, ou seja, a 56ª Legislatura. A análise do mérito das proposições não será objeto desse estudo.

O artigo 54 do RICD fixa o caráter terminativo do parecer da CFT, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição, dispondo que, somente a proposição que englobar aspectos financeiro e/ou orçamentário será distribuída para a CFT, por despacho do Presidente da Câmara dos Deputados (PCD), para a análise da compatibilidade ou adequação orçamentária. Deriva dessa norma que todas as proposições distribuídas para a CFT serão objeto de manifestação preliminar sobre sua possível implicação em aumento ou diminuição de despesa ou receita da União, já que, no despacho do PCD, não existe a possibilidade de a CFT tratar apenas do assunto na seara do mérito.

A análise de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária das proposições em tramitação pela Câmara dos Deputados possui particularidades que a distinguem dos diversos procedimentos existentes no processo legislativo que controla a criação de despesas obrigatórias e isenções de receita, revisando a adequação orçamentária das alterações legislativas permanentes. Controlar o impacto financeiro e orçamentário de propostas e emendas para aumentar despesas ou diminuir receitas é uma parte inerente do processo legislativo dos Estados Democráticos contemporâneos, além de ser função proeminente do parlamento exercer o poder de fiscalização.

Especificamente, pretende-se, em um primeiro momento, levantar as regras e normas atualizadas de tramitação das proposições na CFT e escrever o processo legislativo de controle financeiro e orçamentário, por se tratar de processo legislativo diferenciado e bastante nichado, conforme se verifica na seção 2.4. Para isso será necessário descrever o processo legislativo com base na CF/88 e RICD em sintonia com os últimos entendimentos fruto de questões de ordem. Ademais, será necessário descrever o processo legislativo de que tratam os arts. 53, II e 54, II, do RICD, Normas internas da CFT, Acordo de Procedimentos e Legislação Correlata, tais como LDO, Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA), Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei dos Crimes contra as Finanças Públicas e Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária.

Em um segundo momento, pretende-se, especificamente, analisar descritiva e quantitativamente o processo legislativo que ocorre no âmbito da CFT, sob o enfoque do exame do controle de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, por meio da abordagem descritiva e explanatória, com base no modelo Neoinstitucional informacional.

Para isso, pretende-se quantificar e analisar estatisticamente os Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Projeto de Decreto Legislativo (PDL), que tiveram sua deliberação terminada na CFT até 2022, conforme seção 2.5, considerando algumas variáveis do processo legislativo, conforme se discorrerá, mais especificamente, na parte metodológica.

Em um terceiro momento, já explorando o material, se operacionalizará a codificação, decomposição e enumeração dos procedimentos por meio de gráficos e tabelas. Por fim, no tratamento e interpretação dos dados e com o apoio de estatística se descreverá e resumirá o conjunto de dados, extraindo todas as suas semelhanças em um número menor de fatores.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 TEORIAS NEOINSTITUCIONALISTAS

O Neoinstitucionalismo surge nos idos de 1970, quando, nos EUA, sob perspectivas econômicas de racionalidade e otimização, começou-se a perceber a necessidade de superar o *status quo* por conta de sua limitação na explicação de um cenário de diversidade no qual se insere o Legislativo. É uma teoria voltada para o estudo sociológico e econômico das instituições, estas entendidas como espaços onde os mais diversos agentes sociais exercem sua prática, como, por exemplo, os partidos políticos.

Segundo Marques (1997), o Neoinstitucionalismo pode ser descrito como “a corrente recente das ciências sociais que tem ressaltado, de maneira enfática, a importância das instituições para o entendimento dos processos sociais” (MARQUES, 1997, p. 75). Sob a ótica do Legislativo, o Neoinstitucionalismo é uma perspectiva de análise focada no funcionamento do Congresso Nacional, nas palavras de Braga e Miranda (2013), podendo ser compreendido como um jogo em que importam as regras de ação e de interação entre os *players*.

A partir dessa ótica, é possível perceber a complexidade das dinâmicas políticas que envolvem o Legislativo, e como as instituições e as regras de ação e interação podem afetar significativamente o resultado das decisões tomadas. Marques (1997) apresenta uma reflexão importante para se compreender a dinâmica do Legislativo e as implicações que as instituições políticas podem ter na produção legislativa e na representação política.

Dentro do contexto do Neoinstitucionalismo, emergem duas vertentes proeminentes: a corrente da escolha racional, alicerçada na teoria da escolha racional e na economia neoclássica, e a corrente histórica, cujos fundamentos repousam em análises históricas. A primeira corrente enfatiza a relevância das instituições como limites às seleções estratégicas dos agentes, uma solução para impasses e uma redução dos custos de transação. Por outro lado, a segunda corrente salienta que as instituições não somente delimitam as interações sociais, mas também moldam as preferências dos agentes, erigidas de maneira social e política no âmbito histórico (MARQUES, 1997).

O Neoinstitucionalismo histórico procura desenvolver uma teoria de escopo intermediário que entrelace análises que se concentram tanto no Estado quanto na sociedade,

enfazando variáveis de nível intermediário, visando compreender a diversidade histórica dos fenômenos em questão. Essa abordagem rejeita explicações de cunho determinista e unicausal, optando por examinar minuciosamente como as instituições políticas impactam a cultura política, as estratégias adotadas pelos agentes envolvidos e a formulação da agenda de políticas públicas. A interação dinâmica entre as instituições e os agentes é considerada como elemento central para a compreensão das mudanças institucionais e dos desfechos no âmbito político. Destaca-se, ainda, a relação entre a configuração das organizações demandantes e a estruturação das instituições políticas como fator primordial para a compreensão das probabilidades de sucesso e mobilização no cenário político. O Neoinstitucionalismo, através dessa abordagem, busca situar os agentes e suas ações estratégicas em diversos contextos históricos, promovendo, assim, uma análise mais adaptável e abrangente dos fenômenos de natureza política e social (MARQUES, 1997).

Hall e Taylor (2003) atribuem uma significativa relevância ao conceito de poder e às relações de poder desiguais. Eles concebem as instituições como elementos duradouros no contexto histórico, exercendo influência na evolução dos acontecimentos ao longo de trajetórias diversas. Os teóricos destacam como essas instituições moldam o comportamento dos indivíduos, oferecendo duas perspectivas distintas: a perspectiva “calculista” (fundamentada em cálculos estratégicos) e a perspectiva “cultural” (acentuando modelos morais e cognitivos). Além disso, ressaltam o papel central das instituições na configuração de contextos políticos e econômicos distintos, bem como na formação de visões de mundo, identidades e preferências.

O institucionalismo da escolha racional tem origens que remontam a minuciosas análises do comportamento no Congresso dos Estados Unidos, onde teóricos dessa abordagem se depararam com um intrigante paradoxo. Apesar das previsões das teorias clássicas da escolha racional sugerirem dificuldades na formação de maiorias estáveis no Congresso, as decisões legislativas revelavam notável estabilidade. A explicação para esse comportamento inesperado reside na influência das instituições presentes no âmbito do Congresso, como regras de procedimento e comissões, que estruturam as opções e informações acessíveis aos legisladores, reduzindo os custos transacionais e facilitando a apreciação de leis (HALL; TAYLOR, 2003).

Com base nas considerações de Hall e Taylor (2003), o institucionalismo da escolha racional incorporou conceitos advindos da “nova economia da organização”, conferindo destaque aos direitos de propriedade, rendimentos e custos de transação no desenvolvimento e operação

das instituições. A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) é um campo de estudo da economia política que se concentra em aplicar a análise econômica aos processos políticos e na compreensão de como os agentes tomam decisões no âmbito governamental. Uma das perspectivas fundamentais dentro da Teoria da Escolha Pública é a ideia de que os atores políticos, como eleitores, políticos e burocratas, agem movidos por seus próprios interesses pessoais, assim como acontece nos mercados.

Dentro dessa perspectiva, Coase (1988) é frequentemente associado à análise das falhas do governo e à consideração de como as decisões políticas podem ser influenciadas por interesses particulares e grupos de pressão, enfatizando que os atores políticos não são altruístas e, assim como os agentes econômicos, buscam maximizar seus próprios interesses. Essa abordagem é extensivamente aplicada a vários fenômenos políticos, como o comportamento das coalizões, a evolução histórica das instituições políticas e os conflitos étnicos. Essa perspectiva se fundamenta em premissas comportamentais, postulando que os atores adotam preferências utilitárias e estratégias para maximizar sua satisfação. A vida política, sob essa ótica, é concebida como uma sequência de dilemas de ação coletiva, onde as instituições desempenham um papel de primordial importância ao estruturar as interações estratégicas e reduzir os níveis de incerteza.

O institucionalismo sociológico emerge como uma perspectiva originária da Sociologia, que também atrai a atenção de estudiosos da Ciência Política. Inicialmente, essa corrente questiona a tradicional distinção entre a esfera do mundo social, dominada por uma lógica de racionalidade burocrática, e aquelas esferas influenciadas por práticas culturais. Os institucionalistas sociológicos argumentam que muitas das formas e procedimentos institucionais adotados pelas organizações modernas não apenas demonstram eficácia, mas também derivam de práticas culturais comparáveis a mitos e cerimônias em sociedades. Seu enfoque reside em elucidar porque organizações optam por conjuntos específicos de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, incluindo a disseminação dessas práticas. Contrariamente ao institucionalismo da escolha racional, os institucionalistas sociológicos percebem as instituições como fornecedores de esquemas cognitivos com a capacidade de influenciar a ação individual, impactando até mesmo as preferências fundamentais dos atores sociais. Eles enfatizam a natureza interativa das relações entre instituições e ação individual, onde cada polo constitui o outro, defendendo, assim, uma abordagem mais abrangente na explicação do surgimento e da

modificação das práticas institucionais. Isso abrange a busca por legitimação social e autoridade cultural (HALL; TAYLOR, 2003).

Além disso, os estudiosos do institucionalismo sociológico atribuem grande importância à necessidade de compreender as práticas culturais que configuram ações e comportamentos no contexto de organizações modernas. Eles questionam a visão estritamente eficiente ou racionalista das instituições, enfatizando a influência das práticas culturais em suas formas e procedimentos. A interação entre indivíduos e instituições é concebida como um processo de raciocínio prático, no qual os agentes fazem uso de esquemas cognitivos institucionais para interpretar o mundo e orientar suas condutas. Nesse sentido, a cultura e as instituições estão entrelaçadas, sendo a cultura entendida como um conjunto de hábitos, símbolos e cenários que fornecem padrões de comportamento (HALL; TAYLOR, 2003).

Os institucionalistas sociológicos também exploram as motivações subjacentes à adoção de práticas institucionais, salientando que a eficiência pura nem sempre é o fator determinante. Em vez disso, atribuem importância à legitimação social e à autoridade cultural como elementos relevantes na seleção de práticas institucionais. Os processos de discussão e troca entre atores desempenham, igualmente, um papel de destaque na disseminação de práticas institucionais comuns. Por fim, a perspectiva interativa e culturalista do institucionalismo sociológico contrasta com as abordagens mais individualistas e instrumentalistas do institucionalismo da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003).

Dentre as teorias Neoinstitucionalistas que apresentam maior afinidade com a estrutura organizacional do Poder Legislativo, destacam-se as perspectivas distributivista, informacional e partidária, as quais se integram de forma potencial ao quadro do institucionalismo da escolha racional. Essas abordagens abrangem elementos-chave, como as motivações subjacentes à ação política e a busca individual por assegurar a reeleição. As vertentes distributivista, informacional e partidária, enquadradas no institucionalismo da escolha racional, examinam diferentes aspectos do comportamento político, proporcionando, assim, uma análise abrangente e multifacetada que engloba desde as estratégias partidárias até os incentivos individuais dos parlamentares em sua busca pela reeleição.

Além disso, essas abordagens oferecem um sólido arcabouço para examinar as intrincadas estruturas e os processos internos que permeiam o âmbito do Poder Legislativo, contribuindo significativamente para a compreensão das interações complexas que ocorrem entre diversos

atores, como parlamentares, partidos políticos e grupos de interesse. Tal análise proporciona uma visão mais aprofundada e abrangente da dinâmica legislativa. Adicionalmente, essas abordagens colocam em foco a promoção individual dos parlamentares como um elemento de extrema relevância. A exploração aprofundada da busca pela reeleição, um objetivo intrínseco a muitos políticos, permite uma compreensão mais precisa de como essa motivação influencia suas decisões e estratégias no contexto legislativo (HALL; TAYLOR, 2003).

Conforme argumentado por Hall e Taylor (2003), os comportamentos dos agentes políticos têm suas bases consolidadas nas instituições, as quais fornecem incentivos e modelos de interação. No contexto do atual sistema político, essas instituições desempenham um papel crucial, atuando como defensoras dos princípios democráticos e mobilizando os legisladores em direção a objetivos de caráter nobre. Embora muitas vezes sigam uma abordagem racional, ocasionalmente, esses atores podem recorrer a meios menos desejáveis para alcançar seus fins, moldando, assim, o processo de tomada de decisão. Nesse escopo analítico, a importância das normas e das expectativas sociais se torna saliente, exercendo influência sobre a formulação de políticas públicas e delineando os papéis desempenhados pelos diversos atores políticos. Sob essa perspectiva, as instituições políticas assumem uma função essencial na construção e na manutenção da ordem social, uma vez que estabelecem as regras, normas e valores que orientam as ações dos agentes políticos e a condução das decisões.

A teoria informacional, segundo Krehbiel (1992), demonstra que a estrutura do Congresso age para promover a produção de informação e para qualificar o debate político, diminuindo as incertezas. É plenamente possível fazer um paralelo com Miranda e Braga (2021), em que a informação parlamentar, subproduto da informação política, casa com a teoria Neoinstitucional informacional para amparar o parlamentar no acesso à informação para reduzir a assimetria informacional, que ocorre quando uma das partes tem mais informações sobre um produto ou serviço do que a outra parte, decorrente da falha de mercado conforme lição de Varian (2012). Decorre dessa assimetria informacional o *moral hazard*, termo que se refere à situação na qual uma das partes envolvidas em uma transação toma decisões mais arriscadas porque está protegida contraparte ou toda a perda resultante dessas decisões. Isso ocorre quando uma pessoa ou entidade não tem que arcar com todas as consequências negativas de suas ações, o que pode levá-las a se comportar de maneira mais arriscada.

Ainda no campo da Ciência Política, Krehbiel (1992) problematiza a questão da informação alegando que a estrutura organizacional do Poder Legislativo se refere a atividades e recursos necessários para o cumprimento dos objetivos estratégicos, fornecendo uma visão de futuro e direcionando a organização concisamente para certo caminho.

O contraste entre as perspectivas informacional e distributiva no contexto de políticas públicas e legislaturas democráticas manifesta-se na valorização da *expertise* em políticas como um bem coletivo, em oposição à busca por vantagens por parte de grupos minoritários de alta demanda. Enquanto as teorias distributivas pretendem atender a esses grupos, as teorias informacionais enfatizam a transformação das legislaturas em organizações capazes de alcançar ganhos coletivos por meio do conhecimento especializado. Isso se concretiza mediante o estabelecimento de regras e procedimentos que incentivam os legisladores a desenvolver competências em políticas e a compartilhar informações relevantes, garantindo, assim, a alocação eficiente de recursos e a realização de metas individuais e coletivas. Essa abordagem promove uma consonância entre interesses distributivos e preferências majoritárias, resultando na conquista de benefícios coletivos através da especialização, ao mesmo tempo em que mitiga possíveis desequilíbrios a favor de grupos específicos com maior demanda.

Krehbiel (1992) discorre de forma explícita sobre como a estrutura organizacional do poder legislativo impacta o processo político e a formulação de políticas públicas. O autor sustenta que a configuração interna das instituições legislativas, como, por exemplo, as comissões e as lideranças partidárias, desempenha um papel significativo na determinação da quantidade e qualidade da informação disponível para os parlamentares. Essa informação, por sua vez, exerce influência nas decisões tomadas pelos legisladores, repercutindo no resultado da legislação. Nesse contexto, também argumenta que grande parte do trabalho legislativo é conduzida dentro das comissões, permitindo que os legisladores se concentrem na análise aprofundada das propostas, proponham alterações e realizem audiências públicas.

O enfoque na compreensão da organização legislativa reside na análise das regras e dos precedentes que moldam as ações dos legisladores, constituindo, assim, as instituições legislativas. As teorias distributivas e informacionais da organização legislativa são especialmente aplicáveis às instituições, dada a complexidade de observar diretamente as políticas e os comportamentos. Este ponto de vista encontra coerência no caso concreto da CFT, onde os membros do Poder Legislativo, ao focalizarem o processo legislativo nas comissões,

podem examinar projetos de lei de maneira mais detalhada e cuidadosa do que em plenário, permitindo aos legisladores fazerem emendas e modificações necessárias para aprimorar as propostas de lei antes de serem submetidas à votação plenária.

Essa forma de alocação não contradiz a teoria informacional, desde que resulte na constituição de comissões técnicas compostas por parlamentares com notório conhecimento, como preconizado por Krehbiel (1992). Ocorre que, segundo Carvalho (2003), “por meio de um processo de auto seleção, os legisladores se dirigem, então, àquelas comissões cujas áreas de política mais se coadunam com suas respectivas preferências, preferências, por sua vez, ditadas pelo imperativo da reeleição e pelas características, econômicas e sociodemográficas, dos respectivos distritos.” (CARVALHO, 2003, p. 34).

As comissões desempenham um papel fundamental no processo legislativo, especialmente na produção de informação, uma vez que permitem que os legisladores se especializem em áreas específicas de política pública. Isso, por sua vez, facilita a tomada de decisões mais bem informadas sobre a legislação em análise e contribui para garantir que as políticas públicas sejam cuidadosamente consideradas e desenvolvidas. Nas palavras de Limongi (1994), o objetivo é que “as decisões sejam tomadas no maior volume de informação possível, assegurando, assim, que os ganhos advindos da maior especialização de seus membros sejam realizados. Uma organização será eficiente se for capaz de estimular e retribuir a especialização” (LIMONGI, 1994, p. 22).

A partir desta perspectiva, é possível conceber o processo legislativo como um mecanismo destinado a mitigar incertezas enfrentada pelos parlamentares em relação às ramificações das políticas públicas. É essencial ressaltar que, de acordo com essa teoria, os congressistas são orientados pelos resultados das políticas a fim de colherem os benefícios decorrentes dessas ações. Nesse contexto, embora a teoria informacional também parta do pressuposto de indivíduos guiados por interesses próprios que indicam suas preferências quanto às comissões nas quais desejam participar prioritariamente, esses indivíduos se deparam com uma incerteza inicial na relação entre política e resultado. Para atenuar essa incerteza e, conseqüentemente, aproximar esses dois fatores, os parlamentares inclinam-se a se especializarem e a adquirirem *expertise* em suas áreas de atuação. Assim, grande parte dos parlamentares tende a concentrar suas competências na respectiva jurisdição de conhecimento (KREHBIEL, 1992).

Krehbiel (1992) sustenta, adicionalmente, que a estrutura organizacional desempenha um papel determinante no desfecho das políticas públicas, analisando a interconexão entre a organização legislativa e o processo eleitoral. Nesse contexto, demonstra como a configuração das instituições legislativas pode impactar a reeleição dos legisladores e a maneira como eles se comunicam com seus eleitores. O autor alega, por fim, que as mudanças institucionais só ocorrem quando existe uma maioria que as apoie ou as adote. Como são os próprios políticos que promovem essas mudanças, guiados pelo imperativo da maioria, as regras do processo legislativo tendem a refletir as preferências médias dessa maioria. Desta maneira, quando a maioria não está satisfeita com os resultados das instituições, ela se organiza para efetuar alterações (KREHBIEL, 1992).

Conforme Hall e Taylor (2003), uma das principais propriedades do Neoinstitucionalismo na corrente da escolha racional é a crença de que os atores políticos se comportam de modo utilitarista, buscando maximizar sua própria satisfação e preferências pessoais por meio de cálculos e estratégias (VARIAN, 2012). Thelen e Steinmo (1992) também abordam o Neoinstitucionalismo sob o enfoque histórico e da escolha racional e afirmam que, apesar das diferenças abissais que existem, há certo “cuidado com a questão de como as instituições formulam as estratégias políticas e influenciam os resultados políticos” (THELEN; STEINMO, 1992, p.7).

Nessa perspectiva, o presidente da CFT costuma pautar apenas projetos que estejam alinhados política e tecnicamente e, para isso, usa de informação gerada pela CONOF da Câmara dos Deputados, que gera um informativo técnico abrangendo a proposição no sentido de respaldar tecnicamente a questão fiscal e orçamentária. Por força constitucional e legal, as proposições, para serem aprovadas, não podem gerar despesas sem haver previsão da fonte de receita. Então, o presidente da CFT, munido dessas informações técnicas, decide pautar ou não a proposição, ponderando questões de conveniência e oportunidade, sendo explicada tal ação pela teoria da escolha racional na qual o presidente decide pautar certas proposições levando em conta diversos contextos políticos. Esse processo decisório será aprofundado na seção 2.3, em que a tomada de decisão em uma democracia se dá por meio da interação entre atores políticos e instituições. Nesse sentido, o presidente da CFT pode ser considerado um ator político que utiliza informações para embasar suas decisões.

Do ponto de vista geral, a teoria informacional atribui ao plenário todo o poder, conforme Krehbiel (1992), porém, às comissões são dados certos poderes para viger o princípio da especialização, às vezes concorrente com a senioridade, para poder adquirir, criticar e provar pelo tempo informações para serem repassadas ao plenário. Conveniente notar o posicionamento de Braga e Miranda (2013): “a lógica da divisão de trabalho e aumento da eficiência poderia explicar a gênese do sistema de comissões nos EUA, em coerência com a posição de Krehbiel (2012)” (BRAGA; MIRANDA, 2013, p.13).

É relevante destacar que a semelhança estrutural entre o Parlamento dos Estados Unidos e o brasileiro é nítida, pois ambos adotam um formato bicameral e estabelecem a presença de comissões temáticas em ambas as casas. Contudo, divergências substanciais emergem em relação ao sistema de mandato para membros dessas comissões. Na Câmara dos Deputados brasileira, os parlamentares possuem um mandato de um ano para participar de comissões, sendo necessária uma nova indicação pelo líder partidário para manter sua atuação. No caso concreto da CFT, há uma questão de senioridade em que os membros mais afeitos aos temas de competência da comissão possuem boas chances de serem novamente indicados por meio das lideranças partidárias, salvo em casos de cargos eletivos, como presidentes e vice-presidentes. Em contrapartida, nos Estados Unidos, o mandato atualmente estipulado para membros das comissões é de dois anos, sendo a indicação regida pela obtenção da maioria dos votos do partido.

Portanto, com essas nuances em mente, faz sentido que a CFT apure as informações e, por meio do processo legislativo conclusivo, aprove matérias que não repercutiriam na esfera política a tal ponto de precisar de uma análise do plenário, além de rejeitar as matérias nas quais não houvesse uma construção de acordos, desafogando o plenário para que este pudesse se focar nas matérias que repercutem e que demandam celeridade por parte do Legislativo, matérias em rito de urgência e outras, como medidas provisórias a vencer, nos temas envolvendo o mérito da matéria. Considerando a questão fiscal, compete à CFT terminar o processo legislativo em casos nos quais as bases orçamentárias estão conflitantes com o ordenamento jurídico, conforme se discorrerá a seguir, na seção 2.2.

Krehbiel (2004) examina de maneira abrangente as complexidades inerentes aos parlamentos, adotando várias perspectivas teóricas para compreender a dinâmica do poder, o processo de tomada de decisões e os procedimentos nas comissões. O autor começa sua análise

pela abordagem da “Sinalização Legislativa” que investiga como as comissões permanentes, atuando como remetentes, enviam sinais aos membros influentes do parlamento. Por meio desta interação, busca-se uma compreensão mais profunda de como procedimentos endógenos podem incentivar as comissões a se especializarem e a transmitirem informações confiáveis. Além disso, o autor destaca a importância desse mecanismo como elemento crucial para equilibrar a distribuição de benefícios e a aquisição de *expertise*, revelando como as comissões e os legisladores podem interagir estrategicamente para moldar as políticas públicas.

Krehbiel (2004) explora a composição das comissões parlamentares, sugerindo que, em determinados contextos, a presença de membros com preferências divergentes pode servir como um estímulo para a aquisição de conhecimento, ampliando, assim, a base de *expertise* e enriquecendo o processo de tomada de decisões. A relação intrínseca entre a composição das comissões e a busca por informações é analisada, realçando a interação entre o conhecimento especializado e a diversidade de preferências. Além disso, é enfatizada a importância da dimensão processual, especialmente em relação à continuidade de práticas institucionais, como a senioridade. O autor, por fim, destaca a natureza multifacetada das comissões e a relevância de uma abordagem mais holística para a compreensão das dinâmicas políticas. As teorias não se alinham facilmente a categorias estritamente definidas, sendo crucial atentar para as complexidades inerentes à vida legislativa.

Thelen e Steinmo (1992), abordam o conceito de *path dependence* como um elemento-chave na compreensão da formação e desenvolvimento das instituições políticas ao longo do tempo. Segundo esses autores, *path dependence* refere-se à ideia de que as escolhas e os eventos históricos passados influenciam de maneira significativa as trajetórias futuras das instituições políticas. Argumentam que escolhas passadas estabelecem trajetórias específicas que condicionam as opções disponíveis, restringindo ou direcionando seu desenvolvimento.

Destacam, ainda, que as instituições políticas não são meramente produtos do presente, mas são fortemente influenciadas pelo que aconteceu no passado. Esse *path dependence* pode resultar em certos padrões institucionais que se tornam difíceis de mudar, mesmo que outras opções possam ser mais eficientes ou desejáveis em um contexto diferente. Ademais, enfatizam a importância de considerar as contingências históricas, mostrando como decisões feitas em momentos anteriores podem ter consequências de longo prazo e criar padrões institucionais duradouros.

O Neoinstitucionalismo emergiu como uma ferramenta fundamental para decifrar a complexidade intrínseca ao cenário legislativo e para apreender a relevância das instituições na elaboração de políticas públicas. A perspectiva informacional demonstra aplicabilidade à CFT, onde a estrutura interna das instituições legislativas desempenha um papel preponderante no processo político e na formação de políticas públicas. As comissões, em particular, desempenham um papel central na análise das propostas, viabilizando que os membros examinem projetos de lei de forma minuciosa, efetuando emendas e ajustes necessários antes da votação em plenário.

Este paradigma Neoinstitucionalista, por sua vez, oferece uma perspectiva valiosa para a investigação da dinâmica legislativa, estando potencialmente aplicável a diversas outras situações práticas, visando aprimorar a eficácia do processo legislativo. A capacidade de análise das instituições, aliada à ênfase nas interações entre atores, proporciona um arcabouço conceitual robusto para a compreensão de fenômenos políticos em uma variedade de contextos. A abordagem informacional do Neoinstitucionalismo ressoa como uma ferramenta essencial para desvendar os mecanismos subjacentes à tomada de decisões no âmbito legislativo, permitindo, assim, uma análise mais profunda e uma melhoria contínua do processo legislativo em prol da sociedade.

2.2 BASES ORÇAMENTÁRIAS

No contexto das bases orçamentárias em nosso sistema jurídico, é relevante destacar, em primeiro lugar, que o Direito Financeiro é um campo do direito público e concentra sua atenção nas finanças do Estado e na intrínseca relação com as atividades financeiras governamentais. Especificamente, o Direito Financeiro focaliza questões como o orçamento e crédito públicos, abrangendo um conjunto de normas e princípios que se relacionam diretamente com a compreensão das receitas e despesas públicas. Além disso, esse campo está intrinsecamente ligado a todas as áreas do Direito Público, desde a regulação de contratos administrativos até o controle da legalidade dos atos do Estado. Dessa maneira, desempenha um papel crucial na compreensão global do papel estatal em questões orçamentárias (PISCITELLI, 2011).

Nesse sentido, a perspectiva histórica do Parlamento ganha relevância. Conforme observado por Cotta (1999), o conceito moderno de Parlamento surge no final da Idade Média, durante as monarquias absolutistas. O Parlamento Britânico se destacou por limitar o poder do

monarca, incluindo o controle sobre suas finanças, estabelecendo, assim, um controle político. A origem do Parlamento está enraizada em sua função original de fiscalização e controle. Nesse contexto, a CFT, com suas competências regimentais ligadas às finanças, tributação e, indiretamente, à fiscalização, representa um elemento central no parlamento brasileiro.

O artigo 71 da CF/88 estabelece que “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 2022a). Considerando o caráter bicameral do parlamento brasileiro, é importante ressaltar que, regimentalmente, compete à CFT, juntamente com o plenário, realizar a análise prévia da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária das proposições em tramitação.

A CF/88 estabelece que leis iniciadas pelo Poder Executivo não definir o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O plano plurianual define metas e objetivos do governo em termos regionais para gastos de capital e programas contínuos. Com relação à legislação orçamentária, o principal objetivo da LDO é orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, previdenciário e de investimentos, inseridos os poderes Executivo, Legislativo, e Judiciário, incluindo-se as empresas públicas e autárquicas. Visa alinhar a lei anual de finanças (LOA) com as orientações, objetivos e metas da administração pública estabelecidas no PPA. De acordo com art. 165, § 2º da CF/88, a LDO:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 2022a).

A iniciativa do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) é exclusiva do chefe do executivo (no nível federal, o Presidente da República, por meio da Secretaria de Orçamento Federal). O projeto é então encaminhado ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano e devolvido para sanção até o dia 17 de julho do mesmo ano, conforme Art. 35, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88.

Art. 35. [...]

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; (BRASIL, 2022a).

O artigo 166 da CF/88 trata do processo legislativo relacionado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais no âmbito do Congresso Nacional. Ele estabelece que esses projetos serão analisados pelas duas Casas do Congresso e define a função da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta por Senadores e Deputados. Esta comissão tem a responsabilidade de avaliar esses projetos, emitir parecer sobre eles, acompanhar a fiscalização orçamentária e examinar planos e programas nacionais (BRASIL, 2022a).

As emendas aos projetos de lei do orçamento anual ou aos que o alterem só podem ser aprovadas se forem compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Além disso, as emendas devem indicar os recursos necessários e não podem afetar dotações para pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias. O Presidente da República pode propor modificações nos projetos antes da votação na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. A CF/88 também aborda a execução de emendas individuais ao orçamento, limitando-as a um percentual da receita corrente líquida e estabelecendo critérios para sua execução.

Ainda que haja um distanciamento cada vez maior entre o mundo burocrático e o político em relação ao mundo real, a exemplo da aprovação da LDO no mesmo dia da aprovação da LOA em 2015 (SALTO; ALMEIDA, 2016), indubitavelmente, as últimas LDO's têm intercedido na atribuição da atividade de controle da criação de despesas obrigatórias continuadas a órgãos nichados que tenham afinidade com essa tarefa, a exemplo do art. 136 da LDO para 2023:

Art. 136. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, além de atender ao disposto nos art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo federal, ao Ministério da Economia; e

II - no âmbito dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, aos órgãos competentes, inclusive aqueles a que se refere o § 1º do art. 26. (BRASIL, 2022d).

Nesse contexto, adicionalmente, a Lei dos Crimes contra as Finanças Públicas estabelece disposições importantes para coibir práticas ilícitas que afetam as finanças do Estado. A lei abrange crimes relacionados à gestão orçamentária, ao controle das contas públicas e à

responsabilidade fiscal. Seu objetivo é garantir a integridade das finanças públicas, a transparência na administração dos recursos e a punição daqueles que praticam ações que possam prejudicar a estabilidade fiscal do país (BRASIL, 2000b). A Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária também é significativa, pois as infrações fiscais prejudicam a arrecadação essencial para cumprir as metas e prioridades da LDO. Práticas como evasão fiscal e sonegação afetam a arrecadação que sustenta as despesas planejadas na LOA. Isso compromete a execução de programas, afetando serviços públicos e metas orçamentárias (BRASIL, 1990). Diante dessas considerações, torna-se clara a necessidade da criação de instrumentos legais de regramento financeiro e orçamentário, a fim de evitar crises recorrentes de financiamento público.

A fim de atuar como provedora de informações aos membros do Parlamento, a CFT editou, por meio de Norma Interna nº 1 de 2015, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, dispondo que:

Art. 10-A. A Secretaria da Comissão informará no processado e na pauta de reuniões deliberativas se constam da instrução do processado de cada proposição as seguintes informações relativas à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira:

I - estimativa do impacto orçamentário e financeiro sobre o orçamento da União, dos Estados e Municípios, quando houver”.

II - indicação da compensação correspondente; e

III - demais exigências constitucionais, legais ou regimentais relacionadas à adequação e compatibilidade.

Parágrafo único. Para fins de atendimento ao disposto no caput, a Secretaria da Comissão poderá solicitar manifestação do órgão de consultoria institucional em matéria orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2015).

Tal regra trouxe novas informações para o processo legislativo e, desde 2015, a CONOF se manifesta tecnicamente sobre a proposição acerca da adequação orçamentária e financeira por meio de um informativo técnico, e que hoje constitui o maior *quantum* de informação. Com efeito, a CFT, em seus processos decisórios, tem se resguardado tecnicamente dos efeitos políticos das matérias, já que os informativos trazem a posição técnica referente as normas legais e constitucionais referentes a questão financeira e orçamentária das proposições e é explicitado, sendo colocado na tramitação da proposição, entregando, dessa forma, informação para que o presidente da CFT possa tomar a melhor decisão sobre pautar um projeto levando em conta os anseios da sociedade e respeitando as normas legais.

Em síntese, a relação intrincada entre Finanças Públicas e o Legislativo é um aspecto fundamental para o funcionamento eficaz do Estado e para a preservação da estabilidade

financeira e fiscal, conforme preconiza o art. 164-A da CF/88, incluído pela EC nº 109, de 2021, que requer que União, Estados, DF e municípios mantenham políticas fiscais sustentáveis e que planos e orçamentos devam refletir indicadores fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida (BRASIL, 2022a.)

Por fim, o artigo 167-A, da CF/88, trata de medidas de ajuste fiscal a serem tomadas caso a relação entre despesas correntes e receitas correntes supere determinado limite em Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse cenário, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como outras entidades, estão autorizados a aplicar um conjunto de restrições e medidas de contenção de gastos (BRASIL, 2022a.)

A compreensão das bases orçamentárias, aliada à análise criteriosa das proposições, revela a importância de normas sólidas e procedimentos bem definidos para garantir a responsabilidade fiscal e o alcance dos objetivos traçados pela administração na LDO. Nesse processo, a atuação da CFT desempenha um papel crucial ao analisar a compatibilidade das proposições com os parâmetros orçamentários, fortalecendo assim o papel do Parlamento na estruturação, controle e fiscalização das finanças do Estado.

2.3 PROCESSOS DECISÓRIOS

É sabido que o Brasil está inserido em um sistema de governo chamado presidencialismo, haja visto que o chefe de Estado e o de governo são exercidos pelo Presidente da República. Entretanto, possui também algumas características do sistema parlamentarista como a necessidade de uma coalizão de partidos políticos para que se possa ter governabilidade, já que é no parlamento em que se tomam as decisões que mais impactam o país.

Com efeito, impera no Brasil o poder de agenda legislativa e de influência no processo legislativo nas mãos de poucos, principalmente nas mãos de líderes partidários, levando um grau de fisiologismo partidário; e ao PCD, além do chefe do executivo, nas prerrogativas de edição de medidas provisórias e iniciativa de projetos de leis (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019).

Segundo a abordagem de Braga e Miranda (2013), as teorias partidária e distributiva compartilham semelhanças no que tange à simplificação da ação individual e da organização. Sob essa perspectiva, o parlamentar é percebido como possuindo conhecimento completo, eliminando a necessidade de informações adicionais. A agenda partidária é considerada consolidada,

eliminando a necessidade de ajustes e, conseqüentemente, de informações adicionais. Dado que não há custos de transação relacionados à coleta e processamento de informações, as teorias partidárias e distributivas podem se assemelhar ao conceito teórico de mercado perfeito, onde os agentes têm informações completas, o que favorece um equilíbrio natural entre os atores, embora essa analogia seja altamente hipotética.

Segundo Figueiredo e Limongi (1999), a teoria partidária é uma perspectiva analítica no campo da ciência política que se concentra na compreensão do comportamento político e das ações dos atores políticos, especialmente os parlamentares, com base nas suas afiliações e identificações partidárias. Essa teoria parte do pressuposto de que os partidos políticos desempenham um papel fundamental na organização e na estruturação do processo político, influenciando como os legisladores tomam decisões e como as políticas são formuladas. Sugerem, ainda, que os parlamentares agem consoante as orientações e plataformas de seus partidos. Isso implica que os partidos políticos servem como agentes que coordenam as ações dos legisladores, proporcionando uma direção política comum e uma base para a tomada de decisões. A coesão partidária é uma característica central nessa abordagem, pois sugere que os parlamentares tendem a votar em linha com as posições do partido em questões políticas relevantes.

Ainda para Figueiredo e Limongi (1999), a teoria partidária enfatiza a importância da disciplina partidária, que se refere à capacidade dos partidos de controlar e influenciar o comportamento de seus membros. A disciplina partidária pode ser mantida por meio de incentivos e punições internas, como alocação de recursos, atribuição de posições em comissões, apoio em eleições e outros mecanismos que recompensam a aderência às posições partidárias. Essa abordagem assume que os partidos políticos possuem agendas claras e bem definidas, o que simplifica o processo de tomada de decisões para os legisladores. A teoria partidária também enfatiza a importância da interação entre os partidos, uma vez que as decisões tomadas no contexto de um partido podem influenciar o comportamento e as estratégias de outros partidos.

O Sistema de Governo adotado no Brasil é conhecido como Presidencialismo de Coalizão, em razão da necessidade que o Presidente do Brasil, chefe do Poder Executivo, tem de formar alianças com o Poder Legislativo para poder governar fluidamente. Caso não haja uma boa relação, boa parte das mudanças e projetos que o Presidente tente realizar tendem a ser

barrados no Legislativo devido ao *quorum* elevado para aprovação de certas matérias, como, por exemplo, 3/5 para PEC (308 deputados e 49 senadores).

O sistema político brasileiro se diferencia de outras democracias pelo seu caráter representativo proporcional, pluripartidarista, e pela peculiaridade de, mesmo sob uma aparência de presidencialismo, possuir elementos de uma espécie de regime presidencialista imperial, em que há uma teórica independência entre os poderes, mas com uma notável hegemonia do Executivo (ABRANCHES, 1988).

É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão. (ABRANCHES, 1988, p. 27).

Contudo, essa teoria tende a negligenciar o papel das instituições permanentes da república, que regulam o processo democrático, e foram criadas para limitar, por meio de freios e contrapesos, os poderes atribuídos ao Presidente da República constitucionalmente. Desconsidera, do mesmo modo, o grau de importância das articulações próprias do Poder Legislativo e dos partidos políticos, por meio de sua liderança, restringindo-se a acatar somente as regras de cunho eleitoral e, igualmente, percebendo os partidos como monólitos, inexistindo relações entre os líderes partidários no Congresso Nacional (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Cumprir também que Figueiredo e Limongi (1999) abordam a dinâmica da política brasileira, com foco na relação entre os partidos políticos, o processo legislativo e a formação de acordos para a aprovação de proposições no Congresso Nacional, questionando a ideia de que o Legislativo brasileiro é dominado por parlamentares individuais e que os partidos não têm influência ou coesão interna. Na verdade, demonstram por meio de dados empíricos que os partidos têm uma organização parlamentar mais estruturada e que o funcionamento do Poder Legislativo pode ser compreendido considerando a alocação de recursos e direitos parlamentares no próprio Congresso. Sugerem, ainda, que a coesão interna dos partidos no Parlamento está acima do aceitável e os líderes partidários têm poder para controlar a agenda dos trabalhos legislativos, restringindo as estratégias individualistas dos congressistas.

Focando o processo decisório sob a ótica teórico-exemplificativa, é notória a complexidade das variáveis e contexto a ela associadas. A decisão envolve um processo no qual certa ação no momento ocorre e dela surgirá certo resultado. Desdobrando as variáveis, é salutar considerar a existência de opções podendo avaliar que a escolha mais simples, geralmente,

implica manter o *status quo* e a temporalidade de tais opções se desdobra em um fenômeno que implica na diferenciação da situação *a priori* (BRAGA; MIRANDA, 2013).

Nessa linha de raciocínio, a decisão pode ser classificada em diversos níveis diferenciados, como nível operacional, que é mais perene no tempo; e nível tático, em que as decisões são mais complexas e buscam uma atuação gerencial (FREITAS; KLADIS, 1995). Além disso, tem-se o nível de decisão estratégica influenciado por variáveis externas, complexas e não controláveis, como as decisões tomadas no plenário da Câmara dos Deputados (MIRANDA, 1999, 2004). Ademais, pode-se dizer que os modelos de tomada de decisão sob a ótica do Poder Legislativo, privilegiam alguns aspectos diferenciados, por vezes enfatizando a utilização de recursos quantitativos, por vezes outros elementos de exequibilidade.

Segundo os dados que Braga e Miranda (2013) nos trazem, é possível fazer um sobrevoo sobre as principais teorias. O modelo de Choo (2003) traz alguma ambiguidade e incerteza e é composto de quatro submodelos, com algumas fases diferenciadas: A) Modelo racional: coleta de informações; análise das informações; identificação de alternativas; escolha; adoção da alternativa. B) Modelo processual: identificação da necessidade de decisão; desenvolvimento de soluções; seleção/escolha. C) Modelo anárquico. D) Modelo político - em que as decisões são resultadas de negociações, uma vez que os objetivos e interesses tendem a ser conflitantes. Percebe-se que as fases de avaliação e análise frequentemente ocorrem, antes das discussões em plenário, nos gabinetes parlamentares, nos encontros de líderes e nas lideranças.

No âmbito parlamentar, a interpretação de informações e a atribuição de significados desempenham um papel crucial na compreensão das transformações no ambiente político. As decisões relacionadas a políticas públicas e leis são fortemente influenciadas pela interpretação das informações à disposição. Semelhantemente ao contexto organizacional, a clareza na interpretação dos dados assume um caráter essencial para uma definição sólida das estratégias.

No contexto da gestão do conhecimento, o desafio de converter conhecimento tácito em conhecimento explícito ganha particular relevância no ambiente legislativo. Os legisladores necessitam compartilhar conhecimentos e experiências, uma peça-chave para a tomada de decisões. Os processos de socialização e externalização, conforme delineados por Choo (2003), em alusão a Nonaka e Takeuchi (1995) podem ser analogamente comparados às discussões e debates que ocorrem nas comissões parlamentares, onde o conhecimento é compartilhado e transformado em argumentos claros visando influenciar as decisões.

Figura 1 – Os processos de conversão do conhecimento organizacional



Fonte: Nonaka; Takeuchi, (1995)

A concepção de tomada de decisão também é aplicável ao contexto parlamentar. A ênfase na racionalidade limitada, enfatiza a importância de simplificar o processo de tomada de decisão, especialmente num ambiente político em que as alternativas frequentemente apresentam complexidade e incerteza. Isso ressalta a necessidade de princípios orientadores bem definidos para moldar as decisões legislativas, dado que o contexto político é caracterizado por uma diversidade de opiniões e interesses. Ademais, a interação entre interpretação, seleção e retenção de informações pode ser percebida como uma analogia ao processo legislativo. A interpretação das informações, a seleção dos elementos relevantes e a retenção das decisões passadas são cruciais para uma legislação coerente e eficaz (CHOO, 2003).

A noção apresentada por Choo (2003) a respeito do “ambiente interpretado” no contexto legislativo assume uma importância crucial ao permitir a compreensão do histórico das ações e a tomada de decisões fundamentadas. Isso se torna evidente ao enriquecer a análise da maneira pela qual as organizações abordam a complexidade das tomadas de decisões. O conceito explora o impacto da limitação da racionalidade dos indivíduos nesse processo, levando em consideração não apenas a avaliação objetiva dos textos, mas também as interpretações pessoais, moldadas por diversos elementos, como redação, intenções, princípios legais, bem como considerações políticas e institucionais. Como resultado, esse processo molda a maneira pela qual as propostas legislativas são compreendidas e recomendadas para votação.

O modelo proposto por Lousada e Valentim (2011), denominado “modelo orgânico”, é composto por três fases distintas. A primeira fase abrange a identificação dos fluxos informacionais e documentais, bem como o mapeamento e monitoramento desses processos. Para essa fase, são utilizados métodos como questionários, entrevistas estruturadas e semiestruturadas. A segunda fase trata da disseminação, acesso e uso da informação, contemplando também os níveis de classificação e acesso. Nessa etapa, um banco ou base de dados de informação orgânica é estabelecido. A terceira fase diz respeito à memória institucional.

A análise evidencia que a informação orgânica desempenha um papel de extrema relevância para a sobrevivência das organizações, exercendo simultaneamente o papel de insumo e produto nos processos organizacionais. Essa característica confere à informação orgânica o *status* de recurso estratégico fundamental para o processo decisório. No contexto da CFT, observa-se uma certa dependência da informação como recurso auxiliar para o processo decisório. Isso implica que, assim como em outras organizações, a CFT também reconhece o valor crucial da informação em suas atividades, considerando-a como uma peça-chave para fundamentar suas decisões.

O modelo de Bethlem (1987) traz alguma similaridade com os demais modelos, e enfoca em quatro fases: decisão; foco; formulação de alternativas; escolha de alternativas. A reflexão teórica sobre o processo decisório é crucial devido à crescente disponibilidade de informações e à complexidade dos ambientes organizacionais, visando organizar de forma racional o processo intelectual dos tomadores de decisão, melhorando o desempenho das organizações.

Conveniente notar que, no processo decisório, os elementos destacados por Mintzberg (2012) possuem um *case* exemplificativo na própria Câmara dos Deputados, em que seu ambiente é dotado de particularidades *sui generis*, não sendo possível traçar paralelo com organizações privadas. Mintzberg (2012) argumenta que a realidade das organizações muitas vezes difere das teorias convencionais de administração, ressaltando a importância de uma abordagem mais holística e flexível. Percebe-se que a Casa dispõe de dois modelos, sendo que o primeiro é voltado mais para questões administrativas, possuindo estrutura verticalizada de autoridade; o segundo é voltado para decisões colegiadas, nas quais os membros da Casa possuem, todos, as mesmas opções de escolha e o mesmo peso de voto (*one man, one vote*).

Entretanto, nota-se na cultura organizacional da Casa uma distinção entre área fim, voltada para o processo legislativo, representatividade e controle do executivo e legitimação,

conforme lição de Cotta (1998); e área meio, que dá suporte operacional para a área fim. Ocorre que tal distinção, como bem alerta Braga e Miranda (2013), implica em certas ações que não abarcam a totalidade da Casa, engendrando dissonâncias no processo de tomada de decisão. Miranda (2012) reforça esse entendimento, pois na seara das informações estratégicas adquiridas externamente integram as forças que competem para a tomada de decisão e alega que a Casa detém uma visão da gestão estratégica próxima ao modelo de Porter (1996), no qual delinea cinco forças competitivas (Poder do Fornecedor, Poder do Comprador, Rivalidade Competitiva, Ameaça de Substituição e Ameaça de Nova Entrada), podendo mapear as forças competitivas e compreender sua dinâmica.

Mais especificamente, o Poder do Fornecedor (*Supplier Power*) refere-se à capacidade dos fornecedores de impor preços mais altos ou condições desfavoráveis às empresas. Quanto menos opções as empresas têm de fornecedores, maior é o poder dos fornecedores; Poder do Comprador (*Buyer Power*) indica a capacidade dos compradores de influenciar os preços e as condições do mercado. Quanto mais concentrados e informados os compradores são, maior é o seu poder de negociação; Rivalidade entre Concorrentes Existentes (*Rivalry Among Existing Competitors*) refere-se à intensidade da competição entre as empresas existentes no mercado. Quanto mais concorrentes, capacidade ociosa e pressões de preços, maior é a rivalidade; Ameaça de Produtos ou Serviços Substitutos (*Threat of Substitutes*) indica a probabilidade de os consumidores substituírem os produtos ou serviços por alternativas. Quanto mais substitutos disponíveis e atraentes, maior é a ameaça; Ameaça de Novos Entrantes (*Threat of New Entrants*) analisa quão difícil é para novas empresas entrar no mercado e competir com sucesso. Barreiras de entrada, como economias de escala, patentes e acesso a canais de distribuição, aumentam a ameaça.

É fato notório a importância da aquisição de informações estratégicas externas e sua relação com a tomada de decisões em uma organização. Porter (1996) defende que essas informações são importantes porque elas integram as forças que competem para a tomada de decisão e são consideradas importantes para mapear as dinâmicas de mercado e compreender a competição em um setor específico. Ao analisar essas forças competitivas, a CFT pode identificar pontos fortes e fracos em sua estratégia. A aquisição de informações estratégicas pode ser útil nesse processo.

Segundo demonstra Carvalho (2003), fatores geográficos, como o desenvolvimento econômico, a concentração populacional, a distribuição de renda e outros aspectos regionais, influenciam as decisões políticas dos eleitores em diferentes áreas do Brasil. Ele também explora como essas variáveis podem afetar o comportamento dos legisladores em seus mandatos, destacando as particularidades de cada região e como elas moldam a atuação política tanto ao nível eleitoral quanto legislativo.

Com base nisso, pode-se discutir a relação entre a geografia política do Brasil e a formação de coalizões e alianças partidárias, bem como o papel das bancadas regionais na elaboração e implementação de políticas públicas, explorando a conexão entre a geografia do país, o comportamento do eleitorado e a atuação dos legisladores no processo decisório. Nessa linha, Krehbiel (1991) afirma que “consequentemente, as comissões e os resultados de políticas são dominados por interesses locais.” (KREHBIEL, 1991, p7).

2.4 SOBRE O EXAME DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A Comissão de Finanças e Tributação, nos termos do RICD e da Norma Interna nº 1 de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996, possui a tarefa histórica de averiguar o impacto financeiro e orçamentário de propostas legislativas que alterem as despesas ou receitas (SANTA HELENA, 2009; BRASIL, 1996). Ficam excluídas de tal análise pela CFT as proposições despachadas às comissões especiais, e, também, aquelas apreciadas no seio do Congresso Nacional, como as medidas provisórias, conforme previsto na Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002 (BRASIL, 2022b).

Excluem-se também da análise pela CFT as propostas de emenda constitucional, em razão de o equilíbrio fiscal não estar arrolado como cláusula pétrea, não restando, portanto, dentro do leque apregoado no art. 60, da CF/88, em seu § 4º (BRASIL, 2022a). Cumpre ressaltar que, em caso de créditos extraordinários previstos no art. 167, parágrafo terceiro, da CF/88 (BRASIL, 2022a), admitidos para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, sua análise de adequação

financeira e orçamentária será atribuída à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) (SANTA HELENA, 2009).

Sob a égide da CF/88, a Comissão de Finanças e Tributação editou, em 1996, ato normativo interno que dispõe em seu art. 1º, § 2º:

Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. (CFT, 1996).

O referido ato interno encontra resguardo jurídico no art. 139, inciso II, do RICD, que dispõe que:

Art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas:

[...]

II - Excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a proposição será distribuída:

[...]

b) quando envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos, à Comissão de Finanças e Tributação, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária; (BRASIL, 2021a).

Essa norma dispõe que somente a proposição que englobar aspectos financeiro e/ou orçamentário será distribuída para a CFT, por despacho do Presidente da Câmara dos Deputados (PCD), para a análise da compatibilidade ou adequação orçamentária e/ou financeira. Deriva dessa norma que todas as proposições distribuídas para a CFT serão objeto de manifestação preliminar sobre sua possível implicação em aumento ou diminuição de despesa ou receita da União.

Além disso, cumpre ressaltar que a CFT se manifesta sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de tudo que esteja abarcado na proposição, ou seja, outros projetos apensados, substitutivos, emendas e subemendas de outras comissões que já tenham se manifestado, emendas apresentadas ao projeto e ao substitutivo na própria comissão.

Importante lembrar que Projetos de Lei Complementar (PLP), de Códigos, de Iniciativa Popular, de Comissão, relativos à matéria que não possa ser objeto de delegação, oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas e em regime de urgência, por força do art. 24, II, do RICD, não abrem prazo para emenda na Comissão conforme art. 119 do RICD (Brasil, 2021a).

Art. 119. As emendas poderão ser apresentadas em Comissão no caso de projeto sujeito à apreciação conclusiva: (BRASIL, 2021a).

Ademais, foi aprovada pela CFT, em 29/10/2008, a Súmula CFT nº 1/08 para compatibilizar com a LRF a referida norma interna, exigindo de proposições de caráter autorizativas, a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, conforme segue:

Súmula 01 - É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que conflite com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e deixe de apresentar estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como respectiva compensação. (CFT, 2008).

Apurado seu impacto financeiro e/ou orçamentário decorrente dos compromissos e obrigações anuído pelas normas legais, mesmo que autorizativos, deve-se identificar a existência dos recursos orçamentários demandados pela proposição que seja assegurado a necessária e suficiente neutralidade fiscal. Ainda, segundo Santa Helena (2009), a análise é executada em caráter de admissibilidade, pela CFT ou, segundo o art. 34, parágrafo 2º, do RICD, pelas comissões especiais, quando constituídas para dar parecer sobre o exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas, englobando, desse modo, toda e qualquer proposição, com exceção dos requerimentos (BRASIL, 2021a).

No RICD, segundo consta no art. 32, X, “h”, compete à CFT os respectivos campos temáticos ou áreas de atividades:

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, 2021a).

Pela leitura do art. 53, II, do RICD, é atribuída a natureza terminativa ao parecer para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o PPA, a LDO e a LOA.

Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:

[...]

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; (BRASIL, 2021a).

No âmbito da CFT, que possui peculiaridades em termos de processo legislativo, sob a luz do art. 54 do RICD, por exemplo, é definido o rito do processo terminativo, em que a comissão é dotada de poderes de terminar o processo legislativo.

Art. 54. Será terminativo o parecer:

[...]

II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição; (BRASIL, 2021a).

No que concerne à CFT, o exame de adequação orçamentária e financeira não é impeditivo técnico para prosseguimento da proposição para as fases seguintes (ANDRADE; COUTINHO, 2019). O art. 54 do RICD fixa o caráter terminativo do parecer da CFT, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição, ocasionando seu arquivamento, salvo recurso contra parecer terminativo de Comissão, apreciado pelo plenário, conforme art. 144 do RICD:

Art. 144. Haverá apreciação preliminar em Plenário quando for provido recurso contra parecer terminativo de Comissão, emitido na forma do art. 54.

Parágrafo único. A apreciação preliminar é parte integrante do turno em que se achar a matéria (BRASIL, 2021a).

Cumprido ressaltar que a modalidade terminativa do parecer tem sua origem em dispositivos atuais da nossa CF/88, que não admitem o aumento de despesas nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, por meio de emendas parlamentares, por exemplo, conforme consta no art. 63 da CF/88:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público. (BRASIL, 2022a).

Conforme salientado na introdução, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, reforçou a necessidade de bases sólidas para a correção da trajetória fiscal no cumprimento da legislação orçamentária, dispondo no art. 113 do ADCT o seguinte:

Art. 113. 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, 2022a).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criou premissas básicas de planejamento, controle, transparência e prestação de contas, além de estabelecer regras de finanças públicas

destinadas à prestação de contas da gestão financeira por meio de ações para prevenir riscos e corrigir desvios que afetem o equilíbrio e sanidade das contas públicas.

A LRF, em matéria de governança nacional, estabelece os critérios para os gastos públicos de cada ente federado. O objetivo das restrições orçamentárias é melhorar a situação financeira da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal de acordo com seus balanços anuais, para garantir a saúde financeira da administração pública, a destinação de recursos e uma boa herança administrativa para futuros gestores. Consoante a LRF, cada aumento de despesa deve ser previsto uma respectiva fonte de financiamento (NASCIMENTO, 2012).

A LRF trouxe uma mudança disruptiva na forma como poder público conduz a gestão financeira nas três esferas de governo. O planejamento do que será executado agora é imprescindível, pois os custos envolvidos devem ser controlados. O referido diploma legal foi fundamental para estabilizar a economia brasileira pós-plano Real. Em seu art. 16 traz o seguinte:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; (BRASIL, 2000a).

Conforme Nascimento (2012), está dispensada da exigência disposta no art. 16 a despesa considerada irrelevante, cuja definição remete à LDO para 2023:

Art. 172. Para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal:
[...]
II - no que se refere ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, entendem-se como despesas irrelevantes aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites previstos nos incisos I e II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021; (BRASIL, 2022d).

Já o art. 17 da LRF “constitui uma adequação ao plano de estabilidade [...] para a consecução de tais despesas, há de ser indicada a fonte de receita e que as metas fixadas sejam alcançadas no exercício fiscal pertinente, sem *deficit* que comprometa a ação de governo nos níveis municipal, estadual e federal” (NASCIMENTO, 2012, p. 172).

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (BRASIL, 2000a).

O Presidente da República do Brasil, através da Advocacia Geral da União (AGU), ajuizou, em 27/03/2020, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6357/DF com pedido de Medida Cautelar, visando conferir interpretação conforme à CF/88 aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 114, *caput, in fine*, e § 14, da LDO do ano de 2020. Especificamente, o STF referendou medida cautelar para que fosse suspenso os referidos arts. da LRF e da referida LDO para todos os entes da federação, enquanto durasse o período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19. O requerente argumentou que:

[...] as despesas a que se referem esses artigos “seriam aquelas destinadas à execução de políticas públicas ordinárias e regulares, que, em razão da sua potencial previsibilidade, seriam passíveis de adequação às leis orçamentárias”, e que, apesar de o art. 65 da LRF prever a relativização parcial das demandas de adequação orçamentárias previstas na LRF, tal flexibilização não seria suficiente para garantir a celeridade decisória exigida pelo cenário vigente. (BRASIL, 2020).

No capítulo “DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO” da LDO para 2023 (BRASIL, 2022d), mais uma vez, o legislador traz a preocupação com as proposições que importem aumento de despesa ou diminuição da receita da União, solicitando que, para tanto, devam ser instruídas com demonstrativos relativos ao impacto orçamentário/financeiro.

Art. 131. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

[...]

§ 2º Quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo máximo de sessenta dias, os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa, para fins da elaboração do demonstrativo a que se refere o *caput*. (BRASIL, 2022d).

Interessante notar que, desde a promulgação do Novo Regime Fiscal (EC nº 95/2016), o art. 113 do ADCT (Brasil, 2022a) exige que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. No dia 06 de dezembro de 2017, o então PCD, por meio da Secretaria Geral da Mesa – SGM, determinou que as proposições fossem devolvidas, no momento da distribuição e, portanto, antes mesmo da numeração, caso fosse verificada a ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. A Presidência tomaria as seguintes providências:

Caso a proposição fosse de autoria de Deputado Federal ou de Comissão da Casa, a proposição seria devolvida nos termos do art. 137, § 1º, I, do RICD (Brasil, 2021a).

Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

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

I - não estiver devidamente formalizada e em termos; (BRASIL, 2021a).

Caso a proposição fosse de autoria externa, a Presidência comunicaria o autor sobre o não atendimento do prescrito no art. 113 do ADCT (Brasil, 2022a), ficando a proposição, nesse caso, pendente até que o vício fosse sanado.

Ocorre que, por meio de decisão da presidência, de 23 de maio de 2018, publicado no Diário da Câmara dos Deputados (DCD) no dia 24 de maio de 2018, foi determinado que fosse tornada sem efeito a referida mudança:

Torno sem efeito o procedimento anunciado em 6 de dezembro de 2017, consistente na devolução aos respectivos autores das proposições apresentadas sem a estimativa de impacto orçamentário e financeiro referida no art. 113 do ato das disposições constitucionais transitórias - ADCT, acrescentado pela emenda constitucional n. 95, de 2016.

Por conseguinte, determino a distribuição de todas as proposições devolvidas aos seus autores com fundamento no citado procedimento, revendo-se os respectivos despachos de devolução. (BRASIL, 2018).

Por fim, cabe ressaltar que a CFT editou Súmula nº1, de 2008, e firmou entendimento que:

É incompatível e inadequada a proposição, **inclusive em caráter autorizativo**, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação. (BRASIL, 2008a, grifo nosso).

Tal posicionamento foi necessário, segundo os membros da CFT que a aprovaram em reunião de 29 de outubro de 2008, e pela justificativa do autor, sr. Pedro Eugênio, pois “visa dar uniformidade às decisões adotadas por esta Comissão quando da apreciação de proposições que determinem ou autorizem a criação de gastos obrigatórios ou renúncia de receitas da União” (Brasil, 2008b).

Ainda, segundo a justificativa da Proposta da Súmula, o autor ressalta que “imaginar que a simples aposição em texto legislativo do termo “Fica autorizado o Poder Executivo a ...” suprimiria sua exigibilidade social é desconsiderar o próprio fim da norma legal” (Brasil, 2008b).

Tal posicionamento vai ao encontro de Nascimento (2012) pois o regime da responsabilidade fiscal, inaugurado pela LRF, exige das proposições, ainda que tenham caráter autorizativo, a verificação dos pressupostos da manutenção do equilíbrio fiscal, conforme as metas fiscais fixadas nas LDO's.

2.5 TIPOS DE PARECERES SOB O ENFOQUE DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA E SOBRE O INFORMATIVO TÉCNICO DA CONOF

Nos termos da Norma Interna nº 1 de 1996, em seu art. 1º, § 1º, cumpre esclarecer que é “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 é “adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual.” (BRASIL, 1996).

Os pareceres a serem apreciados pela CFT, de modo geral, enquadram-se em uma das 3 hipóteses:

- a) Pela compatibilidade e/ou adequação orçamentária e financeira;
- b) Pela incompatibilidade e/ou inadequação orçamentária e financeira;
- c) Pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária.

Importa lembrar que o art. 9º da Norma Interna nº 1 de 1996, no seu artigo 9º, determina que quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, deve-se concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não (BRASIL, 1996).

Conforme ressaltado anteriormente, por meio da Norma Interna nº1 de 2015, o plenário da CFT editou a referida norma para gerar informação técnica para melhor instrução da proposição (BRASIL, 2015).

O Informativo de Adequação Financeira e Orçamentária da CONOF se estrutura da seguinte forma: 1) Síntese da matéria – Descreve, de forma breve, a intenção do autor na proposição da matéria, bem como dos apensados a ele e eventuais emendas, substitutivos e subemendas de comissões que analisaram a matéria anteriormente; 2) Análise – Verifica-se, do ponto de vista orçamentário e financeiro as possíveis relações causais; 3) Dispositivos Infringidos – Traz uma listagem de todos os dispositivos legais e infralegais que precisariam ser observados, por exemplo, CF/88, LRF, LDO, e Súmula da CFT; 4) Resumo – Traz o posicionamento técnico da CONOF com relação à proposição, ressaltando, por exemplo, que está pendente de estimativa do impacto orçamentário-financeiro provocado pela renúncia de receita no exercício em que a norma deva produzir seus efeitos e nos dois subsequentes, bem como não apresentam medidas de compensação.

3 METODOLOGIA

Esta seção apresenta os aspectos metodológicos adotados para a elaboração do presente trabalho de pesquisa, a unidade de análise e os procedimentos necessários para a coleta e análise de dados no âmbito da CFT, comissão permanente com a tarefa de examinar a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira das proposições.

3.1 NATUREZA DA PESQUISA

Trata-se de um estudo de caso de caráter quantitativo e descritivo que analisa a interação entre a informação política e a informação técnica na CFT, com pressuposto da política pública baseada em evidências em que as decisões políticas são racionais (HALL; TAYLOR, 2003). Esta análise descritiva tem o condão de ser mais adequada, haja vista o propósito de se investigar certo fenômeno na organização, no qual o pesquisador não possui nenhuma influência sobre a situação (YIN, 2010). Para Gerring (2007), o estudo de caso almeja a compreensão de um caso particular, levando-se em conta todos os seus desdobramentos e, portanto, essa escolha está mais diretamente relacionada ao objeto a ser estudado do que propriamente ao processo metodológico em si.

A pesquisa descritiva é a primeira fase de interação efetuado no estudo quantitativo, servindo para resumir, sumarizar e explorar o comportamento dos dados, consoante ao método empírico-analítico em que se examina a realidade dos fatos que são observáveis, estimáveis e mensuráveis. Nesse expediente não se utiliza de hipóteses, cabendo ao pesquisador narrar e analisar uma situação concreta (GODOY, 2010). Por fim, cumpre ressaltar que o estudo de caso é utilizado para uma análise em profundidade de certo fenômeno na organização.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, como procedimento metodológico, utilizou-se a pesquisa documental, em que foi realizado o levantamento do arcabouço normativo (constitucional, legal e infralegal) referente ao processo legislativo orçamentário-financeiro diferenciado que ocorre no âmbito da CFT, conforme explicitado nas sessões 2.2, 2.4 e 2.5, necessário à compreensão dos processos de fiscalização e controle. O levantamento permitiu identificar as principais características desses processos, as inovações por normas internas e as

principais variáveis que definem e influenciam o curso e o resultado das proposições votadas na CFT, além de uma contextualização histórica e contemporânea, conforme modelos Neoinstitucionalistas e sobre a tomada de decisão, no qual a síntese desse levantamento e respectivas revisões bibliográficas estão apresentadas nas seções 2.1 e 2.3.

Para isso, buscaram-se todos os pareceres referentes às proposições que tenham tido sua deliberação finalizada na CFT até o término da 56ª legislatura e seus respectivos informativos técnicos. Caso a proposição tenha apensados, foi considerada apenas a proposição principal para efeitos quantitativos.

Com relação às emendas, cumpre primeiramente esclarecer que estas são consideradas como acessórias a certas proposições que tramitam na CFT, como o projeto de lei ordinária, o projeto de lei complementar, e o projeto de decreto legislativo, conforme RICD. Não foi apurado quantitativamente o total de emendas apresentadas a eventual proposição e, também, a eventual substitutivo. Ademais, a apresentação de substitutivo pelo relator foi considerada quantitativamente como sendo a proposição principal. Para se esclarecer o conceito de substitutivo, recorre-se ao RICD, que em seu art. 118, § 4º define que:

“§4º Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa” (BRASIL, 2021a).

Nas análises dos dados, no que tange a questão partidária, será considerado o partido existente no término da legislatura, e, se, porventura, algum partido tiver mudado de nome, se fundido, ou se particionado, será considerado o dado mais recente como sujeito das ações pretéritas para efeitos práticos de análise estatística dos dados. Como exemplo concreto, o União Brasil, partido brasileiro fundado em 6 de outubro de 2021, fruto da fusão dos partidos DEM e PSL, será considerado como o sujeito dos referidos dados em datas anteriores a fundação do União.

Por fim, sabendo da existência de algumas compilações de dados da própria CFT, publicadas em relatórios anuais, o pesquisador preferiu partir para a captação dos dados brutos para que não se incorra em nenhum tipo de viés, além de se evitar múltiplas fontes de dados, já que não existem relatórios com os referidos dados para todos os anos de interesse dessa pesquisa. Isso vai ao encontro do que ensina Bardin (1977) acerca da homogeneidade dos dados e a

exclusão mútua de fontes alternativas, com o intuito de se evitar ambiguidades no momento da análise dos dados.

3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O *corpus* da pesquisa se dá na 56ª legislatura (2019-2022), no qual se levantará o quantitativo de proposições que tramitaram na CFT, por tipo de proposição normativa (PL, PLP, PDL), levando-se em conta o último parecer do relator (PRL) fruto de deliberação no plenário da comissão. Ademais, eventuais substitutivos adotados (SBA) e emendas adotadas (EMA) por comissões anteriores no processo legislativo, conforme despacho do PCD (Art. 17, II, a, RICD), além das emendas apresentadas a eventual proposição e/ou substitutivo na CFT no prazo regimental deverão ser considerados, conforme norma interna nº 1, de 1996 da CFT.

Para a referida empreitada, será utilizado o SILEG para levantamento de todas as proposições conforme anunciado previamente, além de diversas variáveis explicitadas na seção 3.3. Como fruto disso, criar-se-ão gráficos com os referidos quantitativos. Convém observar que, no caso de autoria externa, ou seja, toda aquela diferente do Poder Legislativo, será considerado o Poder de origem, ou o Ministério Público, e, no caso dos Projetos de Decreto Legislativo que tratam de acordos/tratados internacionais, será considerado de autoria do Poder Executivo, conforme artigo 84, VIII da CF/88.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (BRASIL, 2022a).

Associada à proposição, levantar-se-á o informativo técnico elaborada pela CONOF, o qual alude a Norma Interna 1/2015-CFT, em que “A Secretaria da Comissão informará no processado e na pauta de reuniões deliberativas se constam da instrução do processado de cada proposição as [...] informações relativas à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira” onde se apontam:

I - estimativa do impacto orçamentário e financeiro sobre o orçamento da União, dos Estados e Municípios, quando houver.

II - indicação da compensação correspondente; e

III - demais exigências constitucionais, legais ou regimentais relacionadas à adequação e compatibilidade. (BRASIL, 2015).

É preciso ressaltar que as informações técnicas, nas quais recaem as razões de ordem prática e racional sobre a matéria, estarão associadas à legislação orçamentária em vigor à época. Para tanto, se utilizará do Sistema de Solicitações e Acompanhamento de Trabalhos da CONOF - SISCONOF. Ademais, se quantificará as proposições pautadas na CFT à revelia da Norma Interna nº 1/2015-CFT, que prevê que todas as proposições precisariam, em tese, estar instruídas com a informação técnica (BRASIL, 2015).

A título de esclarecimento, as proposições que devem ser analisadas pela CFT envolvem a proposição principal e todas a ela apensadas. É comum de se ver, em matérias de alta complexidade, como, por exemplo, a reforma tributária, projetos com dezenas de apensados. Ocorre que o relator profere em seu parecer o voto sobre todas as proposições de uma única vez, não podendo se omitir a nenhum apensado, sob pena de vício do processo legislativo.

No âmbito da CFT, em que ocorre a distinção no voto da parte referente à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira (Art. 53, II, RICD) e da parte referente ao mérito, o relator precisa se pronunciar sobre todas as proposições. Portanto, analogamente, para fins metodológicos, para as proposições com apensados, no que concerne aos aspectos financeiros e orçamentários, foram consideradas apenas a matéria principal para fins de descrição e análise. Cumpre observar que, na hipótese de a Comissão aceitar parecer diverso do voto do Relator, o deste constituirá voto em separado (Art. 57, XIII, RICD) e não será contabilizado no total dos pareceres.

Ainda nessa seara, na questão das emendas, cabe ao relator proferir em seu voto pronunciamento quanto aos aspectos financeiros e orçamentários de todas as emendas (emendas adotadas por outras comissões e apresentadas na própria CFT), de todos os substitutivos (substitutivos adotados por outras comissões e apresentados na própria CFT), além de o próprio relator poder apresentar em seu relatório emenda saneadora referente a outras emendas, substitutivos ou a proposições (principal e apensadas). Novamente, para fins metodológicos, serão considerados as emendas e/ou substitutivos referentes apenas ao principal.

Cumpre ressaltar que os requerimentos não estão abarcados nesta pesquisa, já que não produzem informação, tanto de cunho político como técnica, conforme Krehbiel (1992), servindo de base para novos eventos ou cadeia de eventos, por exemplo, audiências, ou informações de outros ministérios sobre estimativas de impacto orçamentário-financeiro acerca de determinada

proposição, ou convite/convocação de autoridades para prestar esclarecimentos, entre outros assuntos.

O voto do relator na CFT pode abarcar uma miríade de situações, conforme se verifica abaixo:

- a) Parecer pela incompatibilidade e/ou inadequação financeira e orçamentária;
- b) Parecer pela compatibilidade e/ou adequação financeira e orçamentária;
- c) Parecer pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação;
- d) Parecer pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação, com emendas;
- e) Parecer pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo;
- f) Parecer pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição;
- g) 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;
- h) 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 e, no mérito, pela aprovação;
- i) 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 e, no mérito, pela rejeição;
- j) Outros pareceres.

Sendo desconsiderado o aspecto de mérito como objeto de análise dessa pesquisa, para fins de sistematização em quadros e esquemas, será adotada a seguinte lógica seguindo o disposto na seção 2.5:

- a) Pela compatibilidade e/ou adequação orçamentária e financeira;
- b) Pela incompatibilidade e/ou inadequação orçamentária e financeira;
- c) Pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária.

Por força do que dispõe a norma interna nº 1/96-CFT, em seu artigo 7º, “Nos casos em que a competência da Comissão limitar-se ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira não caberá emenda de mérito nem apresentação de substitutivo”. E, em seu artigo 10, “Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto” é que não se registra o voto pela “incompatibilidade e/ou inadequação financeira e orçamentária; e no mérito pela aprovação/rejeição, com ou sem emenda/substitutivo” (BRASIL, 1996).

Com relação à análise de conteúdo, na lição de Bardin (1977), tem-se a pré-análise, que se refere à fase de organização propriamente dita, em que se pretende tornar operacional e sistematizar as ideias apresentadas no delineamento da pesquisa. Já na exploração do material, objetiva-se operacionalizar a codificação, decomposição e enumeração das variáveis. Por fim, no tratamento e interpretação dos resultados obtidos, se utilizará de estatística simples ou descritiva, para se descrever e resumir um conjunto de dados.

3.3 VARIÁVEIS A SEREM ANALISADAS

1. Regime de tramitação:

Processo pelo qual um projeto de lei ou outra matéria legislativa passa para ser discutido e votado pelos deputados. Existem três tipos de regimes de tramitação:

- ✓ Ordinário (Art. 151, III, RICD) - É o regime de tramitação padrão. Nesse regime, a matéria é discutida e votada na ordem em que chega à pauta do Plenário;
- ✓ Prioridade (Art. 151, II, RICD) - Esse regime é adotado quando há certa urgência na tramitação de um projeto de lei ou outra matéria legislativa, sendo um pouco mais célere que a anterior; ou

- ✓ Urgência (Art. 151, I “j”, RICD), (Art. 155, RICD) e (Art. 64, CF) – Esse regime é adotado quando a matéria é considerada urgente e tem que ser discutida e votada em um prazo mais curto do que o previsto no Regime Ordinário.

2. Regime de apreciação:

Termo utilizado para indicar a análise e votação de uma proposição legislativa, podendo ser:

- ✓ Proposição sujeita à apreciação do plenário – A proposição é submetida à discussão e votação nas comissões temáticas e no Plenário da Câmara dos Deputados, ou seja, por todos os deputados que compõem a casa; ou
- ✓ Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões - Art. 24 II. A proposição é submetida à análise e votação pelas comissões temáticas da Câmara dos Deputados. Se a proposição for aprovada por todas as comissões a que foi distribuída, é considerada aprovada definitivamente pela Câmara dos Deputados, sem necessidade de ser submetida ao Plenário.

3. Partido do autor:

- ✓ Considerando o partido do fim da legislatura, conforme seção 3.1

4. UF do autor:

Caso haja mais de um autor, será considerado apenas o primeiro.

5. Data de Apresentação da Proposição.

6. Partido do relator:

- ✓ Considerando o partido do fim da legislatura, conforme seção 3.1

7. UF do relator;

8. TEMA, conforme cadastro do Sileg:

- Administração Pública: Refere-se à gestão e organização das atividades do governo, incluindo o planejamento, execução e controle de políticas públicas para atender às necessidades da sociedade.
- Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo: São setores relacionados à produção de alimentos, criação de animais, pesca e exploração sustentável de recursos naturais.
- Arte, Cultura e Religião: Abrange expressões artísticas, patrimônio cultural, crenças religiosas e suas manifestações na sociedade.

- **Ciência, Tecnologia e Inovação:** Envolvem estudos científicos, avanços tecnológicos e processos inovadores para o desenvolvimento e aprimoramento da sociedade.
- **Cidades e Desenvolvimento Urbano:** Relacionado ao planejamento, infraestrutura e gestão das cidades visando ao crescimento sustentável e qualidade de vida da população.
- **Comunicações:** Engloba meios de comunicação, como rádio, televisão, internet e telecomunicações, bem como políticas e regulações nesse setor.
- **Defesa e Segurança:** Referem-se às políticas, instituições e ações relacionadas à defesa nacional e segurança pública.
- **Direito Civil e Processual Civil:** Trata das normas e procedimentos legais que regem as relações entre particulares e a resolução de conflitos civis.
- **Direito Constitucional:** Envolve o estudo e interpretação da Constituição de um país, suas normas e princípios fundamentais.
- **Direito e Defesa do Consumidor:** Diz respeito às leis e mecanismos para proteger os direitos dos consumidores em suas relações com fornecedores de produtos e serviços.
- **Direito e Justiça:** Aborda questões mais amplas de justiça, acesso à justiça, sistemas legais e judiciais.
- **Direito Penal e Processual Penal:** Trata das normas e procedimentos legais relacionados a crimes e sua persecução.
- **Direitos Humanos e Minorias:** Envolvem a proteção e promoção dos direitos fundamentais das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade.
- **Economia:** Relaciona-se à produção, distribuição e consumo de bens e serviços em uma sociedade.
- **Educação:** Refere-se ao sistema educacional e suas políticas, bem como a formação e desenvolvimento dos indivíduos.
- **Energia, Recursos Hídricos e Minerais:** Trata da exploração e gestão de recursos energéticos, hídricos e minerais.
- **Esporte e Lazer:** Englobam atividades esportivas, recreativas e de entretenimento.

- Finanças Públicas e Orçamento: Relacionam-se à gestão das receitas e despesas governamentais.
- Homenagens e Datas Comemorativas: Referem-se a eventos especiais e homenagens a personalidades ou datas relevantes.
- Indústria, Comércio e Serviços: Envolve a produção industrial, o comércio e a prestação de serviços.
- Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Relacionam-se à proteção ambiental e ao desenvolvimento que visa à sustentabilidade.
- Política, Partidos e Eleições: Englobam as atividades políticas, partidos políticos e os processos eleitorais.
- Previdência e Assistência Social: Referem-se aos sistemas de previdência social e assistência aos cidadãos em situação de vulnerabilidade.
- Relações Internacionais e Comércio Exterior: Dizem respeito às interações entre países, acordos comerciais e diplomacia.
- Saúde: Engloba a promoção, prevenção e tratamento da saúde da população.
- Trabalho e Emprego: Relacionam-se às questões laborais, emprego, direitos trabalhistas e políticas de trabalho.
- Turismo: Engloba atividades turísticas e o setor de viagens.
- Viação, Transporte e Mobilidade: Referem-se ao transporte público, estradas e mobilidade urbana.

9. Tipo de proposição:

- ✓ Projeto de Decreto Legislativo;
 - de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo
 - de Referendo ou Plebiscito
 - de Acordos, tratados ou atos internacionais
 - de Programação Monetária
- ✓ Projeto de Lei Ordinária; ou
- ✓ Projeto de Lei Complementar.

10. Autoria:

- ✓ Interna – Poder Legislativo;
 - Colegiada

- Não Colegiada

- ✓ Externa - Poderes diversos do Legislativo

11. Tipos de parecer:

- ✓ Pela compatibilidade e/ou adequação orçamentária e financeira;
- ✓ Pela incompatibilidade e/ou inadequação orçamentária e financeira;
- ✓ Pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária.

12. Proposições pautadas com e sem informativo técnico:

Em alusão a Norma Interna nº 1 de 2015

13. Convergência ou divergência do parecer do relator com o informativo da CONOF.

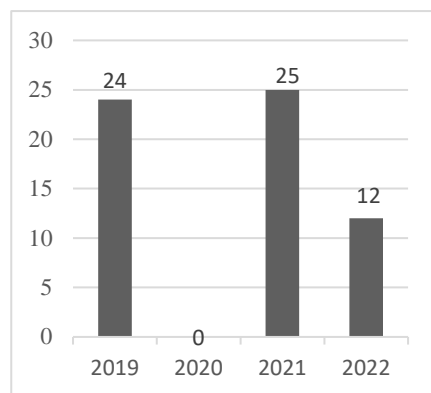
4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 INTRODUÇÃO

A Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, na 56ª legislatura, reuniu-se 131 vezes, para tratar de Audiências Públicas e deliberação de proposições, tais como PL, PLP, PDC e emendas às Leis Orçamentárias. Houve também Reuniões Técnicas com diversos órgãos de Governo, como Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Tribunal de Contas da União e Banco Central.

Considerando apenas as ocasiões em que se foi deliberada alguma proposição, excluindo desse rol as reuniões de deliberação de emendas orçamentarias de Comissão às LOA e às LDO, e excluindo aquelas reuniões em que somente houve deliberação de requerimentos, a CFT reuniu-se 61 vezes. Mais especificamente:

Gráfico 1 – Reuniões deliberativas

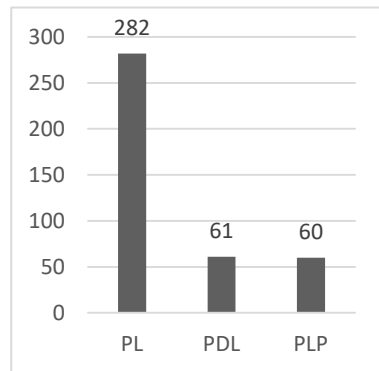


Fonte: Elaboração própria, 2023.

É forçoso esclarecer que, no ano de 2020, a CFT não se reuniu devido à pandemia do novo coronavírus, SARS-CoV-2. A presidência da comissão no ano de 2020 ficou com o então presidente de 2019.

No decorrer da 56ª legislatura, a CFT deliberou sobre 403 proposições, desconsiderando-se as apensadas, abarcados nesse rol, Projetos de Lei, Projeto de Lei Complementar e Projeto de Decreto Legislativo. Especificamente:

Gráfico 2 – Quantidade de proposições



Fonte: Elaboração própria, 2023.

É crucial ressaltar que lei complementar é norma jurídica de natureza infraconstitucional e que requer *quorum* de votação de maioria absoluta nas duas Casas do Congresso, sendo, portanto, mais custosa a aprovação. A CF/88 determina quais matérias são reservadas à lei complementar.

Os Decretos Legislativos regulamentam assuntos de responsabilidade exclusiva do Congresso, tais como: aprovar tratados internacionais, revogar normas emitidas pelo presidente da República, avaliar anualmente os relatórios apresentados pelo chefe do governo, conceder permissão ao presidente e vice-presidente para saírem do país por mais de 15 dias, examinar a concessão de licenças para emissoras de rádio e televisão, autorizar a exploração de recursos hídricos e minerais, bem como atividades de pesquisa em terras indígenas.

Por fim, as leis são as normativas criadas para o uso geral, requerendo apenas maioria simples nas duas Casas para a aprovação. Por se tratar de matéria mais comum, é natural esperar que a CFT tenha deliberado quase 70% das proposições como sendo PL. Os PLP e PDL, por possuírem âmbitos normativos mais específicos, são utilizados de maneira mais restrita, o que justifica sua representação de aproximadamente 15% cada no total de propostas.

Com relação aos Projetos de Decreto Legislativo, é preciso desmembrá-los por subtipos para se obter um maior detalhamento. Antes, porém, convém ressaltar que os Projetos de Decreto Legislativo que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional tem sua tramitação iniciada pelo Poder Executivo por meio de Mensagem, conforme ressaltado na seção 3.2. Especificamente:

Tabela 1 – Subtipos de Projetos de Decretos Legislativos - PDL

Subtipos	Quantidade
PDL de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo	12
PDL de Referendo ou Plebiscito	1
PDL de Programação Monetária	2
PDL de Alteração de Decreto Legislativo	1
PDL de Acordos, tratados ou atos internacionais	45
TOTAL	61

Fonte: Elaboração própria, 2023

A sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa é um mecanismo fundamental de controle e fiscalização que caracteriza muitos sistemas democráticos modernos, que visa garantir que os poderes do governo sejam exercidos de forma equilibrada e que nenhum ramo do governo exceda seus limites ou ultrapasse os poderes concedidos a ele pela Constituição. Cerca de 20% dos PDL tramitados pela CFT são dessa espécie, o que reforça o caráter fiscalizatório da CFT, solidário a outras comissões permanentes e ao próprio Plenário

Com relação aos acordos, tratados ou atos internacionais, conforme o art. 49, I da CF/88, compete exclusivamente ao Congresso Nacional a decisão final sobre tratados, acordos ou instrumentos internacionais que resultem em ônus ou compromissos significativos para o patrimônio nacional. Percebe-se que a manifestação da vontade do Executivo, representada pelo Presidente da República, não estará completa até que o Congresso Nacional se pronuncie sobre a possibilidade de aderir a essas normas. Isso reflete a colaboração entre os poderes Executivo e Legislativo na finalização de tratados internacionais (BRASIL, 2022a). Nesse contexto, trata-se da maioria substancial dos PDL tramitados na CFT, representando aproximadamente 75% do total. Vale observar que, em nenhum desses casos, o parecer proferido pelo relator foi pela incompatibilidade e/ou inadequação orçamentaria e financeira.

4.2 AUTORIA

Das proposições deliberadas na CFT na 56ª legislatura, com relação à autoria, por partidos, convém ressaltar que foram considerados apenas os partidos existentes ao término da legislatura, frutos de fusão, incorporação e desmembramento. Além disso, proposições com mais de um autor, foi considerado apenas o primeiro. Observam-se os seguintes números:

Tabela 2 – Autoria por partido político

Partido Político	Quantidade
OUTROS ORGÃOS/PODERES EXTERNO	74
AVANTE	3
CIDADANIA	6
MDB	46
NOVO	5
PATRIOTA	2
PCdoB	8
PDT	19
PL	15
PMN	1
PODE	11
PP	17
PRTB	1
PSB	20
PSC	4
PSD	20
PSDB	39
PSOL	1
PT	35
PTB	4
PV	9
REDE	1
REPUBLICANOS	16
SOLIDARIEDADE	7
UNIÃO	39
TOTAL	403

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Ainda, considerando a autoria das proposições deliberadas pela CFT, foram agrupadas, por Unidade da Federação – UF, em conjunto ao quantitativo de deputados por UF, com base na Constituição Federal de 1988, previsto para cada uma delas, a seguinte tabela:

Tabela 3 – Quantitativo de autoria e deputados por UF

UF	Quantidade de Deputado por UF	Quantidade de Autoria por UF
AC	8	2
AL	9	3
AP	8	3
MS	8	4
PI	10	5
RO	8	5
RR	8	5
TO	8	6
DF	8	7
PA	17	7
MA	18	8
MT	8	8
AM	8	9
PE	25	9
SC	16	9
SE	8	10
GO	17	11
PR	30	12
ES	10	13
RN	8	13
CE	22	15
PB	12	15
BA	39	20
MG	53	26
RS	31	27
RJ	46	31
SP	70	46
TOTAL	513	329

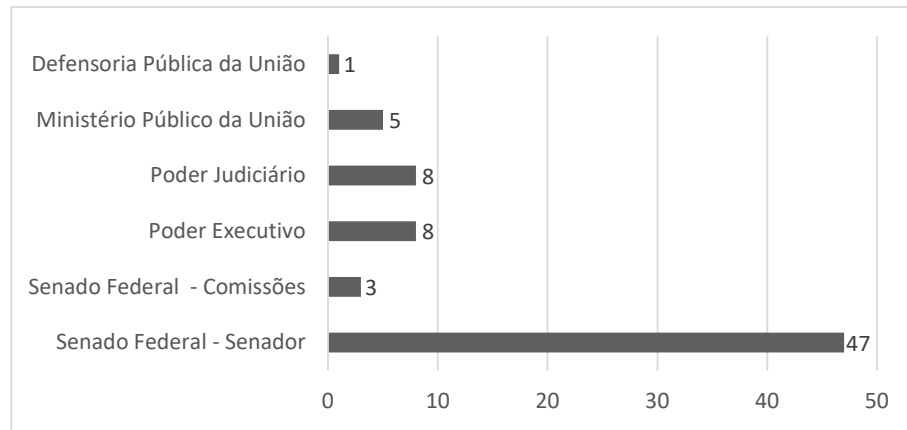
Fonte: Elaboração própria, 2023.

Entre as duas variáveis, o coeficiente de correlação é de 0.91 com valor p inferior a 0.0001, altamente significativo. O coeficiente é positivo e indica uma correlação bastante forte entre as variáveis, no mesmo sentido. Neste cenário de autoria, é possível argumentar que uma UF com maior representatividade na Câmara tende a ter uma probabilidade maior de ser representada no cenário de deliberação da CFT.

Com relação à autoria externa, das proposições deliberadas pela CFT na 56ª legislatura, 74 proposições deliberadas tiveram sua autoria advindas de fora da Câmara dos Deputados.

Interessante notar o papel como Casa revisora da Câmara dos Deputados já que 50 proposições tiveram origem do Senado Federal. Mais especificamente:

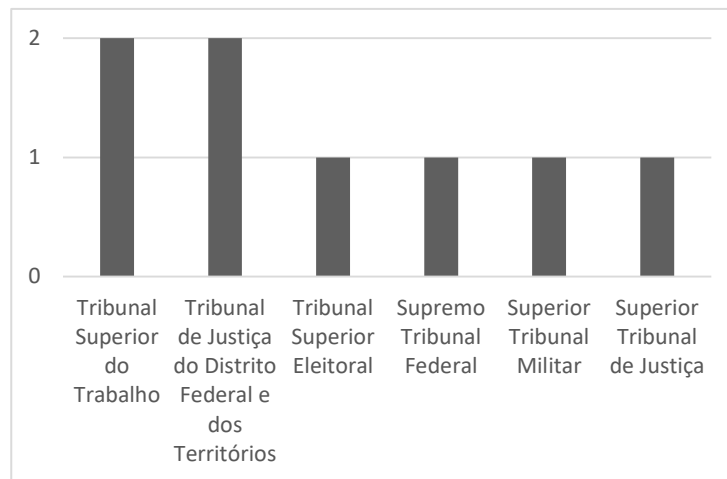
Gráfico 3 – Autoria: Origem externa



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Com relação ao Poder Judiciário, tem-se, especificamente:

Gráfico 4 – Origem: Poder Judiciário



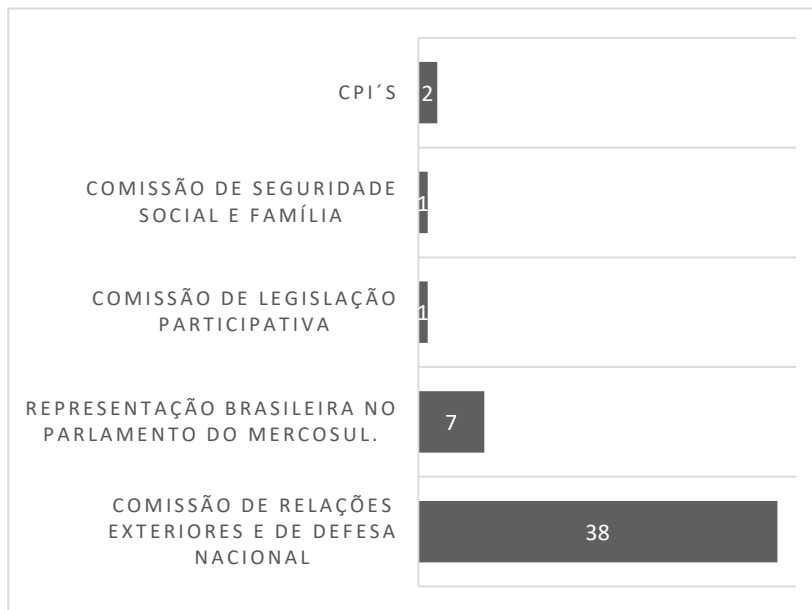
Fonte: Elaboração própria, 2023.

Com relação à autoria interna, há que se destacar que 49 proposições são de autoria de comissão, sendo 2 de Comissão Parlamentar de Inquérito, quais sejam: Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as irregularidades nas concessões de benefícios fiscais concedidos por aplicação da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991; e Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a prática de crimes cibernéticos e seus efeitos deletérios perante a economia e a sociedade neste país, tendo em vista (i) que a Polícia Federal realizou em 2014 a operação batizada de IB2K para desarticular uma quadrilha suspeita de desviar pela Internet mais

de R\$ 2 milhões de correntistas de vários bancos, quadrilha esta que usava parte do dinheiro desviado para comprar armas e drogas; (ii) o último relatório da Central Nacional de Denúncias de Crimes Cibernéticos que aponta um crescimento, entre 2013 e 2014, de 192,93% nas denúncias envolvendo páginas na Internet suspeitas de tráfico de pessoas, e (iii) os gastos de US\$ 15,3 bilhões. Ademais, a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul é Comissão Mista do Congresso Nacional, instituída e regulada pelas Resoluções nº1, de 1996, nº 1, de 2011 e nº 2 de 2015.

Cumprir lembrar que as 38 proposições de autoria colegiada da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional tiveram seu início por meio de Mensagem do Poder Executivo, conforme ressaltado previamente na seção 3.2.

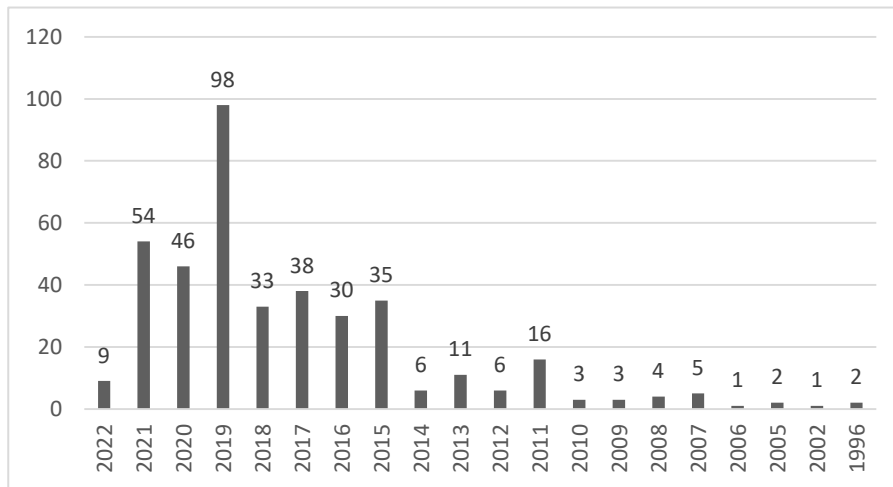
Gráfico 5 – Autoria colegiada



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Com relação à data de apresentação da proposição, observa-se que o maior quantitativo foi do ano de 2019, ano do início da legislatura, em que os novos membros do parlamento, em resposta aos anseios da parcela da sociedade que o elegeram, propuseram grande parte das proposições. Seguem-se os anos de 2020 e 2021 na sequência das proposições deliberadas pela CFT. Observa-se, com isso, um maior empenho da atual composição do parlamento em aprovar suas próprias proposições.

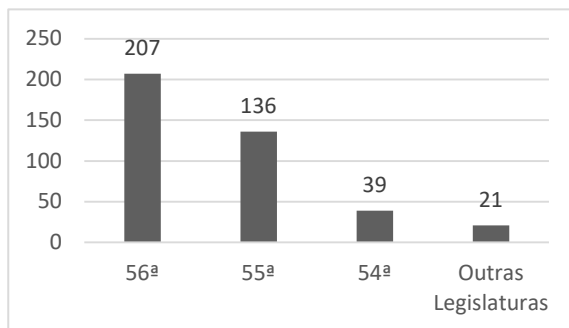
Gráfico 6 – Data de apresentação da proposição



Fonte: Elaboração própria, 2023.

É fato que diversas proposições mais polêmicas levam mais tempo para se construir acordos para aprovação. Outras proposições não estão no momento político para serem apreciadas e, muitas outras, ainda não estão maduras em termos de emendas e substitutivos para se enquadrar todo espectro político. As proposições apresentadas na 56ª legislatura que foram deliberadas representam 51,36% do acervo analisado. A proposição deliberada cuja apresentação é a mais antiga remonta ao ano de 1996, o que demonstra a longevidade e a persistência de certos temas no âmbito legislativo. Mais especificamente:

Gráfico 7 – Legislatura de apresentação da proposição



Fonte: Elaboração própria, 2023.

4.3 PARECERES

Conforme foi amplamente detalhado na seção 2.4, é papel regimental da CFT discutir e deliberar sobre matérias que versem sobre “aspectos financeiros e orçamentários públicos de

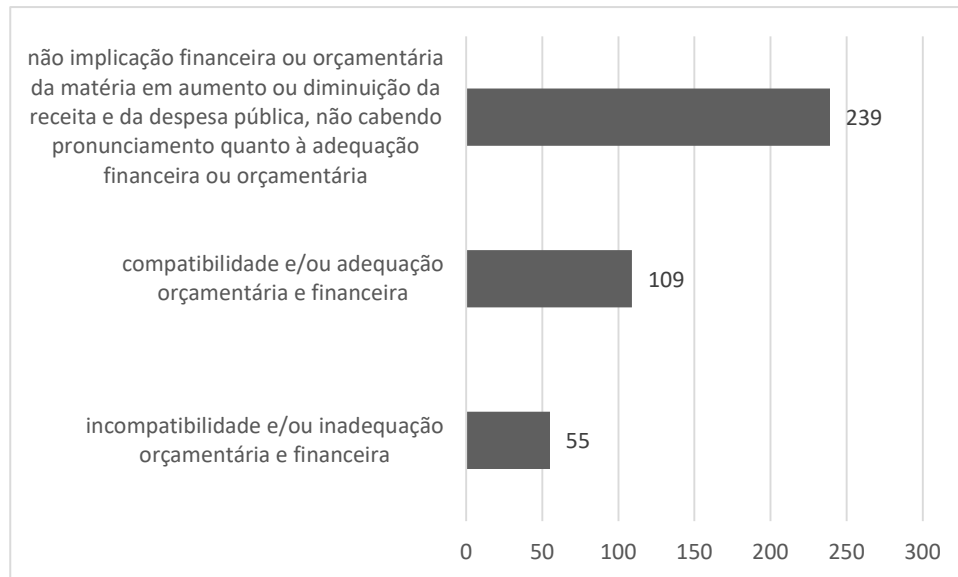
quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual” (BRASIL, 2021a). Ademais, o parecer da CFT será terminativo com relação a aspectos de adequação financeira ou orçamentária da proposição.

Com relação aos pareceres da CFT no aspecto que tange à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, conforme ressaltado na seção 2.5, poderá o parecer ser pela:

- a) Pela compatibilidade e/ou adequação orçamentária e financeira;
- b) Pela incompatibilidade e/ou inadequação orçamentária e financeira;
- c) Pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária.

Tem-se no quadro abaixo, o quantitativo desses pareceres:

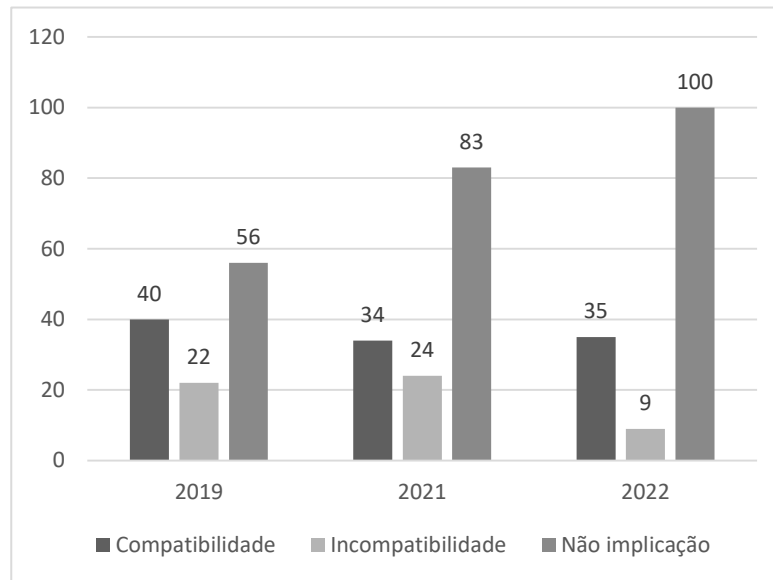
Gráfico 8 – Tipos de parecer



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Quebrando os tipos de pareceres por ano, sem contabilizar o ano de 2020, obtém-se o seguinte gráfico:

Gráfico 9 – Tipos de parecer por ano



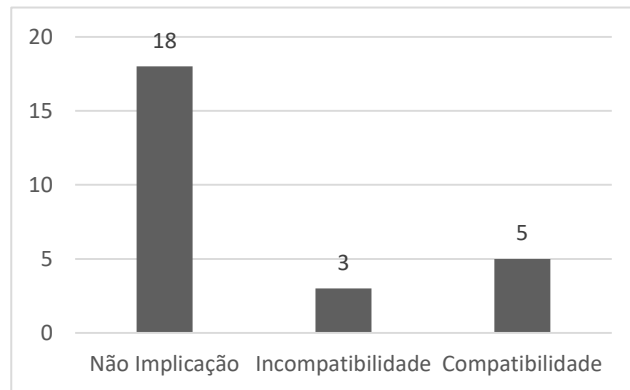
Fonte: Elaboração própria, 2023.

Interessante notar que, considerando todos os tipos de pareceres, aqueles pela “não implicação” foram os mais comuns, seguidos dos pareceres pela “compatibilidade” e por fim pela “incompatibilidade”. Porém, houve um nítido aumento da quantidade de pareceres pela “não implicação”, ano após ano, sistematicamente. Uma possível explicação reside no fato de ser uma estratégia política para evitar questionamentos sobre a conformidade orçamentária e financeira das proposições, principalmente em anos eleitorais. No entanto, essa tendência levanta dúvidas sobre a profundidade e a rigorosidade das avaliações. Também há que se considerar que o parecer em matérias terminativas encerra o processo legislativo.

É de conhecimento geral que, desde a publicação da Norma Interna nº 1, de 2015, é um requisito obrigatório instruir a matéria por meio do informativo técnico, conforme detalhado na seção 2.2 (BRASIL, 2015). Durante a 56ª legislatura, foram deliberadas 26 (6,45%) proposições contrariando essa norma interna. Devido à natureza dinâmica do parlamento, é fato que certas matérias são incluídas na pauta de última hora como resultado de acordos entre as lideranças e conveniência política.

A possível influência do fator político nas exceções a essa norma ressalta a necessidade contínua de fortalecer os mecanismos de controle e fiscalização e aprimorar as práticas de gestão parlamentar. Dessas 26 proposições pautadas e não instruídas com a referida Norma Interna, quebrando-se por tipo de parecer, tem-se o seguinte:

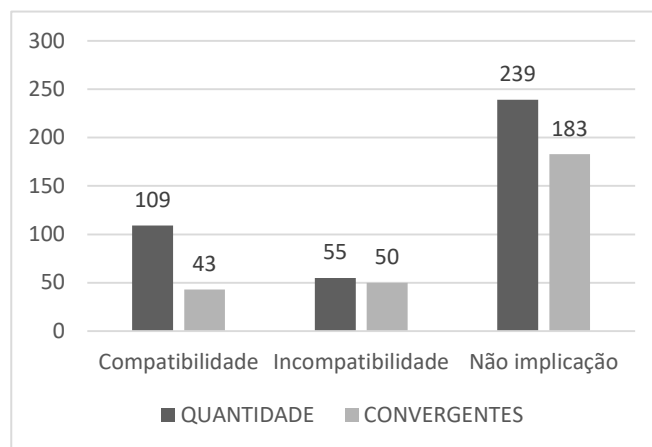
Gráfico 10 – Tipos de parecer sem informativo técnico



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Fruto dessa NI, os pareceres trouxeram informação legislativa de valor para o debate técnico das matérias na CFT. Segundo lição de Krehbiel (1992), pode-se alegar que, como na CFT é o local próprio para o debate, também seria o local apropriado para a produção de informação. Os pareceres da CFT, por possuírem uma componente política e outra técnica, muitas vezes não estão convergentes. Na 56ª legislatura, das 403 proposições deliberadas, em 276 matérias ou 68,5% o parecer político está convergente com o informativo técnico, enquanto 101 matérias ou 25% estão divergentes os posicionamentos técnicos e políticos. Mais especificamente:

Gráfico 11 – Pareceres totais convergentes com informativo técnico



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Interessante notar que, dos 55 pareceres pela “incompatibilidade”, 5 deles foram divergentes da posição técnica da Consultoria de Orçamento. Uma explicação seria que o *status* de parecer terminativo da matéria possa ter sido usada de forma política para encerrar a tramitação da matéria na Câmara dos Deputados, já que a posição técnica era pela

compatibilidade e o voto político foi pela incompatibilidade. Essa divergência pode apontar para um equilíbrio instável entre os interesses partidários e as considerações de viabilidade técnica.

Os pareceres pela “compatibilidade” divergente tecnicamente somaram quase 61% dos pareceres. Uma possível explicação reside na possibilidade de aproveitamento político da CFT por parte de parlamentares que não desempenham funções proeminentes, que podem empregar pareceres a proposições como meio para canalizar recursos em direção às suas regiões, fomentando investimentos em infraestrutura local, serviços públicos ou outras demandas regionais. Isso não apenas confere vantagens imediatas aos seus eleitores, mas também contribui para elevar sua popularidade e perspectivas de reeleição. Essa dinâmica pode gerar questionamentos sobre a imparcialidade dos pareceres técnicos e a possível instrumentalização do *status* de parecer terminativo com finalidades políticas.

Em consonância com Krehbiel (1991), ainda há que se considerar a questão do *moral hazard*, conforme leciona Varian (2012), em que o relator toma riscos maiores (pareceres divergentes) devido à percepção de que as consequências negativas não serão inteiramente suportadas por si, podendo distorcer o processo decisório e minar a integridade das recomendações emitidas. Essa assimetria de informação é mitigada pela participação da CONOF no processo legislativo da CFT, por meio de avaliação independente e imparcial das proposições, além de contribuir para a *accountability* do processo legislativo.

4.4 REGIME DE TRAMITAÇÃO

Segundo o artigo 151 do RICD, as proposições tramitam seguindo diferentes regimes, que podem variar conforme a relevância e urgência atribuídas a cada matéria. Os regimes de tramitação são os seguintes: Ordinário, o Prioritário e o de Urgência (BRASIL, 2021a).

O Regime de tramitação Ordinário é o padrão de tramitação das proposições na Câmara dos Deputados. Nesse regime, as matérias seguem o trâmite comum, respeitando as etapas normais do processo legislativo, como a apreciação nas comissões temáticas, a análise em Plenário e a votação em dois turnos, quando for o caso.

O Regime Prioritário é aplicado a certas proposições cuja iniciativa seja do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou

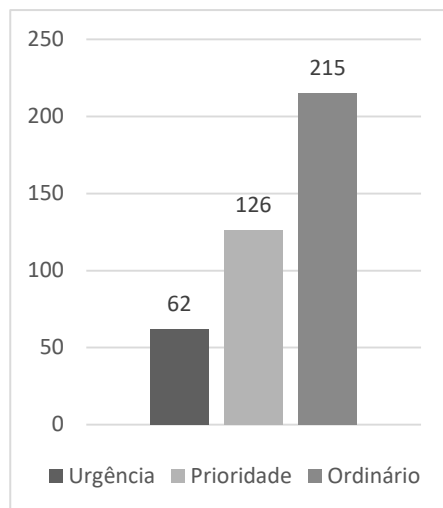
Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos e a certos projetos específicos. Possui uma tramitação um pouco mais célere, já que certos prazos são menores, entre outras diferenças.

Já o Regime de tramitação de Urgência é aplicado a proposições que tratam de matérias consideradas urgentes e relevantes para o país ou para a sociedade. Para que uma proposição seja incluída em Regime de Urgência, é necessária a aprovação de requerimento específico pelo Plenário da Câmara, salvo quanto a natureza da matéria que dispõe o art. 151 do RICD. Tem a tramitação mais ágil, permitindo que sejam dispensadas algumas etapas do processo legislativo e prazos reduzidos.

O objetivo desses regimes é garantir maior agilidade e eficiência na apreciação das proposições legislativas, especialmente aquelas que sejam consideradas urgentes ou prioritárias para o país.

Na CFT, das proposições deliberadas na 56ª Legislatura, aproximadamente 53% (215) seguiram o rito ordinário, 31% (126) o rito prioritário e 15% (62) o rito de urgência.

Gráfico 12 – Regime de tramitação



Fonte: Elaboração própria, 2023.

A predominância de proposições seguindo o rito ordinário destaca a necessidade de análises detalhadas, construção de acordos e amadurecimento dos temas tratados, entretanto, é importante notar que a eficiência desses regimes depende não apenas de suas regras formais, mas também da cooperação e comprometimento dos legisladores e das comissões, bem como da participação da sociedade civil. Um sistema legislativo funcional é um baluarte da democracia,

permitindo que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas, as necessidades do país sejam atendidas e que a governança seja realizada de forma responsável e eficaz.

Apesar de 15% das proposições estarem com o *status* de urgência, é fato que a adoção do Regime de Tramitação de Urgência representa uma manifestação tangível da dinâmica política e das demandas sociais que podem pressionar o processo legislativo em direção a uma resposta rápida e assertiva. Retirando os PDL's que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional que já nascem urgentes por força do art. 151, "j", do RICD, restariam apenas 5% das proposições com *status* de urgência. A incorporação dessas proposições em uma estrutura de tramitação que privilegia a agilidade sobre determinadas formalidades, como a dispensa de etapas procedimentais e a redução de prazos, destaca a flexibilidade inerente ao sistema legislativo e sua capacidade de se adaptar às necessidades emergentes da sociedade.

No entanto, é essencial reconhecer que a eficácia do Regime de Urgência não deve ser avaliada meramente pela velocidade de tramitação, mas sim pela manutenção de uma equilibrada ponderação entre a celeridade e a qualidade das deliberações. Afinal, a pressão por respostas rápidas não pode eclipsar a importância da reflexão aprofundada, da análise minuciosa e da consulta pública, elementos cruciais para assegurar que as decisões legislativas sejam embasadas e representativas.

A predominância das proposições que seguem o rito ordinário e prioritário, como expresso na legislação, é interpretada como uma expressão do compromisso dos legisladores com a substância e a robustez das políticas públicas. Essa inclinação sugere a compreensão de que a sociedade se beneficia da discussão ampla, do debate substantivo e da consideração de diversos pontos de vista, fatores que frequentemente exigem mais tempo para uma análise profunda e a construção de consensos.

Thelen e Steinmo (1992) ressaltam que as instituições políticas não são apenas resultados de escolhas racionais, mas são moldadas por contextos históricos e arranjos institucionais anteriores, o que pode resultar em *path dependence*, sendo possível aplicar a lente do institucionalismo histórico para argumentar que a prevalência dos regimes de tramitação ordinário e prioritário na CFT é reflexo do acúmulo de práticas institucionais e tradições de deliberação que valorizam a reflexão, o debate e a construção de consensos sólidos. Essas

práticas podem ter se desenvolvido ao longo do tempo como resultado da interação complexa entre atores políticos, pressões sociais e estruturas institucionais.

O modelo concebido por Lousada e Valentim (2011), intitulado “modelo orgânico”, se mostra particularmente aplicável quando inserido nesse âmbito em que a primeira fase consiste na identificação meticulosa dos fluxos de informações inerentes ao processo legislativo. Na segunda fase, o foco recai sobre a disseminação, acesso e utilização eficiente das informações. Por fim, a terceira fase do modelo orgânico se concentra na preservação da memória institucional no âmbito do processo legislativo. Essa preservação vai ao encontro do conceito de *path dependence* e, não apenas promove a transparência e a prestação de contas, mas também serve como referência para futuras reuniões e contribui para a acumulação de conhecimento institucional ao longo do tempo.

A coexistência harmoniosa entre os diferentes regimes de tramitação pode ser analisada sob a perspectiva da “Sinalização Legislativa”, preconizado por Krehbiel (2004). O uso criterioso do Regime de Urgência como uma ferramenta para responder de forma assertiva a questões prementes, não deve ser visto como uma antítese da análise parlamentar sólida. Em vez disso, pode ser interpretado como um mecanismo de sinalização que indica a gravidade e urgência de determinada matéria, direcionando a atenção dos legisladores e da sociedade para tais temas, otimizando o processo de tomada de decisões, garantindo que ações ágeis sejam respaldadas por uma compreensão sólida e informada das circunstâncias.

Nesse panorama, as diferentes modalidades de tramitação na CFT refletem a aplicação prática do conceito de “Sinalização Legislativa”. A coexistência dos regimes de tramitação, cada qual com seus princípios e propósitos específicos, contribui para uma abordagem multifacetada. Essa interação complexa entre os regimes de tramitação sinaliza aos atores políticos e à sociedade as nuances das proposições e seus graus de urgência e relevância. Em última instância, a governança legislativa eficaz, em um contexto em constante evolução, é alavancada pela habilidade de utilizar os diferentes regimes de tramitação, direcionando a atenção, o debate e as deliberações para questões emergentes e cruciais.

4.5 REGIME DE APRECIÇÃO

As proposições podem ser sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões (Art. 24, II, RICD) ou sujeita à apreciação do Plenário, dependendo da matéria e do seu grau de complexidade. Denomina-se “poder conclusivo” ou “apreciação conclusiva” a atribuição das comissões de discutir e votar projetos de lei que, após serem deliberados por essas comissões, não necessitam de aprovação subsequente pelo Plenário. Tais projetos seguem para revisão no Senado Federal ou para a sanção presidencial, conforme o caso.

Segundo Andrade e Coutinho (2019), o poder conclusivo possui importância histórica, pois, além de estar inserido em âmbito constitucional, remonta a constituição de 1946, inserida por meio de emenda constitucional em 1965. Esse poder é conferido a todas as comissões, exceto à Comissão de Legislação Participativa, atribuindo importância significativa a essas instâncias parlamentares.

As proposições são enviadas para análise e votação nas comissões temáticas relacionadas ao seu tema, conforme a competência dessas comissões. Caso a proposição seja aprovada por todas as comissões que a analisarem, ela será considerada aprovada definitivamente, não necessitando ser chancelada pelo Plenário.

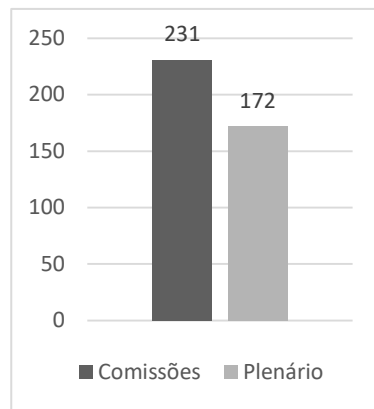
O poder conclusivo é estabelecido no art. 58, I, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o qual concede às comissões a competência de “discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa”. Em outras palavras, caso haja requerimento de ao menos 52 deputados, a matéria pode ser retirada da apreciação conclusiva e encaminhada ao Plenário para votação, mesmo que tenha sido aprovada em todas as comissões (BRASIL, 2022a).

Em síntese, o poder conclusivo constitui um mecanismo que confere celeridade ao processo legislativo ao eliminar a necessidade de aprovação pelo Plenário. No entanto, esta abordagem enfrenta limitações, particularmente em contextos que envolvem temáticas mais intrincadas ou exigem um aprofundado debate, demandando uma aplicação criteriosa a fim de garantir uma análise minuciosa e pertinente das proposições em apreço.

Já as proposições sujeitas à apreciação do Plenário são distribuídas normalmente às comissões cuja área temática seja pertinente, além de serem discutidas e votadas, também, em sessão plenária, onde todos os deputados podem participar da deliberação. Esses regimes de apreciação visam organizar e agilizar o processo legislativo, garantindo que as matérias sejam

analisadas de acordo com a sua relevância e complexidade, seja pelas comissões temáticas ou pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Gráfico 13 – Regime de apreciação



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Conforme o gráfico, 231 (57%) proposições que passaram pela CFT possuem regime de apreciação conclusiva pelas comissões. Tal cenário pode ser analisado à luz das cinco forças competitivas de Porter. O poder conclusivo é uma força que atua para simplificar a tramitação de projetos de lei, reduzindo a necessidade de aprovação do Plenário, o que impacta o poder dos compradores (a sociedade) ao agilizar a implementação de políticas. Ao mesmo tempo, esse mecanismo também representa uma ameaça de substituição, pois propõe uma alternativa mais célere à aprovação tradicional pelo Plenário.

A rivalidade competitiva, dentro desse contexto, emerge entre as comissões e o plenário. Essa rivalidade também pode ser percebida como um equilíbrio delicado entre as instâncias decisórias, à medida que as comissões buscam exercer um poder decisório mais ágil e o Plenário mantém sua função de aprovação final e supervisão. Além disso, a dinâmica do poder conclusivo influencia o poder dos fornecedores (os proponentes dos projetos), já que a viabilidade e eficácia das propostas podem ser aceleradas ou comprometidas por essa abordagem.

4.6 TEMA

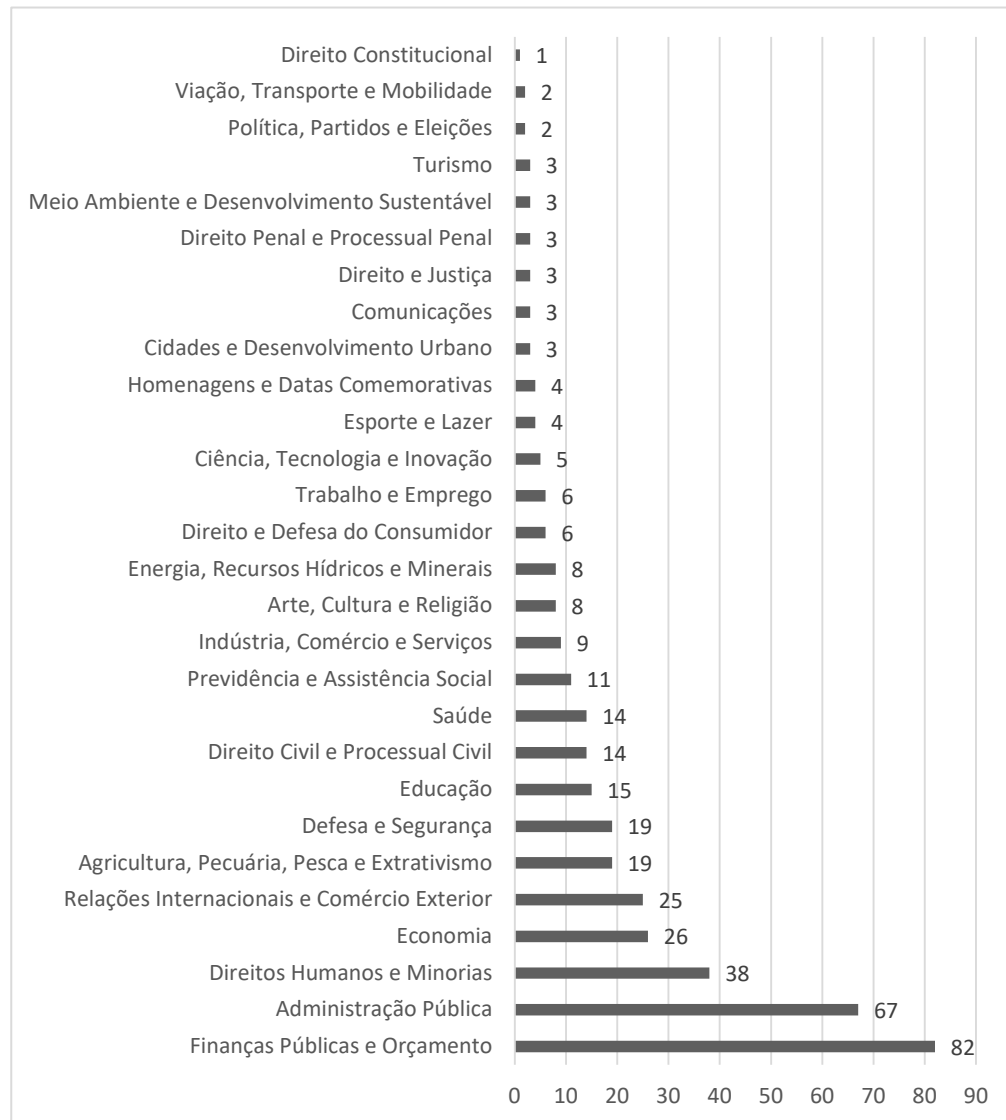
A atuação de relatores nas comissões legislativas desempenha um papel fundamental na análise, discussão e tomada de decisões sobre proposições que abrangem uma ampla variedade de

temas. No contexto do Sistema de Informações Legislativas e Governamentais (Sileg), as proposições são classificadas em 28 temas, cada um deles representando áreas cruciais da sociedade e da governança. Neste estudo, explorou-se a relevância do conhecimento multidisciplinar do relator para lidar com essa diversidade temática, conforme listado na seção 3.3.9.

A Teoria Neoinstitucional oferece uma perspectiva analítica que reconhece a influência das instituições na moldagem do comportamento humano e no funcionamento da sociedade. Seu foco na interdependência entre instituições formais e informais é altamente pertinente na compreensão das dinâmicas legislativas e das proposições apreciadas por comissões como a CFT.

Conforme mencionado anteriormente, todas as proposições distribuídas para a CFT serão objeto de manifestação preliminar sobre sua possível implicação em aumento ou diminuição de despesa ou receita da União (Art. 54, RICD). Isso resulta em uma ampla variedade de tópicos a serem examinados pela comissão, com destaque para Finanças Públicas e Orçamento, Administração Pública, Direitos Humanos e Minorias, e Economia, os quais, durante a 56ª legislatura, compuseram mais de 50% das propostas apreciadas.

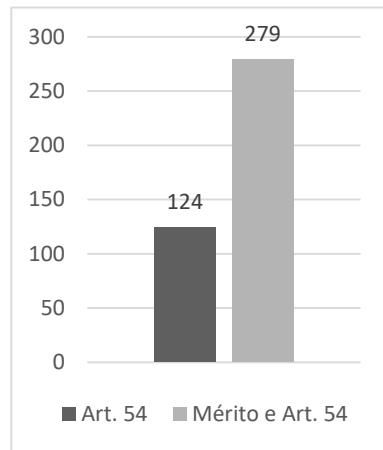
Gráfico 14 – Tema da proposição



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Para uma interpretação adequada da escala das proporções em relação ao encaminhamento à CFT, aproximadamente 30% de todas as proposições que passam pela comissão abordam exclusivamente os aspectos financeiros e orçamentários preliminares, enquanto quase 70% também abrangem a dimensão de mérito.

Gráfico 15 – Despacho à CFT



Fonte: Elaboração própria, 2023.

O conhecimento nas mais diversas searas é imperativo para o relator desempenhar seu papel eficazmente. No contexto da Teoria Neoinstitucional, compreender as conexões e interações entre os temas é crucial para avaliar as implicações sistêmicas das proposições. Por exemplo, a análise de políticas públicas (Administração Pública) pode impactar diretamente as finanças do governo (Finanças Públicas e Orçamento), enquanto também pode ter ramificações em termos de direitos fundamentais (Direitos Humanos e Minorias) e no contexto econômico (Economia). O relator que compreende essas conexões pode contribuir para a formulação de soluções mais integradas e coerentes.

Além disso, o conhecimento multidisciplinar capacita o relator a identificar lacunas e potenciais conflitos entre as instituições e normas sociais em áreas específicas, como “Energia, Recursos Hídricos e Minerais”. Nessas áreas, as políticas públicas têm o poder direto de influenciar a salvaguarda da soberania nacional e o manejo inteligente dos recursos.

Em síntese, o conhecimento em diversas searas é essencial para o relator atuar de maneira eficaz em uma comissão legislativa, especialmente quando se considera a complexidade das proposições em temas variados. A abordagem Neoinstitucional ressalta a importância da interdisciplinaridade na análise das instituições e das interações sociais. Portanto, o relator, ao adotar esse conhecimento multifacetado, está mais bem preparado para compreender a dinâmica das proposições, identificar implicações interconectadas e contribuir para a formulação de políticas públicas mais coesas e eficazes.

4.7 RELATOR

O relator desempenha um papel crucial no processo legislativo, atuando como um agente central na avaliação, análise e recomendação das proposições. A análise das proposições deliberadas na CFT durante a 56ª legislatura revela uma notável concentração de participação por parte de um número limitado de partidos políticos, demonstrando uma dinâmica que pode ser entendida à luz da busca por representatividade, agendas políticas e recursos para a formulação de políticas públicas. Além disso, a influência de partidos com maior poder de representação se estende ao ocuparem posições estratégicas dentro das comissões, destacando a relevância da composição partidária em tais órgãos legislativos.

Tabela 4 – Relatoria por partido político

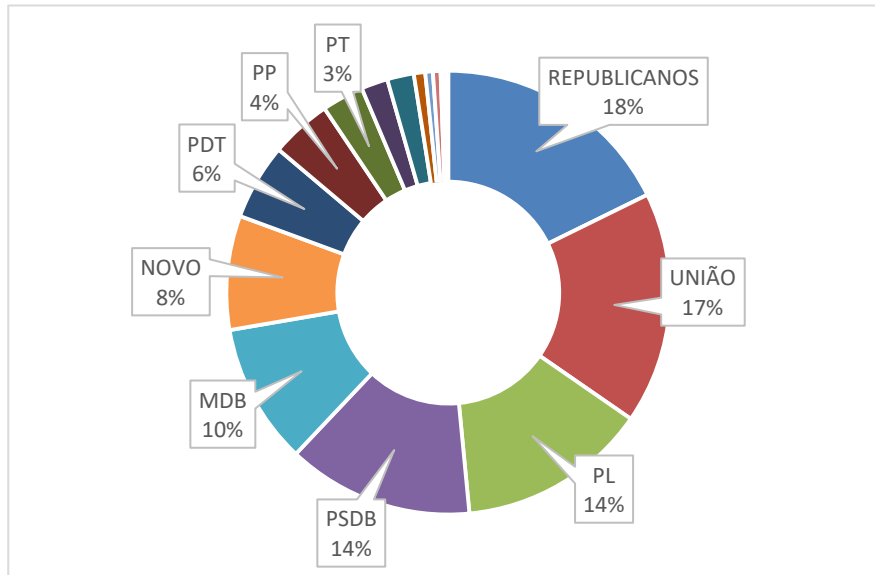
Partido Político	Quantidade
CIDADANIA	2
MDB	37
NOVO	30
PATRIOTA	1
PDT	20
PL	50
PODE	2
PP	16
PSB	7
PSC	3
PSDB	49
PT	11
PTB	1
REPUBLICANOS	64
SOLIDARIEDADE	7
UNIÃO	61
TOTAL	403

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Dos 29 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apenas 16 participaram do processo legislativo na CFT em termos de relatoria. A autoria das proposições envolveu 24 partidos, revelando uma certa dificuldade enfrentada por partidos menores em ocupar o papel de relator de proposições. Essa concentração de participação partidária tem implicações significativas nas decisões legislativas e na formulação de políticas.

O gráfico de distribuição de proposições por partido mostra que mais de 75% das proposições apreciadas estão concentradas em apenas 6 partidos, e mais de 90% delas se concentram em 9 partidos. Partidos com maior representatividade e organização estão em melhores condições para desenvolver propostas legislativas robustas e influenciar as decisões dentro da CFT.

Gráfico 16 – Proposições por partido do relator



Fonte: Elaboração própria, 2023.

A concentração de poder dentro dos partidos políticos mais representativos também se reflete nas posições estratégicas que esses partidos ocupam nas comissões parlamentares. A indicação de membros para comissões é uma ferramenta crucial para o controle da agenda legislativa, e é notório que os partidos com maior peso político têm maiores oportunidades de nomear seus representantes para cargos de destaque.

Essa prática, embora possa ser vista como uma estratégia legítima dos partidos para aumentar sua influência, traz consigo implicações significativas em termos de representatividade e diversidade de vozes no processo de formulação de políticas públicas. Figueiredo e Limongi (2007) argumentam que essa concentração de poder e influência pode prejudicar a capacidade de partidos menores de fazer valer suas propostas e de assegurar que as bases eleitorais que representam sejam adequadamente contempladas nas deliberações das comissões.

Em síntese, a concentração de participação e poder de decisão por parte de um número limitado de partidos políticos na CFT evidência a importância das dinâmicas partidárias na

formulação de políticas públicas. A influência desses partidos é resultado de recursos, representatividade e posicionamento estratégico, destacando a necessidade de equilibrar essa concentração com a promoção da pluralidade e representação efetiva de diversos interesses no processo legislativo.

Nas proposições apreciadas pela CFT na 56ª Legislatura, destaca-se que em 51 casos, o mesmo partido atuou tanto como autor quanto relator. Isso reforça a ideia de Figueiredo e Limongi (1999) de que os partidos políticos interagem, negociam e se articulam para alcançar seus interesses políticos, influenciando a governabilidade e as políticas públicas no Brasil. O papel dos partidos na construção de coalizões governamentais e no processo de tomada de decisões na CFT é crucial para a viabilização de projetos importantes no Legislativo e para a governabilidade do país.

Dentre as 403 proposições analisadas, 29 tiveram tanto o autor quanto o relator da mesma Unidade Federativa (UF). A geografia política do voto pode levar a uma maior representatividade de interesses regionais no processo legislativo, uma vez que os parlamentares são sensíveis às demandas de suas bases eleitorais. Esses legisladores podem trabalhar em conjunto para atender às necessidades específicas de suas regiões, o que pode levar à formação de coalizões e alianças regionais, em que os parlamentares se unem para defender pautas e projetos que beneficiem suas localidades.

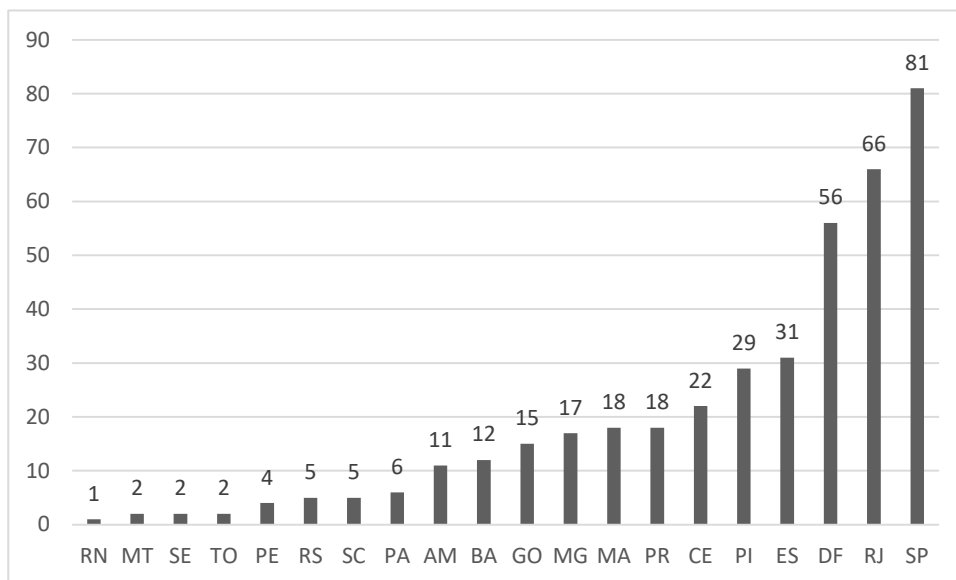
A capacidade dos partidos em articular essas diferentes dimensões da representação política é um desafio constante para a democracia brasileira. Já a busca por mecanismos institucionais que favoreçam a cooperação e a construção de consensos é fundamental para fortalecer o processo legislativo e assegurar a efetividade das políticas públicas em benefício de toda a sociedade. Por fim, a compreensão dessas conexões entre atuação partidária e influência regional é essencial para o aprimoramento do sistema político brasileiro e para a construção de uma democracia mais sólida e representativa.

Nessa seara, Choo (1998) explora o processo de externalização como parte do ciclo de conversão de conhecimento em alusão aos ensinamentos de Nonaka e Takeuchi (1995). O papel do relator no processo legislativo abrange esse ciclo e compreende quatro modos de conversão de conhecimento: socialização, externalização, combinação e internalização.

O processo de externalização é central para a transformação do conhecimento tácito, que reside nas mentes individuais dos relatores, em conhecimento explícito, que pode ser compartilhado e disseminado na organização. Isso é fundamental para a aprendizagem organizacional, a inovação e a melhoria contínua. No entanto, a externalização não é um processo unidirecional e linear. Ela muitas vezes envolve ciclos iterativos de diálogo, reflexão e revisão, à medida que o conhecimento é expresso, explorado e refinado coletivamente.

Ainda considerando a relatoria das proposições deliberadas pela CFT, foram agrupadas por Unidade da Federação – UF, conforme se segue abaixo. Interessante notar que 6 UF's ficaram de fora do processo legislativo na CFT com relação a relatoria, quais sejam: AC, AL, AP, MS, RO e RR.

Gráfico 17 – Proposições – Relatoria por UF



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Tal como foi feito com relação à autoria, pode-se comparar o quantitativo de deputados por UF e o quantitativo de proposições de relatoria de parlamentar desse respectivo UF que foram deliberadas na CFT na 56ª legislatura:

Tabela 5 – Quantitativo de deputados e relatoria por UF

UF	Quantidade Deputado	Quantidade de Relatoria por UF
AC	8	0
AL	9	0
AP	8	0
MS	8	0
PI	10	29
RO	8	0
RR	8	0
TO	8	2
DF	8	56
PA	17	6
MA	18	18
MT	8	2
AM	8	11
PE	25	4
SC	16	5
SE	8	2
GO	17	15
PR	30	18
ES	10	31
RN	8	1
CE	22	22
PB	12	0
BA	39	12
MG	53	17
RS	31	5
RJ	46	66
SP	70	81
TOTAL	513	403

Fonte: Elaboração própria, 2023.

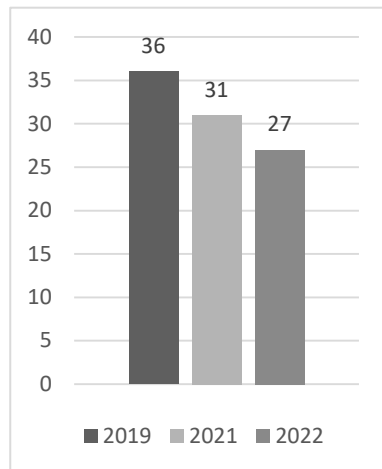
Entre as duas variáveis, o coeficiente de correlação é de 0.63 com valor p inferior a 0.0001, altamente significativo. O coeficiente é positivo e indica uma correlação pouco forte entre as variáveis, no mesmo sentido. Neste cenário de relatoria, é possível argumentar que uma UF com maior representatividade na Câmara tende a ter uma probabilidade pouco forte de ser representada no cenário de deliberação da CFT.

Em relação à composição da CFT, o artigo 25 do RICD estipula que o número de membros efetivos das comissões permanentes é determinado no início de cada legislatura por

meio de ato da Mesa Diretora, com consulta ao Colégio de Líderes. Essa determinação leva em consideração a estrutura da Casa em relação ao número de Comissões, buscando alcançar a proporcionalidade partidária e os critérios para representação das bancadas, dentro do possível. Cada Comissão é configurada para abranger entre três e meio e treze centésimos do total de Deputados, levando em conta a fração correspondente (BRASIL, 2021a). Ainda, conforme o artigo 58, §1 da CF/88, fica garantida a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que fazem parte da respectiva Casa, sempre que possível (BRASIL, 2020a).

A CFT é composta por 48 membros titulares e 48 suplentes. Ocorre que, historicamente, a CFT tem se reunido com sua composição aquém das vagas totais. Considerando que seria possível, por ano, ter-se até 96 relatores diferentes, a situação está abaixo da capacidade total de representatividade. Especificamente, tem-se:

Gráfico 18 – Quantidade de relatores únicos por ano



Fonte: Elaboração própria, 2023.

A diversidade de perspectivas é um elemento crucial em qualquer processo de tomada de decisões, e isso inclui a análise de proposições legislativas com implicações financeiras e orçamentárias. Conforme ressalta Krehbiel (2004), a relação intrínseca entre a composição das comissões e a busca por informações é reforçado pela interação entre o conhecimento especializado e a diversidade de preferências. Com uma quantidade reduzida de membros efetivamente participando das discussões e análises na CFT, pode haver uma perda potencial na riqueza de opiniões, conhecimentos e experiências que poderiam enaltecer as deliberações.

A ampla variedade de matérias que a CFT aborda, conforme explicitado anteriormente, requer uma equipe robusta para garantir a eficiência e a qualidade das avaliações. A ausência de

membros em algumas vagas pode sobrecarregar aqueles que estão ativos na comissão, comprometendo a capacidade de análise aprofundada e minuciosa de cada proposição.

Outro ponto a se levantar é que a representatividade plena na composição da CFT também é importante para legitimar as decisões tomadas, conforme lição de Cotta (1998). A presença de uma variedade de vozes e perspectivas, advindas de diferentes partidos e blocos parlamentares, é essencial para assegurar que as decisões tomadas pela comissão sejam respaldadas por uma base ampla e diversificada de representação política.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, foi empreendida uma análise da atividade legislativa da CFT durante a 56ª legislatura, com o intuito de oferecer evidências que lançassem luz sobre o papel desempenhado por essa comissão. Além disso, buscou-se avaliar se o trabalho do colegiado contribui para fortalecer o parlamento.

Das proposições deliberadas pela CFT no referido período, 70% foram projetos de Lei. Por outro lado, os PLP e PDL, por abrangerem âmbitos normativos mais específicos e serem empregados de forma mais restrita, foram de aproximadamente 15% cada. Ainda, com relação aos acordos, tratados ou atos internacionais, é notável que, nos casos analisados pela CFT, nenhum parecer emitido pelo relator tenha sido contrário à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

Além disso, quando exploramos a autoria das proposições de maneira mais abrangente, verificamos que cerca de 18% delas provêm de fontes externas à Câmara dos Deputados. Outro aspecto interessante a se considerar é a autoria colegiada. Nesse sentido, destaca-se que duas proposições surgiram como resultado das atividades de duas CPIs.

No que pese a apresentação das proposições legislativas, aproximadamente metade delas foram apresentadas durante a 56ª Legislatura, denotando um anseio maior dos parlamentares para aprovarem as próprias proposições em respostas as demandas de parcela da sociedade que os elegeram. Outro ponto de destaque é o fato de a proposição mais antiga a ter sido deliberada remonta aos anos de 1996.

A CFT lida com uma ampla gama de assuntos, o que requer uma equipe robusta para manter a eficiência das avaliações. A falta de membros ativos pode sobrecarregar a comissão, afetando a análise detalhada de cada proposição. Além disso, a composição representativa na CFT é crucial para legitimar decisões, garantindo uma variedade de vozes e perspectivas de diferentes partidos para respaldar as escolhas da comissão.

Um aspecto adicional é a subocupação das vagas na CFT e a quantidade limitada de relatores únicos na 56ª legislatura, representando menos de um terço do total possível e com uma tendência descendente. Isso pode ser atribuído à alta concentração partidária, evidenciando que mais de 75% das proposições analisadas estão distribuídas entre apenas 6 partidos, e mais de 90% delas estão restritas a 9 partidos. Essa discrepância reflete a ativa busca de alguns partidos para

promover suas agendas e defender interesses específicos. Partidos com maior representação e organização possuem uma vantagem na elaboração de propostas sólidas e na influência sobre as decisões na CFT.

Constatou-se que quase 60% das proposições possuem regime de apreciação conclusiva e que somente 15% das proposições foram deliberadas sob o rito de urgência. Este contexto pode ser interpretado à luz das cinco forças competitivas de Porter, onde o poder conclusivo se destaca como um elemento que simplifica o trâmite de projetos de lei, diminuindo a necessidade de aprovação pelo Plenário e impactando a capacidade dos compradores (ou seja, a sociedade) de ver políticas implementadas de forma mais ágil. Porém, tal mecanismo também pode ser encarado como uma ameaça de substituição, ao fornecer uma alternativa mais ágil à aprovação tradicional pelo Plenário.

A rivalidade competitiva emerge entre as Comissões e o Plenário como instâncias decisórias. Essa rivalidade pode ser interpretada como um delicado equilíbrio, onde as comissões buscam exercer decisões mais ágeis enquanto o Plenário mantém sua função de aprovação final e supervisão. Adicionalmente, a dinâmica do poder conclusivo afeta o poder dos proponentes das propostas, uma vez que a eficácia e viabilidade delas podem ser impulsionadas ou comprometidas por essa abordagem.

Assim, ao enquadrar esse cenário nas cinco forças competitivas de Porter, fica evidente que o poder conclusivo no processo legislativo equilibra a simplicidade com a qualidade da tomada de decisões. A aplicação precisa dessa abordagem, alinhada com a visão de Krehbiel (1992), torna-se essencial para garantir que a agilidade não prejudique uma análise aprofundada das propostas, contribuindo para a coesão e eficiência do sistema legislativo.

Na análise dos regimes de tramitação, observa-se que 53% das proposições seguiram o rito ordinário, 31% o rito prioritário e 15% o rito de urgência. A predominância do rito ordinário e prioritário evidencia a ênfase nas análises detalhadas e construção de consensos. A adoção do regime de urgência, como reflexo da dinâmica política, revela a agilidade do sistema legislativo em responder às demandas sociais, contudo, é crucial manter o equilíbrio entre agilidade e qualidade das deliberações. Thelen e Steinmo (1992) destacam a influência de contextos históricos e arranjos institucionais prévios nas instituições políticas, levando à *path dependence*, sugerindo que a predominância dos regimes de tramitação ordinário e prioritário na CFT reflete o

acúmulo de práticas e tradições que valorizam o debate, surgindo da interação entre atores políticos, pressões sociais e estruturas institucionais.

A coexistência harmônica dos regimes de tramitação é vista pela ótica da “sinalização legislativa” de Krehbiel (2004), proporcionando abordagem multifacetada. O Regime de Urgência, usado com discernimento, sinaliza urgência, focando a tomada de decisões ágeis sem comprometer análises substanciais. Os regimes ordinário e prioritário sinalizam análises e acordos detalhados. Essa interação complexa entre regimes de tramitação sinaliza nuances aos atores políticos e sociedade.

Conforme estipulado no art. 54, RICD e amplamente debatido previamente, todas as propostas legislativas são submetidas a uma análise preliminar de compatibilidade financeira e orçamentária pela CFT, resultando em uma ampla gama de tópicos examinados pela comissão, abrangendo áreas como Finanças Públicas e Orçamento, Administração Pública, Direitos Humanos e Minorias, e Economia. Durante a 56ª legislatura, esses temas representaram mais de 50% das proposições avaliadas.

Para uma compreensão precisa da distribuição das proporções direcionadas à CFT, aproximadamente 30% das propostas analisadas focalizam exclusivamente aspectos financeiros e orçamentários iniciais, enquanto quase 70% abordam tanto esses aspectos quanto questões de mérito. Portanto, é salutar o conhecimento multidisciplinar do relator para identificar lacunas e possíveis conflitos entre as instituições e normas sociais em áreas específicas.

Com relação aos pareceres, os que tiveram o voto pela “não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária” foram os mais frequentes, representando quase 60% do total, sendo seguido pelos votos de “compatibilidade e/ou adequação orçamentária e financeira” e, por fim, pelos de “incompatibilidade e/ou inadequação orçamentária e financeira”. Entretanto, observa-se um claro aumento consistente ao longo do tempo nos pareceres com voto pela “não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária”.

Essa tendência, no entanto, suscita questionamentos sobre a profundidade e a rigorosidade das avaliações realizadas. Além disso, politicamente, é plausível que parlamentares da base governista aproveitem seus pareceres em matérias com tramitação conclusiva para

encerrar o processo legislativo por meio de obstáculos financeiros, enquanto parlamentares da oposição adotem abordagens diferentes, a menos que haja casos específicos e acordos articulados pelas lideranças partidárias.

Em decorrência da norma Interna nº 1 de 2015, em que o informativo técnico da CONOF se tornou um requisito mandatório para instruir as matérias, a perspectiva de Krehbiel (1992) sugere que, dado que a CFT é o local apropriado para o debate, também é adequado para a produção de informações. Os pareceres da CFT, que combinam componentes tanto políticas quanto técnicas, frequentemente não estão alinhados. Das 403 proposições deliberadas, 68,5% apresentaram convergência entre o parecer político e o informativo técnico, enquanto 25% apresentam divergência entre o parecer político e o informativo técnico. Entretanto, 26 proposições foram deliberadas em desacordo com tal requisito, ou seja, sem estarem acompanhadas de informativo técnico. A possível influência de fatores políticos nessas exceções enfatiza a importância contínua de fortalecer os mecanismos de controle e aprimorar as práticas de gestão parlamentar.

Adicionalmente, dos 55 pareceres com voto pela “incompatibilidade e/ou inadequação orçamentária e financeira”, 5 deles divergiram da posição técnica da Consultoria de Orçamento. Uma possível explicação reside no fato de que o *status* de parecer terminativo tenha sido politicamente utilizado para encerrar a tramitação na Câmara dos Deputados.

Os pareceres pela “compatibilidade” divergente tecnicamente somaram aproximadamente 61% dos pareceres. É plausível inferir que o relator do assunto, mesmo levando em consideração os nobres objetivos de atender às demandas da sociedade e de parte de seus eleitores, responda politicamente por essas solicitações sem que a proposição seja acompanhada pelas estimativas de renúncia de receita e sua respectiva fonte de financiamento.

Essa divergência sugere um delicado equilíbrio entre interesses partidários e considerações de viabilidade técnica. Além disso, é relevante considerar a possibilidade de instrumentalização política da CFT por parte de alguns deputados, que podem empregar pareceres para direcionar recursos às suas regiões, impulsionando investimentos locais, serviços públicos ou demandas regionais. Isso proporciona benefícios imediatos aos eleitores e fortalece a popularidade e perspectivas de reeleição por parte dos políticos, levantando questionamentos sobre a imparcialidade dos pareceres técnicos e a utilização política do *status* de parecer terminativo.

Conforme a visão de Krehbiel (1992) e Varian (2012), surge também a questão do *moral hazard*, em que o relator assume riscos maiores (pareceres divergentes) devido à percepção de que as consequências negativas não recairão completamente sobre ele. Essa dinâmica pode distorcer o processo decisório e prejudicar a integridade das recomendações técnicas. No entanto, a participação da CONOF no processo legislativo da CFT, por meio de avaliação independente e imparcial das proposições, ajuda a mitigar essa assimetria de informação e contribui para a *accountability* do processo legislativo.

Por fim, a CFT desempenhou um papel crucial na análise de propostas legislativas relacionadas a questões financeiras e orçamentárias e sua ênfase na conformidade formal levanta questões sobre a profundidade das avaliações e a natureza de seu papel. Além disso, a concentração partidária, a utilização estratégica dos regimes de tramitação e as divergências entre pareceres políticos e técnicos ilustram a interseção complexa entre interesses políticos, técnicos e sociais que permeiam o processo legislativo. Evidenciou-se, também, a importância de mecanismos de controle e transparência para garantir a integridade e a legitimidade das decisões tomadas pela CFT.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.
- ANDRADE, A. M.; COUTINHO, R. **Processo legislativo nas comissões da Câmara dos Deputados**. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.
- A. R. S. GUIMARAES; G. D. B. PERLIN; L. M. MAIA. Do Presidencialismo de Coalizão ao Parlamentarismo de Ocasão: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. *In*: G. D. B. PERLIN; M. L. SANTOS (Orgs.). **Presidencialismo de Coalizão em Movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BETHLEM, A. S. Modelos de processo decisório. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 22, n.3, 1987.
- BRAGA, R. J.; MIRANDA, R. C. R. Estrutura organizacional e processo decisório legislativo. **E-Legis: Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 6, n. 12, p. 7-29, set./dez. 2013. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/167/167>. Acesso em: 24 mai. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mai. 2022.
- 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, [2022b]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-normaatuizada-pl.html>. Acesso em: 03 jun. 2022.
- 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 21, de 2021). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatuizada-pl.doc>. Acesso em: 03 jun. 2022.
- 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. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade->

legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/normas-internas/NORMA-INTERNA-1996.pdf. Acesso em: 3 jun. 2022.

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. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/arquivos/norma-interna-no-1-15>. Acesso em: 3 jun. 2022.

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. [2008a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/normas-internas/Sumula%20no%201%20de%202008.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Proposta de Sumula nº 1, de 2008**. Dispõe sobre proposições autorizativas e o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira pela Comissão de Finanças e Tributação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Finanças e Tributação. [2008b]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/adequacao-orcamentaria-e-financeira/SUMULA%20CFT%20N%201%202008%20aprovada%20em%2029%2010%202008.pdf>. Acesso em 19 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF [2000a]: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Brasília, DF [2022d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14436.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990**. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm.

BRASIL. **Lei Complementar nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília, DF [2000b]: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF**. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo

Presidente da República, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 114, caput, *in fine*, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020). Requerente: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 27 de março de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754438956> Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decisão da Presidência**. Tornou sem efeito a devolução das proposições apresentadas sem a estimativa de impacto orçamentário e financeiro referida no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 24 de maio de 2018. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020180524000770000.PDF#page=768> Acesso em: 17 ago. 2022.

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

CHOO, C. W. **A Organização do Conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2003.

COASE, R. **The problem of social cost**. In: COASE, R. *The firm, the market and the law*. Chicago: The University of Chicago Press, p 95-156, 1988.

COTTA, M. Parlamento. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UnB, 1998, p. 1101-1112.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: Fapesp, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, C. **A Democracia Brasileira**: Balanço e Perspectivas para o Século 21. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

FREITAS, H.; KLADIS, C. M. O processo decisório: modelos e dificuldades. **Revista Decidir**. a. II. n. 8. Rio de Janeiro, mar. 1995, p. 30-34.

GERRING, John. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. cap. 4, p. 115-146.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, 2003, p. 193–223. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 mai. 2022.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization**. University of Michigan Press, 1992.

KREHBIEL, K. Legislative Organization. **Journal of Economic Perspectives**, nº 18, 2004, p. 113–128.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, nº 37, 1994 p. 3–38.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº 44, 1998, p. 81-106.

LOUSADA, M.; VALENTIM, M. L. P. Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica. **Perspectivas em Ciência da Informação Online**, v.16, 2011, p.147-164.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, 1997, p. 67-102.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MIRANDA, R. C. da R.; BRAGA, R. de J. Informação legislativa e correlatas: como conceituar? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 58, n. 230, p. 85-109, abr./jun. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/230/ril_v58_n230_p85. Acesso em: 29 mai. 2022.

MIRANDA, R. C. R. O uso da informação na formulação de ações estratégicas pelas empresas. **Ciência da Informação** [on line], Brasília, v. 28, n. 3. 1999, p. 286-292.

MIRANDA, R. C. R. Gestão do conhecimento estratégico na Câmara dos Deputados: uma avaliação teórico-sistêmica. *In*: Roberto Campos da Rocha Miranda. (Org.). **Informação e Conhecimento no Legislativo**. 1ª. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012, v. 1, p. 141-162. Disponível em: http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/542/1/informacao_conhecimento_miranda.pdf Acesso em: 26 mai. 2022.

NASCIMENTO, C. *In*: MARTINS, I. G. S., NASCIMENTO, C. V., (Orgs.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NONAKA, I; TAKEUCHI H. **The Knowledge-Creating Company: how Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation.** Oxford University Press, 1995.

PISCITELLI, T. **Direito Financeiro Esquemático.** 1ª ed. São Paulo: Método, 2011.

PORTER, M. E. What is strategy? **Harvard Business Review.** Nov./Dec. 1996, p. 61-78.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade.** São Paulo: Record, 2016.

SANTA HELENA, E. Z. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuada e de gastos tributários.** Brasília: Edições Câmara, 2009, 342 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2009/livro%20-%20COMPETENCIA%20PARLAMENTAR%20PARA%20GERACaO%20E%20CONTROLE%20DE%20DESPESAS%20OBRIGATORIAS%20E%20GASTOS%20TRIBUTARIOS%20por%20Eber%20Zoehler%20Santa%20Helena.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2022.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *In* THELEN K, STEINMO S, LONGSTRETH F. **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p.1-32.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: uma abordagem moderna.** 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Tradução de Ana Thorell. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.