



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Daniel Leitão Corrêa e Silva

**Análise de vetos por falta da estimativa de impacto
orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT**

Brasília
2025



Daniel Leitão Corrêa e Silva

Análise de vetos por falta da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Orientador: Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Brasília

2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Daniel Leitão Corrêa e Silva

Análise de vetos por falta da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 10 de abril de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. Me. Rodrigo Ribeiro Bedritichuk
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

Prof. Me. Vinicius Leopoldino do Amaral
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB



Análise de vetos por falta da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT

Analysis of vetoes due to the lack of budgetary and financial impact estimates required by article 113 of the ADCT

Daniel Leitão Corrêa e Silva^{1*}

RESUMO

Toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Em 2016, essa exigência foi incorporada ao conjunto de regras do processo legislativo determinado pela Constituição Federal. No entanto, observa-se um acúmulo de vetos presidenciais devido ao seu descumprimento. Este estudo analisa esses vetos para descobrir se as estimativas simplesmente não estão sendo apresentadas pelo Parlamento ou se há divergências quanto aos critérios mínimos adotados pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional para que se considere cumpridas as exigências. Inicialmente é feito o enquadramento do tema dentro do universo do processo legislativo e do controle de constitucionalidade. Em seguida, é apresentado o contexto do surgimento da norma e definido o que seria a estimativa de impacto e seu escopo. Objetivando encontrar evidências sobre o cumprimento (ou descumprimento) da regra, são analisadas as tramitações de 108 projetos que receberam vetos totais ou parciais. Por fim, faz-se uma reflexão sobre o papel das comissões do Congresso Nacional especializadas em matéria orçamentária e financeira, pois são os locais com maior capacidade para realização de coleta e disseminação de informações referentes aos impactos das proposições. Espera-se, assim, contribuir para o aprimoramento do processo legislativo, permitindo que deputados e senadores deliberem com maior conhecimento a respeito de custos e prioridades decorrentes de suas decisões.

Palavras-chave: estimativa de impacto orçamentário e financeiro; art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; processo legislativo constitucional.

ABSTRACT

Every legislative proposal that creates or modifies mandatory expenses or entails a revenue waiver must be accompanied by an estimate of its budgetary and financial impact. In 2016, this requirement was incorporated into the set of legislative process

^{1*} Consultor Legislativo – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. E-mail: daniel.c.silva@senado.leg.br



rules established by the Federal Constitution. However, there has been an accumulation of presidential vetoes due to noncompliance. This study analyzes these vetoes to determine whether the estimates are simply not being presented by Parliament or if there are divergences regarding the minimum criteria required, as adopted by the President of the Republic and the National Congress, to consider the requirements fulfilled. Initially, the topic is framed within the legislative process and constitutional review. Then, the context in which the rule emerged is presented, along with a definition of what constitutes an impact estimate and its scope. To investigate compliance with the rule, the proceedings of 108 projects that received total or partial vetoes are analyzed. Finally, the study reflects on the role of congressional committees specializing in budgetary and financial matters, as they are best equipped to collect and disseminate information on the impact of legislative proposals. The aim is to contribute to improving the legislative process, enabling deputies and senators to deliberate with greater awareness of the costs and priorities resulting from their decisions.

Keywords: budgetary and financial impact estimate; Article 113 of the Transitional Constitutional Provisions Act; constitutional legislative process.

Data de submissão: 1º de abril de 2025

Data de aprovação: 10 de abril de 2025



1 INTRODUÇÃO

As transformações normativas ocorridas nas últimas décadas elevaram a sustentabilidade orçamentária a um verdadeiro princípio constitucional, alçando-a ao mesmo patamar de outras diretrizes fundamentais para o funcionamento do Estado brasileiro. Esse processo de amadurecimento legislativo e institucional foi construído ao longo de vários anos e consolidado por marcos jurídicos relevantes em direção à criação de uma cultura de responsabilidade fiscal que permeasse todas as esferas do poder público. Entre esses marcos, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com o objetivo de assegurar o equilíbrio das contas públicas, promovendo a estabilidade econômica e a eficiência dos gastos públicos.

Um momento determinante nessa construção foi a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, que instituiu o chamado Novo Regime Fiscal, um conjunto de medidas rígidas de controle dos gastos públicos com o objetivo de estabelecer um teto para as despesas primárias do governo federal por um período de vinte anos. Com essa emenda, o controle fiscal chegou ao nível constitucional, o que representou um marco relevante no fortalecimento da sustentabilidade orçamentária e na busca pela estabilidade macroeconômica.

A EC nº 95/2016 também inovou ao introduzir requisitos mais rigorosos para o processo legislativo no que diz respeito à criação de despesas ou à concessão de renúncias de receitas, reforçando algumas disposições da LRF. Nesse sentido, a emenda constitucional não apenas limitou o aumento de despesas, mas também impôs novos critérios para a avaliação e tramitação de propostas legislativas com impacto orçamentário e financeiro, exigindo que tais proposições fossem acompanhadas das devidas estimativas. Essa medida visava aumentar a qualidade do debate e a responsabilidade dos parlamentares em relação às implicações financeiras de suas proposições, fomentando uma cultura de maior rigor e clareza no planejamento fiscal.

Nos últimos anos, outras emendas constitucionais também contribuíram para reconfigurar a estrutura das finanças públicas e a relação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo, reforçando a importância do planejamento fiscal e da



sustentabilidade orçamentária. A EC nº 109/2021, por exemplo, trouxe inovações ao tratar da condução da política fiscal de forma a alinhar-se com a trajetória fiscal da dívida pública. Já a EC nº 126/2022 abriu caminho para a edição da Lei Complementar nº 200, de 2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, uma norma voltada para a estabilidade macroeconômica e a criação de condições adequadas para o crescimento socioeconômico, por meio do fortalecimento da disciplina fiscal e da promoção de um ambiente de previsibilidade para investidores e agentes econômicos.

Nesse contexto de incremento de densidade normativa em torno da sustentabilidade fiscal, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela EC nº 95/2016, tornou-se um pilar fundamental ao estabelecer que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Esse dispositivo, que integra o processo legislativo constitucional, busca garantir que o Legislativo e o Executivo considerem, de forma clara e transparente, as repercussões financeiras de suas decisões, de modo a preservar a integridade das finanças públicas e evitar desequilíbrios que possam comprometer a estabilidade econômica.

Assim, a exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro como parte do processo legislativo constitucional tornou-se obrigatória desde 2016, tendo sido preservada mesmo após a revogação de vários dispositivos do Novo Regime Fiscal em função da implementação do Regime Fiscal Sustentável.

Passados alguns anos desde sua introdução, seria razoável esperar que essa regra já estivesse incorporada ao cotidiano dos trabalhos legislativos e fosse respeitada por todos os atores envolvidos. No entanto, observa-se na prática a existência de entendimentos conflitantes entre o Executivo e o Legislativo quanto à aplicação desse requisito, o que tem gerado discussões e controvérsias que impactam o processo de formulação e aprovação de normas.

A inclusão do art. 113 no ADCT foi um passo importante na materialização do princípio da sustentabilidade orçamentária, mas, a julgar pelos vetos presidenciais, muitas proposições ainda são aprovadas sem que se cumpram todas as exigências constitucionais. Este estudo propõe-se a investigar as causas subjacentes a esses vetos, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento do processo legislativo. O problema central de pesquisa consiste em analisar a ocorrência reiterada de vetos



com base na ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, o que sugere divergências de entendimento entre o Executivo e o Legislativo sobre os requisitos mínimos dessa estimativa no âmbito do processo legislativo.

Para fundamentar a análise, serão considerados aspectos teóricos do processo legislativo constitucional, observando-se a exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro como parte dos princípios do devido processo legislativo, destacando-a como um direito à justificativa. Será explorado também o controle de constitucionalidade do processo legislativo, já que os vetos por inconstitucionalidade representam uma forma de controle preventivo adotada formalmente pelo Chefe do Executivo.

O estudo examina o surgimento do art. 113 do ADCT (com a EC nº 95/2016), buscando vislumbrar o contexto histórico e a intenção dos parlamentares que apoiaram sua inclusão na Constituição. Esse dispositivo buscava adequar o processo legislativo à lógica de contenção imposta pelos limites das despesas primárias, promovendo uma maior disciplina fiscal e a avaliação criteriosa dos impactos financeiros das proposições.

Diante disso, questiona-se se as proposições legislativas vetadas pelo Presidente da República por descumprimento do art. 113 do ADCT efetivamente careciam de estimativas de impacto orçamentário e financeiro ou se, na verdade, os Poderes Executivo e Legislativo possuem visões distintas quanto aos requisitos mínimos que compõem essa estimativa.

São analisadas proposições vetadas desde 2017, abrangendo um período que inclui os mandatos de três Presidentes da República, com o intuito de identificar evidências que comprovem ou refutem o cumprimento (integral ou parcial) da exigência constitucional. As proposições vetadas foram classificadas com base nas evidências de cumprimento ou descumprimento da regra. Nos casos de cumprimento, buscou-se identificar em que momento e em quais documentos as estimativas foram apresentadas, bem como se houve memória de cálculo com informações mínimas para que o requisito fosse considerado atendido.

Compreender essa dinâmica entre Executivo e Legislativo em nível federal também pode trazer contribuições para pesquisadores interessados em explorar o tema nos níveis estadual e municipal, uma vez que o Supremo Tribunal Federal (STF) já afirmou diversas vezes que a regra da estimativa de impacto orçamentário e



financeiro é de reprodução obrigatória em todas as esferas. Esse entendimento se reflete, inclusive, na quantidade de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que tratam do tema.

Este estudo teórico e empírico pretende, assim, oferecer um quadro atual das principais questões que geram discordâncias entre Executivo e Legislativo quanto à interpretação do art. 113 do ADCT. Com isso, espera-se fornecer subsídios a parlamentares e servidores envolvidos no processo legislativo, permitindo-lhes cumprir integralmente os requisitos constitucionais e, assim, evitar vetos do Executivo. Da mesma forma, almeja-se fornecer dados às autoridades e servidores do Executivo para que possam compreender melhor as decisões parlamentares à luz dos argumentos apresentados nas deliberações. Assim, o estudo busca contribuir para o esclarecimento desse ponto controverso do processo legislativo, promovendo uma maior harmonia entre os Poderes e fortalecendo o princípio da sustentabilidade orçamentária.

2 PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL

2.1 Princípios do processo legislativo e o direito à justificativa

O Processo Legislativo é definido no glossário de termos do Congresso Nacional como uma “sequência de atos processuais subordinada a formalidades previstas na Constituição Federal e nos regimentos internos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, com vistas ao exercício das atividades típicas do Poder Legislativo: elaboração de normas jurídicas e fiscalização da administração pública”. Percebe-se que o processo legislativo consiste em um conjunto de regras que disciplinam o exercício do poder político, tendo influência direta no rumo das decisões parlamentares.

As normas que orientam esse processo estão dispersas tanto em fontes positivadas quanto em informais, como pode ser visto no conjunto elencado por Cavalcante Filho (2024, p. 33): a) explicitadas (positivadas): na Constituição, nos regimentos internos das Casas Legislativas, em leis ordinárias e complementares; b) implícitas: na praxe legislativa, nos costumes legislativos e nas questões de ordem já decididas.



Dentro desse universo normativo, pode-se extrair princípios que compõem o núcleo basilar do sistema. Segundo o autor, alguns exemplos são: princípio da separação de poderes, princípio democrático, princípio da publicidade, princípio da oralidade, princípio do devido processo legislativo, princípio da unidade de legislatura, entre outros.

Este estudo analisará a aplicação de uma regra específica do processo legislativo, positivada na Constituição (art. 113 do ADCT), com enfoque no princípio do devido processo legislativo. Para tanto, transcreve-se o seguinte trecho, que didaticamente sintetiza esse princípio aplicado ao processo legislativo constitucional.

[...] o conteúdo mínimo/essencial do princípio diz respeito à necessidade de observância estrita das exigências constitucionais de procedimento (art. 59 a 69), que não podem ser flexibilizadas, por serem garantias (dos parlamentares e dos cidadãos destinatários das normas) de que a lei foi elaborada de forma justa, adequada, devida. Assim, se há discussão sobre os efeitos de eventual não observância de normas estritamente regimentais, o mesmo não se pode dizer das normas de processo legislativo constitucional, que configuram verdadeira garantia de legitimidade da lei assim produzida: *a contrario sensu*, lei editada sem o justo processo de formação é lei ilegítima (do ponto de vista político) e inconstitucional (do ponto de vista jurídico) (Cavalcante Filho, 2024, p. 49).

Nesse ponto, é importante frisar que não há uma definição única do que é o devido processo legislativo. Em obra dedicada ao tema, Victor Marcel Pinheiro apresenta diversos aspectos sob as óticas do direito constitucional, teoria política e ciência política. Como princípios estruturantes são sugeridos: igualdade política, participação social, publicidade, deliberação e eficiência. Em trecho dedicado ao art. 113 do ADCT é dito que:

Essa exigência se coaduna com os princípios da publicidade, deliberação e eficiência do devido processo legislativo, porque permite um considerável ganho informacional sobre as alternativas em consideração mediante a troca de argumentos de modo transparente e fundadas em pressupostos e prognoses fáticos para a tomada de uma melhor decisão legislativa (Pinheiro, 2024, p. 204).



Também se destaca o que a professora Ana Paula de Barcellos conceituou como devido procedimento na elaboração normativa – DPEN, que tem o direito à justificativa como um de seus pilares. Segundo essa perspectiva, os autores de proposições normativas estariam obrigados a apresentar as justificativas correspondentes, devendo conter razões e informações relativas a três conteúdos básicos: o problema que a norma proposta pretende enfrentar; os resultados pretendidos com a edição e execução da norma; e os custos e impactos antecipados da medida proposta. Quanto aos custos a autora explica que:

[...] o que se propõe no âmbito do DPEN é que eles sejam avaliados, e não propriamente que se decida acerca da alocação dos recursos necessários para lidar com esse custo como um todo no momento da elaboração da norma. Em qualquer caso, o esforço pela promoção dos direitos fundamentais não pode simplesmente fingir que a questão dos custos não existe no esforço de tentar evitar esse debate. Ao contrário, é preciso enfrentá-lo de forma clara e criativa. As informações sobre os custos não são um trunfo conservador, mas um dado que pode e deve ser abordado sob diferentes perspectivas, inclusive para suscitar questões fundamentais sobre prioridades em uma democracia comprometida com a promoção efetiva, sustentável e equitativa de direitos no país (Barcellos, 2020, p. 261).

O constituinte estabeleceu a obrigatoriedade da estimativa de impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias ou impliquem renúncia de receita como requisito imprescindível ao processo legislativo. Tal opção mostra-se em consonância com o que Victor Marcel Pinheiro chamou de “cultura de justificação”, em que a legitimidade do exercício do poder político não decorre apenas de competência formal para a prática de um ato, mas também das razões que o fundamentam. Ainda segundo Pinheiro (2024), a apresentação das razões para a tomada da decisão legislativa é fundamental para que seja respeitado o caráter discursivo e representativo das democracias.

2.2 Controle de constitucionalidade do processo legislativo

O controle de constitucionalidade tem como objetivo garantir que as normas infraconstitucionais estejam de acordo com a Constituição. Esse controle deve ser



exercido pelos três Poderes e pode ocorrer de forma preventiva (ainda durante o processo legislativo) ou repressiva (retirando do ordenamento jurídico atos inconstitucionais).

O presente trabalho tem os vetos presidenciais como objeto, logo cabe maior detalhamento sobre esse tipo de controle. Pode-se classificá-los com um controle político, pois é realizado por órgão sem função jurisdicional (Executivo), e preventivo, já que incide sobre um projeto de lei com o intuito de evitar que surja uma lei inconstitucional. A fonte desse poder-dever atribuído ao Presidente da República é o art. 66, § 1º, da Constituição que determina o veto, no todo ou em parte, de projeto que for inconstitucional ou contrário ao interesse público. Sendo assim, observa-se que diante de violações ao art. 113 do ADCT cabe o veto por inconstitucionalidade, denominado também como veto jurídico.

A fim de evitar interpretações equivocadas dos termos utilizados, transcreve-se abaixo uma observação levantada por João Trindade Cavalcante Filho:

Temos sustentado que é preciso não confundir o controle político de constitucionalidade com o controle feito por motivos políticos. Ora o controle de constitucionalidade é sempre baseado em critérios técnicos (argumentos jurídicos), uma vez que a oposição a determinada proposição por motivos políticos configura, na verdade, uma questão de mérito. Na realidade, o que chamamos de controle político significa, na verdade, o controle feito por órgãos com composição política, em oposição ao controle *jurisdicional* de constitucionalidade (Cavalcante, 2024, p. 364).

Considerando que o veto ocorre em uma etapa avançada da tramitação de um projeto de lei, após aprovação pelo Poder Legislativo, um questionamento pertinente seria entender o motivo do vício não ter sido detectado e sanado anteriormente.

Assim como o Executivo, o Legislativo também dispõe de instrumentos preventivos para impedir que atos inconstitucionais sejam incorporados ao ordenamento jurídico. Em todas as etapas percorridas pelos projetos dentro do Parlamento, desde a apresentação, passando pelas comissões e plenários das duas Casas, há oportunidades para aprimoramentos de eventuais pontos conflitantes com a Constituição que devam ser corrigidos. Portanto, o veto presidencial por inconstitucionalidade (veto jurídico) pode ser considerado como uma espécie de



remédio aplicado a um processo legislativo que falhou em cumprir todas as determinações constitucionais.

Outra hipótese, que não deve ser descartada a princípio, é a existência de interpretações divergentes entre os Poderes. Dessa forma, algo que o Legislativo considerou como adequado do ponto de vista constitucional pode ser avaliado como inconstitucional pelo Executivo. Essa situação é mais complexa, pois, sob a ótica do Parlamento, não haveria qualquer vício no processo legislativo que motivasse um veto jurídico, portanto a ação do Presidente da República seria indevida.

De qualquer modo, a última palavra cabe ao Congresso Nacional, que, ao analisar a questão, poderá manter ou rejeitar as partes vetadas. Em que pese a existência de diversos fatores políticos a influenciar na decisão sobre os vetos, pode-se supor que sua manutenção seria uma indicação da concordância com a visão do Executivo sobre a existência de um vício de inconstitucionalidade. Por outro lado, a rejeição do veto indicaria que o Legislativo considerou a motivação do Presidente da República inapropriada, concluindo pela inexistência de inconstitucionalidade no projeto aprovado.

Em outra frente de atuação, pode-se recorrer ao Judiciário para que seja feita a análise da conformidade de uma norma com a Constituição, ou até mesmo que exerça o controle do processo legislativo em andamento, quando houver regras constitucionais sendo violadas. Deve-se deixar claro, porém, que, apesar da grande relevância da posição do Supremo Tribunal Federal, as decisões do judiciário estão fora do escopo deste trabalho, que se propõe a compreender a dinâmica entre Executivo e Legislativo quanto ao tratamento do art. 113 do ADCT.

3 ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

3.1 Contexto do surgimento do art. 113 do ADCT (EC nº 95/2016)

A preocupação em relação às contas públicas não é novidade. A própria concepção de orçamento público desenvolveu-se em torno da necessidade de controle do Executivo (ou equivalente) exercida pelo Parlamento, tendo sido aprimorada no século passado com a perspectiva do planejamento estatal.



É importante notar que não se deve pensar nas contas do Estado apenas durante a elaboração das peças orçamentárias. Grande parte das políticas públicas precisa de recursos financeiros para ser viabilizada. Esse é um fator chave em sua concepção e priorização, pois por meio desses recursos (criação de despesas ou renúncia de receitas) que a norma será efetivada na prática.

No âmbito das atividades do Parlamento existe um processo legislativo ordinário (editor de normas permanentes, gerador de obrigações financeiras) e um processo legislativo orçamentário (periódico, autorização formal de despesas e receitas, com metas fiscais impostas), conforme explicado por Pinto e Silva (2017). Esses processos ocorrem em momentos distintos, porém possuem forte influência recíproca e por isso devem ser harmônicos. Nesse sentido, pontua o autor:

Caso o processo legislativo ordinário não observe as restrições exigidas, como a estimativa de impacto e medidas de compensação fiscal, estará ferindo a harmonia ou compatibilidade com o processo legislativo orçamentário, além das próprias normas para o processo legislativo. Situações geradas pelo impacto fiscal criado em desacordo com as restrições do processo legislativo terão que ser resolvidas na elaboração do Orçamento Anual (processo legislativo orçamentário), em especial quanto ao exigido equilíbrio orçamentário e cumprimento de metas fiscais (Pinto e Silva, 2017, p. 29).

Sob o aspecto regimental, o autor aborda como o assunto vem sendo tratado pelo Legislativo Federal, começando pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD de 1899, que assim determinava:

Tanto na 2ª como na 3ª discussão de qualquer projeto as emendas ou artigos aditivos criando ou aumentando despesa ou reduzindo a receita pública, não poderão ser admitidos ao debate e à votação sem prévio parecer da comissão de orçamento [com as devidas atualizações ortográficas] (art. 128 do RICD de 1899).

Atualmente, o RICD atribui competência para que a Comissão de Finanças e Tributação – CFT delibere 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 (art. 32, X, “h”, do RICD).

Além disso, o parecer da CFT sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição será terminativo. Diferentemente, o Regimento Interno do Senado Federal é silente em relação a procedimentos próprios para o exame de compatibilidade de adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas.

No que concerne a medidas provisórias, o Regimento Comum do Congresso Nacional estipula que o parecer da Comissão Mista tenha um item separado sobre a adequação orçamentária e financeira (art. 5º, *caput*, da Resolução nº 1, de 2002-CN). Também especifica que o exame deve abranger a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e a implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes (art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN).

Passando das normas regimentais para as legais, destaca-se como principal diploma a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de responsabilidade Fiscal – LRF, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”.

A LRF tem papel relevante quando se pensa na complementariedade entre processo legislativo ordinário e orçamentário. Da obra de Santa Helena (2009) extrai-se trecho que ressalta esse ponto:

A necessidade de interpenetração entre as leis orçamentárias e a legislação configuradora das políticas públicas é evidente, todavia somente com a LRF é que veio a ficar explícita essa relação por parte da legislação financeira. A busca do equilíbrio fiscal passa necessariamente pela regulação desse vínculo. O processo orçamentário mostra-se incapaz de por si impedir o surgimento de obrigações e riscos fiscais, controle só atingível por meio de mecanismos paralelos e permanentes [...] (Santa Helena, 2009, p. 54).

Para a finalidade deste trabalho, os principais dispositivos da LRF são os artigos 14, 15, 16 e 17, que exigem a apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita e para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa.



Essas regras aplicam-se ao processo legislativo ordinário e buscam fazer com que os parlamentares tomem decisões com ao menos o mínimo de informações a respeito das repercussões financeiras decorrentes da aprovação das matérias tratadas.

Em mais um passo dessa densificação normativa, a Emenda Constitucional nº 95/2016 alçou a estimativa de impacto orçamentário e financeiro ao nível constitucional por meio do art. 113 do ADCT.

Assim, a evolução histórica das últimas décadas resultou na consolidação do conceito de sustentabilidade fiscal, que, no Brasil, tomou forma mais robusta a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em 2000 e posteriormente das Emendas Constitucionais nº 95/2016, 109/2021 e 126/2022.

A EC 95/2016 instituiu o “Novo Regime Fiscal”, que deveria vigorar por vinte anos e tinha como ponto central a imposição de um limite de crescimento para as despesas primárias no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

O reforço da sustentabilidade como princípio constitucional se deu com a EC 109/2021 ao determinar que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis [...]” (art. 164-A da CF) e que “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 [...]” (art. 165, § 2º, da CF).

Em seu turno, a EC 126/2022 abriu caminho para a substituição do “Novo Regime Fiscal” pelo “Regime Fiscal Sustentável” com o objetivo de “garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico [...]” (art. 6º da EC 126/2022).

Nesse contexto surgiu o art. 113 do ADCT. Sua intenção desde a origem estava clara, como demonstram trechos do Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que versava sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2015 (p. 49):

As despesas obrigatórias só surgem com a concordância e a autorização do Congresso Nacional. Para que a estrutura do Novo Regime Fiscal se mantenha, e para que consigamos os resultados



esperados, é fundamental que o Congresso, ao debater as proposições, tenha a oportunidade de conhecer os respectivos impactos orçamentário e financeiro.

[...]

Dentro desse raciocínio, sugerimos também o acréscimo dos arts. 108 e 109 ao ADCT, que permitem que os parlamentares estejam cientes, no momento da apreciação das proposições, do custo das decisões a serem tomadas, bem como de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal [os arts. 108 e 109 posteriormente foram renumerados para 113 e 114].

Em consonância com os novos e restritivos limites impostos à expansão de gastos da União, o legislador criou essa regra para dar maior racionalidade e transparência ao processo legislativo, que passou a ter que observar a compatibilidade com o Novo Regime Fiscal que estava sendo implementado.

3.2 Definição e escopo da estimativa de impacto orçamentário e financeiro

A compreensão sobre a importância da estimativa de impacto orçamentário e financeiro é amplamente disseminada entre os agentes públicos. O problema se apresenta quando surgem concepções diferentes a respeito do que seria e qual o escopo dessa estimativa.

Em praticamente todas as razões de vetos analisadas, a inconstitucionalidade por desrespeito ao art. 113 do ADCT é acompanhada de menção aos artigos 14, 16 ou 17 da LRF. Realmente, o descumprimento da norma constitucional parece levar automaticamente ao descumprimento da norma legal, porque a estimativa é parte dos requisitos que compõem esses artigos da LRF. O inverso, no entanto, não é necessariamente verdadeiro. Esses três artigos possuem um conjunto maior de exigências, como a indicação de medidas de compensação e a demonstração da origem de recursos para seu custeio. Em que pese a existência de debates acerca da constitucionalização desses dispositivos da LRF, inclusive no âmbito de decisões do STF, adota-se neste trabalho a posição de que essa interpretação extrapolaria o texto normativo do art. 113 do ADCT.

Considerando que o comando constitucional se restringe estritamente à apresentação da estimativa de impacto durante a tramitação do processo legislativo,



o passo seguinte é o questionamento sobre quem deve apresentar, em que momento e com que profundidade.

Em seu livro, Pinheiro (2024) defende que exigir a estimativa durante a apresentação individual de projetos de iniciativa parlamentar acarretaria um elevado ônus argumentativo, devendo-se admitir que durante a tramitação sejam apresentados os valores do impacto. A exigência no momento inicial violaria o princípio da igualdade política, especialmente das minorias, pois essas não possuem a mesma capacidade informacional das majorias e do Poder Executivo.

Portanto, a apresentação da estimativa pode ser feita pelo autor do projeto, mas caso não seja cabe às comissões (ou plenário) especialmente por meio dos relatores. Na prática, a apresentação da estimativa nos relatórios/pareceres se mostra o cenário mais comum, tendo como benefício a possibilidade de se abordar o impacto causado por modificações introduzidas pelas emendas.

Além disso, o raciocínio continua com a explicação de que “por razões semelhantes, não se deve fazer exigências de grande profundidade de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para que se considerem atendidas as exigências do art. 113 do ADCT” (Pinheiro, 2024, p. 208). Isso não deve ser interpretado no sentido de que bastaria um valor isolado. O trecho transcrito abaixo esclarece esse ponto.

[...] a estimativa de impacto orçamentário deve apresentar, em termos diretos, os valores esperados de impacto orçamentário-financeiro com as “premissas e metodologia de cálculo utilizadas” (art. 16, § 2º, LRF), bem como os benefícios esperados com a medida. Trata-se de mínima exigência para que se possa avaliar a plausibilidade ou não da estimativa realizada, não sendo suficiente apenas um número desacompanhado do raciocínio utilizado para se chegar a ele (Pinheiro, 2024, p. 209).

Entretanto, como será abordado na próxima seção, se a apresentação de um valor de impacto muitas vezes não é realizada, encontrar a explicação e o detalhamento desse valor é ainda mais raro.



4 VETOS PRESIDENCIAIS E TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

4.1 Vetos e correspondentes tramitações legislativas

Os vetos indicam uma divergência entre os Poderes Legislativo e Executivo. Nesta parte do trabalho, busca-se expor essa situação por meio dos casos ocorridos entre dezembro de 2017 (mês do primeiro veto encontrado com base na norma em análise) e janeiro de 2025, período que abrange todos os vetos publicados com os parâmetros da pesquisa.

A seleção de dados foi realizada por meio de pesquisa ao Diário Oficial da União, adotando-se os seguintes filtros: conter as palavras “art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” ou “art. 113 do ADCT”; e organização principal “Presidência da República”. O resultado indicou a existência de 108 vetos que a seguir serão analisados de acordo com o cumprimento ou não da norma constitucional.

É importante destacar que as matérias tratadas são em muitos casos complexas e a existência ou não da estimativa de impacto nem sempre é clara. Observou-se que em várias situações foi apresentada uma estimativa de impacto baseada no texto original, logo, sem a abordagem de partes específicas introduzidas por emendas. Em outros projetos, há justificativa sobre a não afetação de receitas e/ou despesas ou mesmo que haverá um equilíbrio entre receitas e despesas afetadas.

Na tentativa de padronizar a pesquisa, a análise foi baseada nas seguintes perguntas:

- a) Foi encontrada estimativa ou explicada a inexistência de impacto orçamentário e financeiro? A resposta foi positiva caso tenha havido a indicação de algum valor numérico de impacto. Esclarece-se que essa indicação desprovida de detalhamento, em princípio, não deveria ser considerada, porém, devido à observação da prática legislativa, o critério foi amenizado.
- b) Em que momento do processo legislativo e em que documento foi prestada a informação sobre o impacto? Buscou-se em pareceres de plenário ou de comissões, nas justificações dos projetos e nas exposições de motivos.



Considerando que os pareceres apresentam a análise completa do assunto feita pelo relator, com exceção de casos pontuais, não foram examinadas as justificações isoladas de emendas.

- c) Havendo informação sobre o impacto, há memória de cálculo correspondente? A resposta foi positiva quando encontrado qualquer cálculo simples que justificasse o número final do impacto.

Também foi verificada a situação da apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional, visando mostrar se foram mantidos ou rejeitados. Essa informação poderia indicar um novo momento de divergência entre os Poderes em caso de alta rejeição aos vetos. Ressalta-se, porém, que essa não é uma correlação direta, pois há influência de outros fatores políticos que afetam a avaliação feita pelos parlamentares, não se limitando a uma análise neutra sobre a constitucionalidade dos dispositivos.

A tabela a seguir mostra um quadro geral dos resultados obtidos.

Tabela 1 – Existência de estimativas nos projetos analisados

Encontrada estimativa	Em quantos projetos
Sim	10
Sim, parcialmente (para ao menos um dos pontos vetados)	1
Não	97
Total	108

Fonte: documentos de tramitação de matérias legislativas do site do Congresso Nacional.

Dos 97 projetos sem estimativa, em alguns havia explicação alegando a inexistência de impacto. Isso mostra que durante a tramitação legislativa houve certa preocupação com o tema.

Tabela 2 – Explicação sobre inexistência de impacto nos projetos analisados

Explicada a inexistência de impacto	Em quantos projetos
Sim	14
Não	83
Total	97

Fonte: documentos de tramitação de matérias legislativas do site do Congresso Nacional.



A maioria dos projetos vetados foi originada de propostas dos parlamentares, porém a quantidade referente a projetos de lei de conversão de medidas provisórias é significativa, principalmente porque nesses casos a integralidade dos vetos recaiu sobre as emendas.

Tabela 3 – Origem dos projetos com vetos

Origem	Quantidade
PLs de Conversão de Medidas Provisórias	31
PLs de autoria do Executivo	3
PLs de autoria do Legislativo	74
Total	108

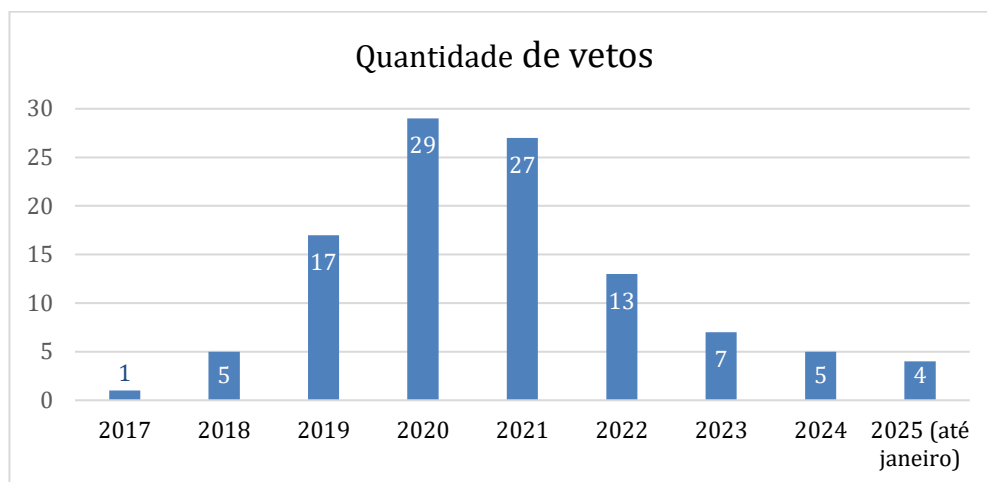
Fonte: documentos de tramitação de matérias legislativas do site do Congresso Nacional.

Além disso, a distribuição ao longo do tempo merece ser observada, especialmente pela grande concentração de vetos entre 2019 e 2022. A explicação para isso precisaria ser avaliada considerando aspectos que fogem do alcance da pesquisa realizada, como a relação entre Executivo e Legislativo. Todavia, a análise das tramitações mostrou que muitos casos daquela época ocorreram em decorrência da urgência e da instabilidade geradas pela pandemia de Covid.

Uma evidência disso é que depois de repetidas referências nos documentos legislativos à suposta excepcionalização da regra trazida pela Emenda Constitucional nº 106, de 2020, que “instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública decorrente da pandemia”, o Executivo precisou fazer considerações a respeito dessa situação. No veto ao PLV 28/2020, é esclarecido que o disposto autorizava criação de nova despesa “sem estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro, em violação às regras do art. 113 do ADCT, o qual não foi excepcionado pela Emenda à Constituição nº 106, de 7 de maio de 2020”.



Gráfico 1 – Distribuição temporal dos vetos



Fonte: Diário Oficial da União.

Apresentados os números iniciais, é importante reiterar que o universo estudado foi o de proposições legislativas parcialmente ou integralmente vetadas pelo Presidente da República em razão do descumprimento das exigências do art. 113 do ADCT. Imagina-se que o universo total de matérias aprovadas pelo Legislativo sem a estimativa de impacto orçamentário e financeiro seja ainda maior, pois é possível (e provável) que em muitos casos tenha havido sanção de proposições que, em uma análise mais minuciosa, não tenham respeitado o referido dispositivo constitucional. Logo, para a interpretação correta dos resultados, deve ser sempre considerado esse viés de seleção.

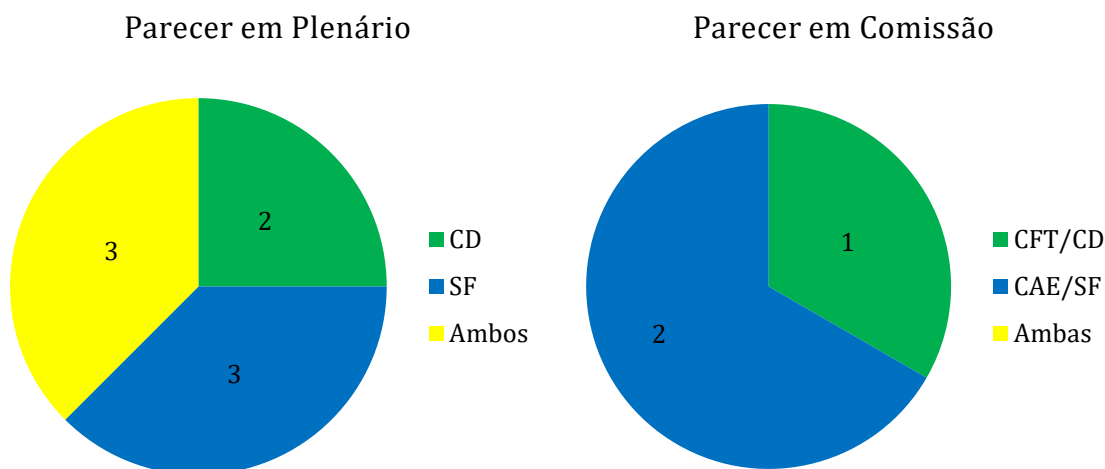
4.2 Proposições legislativas com estimativa de impacto

Passa-se, então, a análise mais detida das proposições em que, seguindo os critérios deste estudo, foram encontradas as estimativas de impacto orçamentário e financeiro. Inicialmente, é importante verificar em que ponto do processo legislativo essas informações foram apresentadas.

O gráfico abaixo mostra em quais momentos as informações sobre as estimativas de impacto foram prestadas inicialmente em cada Casa.



Gráfico 2 – Momento em que foram apresentadas as estimativas



Fonte: documentos de tramitação de matérias legislativas do site do Congresso Nacional.

A maior concentração em plenário é reflexo da tramitação em regime de urgência que ocorre com elevada frequência entre os projetos apreciados no Congresso Nacional.

Entre as 11 proposições com estimativa, merece destaque o PL 3477/2020, que demonstrou o impacto já na apresentação do projeto pelo autor e foi um dos poucos a ter memória de cálculo. Além disso, os pareceres de plenário na Câmara dos Deputados e no Senado Federal também trouxeram a estimativa, inclusive com detalhamento de novo cálculo em razão de alterações produzidas por emendas. Por uma questão metodológica e pela existência de emendas que modificaram o alcance inicial do projeto, esse caso foi enquadrado no gráfico acima como tendo estimativa apresentada por ambos os plenários.

Em justificação feita pelo autor consta o seguinte:

Em atendimento ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estimamos o impacto orçamentário e financeiro da proposta em R\$ 26,6 bilhões, conforme tabela abaixo, [...].

No Parecer de Plenário da Câmara dos Deputados, há uma extensa explicação sobre os números utilizados para se chegar a nova estimativa que por fim é assim resumida pela relatora:



Em síntese, considerando: a) a oferta da gratuidade do tráfego mensal de 20 gigabytes no acesso à internet para todos os professores do ensino fundamental e médio das redes estaduais e municipais e alunos da rede pública do ensino fundamental e médio regulares vinculados ao CadÚnico pelo prazo de 6 meses, tomando como referência o preço de R\$ 0,62 por gigabyte, e b) a aquisição de tablets para todos os professores do ensino médio das redes estaduais e municipais e alunos do ensino médio regular da rede pública vinculados ao CadÚnico, tomando como referência o preço de R\$ 520,00 por equipamento, o custo total da proposta é estimado em R\$ 3.501.597.083,20.

Essas informações foram aproveitadas e enfatizadas no Parecer de Plenário do Senado Federal, em sua atuação revisional, que assim registrou:

De acordo com o Parecer final da matéria na Câmara dos Deputados, [...], os custos necessários para a implementação das medidas preconizadas pela proposição foram calculados com base nos seguintes critérios: [...]. Daí o valor do repasse fixado pelo PL em tela de pouco mais de R\$ 3,5 bilhões.

Apesar disso, desconsiderando que a deliberação sobre a matéria contou com todas essas informações, o Presidente da República, justificou seu veto integral ao projeto pela seguinte razão, entre outras:

Todavia, embora se reconheça a boa intenção do legislador, a medida encontra óbice jurídico por não apresentar a estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro, em violação às regras do art. 113 do ADCT, bem como dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e dos arts. 125 e 126 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021).

Por fim, o veto total a esse projeto foi rejeitado por ampla maioria pela Câmara dos Deputados (419 votos pela rejeição, com 12 contrários e 1 abstenção) e pelo Senado Federal (69 votos pela rejeição, com nenhum contrário ou abstenção).

Além do projeto de lei acima, outros dois foram devidamente instruídos com memória de cálculo: PL 1518/2021, sobre a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, e PLV 11/2022, que trata de incentivos fiscais para a indústria petroquímica.

Segundo os critérios deste estudo, essas 11 proposições não deveriam ter sido vetadas, considerando apenas o art. 113 do ADCT. Entretanto, como pôde ser visto



no caso apresentado acima, a razão para os vetos raramente contém apenas um único dispositivo. Por esse motivo, a análise direta do grau de concordância do Congresso Nacional com um ponto específico torna-se, de certa forma, prejudicada.

Deve-se considerar, também, que o tipo de veto (integral ou parcial) influencia o resultado da apreciação pelos parlamentares. A tabela abaixo evidencia comportamentos distintos dependendo da natureza do veto, sendo os vetos integrais muito mais propensos à rejeição.

Tabela 4 – Resultado da deliberação sobre vetos a projetos com estimativa

Tipo	Situação	Quantidade
Vetos integrais	Mantido	0
	Rejeitado	5
	Não apreciado	1
Vetos parciais	Mantido	3
	Rejeitado	1
	Parcialmente mantido	1
Total		11

Fonte: documentos de tramitação de matérias legislativas do site do Congresso Nacional.

Feitas as devidas ressalvas, pode-se interpretar que os 3 vetos mantidos refletiram alguma mudança de posicionamento do Legislativo, já que o esperado seria a rejeição.

O Veto 8/2021, relativo ao PLV 43/2020, tratava de vacinas Covid-19 – Covax Facility. Essa proposição teve estimativa parcial, porque um de seus dispositivos não foi mencionado na documentação elaborada pelo relator da matéria. No Parecer de Plenário da Câmara dos Deputados foi informado que o montante para fazer frente à MP foi estimado em R\$ 2,5 bilhões, correspondendo aos recursos abertos ao orçamento por crédito extraordinário. Ainda complementa que as emendas aprovadas seriam de caráter essencialmente normativo, enquanto aquelas sem as devidas estimativas foram consideradas inadequadas e incompatíveis do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Quanto ao Veto 37/2021, referente ao PLV 12/2021, o dispositivo vetado alterava o rol de beneficiários e o valor da isenção de IPI incidente sobre veículos. O relator de plenário da Câmara dos Deputados explicou que algumas emendas



importavam em redução de receitas, aplicando-se o disposto no art. 113 do ADCT (e artigos 125 e 126 da LDO 2021). Em decorrência disso, apresentou a seguinte explicação:

Segundo nossas estimativas, se avaliarmos separadamente o efeito individual de cada uma dessas propostas, o impacto orçamentário e financeiro máximo consistiria, no exercício de 2021, em uma redução de, aproximadamente, um quinto da expectativa de arrecadação adicional informada pelo Poder Executivo e corresponderia, nos dois exercícios seguintes, ao valor total indicado na Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória. [R\$ 750,0 mi em 2021 e R\$ 0 nos dois anos seguintes.]

Por fim, o Veto 73/2021, relativo ao PL 5149/2020, cujo assunto era a isenção de IPI na compra de carro por pessoa com deficiência e taxista. O dispositivo vetado estabelecia uma exceção à incidência do imposto sobre acessórios utilizados para adaptação ao uso por pessoa com deficiência. Sobre esse ponto, o Parecer da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados registrou:

Considerando a extensão da isenção de IPI aos equipamentos acessórios destinados a adaptação de veículos ao uso por pessoas com deficiência, estimamos finalmente o impacto financeiro-orçamentário do projeto em R\$ 1,891 bilhão.

Constata-se que os projetos foram instruídos com estimativas, ainda que sem memória de cálculo. Essa não é a situação ideal, como já tratado anteriormente, mas, considerando o contexto, esses casos foram classificados como tendo cumprido o requisito constitucional. Além disso, como os valores foram estimados, não cabe a este estudo julgar sua qualidade ou precisão.

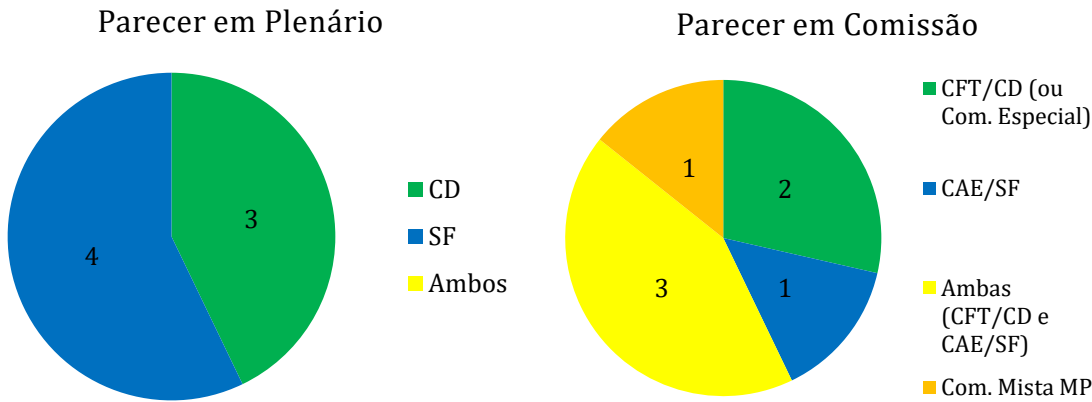
4.3 Proposições legislativas com justificativa sobre a inexistência de impacto

Outro grupo que merece atenção é o de projetos que até possuem pareceres com referência direta ao art. 113 do ADCT, mas que, como os parlamentares consideraram não haver afetação de receitas e/ou despesas, não apresentaram estimativa de impacto.

O gráfico abaixo mostra em quais momentos as justificativas sobre o impacto foram apresentadas inicialmente em cada Casa.



Gráfico 3 – Momento em que foram apresentadas as justificativas



Fonte: documentos de tramitação de matérias legislativas do site do Congresso Nacional.

Um caso ilustrativo é o do PLP 46/2021 que instituiu um programa de renegociação de débitos para com a Fazenda Nacional. Nitidamente trata-se de uma medida com repercussões na arrecadação de receitas, porém, no parecer, há uma explicação sobre como renegociações anteriores permitiram um aumento extraordinário de arrecadação que mais que compensou a renúncia de receitas no exercício. No entanto, nenhuma estimativa embasa essa hipótese para a nova norma, uma vez que não foram feitas (ou pelo menos explicitadas nos documentos) previsões quantitativas de alterações em receitas e/ou despesas de acordo com o texto que estava sendo apreciado.

Tabela 5 - Situação dos vetos a projetos com justificativa sobre a inexistência de impacto

Situação dos vetos	Quantidade
Mantido	4
Parcialmente mantido	2
Rejeitado	6
Prejudicado	1
Não apreciado	1
Total	14

Fonte: documentos de tramitação de matérias legislativas do site do Congresso Nacional.



Para este estudo, considera-se que esses 14 projetos não cumpriram o requisito constitucional, uma vez que nenhuma justificativa foi acompanhada de memória de cálculo. Nesse sentido, parece haver um equívoco quanto à interpretação do art. 113 do ADCT. O que se exige é a explicitação da estimativa numérica de impacto para que deputados e senadores possam ter essa informação ao deliberar sobre as matérias. Não é exigido sequer que o impacto seja neutro ou positivo (essa exigência está presente em outras normas, especialmente na LRF). Visto dessa forma, percebe-se claramente que apenas alegações sobre as consequências do impacto são insuficientes para o cumprimento do mandamento constitucional.

4.3 Proposições legislativas sem estimativa de impacto

Finalmente há o grupo onde não foram encontradas estimativas de impacto orçamentário e financeiro, representando o maior volume dentre as proposições vetadas. Essa situação ocorreu em 83 das 108 tramitações analisadas (77% dos casos).

Deve-se refazer a ressalva de que, segundo o critério utilizado na pesquisa, a busca foi realizada em documentos disponíveis nas páginas de tramitação das matérias, como: exposição de motivos, justificação apresentada pelo autor e pareceres. Há a possibilidade de que deputados e senadores tenham tido acesso a documentos externos ou tenham solicitado estimativas a suas assessorias ou às consultorias especializadas em matéria orçamentária das Casas. Caso tenha ocorrido, tais informações não foram consideradas por não cumprir o requisito de publicidade imposto ao processo legislativo.

Dentre esses projetos, houve ligeira prevalência dos que tratavam de modificações com consequência sobre as receitas, como observado abaixo.



Tabela 6 – Ocorrência de impacto na despesa e/ou na receita

Onde ocorreu o impacto	Quantidade
Despesa	31
Receita	36
Ambos	16
Total	83

Fonte: Diário Oficial da União (razões de veto).

Sobre a situação dos vetos, é interessante observar que foram rejeitados em 25 situações. Isso significa que se tornaram normas jurídicas sem que os parlamentares tivessem conhecimento dos impactos estimados no orçamento público.

Tabela 7 – Situação dos vetos a projetos sem estimativa e justificativa

Situação dos vetos	Quantidade
Mantido	41
Parcialmente mantido	7
Rejeitado	25
Prejudicado	1
Não apreciado	9
Total	83

Fonte: documentos de tramitação de matérias legislativas do site do Congresso Nacional.

Destaca-se que há uma queda no percentual de rejeição aos vetos de acordo com o cumprimento (ou não) da determinação constitucional. Os projetos com estimativa tiveram rejeição aos vetos em 55% dos casos; Em seguida aparecem os que contaram apenas com justificativas alcançando 43%. Com menor percentual estão os vetos onde não foram encontradas estimativas ou justificativas, com apenas 30% de rejeição. Embora não seja possível adotar esse fator isoladamente para explicar uma possível concordância do Legislativo com os vetos baseados no art. 113 do ADCT, o resultado obtido é coerente com essa hipótese.

Os dados da pesquisa revelam que o Legislativo ainda trata o debate sobre o impacto orçamentário e financeiro como um requisito formal acessório, sem lhe atribuir a devida importância no âmbito da priorização e implementação das políticas públicas em análise. Além disso, não assegura à sociedade o efetivo direito à justificativa. Isso



pode ser visto pela expressiva quantidade de vezes em que há parecer sobre a adequação orçamentária e financeira com informações vagas e genéricas, claramente com o intuito de cumprir uma etapa obrigatória do processo.

5 COMISSÕES ESPECIALIZADAS

5.1 Papel informacional das comissões

Esta seção dedica-se às comissões especializadas em análises de temas orçamentários, pois são os locais onde há maior potencial de aperfeiçoamento do processo legislativo, contribuindo para corrigir falhas que resultam em vetos por descumprimento ao art. 113 do ADCT.

Deputados e senadores são responsáveis pela apreciação de uma quantidade imensa de matérias a cada ano. Percebe-se que é humanamente impossível que tenham conhecimento sobre todos os assuntos. Isso leva a uma questão central para o processo decisório do Legislativo: como garantir que as decisões sejam tomadas com base em informações adequadas.

Além disso, não basta que o parlamentar tenha as informações necessárias apenas quanto ao mérito das proposições. Também é preciso que compreendam as consequências orçamentárias e financeiras do que irão deliberar, como discutido anteriormente neste trabalho.

Como bem pontuado por Fabiano Santos e Acir Almeida em estudo sobre a perspectiva informacional do Legislativo:

A redução da incerteza é, na perspectiva informacional, um dos bens coletivos fundamentais a ser alcançado através da estrutura institucional do Congresso, o que vale dizer que as instituições legislativas serão tanto mais eficientes quanto mais conduzirem os congressistas a adquirir e compartilhar conhecimentos especializados. Assegurar que as políticas aprovadas no Legislativo tenham por base o máximo de informação disponível e que essa informação tenha sido acessada pelo legislador mediano são a medida de um Congresso bem organizado (Santos; Almeida, 2005, p. 696).



Em meio a tantas incertezas, as comissões têm um papel fundamental na aquisição de conhecimento especializado em determinados temas. Por isso, serão analisadas as principais comissões quando se trata de apurar os dados e compartilhar informações que levem a uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro mais próxima possível da realidade.

Para o cumprimento dessa finalidade das Comissões é essencial o trabalho dos relatores que, segundo Santos e Almeida (2005), podem ser interpretados como agentes de suas comissões cuja incumbência é coletar e compartilhar informação sobre o impacto de uma política específica. Apesar disso, não se deve esquecer o alerta quanto a problemas de agência que podem surgir, como: “os riscos de o relator não se esforçar o suficiente na produção de informação e de usar estrategicamente a informação produzida, em detrimento do mediano da comissão” (Dur e Swank, 2005 *apud* Santos; Almeida, 2005, p. 703).

No trabalho das comissões e dos relatores, destacam-se também a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD) e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf/SF). São estruturas permanentes com grande especialização e capacidade técnica que podem subsidiar os trabalhos dos relatores e demais parlamentares, inclusive com a produção de relatórios de impacto orçamentário e financeiro e de adequação à legislação vigente.

Percebe-se, assim, que há capacidade institucional nas Casas do Congresso Nacional para dar suporte ao cumprimento dos desígnios do constituinte em relação à apreciação de matérias embasada em estimativas adequadas de impacto orçamentário e financeiro.

Entretanto, nem sempre as comissões especializadas têm oportunidade de realizar um estudo sobre a adequação das proposições. Muitos projetos analisados neste estudo tiveram requerimentos de urgência aprovados e foram levados diretamente aos plenários, resultando quase sempre em perda de qualidade do ponto de vista informacional. Essa constatação mostra-se em consonância com os apontamentos realizados por Silva e Baghdassarian em obra que tratou do exame de adequação orçamentária e financeira no período de 2015 a 2019.

Aprovada a urgência do projeto de lei, ele segue direto para o Plenário, sem a deliberação dos colegiados de mérito, adequação orçamentária



e de constitucionalidade. Lá o presidente da Câmara escolhe um relator ad hoc para proferir parecer oral em substituição ao das comissões. Em razão desse procedimento sumaríssimo, em regra, os pareceres são gerados de forma célere e simplificada, sem uma análise apurada do mérito da matéria ou dos aspectos orçamentários e financeiros (Silva; Baghdassarian, 2023, p. 22).

A tramitação em regime de urgência afeta diretamente o funcionamento das Casas do Congresso Nacional. O equilíbrio envolve uma ponderação estritamente política sobre fatores como urgência, complexidade e relevância das matérias, necessidade de audiências públicas, composição das comissões e plenários, entre outros. Ainda assim, mesmo nesses casos, seria recomendável garantir a coleta e apresentação de dados essenciais para subsidiar as deliberações.

5.2 Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT/CD)

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) regulamenta o papel que a CFT tem como *locus* central do processo de exame da compatibilidade e adequação orçamentária das proposições legislativas.

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;

[...]

Art. 54. Será terminativo o parecer:

II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

[...]

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;

Como consequência, naturalmente as matérias com impacto orçamentário e financeiro deveriam passar pela análise dessa comissão. No entanto, em muitos casos, é aprovada urgência na tramitação e os projetos são levados diretamente ao Plenário, situação em que, mesmo votando em nome da CFT, ocorre perda do ponto de vista informacional. Constatou-se que embora em grande número, as análises realizadas pela CFT (ou pelo Plenário) não se converteram em resultados concretos quanto à elaboração de estimativas de impacto orçamentário e financeiro, considerado o elevado percentual de matérias aprovadas sem cumprimento da regra constitucional. Apesar disso, o modelo da CFT ao menos incentiva os deputados a examinarem esses aspectos durante a tramitação legislativa ordinária.

Em alguns projetos mais antigos, é possível observar que, em determinado período, foram elaborados informativos de adequação pela Conof/CD, inclusive com a ressalva de que se tratavam de “documentação necessária à instrução do processado para efeitos de adequação orçamentária e financeira”. Seria importante que voltasse a existir uma espécie de “*checklist*” para assegurar o mínimo de padronização na produção de dados para embasar a análise pelos parlamentares.

5.3 Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE/SF)

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) não estabelece como obrigatório o exame de adequação orçamentária e financeira por parte da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Apenas atribui a essa comissão a competência para opinar sobre proposições relacionadas a “aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário, ou por consulta de comissão, e, ainda, quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário” (art. 99, inciso I, RISF).



Nota-se que, em virtude da falta de um procedimento explícito e mandatório, a análise dos aspectos orçamentários e financeiros das matérias tem um caráter predominantemente opinativo e até mesmo opcional. Como resultado, a quantidade de proposições que chegam a obter parecer pela CAE é reduzido em comparação com a CFT.

Frisa-se, entretanto, que, ao se considerar apenas as proposições que apresentaram estimativa de impacto orçamentário e financeiro ou justificaram a inexistência de impacto, a CAE teve resultados numéricos similares ao da CFT.

Como a CAE deixou de ser acionada em muitas situações em que sua análise seria necessária para o devido cumprimento do mandamento constitucional, vislumbra-se uma lacuna no processo atual e consequentemente uma oportunidade de aperfeiçoamento do RISF para dotar essa comissão de competências similares às atribuídas pelo RICD para a CFT.

O Projeto de Resolução do Senado nº 42, de 2017, cuja ementa era “altera o Regimento Interno do Senado Federal para adequar as normas regimentais ao Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, e dispor sobre o exame de adequação orçamentária e financeira pela Comissão de Assuntos Econômicos”, propunha exatamente essa modificação. No entanto, o projeto foi arquivado em 2022, ao final da legislatura. Seria importante que essa discussão fosse retomada pelos senadores, uma vez que este artigo corrobora o diagnóstico apresentado na justificção do PRS 42/2017, exceto pela confiança sobre o arquivamento na Câmara dos Deputados.

Claro está, assim, a necessidade de que nosso Regimento estabeleça normas claras a respeito da análise de adequação orçamentária e financeira no âmbito do processo legislativo do Senado. Tal medida, além de permitir que os projetos sejam aprovados pelos Senadores com a devida análise orçamentário-financeira, criará na Casa uma cultura de que as proposições devem vir acompanhadas, na justificção, de tais aspectos, evitando o esforço desnecessário de aprovar projetos de lei fadados ao arquivamento na Casa revisora.

De toda forma, mesmo com as competências estabelecidas pelo atual RISF, ajustes procedimentais podem ser feitos para que a CAE seja consultada com mais frequência sobre a análise dos aspectos econômicos e financeiros de proposições



que, embora não tratem diretamente de legislação sobre essas questões, impactem o orçamento da União.

5.4 Comissões Mistas de Medidas Provisórias (CMMPV)

As comissões mistas de medidas provisórias também desempenham um papel relevante, pois elas possuem o dever de se pronunciar sobre a adequação orçamentária e financeira das matérias analisadas. E como visto neste trabalho, os projetos de lei de conversão de medidas provisórias foram objeto de 31 dos 108 (29%) vetos analisados.

A Resolução nº 1/2002-CN, que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias e é parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), assim determina:

Art. 5º, § 1º O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

[...]

Art. 8º O Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de Medida Provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito.

Parágrafo único. Se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada.

A resolução estabelece que, em apoio ao levantamento de informações, os órgãos de consultoria e assessoramento (Conof/CD ou Conorf/SF) da Casa a que pertencer o relator devem enviar aos relatores e as comissões nota técnica com



subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória (art. 19 da Resolução nº 1/2002-CN).

Ainda assim, observa-se que, 28 dos 31 projetos de lei de conversão de medidas provisórias vetados receberam emendas sem as devidas estimativas de impacto nos pareceres. Um fato que se repetiu com frequência foi o uso das notas técnicas das consultorias como argumento definitivo para ateste da adequação. Contudo, esses documentos captam a posição da medida provisória conforme publicada pelo Presidente da República e não a situação das emendas introduzidas durante a etapa legislativa. Logo, é recomendado que os pareceres sejam explícitos especialmente quanto à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das alterações propostas nos projetos de lei de conversão.

6 CONCLUSÃO

A exigência de estimativas de impacto orçamentário e financeiro como parte do processo legislativo foi mais um avanço na direção da materialização do princípio da sustentabilidade orçamentária. Entretanto, quase uma década após sua inclusão no texto constitucional, ainda é comum a ocorrência de vetos presidenciais motivados pela ausência dessas estimativas.

Este estudo pretendeu analisar esses vetos para compreender o motivo de serem tão frequentes e como isso poderia evidenciar divergências de interpretação da norma entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Primeiramente, as estimativas de impacto foram enquadradas dentro dos princípios que orientam o processo legislativo e dos tipos de controle de constitucionalidade. Em seguida, foi apresentado o contexto do surgimento do art. 113 do ADCT, permitindo uma melhor compreensão e delimitação do seu escopo na avaliação dos casos concretos.

Tendo sido firmada a base teórica, passou-se a análise da tramitação das proposições com dispositivos vetados por falta de estimativa de impacto orçamentário e financeiro desde 2017, totalizando 108 projetos. Com isso, foi possível alcançar o objetivo de coletar evidências que comprovaram o descumprimento do preceito constitucional em 90% das situações vetadas pelo Executivo.



Deve-se frisar, também, que em 14 projetos foram apresentadas justificativas, que, segundo o Legislativo, atestariam a inexistência de impacto orçamentário e financeiro. No entanto, neste estudo, defende-se que ainda assim seria preciso a indicação numérica dos efeitos sobre receitas e despesas para cumprimento do mandamento constitucional.

Os resultados evidenciam uma falha recorrente no processo legislativo que pode ser corrigida. O Congresso Nacional, inclusive, possui estruturas que com alguns ajustes poderiam cumprir essa tarefa. Por isso, a última seção foi dedicada às comissões especializadas, que têm grande potencial para aprimorar a qualidade das deliberações dos parlamentares sob a perspectiva informacional.

Assim, foi possível responder ao questionamento sobre se os vetos por descumprimento ao art. 113 do ADCT resultaram da ausência de estimativas de impacto ou de visões destoantes entre os Poderes Executivo e Legislativo quanto aos requisitos mínimos necessários.

Em 11 tramitações havia estimativa, e não deveria ter ocorrido veto, enquanto em 83 não foram encontradas estimativas nos documentos disponibilizados nas páginas de acompanhamento das tramitações, sendo relativamente seguro apontar que nessas situações houve equívocos do Executivo e do Legislativo, respectivamente.

O que poderia ser considerado como uma divergência de interpretação da regra são os 14 casos em que o Legislativo explicitamente abordou a questão, registrando a inexistência de impacto negativo em pareceres. Porém, como argumentado anteriormente, pela posição adotada neste estudo, havia cabimento para os vetos presidenciais.

Conclui-se, portanto, que a grande maioria dos vetos foi realmente correta e teve fundamento em falhas do processo legislativo, que não foi capaz de impedir a aprovação de projetos sem a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.

Diante desse cenário, há espaço para o aprimoramento institucional das Casas do Congresso Nacional. Isso poderá ser feito dotando as comissões especializadas em matérias orçamentárias e financeiras de instrumentos que estimulem a ampliação da coleta e compartilhamento de informações. Não se trata apenas do cumprimento de uma formalidade, mas, principalmente, de garantir que deputados e senadores



estejam cientes dos custos e das prioridades ao deliberarem sobre temas com repercussões para o futuro país.



REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa**: devido procedimento na elaboração normativa. 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 281 p. ISBN 9788545006985.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 7. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: JusPodivm, 2024. 496 p. ISBN 978-85-442-4982-6.

PINHEIRO, Victor Marcel. **Devido processo legislativo**: elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2024. 462 p. ISBN 978-65-5813-090-1.

PINTO e SILVA, Fabio Vinícius. **Impacto fiscal de proposições legislativas**: unindo LexML e uma web semântica fiscal. Orientador: Prof. Dr. João Henrique Pederiva. 2017. 105 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação) - Senado Federal - Instituto Legislativo Brasileiro - ILB, Brasília, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/540934>. Acesso em: 17 set. 2024.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Competência parlamentar para a geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, 2009. 342 p. (Série temas de interesse Legislativo; n. 15) ISBN 978-85-736-5588-9.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 004, p. 693-735, 1 jan. 2005.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da; BAGHDASSARIAN, William. **Exame da adequação orçamentária e financeira (2015 e 2019)**: falhas encontradas e aperfeiçoamentos sugeridos. 2023. Monografia (XII Prêmio Secretaria de Orçamento Federal, 2023. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7653>. Acesso em: 12 set. 2024.

