A estimativa de impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (2017-2025): o cumprimento do art. 113 do ADCT

Estimating the budgetary and financial impact of legislative proposals in the Economic Affairs Committee of the Brazilian Federal Senate (2017–2025): Compliance with Article 113 of the ADCT

Estimación del impacto presupuestario y financiero de las propuestas legislativas en la Comisión de Asuntos Económicos del Senado Federal de Brasil (2017-2025): El cumplimiento del artículo 113 del ADCT

La stima dell'impatto di bilancio e finanziario delle proposte legislative presso la Commissione per gli Affari Economici del Senato Federale del Brasile (2017-2025): Il rispetto dell'art. 113 dell'ADCT

Roberta Simões Nascimento[1]
Doutora, Universidade de Brasília (Brasília, DF, Brasil)
Igor da Silva Martins[2]
Mestrando, Especialista, Universidade de Brasília (Brasília, DF, Brasil)

Resumo: **Contexto:** O art. 113 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016, incorporou a obrigatoriedade de instrução da proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita com a estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. O efetivo cumprimento dessa exigência tem sido objeto de controvérsias entre os Poderes, com destaque para a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7633, que expandiu a norma para determinar que a proposição contenha medidas de compensação, conforme o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000). **Objetivos:** A pesquisa teve dois objetivos principais: compreender a origem, a razão de ser e o alcance do art. 113 do ADCT à luz dos debates parlamentares para a aprovação da EC nº 95/2016, da literatura de referência e da jurisprudência do STF; e apresentar um panorama de como o Senado Federal, por meio da sua Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), tem verificado o impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas. **Método:** A pesquisa é bibliográfica e jurisprudencial quanto à parte teórica; e empírica no que diz respeito à análise de 198 proposições legislativas que tramitaram e foram deliberadas pela CAE no período de 2017 a 2025. Primeiramente, fez-se uma exposição sobre o art. 113 do ADCT, abordando as disputas em torno da sua interpretação e os desafios institucionais envolvidos. Na sequência, apresentam-se a metodologia, os dados coletados, de forma quantitativa e qualitativa, destacando os principais achados da análise empírica. **Resultados:** A amostra examinada de 198 proposições legislativas que tramitaram e foram deliberadas pela CAE entre 2017 e 2025 revela que 76,09% dos projetos foram considerados não geradores de aumento de despesa ou renúncia de receita relevante, o que os desobrigaria do cumprimento do art. 113 do ADCT. Entre as matérias identificadas com impacto fiscal (no total de 49, tendo sido 44 aprovadas e 5 rejeitadas), a menção expressa ao art. 113 do ADCT é infrequente, ocorrendo em apenas 24 proposições (12,12%). Quanto às proposições consideradas sem impacto (149, sendo 140 aprovadas e 9 rejeitadas), foram inventariados os argumentos apresentados pela CAE para dispensar a observância do art. 113 do ADCT. Verificou-se uma tendência de maior rigor técnico da CAE para as matérias que seguem para aprovação (97,27% dos projetos aprovados com impacto continham estimativas quantitativas). Outros achados são detalhados no corpo do artigo. **Conclusões:** A pesquisa conclui que a aplicação do art. 113 do ADCT pela CAE ainda é assistemática e nem sempre segue a literalidade da norma constitucional, pois há proposições que criam despesa ou renunciam receita aprovadas sem a devida análise de impacto orçamentário e financeiro. A maior parte dos projetos

[1] Professora Adjunta da Universidade de Brasília (UnB). Professora Permanente do Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da UnB. Doutora *cum laude* em Direito pela *Universidad de Alicante* (Espanha). Doutora e mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Brasília, DF, Brasil. E-mail: bertasimoes@hotmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8461-2562
[2] Mestrando em Direito, Regulação e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB). Pós-graduado em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Brasília, DF, Brasil. E-mail: igor.martins@stf.jus.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-3566-5347

Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC, Vol. 26, Jan./Dez. 2026, **e026033**.
São Paulo: ESDC, 2026. ISSN 1983-2303 (eletrônica). DOI: https://doi.org/10.62530/e026033

analisados carecem de cláusulas formais de compensação financeira (apenas 6 as trouxeram). A pesquisa identificou que a CAE muitas vezes depende de informações do Poder Executivo para realizar os cálculos. A maioria das matérias versa sobre tributos e finanças públicas, mas as classificações do Senado ainda carecem de maior sistematização.

Palavras-chave: Impacto orçamentário e financeiro; Senado Federal; Comissão de Assuntos Econômicos; Devido processo legislativo.

Abstract: Context: *Article 113 of the ADCT, included by Constitutional Amendment (EC) nº 95, of December 15, 2016, incorporated the requirement to include in legislative proposals that create or alter mandatory expenditures or revenue waivers an estimate of their budgetary and financial impact. Effective compliance with this requirement has been the subject of controversy among the branches of government, notably in the decision of the Federal Supreme Court (STF) in Direct Action of Unconstitutionality (ADI) nº 7633, which expanded the rule to require that the proposal include compensatory measures, in accordance with Article 14 of the Fiscal Responsibility ACT (LRF – Lei Complementar nº 101/2000).* ***Objectives:*** *The research had two main objectives: to understand the origin, rationale, and scope of Article 113 of the ADCT in light of the parliamentary debates for the approval of EC nº 95/2016, the reference literature, and the jurisprudence of the STF; and to present an overview of how the Federal Senate, through its Economic Affairs Committee (CAE), has verified the budgetary and financial impact of legislative proposals.* ***Method:*** *The research is bibliographic and jurisprudential in terms of the theoretical part; and empirical with regard to the analysis of 198 legislative proposals that were processed by the CAE between 2017 and 2025. First, an exposition was made on Article 113 of the ADCT, addressing the disputes surrounding its interpretation and the institutional challenges involved. Next, the data collected is presented, both quantitatively and qualitatively, highlighting the main findings of the empirical analysis.* ***Results:*** *The sample examined of 198 legislative proposals processed by the CAE reveals that 76.09% of the bills were considered not to generate an increase in expenditure or a significant loss of revenue, which would exempt them from compliance with Article 113 of the ADCT. Among the matters identified as having a fiscal impact (49, of which 44 were approved and 5 rejected), explicit reference to Article 113 of the ADCT is infrequent, occurring in only 24 proposals (12.12%). As for the proposals considered to have no impact (149, of which 140 were approved and 9 rejected), the arguments presented by the CAE to waive compliance with Article 113 of the ADCT were inventoried. There was a tendency for the CAE to be more technically rigorous for matters that proceed to approval (77.27% of the approved bills with impact contained quantitative estimates). Other findings are detailed in the body of the article.* ***Conclusions:*** *The research concludes that the application of Article 113 of the ADCT by the CAE is still unsystematic and does not always follow the letter of the constitutional rule, as there are proposals that create expenses or waive revenues that are approved without proper analysis of their budgetary and financial impact. Most of the bills analyzed lack formal financial compensation clauses (only six included them). The research identified that the CAE often depends on information from the Executive Branch to perform the calculations. Most of the bills deal with taxes and public finances, but the Senate's classifications still lack greater systematization.*

Keywords: *Budgetary and financial impact; Federal Senate; Economic Affairs Committee; Due legislative process.*

Resumen: Contexto: *El artículo 113 del ADCT, incluido por la Enmienda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de diciembre de 2016, incorporó la obligación de instruir la propuesta legislativa que cree o modifique un gasto obligatorio o una renuncia a ingresos con la estimación de su impacto presupuestario y financiero. El cumplimiento efectivo de este requisito ha sido objeto de controversia entre los poderes, destacando la decisión del Tribunal Supremo Federal (STF) en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n.º 7.633, que amplió la norma para determinar que la propuesta cuente con medidas de compensación, de conformidad con el artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000).* ***Objetivos:*** *La investigación tuvo dos objetivos principales: comprender el origen, la razón de ser y el alcance del art. 113 del ADCT a la luz de los debates parlamentarios para la aprobación de la EC nº 95/2016, la bibliografía de referencia y la jurisprudencia del STF; y presentar un panorama de cómo el Senado Federal, a través de su Comisión de Asuntos Económicos (CAE), ha verificado el impacto presupuestario y financiero de las propuestas legislativas.* ***Método:*** *La investigación es bibliográfica y jurisprudencial en lo que respecta a la parte teórica, y empírica en lo que se refiere al análisis de 198 propuestas legislativas que tramitaron por la CAE en el período de 2017 a 2024. En primer lugar, se expuso el artículo 113 del ADCT, abordando las disputas en torno a su interpretación y los retos institucionales que conlleva. A continuación, se presentan los datos recopilados, de forma cuantitativa y cualitativa, destacando los principales hallazgos del análisis empírico.* ***Resultados:*** *La muestra examinada de 198 propuestas legislativas tramitadas por la CAE revela que el 76,09 % de los proyectos se consideraron no generadores de un aumento del gasto o de una renuncia a ingresos relevantes, lo que los eximiría del cumplimiento del art. 113 del ADCT. Entre los asuntos identificados con impacto fiscal (49, de los cuales 44 fueron aprobados y 5 rechazados), la mención expresa al art. 113 del ADCT es poco frecuente, ya que solo aparece en 24 propuestas (12,12 %). En cuanto a las propuestas consideradas sin impacto (149, de las cuales 140 fueron aprobadas y 9 rechazadas), se inventariaron los argumentos presentados por la CAE para dispensar el cumplimiento del art. 113 del ADCT. Se observó una tendencia a un mayor rigor técnico de la CAE en los asuntos que se someten a aprobación (el 77,27 % de los proyectos aprobados con impacto contenían estimaciones cuantitativas). Otros hallazgos se detallan en el cuerpo del artículo.* ***Conclusiones:*** *La investigación concluye que la aplicación del art. 113 del ADCT por parte de la CAE sigue siendo asistemática y no siempre sigue la literalidad de la norma constitucional, ya que hay propuestas que crean gastos o renuncian a ingresos aprobadas sin el debido análisis del impacto presupuestario y financiero. La mayoría de los proyectos analizados carecen de cláusulas formales de compensación financiera (solo 6 las incluían). La investigación identificó que la CAE a menudo depende de la información del Poder*

Ejecutivo para realizar los cálculos. La mayoría de los temas tratan sobre impuestos y finanzas públicas, pero las clasificaciones del Senado aún carecen de una mayor sistematización.

Palabras clave: *Impacto presupuestario y financiero; Senado Federal; Comisión de Asuntos Económicos; Debido proceso legislativo.*

Riassunto: Contesto: *L'art. 113 dell'ADCT, inserito dall'Emendamento Costituzionale (EC) n. 95 del 15 dicembre 2016, ha introdotto l'obbligo di allegare alla proposta legislativa che istituisca o modifichi una spesa obbligatoria o una rinuncia a entrate una stima del relativo impatto di bilancio e finanziario. L'effettivo rispetto di tale requisito è stato oggetto di controversie tra i Poteri, in particolare con riferimento alla decisione della Corte Suprema Federale (STF) nell'Azione Diretta di Incostituzionalità (ADI) n. 7633, che ha esteso la norma per stabilire che la proposta contenga misure di compensazione, ai sensi dell'art. 14 della Legge sulla Responsabilità Fiscale (LRF – Legge Complementare n. 101/2000).* ***Obiettivi:*** *La ricerca aveva due obiettivi principali: comprendere l'origine, la ragion d'essere e la portata dell'art. 113 dell'ADCT alla luce dei dibattiti parlamentari per l'approvazione dell'EC n. 95/2016, della letteratura di riferimento e della giurisprudenza della STF; e presentare un quadro di come il Senato Federale, attraverso la sua Commissione per gli Affari Economici (CAE), abbia verificato l'impatto di bilancio e finanziario delle proposte legislative.* ***Metodo:*** *La ricerca è di natura bibliografica e giurisprudenziale per quanto riguarda la parte teorica; ed è di natura empirica per quanto riguarda l'analisi di 198 proposte legislative esaminate e deliberate dalla CAE nel periodo dal 2017 al 2025. In primo luogo, è stata presentata una panoramica sull'art. 113 dell'ADCT, affrontando le controversie relative alla sua interpretazione e le sfide istituzionali coinvolte. Successivamente, vengono presentati la metodologia e i dati raccolti, sia in termini quantitativi che qualitativi, evidenziando i principali risultati dell'analisi empirica.* ***Risultati:*** *Il campione esaminato, composto da 198 proposte legislative esaminate e deliberate dalla CAE tra il 2017 e il 2025, rivela che il 76,09% dei progetti è stato considerato non generatore di un aumento della spesa o di una rinuncia a entrate rilevanti, il che li esenterebbe dal rispetto dell'art. 113 dell'ADCT. Tra le proposte identificate come aventi impatto fiscale (per un totale di 49, di cui 44 approvate e 5 respinte), il riferimento esplicito all'art. 113 dell'ADCT è poco frequente, essendo presente solo in 24 proposte (12,12%). Per quanto riguarda le proposte considerate prive di impatto (149, di cui 140 approvate e 9 respinte), sono state inventariate le motivazioni addotte dalla CAE per esentare dall'osservanza dell'art. 113 dell'ADCT. Si è riscontrata una tendenza a un maggiore rigore tecnico da parte della CAE per le materie che procedono all'approvazione (il 97,27% dei progetti approvati con impatto conteneva stime quantitative). Altri risultati sono descritti in dettaglio nel corpo dell'articolo.* ***Conclusioni:*** *La ricerca conclude che l'applicazione dell'art. 113 dell'ADCT da parte della CAE è ancora poco sistematica e non sempre segue alla lettera la norma costituzionale, poiché vi sono proposte che comportano spese o rinunciano a entrate approvate senza la dovuta analisi dell'impatto di bilancio e finanziario. La maggior parte dei progetti analizzati è priva di clausole formali di compensazione finanziaria (solo 6 ne contenevano). La ricerca ha rilevato che la CAE spesso si affida alle informazioni fornite dal Potere Esecutivo per effettuare i calcoli. La maggior parte degli argomenti riguarda le imposte e le finanze pubbliche, ma le classificazioni del Senato necessitano ancora di una maggiore sistematizzazione.*

Parole chiave: *Impatto di bilancio e finanziario; Senato Federale; Commissione per gli Affari Economici; Corretto processo legislativo.*

Introdução

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) não constava do texto original da Constituição de 1988. Sua inclusão por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (tema da seção 2), passou a obrigar os legisladores a uma espécie de análise de impacto fiscal no âmbito do processo legislativo. A norma dialoga com os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar (LC) nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)[3], que já constrangiam os parlamentares a examinarem a adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas (tema da seção 3). Na prática, a constitucionalização do art. 113 do ADCT criou mais um parâmetro para fins de controle de constitucionalidade das leis, além de diversas disputas em torno do seu efetivo cumprimento pelas Casas Legislativas.

Nesse cenário, emerge o interesse em compreender como o próprio Poder Legislativo vem realizando essa estimativa de impacto financeiro e orçamentário das proposições legislativas e interpretando o art. 113 do ADCT. De forma específica, a questão problema que norteia o trabalho é: Como o Senado Federal tem aplicado o art. 113 do ADCT e verificado o impacto financeiro e orçamentário das proposições legislativas em discussão? O objetivo é, com base em dados da

[3] Dialoga também com o art. 14-A da LRF, incluído pela LC 224/2025, que estabelece requisitos adicionais relacionados à renúncia de receita.

realidade, proporcionar uma visão acerca de como a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal têm realizado a análise da estimativa de impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas, notadamente quanto aos critérios e à sistemática adotados para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário. Para isso, a pesquisa analisou os pareceres emitidos pela CAE – que é a responsável por esse tipo de análise no Senado – proferidos a partir de 2017, ano em que o art. 113 do ADCT, incluído pela EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, passou a ser exigido, até 31 de dezembro de 2025. O recorte temporal abrange o intervalo em que o Congresso passou a ter o dever de conhecer os impactos financeiros de suas decisões para garantir a sustentabilidade do regime fiscal.

Desse problema de pesquisa derivam outras questões importantes, por exemplo: o art. 113 do ADCT vem sendo adequadamente cumprido? Do ponto de vista teórico, há espaço para aperfeiçoamento? Entre outras perguntas que o conhecimento gerado a partir do presente estudo descritivo-exploratório pode fomentar para futuras agendas de pesquisa em continuidade.

A pesquisa é bibliográfica e jurisprudencial quanto à exposição teórica sobre o art. 113 do ADCT, e empírica quanto à análise das 198 proposições legislativas da amostra examinada. A metodologia para coleta dos dados é detalhada na seção 4 e a análise dos achados é objeto da seção 5. Após, a conclusão retoma os principais aspectos do trabalho.

1. A observância do art. 113 do ADCT para as proposições legislativas que criem ou alterem despesa ou renúncia de receita

A EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, alterou o ADCT para instituir o Novo Regime Fiscal. Dentre as alterações, foi incluído o art. 113 ao ADCT, pelo qual "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". Assim, o dispositivo estabeleceu um novo requisito relacionado à produção legislativa, cuja inobservância naturalmente implica inconstitucionalidade. Os destinatários do dispositivo constitucional são os parlamentares.

A EC nº 95/2016 foi editada em um contexto marcado por forte instabilidade institucional, recessão econômica e deterioração fiscal. O Brasil havia mantido superávits primários de 1998 a 2013, mas registrou seu primeiro déficit primário em 2014, agravado pelo uso das chamadas "pedaladas fiscais", caracterizadas pelo pagamento de despesas da União com recursos de bancos públicos, o que contribuiu para o processo de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff (Carcará, 2024, p. 11-12).

O art. 113 do ADCT foi inserido durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016, de iniciativa do então presidente da República Michel Temer, por emenda apresentada pelo deputado Darcísio Perondi (MDB-RS), relator da PEC na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Como justificativa, o relator consignou, entre outras, as seguintes:

> (...) 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 Pensando nisso, acrescentamos dispositivos que aplicam ao processo legislativo as vedações de que falamos (§ 4º do art. 104), com vistas a promover uma apreciação rigorosa de todas as proposições. De nada adianta estabelecer tetos financeiros se não se combate a origem do aumento da despesa primária, que é a edição

> de legislação que cria despesa obrigatória. Observe-se que, atualmente, mais de 4/5 das despesas primárias são obrigatórias, ou seja, decorrem de legislação preexistente. (Brasil, 2016, p. 49-50).

O objetivo da norma é permitir "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" (Brasil, 2016, p. 50), a partir da premissa de que a criação de novas despesas obrigatórias em descumprimento dos limites minaria o alicerce do sistema, além resultar em judicialização.[4] Dessa forma, depreende-se dos documentos legislativos que o art. 113 do ADCT foi incluído para qualificar o debate parlamentar, permitindo a informação dos parlamentares acerca do impacto de suas proposições em análise em contexto de preocupação com o controle do endividamento e dos gastos públicos. Em sua literalidade, o dispositivo não menciona a necessidade de medidas de compensação, limitando-se à estimativa das renúncias.

Também é digno de observação que o art. 113 do ADCT não define com precisão o grau de detalhamento exigido da estimativa, nem estabelece parâmetros objetivos para avaliar suficiência ou adequação. A rigor, tal como prevista, a estimativa de impacto orçamentário e financeiro "(...) nada mais é do que a demonstração do quanto custam as despesas obrigatórias e as renúncias de receita que se estão a propor" (Correia Neto, 2023, p. 2398). Trata-se da apresentação de cifras e dos cálculos que embasam o impacto previsto, podendo ser apresentada até que se ultime a deliberação no âmbito das comissões ou do Plenário da Casa legislativa (Correia Neto, 2019, p. 21).

A obrigação desse documento não é necessariamente uma novidade. Por exemplo, a Súmula nº 1/08 da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados já previa que a ausência de impacto orçamentário ou compensação implica arquivamento por inconstitucionalidade ou inadequação financeira.[5]A disposição constitucional também traz outras "locuções", como "proposição legislativa", "despesa obrigatória" e "renúncia de receita". Considerado o objetivo do trabalho, ligado à estimativa de impacto, não se pretende, aqui, esgotar o tema acerca de cada uma das "expressões jurídicas" mencionadas. Pontua-se, apenas, que a temática é fértil e tem interesse acadêmico.

A inserção do art. 113 no ADCT não é imune a críticas doutrinárias. Para Pinto (2020, p. 247), a norma seria inócua, pois a simples elevação da estatura normativa do dever de estimativa não assegura seu cumprimento efetivo – e a realidade pós-EC nº 95/2016 confirmaria essa ilusão, dado o volume de gastos tributários que persiste acima de 4% do PIB. Em sentido contrário, Mesquita (2025, p. 1054-1055) destaca que, antes da constitucionalização, o debate sobre benefícios fiscais limitava-se a problemas de eficácia; com o art. 113 do ADCT, passou-se a discutir a própria validade constitucional das leis que concedem tais benefícios – o que ampliou o alcance do controle pelo STF sobre os incentivos fiscais, como ficará claro adiante.

Quanto aos temas que circunscrevem a disposição constitucional, por exemplo, Leite (2024, p. 595-596) entende que a "despesa obrigatória" presente no art. 113 do ADCT é aquela

[4] Para Correia Neto (2025): "O sentido da prescrição é incorporar à tramitação legislativa a análise custo-benefício, que muitas vezes é relegada a segundo plano no debate político, especialmente em matéria de benefícios fiscais. Ou seja, antes de aprovar medidas dessa natureza, é preciso saber o quanto custam" (Correia Neto, 2025, p. 304). Embora a estimativa a rigor não tenha o formato de uma análise custo-benefício, a metáfora faz sentido.

[5] Eis o teor do enunciado: "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, 2008).

"despesa obrigatória de caráter continuado – DOCC" que trata o art. 17 da LRF. Já Carvalho Junior e Bijos (2017, p. 4) entendem que o art. 113 do ADCT abrange qualquer despesa obrigatória, e não apenas as obrigatórias de caráter continuado, previstas no art. 17 da LRF. Já para Gomes (2015, p. 368), apesar de não constar do art. 113 do ADCT, "despesa obrigatória" é a que consta da Constituição Federal, enquanto as despesas "quase-obrigatórias" estariam previstas em lei, sendo essa a lei a única fonte de sua obrigatoriedade.

"Renúncia de receita" ou "gasto tributário", para Torres (2013, p. 195), equivaleria aos mecanismos financeiros que produzem os mesmos resultados econômicos da despesa pública. Correia Neto (2013, p. 131-132) trata das expressões que envolvem o tema, indicando que, nas situações de "renúncia de receita", não há, efetivamente, despesa alguma. Correia Neto (2013, p. 133) entende que tratar as desonerações tributárias como um equivalente conceitual de gastos diretos, é reconhecer implicitamente que não se trata, efetivamente, de gastos.

Já conceituação de "proposição legislativa" já parece envolver menor controvérsia. Trata-se da "denominação genérica de toda matéria submetida à apreciação da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional" (2018, p. 52). No mesmo sentido é a posição de Pires, Rodrigues e Lima (2025, p. 528): "proposição legislativa é toda e qualquer matéria em tramitação no Poder Legislativo e sujeita à deliberação pelo mesmo".

Tais colocações sobre o que é "despesa obrigatória", "renúncia de receita" e "proposição legislativa" iluminam o significado dogmático do art. 113 do ADCT. Mas isso não foi o bastante para estabilizar as expectativas a respeito do seu cumprimento.

A inclusão do art. 113 do ADCT naturalmente implicou o ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) suscitando a violação dessa norma e logo vieram decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) com balizas relevantes para a interpretação desse dispositivo. Em um primeiro momento, chegou-se a interpretar que a exigência do art. 113 do ADCT abarcava somente a União (por exemplo, no RE 1.158.273, AgR, rel. min. Celso de Mello, segunda turma, julgado em sessão virtual de 29.11.2019 a 5.12.2019). O entendimento de que o art. 113 do ADCT se destinava apenas à União, por sinal, possuía amparo em posicionamentos doutrinários sobre o tema. Como exemplos, pode-se citar as compreensões, à época do julgamento, de Correia Neto (2018, p. 2.382) e de Abraham (2018, p. 273)[6].

No entanto, depois, o Plenário acabou decidindo pela aplicação da regra em todos os níveis da federação, conforme a ADI 5.816 (rel. min. Alexandre de Moraes, julgada em 5.11.2019), cujo objeto era uma lei do Estado de Rondônia que isentava templos religiosos e igrejas do pagamento de ICMS sobre serviços públicos (água, luz, telefone, gás). Tal caso foi objeto de comentário de Oliveira (2025, p. 762), para quem "o art. 113 do ADCT é ridículo diante do constante da Lei de Responsabilidade Fiscal", entendendo que não há sentido em constitucionalizar o que já está previsto em lei, especialmente no art. 14 da LRF, de modo que a ADI 5.816 poderia ter sido apreciada pelo Tribunal de Justiça, sem assoberbar o Supremo (2025, p. 762-763).

A compreensão sobre o alcance do art. 113 do ADCT foi reiterada em outros julgados, por exemplo: RE 1.343.429 e ADIs 5882, 6074, 6152, 7145, 7374 e 6303. Nessa última ação, chama

[6] Abraham (2018, p. 273), à época, entabulou que o Teto de Gastos seria aplicável a todos os Poderes da União, exclusivamente. De maneira semelhante, Correia Neto (2018, p. 2.382) defendeu que "diversamente da LRF, o Novo Regime Fiscal tem como destinatário apenas o Governo Federal, não alcançando os demais entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios)". Tais entendimentos não constam das versões atualizadas de suas respectivas obras (Abraham, 2026; e Correia Neto, 2023).

a atenção que se consignou no acórdão que o art. 113 do ADCT representaria a *constitucionalização do art. 14 da LRF*, a despeito das claras diferenças entre as duas normas.[7]

O caso paradigmático envolvendo o art. 113 do ADCT foi o referendo à medida cautelar concedida na ADI 7633, em que se discutia a desoneração da folha de pagamento. Na oportunidade, o STF, por maioria, vencido o ministro Luiz Fux, referendou a decisão que concedeu em parte a medida cautelar postulada, nos termos do voto do relator, ministro Zanin:

> apenas para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, enquanto não sobrevier demonstração do cumprimento do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a oportunidade do necessário diálogo institucional, ou até o ulterior e definitivo julgamento do mérito da presente ação pelo Supremo Tribunal Federal, conforme o caso, com determinação de efeitos prospectivos (ex nunc), na forma do art. 11 da Lei nº 9.868/1999. (Brasil, 2024, p. 3).

A posição vencedora considerou, dentre outros, que o art. 113 do ADCT dá concretude ao *princípio da sustentabilidade orçamentária*:

> (...) Com efeito, o regramento trazido pelo novo regime fiscal, materializado constitucionalmente pelo art. 113 do ADCT, como exposto acima, obriga o legislador a compatibilizar a realidade econômica com as necessidades sociais, dando concretude ao princípio da sustentabilidade orçamentária. É o parâmetro que o próprio legislador se autoimpôs e que passa a integrar o devido processo legislativo. (Brasil, 2024, p. 18).

Com isso, o STF fixou que o art. 113 do ADCT traria para o legislador uma obrigação de *controle do crescimento das despesas* e que esse *imperativo* faria parte do que o ministro relator Cristiano Zanin chamou de *devido processo legislativo*, no quadro de *necessidade de equilíbrio fiscal das contas públicas*. Na prática, essa interpretação implica na exigência de que as proposições legislativas sejam acompanhadas não só da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, mas também da indicação da origem dos recursos para o seu custeio ou de medidas de compensação para fazer face às despesas ou renúncias de receita, nos moldes do que determina o art. 14 da LRF, sob pena de serem consideradas inconstitucionais.

Deve-se destacar o fato de que, por ocasião do julgamento da ADI 7374 – que tinha por objeto a Lei do Estado de Sergipe nº 8.895/2021, que reduzia o ICMS (de 25% para 13%) sobre cervejas com suco de laranja –, o STF entrou no mérito da estimativa de impacto que instruiu a proposição legislativa no caso concreto, tendo entendido que o documento apresentado não atendia ao exigido pelo art. 113 do ADCT. Confira-se o seguinte trecho:

[7] Ocorre que, em primeiro lugar, a regra da LRF alcança tão somente a renúncia de receita de natureza tributária, ao estabelecer textualmente seu alcance à "concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita", ao passo que o artigo do ADCT não tem essa restrição. Em segundo lugar, o art. 14 da LRF especifica o período que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deve contemplar: o exercício em que deva iniciar sua vigência e os dois exercícios subsequentes. Por seu turno, o art. 113 do ADCT não prevê qualquer limitação de alcance, de forma que a estimativa pode abranger período menor ou maior. Em terceiro lugar, o art. 14 da LRF determina o atendimento ao disposto na LDO, enquanto o dispositivo constitucional, não menciona a LDO. Em quarto lugar, pelo art. 14 da LRF, o proponente precisa demonstrar que a renúncia de receita foi considerada na estimativa de receita da LOA e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio dessa lei, ou, alternativamente, estabelecer medidas de compensação por meio "do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição". Como já indicado, o art. 113 do ADCT não prevê qualquer medida de compensação. Assim, resta evidenciado que a constitucionalização não foi de todo o art. 14 da LRF (Correia Neto, 2025; Dognini; Assunção, 2025).

> Destaca-se que na Nota Técnica da Secretaria Estadual de Fazenda - SEFAZ n. 9/2021, mencionada na justificativa antes transcrita, afirma-se de modo genérico a ausência de renúncia de receita apenas quanto à produção de laranja e não de cervejas.
>
> O alegado estudo técnico realizado pela Secretaria de Fazenda Estadual referiu-se apenas à produção de laranja no Estado. Não se comprova, nas justificativas apresentadas, exame dos impactos da perda de arrecadação decorrente da redução de alíquota de ICMS incidentes em cervejas que contenham suco concentrado e/ou integral de laranja, para atendimento dos pressupostos estabelecidos no art. 113 do ADCT.
>
> Em situações análogas, este Supremo Tribunal Federal assentou que a concessão de benefício fiscal deve ser precedida de estudos de impacto financeiro e orçamentário e da previsão de medidas compensatórias, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma, com fundamento no art. 113 do ADCT: (...). (Brasil, 2023c, p. 19-20).

O mesmo juízo foi feito no âmbito da ADI 7728 MC-Ref:

> (...) Ao "instituir isenção de IPVA para automóveis elétricos, híbridos, híbridos plug-in e a hidrogênio", a justificativa da proposição original limitou-se a somar os valores dos impostos que deixaram de ser recolhidos pelos proprietários já existentes de tais veículos, projetando-os num lapso porvindouro de cinco anos, sem quaisquer considerações sobre a atualização da base de cálculo do tributo, os impactos inflacionários e o potencial incremento no consumo do objeto beneficiado. Não realizou uma estimativa da renúncia nas peças orçamentárias do ordenamento estadual, nem concebeu quaisquer mecanismos de compensação para a sustentabilidade financeira do ente. (Brasil, 2025, p. 11).

Como se vê, o STF vem aplicando o art. 113 do ADCT para suspender e declarar a inconstitucionalidade de leis, interpretando que o comando constitucional inclui a previsão de medidas compensatórias, e ainda vem entendendo que a estimativa de impacto que instrui a proposição é suscetível de escrutínio judicial. Nos dois últimos fragmentos citados, até a metodologia empregada para estimar o impacto orçamentário e financeiro no caso concreto foi questionada pelo STF e reputada inadequada.

Nada obstante os entendimentos do STF quanto ao art. 113 do ADCT, continuam existindo dúvidas sobre como deve ser o cumprimento dessa disposição constitucional, sobretudo diante das limitações institucionais por parte do Poder Legislativo, já que o Poder Executivo é o principal detentor das informações técnicas. Nesse sentido, há disputas, por exemplo, em torno de: quando e como deve ser apresentada a estimativa de impacto na tramitação das leis; se é preciso que a estimativa acompanhe o projeto desde a propositura ou se pode ser apresentada posteriormente durante a tramitação e, nesse caso, até quando; se é válida uma estimativa sem a memória de cálculo (Correia Neto, 2025, p. 309); qual é a metodologia a ser empregada (se há um procedimento uniforme); o que deve ser feito em caso de disparidade significativa nos valores envolvidos em diferentes estimativas durante a tramitação, etc.

Entre os desafios institucionais, o principal problema em torno do cumprimento do art. 113 do ADCT é a *assimetria informacional*, dado que em grande medida os parlamentares dependem de informações que é o Poder Executivo quem detém (Rodrigues, 2018, p. 40). Embora o parlamentar tenha iniciativa em matéria tributária, o Poder Legislativo não conta com os subsídios técnicos para o cálculo da estimativa (por exemplo, acesso a determinados sistemas e bancos de dados) e "acaba por enfrentar dificuldades para propor medidas de desoneração fiscal, (...) em decorrência de uma assimetria informacional em relação ao Executivo, e não por um limite constitucional" (Moreira, 2021, p. 317-318). Para contornar o problema, existe a sugestão de criar uma nova unidade permanente (uma subcomissão dentro da CAE) com a competência para apurar

a estimativa de impacto orçamentário e financeiro das proposições de que trata o art. 113 do ADCT (Dognini; Assunção, 2025, p. 283).

Vistos os principais aspectos teórico-normativos e jurisprudenciais em torno do art. 113 do ADCT, passa-se ao panorama sobre a atuação do Poder Legislativo no exame da adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas, com ênfase no Senado Federal.

2. A análise da adequação orçamentária e financeira pelo Poder Legislativo

A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal é composta por 27 senadores titulares e 27 suplentes. As reuniões ocorrem às terças-feiras, 10h. Conforme o art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Sendo Federal (RISF – Resolução nº 93, de 1970), a CAE é a responsável pela *análise dos aspectos econômicos e financeiros* de qualquer matéria que lhe seja submetida.

A referida dicção regimental é diferente da prevista para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados, cuja competência está prevista no art. 32, inciso X, alínea *h*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD – Resolução nº 17, de 1989), que atribui à CFT a competência para opinar sobre os 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.* Assim, a rigor, o exame de compatibilidade ou a adequação orçamentária e financeira só está previsto no RICD, não no RISF. De acordo com Santa Helena (2009):

> Desde já é preciso registrar que tal exame, no universo regimental legislativo federal, só está previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não havendo previsão no Regimento Interno do Senado Federal. As tentativas de sua implantação no Senado Federal mostraram-se até o presente infrutíferas como demonstra o Projeto de Resolução do Senado nº 16/1998, arquivado em 29/1/1999, que "Altera o artigo II, do Regimento Interno, introduzindo o exame de adequação financeira e orçamentária no Senado Federal". No Regimento Interno do Congresso Nacional a matéria é regulada pela Resolução nº 1/2002-CN. (Santa Helena, 2009, p. 123-124).

De acordo com o autor, a resistência apresentada pelo Senado Federal está relacionada ao caráter de *legislador negativo* do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, cujo parecer emitido pela CFT possui caráter terminativo, ou seja, sendo o parecer emitido pela CFT pela incompatibilidade ou inadequação, a proposição será arquivada, salvo recurso ao Plenário. Os dados estatísticos oriundos da Câmara dos Deputados nesse sentido são expressivos. Conforme o *Anuário Estatístico do Processo Legislativo de 2005*, das 438 proposições apreciadas pela CFT, 218 (49,8%) foram rejeitadas com parecer terminativo (arquivadas) pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira. Em comparação, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) das 1487 proposições apreciadas, somente 41 (2,8%) foram declaradas inconstitucionais no mesmo período (Santa Helena, 2009, p. 124).[8]

Em 29 de maio de 1996, a CFT aprovou uma norma interna que estabelece os procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira. Tal norma esclarece que o referido exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira

[8] Do ponto de vista histórico, o autor remete ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1915, para lembrar que já naquele ano o RICD continha, como competência da Comissão de Finanças, o exame de todas as proposições que criassem despesa ou reduzissem receitas públicas. A previsão foi mantida nos regimentos internos, passando pelo Estado Novo (Resolução n. 10, de 1947, que aprovou o RICD) até os dias de hoje, consoante norma regimental atual.

será feito por meio da análise da conformidade de proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas, entendendo-se como *compatível* a proposição que não conflite com as mencionadas normas orçamentárias e *adequada* a que se se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelas mesmas normas orçamentárias.

Quanto à possibilidade de saneamento, Santa Helena (2009) afirma:

> A incompatibilidade ou inadequação orçamentária ou financeira pode eventualmente ser saneada por meio de emenda, quando passível de tal medida. Se a emenda saneadora for aprovada pela CFT e incorporada em substitutivo, a matéria prosseguirá em seu curso normal. Mas, se for apresentada em Plenário, terá prioridade na votação, nos termos do art. 145, § 1º, do RICD quando, em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição somente quanto à sua adequação financeira e orçamentária. (Santa Helena, 2009, p. 129).

Tem-se, portanto, que a incumbência de análise de adequação financeira e orçamentária não cabe apenas à CFT, no caso da Câmara dos Deputados.

Em que pese Santa Helena (2009, p. 123-124) assevere que o Senado Federal não aprecia as proposições quanto à compatibilidade financeira e orçamentária, não é o que se verifica hodiernamente. Na página do institucional da Casa https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503075, na Biblioteca Digital, pelas notas técnicas, é possível encontrar as notas técnicas produzidas pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) do Senado Federal quanto à adequação orçamentária e financeira.[9] Além dessas, também é possível encontrar notas técnicas quanto ao impacto orçamentário e financeiro.

Como exemplo, cita-se a Nota técnica de impacto orçamentário e financeiro 13/2025: sobre o Projeto de Lei (PL) nº 1.087, de 2025 – que altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas –, na qual apresenta a estimativa de impacto orçamentário e financeiro do referido PL, contendo inclusive tópico específico acerca da adequação orçamentária e financeira da proposição, examinando o art. 113 do ADCT, a LRF, o PPA, a LDO, e a LOA. Portanto, não há como se falar, hodiernamente, que o Senado Federal não faça um exame de adequação financeira e orçamentária das disposições legislativas.

[9] Como exemplos, citam-se: (i) a Nota técnica de adequação orçamentária e financeira nº 19/2025, que dá subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.304, de 11 de julho de 2025, que "Altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e a Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021"; (ii) a Nota técnica de adequação orçamentária e financeira nº 45/2024, que traz subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.247, de 31 de julho de 2024, que "Autoriza o Poder Executivo federal a conceder subvenção econômica, sob a forma de desconto para liquidação ou renegociação de parcelas de operações de crédito rural de custeio, de investimento e de industrialização contratadas por mutuários que tiveram perdas materiais decorrentes dos eventos climáticos extremos ocorridos nos meses de abril e maio de 2024, nos termos do Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, em Municípios do Estado do Rio Grande do Sul que tiveram estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecido pelo Poder Executivo federal, e altera a Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, que institui o Programa Emergencial de Acesso a Crédito; (iii) a Nota técnica de adequação orçamentária e financeira nº 37/2024, que dá subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1239, de 08 de julho de 2024, que "Altera a Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, para dispor sobre o prazo de recontratação de pessoal por tempo determinado para atender aos casos de prevenção, controle e combate de incêndios florestais", etc.

A ausência de previsão regimental no RISF quanto à compatibilidade financeira e orçamentária, contudo, não passou despercebida. Em 2022, o Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) apresentou o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 51, propondo a alteração do RISF para incluir expressamente o procedimento de análise de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições que impliquem criação ou aumento de despesa obrigatória ou renúncia de receita. O projeto, contudo, ainda se encontra em tramitação sem relator ativo, o mandato do autor tendo sido encerrado.

Nada obstante, a realização da análise de compatibilidade orçamentária e financeira, tal como vem ocorrendo, não está imune a críticas. Conforme Silva e Baghdassarian (2023):

> mais de duas décadas após a promulgação da LRF, há indícios de que muitos projetos vêm se transformando em leis sem o devido cuidado com a adequação orçamentária e financeira, em aparente descumprimento da legislação, comprometendo o equilíbrio fiscal e ameaçando outras políticas públicas relevantes, como saúde, educação e segurança. (Silva; Baghdassarian, 2023, p. 7).

Após coleta e análise de dados, os autores identificaram, com base na amostra selecionada, que muitos dos projetos aprovados não possuíam uma avaliação quantitativa adequada do impacto presente e futuro, o que seria ainda menos adequado nos casos que vão direto a Plenário, "cujo relatório geralmente prescinde de suporte técnico, em razão da complexidade e premência do processo de votação" (Silva; Baghdassarian, 2023, p. 25).

Silva e Baghdassarian (2023, p. 26-27) oferecem uma série de sugestões voltadas para o aperfeiçoamento do processo de adequação orçamentária-financeira. As propostas concentram-se no fortalecimento da análise técnica da adequação orçamentária e financeira ao longo do processo legislativo. Os autores recomendam incentivar a apresentação de proposições com informações completas e estudos de impacto, condicionando sua tramitação ou inclusão em pauta à posterior complementação técnica quando esses elementos faltarem.[10] Defendem, ainda, a participação técnica formal e contínua, desde a fase inicial até o relatório final, inclusive em situações de urgência, com ampla publicização das notas técnicas produzidas. As sugestões também abrangem o monitoramento de instrumentos acessórios (como emendas e destaques) durante a tramitação, o uso do veto presidencial como mecanismo de proteção fiscal, com análise técnica específica na sua apreciação, e a atuação preventiva de órgãos de controle, como o TCU, durante a formulação das políticas públicas. Por fim, propõem a uniformização de análises técnicas no Senado Federal e o debate sobre a tipificação de sanções para o descumprimento das regras de adequação orçamentária e financeira.

Como se vê, o panorama teórico aponta para a existência de dificuldades e espaços para aperfeiçoamento na prática da análise da adequação orçamentária e financeira pelo Poder Legislativo. Para se ter uma dimensão mais empírica dessa realidade, passa-se à apresentação da pesquisa empírica realizada com vistas a entender como o Senado Federal tem aplicado o art. 113 do ADCT.

[10] Essa sugestão, especificamente, evidencia um dos problemas da análise do impacto financeiro e orçamentário das proposições legislativas: a *assimetria informacional*, na medida em que o exame depende de informações que o Poder Executivo detém (Rodrigues, 2018, p. 40).

3. Metodologia

Para a realização da pesquisa empírica, acionou-se o Senado Federal, via Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei 12.527/2011), para obter as proposições legislativas que passaram pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, cujas tramitações já foram finalizadas, e que foram aprovados ou rejeitados, no período de 2017 a 2025. O recurso inicial à LAI foi necessário, pois a página institucional da CAE (https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/38/) não permitia a busca das matérias deliberadas.[11] Em resposta, Senado Federal encaminhou documento com as seguintes informações: 1) data de apresentação da matéria; 2) número da matéria; 3) autor; 4) ementa; 5) decisão (se aprovada por comissão ou pelo plenário); 6) data da decisão; 7) destino (à Câmara dos Deputados, à sanção, ao arquivo etc.); e 8) classificação atribuída pelo próprio Senado.

Em complementação, procedeu-se à inclusão das seguintes informações, coletadas manualmente: 9) a proposição prevê aumento de despesa ou renúncia de receita?; 10) Houve análise de impacto orçamentário e financeiro?; 11) Houve análise de projeção de impacto?; 12) Qual o impacto estimado?; 13) Link do parecer com análise de impacto; 14) Há menção ao art. 113 do ADCT no documento de análise?; 15) Há pedido de informações externas, considerado o art. 113 do ADCT?; 16) As informações foram prestadas? 17) Link dessas informações; e 18) Foi prevista medida de compensação?

Especificamente em relação aos casos rejeitados, foram incluídas: 19) A rejeição teve o art. 113 como justificativa? e 20) Qual foi o motivo da rejeição (apenas se ligado ao art. 113 ou LRF)?

4. Análise dos Resultados

4.1. Apresentação quantitativa dos dados coletados

Em relação às proposições aprovadas pela CAE, elaborou-se o quadro 1 abaixo, o qual abarca o total de proposições aprovadas no período de 2017 a 2025; o ano com mais proposições aprovadas; a quantidade de proposições que preveem aumento de despesa ou renúncia de receita, que não preveem; proposições com menção ao art. 113 do ADCT; proposições com previsão de aumento ou renúncia e menção ao art. 113, e sem menção à disposição constitucional; e proposições com análise de projeção de impacto financeiro e orçamentário.

Quadro 1 – Proposições aprovadas pela CAE (2017-2025)

Total de projetos aprovados no período	**184**
Ano com mais projetos aprovados	2025 (48 casos)
Proposições com previsão de aumento de despesa/renúncia de receita	44
Proposições sem previsão de aumento de despesa/renúncia de receita	140
Percentual com previsão de aumento/renúncia	23,91%
Percentual sem previsão de aumento/renúncia	76,09%
Proposições com menção ao art. 113 do ADCT	22
Com previsão de aumento/renúncia E menção ao art. 113	14
Com previsão de aumento/renúncia SEM menção ao art. 113	30
Casos com análise de projeção de impacto	34

[11] Os filtros disponíveis são apenas os seguintes: Matérias por assunto; Matérias em fase de recebimento de emendas; Matérias aguardando designação de relator; Matérias com o relator; Matérias prontas para deliberação; Consulta pública das matérias (e-Cidadania); Avaliação de Políticas Públicas (art. 96-B, RISF); Requerimentos da Comissão.

Fonte: Elaboração própria.

A distribuição das proposições aprovadas foi a seguinte:

Quadro 2 – Distribuição das proposições aprovadas na CAE por ano (2017-2024)

Ano	Quantidade
2017	14
2018	11
2019	15
2020	3
2021	11
2022	14
2023	21
2024	47
2025	48

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao tipo de decisão da CAE, a distribuição foi a seguinte:

Quadro 3 – Distribuição das proposições aprovadas na CAE por tipo de decisão (2017-2025)

Tipo de decisão	Quantidade
Aprovada pelo Plenário	92
Aprovada por Comissão em decisão terminativa	72
Aprovado Parecer na Comissão	18
Apreciada em Decisão Terminativa pelas Comissões	2

Fonte: Elaboração própria.

Quanto aos temas, a distribuição das proposições foi a seguinte:

Quadro 4 – Distribuição das proposições aprovadas na CAE por tema (2017-2025)

Classificação por temas	Quantidade
Tributos	23
Finanças Públicas	11
Indústria, Comércio e Serviços	7
Direitos Humanos e Minorias	6
Não informado	5
Educação	5
Imposto de Renda (IR)	5
Fiscalização e Controle da Atividade Econômica	4
Agropecuária e Abastecimento	4
Desoneração Fiscal; Imposto de Renda (IR)	4
Obrigações e Contratos	4
Assistência Social	3
Meio Ambiente	3
Saúde	3
Licitação e Contratos	3
Minas e Energia	3
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2
Linha de Crédito	2
Tributos; Desoneração Fiscal; Agropecuária e Abastecimento; Contribuição Social	2

Mulheres	2
Linha de Crédito; Agropecuária e Abastecimento	2
Ciência, Tecnologia e Informática	2
Organização Administrativa	2
Desenvolvimento Regional	2
Desenvolvimento Urbano	2
Regulamentação Profissional	2
Contribuição Social	2
Sistema Financeiro Nacional	2
Execução Financeira e Orçamentária	2
Desenvolvimento Sustentável	2
Serviços	2
Educação Básica	2
Trabalho e Emprego	2
Desoneração Fiscal; Imposto de Renda (IR); Contribuição Social	2
Segurança Pública	1
Direito Marítimo, Aeronáutico e Espacial	1
Servidores Públicos	1
Política Fundiária e Reforma Agrária	1
Poder Judiciário	1
Cultura	1
Serviços Públicos	1
Serviços Públicos; Economia e Desenvolvimento; Desenvolvimento Regional	1
Tributos; Fiscalização e Controle da Atividade Econômica; Cultura	1
Linha de Crédito; Habitação	1
Servidores Públicos; Poder Legislativo	1
Finanças Públicas; Educação	1
Fundos Públicos; Idosos	1
Tributos; Administração Tributária	1
Sistema Financeiro Nacional; Agropecuária e Abastecimento	1
Obrigações e Contratos; Direito Empresarial e Econômico	1
Dívida Pública	1
Concessão e Permissão de Serviços Públicos; Direito de Trânsito	1
Desporto e Lazer; Crianças e Adolescentes	1
Licitação e Contratos; Fundos Públicos; Resíduos Sólidos; Desenvolvimento Sustentável	1
Tributos; Transporte Hidroviário	1
Terceiro Setor, Parcerias Público-Privadas e Desestatização; Proteção Social	1
Direito do Consumidor	1
Finanças Públicas; Saúde Pública	1
Fundos Públicos; Política Social	1
Serviços Públicos; Saneamento Básico; Assistência Social	1
Execução Financeira e Orçamentária; Saúde Pública	1
Serviços Públicos; Poder Legislativo	1
Assistência Social; Pessoas com Deficiência	1
Fundos Públicos; Micro e Pequenas Empresas; Assistência Social; Meio Ambiente	1
Sistema Financeiro Nacional; Direito Empresarial e Econômico	1
Regulamentação Profissional	1
Fundos Públicos	1
Fundos Públicos; Execução Financeira e Orçamentária; Educação	1

Mudanças Climáticas	1
Sistema Financeiro Nacional; Tributos; Fiscalização e Controle da Atividade Econômica	1
Indústria; Desoneração Fiscal; Ciência, Tecnologia e Informática	1
Fundos Públicos; Agropecuária e Abastecimento	1
Economia e Desenvolvimento; Sistema Financeiro Nacional; Fundos Públicos; Linha de Crédito	1
Calamidade Pública e Emergência Social	1
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	1
Direito Notarial e Registral	1
Operação Financeira	1
Rádio e TV	1
Regimes Próprios de Previdência Social	1
Relações Internacionais	1
Saúde Pública	1
Idosos	1
Mobilidade Urbana	1
Saneamento Básico	1
Crianças e Adolescentes	1
Cooperativas	1
Pessoas com Deficiência	1
Administração Tributária	1
Mineração	1

Fonte: elaboração própria.

Acerca da previsão de aumento de despesa ou renúncia fiscal, consideradas as classificações temáticas, as quantidades de proposições aprovadas foram as seguintes:

Quadro 5 – Distribuição das proposições aprovadas na CAE com impacto fiscal por tema (2017-2025)

Classificação	Não	Sim
Tributos	15	8
Finanças Públicas	8	3
Imposto de Renda (IR)	2	3
Direitos Humanos e Minorias	4	2
Desoneração Fiscal; Imposto de Renda (IR)	2	2
Saúde	1	2
Contribuição Social	0	2
Trabalho e Emprego	0	2
Tributos; Desoneração Fiscal; Agropecuária e Abastecimento; Contribuição Social	0	2
Educação	4	1
Assistência Social	2	1
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1	1
Desenvolvimento Urbano	1	1
Desoneração Fiscal; Imposto de Renda (IR); Contribuição Social	1	1
Educação Básica	1	1
Execução Financeira e Orçamentária	1	1
Organização Administrativa	1	1
Assistência Social; Pessoas com Deficiência	0	1
Crianças e Adolescentes	0	1
Dívida Pública	0	1

Economia e Desenvolvimento; Sistema Financeiro Nacional; Fundos Públicos; Linha de Crédito	0	1
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	0	1
Rádio e TV	0	1
Servidores Públicos; Poder Legislativo	0	1
Serviços Públicos; Poder Legislativo	0	1
Sistema Financeiro Nacional; Direito Empresarial e Econômico	0	1
Tributos; Transporte Hidroviário	0	1
Indústria, Comércio e Serviços	7	0
Não informado	5	0
Agropecuária e Abastecimento	4	0
Fiscalização e Controle da Atividade Econômica	4	0
Obrigações e Contratos	4	0
Licitação e Contratos	3	0
Meio Ambiente	3	0
Minas e Energia	3	0
Ciência, Tecnologia e Informática	2	0
Desenvolvimento Regional	2	0
Desenvolvimento Sustentável	2	0
Linha de Crédito	2	0
Linha de Crédito; Agropecuária e Abastecimento	2	0
Mulheres	2	0
Regulamentação Profissional	2	0
Serviços	2	0
Sistema Financeiro Nacional	2	0
Direito Notarial e Registral	1	0
Regulamentação Profissional	1	0
Administração Tributária	1	0
Calamidade Pública e Emergência Social	1	0
Concessão e Permissão de Serviços Públicos; Direito de Trânsito	1	0
Cooperativas	1	0
Cultura	1	0
Desporto e Lazer; Crianças e Adolescentes	1	0
Direito Marítimo, Aeronáutico e Espacial	1	0
Direito do Consumidor	1	0
Execução Financeira e Orçamentária; Saúde Pública	1	0
Finanças Públicas; Educação	1	0
Finanças Públicas; Saúde Pública	1	0
Fundos Públicos	1	0
Fundos Públicos; Agropecuária e Abastecimento	1	0
Fundos Públicos; Execução Financeira e Orçamentária; Educação	1	0
Fundos Públicos; Idosos	1	0
Fundos Públicos; Micro e Pequenas Empresas; Assistência Social; Meio Ambiente	1	0
Fundos Públicos; Política Social	1	0
Idosos	1	0
Indústria; Desoneração Fiscal; Ciência, Tecnologia e Informática	1	0
Licitação e Contratos; Fundos Públicos; Resíduos Sólidos; Desenvolvimento Sustentável	1	0
Linha de Crédito; Habitação	1	0
Mineração	1	0

Mobilidade Urbana	1	0
Mudanças Climáticas	1	0
Obrigações e Contratos; Direito Empresarial e Econômico	1	0
Operação Financeira	1	0
Pessoas com Deficiência	1	0
Poder Judiciário	1	0
Política Fundiária e Reforma Agrária	1	0
Regimes Próprios de Previdência Social	1	0
Relações Internacionais	1	0
Saneamento Básico	1	0
Saúde Pública	1	0
Segurança Pública	1	0
Servidores Públicos	1	0
Serviços Públicos	1	0
Serviços Públicos; Economia e Desenvolvimento; Desenvolvimento Regional	1	0
Serviços Públicos; Saneamento Básico; Assistência Social	1	0
Sistema Financeiro Nacional; Agropecuária e Abastecimento	1	0
Sistema Financeiro Nacional; Tributos; Fiscalização e Controle da Atividade Econômica	1	0
Terceiro Setor, Parcerias Público-Privadas e Desestatização; Proteção Social	1	0
Tributos; Administração Tributária	1	0
Tributos; Fiscalização e Controle da Atividade Econômica; Cultura	1	0

Fonte: elaboração própria.

Em relação às proposições rejeitadas, o resumo é o seguinte:

Quadro 6 – Proposições rejeitadas pela CAE (2017-2025)

Indicador	Valor
Total de projetos rejeitados no período	14
Ano com mais projetos aprovados	2018 (5 casos)
Quantidade de proposições que preveem aumento de despesa/renúncia de receita	5
Quantidade de proposições que NÃO preveem aumento de despesa/renúncia de receita	9
Percentual de proposições com previsão de aumento/renúncia	35.7%
Percentual de proposições sem previsão de aumento/renúncia	64,3%
Proposições com menção ao art. 113 do ADCT	2
Proposições com previsão de aumento/renúncia e menção ao art. 113	2
Proposições com previsão de aumento/renúncia SEM menção ao art. 113	3
Casos com análise de projeção de impacto	1

Fonte: Elaboração própria.

A distribuição das proposições rejeitadas foi a seguinte:

Quadro 7 – Distribuição das proposições rejeitadas na CAE por ano (2017-2024)

Ano	Quantidade
2017	3
2018	5
2019	2
2022	1
2023	1
2024	2

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à classificação temática atribuída pela própria CAE, a quantidade de proposições rejeitadas foi a seguinte:

Quadro 8 – Distribuição das proposições rejeitadas na CAE por tema (2017-2025)

Classificação	Quantidade
Finanças Públicas	2
Licitação e Contratos	1
Tributos	1
Sistema Financeiro Nacional	1
Saúde	1
Minas e Energia	1
Economia e Desenvolvimento; Sistema Financeiro Nacional	1
Não informado	1
Direito Civil	1
Indústria, Comércio e Serviços	1
Segurança Pública	1
Organização Federativa	1
Tributos; Comunicações; Cultura	1

Fonte: Elaboração própria.

Acerca da previsão de aumento de despesa ou renúncia fiscal, consideradas as classificações do Senado, as quantidades de proposições rejeitadas foram:

Quadro 8 – Distribuição das proposições rejeitadas na CAE por tema (2017-2025)

Classificação	Não	Sim
Direito Civil	0	1
Economia e Desenvolvimento; Sistema Financeiro Nacional	1	0
Finanças Públicas	1	0
Indústria, Comércio e Serviços	1	0
Licitação e Contratos	1	0
Minas e Energia	1	0
Não informado	1	0
Organização Federativa	0	0
Saúde	1	0
Segurança Pública	0	0
Sistema Financeiro Nacional	1	0
Tributos	0	1
Tributos; Comunicações; Cultura	1	0

Fonte: Elaboração própria.

Expostos os dados do ponto de vista quantitativo, passa-se à análise qualitativa.

4.2. Análise qualitativa da amostra

O primeiro aspecto que chama a atenção quanto aos dados coletados diz respeito à proporção de projetos que implicavam aumento de despesa obrigatória ou renúncia de receita e que, por isso, demandariam a estimativa de impacto financeiro e orçamentário, à luz do art. 113 do ADCT. Entre as proposições aprovadas, apenas 44 (23,9%) previam algum impacto fiscal (seja

aumento de gasto, seja perda de receita), ao passo que as demais 140 (72,7%) foram consideradas sem impacto financeiro relevante. Já no conjunto de proposições rejeitadas, 5 casos (35,7%) acarretavam potencial aumento de despesa ou renúncia de receita, enquanto 9 (64,3%) não apresentavam tal implicação. Desses dados, depreende-se que, pela análise do Senado, boa parte dos projetos que tramitam pela CAE não gerariam aumento de despesa ou renúncia de receita.

Para as proposições legislativas que foram aprovadas, a maioria contou com estimativa quantitativa de impacto (32 de 44 projetos aprovados com impacto previsto, ou 72,72,9% dos projetos de lei aprovados). Para as proposições rejeitadas, contudo, o cenário mostrou-se outro: apenas 1, das 5 que gerariam aumento de despesa ou renúncia de receita, teve análise quantitativa de impacto. Em casos como o PLS 105/2017 e o PLS 195/2016, a própria ausência da estimativa de impacto foi utilizada como justificativa para a rejeição da matéria, sendo considerada uma violação ao art. 113 do ADCT e à LRF. A quantidade de casos rejeitados, em que pese diminuta, pode indicar que as proposições são desacompanhadas da estimativa de impacto; ou até uma tendência da CAE de não realizar análise quantitativa de impacto financeiro e orçamentário quando, por qualquer motivo, seja o caso de rejeição da proposta legislativa. Denota-se, de todo o modo, uma tendência a realização de estimativa de impacto financeiro e orçamentário quando é o caso de aprovação da proposição e se reconhece aumento de despesa ou renúncia de receita.

A menção explícita ao art. 113 do ADCT nos documentos produzidos pela CAE mostrou-se infrequente tanto nas aprovações quanto nas rejeições. No total, somente 22 projetos aprovados (11,9% do total de 184) tiveram o art. 113 citado em seus pareceres. Desses, 14 eram projetos que de fato previam aumento de despesa ou renúncia de receita, correspondendo a 63,63% dos casos em que houve menção ao art. 113 do ADCT. Ou seja, em 14 dos 44 casos com impacto (27,27%), a Comissão reconheceu formalmente a necessidade de adequação financeira e referiu-se ao dispositivo constitucional. Por conseguinte, 30 projetos aprovados com impacto (aproximadamente 68,18%) tramitaram e obtiveram parecer favorável na CAE *sem* qualquer alusão ao art. 113 do ADCT. Esse dado denota que na maioria das situações em que o art. 113 seria aplicável, a CAE não mencionou expressamente a exigência constitucional durante a tramitação das proposições aprovadas, o que não significa que a norma não tenha sido observada. Quanto às proposições rejeitadas, apenas 2 dos 14 projetos tiveram menção ao art. 113 nos respectivos pareceres. Nesses dois, o dispositivo foi invocado como justificativa para rejeição. Assim, não se evidenciou um rigor substancialmente maior na menção ao art. 113 nos pareceres pela rejeição em comparação aos de aprovação. Em ambos os casos, a referência expressa à norma constitucional foi exceção, e não regra, o que não significa, entretanto, ausência de rigor na aplicação da norma.

No que concerne às medidas de compensação previstas pela LRF (especialmente o art. 14), na amostra analisada, apenas em 6 proposições identificou-se a previsão de medidas concretas de compensação financeira. Os dados coletados indicam que todos os demais projetos analisados careciam de cláusulas formais de compensação.

Percebe-se, também, em termos de *classificação temática*, em relação aos casos aprovados, que a principal foi "tributos" (23 casos), seguida por "finanças públicas" (11 casos) o que, a partir de uma lógica dedutiva, faz sentido, considerado o objeto de trabalho da CAE. Contudo, há diversas outras classificações, o que pode indicar, inclusive, que há necessidade de um esforço para que essas classificações sejam sistematizadas no âmbito da Casa legislativa. Pode ser que haja proposições, inclusive, que se encaixem em mais de uma classificação. Situação semelhante se verificou em relação aos casos rejeitados. Das 14 proposições rejeitadas, 2 tratavam de finanças públicas; enquanto 1 de tributos, seguindo a tendência verificada.

A análise da amostra revela uma tendência na tramitação de matérias enviadas pelo Poder Executivo, caso em que tendem a ter uma tramitação que culmina na aprovação pelo Plenário, ao passo que projetos de iniciativa de senadores são frequentemente decididos de forma terminativa na própria CAE. Quanto aos parlamentares com maior produtividade na CAE, são o senador Jacques Wagner (PT-BA), com projetos ligados a crédito, fomento econômico e regimes fiscais, a senadora Mara Gabrilli (PSD-SP), com diversos projetos voltados a direitos humanos e minorias e saúde, ainda que sem sempre a CAE considere existir impacto fiscal direto, e o senador Chico Rodrigues (PSB-RR), que possui proposições como a isenção de IPVA para motos de baixa cilindrada e incentivos para contratação de idosos.

Vejam-se, por fim, alguns exemplos extraídos das proposições analisadas. No primeiro, o PLS nº 15/2017, de autoria do senador Lasier Martins, que altera o art. 13 da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, que cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências, para isentar do pagamento das taxas do FISTEL os serviços públicos de emergência e de segurança pública. No caso, reconheceu-se prever renúncia de receita. Foi realizada análise de impacto, alcançando-se: anualmente R$ 300 mil ou 0,014% da arrecadação da Taxa de Fiscalização de Funcionamento. Há menção ao art. 113 do ADCT. Aqui, os requisitos pesquisados pelos autores foram cumpridos.

Por seu turno, no segundo exemplo, restou observada o problema da *assimetria informacional* apontado por Rodrigues (2018) e por Moreira (2021), tendo havido pedido de informações ao Poder Executivo, que foram prestadas para suprir a falta de estimativa de impacto. Trata-se do PLS nº 546/2018, que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, para prever expressamente a possibilidade de doação direta, dedutível do imposto de renda, em favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e de projetos de organizações da sociedade civil aprovados pelos conselhos dos respectivos fundos, de autoria do senador Edison Lobão. Apesar de não mencionar o art. 113 do ADCT, faz uma estimativa quantitativa dos impactos da proposição legislativa, destacando-se o seguinte trecho:

> De acordo com a Nota Técnica CETAD/COEST nº 108, de 11 de julho de 2019, mesmo considerando que a renúncia fiscal *dobrará* em relação ao valor atual, os valores estimados seriam de R$ 366 milhões em 2019, de R$ 380 milhões em 2020 e de R$ 391 milhões em 2021.
>
> O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2020 encaminhado ao Congresso Nacional, por sua vez, já prevê um gasto tributário com os Fundos
>
> da Criança e do Adolescente de R$ 396,9 milhões para 2020. (Brasil, 2020, p. 3-4)

O caso confirma a necessidade de que o Poder Legislativo peça informações externas à ao Poder Executivo, notadamente à Presidência ou ao Ministério da Fazenda, inclusive a entidades autárquicas, para suprir a falta de estimativas de impacto. Isso também ocorreu no PL nº 117/2017 (tributação de farelo de milho), quando houve menção expressa a informações prestadas pelo Ministério da Economia, que alertou para um impacto de R$ 229,76 milhões, levando à rejeição de emendas que ampliariam a perda fiscal.

O terceiro exemplo é o caso PL nº 861/2019, em cujo parecer da CAE se considera que, embora existente, o impacto financeiro de R$ 9 milhões é *irrelevante*, nos termos do § 2º do art. 125, da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências (LDO para 2022), assim considerado o limite de um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2021 (Brasil, 2022, p. 3). A proposta pretendia isentar do pagamento de taxas ou emolumentos

pela emissão de passaportes e demais documentos de viagem, no território nacional, os estudantes brasileiros que comprovadamente requeiram esses documentos com o objetivo de realizar atividade de ensino, pesquisa ou extensão no exterior.

Destaca-se, ainda, como quarto exemplo, o parecer da CAE emitido no PL nº 1252/2019, de autoria da senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), para conceder passe livre às pessoas com deficiência comprovadamente carentes no transporte de passageiros sob responsabilidade da União. No caso, apesar de a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf) ter estimado um impacto financeiro total de R$ 1,5 bilhão em 2023, R$ 2,7 bilhões em 2024 e R$ 2,8 bilhões em 2025, restou consignado que esses valores não iriam impactar as finanças públicas, dado que a gratuidade seria suportada pelas empresas, e não pelo governo. Restou consignado, além disso, que os valores estimados representariam uma pequena fração do faturamento das empresas transportadoras e que, na prática, o custo seria praticamente nulo, uma vez que os dois assentos por veículo são espaços que tenderiam a ficar ociosos, ou seja, não haveria perda de receita para as empresas (Brasil, 2023b, p. 5).

O quinto exemplo foi o parecer da CAE proferido em relação ao PL nº 4890/2019, de autoria do senador Chico Rodrigues (DEM/RR), estabelecendo, pelo período de 5 anos, incentivos para contratação de empregados com idade igual ou superior a 60 anos em relação às contribuições sociais. O referido PL veio acompanhado da estimativa de impacto orçamentário e financeiro em sua justificativa (Brasil, 2019). O parecer da CAE consigna se limita a registrar que "matéria possui sustentabilidade econômica, nos termos da Nota de Impacto Orçamentário e Financeiro nº 30, de 2018 de da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, anexada ao projeto" (Brasil, 2023a, p. 5), sem esclarecer as dúvidas ou trazer números quanto à questão. Antes do parecer, o PL tinha sido objeto de relatório apresentado pelo senador Telmário Mota (Solidariedade-RR), em que o conteúdo da referida nota da CONORF foi detalhado, com a transcrição das tabelas com os números da renúncia orçamentária que poderia chegar a R$ 15 bilhões. Após, o relatório registra haver impacto financeiro, mas na sequência afirma que o custo seria absorvido pelo aumento da arrecadação resultante da permanência desses trabalhadores no mercado de trabalho e do adiamento de suas aposentadorias. Eis o trecho:

> Em nosso entendimento, ainda que elevado, esse custo será coberto, pelo aumento de receita tributária decorrente da manutenção desses trabalhadores no mercado de trabalho, pelo aumento das contribuições a cargo desses empregados (inclusive as de FGTS) e pela postergação da sua aposentadoria, reduzindo as despesas previdenciárias referentes a eles. (Brasil, 2021, p. 8).

Nesse caso, observa-se que não houve demonstração da afirmação, que dá por pressuposto o que deveria ser provado com estimativas quantitativas. Essa linha de raciocínio está incorreta e descarta que os custos costumam ser certos e imediatos, ao passo que as receitas são incertas, diferidas e dependentes de comportamento. O argumento incorre em uma confusão de princípio fiscal, ao pressupor que o custo da medida será integralmente compensado por efeitos arrecadatórios e previdenciários positivos, sem demonstrar empiricamente o nexo causal, a magnitude, o horizonte temporal ou a efetiva neutralidade fiscal da política proposta, valendo-se ainda de generalizações apressadas e de seleção incompleta de evidências.

Em relação aos PLs rejeitados pela CAE, menciona-se o PLS 105/2017, que propunha alterar a Lei da Execução Fiscal (LEF – Lei 6.830/1980) para possibilitar o reconhecimento judicial da remissão dos juros e multa de mora nos casos em que especifica. Ou seja, a proposição perdoaria parte do crédito público cobrado do devedor. Na oportunidade, a CAE decidiu que, além de outros

vícios encontrados, não foi feita estimativa de impacto orçamentário e financeiro determinada pelo art. 113 do ADCT (Brasil, 2018, p. 5).

O mesmo ocorreu em relação ao PLS nº 195/2016 (Complementar), que pretendia alterar a LC nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, para reduzir o valor devido mensalmente por microempresas ou empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional situadas em áreas urbanas de risco. No parecer aprovado pela CAE, contrário ao projeto, consignou-se:

> Com respeito à adequação financeira e orçamentária, o projeto não apresenta estimativa de renúncia de receita. Essa omissão viola o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que trata do Novo Regime Fiscal; o art. 14 da LCP nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); e os arts. 117 e 118 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2017).
>
> Assim, do ponto de vista orçamentário-financeiro, o PLS nº 195, de 2016 – Complementar, é inadequado. É igualmente inoportuno, pois provocará perda de arrecadação em ambiente fiscal marcado por déficit gigantesco: o art. 2º da LDO para 2017 fixa a meta de déficit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União em R$ 139 bilhões. (Brasil, 2017, p. 2-3).

Assim, percebe-se que proposições legislativas que versam aumento de despesa obrigatória ou renúncia de receita são aprovadas sem que haja verdadeira (ou, ao menos, técnica ou aprofundada) análise de impacto financeiro e orçamentário, em desconformidade com o art. 113 do ADCT. Nem todos os projetos estimam o impacto, e em alguns, mesmo tendo-se reconhecido haver impacto, não foi perquirido, de forma quantitativa, qual seria ele ou como compensá-lo.

Conclusão

Por meio da revisão da literatura e da análise empírica das proposições legislativas que tramitaram na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal no período de 2017 a 2024, o trabalho abordou como a referida comissão vem realizando o exame da adequação financeira e orçamentária e como vem sendo o cumprimento do art. 113 do ADCT, que exige a estimativa de impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita.

Verificou-se, por meio da amostra selecionada, que aproximadamente apenas um quarto dos PLs que tramitaram pela comissão previram aumento de despesa ou renúncia de receita, sendo que, no restante (140 aprovadas e 9 rejeitadas), declarou-se não haver impacto financeiro. Consequentemente, se a CAE considera que não há aumento de despesa ou renúncia, resta desobrigada a análise do art. 113 do ADCT.

Além disso, mesmo a amostra contemplando integralmente o período em que já estava vigente o art. 113 do ADCT, incluído pela EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, apenas em 24 projetos a referida disposição constitucional foi *citada* (22 aprovados e 2 rejeitados). A maior parte das proposições aprovadas versa sobre tributos. Quase metade dos projetos aprovados foi objeto de parecer terminativo da CAE, dispensando a deliberação do Plenário nos termos do art. 58, § 2º, inciso I, da Constituição, enquanto o restante foi objeto de análise pelo Plenário da Casa.

Em alguns casos, embora previsto o impacto financeiro ou orçamentário, não houve análise quantitativa para estimá-lo. Entre as justificativas apresentadas pela CAE para dispensar a análise quantitativa (ou considerá-la desnecessária), estão: 1) a *irrelevância financeira*, como no caso

do PL nº 861/2019 (isenção de taxas para passaportes de estudantes), dado o impacto abaixo de um milésimo da receita corrente líquida conforme a LDO; 2) o fato de os *custos serem suportados pelo setor privado*, como argumentado no PL nº 1252/2019 (gratuidade de transporte às pessoas com deficiência), apesar de a CONORF ter estimado um impacto bilionário; 3) a *inexistência de uma "nova" despesa*, como ocorreu no caso do PLC nº 42/2017 (tratamento de doenças neuromusculares com paralisia motora), tendo-se afirmado que a proposição não criava despesa nova, mas apenas detalhava direitos já garantidos constitucionalmente, como o acesso universal à saúde; e 4) o *autofinanciamento*, como no caso do PL nº 1107/2023 (indenização pecuniária por tempo de serviço aos servidores comissionados do Poder Legislativo), tendo-se argumentado que o custo de R$ 20 milhões seria *absorvido* pelas sobras orçamentárias da própria Casa Legislativa. Esses casos indicam que o art. 113 do ADCT não vem sendo observado em sua literalidade, tampouco no sentido da interpretação fixada pelo STF.

Diante desses achados, o cenário rumo à sustentabilidade orçamentária e ao controle dos gastos públicos parece depender da criação de outros requisitos a serem observados na produção de leis que veiculem aumento de despesa ou renúncia de receita, por exemplo, a inclusão de memória de cálculo, definição de metodologia uniforme, etc. Esses temas permanecem para uma agenda de pesquisa futura.

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016. Relatório. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496691&filename=Tramitacao-PEC%20241/2016. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. Súmula CFT nº 1, de 29 out. 2008. Brasília, 29 out. 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. Parecer SF nº 26, de 2017. Brasília, 25 abr. 201. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5241744&ts=1630427596068&disposition=inline. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. Parecer SF nº 61, de 2018. Brasília, 03 jul. 2018. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7752413&ts=1630411029062&disposition=inline. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. Parecer SF nº 6, de 2020. Brasília, 11 fev. 2020. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8064905&ts=1630414266931&disposition=inline. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. Parecer SF nº 6, de 2022. Brasília, 15 mar. 2022. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9088194&ts=1675355002419&disposition=inline. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. Parecer SF nº 80, de 2023. Brasília, 05 set. 2023a. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9449791&ts=1724868311852&disposition=inline. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. Parecer SF nº 126, de 2023. Brasília, 14 nov. 2023b. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9504480&ts=1729097058012&disposition=inline. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n.º 4890, de 04 de setembro de 2019. Dispõe sobre incentivos para contratação de empregados com idade igual ou superior a sessenta anos. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8003614&ts=1724868311274&disposition=inline. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7728 MC-Ref. Relator: Alexandre de Moraes. Julgado em 17/02/2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 21/02/2025. Disponível em: redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=784318188. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 7633. Relator: Cristiano Zanin. Julgado em 07/10/2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 11/10/2024. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781045101. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7374. Relator: Cármen Lúcia. Julgado em 12/09/2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 03/11/2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781045101. Acesso em: 27 jan. 2026.

CARCARÁ, Sara Mendes. A gênese do teto de gastos: argumentação legislativa para a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila; BIJOS, Paulo Roberto Simão. O Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) e a estimativa de impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas (arts. 113 e 114 do ADCT). Estudo Técnico n.º 11/2017. Brasília, DF: Consultoria de

Orçamentos e Fiscalização Financeira, Câmara dos Deputados, Maio 2017. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/economia/arquivos/2017_661_et-11_2017-05-24. Acesso em 17 jun. 2026.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Controle de Constitucionalidade das Renúncias Fiscais no Supremo Tribunal Federal. In: DE PAULA, Fernanda; PENCAK, Nina (coords.). **Tributação, liberdade e igualdade**: as contribuições do ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025, p. 295-310.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Comentário ao art. 113 e 114 do ADCT. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.; LEONCY, Léo F. (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023, p. 2383-2399.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Novo Regime Fiscal: histórico e controvérsias constitucionais. **Economic Analysis of Law Review**, v. 10, n. 1, p. 4–24, 2019. Disponível em: https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/10218/6538

DOGNINI, Leandro Lyra Braga; ASSUNÇÃO, Ricardo Alan Barros. Benefícios tributários e a exegese conjunta do art. 113 do ADCT e do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **Lei de Responsabilidade Fiscal 25 anos**: reflexões legislativas e propostas de aprimoramento. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf, 2025, p. 233-284.

FARO, Maurício Pereira; MOREIRA, Bernardo Motta. Observância do art. 113 do ADCT para a concessão de Benefícios Tributários Estaduais (ADI nº 6.303). In: DE PAULA, Fernanda; PENCAK, Nina (coords.). **Tributação, liberdade e igualdade**: as contribuições do ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025, p. 873-889.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **O direito dos gastos públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso De Direito Financeiro**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

PINTO, Élida Graziane. Responsabilidade fiscal e máxima eficácia dos direitos fundamentais. In: SCAFF, Fernando Facury; SILVA, Maria Stela Campos da; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo (orgs.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 247.

PIRES, Caroline de Resende; RODRIGUES, Miranda; Lima, Paula Gabriela Mendes. Proposição Legislativa. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA; Erick Kiyoshi (coords.). **Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro**. São Paulo: JusPodivm, 2025.

RODRIGUES, Carolina de Resende Pires Miranda. A proposição legislativa e a estimativa de impacto: uma limitação para a concessão dos benefícios fiscais. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 18, n. 2, p. 1-58, 2018.

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

SILVA, Ronaldo Quintanilha da; BAGHDASSARIAN, William. **Exame da adequação orçamentária e financeira (2015 e 2019): falhas encontradas e aperfeiçoamentos sugeridos**. XII Prêmio SOF de Monografias, 2º lugar. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2023.

SIQUEIRA, Vanessa Huckleberry Portella. Observância do art. 113 do ADCT para concessão de benefícios fiscais de ICMS. In: DE PAULA, Fernanda; PENCAK, Nina (coords.). **Tributação, liberdade e igualdade**: as contribuições do ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025, p. 1091-1105.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2013.

Informação deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas bibliográfica (ABNT):

NASCIMENTO, Roberta Simões; MARTINS, Igor da Silva. A estimativa de impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (2017-2025): o cumprimento do art. 113 do ADCT. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, vol. 26, jan./dez. 2026, e026033. São Paulo: ESDC, 2026. ISSN: 1983-2303 (eletrônica). DOI: https://doi.org/10.62530/e026033.

Recebido em 17/06/2026
Aprovado em 16/07/2026

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br
Com essa licença os artigos são de acesso aberto que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado

Créditos de autoria
Os autores são responsáveis pelo artigo e desempenharam todos os papéis da classificação CRediT (Contributor Roles Taxonomy).

Declaração sobre conflito de interesses
Não há conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

Informações sobre financiamento
Esta pesquisa não foi realizada com financiamento.

Editores Responsáveis pela Editoração
Carol de Oliveira Abud e Marcelo Lamy.