



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho

**A execução dos investimentos discricionários mais
relevantes da União corresponde aos compromissos
planejados?**

Brasília

2022

Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho

A execução dos investimentos discricionários mais relevantes da União corresponde aos compromissos planejados?

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Orientadora: Profa. Dra. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília

2022

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

Carvalho, Carlos Murilo Espínola Pereira de.

A execução dos investimentos discricionários mais relevantes da União corresponde aos compromissos planejados? / Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho. – Brasília, 2022.

73 p.

Orientadora: Profa. Dra. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público) – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, 2022.

1. Orçamento público. 2. Investimento discricionário. 3. Planejamento orçamentário. I. Título

CDD

Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho

A execução dos investimentos discricionários mais relevantes da União corresponde aos compromissos planejados?

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Aprovada em Brasília, em de de 2022 por:

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Senado Federal

Prof. Me. Rafael Inácio de Fraia e Souza
Senado Federal

RESUMO

O presente trabalho analisa o grau de aderência da execução dos investimentos federais discricionários ao teor inicialmente aprovado nas leis orçamentárias anuais, com o objetivo de inferir se as prioridades inscritas no planejamento, medida pelo volume de recursos alocados quando da aprovação do orçamento anual, correspondem às prioridades efetivamente entregues, medida pelo volume de desembolsos realizados ao final do exercício financeiro. A pesquisa abrange o período de 2017 a 2021, sob o efeito do Novo Regime Fiscal (Teto dos Gastos), e se concentra nas programações orçamentárias mais representativas, com recortes por função governamental e ação orçamentária. Com base em análise quantitativa de dados extraídos dos sistemas SIGA Brasil e SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), o trabalho conclui que há diferenças significativas entre os investimentos prioritários planejados e os efetivados. Além disso, os achados indicam haver três grupos de ações orçamentárias correspondentes aos investimentos prioritários: as relacionadas aos projetos da área de defesa nacional, com maior aderência da execução ao planejado; as voltadas à conservação e manutenção do patrimônio da União, com aderência intermediária; e as que receberam substancial aporte de recursos dos parlamentares, com baixa aderência. Ao final, o estudo demonstrou que a definição dos investimentos prioritários, nos últimos anos, se pautou mais por critérios políticos do que pelo planejamento fundamentado em diagnóstico das reais carências do País.

Palavras-chave: Orçamento público. Investimento discricionário. Planejamento orçamentário.

ABSTRACT

The present work analyzes the degree of adherence of the execution of discretionary federal investments to the content initially approved in the annual budget laws, with the objective of inferring whether the priorities inscribed in the planning, measured by the volume of resources allocated when the annual budget is approved, correspond to the priorities effectively delivered, measured by the volume of disbursements made at the end of the financial year. The research covers the period from 2017 to 2021, under the effect of the New Fiscal Regime (Spending Ceiling), and focuses on the most representative budget programs, with cuts by government function and budgetary action. Based on a quantitative analysis of data extracted from the SIGA Brasil and SIOB (Integrated Planning and Budgeting System), the work concludes that there are significant differences between the priority investments planned and those carried out. In addition, the findings indicate that there are three groups of budget actions regarding priority investments: those related to projects in the area of national defense, with greater adherence to the planned execution; those aimed at the conservation and maintenance of the Union's patrimony, with intermediate adherence; and those that received substantial funding from parliamentarians, with low adherence. In the end, the study showed that the definition of priority investments, in recent years, was guided more by political criteria than by planning based on a diagnosis of the country's real needs.

Keywords: Public budget. Discretionary investments. Budget planning.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	Contextualização e justificativa.....	8
1.2	Problema de pesquisa.....	12
1.3	Objetivos e estrutura do trabalho	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO E LEGAL.....	14
2.1	Planejamento orçamentário.....	14
2.2	O ciclo orçamentário da União	16
2.3	Definição de investimento público.....	18
2.4	Métricas de elaboração e execução no processo decisório orçamentário	19
3	METODOLOGIA	21
3.1	Indicadores de aderência da execução dos investimentos discricionários	21
3.2	Delimitação da análise	23
3.3	Sistemas e filtros de consultas utilizados.....	25
3.4	Critérios adotados para viabilizar a análise	27
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS ACHADOS.....	29
4.1	Recorte por função orçamentária	29
4.2	Recorte por ação orçamentária	32
4.2.1	A identificação das ações correspondentes aos investimentos discricionários mais relevantes	36
4.2.2	Um olhar mais detalhado sobre cada um dos anos.....	37
4.2.2.1	Ações do orçamento de 2017	37
4.2.2.2	Ações do orçamento de 2018.....	39
4.2.2.3	Ações do orçamento de 2019.....	41
4.2.2.4	Ações do orçamento de 2020.....	42
4.2.2.5	Ações do orçamento de 2021	44

4.2.3	Um olhar sobre o agregado 2017/2021	46
4.3	A publicidade das intenções e a análise do realizado	52
5	CONCLUSÃO	55
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
	REFERÊNCIAS.....	62
	ANEXO A – As ações orçamentárias correspondentes aos investimentos discricionários mais relevantes	65

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e justificativa

Como ensina Aliomar Baleeiro (2000), o orçamento público consiste no “ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

A programação orçamentária que consta da Lei Orçamentária Anual (LOA), é elaborada com base no disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), norma que, entre outras determinações, estabelece a ligação entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)

Ao englobar receitas e despesas, o orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica para a sociedade as prioridades definidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, como, por exemplo, quais serão os gastos com educação, saúde e segurança pública no próximo exercício financeiro.

Não se pode desconhecer que o orçamento público reflete as decisões políticas do momento, haja vista que não há recursos disponíveis para atender a todas as demandas. Diante dessa escassez, se faz necessário estabelecer quais serão as prioridades.

Allen Schick (2000) pontua que o conflito de interesses é inerente à elaboração da peça orçamentária, afinal é nessa arena política que se define quem financia as despesas e quem se beneficia das ações governamentais. Esse processo alocativo envolve necessariamente redistribuição de recursos: alguns segmentos da sociedade ganharão mais porque outros perderão.

Assim, por representar, a cada ano, o resultado possível de um processo político, a elaboração do orçamento sujeita-se às legítimas manifestações de grupos de interesse, que representam segmentos específicos da sociedade. Nesse contexto, e diante das crescentes restrições econômico-financeiras, tem sido cada vez mais complexa a tarefa de se aprovar uma lei orçamentária anual que preserve um mínimo de racionalidade na aplicação dos escassos recursos disponíveis.

Um dos riscos mais severos à racionalidade que o planejamento orçamentário busca resguardar consiste em se promover demasiadas alterações no orçamento ao longo de sua execução, seja para acomodar dotações não previstas inicialmente na

lei orçamentária aprovada, seja para privilegiar o ritmo de execução de despesas por meio de atos de gestão. Como as despesas obrigatórias guardam uma racionalidade intrínseca cuja arena de deliberação não é o processo orçamentário, os riscos aqui referidos incidem no subconjunto das despesas discricionárias. Isso porque as despesas obrigatórias são oriundas de legislação específica aprovada fora do processo orçamentário, ficando a discussão de sua racionalidade, quando oportuna, incumbida à arena legislativa e não se colocando ao processo orçamentário a possibilidade de ajustá-la segundo critérios de conveniência e oportunidade. Somente as despesas discricionárias integram a arena das escolhas orçamentárias anuais.

Integram as despesas discricionárias três subgrupos de despesas: investimentos, inversões financeiras e outras despesas correntes. Esses dois últimos, embora formalmente discricionários, se referem a despesas fortemente institucionalizadas e regulamentadas, coadunando-se pouco à flexibilidade distributiva cara à lógica das decisões políticas de curto prazo. Portanto, é sobre o subgrupo de investimentos que recai o risco de fragilização da racionalidade por meio de um processo decisório fragmentado. Os investimentos, vale salientar, constituem parcela fundamental dos gastos públicos, por contribuírem diretamente para o desenvolvimento econômico e social do país.

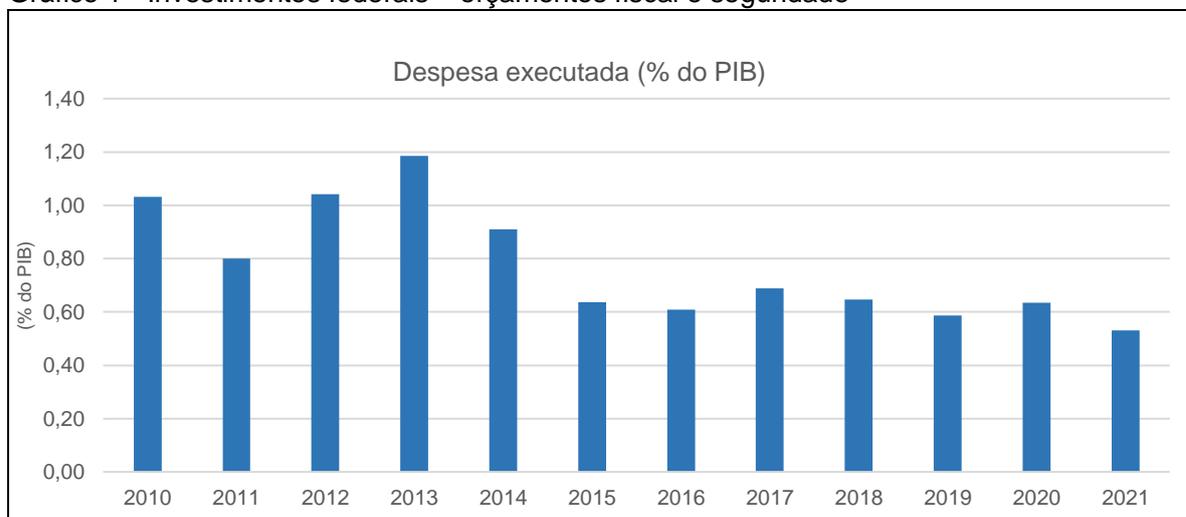
Também cabe mencionar o cenário de fragilidade da gestão pública constatado nos últimos anos. Um importante aspecto que representa esse quadro consiste na expressiva quantidade de obras inacabadas (atrasadas ou abandonadas) contratadas com recursos do orçamento federal. Auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União em 2019 constatou que havia mais de 14 mil contratos paralisados (mais de um terço do total), cujo montante previsto de investimentos alcançava R\$ 144 bilhões, sendo que R\$ 10 bilhões já haviam sido investidos. Obras que acabam paralisadas por indícios de irregularidades ou falta de sustentabilidade financeira tem causas em processos decisórios apressados e pouco fundamentados e representam elevado custo de oportunidade para a sociedade, já que esses R\$ 10 bilhões, convertidos em esqueletos de empreendimentos em depreciação, poderiam ter sido melhor utilizados, de modo a proporcionar efetivas entregas, seja em apoio financeiro direto ou serviços, à população brasileira.

Outro aspecto motivador desta análise diz respeito à conhecida trajetória declinante dos investimentos públicos federais. Diante da elevação mais que

proporcional das despesas obrigatórias constatada nos últimos anos, e, por conseguinte, da necessária compressão compensatória nas despesas discricionárias, dado o Teto de Gastos primários, parece razoável supor que a alocação orçamentária dos escassos recursos destinados aos investimentos discricionários deveria ser mais cuidadosa, de modo a maximizar sua eficiência alocativa.

De fato, como se pode ver no Gráfico 1 o nível de investimento federal, considerados os orçamentos fiscal e seguridade, como percentual do PIB, no período de 2010 a 2021 é baixo e, mais grave, declinante. A média aproximada de 1%, entre 2010 e 2014, diminuiu para cerca de 0,6% no período de 2015 a 2021. Isso representa uma queda aproximada de 40% no volume investido. Note-se que a situação é ainda mais preocupante, pois, em 2021, o índice situou-se em apenas 0,53%. Além disso, o montante autorizado no orçamento da União do ano em curso (2022) sinaliza nova redução, pois os investimentos constantes da lei orçamentária vigente representam 0,38% do PIB¹.

Gráfico 1 - Investimentos federais – orçamentos fiscal e seguridade



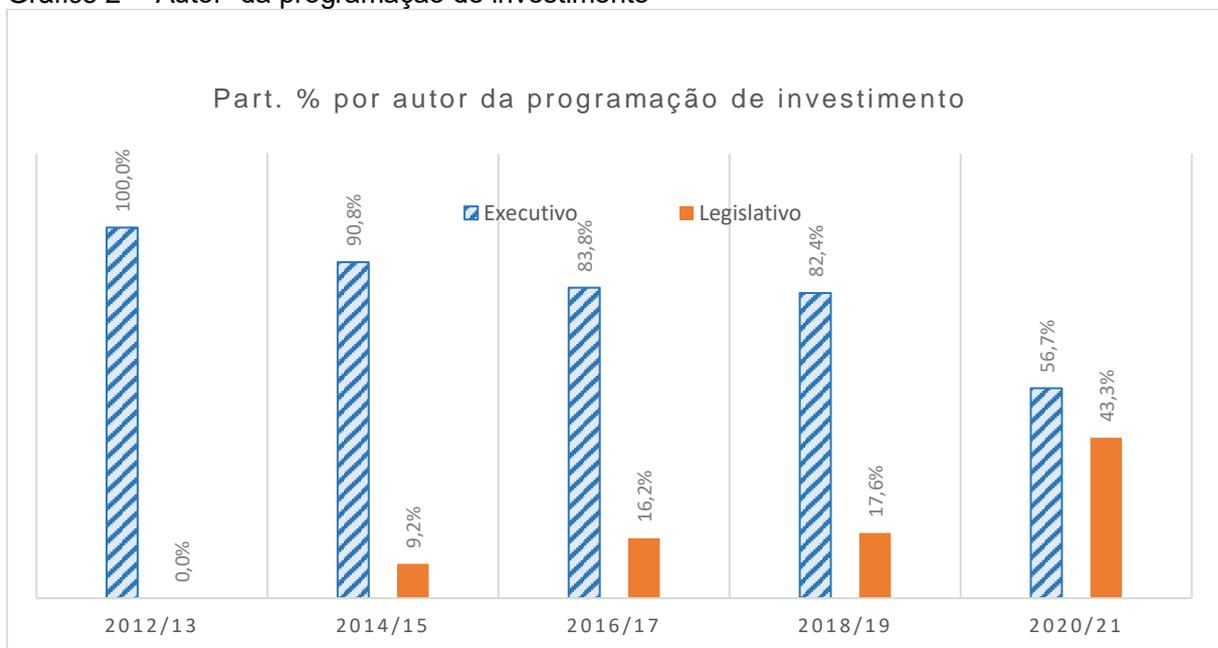
Fonte: SIGA Brasil. Acesso em: 18 abr. 2022. Despesas executadas nos orçamentos fiscal e seguridade. Elaboração própria.

Também merece atenção a identificação de quem é o responsável pela programação de investimento constante da lei orçamentária anual. A partir do Gráfico 2, percebe-se que o Poder Executivo tem cedido espaço para o Legislativo nesse processo decisório. E, convém mencionar, esse deslocamento de poder não alcança

¹ Utilizou-se para o cálculo o valor autorizado em 2022, consultado no SIGA Brasil em 06/9/22, e o PIB projetado para 2022 constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 3º bimestre de 2022.

apenas o momento de definição da autoria da programação de investimento, pois, como se sabe, o recente fortalecimento do Legislativo abrange inclusive a fase de execução da peça orçamentária. É obrigatória a execução da programação decorrente de emendas individuais e de bancadas. Além disso, com a institucionalização das emendas de relator-geral, assegurou-se a esse parlamentar a prerrogativa de definir como será a execução dos investimentos identificados com RP 9². Com isso, os parlamentares, que até 2013 não tinham garantias quanto à execução de suas emendas, foram os responsáveis por decidir sobre 43,3% do total de investimentos federais discricionários executados no biênio 2020/2021.

Gráfico 2 - “Autor” da programação de investimento



Fonte: SIGA Brasil. Acesso em: 18 abr. 2022. Despesas executadas nos orçamentos fiscal e seguridade. Elaboração própria.

Portanto, constata-se que, além de o Brasil apresentar nível baixo e declinante de investimentos federais, a situação é ainda mais preocupante, pois, nos últimos anos, cerca de 43,3% da alocação e execução dessas despesas segue preferencialmente a lógica política, o que amplia os gastos pulverizados, que, em geral, desconsideram qualquer planejamento prévio.

² Segundo consta no § 4º do art. 7ª da LDO 2022 (Lei nº 14.194/2021), o identificador de resultado primário RP 9 é utilizado para identificar despesa discricionária decorrente de programação inserida por emenda de relator-geral.

Assim, diante da crescente dificuldade de se elaborar uma peça orçamentária que atenda às demandas mínimas da sociedade, torna-se ainda mais relevante trazer para o debate o que tem ocorrido no processo de escolha e execução dos investimentos. Será que esses investimentos, tão necessários, estão seguindo o prévio planejamento ou será que estão sendo realizados sem base em uma política pública estruturada?

Trata-se aqui de avaliar o grau de cumprimento do orçamento público federal, sob a ótica dos investimentos discricionários, em relação ao compromisso assumido quando da aprovação da lei orçamentária anual, buscando-se identificar os fatores explicativos de eventuais alterações nas prioridades e averiguar se é possível aferir a aderência das ações identificadas como efetivas prioridades (com base no correspondente volume de desembolsos) às políticas públicas declaradas como as mais relevantes nas mensagens presidenciais que encaminharam as propostas orçamentárias e nos correspondentes pareceres da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO³).

1.2 Problema de pesquisa

Averiguar se os investimentos discricionários da União efetivamente executados nos orçamentos fiscal e da seguridade social, entre os anos de 2017 e 2021, correspondem aos compromissos previstos na dotação inicial e nas propostas das leis orçamentárias anuais.

1.3 Objetivos e estrutura do trabalho

O objetivo geral deste trabalho é analisar o grau de aderência da execução dos investimentos federais discricionários ao teor inicialmente aprovado nas leis orçamentárias anuais, com base na comparação dos valores consignados nas propostas orçamentárias e nas dotações iniciais dos orçamentos fiscal e da seguridade social com os efetivos desembolsos (total pago⁴) realizados ao final dos exercícios financeiros.

³ A CMO é o colegiado do Congresso Nacional responsável por examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei de matéria orçamentária, conforme estabelece o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.

⁴ Consiste na soma dos valores pagos do orçamento do correspondente exercício com os restos a pagar pagos.

Busca-se, dessa maneira, produzir evidências sobre a possível ocorrência dos riscos de fragmentação supramencionados, averiguando-se se os investimentos discricionários identificados como prioritários, em termos do volume de pagamentos⁵, já tinham essa posição de destaque assim definida pelos Poderes Executivo e Legislativo no início do ciclo orçamentário. Acredita-se que mudanças substanciais nas prioridades ao longo de um exercício, salvo justificadas por motivos de força maior, indicam gestão orçamentária errática, que não consegue realizar o planejamento de curto prazo materializado e divulgado na lei orçamentária anual sancionada.

O período de análise (2017 a 2021) se justifica por corresponder aos anos de incidência das regras trazidas pelo Novo Regime Fiscal (NRF) que, entre outras coisas, tornaram mais realistas os números do orçamento federal.⁶

O presente trabalho percorrerá os seguintes objetivos específicos:

- (i) revisar a literatura sobre a importância do planejamento orçamentário;
- (ii) analisar os documentos e bases de dados orçamentários para identificar o rol de investimentos decididos como prioritários pelo processo legislativo orçamentário anual, segundo o critério de materialidade, entre 2017 e 2021;
- (iii) analisar as bases de execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social para identificar as ações mais representativas dos investimentos primários discricionários em termos do volume de recursos consignados nas propostas orçamentárias, nas dotações iniciais e do montante pago;
- (iv) analisar a distribuição dos recursos alocados aos investimentos discricionários por função orçamentária para avaliar se há distinções relevantes entre as posições representativas das propostas e as das dotações iniciais em relação às distribuições efetuadas considerando os efetivos desembolsos;

⁵ A premissa assumida é a de que quanto maior o volume de recursos aplicados pela União, maior pode ser o benefício para a população.

⁶ A partir da fixação do teto de gastos primários, foi reduzido o incentivo para superestimar as receitas, pois prever mais receita deixou de ser suficiente para se conseguir elevar o montante de despesas autorizadas.

- (v) comparar os valores das participações percentuais sobre o total dos efetivos desembolsos verificados de cada uma das dez ações mais relevantes com as correspondentes participações constatadas nas métricas “proposta orçamentária” e “dotação inicial”, para aferir o grau de aderência entre elas;
- (vi) pesquisar documentos institucionais que se referem ao orçamento da União para averiguar se há menção específica a respeito de quais são os investimentos prioritários eleitos em cada ano, assim como, se há informações que permitam contrastar o pretendido com o realizado;
- (vii) discutir os achados e sugerir desdobramentos para futuras pesquisas.

Este trabalho está estruturado em seis partes, incluída esta primeira seção introdutória. A segunda parte contém o referencial teórico e legal relacionado ao tema. A seção seguinte, por sua vez, detalha a metodologia adotada. A apresentação e discussão dos achados é feita no quarto item. As conclusões constam da quinta parte. O último item traz as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E LEGAL

2.1 Planejamento orçamentário

Como ensina Giacomoni (2017), planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas interrelações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo.

Não por acaso, os constituintes de 1989 insculpiram na Carta Magna o planejamento como uma das funções primordiais a ser exercida pelo Estado brasileiro enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, como se pode ver na seguinte transcrição do vigente art. 174:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Abraham (2018), por sua vez, entende que o planejamento é um dos pilares fundamentais do orçamento público dentro de um sistema jurídico-fiscal que preze

pela eficiência e moralidade nos gastos, visando atingir objetivos que atendam ao interesse público. Trata-se de um processo permanente, dinâmico e sistematizado de gestão, composto de um conjunto de ações coordenadas e integradas, pelo qual se estabelece antecipadamente o que se pretende realizar e quais metas se busca alcançar, com o escopo de se obter um resultado satisfatório e desejado.

Prossegue ainda o autor com o alerta de que não planejar adequadamente enseja gastar mal o dinheiro público, em prioridades imediatistas e muitas vezes subjetivas ou de conveniência circunstancial (eleitoreira ou em troca de apoio político), bem como em projetos que sequer serão concluídos.

Quanto aos riscos de não planejar as ações governamentais ou não seguir o planejado, segundo Ferreira (2018), a ineficiente gestão do orçamento no Brasil revela uma cultura de descaso em relação a um tema nevrálgico no Estado democrático, sobretudo quando se verifica uma pluralidade de interesses cada vez mais dissonantes do processo orçamentário.

Em relação à importância de a execução orçamentária observar o planejamento, Volpe (2011) destaca que a maior eficiência do gasto público configura um norte que deve guiar a elaboração e a execução dos orçamentos públicos, considerando-se que há limites para a expansão das receitas que financiam o aumento dos gastos. Lembra também que a alocação de recursos públicos em programas finalísticos e em investimentos estruturantes possibilitam tanto a melhoria nos indicadores sociais como também potencializam o seu impacto no crescimento econômico (produtividade).

O mesmo autor, em seguida, faz um importante alerta que, infelizmente, parece caracterizar bem o momento histórico recente:

Em um contexto no qual prevalece o auto-interesse da classe política e dos grupos de pressão surgem custos de transações e de corrupção, de modo que tais grupos podem levar o Estado a tomar decisões de planejamento e de alocações orçamentárias não eficientes e de baixa produtividade, que implicam na ocorrência das chamadas falhas de governo. (VOLPE, 2011, p. 92)

Prossegue, na mesma toada, apontando um grave problema que tem acontecido no processo alocativo, pois esse é realizado sem que o gestor público e o Parlamento, de forma transparente, saibam ou discutam quais projetos novos estão sendo propostos, com seus respectivos custos totais, e qual o nível de investimento

desejável para assegurar a execução dos projetos em execução e andamento; ou ainda, se é cabível ou não iniciar novas obras ou priorizar a alocação para os projetos que estão no seu término.

2.2 O ciclo orçamentário da União

Segundo consta do Glossário de Termos Orçamentários disponibilizado pelo Senado Federal, o ciclo orçamentário pode ser assim definido:

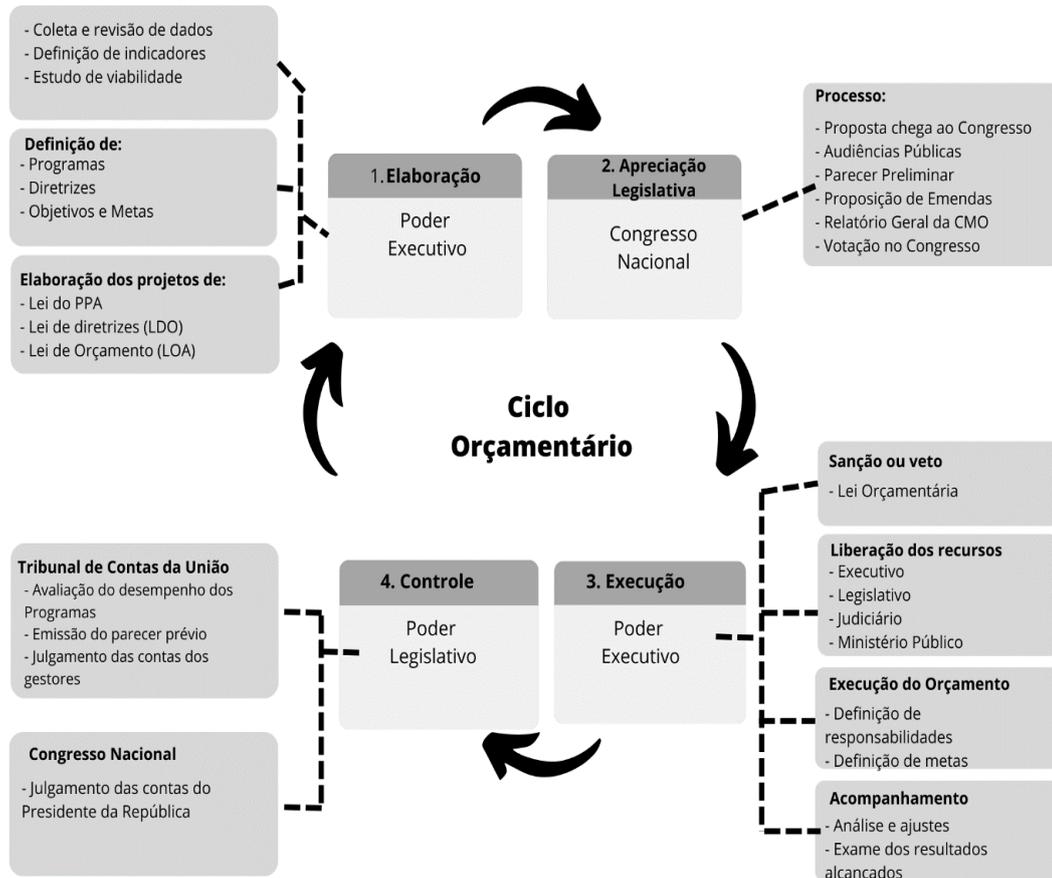
Sequência de fases ou etapas que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário. A maioria dos autores adota como fases do ciclo orçamentário as seguintes: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando, então, se inicia o ciclo seguinte. Corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final.

Para este trabalho interessa trazer à discussão algumas questões relacionadas às etapas do ciclo orçamentário nas quais são definidos os investimentos prioritários. Essa escolha do que deve ser priorizado, diante da sempre presente escassez de recursos, ocorre inicialmente no âmbito do Poder Executivo quando da elaboração do projeto de lei. Na etapa seguinte, a distribuição dos recursos constante da proposta orçamentária, indicativa das prioridades, é apreciada no Congresso Nacional, que efetua as modificações consideradas pertinentes⁷. Ao longo do exercício financeiro a programação orçamentária, e por conseguinte os investimentos discricionários, também pode ser revista e alterada por meio de créditos adicionais, apresentados pelo Presidente da República e votados no Congresso Nacional.

O diagrama apresentado na Figura 1 permite visualizar as principais etapas do ciclo orçamentário da União.

⁷ Essas modificações podem ser objeto de vetos, mas a última palavra cabe ao Congresso Nacional, que pode derrubar os vetos e reestabelecer a programação orçamentária anteriormente aprovada e enviada à sanção presidencial.

Figura 1 - Etapas do Ciclo Orçamentário da União



Fonte: Elaboração própria, com base na Figura 14 constante da página 91 do livro “Ciclo Orçamentário Brasileiro”. Fernandes, Antônio Sergio Araújo; e Souza, Thiago Silva -- Brasília: Enap, 2019.

É importante destacar que, em tese, a fase inicial do ciclo, a de elaboração no âmbito do Poder Executivo, apresenta condições mais propícias à racionalidade decisória do que as subsequentes, uma vez que o processo de alocação dos recursos segue as orientações definidas por um único agente público, o Presidente da República, que deve conduzir toda a administração federal na direção do que considera mais adequado ao desenvolvimento do País.

Na fase seguinte, a de apreciação no Congresso Nacional, abre-se a oportunidade de aperfeiçoar a proposta, a partir de audiências públicas, análise e discussão do projeto. Nesse momento há uma cobertura maior da imprensa sobre as discussões da peça orçamentária, o que dá maior visibilidade ao tema e possibilita a mobilização da sociedade no sentido de reivindicar eventuais modificações. As dotações iniciais da lei orçamentária anual representam o resultado dessa etapa do ciclo, que adiciona uma visão política ao projeto.

Ao longo do exercício financeiro, como já mencionado, o orçamento em curso pode ser alterado por meio de créditos adicionais⁸, abertos em decorrência de situações imprevisíveis ou imprevistas que demandem ajustes na programação orçamentária inicialmente aprovada. Contudo, observe-se, essas eventuais alterações promovidas ao longo do ano, apesar de também serem relevantes, não recebem a mesma atenção por parte do conjunto dos parlamentares, da imprensa e da sociedade em geral, o que cria a oportunidade de o governo, com o apoio de um pequeno grupo de parlamentares, conseguir aprovar eventual redistribuição de recursos, inclusive no que se refere aos investimentos discionários, sem que ocorra o devido debate sobre a oportunidade e conveniência das mudanças.

2.3 Definição de investimento público

A definição legal de investimento público é a constante do § 4º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964, a seguir transcrita:

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Adicionalmente, na página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional, pode-se encontrar esta definição para investimentos públicos:

Despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamento e material permanente.

Para que seja possível abordar com mais profundidade fatores que podem influenciar o nível de investimento público brasileiro, optou-se por limitar a abordagem aos investimentos federais realizados nos orçamentos fiscal e da seguridade social, pois, para esses, há uma base de dados mais ampla e minuciosa disponível.

⁸ Crédito adicional, segundo o Glossário de Termos Orçamentários do Senado Federal, é o instrumento de ajuste orçamentário para autorização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária.

Conforme tem sido estabelecido nas leis de diretrizes orçamentárias, as despesas que se enquadram na definição de investimento devem ser classificadas no Grupo de Natureza de Despesa (GND) 4.

2.4 Métricas de elaboração e execução no processo decisório orçamentário

O processo decisório que confere lastro fiscal a determinadas despesas, elencando-as no rol de prioridades de políticas públicas, transcorre por meio de etapas de elaboração e de execução do orçamento anual, cujos resultados se tornam visíveis por meio de métricas orçamentárias.

As métricas relativas ao processo de decisão sobre as dotações orçamentárias (o planejamento do gasto) são o valor do projeto de lei, o valor da dotação inicial e o valor autorizado.

O valor consignado no projeto de lei reflete as decisões iniciais tomadas pelo Poder Executivo⁹, no esteio de um processo sistêmico¹⁰ de elaboração das programações envolvendo todas as áreas de governo, que são submetidas, na etapa seguinte do ciclo orçamentário, à deliberação legislativa. O valor da dotação inicial, por sua vez, espelha as decisões adotadas pelo Congresso Nacional, também em processo sistêmico, após análise, discussão e deliberação, com possíveis alterações, sobre a proposta enviada pelo Executivo. Essas dotações consubstanciam a expressão categórica das prioridades. O valor autorizado, por fim, sintetiza decisões tomadas em processos não sistêmicos, voltados a promover alterações pontuais nas programações depois de publicada a lei orçamentária e já iniciada sua execução.

Já as métricas relativas ao processo decisório sobre a execução das dotações orçamentárias (a realização do gasto planejado) podem ser divididas em três grupos: as da fase preparatória da execução orçamentária; as da fase operacional da execução anual; e as da fase de diferimento da despesa para exercícios posteriores.

A fase preparatória da execução tem como métricas os valores definidos pelo cronograma de desembolso e programação financeira (editado no início do exercício financeiro para cadenciar o ritmo de ingresso de receitas com o ritmo de assunção de

⁹ Integram o projeto de lei também as programações decididas pelos demais Poderes sobre seus órgãos componentes, que são minoritárias em relação ao conjunto das políticas públicas orçadas anualmente.

¹⁰ Por processo sistêmico entenda-se aquele que envolve diretamente todas as autoridades legislativas e executivas e todas as áreas de políticas públicas compreendidas pelo orçamento público.

obrigações pelo Estado) e os limites de empenho e movimentação financeira previstos no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (conhecidos como contingenciamentos).

A fase operacional da execução orçamentária anual compreende as métricas de empenho, liquidação e pagamento da despesa. Nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/64, empenho é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Por serem, em geral, pendentes do implemento de alguma condição para que o Estado tenha obrigações a pagar, empenhos podem vir a ser cancelados ao longo da execução, não se convertendo, nesses casos, em entregas de políticas públicas. Já a liquidação da despesa, nos termos do art. 63 da mesma lei, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Constitui, portanto, em robusto indicador de entrega de políticas, salvo casos excepcionais de cancelamentos por equívocos processuais. Por fim, o pagamento é decorrência do ato de liquidação, conferindo à parte contratada a retribuição financeira devida pelo serviço prestado.

Por seu turno, a quantificação da despesa diferida em relação ao princípio da anualidade, quando se confere validade plurianual a determinadas dotações autorizadas, compreende métricas relacionadas à inscrição de despesas em restos a pagar (os conhecidos RAP) e ao pagamento de tais despesas em exercícios posteriores (os RAP Pagos). Observe-se que, concebido na Lei nº 4.320/64 para acomodar flutuações transitórias no curso regular de execução das despesas entre o final do exercício de competência e o início do exercício seguinte, o mecanismo de inscrição em restos a pagar tem sido utilizado largamente nos últimos anos, transformando-se, sobretudo no caso de investimentos, em expediente ordinário de execução plurianual da despesa.

As métricas de processo decisório orçamentário acima apresentadas, tanto de elaboração quanto de execução, podem ser combinadas e aplicadas para elucidar diversos fenômenos não prontamente visíveis sobre a governança orçamentária vigente. A próxima seção apresentará as métricas selecionadas no presente trabalho para investigar a questão de pesquisa em tela.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho configura pesquisa quantitativa voltada a averiguar se os investimentos federais discricionários mais relevantes em termos de volume de recursos pagos no período de 2017 a 2021 correspondem às prioridades inscritas nas dotações iniciais, e nas propostas, do orçamento fiscal e da seguridade social.

3.1 Indicadores de aderência da execução dos investimentos discricionários

Como já mencionado, a análise do grau de aderência da execução dos investimentos federais constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social efetuada neste trabalho tem por base a comparação entre os valores efetivamente desembolsados (total pago¹¹) ao final dos exercícios financeiros e aqueles consignados nas propostas orçamentárias e nas dotações iniciais das leis orçamentárias. A escolha se justifica pelas seguintes razões.

Pelo lado referente à escolha da programação, as métricas de valor proposto e dotação inicial, como explicado no referencial teórico, foram selecionadas por melhor sintetizarem as prioridades de governo definidas em processo decisório sistêmico, configurando, portanto, expressão categórica do planejamento alocativo comunicado à sociedade e às equipes de trabalho.

Quanto às métricas utilizadas para averiguar à execução orçamentária, entende-se que, embora todas as possibilidades apresentadas no capítulo anterior sejam passíveis de aplicação à questão de pesquisa em tela, as mais adequadas são aquelas que refletem inequivocamente a realização dos investimentos, quais sejam: os valores pagos e os restos a pagar pagos.

Na lei orçamentária anual as programações possuem dois detalhamentos quantitativos, a saber: os respectivos recursos consignados, expresso na unidade monetária corrente; e o referencial físico do que se pretende realizar (por exemplo, a construção de 10 escolas). Evidentemente, o segundo é delimitado pelo primeiro, pois os resultados que se pretende alcançar com a atuação governamental dependem, entre outras coisas, do volume de recursos disponível.

¹¹ Consiste na soma dos valores pagos do orçamento do correspondente exercício com os restos a pagar pagos.

Assim, por ser, em essência, um documento público que informa à sociedade como se pretende utilizar os recursos arrecadados em determinado ano, considera-se que independentemente do que possa, ou não, constar da Mensagem Presidencial e do Parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a lei orçamentária possibilita a visualização dos investimentos discricionários prioritários, aqui qualificados como tal a partir da identificação daqueles que receberam os valores mais expressivos, posto que, vale recordar, o processo orçamentário necessariamente envolve escolhas, e a concretização das políticas públicas depende diretamente da disponibilidade de recursos. Logo, quando à determinada ação consigna-se um volume mais expressivo de recursos, está subentendido que tal ação foi considerada prioritária em relação a outras possibilidades avaliadas como menos relevantes.

Contudo, ressalte-se, não há um quadro consolidado de fácil acesso que apresente a lista dos investimentos prioritários. É necessário efetuar uma pesquisa nos sistemas disponíveis para se conseguir essa informação. Essa pesquisa pode ser efetuada tanto com base em métricas das etapas iniciais do ciclo orçamentário (proposta e dotação inicial da lei), quando se observam as dotações orçamentárias reservadas para os investimentos, quanto ao final da execução, quando podem ser identificados os investimentos discricionários correspondentes aos maiores desembolsos financeiros (efetivo pagamento).

A análise do contraste entre os achados nesses três momentos distintos é que fornecerá elementos para averiguar em que grau a execução orçamentária dos investimentos discricionários está atrelada ao planejado no início do ciclo orçamentário. Portanto, um indicador da aderência da execução consiste na proximidade dos valores desembolsados em relação aos consignados na dotação inicial e na proposta. Quanto mais próximos esses valores, maior será a correspondência entre a execução e o planejamento dos investimentos discricionários da União.

Outra forma de se avaliar essa aderência é pela simples comparação das listas das ações orçamentárias que representam os principais investimentos discricionários em cada uma das três etapas do ciclo orçamentário¹². Em um hipotético

¹² As listas estão no Anexo A.

cenário no qual houvesse total aderência as ações seriam as mesmas, as prioridades não mudariam. Assim, mais alterações nas listas sinalizam menor aderência.

Um olhar sobre a quantidade de programações contendo investimentos discricionários inseridas na lei orçamentária após o envio dos projetos de lei também pode servir como indicador, pois quanto mais ações forem incluídas após o encaminhamento das propostas, menor será a aderência da execução à proposta original.

Finalmente, também se pode utilizar como indicador o contraste entre a proporção do pagamento total realizado a partir de restos a pagar com aqueles realizados à conta dos valores pagos do orçamento do respectivo exercício corrente. Quanto maior for a participação dos desembolsos à conta do orçamento a época vigente (e menor for à conta de restos a pagar), mais próxima a execução estará do planejado, haja vista que elevado volume de restos a pagar indica adiamento na realização da despesa.

3.2 Delimitação da análise

Convém ressaltar que a análise incide apenas sobre os investimentos primários discricionários, pois, nesses casos, o gestor tem a possibilidade de adia-los, em caso de necessidade ou de conveniência¹³. Exatamente por isso é que o contraste entre o investimento discricionário programado e o efetivamente realizado possibilita identificar quais foram as reais prioridades do Poder Executivo e do Congresso Nacional no período. Ao se comparar os pagamentos efetuados no exercício (incluídos os restos a pagar pagos) com a “carta de intenções” apresentada no início da execução da lei orçamentária anual, pode-se vislumbrar quais foram as escolhas políticas que prevaleceram.

Não são abordados, portanto, os investimentos primários obrigatórios, afinal, por definição, são realizados para atender determinações legais, ou seja, quando se trata desse tipo de investimento o gestor não tem a liberdade de escolher se vai ou não o realizar.¹⁴

¹³ As dotações para despesas discricionárias podem ser reduzidas ao longo do exercício, por meio de créditos, em caso de insuficiência na arrecadação, por exemplo.

¹⁴ A propósito, a participação dos investimentos obrigatórios tem aumentado nos últimos anos: de 1,4% da despesa executada com investimentos primários, em 2017, para 6,4% em 2021. Registre-se que

A propósito, note-se que a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, inseriu este § 10 no art. 165:

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Tal inovação extinguiu as dúvidas e as discussões quanto ao caráter impositivo ou autorizativo da lei orçamentária, pois o texto constitucional agora é claro a respeito do dever de execução de programações orçamentárias discricionárias¹⁵.

Esse ponto interessa ao tema aqui discutido, pois consiste em importante reforço do arcabouço institucional do direito financeiro, visto que reafirma a relevância de se inserir na lei orçamentária anual apenas as programações que se espera realizar no próximo exercício. Por uma questão de lógica, essa quase certeza de execução deveria contribuir para aumentar o cuidado na seleção das programações a serem incluídas no orçamento, o que deveria contribuir para elevar a aderência da execução ao planejamento, principalmente no caso de investimentos discricionários. E assim, por consequência, resultar em melhores índices de execução orçamentária, quando comparadas as posições finais (total pago, incluídos os restos a pagar pagos) com as iniciais (proposta e dotação inicial).

A escolha do período de análise (2017 a 2021) teve por fundamento o fato de que a partir da implantação do Novo Regime Fiscal - NRF, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, a elaboração e a execução orçamentárias tiveram que se adequar de modo a refletir de forma mais acurada a realidade econômico-financeira da União. As novas regras desestimularam a usual prática, contestável, de

esse crescimento impacta de forma antagônica dois grupos de investimentos federais. Se, por um lado, os investimentos obrigatórios, em geral, relacionados à segurança pública e defesa nacional, têm a execução assegurada, por outro lado, os discricionários, que estão distribuídos pelas demais áreas de governo, notadamente infraestrutura, educação e saúde, estão sujeitos a uma disputa mais acirrada quando da definição das despesas que ocuparão o reduzido espaço fiscal remanescente para o conjunto de gastos discricionários.

¹⁵ Observe-se que a Emenda Constitucional nº 102, de 2019, estabeleceu, no novo § 11 do art. 165, as condições, os termos a serem definidos na lei de diretrizes orçamentárias, para aplicação do disposto no § 10:

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

- I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;
- II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
- III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

superestimar a receita, artifício utilizado largamente em exercícios anteriores, que tinha como consequência direta a inflação do volume de dotações autorizadas na lei orçamentária, ampliando artificialmente o leque de possibilidades de execução do Poder Executivo, sem, no entanto, permitir a efetiva realização das despesas, pois esse excesso de autorizações não contava com o devido lastro financeiro, uma vez que a arrecadação superestimada, em geral, não se concretizava. Essa sistemática contribuía sobremaneira para consolidar a fama da lei orçamentária como uma peça de ficção.

Assim, nos anos de vigência do NRF, 2017 a 2021, sem as superestimativas de receita, esperar-se-ia, de uma maneira geral, uma correspondência mais razoável entre as despesas orçadas e as realizadas. A mesma lógica também se aplica aos investimentos.

Além disso, outro aspecto que merece ser mencionado está relacionado à trajetória declinante dos investimentos públicos federais, como já foi apresentado em item anterior deste trabalho. Diante da elevação mais que proporcional das despesas obrigatórias constatada nos últimos anos, e, por conseguinte, da necessária compressão compensatória nas despesas discricionárias, dado o Teto de Gastos primários, parece razoável supor que a alocação orçamentária dos escassos recursos destinados aos investimentos discricionários tenha sido mais cuidadosa, de modo a possibilitar a maximização das entregas à sociedade.

3.3 Sistemas e filtros de consultas utilizados

Esclareça-se que, na classificação orçamentária da despesa, são consideradas primárias discricionárias as programações com Identificador de Resultado Primário (RP) 2, 3, 6, 7, 8 e 9, assim definidos: (i) o RP 2 - despesa primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e não abrangida por emendas individuais e de bancada estadual, ambas de execução obrigatória; (ii) o RP 3 – despesa primária discricionária integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); (iii) o RP 6 - despesa primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, § 9º e § 11, da Constituição Federal; (iv) o RP 7 - despesa primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos

do disposto no art. 166, § 12 da Constituição Federal; (v) o RP 8 - despesa primária discricionária, decorrente de emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, considerada no cálculo do resultado primário; e (vi) o RP 9 - despesa primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica, considerada no cálculo do resultado primário¹⁶.

Os dados sobre a execução financeira e orçamentária dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União foram extraídos a partir de consultas efetuadas em dois sistemas principais: SIGA Brasil¹⁷, disponibilizado pelo Senado Federal; e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)¹⁸, disponibilizado pelo Ministério da Economia.

As métricas orçamentárias escolhidas para a análise dos dados foram:

- (i) dotações constantes das propostas orçamentárias, que representam a distribuição de recursos elaborada e enviada pelo Poder Executivo para análise e deliberação do Congresso Nacional;
- (ii) dotações iniciais das leis orçamentárias anuais (após a deliberação sobre eventuais vetos), que consistem em etapa posterior do ciclo orçamentário, pois representam o acordo estabelecido entre os poderes Executivo e Legislativo a respeito de quais programações e valores devem constar da lei orçamentária anual;
- (iii) o efetivo desembolso ocorrido ao final de cada exercício financeiro, representado pela soma dos valores pagos a conta do orçamento corrente do ano em curso com os restos a pagar pagos.

Para tornar possível a comparação entre os valores registrados nas mencionadas métricas para cada programação orçamentária associada a um investimento discricionário, as consultas foram elaboradas com os seguintes filtros: (i) orçamentos fiscal e da seguridade social; (ii) gnd 4 – investimentos; (iii) RPs: 2, 3, 6, 7, 8 e 9; (iv) valores do projeto de lei, dotação inicial e pago total (pago + restos a

¹⁶ Sobre essa identificação dos RPs discricionários pode-se consultar o Relatório de Execução das Despesas Discricionárias – 2020, publicado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

¹⁷ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

¹⁸ Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>.

pagar pagos); (v) funções orçamentárias; (vi) ações orçamentárias; e (vii) anos: 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

3.4 Critérios adotados para viabilizar a análise

Quando detalhadas por ação, as consultas de cada exercício financeiro geraram planilhas com mais de mil linhas¹⁹ (1.638 linhas para 2017, 1.079 linhas para 2021). Para simplificar o processo de análise dos dados, optou-se por trabalhar com as ações mais representativas dos efetivos desembolsos. Assim, para cada ano foi calculada a participação percentual que cada ação deteve do total pago, e, a partir daí, trabalhou-se com o conjunto de ações cuja soma das participações individuais sobre o total alcançou aproximadamente 80%²⁰. Com esse critério, a quantidade de ações a ser analisada foi reduzida ao intervalo de 64, em 2021, a 92, em 2017. Por representar quase 80% do montante pago em cada ano, acredita-se que a análise do ocorrido com esses conjuntos de ações seja suficientemente representativa do universo de ações.

Na Tabela 1 apresentada a seguir constam informações a respeito do conjunto de ações que constitui a base de dados da análise em curso. Como se pode ver, em média, de 2017 a 2021, ocorreu algum desembolso em 952 ações orçamentárias distintas. Devido à dificuldade operacional de se trabalhar com essa quantidade de ações, como mencionado, adotou-se como critério avaliar o que aconteceu com as ações cujas somas dos valores pagos a cada ano representasse cerca de 80% do valor total pago.

Tabela 1 – Panorama sobre as ações orçamentárias com investimentos discricionários

	2017	2018	2019	2020	2021	Média
Quant. ações com valores pagos	1.092	1.035	948	871	813	952
Quant. ações que acumulam até 80% do total pago	92	89	86	78	64	82
Partic. % do conjunto das ações que acumulam até 80% do total pago no total da dotação Inicial	70,7%	67,9%	66,7%	71,9%	75,8%	70,6%

Fonte: SIOP. Acesso em: 8 ago. 2022. Elaboração própria.

Com esse critério, em média, a quantidade de ações que teve avaliada a aderência ao planejamento situou-se em torno de 82 ações, o que corresponde a

¹⁹ Em cada linha há, ao menos, um dado de valor para uma das três métricas, por ação orçamentária.

²⁰ Em cada ano, foi considerada até a última ação cuja participação somada ao total das anteriores se aproximava de 80% do total, sem alcançar esse valor.

cerca de 8,6% do universo das ações com investimentos discricionários pagos. Observe-se, ainda, que essas ações, apesar de corresponderem a 80% do total pago, detinham, em média, 70,6% das dotações iniciais, indicando que elas receberam mais recursos ao longo do exercício.

Uma outra opção metodológica que se mostrou útil foi a de utilizar, para efeito das comparações entre os valores das três métricas de avaliação (proposta, dotação inicial e total pago), a participação percentual de cada ação ou função em relação ao total, em vez de valores nominais ou atualizados por índice de preço. A vantagem dessa sistemática é a de permitir visualizar de forma evidente se a ação (ou função) se tornou mais (ou menos) relevante na execução do que nas etapas iniciais do ciclo orçamentário. Isso porque os montantes consignados a cada ano para os investimentos discricionários são distintos em cada uma das etapas do ciclo²¹, de modo que uma ação qualquer poderia ter, por exemplo, R\$ 1 bilhão na proposta e R\$ 1,1 bilhão de pagamentos, mas, mesmo assim, ter perdido relevância relativa, no caso de o montante disponível para os investimentos na proposta ser de R\$ 40 bilhões e ter alcançado R\$ 60 bilhões quando considerados os pagamentos. Nessa situação hipotética, a ação perdeu posição relativa, apesar de ter apresentado aumento nominal no valor pago, pois a participação percentual sobre o total diminuiu de 2,5% da proposta para 1,83% do desembolso.

Calculadas as participações relativas das ações (funções) a comparação entre os valores de cada item, para cada uma das três mencionadas métricas, foi efetuada a partir das variações verificadas entre essas participações. O fundamento dessa forma de análise reside na ideia de que quanto menor é a diferença entre as participações de cada item nas três métricas, menor é a mudança de prioridade. Em um caso limite, se a variação for zero, são mantidas as posição relativas e, por conseguinte, a ordem de prioridade permanece inalterada.

Convém mencionar que se adotou, como critério qualificador para se considerar mantida a priorização inicialmente adotada, variações de até 20%, em módulo, entre as posições relativas dos valores orçados e executados. Admitiu-se, portanto, que diferenças de até 20% poderiam ser consideradas aceitáveis, pois é

²¹ Note-se que não há uma reserva para os investimentos discricionários, portanto eles disputam as disponibilidades orçamentárias e financeiras com outras despesas dentro do teto de gastos estabelecido para cada ano.

inegável a necessidade de existir alguma margem de manobra na gestão orçamentária.

Outra simplificação adotada consistiu em limitar, para cada ano, a análise das características das ações às dez mais representativas dos investimentos discricionários, em termos de volume de recursos. A ideia era verificar se havia pontos em comum que justificassem a maior ou menor aderência da execução.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS ACHADOS

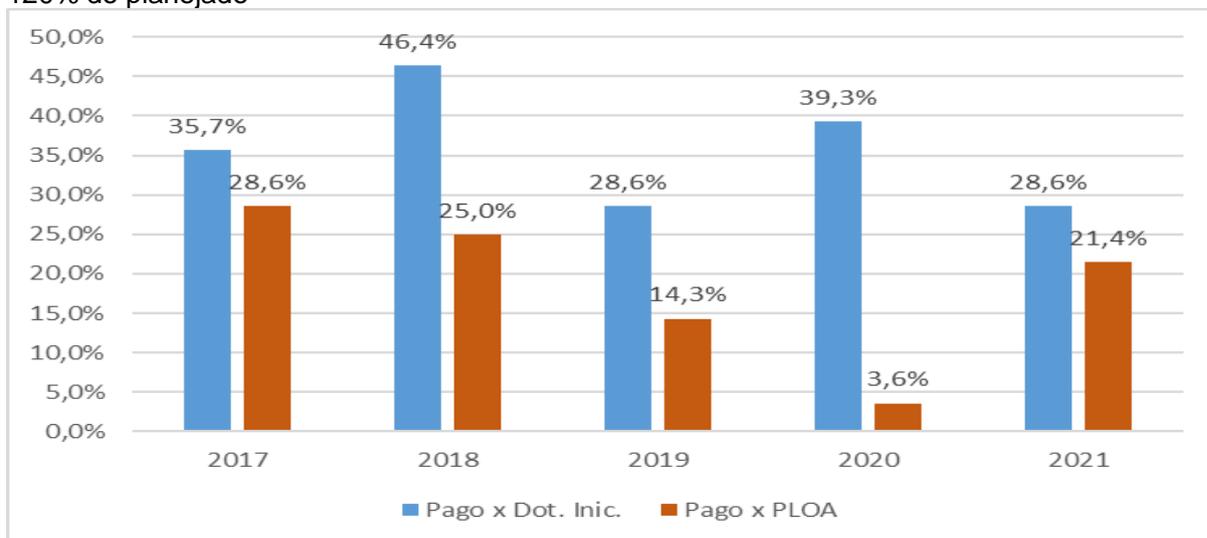
4.1 Recorte por função orçamentária

Conforme disposto no Manual Técnico do Orçamento – MTO, a função consiste no maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e reflete, em geral, a competência institucional do órgão, como nos casos da educação, saúde, ciência e tecnologia, agricultura, meio ambiente. Interessa, portanto, iniciar a análise da aderência entre o executado e o planejado por meio deste recorte mais amplo.

No Gráfico 3 apresentado a seguir consta a proporção, por ano, das 28 funções orçamentárias cuja variação entre o montante executado e o planejado situou-se, em módulo, em até 20%. Em outras palavras, o gráfico apresenta a proporção das 28 funções que, a cada ano, contabilizou gastos efetivos que corresponderam a, ao menos, 80%, e no máximo 120%, do montante de dotações inicialmente consignadas.

Quando se recorda que a comparação tem por horizonte cada um dos ciclos orçamentários tomado isoladamente e que eventuais remanejamentos de dotações entre ações da mesma função não influenciam no cálculo, pois esse é sensibilizado apenas por perdas e ganhos entre diferentes funções, pode-se considerar que 20% é um percentual razoável para o corte.

Gráfico 3 – Proporção das funções orçamentárias com execução dentro do Intervalo de 80% a 120% do planejado



Fonte: SIOP. Acesso em: 8 ago. 2022. Elaboração própria.

Uma primeira informação que se depreende do gráfico é que, como esperado, para todos os cinco anos, os indicadores são melhores quando o referencial para o planejado é a dotação inicial, em vez de os valores da proposta (PLOA). Mesmo assim, em nenhum dos anos a proporção alcançou os 50%, indicando que, em toda a série, sempre mais de 15 funções (mais da metade das 28 funções orçamentárias existentes) apresentaram desembolsos com variação, em módulo²², superior a 20% do planejado.

Outra constatação que pode ser feita refere-se à ampliação da distância entre o executado e o planejado verificada nos últimos exercícios. Nos anos de 2017 e 2018, em média, 41,1% das funções apresentaram variações das participações dentro da margem de 20%, tendo como referência a dotação inicial. Nos últimos três anos, por sua vez, essa média caiu para 32,1%, de modo que apenas um terço das funções orçamentárias (8 de 24) apresentou variações, em módulo, de até 20%.

Com o intuito de destacar as funções mais relevantes, em termos de volume de recursos orçamentários, apresentam-se, na Tabela 2, informações individuais das

²² Como a referência são as variações em módulo, são aceitas tanto as que alcançaram até +19,99% quanto as que atingiram até -19,99%, pois o que interessa para a análise, nesse caso, é a proximidade com o planejado, independentemente de a variação ser positiva ou negativa.

dez mais expressivas (representam aproximadamente 89,6% do total pago), agregando os valores das outras 18 funções na rubrica “Demais Funções”.²³

Tabela 2 – Investimentos discricionários, por função orçamentária – valores acumulados de 2017 a 2021

Função	Dotação PLOA (part. %) (a)	Dotação inicial LOA (part. %) (b)	Total pago (part. %) (c)	Varição % (d = (c/a) - 1)	Varição % (e = (c/b) - 1)
17 - Saneamento	2,7%	1,7%	3,0%	11,8%	78,2%
06 - Segurança Pública	2,0%	2,8%	3,5%	71,0%	21,5%
05 - Defesa Nacional	21,8%	16,4%	19,8%	-9,3%	20,5%
26 - Transporte	29,6%	20,9%	22,2%	-24,8%	6,4%
10 - Saúde	9,4%	11,4%	11,8%	26,0%	3,3%
18 - Gestão Ambiental	6,4%	5,2%	5,1%	-19,8%	-0,8%
Demais Funções	10,6%	11,6%	11,4%	7,5%	-2,1%
12 - Educação	9,5%	9,8%	9,3%	-1,7%	-5,6%
20 - Agricultura	0,8%	3,4%	2,5%	209,9%	-25,9%
02 - Judiciária	4,4%	2,9%	2,1%	-51,8%	-28,0%
15 - Urbanismo	2,9%	13,7%	9,2%	220,7%	-32,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	-	-

Fonte: SIOP. Acesso em: 12 ago. 2022. Elaboração própria.

Pode-se visualizar na Tabela 2 que seis das dez principais funções apresentaram variações significativas (superiores, em módulo, a 20%) entre as participações representativas dos desembolsos e das dotações iniciais no período de 2017 a 2021. Convém lembrar que essas variações devem ser pequenas quando há uma boa aderência da execução orçamentária ao planejamento. Afinal, como desde a elaboração da proposta orçamentária o teto das despesas primárias já está estabelecido, não é tão simples reforçar o orçamento de uma função, pois, necessariamente, há de se reduzir o valor alocado para alguma(s) outra(s)²⁴.

Um primeiro grupo composto por Saneamento (+78%), Segurança Pública (+21,5%) e Defesa Nacional (+20,5%) caracteriza-se por apresentar participações percentuais maiores no agregado dos valores pagos do que dos valores das dotações iniciais, indicando que essas funções receberam aporte adicional de recursos ao longo da execução. As três funções mencionadas parecem ter em comum o fato de

²³ Como já mencionado no item que explica a metodologia aplicada neste trabalho, foram utilizadas as participações percentuais sobre o total, ou seja, a representatividade de cada função, para ordenar as principais.

²⁴ Pode até ocorrer caso de perda real mesmo se o valor nominal alocado inicialmente for aumentado. Isso quando o aumento ocorrer em proporção inferior à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) usada para estabelecer o novo teto de gastos do período.

demandarem necessário reforço posterior nas dotações para assegurar a manutenção das importantes atividades que englobam, recebendo recursos remanejados de outras funções consideradas menos essenciais.

Um segundo grupo de funções é integrado por Agricultura (-25,9%), Judiciária (-28%) e Urbanismo (-32,8%). Essas, de modo inverso ao comportamento detectado no primeiro grupo, apresentaram desembolsos expressivamente inferiores aos valores das dotações iniciais.

O caso da Judiciária difere das outras duas desse grupo, pois se trata de um outro Poder, que tem autonomia e independência para gerir seu orçamento. De qualquer forma, os números indicam que o Poder Judiciário não executou (pagou) o orçamento que estava inicialmente autorizado e disponível para realizar os investimentos discricionários previstos nos últimos cinco anos.²⁵

As funções Agricultura e Urbanismo, as outras integrantes desse grupo, também não conseguiram realizar parcela considerável do planejamento representado pelas dotações iniciais alocadas. Nesses casos, porém, devido à natureza de suas ações orçamentárias, que, de uma forma geral, englobam iniciativas governamentais menos urgentes e menos essenciais ao dia a dia da população, pode-se supor que o interesse dos parlamentares tenha elevado, durante a tramitação da proposta, o volume de recursos disponíveis além das possibilidades de execução. Reforça essa afirmação o fato de a variação constatada entre as posições dos projetos de lei e dos pagamentos ter superado a 209% nos dois casos.

Por sua vez, Transporte, Saúde, Gestão Ambiental e Educação apresentaram indicadores de execução mais próximos do esperado, haja vista que as variações entre os volumes desembolsados e as dotações iniciais, em módulo, ficaram abaixo de 6,5%.

4.2 Recorte por ação orçamentária

Após a análise da aderência por função governamental, efetuada no item anterior, passa-se agora a averiguar o que ocorreu em um nível mais detalhado da programação orçamentária, o das ações.

²⁵ Uma outra investigação pode explorar com mais detalhes as razões para essa relevante diferença de 28% entre as dotações iniciais e o total pago. Uma possibilidade é que, ao longo da execução, os recursos foram remanejados para gastos correntes.

No Manual Técnico do Orçamento, esta é a definição de ação orçamentária:

Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, os financiamentos e as reservas de contingência. As ações orçamentárias podem ser tipificadas como “projetos”, “atividades” ou “operações especiais”.

À ação cabe o papel de informar o que se pretende realizar. A leitura do título da ação deve permitir à sociedade saber precisamente qual iniciativa será promovida pela administração pública. Contudo, nos últimos anos, as programações tornaram-se cada vez mais genéricas, dificultando a identificação do que realmente está previsto no orçamento. Como exemplos de ações com títulos genéricos pode-se citar a 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano²⁶ e a 20ZV – Fomento ao Setor Agropecuário²⁷. Mesmo diante dessa dificuldade, é relevante analisar o que ocorreu, em termos de aderência da execução, nesse nível da programação orçamentária.

Como no caso da análise realizada a partir das funções, aqui também se adota o critério da relevância como facilitador, de modo que se trabalha com o conjunto

²⁶ Esta é a descrição do que pode ser realizado na ação 1D73: “Formulação e implementação, por meio de projetos demandados pelos entes federados e aportes de recursos, de ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos, drenagem urbana, saneamento integrado, elaboração de estudos, planos e projetos, pavimentação e calçamento de vias urbanas, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outras caracterizadas como desenvolvimento urbano, visando a melhoria das condições sanitárias, de habitabilidade, mobilidade e acessibilidade urbanas.” Disponível em: <https://www.sio.pplanejamento.gov.br/modulo/main/index.html#/1077>. Acesso em: 4 ago. 2022.

²⁷ Esta é a descrição do que pode ser realizado na ação 20ZV: “Promoção da agropecuária nacional pela difusão de tecnologias, estudos e pesquisas afins, inclusive em agricultura irrigada; estudos de Infraestrutura e Logística da Produção - INFRALOG; promoção e participação em exposições e feiras agropecuárias; apoio ao desenvolvimento sustentável das cadeias produtivas agrícolas e pecuárias; apoio ao desenvolvimento das cadeias produtivas pecuárias sustentável da aquicultura; fomento à Indicação Geográfica de Produtos Agropecuários – IG e a outros signos distintivos; fomento à inovação no agronegócio, inclusive na agroindústria; fomento à conservação e ao uso sustentável de recursos genéticos para agricultura e alimentação; fomento ao uso de boas práticas de manejo e conservação de solo e água; fomento à implementação de sistemas integrados de produção agropecuária; apoio ao desenvolvimento do associativismo rural e do cooperativismo, bem como incentivo e apoio ao pequeno e médio produtor agropecuário mediante a aquisição de patrulhas mecanizadas; e apoio à formalização e comercialização da produção, com a finalidade de promover o desenvolvimento do setor agropecuário.” Disponível em: <https://www.sio.pplanejamento.gov.br/modulo/main/index.html#/1077>. Acesso em: 4 ago. 2022.

integrado pelas ações representativas de cerca de 80% do total pago. A quantidade de ações integrantes desse conjunto em cada ano é apresentada na Tabela 3 a seguir.

Tabela 3 – Ações orçamentárias integrantes do conjunto correspondente a 80% do total

	2017	2018	2019	2020	2021	Média
Quant. ações que acumularam até 80% do total pago	92	89	86	78	64	82
Quant. ações, nos 80% do total pago, que não estavam no PLOA e foram inseridas na tramitação ou por crédito	2	8	8	22	11	10,2
Taxa de inclusão de ações no conjunto 80%	2,2%	9,0%	9,3%	28,2%	17,2%	12,5%

Fonte: SIOP. Acesso em 12 ago. 2022. Elaboração própria.

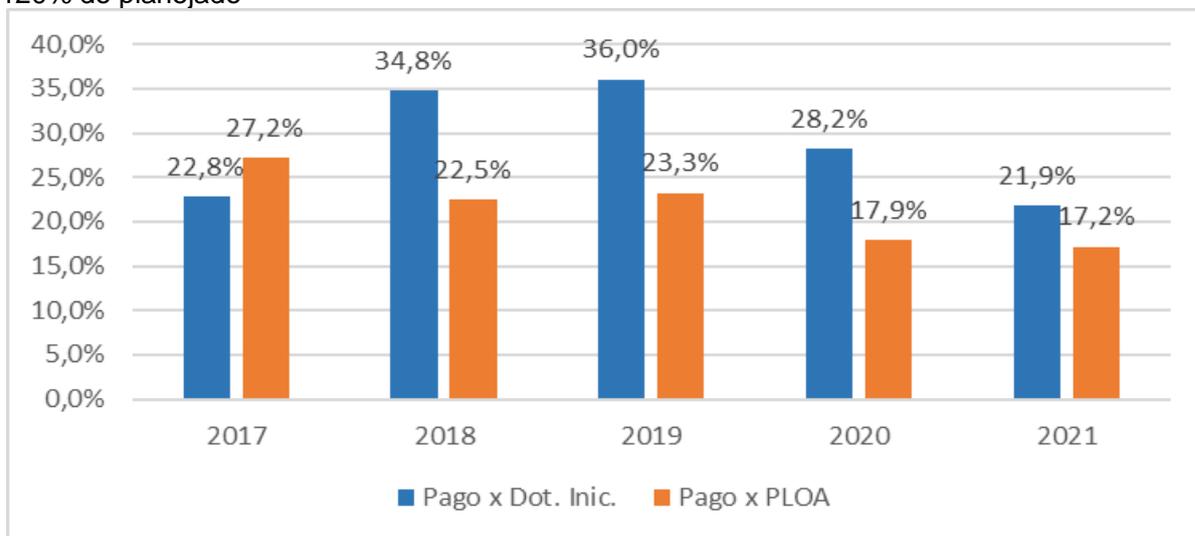
Uma outra maneira de avaliar a proximidade entre os investimentos discricionários executados e os planejados é por meio da análise da quantidade de programações inseridas no orçamento após o envio da proposta orçamentária. Essa avaliação pode indicar o quanto o Executivo teve sucesso na manutenção do conjunto de investimentos discricionários constantes dos projetos de lei, e qual foi o grau de modificação estabelecido pelos parlamentares em relação a essa posição inicial.

Como demonstrado na Tabela 3, nos anos anteriores à pandemia provocada pela Covid-19 menos de 10% das ações representativas dos investimentos mais relevantes não estavam previstas no projeto de lei do orçamento, o que parece indicar uma razoável convergência entre o Executivo e o Legislativo a respeito de qual deveria ser a cesta de investimentos prioritários. Esses números são maiores nos dois anos seguintes, possivelmente influenciados pela necessária intervenção governamental realizada a partir de 2020 para tentar minimizar os efeitos da imprevisível pandemia.

No Gráfico 4 apresentado a seguir consta a proporção, por ano, das ações orçamentárias²⁸ cuja variação, em módulo, entre as participações relativas correspondentes aos valores executados e aos planejados, situou-se em até 20%, mesma margem de variação estabelecida como ponto de corte na análise de aderência das funções orçamentárias.

²⁸ Como mencionado, a análise abrange o conjunto representativo, para cada ano, de cerca de 80% do total pago.

Gráfico 4 – Proporção das ações orçamentárias com execução dentro do Intervalo de 80% a 120% do planejado



Fonte: SIOP. Acesso em: 10 ago. 2022. Elaboração própria.

Ao se visualizar o mencionado gráfico destaca-se, de início, o fato de que o indicador máximo de aderência, tendo como referência as dotações iniciais, alcançou 36% (em 2019), ou seja, apenas 31 ações orçamentárias, das 86 mais relevantes, em termos de volume de recursos consignados para investimentos discricionários no orçamento federal de 2019, apresentaram variações menores que 20%, em módulo, entre o valor representativo da participação percentual nos desembolsos e da participação representativa nas dotações iniciais. Portanto, em 2019, ano de melhor aderência, as 55 outras ações (maioria) do conjunto não se enquadraram no critério adotado.

Registre-se que no último ano, 2021, esse indicador diminuiu para 21,9%. Apenas 14 ações, do conjunto de 64, apresentaram execução orçamentária próxima do que foi planejado. Esses números são ainda menores quando a comparação é estabelecida entre os valores pagos e os da proposta orçamentária, pois, no mesmo ano, a execução de apenas 11 ações (17,2% do total) se aproximou da intenção inicial expressa pelo Poder Executivo no projeto da lei orçamentária anual.

Convém ressaltar que em regimes políticos presidencialistas é atribuição do Poder Executivo planejar e executar os investimentos previstos no orçamento da União. Entretanto, os números mostram que no Brasil, nos últimos anos, a distância entre o executado (valor total pago) e o planejado, em geral, é maior quando se adota como referência os valores da proposta orçamentária em vez dos valores das

dotações iniciais²⁹. Tal fato é mais um indicador da crescente influência do Poder Legislativo na elaboração, e execução, do orçamento federal.

4.2.1 A identificação das ações correspondentes aos investimentos discricionários mais relevantes

A partir de pesquisas realizadas nas bases de dados da execução orçamentária foi possível identificar as ações correspondentes aos investimentos discricionários mais relevantes. Para possibilitar uma visão geral a respeito do que foi considerado prioritário nos anos de 2017 a 2021 estão relacionadas, nos dois quadros constantes do Anexo A, as 20 maiores ações em termos de valor consignado na proposta orçamentária, dotação inicial e total pago³⁰, para cada um dos cinco anos.

No primeiro quadro é possível comparar as listas das ações mais relevantes selecionadas a partir dos valores das propostas e dos pagamentos. A análise dessas listas resultou na identificação de 43 ações, de um total de 100 inicialmente consideradas prioritárias (20 ações mais relevantes em cada um dos cinco anos), que não confirmaram esse status ao final da execução orçamentária dos exercícios financeiros avaliados, pois não constaram das listas das 20 mais expressivas em termos de pagamentos efetuados. Conseqüentemente, 43 ações que apresentaram maiores volumes de pagamentos não estavam na lista das prioritárias elencadas com base nas propostas orçamentárias.

No segundo quadro, por sua vez, a comparação tem por referência as dotações iniciais e os valores pagos. Nesse caso, foram identificadas 26 ações que não confirmaram o status de prioridade, pois podiam ser consideradas prioritárias em termos de dotações iniciais, mas não em termos de desembolsos realizados.

A seguir, na Tabela 4, detalha-se, ano a ano, a quantidade de ações que não teve seu status de prioridade confirmado³¹. Mais uma vez, é fácil perceber que há

²⁹ Em 2017, excepcionalmente, a execução ficou mais próxima da programação do projeto de lei do que da dotação inicial, o que pode indicar que o Executivo possuía força política suficiente para priorizar a programação inicialmente enviada ao Congresso Nacional, em vez das modificações efetuadas pelo Legislativo durante a tramitação da proposta.

³⁰ Considerou-se que a comparação entre os conjuntos das 20 ações mais representativas proporciona uma perspectiva interessante sobre o grau de adesão da execução em relação ao planejamento orçamentário.

³¹ É importante perceber que não confirmar a posição na lista das 20 com maior valor pago não significa que não houve execução ou que o valor executado não foi significativo. Significa apenas que outras ações foram consideradas mais importantes ao longo da execução, pois passaram a integrar a lista das 20 maiores em termos de valores pagos.

mais dissonâncias nas listas que têm por base as posições dos projetos de lei do que naquelas que consideram as dotações iniciais. Essa situação já era esperada, pois a dotação inicial consiste em etapa posterior à apresentação da proposta e, portanto, representa uma posição do planejamento orçamentário mais próxima da execução. Outro ponto que merece comentário refere-se ao fato de que, consideradas as médias bianuais, os valores são crescentes nas duas comparações, indicando um aumento na perda de aderência da execução ao planejado.

Tabela 4 – Quantidade de ações orçamentárias integrantes do conjunto correspondente às vinte inicialmente mais relevantes que não confirmaram o status prioritário

Ano	Comparação PLOA x Pago	Comparação Dot. Inic. X Pago
2017	5	5
2018	6	3
2019	9	5
2020	13	7
2021	10	6

Fonte: SIOP. Acesso em: 12 ago. 2022. Elaboração própria.

4.2.2 Um olhar mais detalhado sobre cada um dos anos

A esse ponto já foi constatado que, de forma geral, há acentuadas divergências entre os investimentos discricionários executados e os planejados, mas ainda falta averiguar, em cada um dos anos, quais ações orçamentárias receberam tratamento prioritário ao longo da execução. Como mencionado na parte referente à metodologia, será analisada a situação de cada uma das dez maiores ações, em termos do que foi pago, em etapas anteriores do ciclo orçamentário. Acredita-se que essa amostra de dez ações, além de facilitar a operacionalização da pesquisa, seja representativa do conjunto geral, pois abrange as que receberam mais recursos.

4.2.2.1 Ações do orçamento de 2017

A Tabela 5 contém informações sobre a situação das dez ações orçamentárias com maior volume de investimentos discricionários pagos no exercício financeiro de 2017³². Pode-se ver que, tendo como referência a comparação entre as participações sobre o total pago e a dotação inicial (coluna e), apenas duas ações (8282 e 10SS) apresentaram variação dentro da margem de 20%, em módulo. As

³² Como já mencionado no item que explica a metodologia aplicada neste trabalho, a referência utilizada para identificar as dez maiores ações foi a participação percentual da ação em relação ao total pago.

demais oito ações tiveram variação superior a 20%. Esses números representam um sólido indício de que a execução orçamentária dos investimentos discricionários em 2017 esteve distante do planejamento inicial.

Tabela 5 – Principais ações orçamentárias com investimentos discricionários – 2017

Ação orçamentária	Dotação PLOA (part. %) (a)	Dotação inicial LOA (part. %) (b)	Total pago (part. %) (c)	Variação % (d) = (c/a) - 1	Variação % (e = (c/b) - 1)
20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste	2,04%	1,23%	2,39%	17,2%	94,6%
20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul	2,15%	1,30%	2,24%	4,3%	72,1%
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	3,65%	2,20%	3,66%	0,2%	66,3%
20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	2,54%	1,81%	2,85%	11,9%	57,1%
14TO - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	4,11%	2,75%	3,81%	-7,3%	38,5%
123I - Construção de Submarinos Convencionais	2,78%	1,88%	2,47%	-11,3%	31,4%
8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	3,01%	2,56%	2,49%	-17,2%	-2,6%
10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	3,43%	2,89%	2,38%	-30,5%	-17,5%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	1,67%	5,36%	2,91%	74,7%	-45,8%
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	0,01%	5,45%	2,45%	25303,8%	-55,1%

Fonte: SIOF. Acesso em: 15 ago. 2022. Elaboração própria.

Um grupo de seis ações (20VI, 20VM, 20VJ, 20VK, 14TO e 123I) apresentou indicadores que demonstram ter as participações sobre o total pago superado, ao menos, em 31,4% às respectivas participações sobre as dotações iniciais

Sobre essas ações “ganhadoras” de recursos note-se que as seis (quatro de manutenção de trechos rodoviários e duas de defesa nacional) têm como característica comum o fato de estarem relacionadas à prévia existência dos ativos objetos do investimento (manutenção das rodovias) ou a um planejamento estratégico que estabeleceu diretrizes para reforçar a segurança nacional.

Também interessa observar que as participações percentuais dessas ações no total de pagamentos está muito mais próxima da posição constante da proposta orçamentária (sete das dez ações apresentaram variação de até 20%, em módulo, quando consideradas essas duas métricas), de modo que provavelmente ocorreu a seguinte dinâmica: o Congresso Nacional reduziu as dotações dessas ações para reforçar outras de maior interesse dos parlamentares, mas ao longo da execução o

Poder Executivo remanejou novamente as autorizações e, ao final do exercício, executou valores próximos aos que constavam do projeto de lei.

Por sua vez, há outras duas ações (8535 e 1D73) que apresentaram números que indicam situação inversa, pois os desembolsos ficaram substancialmente abaixo do reservado nas dotações iniciais (ao menos 45,8% abaixo). Aponte-se que, nesses casos, os percentuais de participação no desembolso total, apesar de serem menores que os nas dotações iniciais, superam expressivamente os relativos à proposta orçamentária. No caso da ação 8535, contribuiu para essa situação a obrigatoriedade de os parlamentares direcionarem ao menos 50% da cota das emendas individuais para a saúde³³. Quanto à ação 1D73, pode-se atribuir o elevado interesse parlamentar ao fato de essa ação possibilitar diversas iniciativas que podem ser direcionadas para atender demandas de grupos políticos integrantes de suas bases eleitorais, sem a necessidade de observar eventuais restrições impostas por um planejamento prévio de alguma política pública estruturada³⁴. Em ambos os casos, restou evidente que a magnitude do reforço das dotações efetuado no Congresso Nacional superou a capacidade real de execução.

4.2.2.2 Ações do orçamento de 2018

A Tabela 6 apresenta informações sobre a situação das dez maiores ações orçamentárias com investimentos discricionários pagos no orçamento da União de 2018. Pode-se ver que para apenas quatro delas (20VK, 7k66, 20VJ e 8282) os números situam-se dentro da margem de 20%, em módulo, adotada neste trabalho como variação aceitável entre o executado e o planejado (referência dotação inicial).

Entre as seis ações com variações superiores a 20% (coluna e), um grupo de cinco ações (8581, 14T0, 123I, 20RP e 8535) apresentou indicadores que demonstram ter as participações sobre o total pago superado, ao menos, em 32,8% às respectivas

³³ Exigência constante no § 9º do art. 166 da Constituição Federal.

³⁴ Esta é a descrição do que pode ser realizado na ação 1D73: "Formulação e implementação, por meio de projetos demandados pelos entes federados e aportes de recursos, de ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos, drenagem urbana, saneamento integrado, elaboração de estudos, planos e projetos, pavimentação e calçamento de vias urbanas, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outras caracterizadas como desenvolvimento urbano, visando a melhoria das condições sanitárias, de habitabilidade, mobilidade e acessibilidade urbanas." Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/main/index.html#/1077>. Acesso em: 4 ago. 2022.

participações das dotações iniciais. Por sua vez, uma única ação (1D73) apresentou números que indicam situação inversa, pois a participação nos desembolsos foi 44,1% inferior à respectiva participação no total das dotações iniciais.

Tabela 6 – Principais ações orçamentárias com investimentos discricionários – 2018

Ação orçamentária	Dotação PLOA (part. %) (a)	Dotação inicial LOA (part. %) (b)	Total pago (part. %) (c)	Variação % (d = (c/a) - 1)	Variação % (e = (c/b) - 1)
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	0,13%	2,24%	4,77%	3620,9%	112,8%
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	2,46%	1,64%	2,80%	13,6%	70,7%
123I - Construção de Submarinos Convencionais	2,17%	1,56%	2,25%	3,6%	44,0%
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	2,25%	2,08%	2,87%	27,4%	38,0%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	1,82%	4,40%	5,84%	220,8%	32,8%
20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	3,08%	2,22%	2,54%	-17,5%	14,1%
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	0,00%	1,89%	2,10%	-	11,3%
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	3,92%	2,57%	2,65%	-32,2%	3,1%
8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	2,09%	2,39%	1,97%	-5,7%	-17,5%
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	0,00%	5,56%	3,11%	-	-44,1%

Fonte: SIOP. Acesso em: 15 ago. 2022. Elaboração própria.

Duas ações da área de defesa nacional (14T0 e 123I) se destacaram novamente. Também em 2018, as participações percentuais dessas ações no total de pagamentos ficaram mais próximas das posições constantes da proposta orçamentária, de modo que provavelmente ocorreu a dinâmica já exposta item anterior, qual seja: o Congresso Nacional reduziu as dotações dessas ações para reforçar outras de maior interesse dos parlamentares, mas, ao longo da execução, o Poder Executivo remanejou novamente as autorizações e, ao final do exercício, executou valores próximos aos que constavam do projeto de lei.

Os indicadores referentes às ações 8581 e 8535, da área da saúde, denotam comportamento semelhante: pequena participação no PLOA, aumento relevante nas dotações iniciais e participação ainda maior nos pagamentos. Esse quadro é coerente

com a prática de o Executivo alocar volume aquém do necessário para o setor, aguardando que as dotações sejam complementadas por emendas.³⁵

Quanto à ação 1D73, constatou-se comportamento semelhante ao verificado no exercício financeiro de 2017, pois novamente não foi utilizada parcela considerável da dotação inicial disponível. Em 2018, apesar de a participação no total desembolsado ser menor do que a na dotação inicial, ela foi significativa, ainda mais quando se considera que a referida ação sequer constava da proposta orçamentária. Como já mencionado, pode-se atribuir o elevado interesse parlamentar em alocar mais recursos nessa ação ao fato de ela possibilitar diversas iniciativas que podem ser direcionadas para atender demandas de grupos políticos integrantes de suas bases eleitorais, sem a necessidade de observar eventuais restrições impostas pelo planejamento prévio de alguma política pública estruturada.

4.2.2.3 Ações do orçamento de 2019

A Tabela 7 apresenta informações sobre a situação das dez maiores ações orçamentárias com investimentos discricionários pagos no exercício de 2019. Pode-se ver que para apenas quatro delas (20VJ, 14XJ, 20VK e 1D73), mesma quantidade encontrada na análise do orçamento de 2018, os números indicam variação razoável entre o planejado (referência = dotação inicial) e o executado (referência = pagamento total).

Entre as seis ações com variações superiores, em módulo, a 20%, estão novamente as duas da área da saúde (8581 e 8535), setor que tem a já apontada peculiaridade de receber obrigatoriamente aporte considerável de recursos durante a tramitação da proposta orçamentária. A presença da ação 00QS nesse grupo de seis “ganhadoras”, inserida na lei orçamentária por meio de crédito³⁶, decorre da intervenção federal decretada na área de segurança do Rio de Janeiro em 2018³⁷. As outras três ações cujas participações no total pago foram superiores às participações nas dotações iniciais foram: 14T0, 10SS e 8282.

³⁵ Como já mencionado, existe a obrigatoriedade de cada parlamentar consignar ao menos 50% do valor de sua cota de emenda individual em ações da saúde.

³⁶ Observe-se que, nesse caso, por não haver valor na dotação inicial, não é possível quantificar a variação. De qualquer forma, como o ponto inicial era zero, adotou-se como critério enquadrar esses casos dentro do grupo de variações expressivas.

³⁷ Apesar de a intervenção ter sido decretada em 2018, a maior parte do investimento ocorreu em 2019, sob a forma de restos a pagar pagos.

Tabela 7 – Principais ações orçamentárias com investimentos discricionários – 2019

Ação orçamentária	Dotação PLOA (part. %) (a)	Dotação inicial LOA (part. %) (b)	Total pago (part. %) (c)	Varição % (d = (c/a) - 1)	Varição % (e = (c/b) - 1)
00QS - Ações decorrentes da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro na Área de Segurança Pública (Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018)	0,00%	0,00%	2,38%	-	-
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	2,60%	1,86%	4,61%	77,1%	147,6%
10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	1,37%	0,98%	2,08%	51,5%	111,5%
8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	0,58%	1,40%	2,16%	273,8%	54,1%
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	0,17%	1,67%	2,52%	1366,4%	51,1%
14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390	2,89%	2,07%	2,24%	-22,4%	8,0%
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	4,34%	2,53%	2,60%	-40,0%	3,0%
20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	3,99%	2,83%	2,63%	-34,0%	-7,0%
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	0,00%	4,57%	4,07%	-	-10,8%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	2,18%	5,46%	2,95%	35,0%	-46,0%

Fonte: SIOP. Acesso em: 15 ago. 2022. Elaboração própria.

4.2.2.4 Ações do orçamento de 2020

A Tabela 8 apresenta informações sobre a situação das dez maiores ações orçamentárias com investimentos discricionários pagos no exercício de 2020. Pode-se ver que, pela primeira vez dentro do período analisado, a metade (cinco) das ações (14T0, 2000, 1123I, 8535 e 1D73) apresentou indicadores razoáveis para as variações entre o executado (referência = pagamento total) e o planejado (referência = dotação inicial).

Entre as cinco ações com variações superiores, em módulo, a 20%, destaca-se a 21C0, criada por crédito adicional para enfrentar os problemas decorrentes da pandemia de Covid-19. Também está nesse grupo a ação 219Z, que surgiu em 2020 para consolidar diversas outras ações destinadas à conservação de ativos da União. No caso da ação 21C0, evidentemente, era impossível prever a magnitude da pandemia de Covid-19. Em relação a 219Z, como se tratava da primeira vez que se agrupou todas as ações de conservação de ativos da União em uma única ação, dada a complexidade envolvida nessa nova sistemática, era de se esperar um possível desvio significativo em relação às dotações inicialmente consignadas.

Tabela 8 – Principais ações orçamentárias com investimentos discricionários – 2020

Ação orçamentária	Dotação PLOA (part. %) (a)	Dotação inicial LOA (part. %) (b)	Total pago (part. %) (c)	Varição % (d = (c/a) - 1)	Varição % (e = (c/b) - 1)
21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus	0,00%	0,00%	16,19%	-	-
10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	0,08%	4,18%	6,20%	7645,7%	48,5%
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	0,00%	14,10%	16,78%	-	19,0%
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	0,00%	5,99%	7,00%	-	16,9%
2000 - Administração da Unidade	13,48%	4,44%	4,49%	-66,7%	1,1%
123I - Construção de Submarinos Convencionais	0,00%	4,58%	4,41%	-	-3,7%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	10,82%	10,85%	10,22%	-5,5%	-5,7%
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	75,13%	26,14%	20,47%	-72,8%	-21,7%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	0,22%	8,99%	5,45%	2426,9%	-39,4%
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	0,28%	20,73%	8,79%	3044,1%	-57,6%

Fonte: SIOP. Acesso em: 15 ago. 2022. Elaboração própria.

Uma análise mais acurada da Tabela 8 permite visualizar de maneira nítida os efeitos do advento das emendas de relator-geral (RP 9) sobre a gestão dos recursos alocados para os investimentos discricionários. Se, em anos anteriores já analisados, apareciam com destaque as ações 1D73 e 7K66³⁸, como integrantes do seletto conjunto das dez ações com maior representatividade em relação ao efetivo

³⁸ Esta é a descrição do que pode ser realizado na ação 7K66: “Apoio à infraestrutura produtiva, compreendendo: obras de pavimentação de estradas vicinais; obras de pavimentação de rodovias estaduais; implantação de infraestrutura produtiva e obras complementares; aquisição de máquinas e equipamentos de apoio à produção; desenvolvimento e implantação de tecnologias sustentáveis e inovadoras de apoio à produção; bem como realização de serviços e elaboração de estudos e projetos intrínsecos.” Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/main/index.html#/1077>. Acesso em: 4 ago. 2022.

desembolso total, agora em 2020 juntam-se a elas as ações 20ZV³⁹ e 10V0⁴⁰, todas quatro com as mesmas características básicas, a saber: despertam elevado interesse dos parlamentares ao possibilitar diversas iniciativas que podem ser direcionadas para atender demandas de grupos políticos integrantes de suas bases eleitorais, sem a necessidade de observar eventuais restrições impostas por um planejamento prévio de alguma política pública estruturada. Essas quatro ações responderam por 37,2% do total desembolsado com investimentos discricionários em 2020, e por quase a metade (48%) do total das dotações iniciais alocadas a esse tipo de despesa.

4.2.2.5 Ações do orçamento de 2021

Finalmente, a Tabela 9 apresenta informações sobre a situação das dez maiores ações orçamentárias com investimentos discricionários pagos no exercício financeiro de 2021. Nela é possível visualizar que apenas três ações (14T0, 8535 e 0EC2) apresentaram indicadores razoáveis para as variações entre o executado (referência = pagamento total) e o planejado (referência = dotação inicial).

No conjunto das sete ações com variações superiores, em módulo, a 20% há uma única novidade a ser ressaltada, a ação 0EC2, pois no caso das demais, em geral, seus indicadores repetem comportamentos já apontados nas análises dos anos anteriores. Todavia, merece novamente destaque o fato de que três ações desse grupo de sete (1D73, 7K66 e 20ZV) são as mesmas mencionadas na análise do orçamento de 2020 como aquelas ações orçamentárias que receberam expressivo

³⁹ Esta é a descrição do que pode ser realizado na ação 20ZV: “Promoção da agropecuária nacional pela difusão de tecnologias, estudos e pesquisas afins, inclusive em agricultura irrigada; estudos de Infraestrutura e Logística da Produção - INFRALOG; promoção e participação em exposições e feiras agropecuárias; apoio ao desenvolvimento sustentável das cadeias produtivas agrícolas e pecuárias; apoio ao desenvolvimento das cadeias produtivas pecuárias sustentável da aquicultura; fomento à Indicação Geográfica de Produtos Agropecuários – IG e a outros signos distintivos; fomento à inovação no agronegócio, inclusive na agroindústria; fomento à conservação e ao uso sustentável de recursos genéticos para agricultura e alimentação; fomento ao uso de boas práticas de manejo e conservação de solo e água; fomento à implementação de sistemas integrados de produção agropecuária; apoio ao desenvolvimento do associativismo rural e do cooperativismo, bem como incentivo e apoio ao pequeno e médio produtor agropecuário mediante a aquisição de patrulhas mecanizadas; e apoio à formalização e comercialização da produção, com a finalidade de promover o desenvolvimento do setor agropecuário.” Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/main/index.html#/1077>. Acesso em: 4 ago. 2022.

⁴⁰ Esta é a descrição do que pode ser realizado na ação 10V0: “Desenvolvimento do turismo nos Municípios brasileiros, com recursos do OGU e contrapartida do tomador, principalmente por meio de estudos, projetos e obras, para a adequação da infraestrutura turística de forma que permita a expansão das atividades e a melhoria da qualidade do produto para o turista.” Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/main/index.html#/1077>. Acesso em: 4 ago. 2022.

aporte de recursos durante a tramitação da proposta orçamentária, inclusive sob a forma de emenda de relator geral (RP 9), por propiciarem elevado grau de liberdade na execução.

Tabela 9 – Principais ações orçamentárias com investimentos discricionários – 2021

Ação orçamentária	Dotação PLOA (part. %) (a)	Dotação inicial LOA (part. %) (b)	Total pago (part. %) (c)	Varição % (d = (c/a) - 1)	Varição % (e = (c/b) - 1)
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	0,00%	0,00%	5,47%	-	-
2000 - Administração da Unidade	2,79%	1,30%	2,08%	-25,5%	59,6%
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	0,38%	1,63%	2,40%	536,0%	47,0%
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	17,36%	8,41%	11,68%	-32,7%	38,9%
123I - Construção de Submarinos Convencionais	2,73%	1,78%	2,21%	-19,2%	23,9%
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	6,93%	4,04%	4,37%	-36,9%	8,2%
0EC2 - Transferências Especiais	0,00%	5,26%	5,62%	-	6,9%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	2,13%	3,94%	3,39%	59,3%	-14,0%
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	0,04%	11,46%	6,30%	16895,8%	-45,0%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	0,02%	4,97%	2,55%	12943,5%	-48,6%

Fonte: SIOP. Acesso em: 15 ago. 2022. Elaboração própria.

Quanto à ação 0EC2 – Transferências Especiais, criada para abrigar as programações decorrentes de emendas individuais sem destinação definida, instituídas por meio da Emenda Constitucional nº 105, de 2019⁴¹, que permitem a transferência direta de recursos da União para os demais entes da federação mesmo sem a indicação de como eles serão aplicados, convém registrar que tem apresentado montantes de dotações iniciais sistematicamente crescentes para os investimentos discricionários: R\$ 564 milhões em 2020, R\$ 1.860 milhões em 2021 e R\$ 2.993 milhões em 2022 (valor correspondente a 7,6% do total consignado para investimentos discricionários no orçamento de 2022).

No caso específico da ação 0EC2 não se espera encontrar divergência significativa entre os valores planejados e os executados, haja vista que, salvo

⁴¹ Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:
I - transferência especial; ou
(...).

significativa frustração na arrecadação, a emenda individual de transferência especial deverá ser integralmente paga.⁴²

Esse tipo de emenda consiste em mais um elemento que atesta a perda de relevância do planejamento na gestão federal, com o agravante de que não se sabe sequer a destinação inicial prevista para os recursos. Não há nenhuma informação nas programações inseridas por essas emendas no orçamento federal que indique como serão aplicados os recursos da União transferidos aos outros entes.

Por fim, diante da constatação de que, quanto mais genérica e flexível a ação orçamentária, em relação ao objeto da programação e ao desenho de política pública relacionada, maior o interesse dos parlamentares, vale lembrar que a valorização e proliferação desse tipo de ação torna mais difícil que a lei orçamentária anual cumpra seu papel institucional, e fundamental, de informar com clareza à sociedade como serão aplicados os recursos públicos arrecadados em determinado exercício financeiro.

4.2.3 Um olhar sobre o agregado 2017/2021

Uma outra forma de olhar os resultados encontrados é pela análise de qual foi a aderência, em relação ao planejamento, da execução orçamentária das dez maiores ações, em termos do montante de recursos pagos acumulado no período de 2017 a 2021. Observe-se que esta nova abordagem se diferencia das já apresentadas pois, além de olhar em conjunto os valores acumulados nos cinco anos, traz também informações sobre os montantes em reais atualizados a preços de agosto de 2022 pela variação do IPCA, em vez de utilizar apenas as participações percentuais sobre o total.

A partir da Tabela 10, pode-se separar essas dez ações em três subconjuntos: as relacionadas aos projetos da área de defesa nacional (14TO e 123I); as voltadas à conservação e manutenção do patrimônio da União (219Z, 20VJ e 20VK); e as que recebem substancial aporte de recursos dos parlamentares (1D73, 8535, 7K66, 8581 e 20ZV).

⁴² Os recursos dessas emendas são transferidos diretamente aos entes indicados pelos parlamentares, sem nenhuma restrição ou condição a ser previamente observada.

Esse quadro geral apresentado na Tabela 10 é bastante representativo do que já foi apontado até aqui ao longo do trabalho, pois permite, mais uma vez, constatar que há um descasamento significativo dos desembolsos em relação ao planejado (medido, nesse caso, pelas variações entre as participações relativas detidas pelas ações no desembolso total e as respectivas participações sobre o montante das propostas orçamentárias), e que esse descasamento está relacionado a algumas características das ações correspondentes aos investimentos discricionários.

Tabela 10 – Principais ações orçamentárias com investimentos discricionários – 2017 a 2021 ^{1/}

R\$ mil

Ação	Total Pago (a)	Part.% (b)	PLOA (c)	Part.% (d)	Variação % (e = (b/d)-1)	Total Pago - PLOA (f = a - c)
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	9.699.771	4,3%	8.394	0,0%	84426,7%	9.691.377
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	8.862.026	3,9%	3.387.272	2,0%	91,4%	5.474.755
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	8.160.298	3,6%	5.663.648	3,4%	5,4%	2.496.650
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	8.028.013	3,5%	8.877.082	5,3%	-33,8%	849.069
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	6.074.707	2,7%	25.733	0,0%	17168,4%	6.048.973
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	5.634.449	2,5%	405.126	0,2%	917,4%	5.229.323
123I - Construção de Submarinos Convencionais	4.592.847	2,0%	3.423.862	2,1%	-1,9%	1.168.985
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	4.588.434	2,0%	4.673.122	2,8%	-28,2%	84.689
20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	4.164.956	1,8%	3.683.721	2,2%	-17,3%	481.235
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	4.097.485	1,8%	50.452	0,0%	5841,0%	4.047.034

Fonte: SIGA Brasil. Acesso em: 8 set. 2022. Elaboração própria.

1/ Valores a preços de agosto de 2022, atualizados pelo IPCA.

As ações que seguem um planejamento estruturado, com objetivos específicos e facilmente identificados (caso da 14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2 e da 123I - Construção de Submarinos Convencionais), apresentam execução orçamentária razoavelmente próxima do previsto nas propostas orçamentárias (variações de 5,4% e -1,9%, respectivamente).

Em relação àquelas ações que se destinam à conservação e manutenção de ativos da União (219Z – Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União, 20VJ – Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste e 20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte) constatou-se o mesmo padrão

para as três ações, qual seja: apresentaram montantes de pagamentos abaixo das previsões constante dos projetos de leis orçamentárias, com variações entre -17,3% e -33,8%. Esses números parecem indicar que houve perda de recursos por necessidade de reforçar as dotações de outras ações consideradas mais prioritárias.

Por sua vez, no conjunto das cinco ações com desembolsos significativamente superiores ao valores inicialmente consignados pelo Poder Executivo cabe distinguir as duas da área da saúde (8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde e 8581- Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica), setor que recebe aporte obrigatório de recursos por meio de emendas individuais, das outras três (1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, 7K66 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado e 20ZV – Fomento ao Setor Agropecuário), que recebem massivo aporte voluntário de recursos ao longo da tramitação das propostas e, algumas vezes, também ao longo do exercício financeiro por meio de créditos adicionais.

Percebe-se que as variações encontradas nos investimentos da saúde são expressivas, pois se situaram no intervalo de 91,4% a 917,4%. Contudo, no subconjunto formado pelas outras três ações mencionadas como “ganhadoras” as variações alcançaram uma escala impressionante: de 5.841% a 84.426,7%.

No caso dessas três ações que apresentaram maiores variações, essas diferenças não decorreram de situações inesperadas que exigiram pronta e massiva intervenção da administração pública federal, mas sim da prática sedimentada nos últimos anos de transferir para o Poder Legislativo a decisão unilateral⁴³ sobre a alocação e a execução de parcela considerável da carteira de investimentos discricionários.

Esse abissal descasamento entre os valores considerados inicialmente adequados pelo Poder Executivo (dotações constantes das propostas orçamentárias) e os efetivamente pagos torna-se ainda mais evidente quando expresso em reais. Como consta da Tabela 10, para os investimentos previstos na ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano foram inicialmente consignados R\$ 8,4 milhões, mas a execução alcançou R\$ 9.691,3 milhões. Na ação 20ZV – Fomento ao

⁴³ Unilateral, pois, apesar de ter a prerrogativa de vetar programações orçamentárias inseridas pelo Poder Legislativo, o Executivo não o fez, ou, quando o fez, não teve organização política adequada para fazer prevalecer sua vontade.

Setor Agropecuário os R\$ 50,5 milhões originalmente reservados se transformaram em pagamentos de R\$ 4.047 milhões. Por fim, na ação 7K66 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado os R\$ 26 milhões iniciais foram aumentados para R\$ 6.075 milhões. Diante desse quadro, parece razoável concluir que há substantivas distorções na gestão do planejamento e orçamento dos investimentos federais.

Uma outra ótica interessante para abordar a questão é pela análise de métricas relacionadas aos restos a pagar das ações representativas dos investimentos identificados como prioritários.

Um primeiro aspecto a ser mencionado refere-se à proporção dos desembolsos efetuados como restos a pagar em relação ao total pago. No caso de uma dinâmica de planejamento e orçamento mais ajustada seria razoável esperar uma proporção maior de pagamentos à conta dos orçamentos dos exercícios correntes do que de orçamentos anteriores.

Todavia, como se pode visualizar na Tabela 11, as mesmas cinco ações que mais recebem aporte de recursos após o envio dos projetos de lei orçamentárias anuais (1D73, 7K66, 20ZV, 8535 e 8581) são as que apresentam maior proporção de restos a pagar nos desembolsos totais, haja vista que a parcela paga à conta dos orçamentos correntes (coluna d) situou-se dentro do intervalo de 1,0% a 36,7% do total (consequentemente a parcela paga como restos a pagar variou de 63,3% a 99,0% do total pago).

Esses números reforçam o argumento de que há um grave quadro de distanciamento da execução dos investimentos discricionários em relação ao planejamento realizado pela administração pública federal, pois revelam uma prática na qual parcela substancial dos recursos é consignada com vistas a atender exclusivamente interesses político/eleitorais, sem seguir uma racionalidade central.

Como consequência, o processo alocativo torna-se extremamente ineficaz, pois algumas ações recebem dotações além do que é possível executar, o que, em última instância, não permite que os investimentos previstos nessas cinco ações mencionadas (ainda que não tão necessários quanto outros que foram preteridos) sejam concretizados no ano calendário correspondente, apesar de contarem com as dotações autorizadas para tanto.

Na posição oposta estão as já conhecidas duas ações da área de defesa nacional (14T0 e 123I), e as três relacionadas à manutenção do patrimônio da União (20VJ, 20VK e 219Z), que apresentaram uma proporção maior de valores pagos à conta dos orçamentos correntes (entre 63,5% e 90,5% do desembolso total).

Tabela 11 – Principais ações orçamentárias com investimentos discricionários – 2017 a 2021 ^{1/}

Ação	Pago (a)	RP Pago (b)	Total Pago (c = a + b)	Pago/Total Pago em % (d = a/c)	R\$ mil	
					RP a Pagar (e)	RP a Pagar/Total Pago em % (f = e/c)
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	95.131	9.604.640	9.699.771	1,0%	23.185.303	239,0%
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	406.773	5.667.933	6.074.707	6,7%	13.730.435	226,0%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	317.503	3.779.982	4.097.485	7,7%	4.778.238	116,6%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	2.182.514	6.679.512	8.862.026	24,6%	9.842.916	111,1%
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	2.065.761	3.568.688	5.634.449	36,7%	4.495.179	79,8%
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	2.912.482	1.675.952	4.588.434	63,5%	595.311	13,0%
20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	2.853.954	1.311.002	4.164.956	68,5%	517.735	12,4%
123I - Construção de Submarinos Convencionais	6.572.627	1.455.386	8.028.013	81,9%	277.240	4,8%
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	7.129.035	1.031.263	8.160.298	87,4%	20.676	3,5%
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	4.154.609	438.238	4.592.847	90,5%	220.841	0,3%

Fonte: SIGA Brasil. Acesso em: 8 set. 2022. Elaboração própria.

1/ Valores a preços de agosto de 2022, atualizados pelo IPCA.

Um segundo aspecto que merece atenção são os indicadores da relação entre a soma, no período de cinco anos, dos restos a pagar passíveis de pagamento e o total pago no período (coluna f). Também sob esse aspecto, as diferenças encontradas são bastante sintomáticas para diferenciar as ações. No subconjunto das cinco ações que mais recebem aporte de recursos de emendas (1D73, 7K66, 20ZV, 8535 e 8581) essa relação situou-se no intervalo de 79,8% até 239,0%, o que demonstra a incapacidade de se executar significativa parcela das dotações inicialmente autorizadas⁴⁴. Mas não apenas isso, aponta também para um outro aspecto que atrapalha sobremaneira a gestão orçamentária, que é a dificuldade de se cancelar dotações inscritas em restos a pagar relacionadas a programações

⁴⁴ Em reforço ao argumento apresentado pode-se citar que as ações 1D73 e 7K66 possuíam, cada uma, mais de R\$ 5 bilhões inscritos em restos a pagar ao final do exercício de 2021 (valores a preços de agosto de 2022, atualizados pela variação do IPCA), montante mais de duas vezes superior ao total pago no citado ano. Em outras palavras, com esse estoque de restos a pagar seria possível repetir o volume executado (pago) em 2021 nos próximos dois anos sem a necessidade de novas dotações.

orçamentárias decorrentes de emendas. Mesmo quando não mais existe a possibilidade concreta de execução.

Em relação as outras cinco ações (20VJ, 20VK, 219Z, 14T0 e 123I), os números que expressam a relação em comento situaram-se no intervalo de 0,3% a 13%, faixa de valores que denota haver uma boa adesão da execução ao planejamento.

Não por coincidência, as cinco ações que apresentam indicadores de maior descasamento entre os valores alocados inicialmente e os efetivamente desembolsados, as já conhecidas 1D73, 7K66, 20ZV, 8535 e 8581, são exatamente aquelas que apresentam as maiores proporções de valores pagos a conta de classificadores de resultado primário que marcam a programação orçamentária inserida na lei anual a partir de emendas (RPs 6, 7, 8 e 9), como se pode constatar na Tabela 12 a seguir exposta. Sendo o inverso verdadeiro, ou seja, as cinco ações com maior aderência da execução ao planejado são as com a maior proporção de valores classificados com RP 2 e 3 (despesas discricionárias sob responsabilidade do Executivo).

Tabela 12 – Principais ações orçamentárias com investimentos discricionários - 2017 a 2021 – responsável pela programação

Ação	Autor Executivo	Autor Legislativo
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	15,7%	84,3%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	37,4%	62,6%
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	38,2%	61,8%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	38,7%	61,3%
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	48,9%	51,1%
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	92,8%	7,2%
20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	93,6%	6,4%
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	99,5%	0,5%
123I - Construção de Submarinos Convencionais	100,0%	0,0%
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	100,0%	0,0%

Fonte: SIGA Brasil. Acesso em: 26 ago. 2022. Elaboração própria.

Relembre-se que as programações decorrentes de emendas seguem, em geral, a lógica do autor da proposição e não as diretrizes da política pública estruturada para a área. Dessa maneira, como consta da Tabela 12 que cinco das principais ações, em termos de volume de investimentos discricionários pagos nos anos de 2017 a 2021, apresentaram ao menos 51% dos valores pagos vinculados a definições do Legislativo, é de se esperar que parcela substancial desses recursos

tenha sido alocada de forma descoordenada, pulverizada, sem ter por motivação o alcance da maior eficiência alocativa possível.

Como exemplo dos problemas que esse vigente processo alocativo pode causar, pode-se citar o recente controverso caso de aquisição de kits de robóticas para escolas da Região Nordeste que não possuem sequer a infraestrutura básica (computadores, internet e, em alguns casos, nem água encanada)⁴⁵.

Cabe salientar que este trabalho não tem a intenção, nem a pretensão, de cotejar o mérito das programações orçamentárias originárias do Poder Executivo com as do Legislativo. Contudo, pela análise apresentada, restou evidente que existem indicadores robustos apontando para uma maior aderência da execução da programação originária do Poder Executivo ao planejado, pelos diversos motivos já apontados.

4.3 A publicidade das intenções e a análise do realizado

Uma maneira complementar de abordar a questão objeto de análise deste trabalho passa pela averiguação do que constou e foi divulgado como investimento discricionário prioritário a partir de pesquisa realizada nos documentos que são publicados ao longo do trâmite dos projetos de leis orçamentárias anuais do período em exame, especificamente nos textos das mensagens presidenciais que encaminharam as propostas e dos respectivos pareceres da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) sobre os projetos.

Afinal, é de se esperar que na mensagem presidencial que encaminha ao Congresso Nacional a proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo constem informações a respeito de quais são os investimentos públicos considerados prioritários para o desenvolvimento do País no próximo ciclo orçamentário, pois cabe ao gestor do orçamento da União acompanhar o que está em andamento, detectar as demandas mais essenciais e propor uma fundamentada alocação dos recursos disponíveis.

Como também parece ser razoável encontrar, no parecer aprovado pela CMO, informações que justifiquem eventuais alterações na distribuição dos recursos

⁴⁵ Reportagem disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/noticia/2022/04/escolas-sem-agua-computador-receberam-26-mi-para-comprar-kits-de-roboticas-diz-jornal-25466035.ghtml>. Acesso em: 6 ago. 2022.

para investimentos inicialmente sugerida pelo Poder Executivo. Alterações legítimas, não há dúvidas, pois são realizadas com esteio na Constituição Federal, mas que deveriam ter a justificação registrada no documento formal aprovado pela CMO, de modo a possibilitar à sociedade avaliar o mérito e a oportunidade das mudanças promovidas.

Na primeira mensagem presidencial pesquisada, a que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2017⁴⁶, há um item específico (II – DESTAQUE SETORIAL – Investimentos em infraestrutura) para apresentar os investimentos em infraestrutura (págs. 31 a 36). Nele há algumas informações, genéricas e de difícil associação direta com a programação orçamentária detalhada dos ministérios, que buscam justificar a alocação dos R\$ 35,8 bilhões previstos na proposta. Na mesma mensagem, argumenta-se da seguinte forma em prol da importância dos investimentos:

Os investimentos em infraestrutura têm sido fundamentais para o desenvolvimento e o resgate da cidadania, porque geram empregos e democratizam oportunidades. Além disso, são necessários para a retomada do crescimento econômico do País.

Na página 32 há uma simples tabela que apresenta os principais eixos do investimento planejado para 2017, com destaque para Infraestrutura Social e Urbana, e Infraestrutura Logística.

Por sua vez, na mensagem presidencial seguinte, a que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018, não há informações específicas sobre os investimentos constantes da proposta. Nas páginas 33 e 34⁴⁷ há apenas um item que se refere, de forma vaga, à promoção de investimentos em infraestrutura (Medidas para Promoção de Investimentos em Infraestrutura) no qual se discorre sobre a importância de aprimorar o programa de concessões para elevar a taxa de investimento.

Na Mensagem Presidencial de 2019⁴⁸ retoma-se o modelo adotado dois anos antes, com algumas informações específicas sobre os investimentos planejados, mas que também não possibilita uma associação direta com a programação dos

⁴⁶ Disponível em [1_MensagemPres.pdf \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 8 ago. 2022.

⁴⁷ Disponível em [0_MensagemPres.pdf \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 8 ago. 2022.

⁴⁸ Disponível em [MensagemPres.pdf \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 8 ago. 2022.

ministérios. Na página 36 há um tópico (Investimentos Públicos Estratégicos) que apresenta quais são os principais eixos de investimento, com destaque, mais uma vez, para dois agrupamentos genéricos: Infraestrutura Social e Urbana e Infraestrutura Logística.

Já a mensagem presidencial de 2020⁴⁹ não traz nenhum item que informe sobre os investimentos prioritários constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2020.

Finalmente, na mensagem referente ao projeto de 2021⁵⁰ (página 26), foi inserido novamente um tópico específico sobre investimentos, que de forma genérica, traz informações sobre o que foi considerado prioritário, a saber:

Para 2021, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) reservou recursos para investimentos públicos estratégicos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, destinando dotações em projetos da ordem de R\$ 12,6 bilhões, aplicados em infraestruturas de transporte e logística; telecomunicações, desenvolvimento regional e cidades; saúde, educação, defesa e segurança pública; inovação e tecnologia; e turismo.

Em suma, como visto, as informações trazidas pelas mensagens presidenciais, quando existentes, são muito genéricas e não contém nível de detalhamento suficiente que permita averiguar se o conteúdo dos textos corresponde à programação orçamentária dos ministérios.

Ao se dirigir o foco para os cinco pareceres aprovados pela CMO⁵¹ que analisaram as propostas orçamentárias do período de 2017 a 2021 descortina-se uma situação ainda mais desalentadora. Em nenhum deles há alguma análise específica sobre os investimentos constantes das propostas. Também não se encontrou nenhuma informação que justificasse as mudanças na distribuição dos recursos inicialmente realizada pelo Executivo. Esse apanhado geral demonstra que infelizmente não há debate sistemático sobre o tema no âmbito do colegiado designado constitucionalmente para analisar e dar parecer sobre os projetos de leis orçamentárias anuais.

⁴⁹ Disponível em [MensagemPres.pdf \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 8 ago. 2022.

⁵⁰ Disponível em [MensagemPres.pdf \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 8 ago. 2022.

⁵¹ Disponíveis em [LOA - Lei Orçamentária Anual — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#). Acesso em: 8 ago. 2022.

Na sequência, para completar o percurso nos documentos institucionais que poderiam, e deveriam, discorrer sobre qual é a situação dos investimentos no orçamento federal, foi efetuada pesquisa nos relatórios do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Presidente da República⁵². Também nesse caso, não há, entre os diversos aspectos do orçamento federal que receberam minuciosa análise por parte da Corte de Contas, nenhuma parte que trate especificamente da situação dos investimentos públicos previstos e realizados nos respectivos exercícios financeiros.

5 CONCLUSÃO

Pelo exposto, pode-se afirmar que a gestão orçamentária dos investimentos discricionários constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União precisa ser aperfeiçoada, pois a programação executada prioritariamente parece estar cada vez mais distante do planejado e divulgado para a sociedade quando da sanção das leis orçamentárias, como restou demonstrado neste trabalho de pesquisa efetuado a partir de dados sobre a execução orçamentária e financeira dos últimos cinco exercícios encerrados (2017 a 2021).

Para suportar essa assertiva vale destacar os seguintes achados revelados ao longo do trabalho:

- (i) em cada um dos cinco anos, ao menos 15 das 28 funções orçamentárias (portanto, sempre mais da metade) apresentaram variações superiores a 20%, em módulo, entre as participações percentuais individuais sobre o total dos efetivos pagamentos e as representativas das dotações iniciais constantes das leis;
- (ii) seis das dez funções orçamentárias (60%) mais relevantes, em termos de volume de recursos, se enquadram nesse conjunto com variações superiores a 20%, considerados os valores acumulados nos cinco anos;
- (iii) identificadas as 20 ações orçamentárias que tiveram maior volume de investimento discricionário realizado (desembolso), em cada um dos anos, constatou-se que 43% das qualificadas como prioritárias nos

⁵² Disponíveis em <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/contas-do-presidente-da-republica/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

projetos de leis orçamentárias não confirmaram esses status ao final da execução, e que essa proporção alcançou 26% quando o ponto inicial de comparação foram as dotações iniciais;

- (iv) a proporção da quantidade de ações, considerados os conjuntos de ações cujas somas das participações alcançou cerca de 80% do total, inseridas nas leis orçamentárias após o envio das propostas passou de 5,5% do total (média de 2017 e 2018) para 18,2% (média de 2019 a 2021), indicando que, no último triênio, quase um quinto do total de ações identificadas como prioritárias em função do volume de pagamentos não constava do planejamento inicial;
- (v) o valor máximo alcançado pela proporção de ações orçamentárias relevantes com valores executados (pagamentos) próximos aos orçados⁵³ foi de apenas 36% (em 2019), demonstrando haver uma distância significativa entre a distribuição de recursos inicialmente planejada e a efetivamente concretizada.

Além disso, tanto a análise com foco em cada um dos cinco anos quanto a com foco no agregado do período, consideradas as ações orçamentárias mais relevantes correspondentes aos investimentos discricionários realizados (pagamentos), indicaram haver uma relação direta entre as características das ações orçamentárias e o grau de aderência da execução.

Foram identificados três subconjuntos de ações com características próprias: (i) as que seguiram um planejamento estruturado, com objetivos específicos e facilmente identificados (caso da ação orçamentária 14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2 e da 123I - Construção de Submarinos Convencionais), com nível de execução bastante próximo ao planejado; (ii) aquelas ações voltadas à conservação e manutenção de ativos da União (219Z – Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União, 20VJ – Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste e 20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte), com patamar intermediário de aderência da execução; e (iii) as ações com desembolsos significativamente maiores que às respectivas dotações orçamentárias inicialmente consignadas, sendo duas da área da saúde (8535 -

⁵³ Dentro da margem de 20%, em módulo, como já mencionado ao longo do trabalho.

Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde e 8581- Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica), setor que recebeu aporte obrigatório de recursos por meio de emendas individuais, e outras três (1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, 7K66 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado e 20ZV – Fomento ao Setor Agropecuário), que receberam massivo aporte voluntário de recursos na fase de tramitação das propostas e, algumas vezes, também ao longo dos exercícios financeiros, por meio de créditos adicionais.

É relevante registrar que, no caso dessas três últimas ações, as que apresentaram menor aderência da execução ao planejamento orçamentário, as expressivas diferenças entre os valores orçados e os pagos não decorreram de situações inesperadas que exigiram pronta e massiva intervenção da administração pública federal, mas sim da prática sedimentada nos últimos anos de transferir para o Poder Legislativo a decisão unilateral⁵⁴ sobre a alocação e a execução de parcela considerável da carteira de investimentos discricionários. Note-se que essa mudança de paradigma no processo decisório orçamentário também foi conveniente para o Poder Executivo⁵⁵, que, dessa maneira, conseguiu angariar o apoio parlamentar que não detinha.

Outro achado relevante que merece ser destacado refere-se à ausência de informações detalhadas nas mensagens presidenciais a respeito do rol de investimentos prioritários constantes dos projetos de lei orçamentárias anuais. Ainda mais grave é a falta de transparência em relação às mudanças efetuadas durante a tramitação das propostas, haja vista que os pareceres da CMO nunca tratam especificamente do tema investimentos discricionários. Verificou-se também que o TCU não realiza uma análise sistemática da execução dos investimentos quando elabora os pareceres prévios que analisam as contas do Presidente da República.

Em suma, conclui-se, com base no demonstrado neste trabalho, que a definição dos investimentos públicos, nos últimos anos, tem sido realizada no Brasil mais sob a ótica política do que a de um planejamento prévio baseado no diagnóstico

⁵⁴ Unilateral, pois, apesar de ter a prerrogativa de vetar programações orçamentárias inseridas pelo Poder Legislativo, o Executivo não o fez, ou, quando o fez, não teve organização política adequada para fazer prevalecer sua vontade.

⁵⁵ Corroborar essa afirmação o fato de o Executivo não ter vetado em 2021 e em 2022 os dispositivos das LDOs responsáveis pela transferência de poder sobre o orçamento.

das reais carências do País. Assim, é importante retomar a primazia do planejamento orçamentário, de modo a possibilitar a alocação eficiente dos escassos recursos e, dessa maneira, contribuir efetivamente para alavancar o desenvolvimento econômico e social.

No que se refere à apontada falta de informações detalhadas sobre os investimentos discricionários, seria interessante inserir determinações na LDO para que a mensagem presidencial, o parecer da CMO e o relatório do TCU sobre as contas do Presidente da República abordem necessariamente esse relevante tema.

Por fim, convém mencionar que uma forma adicional de escrutinar o processo decisório de seleção dos investimentos federais discricionários prioritários pode ser realizada por meio da análise da compatibilidade dos achados neste trabalho com o previsto nas leis dos planos plurianuais do período correspondente. No plano vigente (Lei nº 13.971, de 27/12/2019) há pontos interessantes a serem observados tais como: (i) relação dos programas finalísticos (Anexo I); (ii) identificação dos investimentos plurianuais prioritários (Anexo III); (iii) determinação de que os projetos de investimentos de grande vulto (valor superior a cinquenta milhões de reais) somente poderão ser executados à conta de programação orçamentária específica⁵⁶.

Em compasso semelhante, um outro caminho a ser explorado seria o cotejo do conteúdo dos anexos de prioridades e metas das leis de diretrizes orçamentárias com a lista de investimentos aqui identificados como prioritários, pois, conforme determina o § 2º do art. 165 da Constituição Federal, nas leis de diretrizes deverão constar as metas e prioridades da administração pública federal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do contexto apresentado também interessa trazer à discussão a necessidade de se estabelecer critérios objetivos e transparentes que norteiem a execução de programações orçamentárias discricionárias genéricas (incluídos os investimentos discricionários). Parece algo básico, de simples implementação, que traria mais racionalidade ao processo alocativo dos recursos, mas que não desperta o interesse dos agentes públicos que poderiam regulamentar essa questão.

⁵⁶ Determinação prevista no art. 8º da Lei nº 13.971/2019.

A análise da prática orçamentária revelou que nem o Poder Executivo, nem o Legislativo querem renunciar à ampla liberdade que hoje possuem de escolher o que será feito, e em que local, propiciada pelas programações genéricas autorizadas nas leis orçamentárias anuais. Sim, esse é um problema que não está restrito às programações decorrentes de emendas, embora seja mais grave naquele universo⁵⁷, uma vez que, também nas propostas orçamentárias, é fácil encontrar dotações genéricas que possibilitam ao Executivo realizar uma alocação mais política do que técnica, justamente por não ter que observar requisitos previamente estabelecidos.

A propósito, convém lembrar que o art. 37 da Carta Magna prescreve que a administração pública deve observar o princípio da impessoalidade, de maneira que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, e não por interesse próprio ou de terceiros. Assim a distribuição dos recursos discricionários do orçamento deveria ser realizada com base em critérios técnicos, estabelecidos e divulgados antes da execução, de modo a buscar a máxima eficiência alocativa e ter impacto efetivo na redução das desigualdades sociais e regionais.

Apesar do cristalino comando constitucional, constatou-se que são ineficazes os dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias que buscam disciplinar a matéria, pois não asseguram uma repartição impessoal dos recursos discricionários, nem permitem à sociedade saber de antemão quais critérios deveriam ser observados. Verificou-se que tem constado nas últimas leis de diretrizes orçamentárias dispositivo semelhante a este art. 92 da LDO para 2023:

Art. 92. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2023, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública, demonstrando o cumprimento do disposto no § 6º do art. 89.

Como se viu, existe a determinação legal para que sejam divulgados previamente os critérios de distribuição dos recursos quando se tratar de execução das transferências voluntárias (despesas discricionárias) da União. E mais, há

⁵⁷ Mais grave ainda após a criação das emendas de transferências especiais, já mencionadas anteriormente neste trabalho.

previsão para que esses critérios considerem os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública. No entanto, pesquisas realizadas nas páginas eletrônicas do governo federal com o intuito de encontrar informações sobre os critérios adotados para a distribuição de recursos das ações 7K66, 1D73 e 20ZV se mostraram frustrantes⁵⁸. Essas três ações, convém lembrar, como foi demonstrado ao longo deste trabalho, são as que apresentaram maior volume de pagamentos nos últimos cinco anos, em termos de investimentos discricionários.

Destaque-se que a exigência de publicidade prévia, já prevista na norma, se torna ainda mais importante devido ao fato de a programação orçamentária das leis anuais ser cada vez mais genérica, tornando muito difícil identificar com precisão o que se pretende realizar com parcela substancial do orçamento federal.

No entanto, esse dispositivo precisa ser aperfeiçoado para se tornar efetivo, haja vista as lacunas existentes na redação atual. Eis algumas sugestões que poderiam ser incorporadas ao texto da LDO:

- (i) no início do exercício financeiro, antes de realizar o primeiro empenho, o órgão responsável pela programação deve enviar informações sobre os critérios de distribuição das transferências voluntárias da respectiva ação orçamentária que contém a dotação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e ao órgão central do sistema de planejamento e orçamento da União;
- (ii) o órgão central do sistema de planejamento e orçamento da União e a CMO devem manter, em sítio eletrônico de fácil acesso, informações organizadas e atualizadas que permitam à sociedade conhecer os critérios de distribuição dos recursos das transferências voluntárias da União;
- (iii) os órgãos de controle interno e externo devem analisar obrigatoriamente, em item específico da prestação de contas do concedente, a conformidade da execução orçamentária das transferências voluntárias aos critérios de distribuição de recursos divulgados previamente;

⁵⁸ Algumas informações foram encontradas, mas não há nada sistematizado e disponível em um único local.

- (iv) o empenho de dotação correspondente às transferências voluntárias sem a prévia divulgação dos critérios de distribuição consiste em crime de responsabilidade contra o orçamento da União.

Além disso, vale acrescentar que a regra deveria alcançar todos os casos de transferências voluntárias, independentemente de a localidade estar ou não identificada no respectivo crédito orçamentário, como prescreve a atual redação da LDO. Afinal, apenas a partir da aplicação de critérios transparentes, objetivos e específicos para cada ação orçamentária será possível avaliar se a partilha dos recursos, inclusive daqueles correspondentes aos investimentos discricionários, está sendo realizada de maneira a buscar a maximização do bem estar da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Imprescindibilidade do planejamento dos gastos públicos**. 2018. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2018/08/28/imprescindibilidade-do-planejamento-dos-gastos-publicos/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BALEEIRO, Aliomar; **Uma introdução à ciência das finanças**; 14^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria operacional sobre obras paralisadas**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm>. Acesso em: 9 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias** – 3^o bimestre de 2022. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:44149. Acesso em: 6 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Brasília, DF, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Glossário de Termos Orçamentários**. Disponível em: [Glossário de Termos Orçamentários - Congresso Nacional \(senado.leg.br\)](http://www.senado.gov.br/glossario-de-termos-orçamentarios). Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. **Glossário de Termos**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/glossario-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019**. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm. Acesso em: 10 ago. 2022

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). **Relatório de Execução das Despesas Discricionárias – 2020**. Disponível em: [Relatorio_14650114_Relatorio_execucao_despesas_discricionarias_2020.pdf](http://www1.siof.planejamento.gov.br/relatorio/relatorio_execucao_despesas_discricionarias_2020.pdf). Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). **Manual Técnico do Orçamento**. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mtos>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 10 ago. 2022

BRASIL. Poder Executivo. **Mensagem Presidencial** – projetos de leis orçamentárias de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021. Disponíveis em: [LOA - Lei Orçamentária Anual — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.camara.gov.br/portal-da-camara-dos-deputados). Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Público e Fiscalização. **Parecer da CMO** – projetos de leis orçamentárias de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021. Disponíveis em: [LOA - Lei Orçamentária Anual — Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](http://portal.camara.gov.br/portal-da-camara-dos-deputados). Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/contas-do-presidente-da-republica/>. Acesso em: 9 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 20 de agosto de 2021**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF, 2019. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

FERNANDES, Antônio; SOUZA, Thiago. **Ciclo Orçamentário Brasileiro**. Brasília: Enap, 2019.

FERREIRA, Francisco. **Orçamento público e separação de poderes no estado constitucional democrático brasileiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. – 17ª. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2017.

SCHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José (organizadores). **Coletânea planejamento e orçamento governamental: volume 2**. Brasília: ENAP, 2007.

VOLPE, Ricardo. Planejamento e desenvolvimento: produtividade dos programas federais. In: VAZ, Flávio; MARTINS, Floriano (organizadores). **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação (ANFIP), 2011.

ANEXO A – As ações orçamentárias correspondentes aos investimentos discricionários mais relevantes

Quadro 1 – Listas com as vinte ações mais relevantes ^{1/}

20 Maiores Ações - Dotação PLOA	20 Maiores Ações - Total Pago
2017	
10SG - Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios Críticos sujeitos a eventos recorrentes de inundações, enxurradas e alagamentos	10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano
10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	123B - Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas (Projeto KC-X)
11ZH - Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouroverde de Goiás/GO - São Simão/GO - EF-151	123I - Construção de Submarinos Convencionais
123B - Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas (Projeto KC-X)	123J - Aquisição de Helicópteros de Médio Porte de Emprego Geral (Projeto H-X BR)
123G - Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares	14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2
123I - Construção de Submarinos Convencionais	155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal
123J - Aquisição de Helicópteros de Médio Porte de Emprego Geral (Projeto H-X BR)	156O - Obtenção de Meios da Marinha
12KU - Apoio à implantação de Escolas para Educação Infantil	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	2000 - Administração da Unidade
2000 - Administração da Unidade	20RP - Infraestrutura para a Educação Básica
20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste
20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste	20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste
20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul
20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste	20XV - Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SISCEAB
20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul	5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte)
20XV - Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SISCEAB	8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior
8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde
2018	
10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica
123B - Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas (Projeto KC-X)	123G - Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares

123G - Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares	123I - Construção de Submarinos Convencionais
123I - Construção de Submarinos Convencionais	123J - Aquisição de Helicópteros de Médio Porte de Emprego Geral (Projeto H-X BR)
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2
14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390	14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390
156O - Obtenção de Meios da Marinha	156O - Obtenção de Meios da Marinha
1N08 - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
2000 - Administração da Unidade	2000 - Administração da Unidade
20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste
20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste	20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte
20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste
20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste	20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul
20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul	20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário
212A - Dragagem de Adequação da Navegabilidade em Portos	7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado
5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte)	8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior
8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde
2019	
10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	00QS - Ações decorrentes da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro na Área de Segurança Pública (Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018)
123G - Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares	10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano
123I - Construção de Submarinos Convencionais	123H - Construção de Submarino de Propulsão Nuclear
124G - Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetitê/BA - Barreiras/BA - EF-334	123I - Construção de Submarinos Convencionais
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2
14T4 - Implantação do Projeto Guarani	14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390
14T7 - Tecnologia Nuclear da Marinha	152D - Construção do Sistema Adutor Ramal do Agreste Pernambucano
14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

156O - Obtenção de Meios da Marinha	2000 - Administração da Unidade
2000 - Administração da Unidade	20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste
20UA - Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes (Programa de Aceleração do Crescimento)	20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte
20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste	20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul
20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário
20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste	5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer
20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul	7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado
213R - Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-Operação	8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior
6067 - Defesa de Direitos Difusos	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde
2020	
00R2 - Aprimoramento da Segurança Pública Nacional	0EC2 - Transferências Especiais
0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística
10SS - Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	123G - Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares
123J - Aquisição de Helicópteros para Emprego das Forças Armadas	123I - Construção de Submarinos Convencionais
124G - Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetitê/BA - Barreiras/BA - EF-334	14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2
13DW - Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos	14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390
152D - Construção do Sistema Adutor Ramal do Agreste Pernambucano	152D - Construção do Sistema Adutor Ramal do Agreste Pernambucano
156M - Modernização Estratégica e Operacional do Exército Brasileiro	156O - Obtenção de Meios da Marinha
156O - Obtenção de Meios da Marinha	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
15R3 - Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	1N08 - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento
15R4 - Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	2000 - Administração da Unidade
2000 - Administração da Unidade	20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica
20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União
20UC - Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes	21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus

219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer
4269 - Pleitos Eleitorais	5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte)
5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte)	7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde
8933 - Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde
2021	
0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	0EC2 - Transferências Especiais
123B - Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas (Projeto KC-X)	10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística
123G - Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares	123H - Construção de Submarino de Propulsão Nuclear
123H - Construção de Submarino de Propulsão Nuclear	123I - Construção de Submarinos Convencionais
123I - Construção de Submarinos Convencionais	124G - Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetitê/BA - Barreiras/BA - EF-334
124G - Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetitê/BA - Barreiras/BA - EF-334	14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2
12KU - Apoio à implantação de escolas para educação infantil	14T4 - Implantação do Projeto Guarani
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390
14T4 - Implantação do Projeto Guarani	152D - Construção do Sistema Adutor Ramal do Agreste Pernambucano
14T5 - Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
14T7 - Tecnologia Nuclear da Marinha	2000 - Administração da Unidade
152D - Construção do Sistema Adutor Ramal do Agreste Pernambucano	20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica
156M - Modernização Estratégica e Operacional do Exército Brasileiro	20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário
2000 - Administração da Unidade	212A - Dragagem de Adequação da Navegabilidade em Portos
20UC - Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes	219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus
21CL - Recomposição do Núcleo do Poder Naval	21CL - Recomposição do Núcleo do Poder Naval
4269 - Pleitos Eleitorais	7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado
5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte)	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde

Fonte: SIOP. Pesquisa realizada em ago/2022. Elaboração própria.

1/ Destacadas com a cor laranja (verde) as ações que constaram da lista das vinte mais expressivas em termos de valores das propostas (desembolsos), mas que não constaram da lista quando o critério foi o de maiores desembolsos (valores das propostas).

Quadro 2 – Listas com as vinte ações mais relevantes ^{1/}

20 Maiores Ações - Dotação Inicial	20 Maiores Ações - Total Pago
2017	
10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano
123G - Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares	123B - Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas (Projeto KC-X)
123I - Construção de Submarinos Convencionais	123I - Construção de Submarinos Convencionais
12KU - Apoio à implantação de Escolas para Educação Infantil	123J - Aquisição de Helicópteros de Médio Porte de Emprego Geral (Projeto H-X BR)
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	155N - Aprimoramento da Infraestrutura e Modernização do Sistema Penal
2000 - Administração da Unidade	156O - Obtenção de Meios da Marinha
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste	2000 - Administração da Unidade
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	20RP - Infraestrutura para a Educação Básica
20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste
20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste	20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste
20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul	20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte
20XV - Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SISCEAB	20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	20XV - Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SISCEAB
7X27 - Promoção do Desenvolvimento Regional	5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte)
8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde
2018	
10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	123G - Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares
10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	123I - Construção de Submarinos Convencionais
123I - Construção de Submarinos Convencionais	123J - Aquisição de Helicópteros de Médio Porte de Emprego Geral (Projeto H-X BR)

14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2
156O - Obtenção de Meios da Marinha	14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
2000 - Administração da Unidade	2000 - Administração da Unidade
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica
20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste	20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste
20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte
20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste	20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste
20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul	20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado
8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde
2019	
10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	00QS - Ações decorrentes da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro na Área de Segurança Pública (Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018)
123I - Construção de Submarinos Convencionais	10SS - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	123H - Construção de Submarino de Propulsão Nuclear
14T4 - Implantação do Projeto Guarani	123I - Construção de Submarinos Convencionais
14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390	14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390
2000 - Administração da Unidade	152D - Construção do Sistema Adutor Ramal do Agreste Pernambucano
20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	2000 - Administração da Unidade
20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste	20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste
20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste

20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte
20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste	20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste
20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul	20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer
8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde
8855 - Fortalecimento e Modernização das Instituições de Segurança Pública	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde
2020	
00R2 - Aprimoramento da Segurança Pública Nacional	0EC2 - Transferências Especiais
0EC2 - Transferências Especiais	10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística
10SS - Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	123G - Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares
10T2 - Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas	123I - Construção de Submarinos Convencionais
10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2
1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390
123I - Construção de Submarinos Convencionais	152D - Construção do Sistema Adutor Ramal do Agreste Pernambucano
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	156O - Obtenção de Meios da Marinha
14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
1851 - Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica de Pequeno e Médio Vulto	1N08 - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	2000 - Administração da Unidade
2000 - Administração da Unidade	20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus

21BM - Desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública, Prevenção, e Enfrentamento à Criminalidade	5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte)
8282 - Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior	7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde
2021	
0EC2 - Transferências Especiais	0EC2 - Transferências Especiais
10T2 - Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas	10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística
1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	123H - Construção de Submarino de Propulsão Nuclear
123H - Construção de Submarino de Propulsão Nuclear	123I - Construção de Submarinos Convencionais
123I - Construção de Submarinos Convencionais	124G - Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334
124G - Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité/BA - Barreiras/BA - EF-334	14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	14T4 - Implantação do Projeto Guarani
14T4 - Implantação do Projeto Guarani	14XJ - Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	152D - Construção do Sistema Adutor Ramal do Agreste Pernambucano
2000 - Administração da Unidade	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	2000 - Administração da Unidade
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica
219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	212A - Dragagem de Adequação da Navegabilidade em Portos
21BM - Desenvolvimento de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade	219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União
4269 - Pleitos Eleitorais	21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus
5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte)	21CL - Recomposição do Núcleo do Poder Naval
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde

Fonte: SIOP. Pesquisa realizada em ago/2022. Elaboração própria.

1/ Destacadas com a cor laranja (verde) as ações que constaram da lista das vinte mais expressivas em termos de dotações iniciais (desembolsos), mas que não constaram da lista quando o critério foi o de maiores desembolsos (dotações iniciais).