



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula

**Incentivos à adoção de mecanismos extraorçamentários e
seus efeitos sobre a governança orçamentária**
Análise de casos em âmbito federal no período de 2012 a 2021

Brasília
2022



Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula

**Incentivos à adoção de mecanismos extraorçamentários e
seus efeitos sobre a governança orçamentária**

Análise de casos em âmbito federal no período de 2012 a 2021

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

de Paula, Virgínia de Ângelis Oliveira.

Incentivos à adoção de mecanismos extraorçamentários e seus efeitos sobre a governança orçamentária: análise de casos em âmbito federal no período de 2012 a 2021/ Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula – Brasília, 2022.

X p. : il.

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

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

1. Orçamento Público. 2. Receita Orçamentária. 3. Despesa Orçamentária. 4. Mecanismos Extraorçamentários. 5. Princípios Orçamentários. 6. Governança Orçamentária.

CDD XXX.XX



Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula

Incentivos à adoção de mecanismos extraorçamentários e seus efeitos sobre a governança orçamentária

Análise de casos em âmbito federal no período de 2012 a 2021

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 novembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Orientadora - Instituto Legislativo Brasileiro

Prof. Rafael Inácio de Fraia e Souza
Instituto Legislativo Brasileiro



A Alice e Ísis, que me inspiram e motivam a aprender continuamente.



AGRADECIMENTOS

A Deus, pelas pessoas que tem colocado ao meu lado nesta jornada e pelas experiências enriquecedoras que me permite vivenciar ao longo dela.

A Alice e Ísis, pelo amor e pela alegria que renovam diariamente as minhas energias para aprender e melhorar sempre.

A Daniel, pela parceria que tornou possível retomar o papel de estudante e conciliá-lo com os demais.

A minha mãe, Maria Nivalda, pelo cuidado, pelo apoio e por ter me inspirado, desde muito cedo, com seu exemplo de persistência, resiliência e confiança.

A cada professora e professor da Pós-Graduação em Orçamento Público do Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, pela disposição em dividir sua preciosa bagagem, sempre de forma aberta, respeitosa e motivadora.

Especialmente, à professora e orientadora Dra. Rita Santos, por tão pronta e gentilmente ter aceitado jogar luz sobre este trabalho, pelas trocas valiosas e pela motivação constante para ir além.

Ao Tribunal de Contas da União – TCU, por estimular e prover, continuamente, condições para o desenvolvimento de excelência de seu quadro técnico.

Aos colegas das diversas unidades do TCU, especialmente da Secretaria de Macroavaliação Governamental, pelas trocas de ideias que me ajudaram a consolidar a questão que norteou a presente pesquisa.

Um agradecimento especial a Tiago Dutra e Flávia Lacerda, imprescindíveis para tornar essa jornada possível.

À coordenação do Instituto Legislativo Brasileiro, pelo rigor e profissionalismo com que cuidaram de cada detalhe para que o curso tivesse qualidade tão elevada.

Às colegas e aos colegas da turma de 2021-2022 da Pós-Graduação em Orçamento Público do ILB, pela cordialidade e generosidade com que compartilharam suas diversas experiências e visões de mundo ao longo de um ano, as quais ajudaram muito a ampliar as minhas.

Em especial, a Dalmo Palmeira, representante da turma, com quem tive a honra de realizar todos os trabalhos conjuntos, pela dedicação incansável para manter o engajamento, a união e a satisfação de cada um/uma ao longo de todo o curso.



“Nenhuma instituição é mais relevante para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos.

(...)

Cumpra acautelar e vencer esses excessos, quer se traduzam em atentados contra a lei, inspirados em aspirações opostas ao interesse geral, quer ser origem (e são estes porventura os mais perigosos) em aspirações de utilidade pública, não contidas nas raias fixadas à despesa pela sua delimitação parlamentar.”

(Rui Barbosa, 1890)



RESUMO

O estudo teve como objetivo identificar a ocorrência e analisar as implicações orçamentárias e fiscais de práticas extraorçamentárias no governo federal, no período 2012-2022. Os chamados mecanismos extraorçamentários consistem em operações autorizadas e realizadas fora do processo orçamentário para viabilizar o financiamento de investimentos e políticas públicas a partir de fontes de recursos públicos. Equiparam-se, portanto, a receitas e despesas orçamentárias, mas não se sujeitam ao devido processo legislativo orçamentário nem aos controles ínsitos ao orçamento. Ainda que setorialmente as práticas possam estar associadas a mais agilidade e flexibilidade na gestão dos recursos públicos, a disseminação dos mecanismos extraorçamentários pode implicar riscos à transparência e *accountability* governamental e prejudicar o desempenho do orçamento enquanto instrumento para promover a disciplina fiscal, a eficiência e a efetividade do gasto público. Vão, portanto, de encontro a princípios e boas práticas de governança orçamentária. Por meio de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, foram coletadas e analisadas evidências sobre a ocorrência e a extensão de práticas extraorçamentárias na gestão de recursos públicos federais de 2012 a 2021, considerando aspectos conjunturais e institucionais e a governança do processo decisório de formulação e execução dos mecanismos. Pelo menos R\$ 167,3 bilhões foram vinculados a despesas públicas executadas à margem do orçamento fiscal e da seguridade social, sem o grau de transparência e controle exigido na gestão dos recursos públicos. Espera-se que o trabalho contribua para ampliar a compreensão sobre possíveis incentivos à busca de alternativas ao orçamento para financiar despesas públicas, bem como sobre a necessidade de se mitigar os riscos que a disseminação da prática pode implicar à transparência, à integridade, à eficiência e à efetividade do orçamento público nas suas múltiplas funções.

Palavras-chave: Orçamento Público. Receita Pública. Despesa Pública. Mecanismos Extraorçamentários. Princípios Orçamentários. Governança Orçamentária.



ABSTRACT

The study aimed to identify extrabudgetary activities or extrabudgetary funds – EBF in Brazilian federal government from 2012 to 2021, analyzing their fiscal and budgetary implications. EBFs are transactions that are authorized and executed outside the budget process in order to guarantee public resources to public investments and public policies. In fact, they correspond to public revenues and expenditures, but they are not approved by the legislative budget process or bounded by budget controls. It is argued that the transactions ensure more agility and flexibility to public resources management. However, EBFs proliferation may imply systemic risks to budget transparency and accountability and reduce budget performance as an instrument to achieve fiscal discipline, as well as efficiency, and effectiveness of public spending. Thus, they conflict with principles and good practices of budgetary governance. Through exploratory-descriptive qualitative research, evidence about EBFs occurrence and extension was collected and analyzed, considering conjunctural and institutional aspects, as well as the governance of the decision-making process regarding EBFs approval and implementation. At least US\$ 51,5 billion were bound to public expenditures outside the federal budget, without appropriate level of transparency and controls. It is expected that the study contributes to improve comprehension about incentives to EBFs, and about the necessity to mitigate risks that their propagation may imply to budget transparency, integrity, efficiency, and effectiveness.

Keywords: Public Budget. Public Revenue. Public Expenditure. Extrabudgetary Funds. Budgetary Principles. Budgetary Governance.



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Resultado Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2021.....	45
Gráfico 2: Dívidas Bruta do Governo Geral e Líquida do Setor Público 2012 a 2021...	45
Gráfico 3: Despesas Primárias da União – 2012 a 2021.....	51
Gráfico 4: Despesas com Investimentos (GND 4) – 2012 a 2021.....	52
Gráfico 5: Receita Primária Líquida – valores correntes e em percentual do PIB – 2012 a 2021.....	54
Gráfico 6: Despesas Primárias do Governo Central* – 2012 a 2021.....	58



SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Contextualização	13
1.2	Questão de pesquisa	15
1.3	Objetivos geral e específicos	15
1.3.1	Objetivo geral	15
1.3.2	Objetivos específicos	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1	Mecanismos extraorçamentários: visão geral	16
2.2	Incentivos institucionais à adoção de mecanismos extraorçamentários	19
2.3	Mecanismos extraorçamentários e a boa governança orçamentária	28
3	METODOLOGIA	34
3.1	Critérios de seleção dos casos analisados	35
3.1.1	Conceito de receitas e despesas orçamentárias	35
3.1.2	Delimitação dos casos	39
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS ACHADOS	41
4.1	Contexto institucional das práticas extraorçamentárias	41
4.1.1	Cenário fiscal de 2012 a 2021	41
4.1.2	Disfunções estruturais do orçamento brasileiro	54
4.2	Mecanismos extraorçamentários no Brasil	59
4.2.1	Emissões diretas de títulos públicos	62
4.2.2	Fundos privados	66
4.2.2.1	Fundo privado de compensação ambiental	66
4.2.2.2	Fundo privado de multas ambientais	69
4.2.3	Fundação privada instituída a partir de Acordo de Assunção de compromissos entre a Petrobras e integrantes do Ministério Público Federal	71
4.2.4	Investimentos cruzados	73
4.2.4.1	Prorrogações antecipadas de concessões no setor ferroviário	78
4.2.4.2	Licitação do 5G	82
4.2.4.3	Desestatização da Eletrobras	87
4.2.4.4	Casos identificados sem processo formalizado no TCU	91
4.3	Discussão dos achados	92
5	CONCLUSÃO	98
	REFERÊNCIAS	102



1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

O cenário de restrição fiscal que se intensificou ao longo da década de 2010, juntamente com os limites rígidos impostos pelo Novo Regime Fiscal – NRF ao crescimento da despesa pública, ampliou a escassez relativa de recursos disponíveis ao orçamento. Nesse contexto de maior realismo orçamentário, as disputas entre os atores que participam do processo alocativo se intensificaram, gerando incentivos à busca por alternativas alheias ao orçamento para contornar os conflitos e, assim, assegurar recursos para implementar suas pautas e interesses.

Esse movimento de fuga ao orçamento também pode estar relacionado a problemas estruturais do arcabouço orçamentário brasileiro, a exemplo da elevada rigidez orçamentária e da instabilidade, da complexidade e da incoerência de regras fiscais e orçamentárias. Com efeito, a literatura aponta que arcabouços fiscais e orçamentários altamente rígidos e complexos podem gerar incentivos para práticas orçamentárias criativas, que reduzam a transparência orçamentária, para viabilizar o aumento do gasto público à revelia das regras existentes (ALESINA; PEROTTI, 1996).

Na análise de desestatizações, equipes técnicas do Tribunal de Contas da União – TCU têm apontado a possível violação de princípios orçamentários, especialmente o da universalidade orçamentária, da não vinculação de receitas e do orçamento bruto¹. Argumenta-se que determinados compromissos impostos às concessionárias, por não estarem diretamente relacionados à prestação do serviço público delegado ou ao bem público alienado, seriam despesas públicas que deveriam ocorrer pela via orçamentária. Ademais, tais compromissos acarretariam a redução do valor da receita de outorga, diminuindo receita pública que deveria ser arrecada por meio da Conta Única e cuja destinação deveria ocorrer por meio do orçamento.

Além de constarem nas análises realizadas pela área técnica do TCU, previsões semelhantes são encontradas em normativos recentemente editados. É o caso da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017, que estabelece diretrizes gerais para

¹ O fenômeno foi apontado nas análises da licitação para autorização de uso de faixas de radiofrequências destinadas à implantação da tecnologia 5G (relatório constante dos autos do TC 000.350/2021-4, que resultou no Acórdão nº 2.032/2021-TCU-Plenário) e da desestatização da Eletrobras (relatório constante dos autos do TC 008.845/2018-2, que resultou nos Acórdãos nº 296/2022 e 1.103/2022, ambos do Plenário do TCU).



contratos de concessões portuárias e faz menção expressa a investimentos de interesse público, alheios aos objetos das concessões². Outro caso seria a Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, que permitiu, em cessão de imóvel da União, a construção, a reforma ou a prestação de serviços de engenharia em imóveis da União ou em bens móveis de interesse da União que não aqueles objeto da cessão.³

É provável que o fenômeno tenda a se acentuar em um contexto de agravamento da restrição fiscal e em face dos limites impostos por regras fiscais ao aumento dos gastos público. Contudo, a disseminação de medidas semelhantes pode comprometer o papel do orçamento enquanto instrumento de transparência, planejamento e controle da atuação governamental, além configurar riscos à capacidade fiscal do Estado.

Ainda que setorialmente as práticas possam estar associadas à maior agilidade e flexibilidade na gestão dos recursos públicos, sob um ponto de vista sistêmico, que contemple o governo como um todo, podem implicar riscos ao desempenho do orçamento enquanto instrumento na promoção da disciplina fiscal, da eficiência e da efetividade do gasto público. Ademais, excluem do devido processo legislativo orçamentário a deliberação sobre a priorização dos gastos em determinado setor em relação a outras despesas públicas.

Em vista disso, a presente pesquisa indaga se a arrecadação, a destinação e a aplicação de recursos em investimentos e políticas públicas, fora do processo orçamentário, reduz a funcionalidade do orçamento público enquanto instrumento de transparência, planejamento, controle, disciplina fiscal, efetividade do gasto público e melhoria da eficiência do setor público.

Com vistas a tratar a indagação, este trabalho está estruturado em mais três capítulos, além desta introdução, em que são apresentados a questão e os objetivos geral e específicos da pesquisa, e da conclusão.

No capítulo 2, é apresentada a base conceitual e institucional pertinente à questão de pesquisa, particularmente: i) descrição geral dos mecanismos extraorçamentários – MEO; ii) aspectos institucionais, políticos e conjunturais que podem incentivar o uso de mecanismos alheios ao orçamento, bem como os efeitos dos mecanismos extraorçamentários na fragilização da boa governança orçamentária

² Lei nº 13.448, de 2017, art. 25, § 1º, e art. 30, § 2º.

³ Decorrente da conversão da Medida Provisória – MP nº 915, de 27 de dezembro de 2019.



pela interação entre as principais categorias de atores que atuam no jogo orçamentário; e iii) os riscos do uso de tais mecanismos segundo os princípios de boa governança orçamentária consolidados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (OCDE, 2015), que buscam fortalecer o papel do orçamento público em suas múltiplas funções.

No capítulo 3, descreve-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa, que se caracteriza como qualitativa, de natureza descritiva e exploratória. Entre os critérios de seleção dos casos analisados, delimitam-se os conceitos de receita e despesa orçamentárias utilizados como parâmetros para identificação dos mecanismos extraorçamentários.

No capítulos 4 e 5 são apresentados os achados da pesquisa. No primeiro grupo de achados, explora-se o contexto institucional e conjuntural em que as práticas extraorçamentárias ocorreram, em busca de incentivos apontados pela literatura para a adoção de mecanismos extraorçamentários. O segundo grupo compreende a descrição das práticas extraorçamentárias selecionadas para análise.

No capítulo 6, procede-se à discussão dos achados da pesquisa, objetivos específicos estabelecidos para o seu desenvolvimento.

1.2 Questão de pesquisa

Houve a proliferação de mecanismos legais para o financiamento de despesas extraorçamentárias no governo federal no período 2012-2022 e que impacto e implicações para a governança orçamentária esses mecanismos acarretaram?

1.3 Objetivos geral e específicos

1.3.1 Objetivo geral

Identificar a ocorrência e analisar as implicações orçamentárias e fiscais de práticas extraorçamentárias no governo federal, no período 2012-2022.

1.3.2 Objetivos específicos

1. Revisar a literatura sobre uso de práticas para viabilizar despesas públicas à revelia do devido processo orçamentário;
2. Analisar os efeitos dessas práticas sobre a governança orçamentária;



3. Identificar a ocorrência de práticas extraorçamentárias em nível federal no período de 2012 a 2021;
4. Analisar se a governança do processo decisório de formulação e execução das práticas analisadas assegurou a adequação das práticas ao arcabouço fiscal e orçamentário;
5. Analisar como a interação entre as principais categorias de atores que atuam no jogo orçamentário favoreceu ou dificultou a implementação das práticas analisadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta a base conceitual e institucional pertinente à questão de pesquisa, particularmente: i) a descrição geral dos mecanismos extraorçamentários, de modo a realçar as principais características e, especialmente, a diversidade de mecanismos compreendidos no fenômeno objeto do presente estudo; ii) os aspectos institucionais e conjunturais que podem incentivar o uso de mecanismos alheios ao orçamento, bem como os efeitos dos mecanismos extraorçamentários na fragilização da boa governança orçamentária pela interação entre as principais categorias de atores que atuam no jogo orçamentário; e iii) os riscos do uso de tais mecanismos segundo os princípios de boa governança orçamentária consolidados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (OCDE, 2015), que buscam fortalecer o papel do orçamento público em suas múltiplas funções.

2.1 Mecanismos extraorçamentários: visão geral

Em muitos países, parcela considerável de recursos públicos é alocada e executada por meio de operações que ocorrem ao largo do processo orçamentário (FMI, 2007; SCHIAVO-CAMPO, 2007). Isso quer dizer que a origem e a destinação desses recursos não constam na lei orçamentária, de modo que não passam pelo processo anual de formulação, aprovação e execução do orçamento. Essas operações não são, portanto, alcançadas pelas regras que disciplinam a arrecadação e a execução das demais receitas e despesas públicas.

Denominados *extrabudgetary activities* ou *extrabudgetary funds* – EBF em inglês, os mecanismos extraorçamentários consistem em transações com recursos



públicas realizadas por instituições governamentais, mas que não são incluídas no orçamento governamental. Em geral, as despesas realizadas são financiadas por receitas vinculadas ou taxas e tarifas cobradas pela contraprestação de serviços públicos (POTTER; DIAMOND, 1999).

A forma como o orçamento é definido em cada país tem especial relevância para se definir o que é extraorçamentário. Há casos em que o termo “orçamentário” é utilizado de forma bastante restrita e refere-se apenas aos recursos disponíveis para serem alocados anualmente pelo Legislativo. Nos países que adotam essa abordagem, recursos que são geridos pelo governo de forma específica, a exemplo dos fundos de previdência social, são excluídos do orçamento. Dessa forma, o orçamento acaba restringindo-se a uma pequena parcela do total das transações fiscais que deveriam ser contempladas pelo processo orçamentário, dificultando a obtenção de um panorama amplo de todas as fontes de recursos disponíveis para aplicação de políticas públicas (FMI, 2007).

Nessa linha, a depender do sistema orçamentário vigente em cada país, os mecanismos extraorçamentários também podem assumir formatos variados. Alguns exemplos identificados pela literatura são: instituições sem fins lucrativos ou mercantis financiadas parcial ou totalmente por transferências governamentais ou por receitas vinculadas; transações não incluídas na proposta orçamentária de agências governamentais, relacionadas a operações de fornecimento de bens e serviços pela instituição ou de exploração econômica do patrimônio próprio⁴; e fundos de seguridade social, cujas fontes de financiamento e obrigações são vistas como uma atividade distinta e separada das demais receitas e despesas orçamentárias (FMI, 2007).

Mecanismos extraorçamentários usualmente são estabelecidos por ato legal, no qual são especificados seu propósito, fonte de financiamento, arranjos de gestão e governança (FMI, 2007). Decorrem, portanto, de arranjos institucionais quase sempre validados pelo Poder Legislativo para destinar recursos. Porém, a participação desse Poder não ocorre por meio do rito especializado do processo orçamentário, mas

⁴ Essas transações se aproximam das receitas próprias definidas no art. 4º da Portaria SOF nº 10, de 22 de agosto de 2002, e repetido no art. 3º da Portaria SOF/ME nº 14.956, de 21 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a classificação por fontes/destinação de recursos para aplicação no âmbito da União. De acordo com o normativo mais recente, recursos próprios “têm origem no esforço próprio de órgãos e entidades da administração pública nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e na exploração econômica do patrimônio próprio, remunerados por preço público, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos.”



sim por meio do processo legislativo ordinário.

Quanto à governança e gestão dos mecanismos extraorçamentários, a responsabilidade por sua gestão pode ficar sob a tutela do ministério das finanças, de ministérios setoriais ou de outras unidades da administração pública, ou mesmo podem ser autônomos (FMI, 2007). O arranjo institucional que cria o mecanismo extraorçamentário em geral também estabelece o preposto a quem incumbirá arrecadar, gerir e aplicar os recursos. Dificilmente, contudo, esse arranjo prevê mecanismos que garantam a transparência, o controle e a prestação de contas quanto à boa e regular destinação dos recursos.

De forma geral, a criação de mecanismos extraorçamentários está associada às seguintes finalidades (POTTER; DIAMOND, 1999; SCHIAVO-CAMPO, 2007, p. 62):

- Preservar recursos destinados a custear despesas que serão pagas em um horizonte temporal mais amplo que a anualidade orçamentária, como fundos de previdência social e fundos de estabilização.
- Vincular receitas para propósitos específicos, de modo a preservá-las do risco de serem excluídas do orçamento na formulação e aprovação do orçamento.
- Evitar problemas ao longo da execução do orçamento que dificultam a gestão e podem inviabilizar a realização da despesa em sua integralidade. Regras muito rígidas de remanejamento entre categorias de despesas ou de cancelamento de dotações ao final do exercício, por exemplo, podem incentivar o uso de mecanismos extraorçamentários.
- Propiciar autonomia e maior flexibilidade gerencial a instituições com características especiais, como instituições de ensino superior e entidades profissionais, que possuem fontes de recursos próprios. Essas instituições são financiadas em grande parte por transferências realizadas a partir do orçamento, mas também possuem os seus próprios orçamentos.
- Separar a prestação de serviços da sua formulação, por exemplo por meio de agências executivas, de modo a aumentar a eficiência operacional.
- Garantir que recursos oriundos de doações sejam realmente aplicados



conforme finalidade e requisitos definidos pelo doador.

Na raiz dessas justificativas, estão algumas questões-chave que podem ser utilizadas para validar o uso de mecanismos extraorçamentários. A primeira está relacionada ao desenho de regras e procedimentos orçamentários, que, supostamente, nem sempre comportaria a operacionalização das diversas possibilidades de atuação estatal e, assim, colocariam em risco a eficiência do gasto e a efetiva concretização de políticas públicas. Para algumas dessas possibilidades de atuação, o regramento que orienta o processo orçamentário pode ser visto como verdadeiro entrave à consecução dos objetivos buscados.

Outra questão estaria associada à configuração de forças e poder que marca a interação entre os diversos atores envolvidos no processo de deliberação alocativo, que não raro resulta na exclusão de gastos que deveriam ser priorizados do orçamento anual. Assim, excluir parcela dos recursos das disputas inerentes ao processo deliberativo orçamentário seria uma forma de resguardar a aplicação nas finalidades pretendidas, ao manter a alocação dos recursos para essas finalidades fora dos conflitos que marcam o processo orçamentário.

2.2 Incentivos institucionais à adoção de mecanismos extraorçamentários

As motivações para a adoção de mecanismos extraorçamentários encontram ressonância na literatura que trata dos efeitos dos arranjos institucionais, de natureza orçamentária e política, sobre o comportamento dos principais atores envolvidos no processo orçamentário e de como isso se refletiria nos resultados do orçamento em termos de política fiscal e de desempenho da atuação governamental (BORGES, 2015; CAVALCANTE e SILVA, 2012; DE HAAN et. al, 2012; NORRIS et. al., 2010; ALESINA; PEROTTI, 1996).

Basicamente, a literatura busca explicar o papel que as instituições teriam para incentivar ou conter a tendência dos governos a gerar déficits e se endividar. Conforme os estudos, uma série de questões de natureza política e institucional podem tornar os benefícios do aumento de gastos mais atrativos que os custos para os agentes políticos, impelindo o Estado ao que a literatura chama de “viés deficitário” (TINOCO, 2020; ALESINA; PEROTTI, 1996).

A teoria destaca dois fenômenos principais que estariam na essência desse viés gastador. O primeiro consiste no problema dos recursos comuns (*common pool*



problem), que decorre do fato de que os recursos públicos proveem de um fundo comum, mas são alocados segundo interesses específicos de atores diversos envolvidos no processo orçamentário (legisladores, ministro das finanças, ministros setoriais etc.). Ou seja, quem se beneficia dos gastos não necessariamente paga por eles. (VON HAGEN, 2002)

O segundo corresponde ao problema do agente-principal, segundo o qual a assimetria de informações entre políticos eleitos e eleitores pode permitir o aumento de gastos para alcançar objetivos oportunistas, incompatíveis com as preferências do eleitorado. Esse problema também pode ocorrer entre atores governamentais com papéis e funções diferentes no processo orçamentário. (VON HAGEN, 2002)

Sem restrições, os dois fenômenos podem pressionar o aumento considerável dos níveis dos gastos, das receitas, do endividamento e dos déficits. Além disso, podem levar à priorização de gastos públicos com viés oportunista e de curto prazo, que minem o alcance de objetivos pretendidos com a política fiscal (ALESINA; PEROTTI, 1996). O arcabouço institucional orçamentário torna-se, assim, instrumento fundamental na mitigação desses problemas (SCHICK, 2003; VON HAGEN, 2002).

Alguns autores focam na relevância das regras formais, previamente estabelecidas para orientar a formulação, a aprovação e a execução dos orçamentos, como condição essencial para conter a propensão gastadora dos agentes políticos, (WILDAVSKY; CAIDEN 2004 *apud* BORGES, 2015). Contudo, outros fatores além das normas formais também impactam os conflitos no processo alocativo, assim como a estabilidade e a previsibilidade dos resultados buscados na alocação dos recursos públicos.

Esse arcabouço compõe a chamada “governança orçamentária”, que, segundo Borges (2015), compreende uma “coleção de regras, princípios, sistemas, comportamentos, formais e informais, que regem o processo de decisão sobre a origem e a aplicação dos recursos públicos, em determinado período, no âmbito do Executivo e do Legislativo” (BORGES, 2015, p. 31).

Ele engloba tanto as normas que prescrevem metas numéricas para obtenção de determinado resultado fiscal, as chamadas regras fiscais, quanto as regras que orientam a formulação, a aprovação e a execução do orçamento. Abarca, ainda, dimensões mais amplas da governança pública, como planejamento, transparência e *accountability* (BIJOS, 2014).



As regras fiscais são utilizadas para estabelecer limites quantitativos para agregados orçamentários – dívida, despesa, receita e resultado –, por determinado período, para conter pressões sobre o aumento do gasto público. Seu objetivo principal é atenuar o viés deficitário dos governos e salvaguardar a sustentabilidade da dívida pública (TINOCO, 2020; VON HAGEN, 2002)⁵.

Em que pese a presença de regras de fiscais ser geralmente associada a melhores resultados fiscais, nem a sua adoção nem o seu cumprimento formal podem ser considerados condições suficientes para promover a sustentabilidade fiscal. A efetividade das regras como salvaguarda da disciplina fiscal estaria intimamente ligada ao seu desenho e às demais instituições orçamentárias que lhe dariam sustentação (CASELLI; REYNAUD, 2019; EYRAULD et. al., 2018; VON HAGEN, 2002). Do mesmo modo, o contexto político e institucional mais amplo em que as regras fiscais estão inseridas afeta de modo relevante a capacidade de induzir os resultados pretendidos (SCHICK, 2003).

Alesina e Perotti (1996) apontam que regras muito rígidas e complexas são difíceis de monitorar e podem gerar incentivos para a adoção de mecanismos criativos e estratégicos para reduzir a transparência do orçamento e, assim, viabilizar o aumento de gastos. São exemplos desses mecanismos: projeções otimistas sobre variáveis macroeconômicas para superestimar receitas e subestimar despesas; elevação artificial das projeções das linhas de base utilizadas para calcular os ajustes fiscais; e uso estratégico de orçamentos plurianuais, com seguidos adiamentos de políticas difíceis para os anos posteriores. O uso estratégico do que é mantido dentro e fora do orçamento, especialmente relevante para os fins da presente pesquisa, também está entre os artifícios utilizados para reduzir a transparência e permitir a ampliação de gastos (ALESINA; PEROTTI, 1996).

Outro possível efeito colateral da adoção de regras fiscais consiste nas avaliações otimistas do benefício de políticas distorcidas em relação ao seu custo. Com isso, despesas com elevado retorno social, em especial investimentos (despesas de capital), podem ser comprimidas em benefício de políticas de curto prazo ou oportunistas, comprometendo-se a qualidade do gasto público e os resultados da

⁵ As regras fiscais também podem auxiliar a atenuar os efeitos de períodos de retratação ou expansão da economia, além de exercerem papel de indicadores de credibilidade da política econômica, ancorando as expectativas de médio e longo prazos dos agentes em face das inconstâncias conjunturais (TINOCO, 2020).



política fiscal no longo prazo (ALESINA; PEROTTI, 1996)⁶.

Com a disseminação do uso de regras fiscais e a diversificação dos tipos de regras especialmente a partir dos anos 2000⁷, estudos empíricos evidenciam alguns atributos desejáveis em um sistema de regras fiscais que ajudariam a inibir os efeitos colaterais (GIAMBIAGI; TINOCO, 2019; EYRAUD et. al. 2018).

O primeiro consiste na simplicidade, que permite adequada compreensão sobre o significado e o funcionamento da regra e, por conseguinte, favorece o seu cumprimento e monitoramento. Outro atributo seria a flexibilidade, com previsão de cláusulas de escape em situações excepcionais, como choques econômicos, calamidades e outros eventos extraordinários que demandem rápida reorientação da política fiscal⁸. Além disso, as regras devem conter mecanismos que assegurem o seu cumprimento – mecanismos de *enforcement*, com vedações e sanções em caso de inobservância –, e serem protegidas por instituições que averiguem o seu cumprimento e monitorem os resultados, como órgãos de controle e instituições fiscais independentes (GIAMBIAGI; TINOCO, 2019; EYRAUD et. al. 2018).

Para além do desenho, há evidências empíricas de que as chances de sucesso dos objetivos de política fiscal aumentam se as regras e os limites numéricos impostos a agregados orçamentários tiverem perspectiva de médio prazo e estiverem sustentados no processo orçamentário (EYRAUD et. al., 2018; SCHICK, 2003). Ou seja, o processo de formulação, aprovação e execução do orçamento deve ser orientado para resultados que ultrapassam um único exercício financeiro, por meio de procedimentos e mecanismos capazes de orientar as disputas por recursos no processo alocativo.

As regras e os procedimentos que condicionam o “jogo orçamentário” têm, portanto, o potencial de reduzir conflitos e inibir a adoção de práticas que comprometam os objetivos da política fiscal, a exemplo de contabilidade criativa, manipulação de projeções fiscais e mecanismos extraorçamentários.

⁶ Essa conclusão reforçada pelos estudos desenvolvidos com a disseminação do uso de regras fiscais e a diversificação dos tipos de regras ao longo das décadas de 2000 e 2010, como verificado em Gambiagi e Tinoco, (2019) e em FMI (2009).

⁷ Conforme dados do Fundo Monetário Internacional – FMI, ao final de 2021, 106 países adotavam algum tipo de regra fiscal em nível nacional (DAVOODI et al., 2022), ao passo que, em 1990, apenas sete faziam uso do instrumento (FMI, 2009).

⁸ Calibrar os dois atributos afigura-se um desafio aos governos que adotam regras fiscais. Possíveis caminhos para tanto são debatidos em FMI (2018).



Alesina e Perotti (1996) apontam, por exemplo, que processos hierárquicos são mais eficazes para preservar a austeridade fiscal. Nesses modelos, a tomada de decisão é centralizada, com maior protagonismo do ministério das finanças e restrições ao Legislativo e ao restante do Executivo (ministérios setoriais). Um exemplo do exercício desse protagonismo seria a prerrogativa do ministério das finanças de definir previamente o saldo entre receitas e despesas e do total das despesas para, só então, discutir a composição do orçamento (ALESINA; PEROTTI, 1996; BORGES, 2015).

Um ponto negativo, contudo, é que processos decisórios muito centralizados podem reduzir os freios e contrapesos ao longo do processo orçamentário, os quais são enfatizados em processos “colegiados”. Como consequência, o orçamento fica mais exposto à captura por interesses de grupos mais poderosos, o que reduz a representatividade dos interesses de grupos minoritários (ALESINA; PEROTTI, 1996).

No tocante ao regramento que disciplina a formulação e a execução do orçamento, a literatura destaca que a adoção de projeções adequadas de médio prazo para agregados fiscais, estabelecidas previamente às etapas de elaboração e aprovação do orçamento⁹, podem conferir maior estabilidade e previsibilidade ao comportamento dos atores ao longo dos anos, favorecendo a redução de déficits (BORGES, 2015; SCHICK, 2003).

Do mesmo modo, regras procedimentais que permitam rever a priorização da alocação em despesas, nas diferentes fases do processo orçamentário, proporcionam flexibilidade para efetivar ajustes que eventualmente se façam necessários. Por conseguinte, permitem aumentar a eficiência alocativa e também favorecem a disciplina fiscal. (BORGES, 2015; SCHICK, 2003).

Instrumentos de *accountability* e *enforcement*, que permitam o controle efetivo do orçamento e imponham constrangimentos eficazes em casos de descumprimento das regras do jogo, também compõem o rol das instituições orçamentárias hábeis a conduzir interesses diversos para o alcance dos objetivos de política fiscal (EYRAUD et. al., 2018). Nessa esteira, a transparência assume papel crucial, principalmente quando ajustes fiscais são necessários.

Com efeito, orçamentos complexos e sem transparência ajudam a disfarçar

⁹ Trata-se do modelo *Medium Term Framework – MTF*, ou Abordagem de Médio Prazo, tratado em World Bank (2013).



os verdadeiros custos e benefícios do aumento de gastos, incentivando políticos descompromissados com a disciplina fiscal a manter práticas para tornar os orçamentos mais obscuros (ALESINA; PEROTTI, 1996). Maior transparência significa, portanto, custos maiores para aqueles que decidem infringir regras e comprometer os resultados da política fiscal.

No entanto, assim como a mera adoção de regras fiscais não necessariamente implica melhores resultados fiscais, a existência de instituições orçamentárias convergentes com as boas práticas identificadas também não é suficiente para obtê-los. O compromisso político com as regras fiscais e com o arcabouço institucional que lhes dá sustentação também constitui condição chave para a credibilidade e a efetividade das regras (HALLERBERG; SCARTASCINI; STEIN, 2009; SCHICK, 2003; ALESINA; PEROTTI, 1996).

Como concluem Alesina e Perotti (1996), os regramentos, por si só, não são capazes de impedir governos ou legislaturas realmente determinados a expandir o gasto, reduzir receitas, gerar déficits ou aumentar a dívida para além dos limites impostos. Isso quer dizer que o contexto político mais amplo em que os atores chave do processo decisório alocativo interagem pode afetar fortemente os resultados do orçamento.

É preciso considerar que a priorização de políticas públicas na peça orçamentária é resultado de um processo essencialmente conflituoso, no qual atores de naturezas diversas – agentes do governo, legisladores, tecnocratas, atores econômicos e sociedade civil –, com prerrogativas e capacidade política assimétricas, disputam recursos, por natureza, limitados (BORGES, 2015).

Diante disso, questões relacionadas ao sistema político – sistemas eleitorais, estrutura partidária, fragmentação governamental, polarização política, entre outras – podem estimular ou abrandar problemas potenciais relacionados à alocação de recursos públicos, como o problema do agente-principal e o problema dos recursos comuns, anteriormente mencionados (HALLERBERG; STEIN, 2009).

A literatura mostra, por exemplo, que em governos de coalização, típicos em países multipartidários, e com sistemas eleitorais proporcionais, há uma tendência em postergar ajustes fiscais para os mandatos subsequentes, como meio para evitar desgastes e assegurar governabilidade (ALESINA; PEROTTI, 1996). Por outro lado, em sistemas presidencialistas menores, com menos ministérios, e sistemas eleitorais



majoritários, o processo decisório tende a ser menos fragmentado e com maior cooperação, o que levaria a melhores resultados fiscais (HALLERBERG; STEIN, 2009).

Ao consolidar estudos de casos de países da América Latina, Hallerberg, Scartascini e Stein (2009) apontam que, de modo geral, o orçamento tende a gerar melhores resultados¹⁰ nos países onde as instituições políticas que regulamentam as interações entre os atores incentivam a cooperação intertemporal entre os atores políticos. Isso porque as relações entre esses atores tendem a se estabilizar, reduzindo incertezas e aumentando a confiança quanto ao cumprimento de acordos no futuro. Dessa forma, há estímulo para que os arranjos sejam mantidos no longo prazo, o que confere maior estabilidade e previsibilidade aos resultados do orçamento.

De todo modo, sendo o processo orçamentário elemento fundamental do sistema político, instituições orçamentárias também podem impactar resultados em outras arenas políticas (HALLERBERG; SCARTASCINI; STEIN, 2009). Por exemplo, a adoção de uma estrutura de orçamentação de médio prazo pode garantir os objetivos de política fiscal ao longo dos anos. Assim, garante-se o compromisso com as metas e os objetivos da política fiscal, a despeito do ciclo eleitoral e mesmo que as coalizões que os estabeleceram sejam desfeitas.

Outro exemplo seriam os mecanismos que concentram no Executivo prerrogativas para decidir sobre a execução de recursos alocados pelo Legislativo (emendas) em governos de coalizão. Hallerberg e Stein (2009) realçam que esses mecanismos são especialmente relevantes para viabilizar a cooperação entre os dois poderes e reduzir a instabilidade democrática em sistemas presidencialistas multipartidários.

Há, pois, um potencial efeito de retroalimentação (feedback) entre os processos orçamentário e político, que podem se reforçar mutuamente na busca pelos resultados de política fiscal. Contudo, esse efeito ocorre desde que incentivos e restrições existentes em ambas as esferas sejam compatíveis com as necessidades dos atores no processo decisório político como um todo (HALLERBERG; SCARTASCINI; STEIN, 2009). É dizer, as instituições, orçamentárias e políticas, devem ser capazes de reduzir os conflitos inerentes ao processo de alocação de

¹⁰ Na análise, os autores analisam os resultados do orçamento à luz de quatro dimensões: sustentabilidade fiscal, adaptabilidade em casos de choques, eficiência dos gastos e representatividade.



recursos escassos, tolhendo comportamentos oportunistas e direcionando, tanto quanto possível, interesses divergentes para objetivos comuns.

Contudo, quando a compatibilidade não se viabiliza, o conflito entre os diversos atores envolvidos no processo orçamentário tende a se acirrar e a confiança em relação ao recebimento de recursos do orçamento reduz. Com isso, a esfera orçamentária pode ser sacrificada em prol de mecanismos alternativos que concretizem interesses preteridos no processo alocativo, fazendo com que as estratégias para garantir recursos saiam da arena orçamentária e se estabeleçam em outras arenas decisórias. Embora não submetidas às limitações determinadas pelas instituições orçamentárias, as decisões tomadas nessas outras arenas produzem efeitos de alocação de recursos que deveriam ocorrer a partir do processo orçamentário (BORGES, 2015).

Trata-se, nesses casos, do conflito que marca as interações entre os “gastadores” e os “guardiões” durante todo o processo orçamentário. Os termos foram cunhados por Wildavsky (1984) para classificar os grupos de agentes com maior protagonismo no processo orçamentário, de acordo com os comportamentos esperados a partir de seu posicionamento institucional (WILDAVSKY, 1984 *apud* BORGES, 2015).

De um lado, os “guardiões” atuam para manter a posição fiscal sustentável ao longo do tempo e para promover a efetiva alocação dos recursos públicos, sendo responsáveis por salvaguardar os objetivos de política econômica e fiscal do governo. Cabe aos “guardiões”, geralmente representados pelos ministérios das finanças, estabelecer as metas e os limites que deverão ser seguidos pelos demais atores e garantir o seu cumprimento. Desse modo, também atuam para padronizar classificadores, estabelecer marcadores, regulamentar procedimentos e manter sistemas de informação para garantir a consistência das previsões orçamentárias com aquelas metas e limites, bem como para assegurar que a execução do orçamento ocorra dentro dos parâmetros definidos (BORGES, 2015).

De outro lado, os “gastadores” correspondem ao grupo dos atores incumbidos de garantir a alocação efetiva de recursos nas políticas públicas sob sua responsabilidade e por entregar bens e serviços públicos de forma eficiente (BORGES, 2015). Compõem esse grupo ministérios setoriais e demais órgãos/entidades responsáveis pela implementação das políticas públicas, assim



como a maioria dos legisladores. Esses atores perseguem maximização dos recursos alocados nas políticas públicas sob sua alçada, de modo que, além de normalmente se oporem aos “guardiões”, também podem conflitar uns com os outros.

A configuração de forças no conflito pode ser alterada por meio da atuação de dois outros grupos de atores somados por Good (2014 *apud* BORGES, 2015) ao modelo de Wildavsky, os “definidores de prioridades” e os “controladores externos”. Esses grupos possuem poderes diferenciados, capazes de alterar as relações de poder entre “controladores” e “gastadores” na disputa por recursos do orçamento (GOOD, 2014 *apud* BORGES, 2015).

Os “definidores de prioridades” são “gastadores” responsáveis por executar as prioridades da agenda do governo. Essa atribuição lhes confere proximidade ao centro de governo, garantindo-lhes prerrogativas, recursos e instrumentos especiais para resguardar políticas e ações chave, desestabilizando a relação entre “guardiões” e “gastadores”. Em face da escassez de recursos, os “definidores de prioridades” conseguem influenciar a atuação dos “guardiões”, incumbidos de manter a disciplina fiscal, para direcionar recursos para as prioridades que devem ser perseguidas, sobrepondo-se sobre os outros “gastadores” e mudando o equilíbrio de forças no processo deliberativo da despesa (BORGES, 2015).

Por seu turno, os “controladores externos” atuam para assegurar que a atuação de “gastadores” e “definidores de prioridade” seja pautada por critérios de eficiência e efetividade, com vistas a garantir provisão de bens e serviços públicos de qualidade. Também atuam na fiscalização do cumprimento das atribuições dos guardiões, com o objetivo de promover a sustentabilidade fiscal e a estabilidade econômica. São exemplos de integrantes desse grupo, órgãos de controle externo e interno, instituições fiscais independentes, sociedade civil organizada e imprensa especializada (BORGES, 2015).

Uma vez que seus interesses estão contemplados nos objetivos perseguidos pelos outros três grupos de atores, os “controladores externos” muitas vezes atuam como mediadores nos conflitos por recursos escassos entre “guardiões”, “gastadores” e “definidores de prioridades”. Nesse sentido, possuem poder para alterar comportamentos e redefinir prioridades, influenciando a alocação de recursos para as questões de seu interesse (BORGES, 2015).

A credibilidade e a reputação que os qualificam para esse papel estão



sustentadas na percepção de rigor técnico, profissionalismo e independência, manifestados nos relatórios que veiculam suas análises. Quanto maior e mais disseminada entre grupos diversos for a credibilidade dos “controladores externos”, maior será a sua capacidade de influenciar o jogo orçamentário (BORGES, 2015).

A atuação e a capacidade de cada grupo de atores para implementar as suas prioridades dependeriam de sua habilidade para utilizar as regras, formais e informais, que regem o processo decisório orçamentário para demarcar seu poder (BORGES, 2015). Segundo Wildavsky (1984 *apud* BORGES, 2015), a interação reiterada desses atores na arena orçamentária ao longo do tempo tenderia a ser mais pacífica, na medida em que os grupos desenvolveriam consenso para reduzir os conflitos (WILDAVSKY, 1984 *apud* BORGES, 2015).

No entanto, como visto anteriormente, as próprias instituições orçamentárias podem desencadear conflitos potenciais, como aqueles latentes no sistema político, ou acirrar os já existentes. Do mesmo modo, as disputas podem ser acirradas por situações conjunturais, como crises econômicas, convulsões sociais e estados de emergência, a exemplo de calamidades públicas e iminência de guerras, que aumentam o realismo da escassez de recursos.

Diante dessas questões, evitar as instituições, formais ou informais, que regem o processo orçamentário anual pode, sob um ponto de vista mais restrito, parecer solução mais eficiente para gerir recursos públicos e garantir a efetiva implementação de determinadas políticas públicas, sobretudo em cenários de restrição fiscal.

2.3 Mecanismos extraorçamentários e a boa governança orçamentária

Instrumentos de gestão mais flexíveis e descentralizados, que tornem a gestão pública mais ágil, eficiente e efetiva na entrega de bens e serviços públicos, vão ao encontro dos modelos de administração pública contemporâneos, focados em resultados. Esses modelos se contrapõem ao modelo burocrático, focado no processo e pautado na hierarquia, na autoridade, na legalidade, na padronização e em rígidos procedimentos de controle. (CAVALCANTE, 2017)

É preciso considerar, no entanto, que os modelos de gestão pública atuais possuem como pilares básicos, além da flexibilidade, a eficiência, a transparência, a prestação de contas e a responsabilização, ou, como sintetizado por Secchi (2009,



p. 364), flexibilidade, eficiência e *accountability*.

Do mesmo modo, há que se ter em mente que as reformas realizadas para modernizar a administração pública têm como pano de fundo graves crises nas finanças públicas, que impõem a necessidade aliar o atendimento das demandas cada vez maiores e mais complexas da sociedade à sustentabilidade fiscal (SECCHI, 2009). Nesse sentido, a modernização da gestão pública busca fortalecer de formada equilibrada os pilares da flexibilidade, eficiência e *accountability*, aos quais deve ser somado o pilar da responsabilidade fiscal.

A adoção de mecanismos extraorçamentários, muitas vezes justificada pela busca por maior flexibilidade e agilidade para gerir recursos públicos, implica problemas e riscos aos pilares da transparência, do controle, da prestação de contas e da responsabilização na gestão dos recursos públicos. Ainda que, em alguns casos, a adoção dos mecanismos possa se justificar, a sua proliferação aumenta a fragmentação do orçamento público, reduz a qualidade e o acesso às informações necessárias para avaliar e controlar as despesas públicas como um todo.

Essencialmente, os mecanismos extraorçamentários se desviam de princípios orçamentários clássicos que dão sustentação ao exercício do controle parlamentar sobre a atividade financeira do Executivo. Em especial, vão de encontro ao princípio da universalidade e do princípio do orçamento bruto, pré-condições para que o Legislativo possa exercer plena e eficazmente as suas prerrogativas de autorizar e controlar toda operação de receita e despesa públicas (GIACOMONI, 2021).

Pelo princípio da universalidade, o orçamento deve conter todas as receitas e despesas públicas, de modo a propiciar ao parlamento o conhecimento global das despesas projetadas pelo governo e das possíveis fontes de recursos para financiá-las. Por seu turno, o princípio do orçamento bruto é corolário do princípio da universalidade e busca assegurar que se conheçam os montantes exatos das receitas e das despesas, ao estatuir que seus valores constem na peça orçamentária pelos seus totais e de forma distinta, sem qualquer dedução ou compensação entre elas. (GIACOMONI, 2021).

Os mecanismos extraorçamentários contrariam, ainda, o princípio da não afetação de receitas, que veda a vinculação de receitas a despesas específicas. Também corolário do princípio da universalidade, o princípio tem por finalidade garantir que as receitas componham um bloco único e distinto para cobrir a totalidade



das despesas, segundo as prioridades escolhidas pelo Parlamento (DERZI, 2014).

A não afetação favorece o planejamento que orienta a programação orçamentária, uma vez que o excesso de vinculações compromete, de partida, as possibilidades à disposição do administrador para atender as prioridades programadas. Ademais, o prévio comprometimento dos recursos afeta a eficiência alocativa, na medida em que impede o remanejamento de recursos vinculados a políticas e programas que deixam de ser prioridade, para gastos que ganhem maior relevância em cada contexto (DERZI, 2014; CARVALHO, 2010).

Como esses princípios em geral estão materializados em normas específicas das legislações orçamentárias e financeiras, os mecanismos extraorçamentários podem configurar verdadeiras violações jurídicas.

No caso brasileiro, o princípio da universalidade tem assento constitucional e previsão na lei que estabelece normas gerais de direito financeiro, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964,¹¹ a qual também abriga regramento relacionado ao princípio do orçamento bruto.¹² Por seu turno, o princípio da não afetação de receitas também está insculpido na Constituição Federal de 1988, porém, de forma restrita a uma espécie tributária – os impostos, e, ainda assim, com numerosas exceções.¹³

Para além de significarem descumprimentos de regras e procedimentos formais, os mecanismos extraorçamentários podem prejudicar a credibilidade, a qualidade e a própria utilidade do orçamento enquanto instrumento de transparência, *accountability*, eficiência e resultados do gasto público condizentes com as escolhas legítimas da sociedade.

Ao se manter grande parte das receitas e das despesas públicas fora do processo orçamentário, as instituições orçamentárias tornam-se inócuas para conter o aumento dos gastos ou para garantir que a alocação de recursos se pautem em critérios de eficiência e efetividade (BORGES, 2015; SCARTASCINI; STEIN, 2009). Fragiliza-se, portanto, a funcionalidade do orçamento, compreendida a partir dos três objetivos principais que Schick (1998) atribui ao orçamento: i) promover a disciplina fiscal; ii) permitir a alocação eficiente dos recursos públicos; e iii) induzir a efetividade na alocação dos recursos públicos, considerando as prioridades estabelecidas.

¹¹ Constituição Federal, art. 165, § 5º, e art. 167, incisos I e II; Lei nº 4320, de 1964, art. 2º ao 4º.

¹² Lei nº 4.320, de 1964, art. 6º.

¹³ Constituição Federal, art. 167, inciso IV e § 4º.



Nessa esteira, os mecanismos extraorçamentários afastam-se de princípios e práticas associados à boa governança orçamentária, os quais poderiam, conforme a literatura internacional, potencializar os resultados do orçamento, tanto em termos fiscais como em termos de suas entregas (BIJOS, 2014). A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE consolidou essas práticas e princípios nos seguintes termos (OCDE, 2015):

Quadro 1: Dez princípios da boa governança orçamentária

- 1) Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, confiáveis e previsíveis.
- 2) Os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
- 3) O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente.
- 4) Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis.
- 5) O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista.
- 6) Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas.
- 7) A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada.
- 8) As avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário.
- 9) A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente.
- 10) A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa asseguuração de qualidade, incluindo auditoria independente.

Fonte: OCDE (2015).

Os princípios prescritos pela OCDE integram as funções tradicionais do orçamento, enquanto instrumento de controle da alocação e da execução de recursos, à disciplina fiscal, à qualidade do gasto público e a dimensões mais amplas da governança pública, como planejamento, *accountability*, gestão de riscos e participação social. Para melhor caracterizar essa integração, Bijos (2014) propôs agrupar os princípios em quatro dimensões: fiscal, programática, participativa e de *accountability*.



Tomando-se a classificação proposta por Bijos (2014), passa-se a apresentar como os mecanismos extraorçamentários podem fragilizar atributos de todos os dez princípios da boa governança orçamentária.

A **dimensão fiscal** contempla os princípios destinados a promover a disciplina e a sustentabilidade fiscal, quais sejam (BIJOS, 2014):

- Princípio 1: Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, confiáveis e previsíveis.
- Princípio 6: Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas.
- Princípio 9: A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente.

Sob a ótica da despesa, como as transações extraorçamentárias não são classificadas nem registradas nos mesmos sistemas de informação que permitem a visualização das despesas como um todo, torna-se praticamente inviável o controle global do gasto (SCHIAVO-CAMPO, 2007; POTTER; DIAMOND, 1999). Sem uma análise consistente das diversas opções de gastos, regras fiscais eventualmente adotadas para limitar a despesa, o resultado fiscal ou o endividamento público são neutralizadas, abalando a sua credibilidade enquanto instrumentos de disciplina fiscal.

Já sob a ótica da receita, quando as transações orçamentárias são realizadas a partir da vinculação de receitas que sequer chegam a ser recolhidas e contabilizadas pelos sistemas de administração financeira centralizados, inviabiliza-se o conhecimento da totalidade das fontes de recursos públicos disponíveis, assim como a avaliação da adequação de sua cobrança e eventuais revisões (ALLEN; RADEV, 2006).

Mais ainda, a exclusão de receitas do orçamento para viabilizar gastos extraorçamentários de forma reiterada ao longo do tempo pode constituir risco fiscal que permanece oculto, não avaliado e não gerenciado adequadamente, o que contraria os corolários da responsabilidade fiscal.

Passando à **dimensão programática**, nela estão agregados os princípios destinados a promover a eficiência na alocação dos recursos disponíveis e a efetividade das políticas públicas financiadas pelo orçamento (BIJOS, 2014). Trata-se, pois, da dimensão que opera em prol da qualidade do gasto público, promovida pelos seguintes princípios:



- Princípio 2: Os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
- Princípio 3: O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente.
- Princípio 8: As avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário.

Os mecanismos extraorçamentários reduzem a eficiência alocativa na medida em que impedem o conhecimento e a comparação entre as diversas opções disponíveis, para que, dentre elas, possa ser escolhida aquela que vai gerar os melhores resultados ao menor custo possível.

Ademais, por não se sujeitarem ao processo de deliberação anual por que passam as demais despesas públicas, esses instrumentos favorecem a manutenção de gastos ineficientes, inefetivos ou desalinhados das prioridades de governo ou das necessidades de desenvolvimento nacional. A vinculação de receitas a fundos extraorçamentários pode tanto favorecer gastos desnecessários, realizados apenas porque os recursos estão disponíveis, quanto pode prejudicar a alocação de recursos orçamentários a ações prioritárias que contem com recursos insuficientes (SCHIAVO-CAMPO, 2007).

No tocante à **dimensão participativa**, engloba a dimensão da transparência, imprescindível para o controle social ao longo de todo o processo orçamentário, e busca resguardar a diversidade e a legitimidade das escolhas concretizadas no orçamento, por meio dos seguintes princípios (BIJOS, 2014):

- Princípio 4: Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis.
- Princípio 5: O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista.

As práticas extraorçamentárias podem ser utilizadas para reduzir a transparência dos verdadeiros custos e benefícios dos gastos que financiam, assim como dos verdadeiros beneficiados com esses gastos, reduzindo a margem de atuação do controle social.

Outrossim, evitar o orçamento pode ser uma forma de garantir a vinculação de recursos no interesse de políticos ou lobbies com poder para tanto, retirando a



discussão alocativa de um espaço de debate amplo, com maior potencial de inclusão e representatividade dos diversos grupos que disputam recursos públicos escassos (SCHIAVO-CAMPO, 2007).

A dimensão participativa é uma dimensão típica da governança pública democrática, assim como a **dimensão de *accountability***¹⁴. À última dimensão apresentada por Bijos (2014), estão associados os princípios de governança orçamentária que promovem a prestação de contas e a responsabilização na gestão dos recursos públicos, quais sejam:

- Princípio 7: A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada.
- Princípio 10: A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente.

O uso de mecanismos extraorçamentários não raro tem como mote justamente fugir aos controles a que o orçamento público se sujeita. Com a fragilização do controle, sem prestação de contas e responsabilização quanto ao uso dos recursos, abre-se margem para casos de desvios e corrupção.

Nesse sentido, é essencial que a instituição de mecanismos extraorçamentários seja acompanhada da criação de estrutura e mecanismos de governança capazes de assegurar que os recursos excluídos da esfera orçamentária serão geridos de forma regular e efetivamente promoverão os resultados pretendidos no setor ou na política pública financiada.

Em face dos prejuízos e riscos à boa governança orçamentária provocados pela adoção de mecanismos de gestão extraorçamentária de receitas e despesas, a presente pesquisa identifica e analisa casos relevantes ocorridos na administração pública federal entre 2012 e 2021.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho se caracteriza como pesquisa qualitativa, de natureza

¹⁴ Bijos (2014) pondera que o princípio 8 também poderia estar nessa dimensão. Em acréscimo à observação do autor, considera-se que o princípio 4, manifestação mais direta da transparência, também poderia estar contemplado na dimensão de *accountability*, na medida em que a transparência não raramente é tratada como um dos atributos da *accountability* governamental (MEDEIROS et al., 2013).



descritiva e exploratória, voltada a coligir evidências sobre a ocorrência e a extensão de práticas extraorçamentárias na gestão de recursos públicos federais. Para tanto, foram utilizadas três fontes principais para levantamento dos dados da pesquisa.

A primeira é o conjunto de documentos e publicações referentes ao contexto da governança orçamentária federal no período considerado, a partir dos quais a autora elaborou a visão histórica de fatores institucionais motivadores da adoção de práticas extraorçamentárias.

O segundo é o conjunto de análises sobre práticas extraorçamentárias realizadas pelo Tribunal de Contas da União, que ganha cada vez mais destaque como mediador das disputas entre os defensores da disciplina fiscal e os atores que intentam ampliar os recursos para suas pautas setoriais (BORGES, 2015). Os critérios para seleção dos casos são apresentados a seguir.

Por fim, a terceira fonte decorre do conhecimento tácito da autora como participante-observadora dos processos de auditoria do TCU ao longo de 16 anos.

A delimitação do período analisado tem como referência a instituição do Novo Regime Fiscal, pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que amplia, consideravelmente, a percepção de escassez relativa de recursos disponíveis para serem alocados no processo orçamentário. Nesse sentido, a pesquisa abrange os cinco anos anteriores e os cinco anos posteriores ao estabelecimento do novo arcabouço fiscal, de modo a explorar ocorrências do fenômeno analisado em arcabouços institucionais distintos.

A seguir são detalhados os critérios de seleção dos casos analisados.

3.1 Critérios de seleção dos casos analisados

3.1.1 Conceito de receitas e despesas orçamentárias

Conforme explorado na seção 2.1, os mecanismos extraorçamentários consistem em transações realizadas por instituições governamentais ou seus prepostos, mas não incluídas no orçamento governamental. Trata-se, portanto, de receitas e despesas públicas que, ordinariamente, passariam por todo o processo de formulação, aprovação, execução e controle do orçamento, em conformidade com as



regras estabelecidas pela legislação nacional para disciplinar cada etapa.¹⁵ Do mesmo modo, deveriam observar as classificações que organizam o orçamento e ocorrer por meio dos sistemas e ferramentas que asseguram o seu devido registro e evidenciação, elementos cruciais para a transparência e o controle do recebimento e da aplicação de recursos públicos.

Nesse sentido, os casos pertinentes à presente pesquisa são aqueles que se afastam dos atributos de receita e despesa orçamentárias, a seguir sintetizados.

De forma geral, a doutrina associa o conceito de receita e despesa pública ao ingresso ou aplicação de recursos financeiros em determinado período (MOTA, 2009). Pelo lado da receita, esse entendimento deriva da compreensão de que a Lei nº 4.320, de 1964, estabelece o regime de caixa para as receitas públicas ao dispor que pertencem ao exercício financeiro todas as receitas nele arrecadadas¹⁶ e que são classificadas como receitas orçamentárias todas as receitas arrecadadas¹⁷. Por essa ótica, apenas são receitas orçamentárias aquelas que efetivamente sejam arrecadadas.

Esse é o mesmo entendimento adotado pelos órgãos centrais de orçamento e administração financeira do governo federal, Secretaria de Orçamento Federal – SOF – e Secretaria do Tesouro Nacional – STN¹⁸.

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento – MTO aplicado ao exercício de 2021 (BRASIL, 2021e, p. 18):

Em sentido amplo, receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

Em sentido estrito, são públicas apenas as receitas orçamentárias.

¹⁵ Segundo a Lei nº 4.320, de 1964, as etapas da receita orçamentária abrangem o lançamento, a arrecadação e o recolhimento. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (BRASIL, 2021d) acrescenta a etapa de previsão anteriormente ao lançamento, relacionada ao planejamento e às estimativas das receitas que constarão na proposta orçamentária. Em relação à despesa orçamentária, a lei define as suas etapas em empenho, liquidação e pagamento. No MCASP, essas três etapas compõem a fase execução da despesa, que seria precedida da fase de planejamento, na qual ocorre a análise para a formulação do plano e das ações governamentais que servirão de base para a fixação da despesa orçamentária, a descentralização/movimentação de créditos, a programação orçamentária e financeira e o processo de licitação e contratação (BRASIL, 2021d, p. 108).

¹⁶ Lei nº 4.320, de 1964, art. 35, inciso I.

¹⁷ Lei nº 4.320, de 1964, art. 57.

¹⁸ Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, art. 4º e 11, c/c o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, art. 57.



Na mesma linha, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP dispõe que (BRASIL, 2021d, p. 38):

Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

Por seu turno, os ingressos extraorçamentários constituem recursos financeiros de caráter temporário, dos quais o Estado é mero agente depositário. Não se confundem, portanto, com os mecanismos objeto do presente estudo, que não possuem caráter compensatório.

Os mecanismos extraorçamentários não implicam ingressos de recursos que aumentam o saldo financeiro da conta única. Porém, revestem-se dos mesmos atributos das receitas públicas em sentido estrito, que o MCASP descreve do seguinte modo (BRASIL, 2021d, p. 39):

Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são **fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade**. (Destacou-se)

O detalhamento acima orienta-se para um conceito mais amplo de receita orçamentária, não restrito ao aspecto modificativo do caixa, mas focado na utilidade da receita, ou seja, na finalidade à qual se presta. Esse conceito mais amplo é adotado por Carvalho Jr. e Feijó (2015, p. 36), que classificam a receita pública, no ambiente orçamentário, como “toda fonte de recursos obtida ou angariada com o objetivo de autorizar despesas de natureza orçamentária”.¹⁹

Pelo lado da despesa, a necessidade de haver desembolso financeiro é relativizada pelo fato de que, legalmente, o seu reconhecimento se dá pelo regime de competência, o que não necessariamente implica saída de recursos.²⁰ Assim, há uma maior convergência para um conceito de despesa não restrito ao aspecto financeiro da transação.

No MCASP, a despesa orçamentária é definida como “toda transação que

¹⁹ Os autores apontam que a receita e a despesa pública teriam significados distintos a depender do ambiente das finanças públicas em questão, a saber: da contabilidade patrimonial, do orçamentário, do resultado fiscal e do endividamento público (CARVALHO JR.; FEIJÓ, 2015, p. 36).

²⁰ Nos termos do art. 35, inciso II, da Lei nº 4.320, de 1964, pertencem ao exercício financeiro todas as despesas nele empenhadas.



depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada.” (BRASIL, 2021d, p. 77). Em linha com o MCASP, Carvalho Jr. e Feijó (2015, p. 36) explicam que se trata de “toda aplicação de recursos que precise ser autorizada em orçamentária ou em créditos adicionais.”

No entanto, essas definições não explicitam as características básicas dos gastos que podem (ou devem) ser inseridos na lei orçamentária anual. A essência das despesas orçamentárias pode ser extraída de outro trecho do MCASP, segundo o qual a “despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade” (BRASIL, 2021d, p. 77).

Esse entendimento mais amplo da despesa pública vai ao encontro do sentido da universalidade orçamentária. Como visto anteriormente, esse princípio busca assegurar que todos os dispêndios do governo sejam submetidos, de forma conjunta, à apreciação do Legislativo.

Adicionalmente, dá sentido às vedações constantes do art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, que proíbe o início de projetos e programas sem previsão na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou assunção de obrigações que ultrapassem os créditos orçamentários ou adicionais. O entendimento restrito, de que apenas são orçamentárias as despesas incluídas na peça orçamentária, implicaria o esvaziamento das vedações, pois todas as despesas executadas sem previsão na lei orçamentária ou em créditos adicionais não poderiam ser consideradas orçamentárias e, portanto, seriam adequadas. Contudo, em face do brocardo de que a lei não possui palavras inúteis, não é razoável supor que o texto constitucional veicula conteúdo sem possibilidade de ser aplicado.

Os conceitos mais amplos vão ao encontro de entendimentos do Tribunal de Contas da União.²¹ As manifestações do TCU partem da compreensão de que o orçamento constitui a expressão das prioridades da sociedade, que, por meio de seus representantes legítimos, decide onde alocar o patrimônio público. Sob essa ótica:

O conteúdo orçamentário é muito mais amplo, devendo contemplar, independentemente de representarem ou não a ocorrência um fluxo financeiro de entrada ou de saída pela Conta Única do Tesouro Nacional, a estimativa de todas as fontes de recurso utilizadas para o financiamento das políticas públicas, bem como a autorização de todos os dispêndios necessários à execução da política econômico-financeira do ente federado

²¹ Acórdãos 2.680/2018, 1.839/2019, 56/2021, todos do Plenário do TCU.



respectivo, como determina, entre outros, o princípio da universalidade orçamentária e o art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964 (...). (relatório que acompanha o Acórdão 2.680/2018-TCU-Plenário).

Para o TCU, os ditames constitucionais e legais que disciplinam o orçamento não permitem concluir que somente fluxos financeiros que passam pelo caixa do Tesouro justificariam a inclusão de receitas e despesas no orçamento. A Corte de Contas aponta que o art. 167 da Constituição Federal veda tanto o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária (inciso I) como a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (inciso II), mas não possui nenhum comando que limite o alcance das vedações aos casos de efetivos fluxos financeiros pelo caixa do Tesouro Nacional.

Em complemento, destaca que a interpretação dada aos critérios de reconhecimento de receitas e despesas orçamentárias constantes do art. 35 da Lei nº 4.320, de 1964, deve ser aquela que confira maior efetividade ao princípio da universalidade orçamentária, expresso no art. 2º da referida lei (BRASIL, 2019a).

No presente trabalho, adotam-se como referência os conceitos mais amplos de receita e despesa orçamentária, que não as vincula exclusivamente aos seus efeitos financeiros na Conta Única do Tesouro Nacional, em linha com o entendimento do TCU e de Carvalho Jr. e Feijó (2015). Por esse entendimento mais amplo, as receitas orçamentárias correspondem à estimativa de todas as fontes de recurso utilizadas para o financiamento das políticas públicas, independentemente de serem financeiras e de efetivamente adentrarem os cofres públicos.

3.1.2 Delimitação dos casos

A pesquisa, portanto, pautou-se em casos que se enquadrariam nos conceitos amplos de receita e despesa orçamentárias, mas que ocorrem à margem do processo orçamentário. É dizer, o objeto de estudo recai sobre mecanismos em que é possível caracterizar o financiamento de políticas públicas a partir de fontes de recursos públicos, mas cuja previsão, autorização e execução ocorrem fora do processo orçamentário, de forma alheia ao rito diferenciado constitucionalmente estabelecido para discussão e aprovação anual do orçamento.²²

Em alguns dos casos, o Legislativo participa de forma ativa do processo

²² Constituição Federal de 1988, art. 166.



decisório, seja mediante o exercício da atividade legislativa propriamente dita – por iniciativa própria ou chancelando iniciativas do Executivo –, seja por meio da validação ou influência em decisões tomadas na esfera judiciária ou administrativa. Nesse sentido, a sua atuação não ocorre de acordo com o devido processo que a Constituição exige para a alocação de recursos públicos.

Na operacionalização dos mecanismos, não há recolhimento dos recursos financeiros à conta única do Tesouro Nacional. Em alguns deles, há o recolhimento em contas bancárias específicas. Em outros, os recursos sequer chegam a ser arrecadados, sendo repassados do devedor²³ da União diretamente àqueles que executarão as ações necessárias para a implementação das políticas públicas.

Nessa esteira, é preciso esclarecer que os mecanismos extraorçamentários não abarcam os fundos públicos. Embora haja similaridade tanto na sua finalidade – assegurar recursos a uma determinada política – como na forma como são operacionalizados – por meio da vinculação de receitas –, os fundos públicos estão incorporados ao orçamento. O processo de alocação e aplicação de seu patrimônio sujeita-se a todo o regramento orçamentário e fiscal aplicado a todas as despesas orçamentárias, diferentemente dos mecanismos extraorçamentários.

Os casos analisados tampouco alcançam medidas utilizadas para suprimir intencionalmente despesas das informações orçamentárias e financeiras, como despesas de exercícios anteriores – DEA e atrasos de recursos a instituições financeiras. O TCU apontou o uso deliberado desses instrumentos, que contornam o processo orçamentário, para evitar o seu cômputo na apuração do cumprimento de regras fiscais (BRASIL, 2020b). Contudo, em ambos os casos, em algum momento futuro as obrigações geradas serão reconhecidas como obrigação da União a ser cumprida por meio de dotação orçamentária.²⁴

Também não se enquadram na clássica descentralização de serviço ou atividade administrativa à iniciativa privada por meio de concessões, permissões ou autorizações de uso, cessões de uso de bem público entre outras. Esses arranjos, os quais passam a ser referidos neste estudo pelo termo genérico “concessões”, são previstos na própria Constituição e disciplinados em legislação específica. Têm por

²³ Aqui entendido em sentido amplo, como qualquer pessoa junto à qual a União tenha um crédito, a exemplo de concessionários ou cessionários.

²⁴ As despesas de exercícios anteriores estão disciplinadas no art. 37 da Lei nº 4.320, de 1964.



objetivo disponibilizar o uso de bens ou serviços públicos para exploração por terceiros.

Quando são onerosos, acarretam o pagamento de outorga ao Estado, isto é, geram receitas públicas. Nos termos do arcabouço de direito financeiro, essas receitas devem arrecadadas por meio da conta única e compõem o conjunto das fontes que servem de financiamento para a programas, projetos e políticas públicas. Por vezes, a disponibilização do bem público ao particular é condicionada à realização de investimentos necessários à exploração do bem ou serviço concedido. Por serem essenciais à concessão, os compromissos são contabilizados como despesas de capital do concessionário na modelagem econômico-financeira que resultará no valor da outorga.

Por seu turno, os casos detalhados na seção 5.1.4 não constituem os investimentos comumente considerados nos estudos econômicos das concessões públicas, mas despesas a serem realizadas em objeto diverso do concedido, conforme será explorado adiante.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS ACHADOS

4.1 Contexto institucional das práticas extraorçamentárias

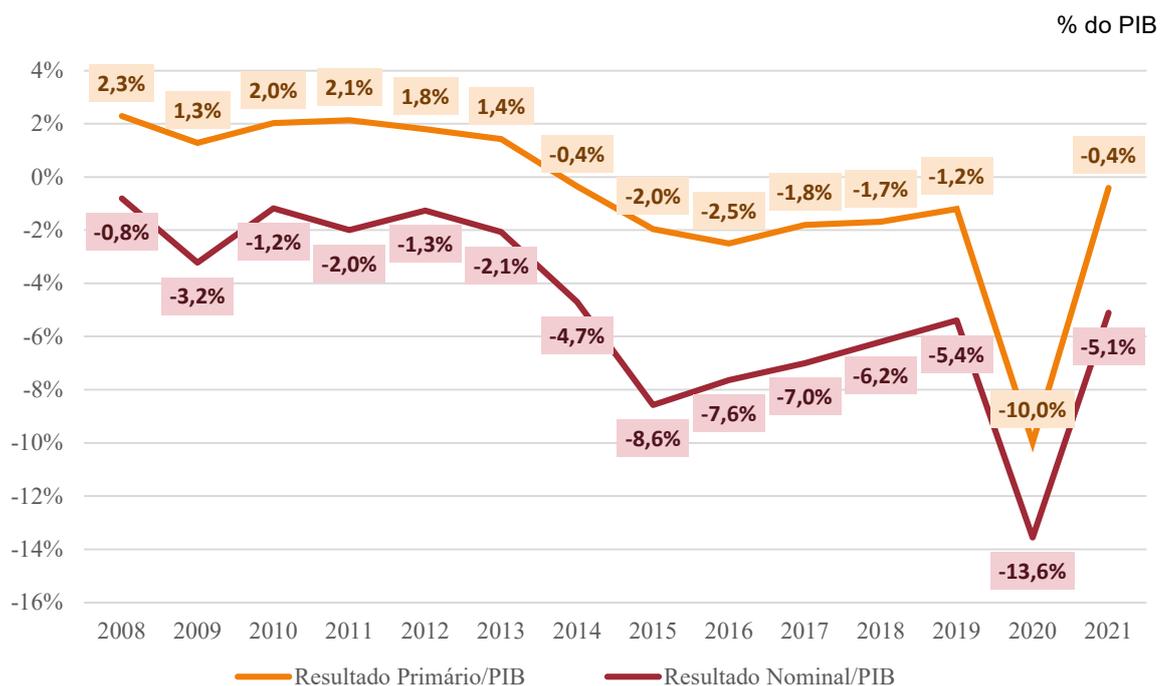
A presente pesquisa tem como foco a década que se inicia em 2012 e vai até o final de 2021. Nesta seção, expõe-se o cenário fiscal nesse período, tendo como referência o arcabouço fiscal vigente e as mudanças nele ocorridas nos dez anos analisados, de modo a evidenciar o escasseamento de recursos que aumenta as disputas no processo alocativo e gera incentivos ao uso de instrumentos extraorçamentários. Na sequência, são exploradas disfunções do sistema orçamentário brasileiro que amplificam disputas por recursos e tendem a promover a busca por alternativas ao orçamento.

4.1.1 Cenário fiscal de 2012 a 2021

O ano tomado como partida para a análise, 2012, marca o início do agravamento da deterioração do cenário fiscal no Brasil, que faz com que a trajetória de geração de resultados fiscais superavitários crescentes observados nos anos 2000 se inverta em 2014, passando a resultados negativos, como mostra o gráfico seguinte.



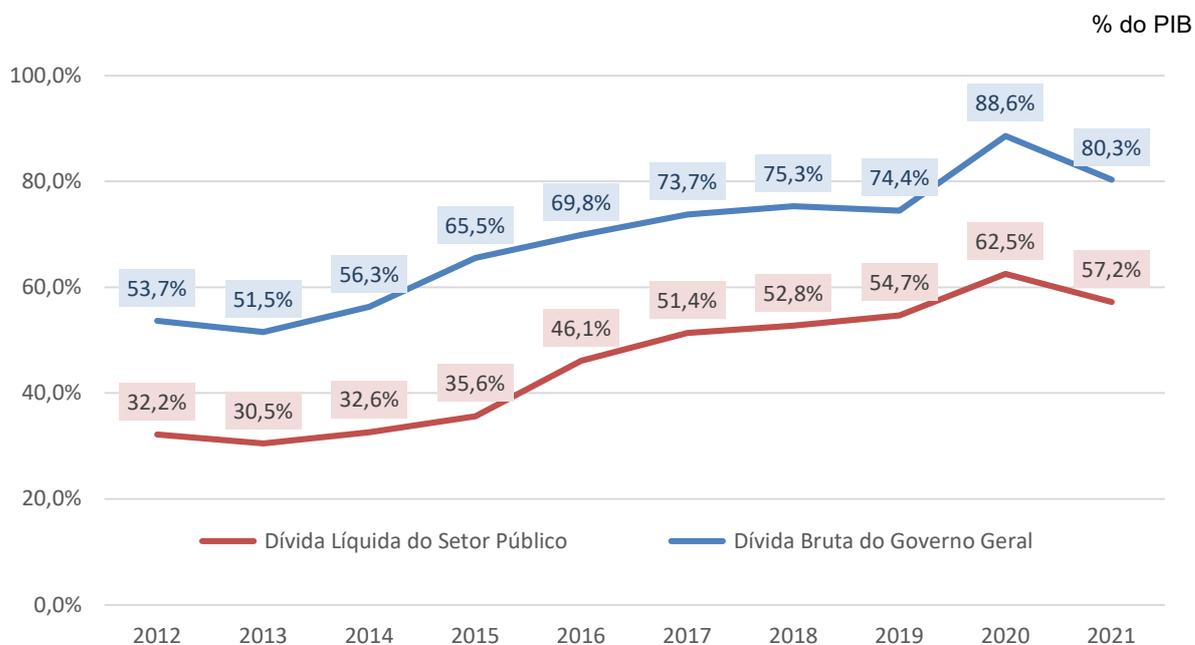
Gráfico 1: Resultado Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2021



Fonte: Brasil, 2022b, p. 39.

No período analisado, a dívida pública também tem crescimento acentuado, conforme mostrado no gráfico 2.

Gráfico 2: Dívidas Bruta do Governo Geral e Líquida do Setor Público 2012 a 2021



Fonte: Brasil, 2022b, p. 453.

A década analisada neste trabalho pode ser dividida em quatro momentos com características distintas. De 2012 a 2016, tem-se o agravamento da crise fiscal,



com a perda de credibilidade da meta de resultado primário, principal regra fiscal em nível federal até então vigente.

De 2017 a 2019, dá-se início a um período de relativa estabilização das despesas primárias e da dívida pública, após a instituição do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o chamado Teto de Gastos.

Esse período é interrompido em 2020, quando o enfrentamento da pandemia de Covid-19 exigiu abrupto aumento dos gastos, elevando o déficit primário para em torno de 10% do PIB e a dívida bruta do governo geral – DBGG em 12,2 pontos percentuais (p.p.).

Em 2021, a tendência de estabilização das despesas primárias e o aumento da arrecadação das receitas primárias contribuíram para a melhoria dos resultados fiscais. No entanto, a sustentabilidade dessa melhoria nos anos seguintes resta comprometida em face das sucessivas flexibilizações no Teto de Gastos promovidas para permitir o aumento das despesas primárias.

Período de 2012 a 2016

Como se observa nos gráficos 1 e 2, o período de 2012 a 2016 é marcado por agravamentos sucessivos do desequilíbrio fiscal, com a redução anual do resultado primário do governo central e crescimento acentuado da dívida pública. Em 2014, a obtenção de resultados superavitários é substituída por déficits primários sequenciais, que chegam ao seu ponto mais grave em 2016²⁵.

O período marca o abandono da geração de superávits primários, principal instrumento do regime fiscal iniciado em 1999, quando a âncora cambial foi substituída pela política fiscal enquanto estratégia de estabilização monetária. Esse regime tem como marco fundamental a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O novo arcabouço jurídico inaugurado pela LRF coloca o equilíbrio das contas públicas como diretriz basilar da gestão fiscal (BIJOS, 2014). Com vistas ao controle do déficit público e à estabilização sustentável do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto – PIB, foram estabelecidas metas de resultados entre

²⁵ Excetuado o atípico exercício de 2020, que será tratado mais adiante.



receitas e despesas, assim como limites e condições a variáveis com elevado potencial de afetar o equilíbrio das contas públicas, como renúncia de receita, geração de despesa (com pessoal, da seguridade e outras), dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, entre outras.

No novo regime, buscou-se ampliar e fortalecer a transparência, o controle e a fiscalização da gestão fiscal, valores resguardados pela própria Constituição Federal de 1998, no capítulo específico destinado às finanças públicas. Para tanto, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO – e a lei orçamentária anual – LOA – ganharam novos conteúdos, a exemplo dos anexos de metas e de riscos fiscais e do demonstrativo de compatibilidade da programação orçamentária com os objetivos e as metas estabelecidas no anexo de metas fiscais.

Por seu turno, o cumprimento das metas e limites estabelecidos na LRF passou a ser acompanhado e fiscalizado por meio dos relatórios previstos na LRF²⁶, das prestações de contas e da fiscalização permanente dos tribunais de contas²⁷. Além disso, a LRF estabeleceu que deveria ser dada ampla e adequada transparência a esses documentos, inclusive por meio da divulgação de suas versões simplificadas e do incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas na elaboração e discussão de planos, orçamentos e diretrizes orçamentárias.²⁸

Até 2005, houve ampliação progressiva das metas e o resultado primário chegou a 4% do PIB nesse exercício²⁹ (ORAIR, 2016). A partir daquele exercício, iniciou-se uma nova fase da política fiscal, com a utilização de instrumentos para flexibilizar o regime de metas e gerar espaço fiscal. Entre 2005 e 2010, o resultado primário do governo geral reduziu de 3,7% para 2,6% do PIB, com a dedução de determinadas despesas, especialmente com investimentos³⁰, e de empresas estatais, como Eletrobras e Petrobras, da apuração das metas de resultados (ORAIR, 2016).

A justificativa usada para as deduções das despesas com investimentos era

²⁶ Relatório resumido de execução orçamentária, já previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 165, § 3º) e relatório de gestão fiscal, disciplinados nos art. 52 a 55 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

²⁷ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 56 a 59.

²⁸ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 48.

²⁹ Contribuíram para esse resultado o aumento de 6,6 p.p. da carga tributária em relação ao PIB e a queda de 1,3 p.p. dos investimentos públicos, ajustes que acomodaram o aumento de outras despesas como benefícios sociais (ORAIR, 2016).

³⁰ A lógica que sustentava a dedução era a de que “alguns investimentos precisariam receber tratamento fiscal diferenciado por ensejarem um processo virtuoso de financiamento e, por conseguinte, poderiam ser deduzidos da meta fiscal (ORAIR, 2016, p. 21).



a de que gerariam um processo virtuoso de financiamento e, por isso, deveriam receber tratamento fiscal privilegiado. No entanto, os critérios de enquadramento foram sendo flexibilizados e os projetos cujas despesas poderiam ser deduzidas da meta paulatinamente se afastaram dos investimentos públicos (ORAIR, 2016).

Quando instituídas, na LDO para o exercício de 2006³¹, as deduções de despesas da meta de superávit primário foram fixadas em até R\$ 3 bilhões³². Esse valor foi progressivamente ampliado e, em 2009, com a inclusão de despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, passou para R\$ 28,5 bilhões³³. Até 2011, as deduções foram utilizadas duas vezes, em 2009 e 2010.

A partir de 2011, a economia brasileira adentrou novo período recessivo, com baixo crescimento econômico. Acompanhando a queda no ritmo da atividade econômica e influenciada pelo crescente volume de desonerações, a arrecadação de receitas também reduziu.

Conforme Orair (2016, p. 26), a média anual de desonerações instituídas mais que dobrou, passando de R\$ 26,3 bilhões nos anos de 2006 a 2010 para R\$ 69,3 bilhões entre 2011 e 2014. Além disso, foram injetados cerca de R\$ R\$ 17 bilhões por ano no programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e os subsídios aos empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES, que alcançaram R\$ 29,1 bilhões em 2014.

Ao mesmo tempo, o ritmo de crescimento de parcela significativa das despesas, especialmente com benefícios sociais e subsídios, se expandia, evidenciando o caráter rígido e inercial dos gastos sociais. O crescimento desses gastos manteve-se em taxas muito próximas às do período anterior à recessão: enquanto o crescimento das receitas primárias do governo central caiu de 3,6% ao ano (a.a), de 2006 a 2010, para 1,5% a.a, de 2010 a 2014, os benefícios sociais mantiveram o seu crescimento a taxas próximas de 4,5% a.a. nos dois períodos. (ORAIR, 2016)

Com o expressivo aumento das renúncias de receitas e dos subsídios, a queda da arrecadação e a rigidez de grande parte das despesas, a meta de resultado primário passou a ser cumprida por meio de fortes contingenciamentos de despesas

³¹ Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005, art. 3º.

³² Em valores correntes de setembro de 2005.

³³ Lei nº 11.768, de 17 de agosto de 2008, art. 3º.



e da adoção de medidas artificiais, como a ampliação das deduções da meta, as receitas não recorrentes e o adiamento de pagamentos (ORAIR, 2016). Na LDO para 2014³⁴, foi prevista a dedução da totalidade dos gastos e das desonerações tributárias relativos ao PAC seriam deduzidos da meta de resultado primário.

Com as manobras, a meta era formalmente cumprida, mas às custas de instrumentos pouco transparentes e que impunham entraves ainda maiores ao equilíbrio fiscal, à eficiência alocativa e à garantia de recursos para assegurar a entrega efetiva de bens e serviços nas diversas políticas, especialmente naquelas com maiores retornos sociais, como os investimentos públicos (Brasil, 2013; Brasil, 2014).

O grave desequilíbrio fiscal toma contornos mais críticos de 2014 a 2016, revelando as limitações do arcabouço de regras fiscais então vigente para evitar desequilíbrios estruturais das contas públicas e garantir uma trajetória sustentável da dívida pública.

As regras fiscais que compunham esse arcabouço – ancorado principalmente na meta de resultado primário e na Regra de Ouro³⁵, cuja finalidade última é evitar que o endividamento público financie déficits correntes – não foram suficientes para evitar os crescentes déficits primários e nominais, conforme gráfico 1, nem a elevação substancial da dívida pública, consoante o gráfico 2.

Período de 2017 a 2019

A criticidade do cenário fiscal culminou na implantação do Novo Regime Fiscal ao final de 2016, que instituiu o Teto de Gastos para limitar o crescimento anual das despesas primárias da União³⁶ e, assim, viabilizar o necessário ajuste fiscal.

A regra, cuja vigência foi fixada em dez anos, estabelece limites individualizados para Poderes e órgãos da administração pública federal³⁷, que têm como valor de referência a despesa primária paga em 2016. Para os exercícios

³⁴ Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, art. 3º.

³⁵ A Regra de Ouro, constante do art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988, limita a realização de operações de crédito ao montante das despesas de capital em um exercício. Estabelecida pelo constituinte originário com inspiração na experiência de outros países, a regra tem como objetivo limitar o endividamento governamental (líquido) até o limite das despesas com investimentos, de modo a que contribuam para a formação ou aquisição de bens de capital com retornos sociais positivos ao longo dos anos (IFI, 2018).

³⁶ Esse limite equivale à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, tendo como base o valor da despesa primária paga em 2016.

³⁷ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 107.



seguintes, os limites devem ser atualizados anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA³⁸.

Originalmente, foram estabelecidas as seguintes exceções à regra³⁹: transferências constitucionais, abertura de créditos extraordinários, despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições e despesas de capitalização de empresas estatais não dependentes⁴⁰.

Ademais, previu-se a possibilidade de compensação do excesso de receitas primárias de outros Poderes e órgãos no limite do Poder Executivo, durante os três primeiros anos de vigência da regra. Também foram instituídas medidas corretivas em caso de eventual extrapolação do Teto de Gastos, para a readequação das despesas aos respectivos limites, sendo vedados reajustes de remuneração, criação de cargos, admissão ou contratação de pessoal, entre outras medidas.⁴¹

A introdução dessa regra fiscal teve inspiração nas recomendações da literatura internacional, que aponta como vantagens de uma regra sobre a despesa o maior controle do governo sobre a variável limitada (despesa), a simplicidade, a maior transparência e o fato de não induzir prociclicidade do gasto. Contudo, uma desvantagem é que ela pode afetar negativamente a qualidade do gasto, uma vez que, para cumprir os limites, os ajustes podem se concentrar em despesas com retorno social mais elevado, como investimentos públicos ou programas sociais. (TINOCO, 2020; GIAMBIAGI; TINOCO, 2019)

De 2017 a 2019, de fato se observa a contenção, e até mesmo uma leve redução, das despesas primárias da União, conforme evidenciado no gráfico 3.

³⁸ ADCT, art. 107, § 1º, inciso II.

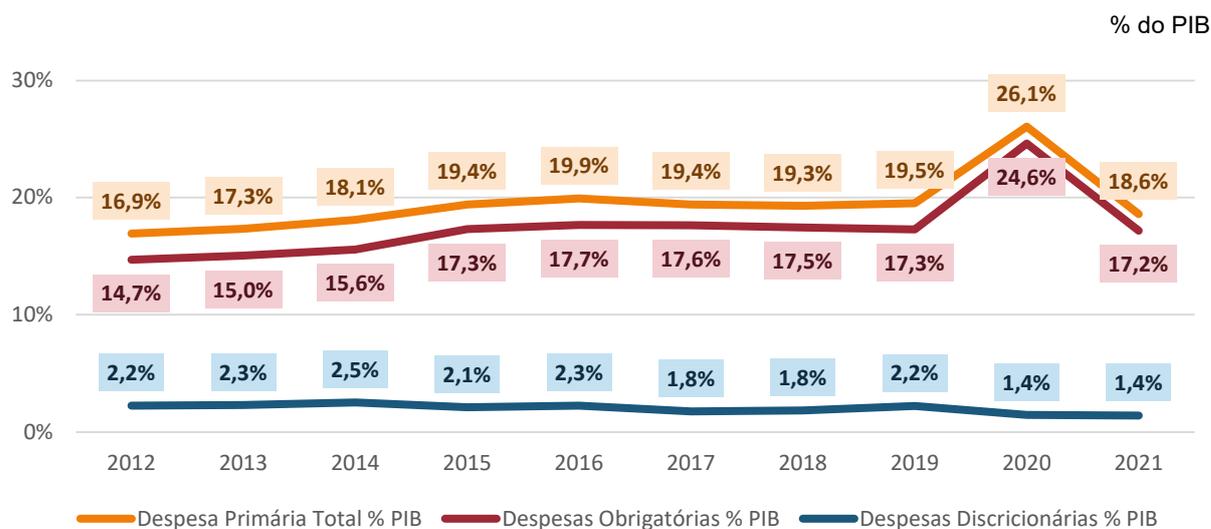
³⁹ ADCT, art. 107, § 6º, incisos I a IV.

⁴⁰ O conceito de empresa estatal não dependente parte do conceito estabelecido pela legislação para empresa estatal dependente. Segundo a Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 2º, inciso III, ratificado pelo Decreto nº 10.690, de 29 de abril de 2021, são consideradas estatais dependentes as empresas públicas e as sociedades de economia mista que recebam do seu controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

⁴¹ ADCT, art. 109, § 9º.



Gráfico 3: Despesas Primárias da União – 2012 a 2021



Fonte: Brasil, 2022b, p. 31 (valores de dezembro de 2021).

Os limites ao crescimento da despesa primária impostos pelo Teto de Gastos tornaram mais evidentes os *trade-off* entre diferentes despesas públicas. Em razão do elevado montante de despesas obrigatórias sobre o total das despesas primárias, o impacto da regra foi maior sobre as despesas discricionárias. No primeiro ano de vigência da regra (2017), essas despesas reduziram em torno de 22% em relação ao exercício anterior.

Embora o gráfico apresente elevação da despesa primária em 2019, esse aumento decorre de fato atípico, qual seja, o pagamento decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa à Petrobras⁴², no valor de R\$ 39,4 bilhões⁴³ (em valores de 2021). Como o valor a ser pago extrapolava os limites impostos ao Poder Executivo, a operação foi incluída no rol de exceções à regra do Teto de Gastos pela Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019. Assim, o pagamento à Petrobras ensejou a primeira modificação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

De toda sorte, o cenário de realismo orçamentário introduzido pelo Novo Regime Fiscal continuou a se impor às demais despesas discricionárias, que incluem as despesas destinadas à manutenção da máquina pública e com investimentos.

As despesas com investimentos foram particularmente afetadas, passando de 1,38% em relação ao PIB em 2012, caindo para 0,61% em 2016, 0,58% em 2019 e

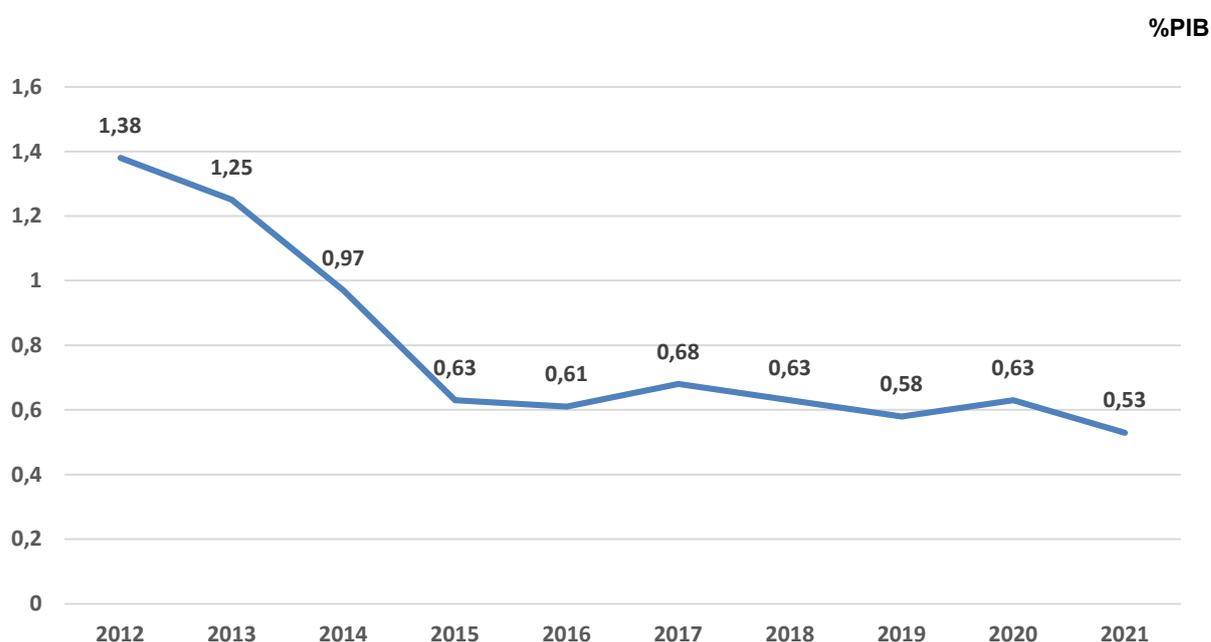
⁴² A revisão do contrato e a possibilidade desse pagamento, em montante vultoso, foram previstas na Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010.

⁴³ Ao se retirar o pagamento do montante das despesas primárias pagas em 2019, a sua proporção em relação ao PIB cai para 1,7%.



0,53% em 2021, conforme evidencia o gráfico 4.

Gráfico 4: Despesas com Investimentos (GND 4) – 2012 a 2021



Fonte: SigaBrasil (valores de agosto de 2022)

De 2017 a 2019, alguns órgãos se utilizaram da regra de transição para que seus limites fossem observados (BRASIL, 2018; BRASIL, 2019b; BRASIL, 2020b). Essa regra permitia a compensação da extrapolação do excesso de despesas primárias de outros Poderes e órgãos no limite do Poder Executivo durante os três primeiros exercícios de vigência do NRF.

Também foi utilizada a exceção prevista na regra de aumento de capital de empresas estatais não dependentes, com destaque para o caso da Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgepron⁴⁴. O caso chamou atenção tanto pelo volume das operações, da ordem de R\$ 10,25 bilhões em 2018 e 2019, como pela destinação dos recursos.

Conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União, a capitalização não tinha como objetivo incrementar a capacidade operacional da empresa, mas garantir à estatal recursos para adquirir equipamentos a serem utilizados por órgão da administração direta federal, a Marinha do Brasil (BRASIL, 2020b). A rigor, portanto, a capitalização visou à realização de uma típica despesa primária sujeita ao Teto de Gastos, consistindo em um mecanismo artificial para cumprimento da regra.

⁴⁴ Estatal vinculada ao Ministério da Defesa.



Exercício de 2020

Em 2020, o enfrentamento da pandemia de Covid-19 demandou a ampliação do gasto público para muito além do Teto de Gastos. Foram autorizadas despesas da ordem de R\$ 635,5 bilhões⁴⁵, tendo sido pagas cerca de R\$ 521 bilhões. Do total pago, em torno de R\$ 429 bilhões decorreram da abertura de créditos extraordinários (BRASIL 2021), válvula de escape originalmente prevista no desenho da regra para viabilizar respostas imediatas em situações urgentes e imprevisíveis.⁴⁶

O substancial incremento das despesas primárias ocorreu em consonância com o arcabouço fiscal vigente, que foi excepcionalmente flexibilizado para que o aumento não resultasse em infração de outras regras fiscais.

O cumprimento da meta de resultado primário e dos limites estabelecidos pela LRF foi dispensado com a decretação de estado de calamidade pública⁴⁷. Na sequência, foi aprovado regime fiscal extraordinário, por meio de emenda constitucional⁴⁸ que afastou o cumprimento da Regra de Ouro e flexibilizou outras regras de natureza fiscal, financeira e de contratações, para permitir a execução das despesas extraordinárias.

Além do vultoso aumento dos gastos, a crise provocada pela pandemia de Covid-19 e o seu enfrentamento levaram à queda da arrecadação de receitas primárias da União, conforme gráfico 5.

⁴⁵ As destinações foram as seguintes: assistência social e auxílio aos mais vulneráveis, R\$ 329,4 bilhões; manutenção de empregos e financiamento ao setor privado, R\$ 158,7 bilhões; auxílio financeiro a Estados, Distrito Federal e municípios, R\$ 79,2 bilhões; saúde e despesas de outros ministérios, R\$ 68,2 bilhões (BRASIL, 2021f).

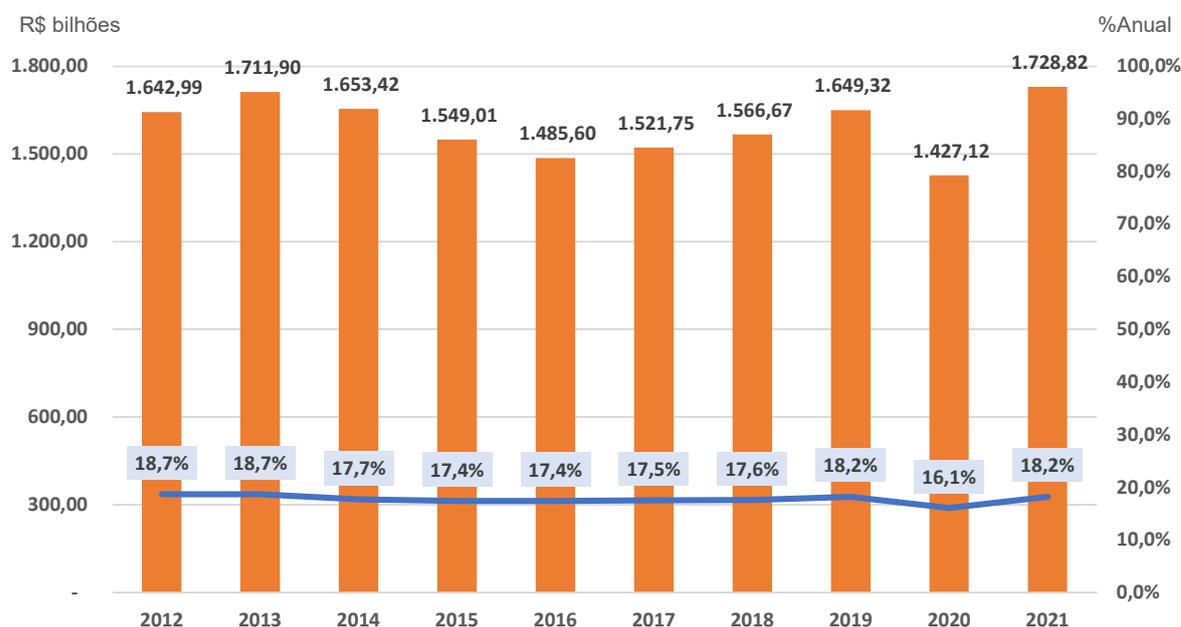
⁴⁶ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 107, § 6º, inciso II.

⁴⁷ Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, editado em consonância com o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

⁴⁸ Emenda Constitucional nº 6, de 7 de maio de 2020.



Gráfico 5: Receita Primária Líquida – valores correntes e em percentual do PIB 2012 a 2021



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – RTN de agosto de 2022.

Os impactos no resultado primário e na dívida pública foram igualmente vultosos. Como visto no gráfico 1, o déficit primário, que em 2019 foi de 1,2% do PIB, chegou a 10%, ou R\$ 745,26 bilhões. Por seu turno, a dívida pública cresceu 14,2 pontos percentuais, fechando o exercício em 88,6% do PIB, conforme o gráfico 2.

Em 31 de dezembro de 2020, encerraram-se as vigências do estado de calamidade pública e do regime fiscal extraordinário, nos termos dos atos normativos que os instituíram. No mesmo mês, foi paga a última parcela da extensão do Auxílio Emergencial, programa de transferência de renda temporário, que assegurou o pagamento de parcelas de R\$ 600, de abril a agosto, e de R\$ 300, de setembro a dezembro de 2020. O programa destinava-se à proteção de indivíduos colocados em situação de vulnerabilidade em decorrência da pandemia de Covid-19, nos termos dos requisitos estabelecidos na legislação.⁴⁹

Exercício de 2021

O gráfico 3 evidencia que, em 2021 as despesas primárias da União caíram a

⁴⁹ Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, e Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020. Foram destinados R\$ 321,8 bilhões em 2020 (despesa empenhada) para pagamento do Programa de Auxílio Emergencial e de sua extensão.



um nível menor que o de 2019, antes da pandemia. Essa queda refletiu, em parte, a redução de algumas despesas obrigatórias, a exemplo da despesa com benefícios previdenciários, em razão da implementação da reforma da previdência, e da despesa com pessoal, em virtude da não realização de concursos públicos para recomposição e da não concessão de aumentos de remuneração nem de vantagens.

Contudo, o exercício foi marcado por alterações na regra do Teto de Gastos destinadas a ampliar o espaço fiscal para viabilizar o aumento do gasto primário da União. A primeira delas ocorreu ainda no primeiro trimestre do ano, por meio da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

O agravamento da pandemia demandava a continuidade ou imediata retomada de medidas emergenciais, especialmente o auxílio emergencial. No entanto, o restabelecimento do arcabouço fiscal, com todas as suas regras e limites, era incompatível com a ampliação das despesas requeridas para o enfrentamento das consequências econômicas e sociais da nova onda de Covid-19.

Ademais, o exercício iniciou-se sem que a lei orçamentária anual – LOA houvesse sido aprovada, o que somente veio a ocorrer em 22 de abril de 2021⁵⁰. Além disso, não estavam previstas no projeto de lei orçamentária – PLOA⁵¹ ações para a continuidade ou imediata retomada de medidas emergenciais, especialmente o Auxílio Emergencial. Tampouco o efeito fiscal do restabelecimento dessas medidas havia sido considerado na meta de resultado primário aprovada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2021.⁵²

A solução adotada para tanto foi a alteração do próprio arcabouço fiscal, por meio da modificação de dispositivos da Constituição Federal. A Emenda Constitucional nº 109, de 2021, suspendeu condicionalidades impostas ao aumento de despesa⁵³ para permitir a realização de despesas com concessão de auxílio emergencial⁵⁴. Além disso, a emenda constitucional excluiu as referidas despesas, no montante de até R\$ 44 bilhões, da apuração da meta de resultado primário e do limite do Teto de Gastos.

Nesse sentido, mais uma vez viabilizou-se a observância jurídica da principal

⁵⁰ Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021.

⁵¹ Projeto de Lei nº 28/2020-CN.

⁵² Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2021.

⁵³ Especialmente as estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 15 a 17; no ADCT, art. 113; e em dispositivos específicos das leis de diretrizes orçamentárias.

⁵⁴ Emenda Constitucional nº 109, de 2021, art. 3º.



âncora fiscal vigente, mas sem cumpri-la na essência. Formalmente, afastou-se eventual responsabilização pelo não cumprimento do Teto de Gastos. Na prática, contudo, o sentido da regra, de conter o crescimento da despesa pública, foi desfigurado.

Para evitar que, mesmo com a alteração do Teto de Gastos, outras regras fiscais que impedissem a realização da despesa, a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, também suspendeu a aplicação da Regra de Ouro às operações de crédito realizadas para financiar o gasto. Do mesmo modo, estabeleceu que a despesa seria atendida por crédito extraordinário, o qual não se sujeitaria aos requisitos também fixados na Constituição Federal, de urgência e imprevisibilidade.⁵⁵

Ainda em 2021, o Teto de Gastos passou por outras modificações com o objetivo de ampliar o espaço fiscal para realização de despesas no exercício de 2022. As mudanças foram promovidas por outras duas emendas constitucionais aprovadas no final do exercício de 2021, que garantiram o cumprimento formal da regra, mas debilitaram substancialmente como instrumento de disciplina fiscal.

A Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021, e a Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, são oriundas da chamada “PEC dos Precatórios”⁵⁶, e geraram um espaço fiscal total de R\$ 112,6 bilhões no teto de gastos de 2022. Na tramitação das propostas, o Senado Federal vinculou a utilização desse espaço, no exercício de 2022, ao atendimento de despesas com ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, à saúde, à previdência e à assistência social.

A primeira emenda alterou o período de apuração do índice de inflação que corrige o Teto de Gastos⁵⁷ e revogou o dispositivo que estipulava que alterações no método de correção dos limites do Teto de Gastos somente poderiam ocorrer a partir do décimo ano de vigência da regra. Na prática, a alteração na metodologia de cálculo do Teto de Gastos buscou incorporar o processo de inflação elevada do segundo

⁵⁵ Constituição Federal de 1988, art. 167, § 3º.

⁵⁶ Durante a tramitação no Congresso, a referida PEC desmembrou-se em duas propostas, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23, de 2021, e a PEC nº 46, de 2021.

⁵⁷ Pela redação original da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, os limites do Teto de Gastos seriam corrigidos pela variação do IPCA no período de julho a junho (doze meses) anterior ao encaminhamento do PLOA. Com a alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021, no art. 107, §§ 12 a 14, do ADCT, o período observado para atualização do Teto de Gastos passou a ser de janeiro a dezembro do ano da apreciação do PLOA no Congresso Nacional.



semestre de 2021⁵⁸, resultando em aumento da ordem de R\$ 67,7 bilhões do espaço fiscal do orçamento para 2022 (IFI, 2022).

Por seu turno, a Emenda Constitucional nº 114, de 2021, estabeleceu novo regime para pagamento de precatórios⁵⁹, que passariam de R\$ 54,7 bilhões em 2021 para R\$ 89,1 bilhões em 2022. O crescimento, da ordem de 63%, comprometeria todo o espaço gerado no Teto de Gastos com a redução das despesas obrigatórias. Assim, a emenda teve por objetivo limitar o impacto fiscal decorrente dessa despesa nos exercícios subsequentes, estabelecendo um limite para os pagamentos da rubrica⁶⁰, o que gerou espaço adicional no Teto de Gastos para 2022 de R\$ 44,9 bilhões (IFI, 2022).

O exercício de 2021 foi, portanto, caracterizado por modificações significativas na configuração do Teto de Gastos, que promoveram o aumento artificial do espaço fiscal para permitir a elevação dos gastos primários. À semelhança do que ocorreu anteriormente com a meta de resultado primário, a regra perdeu efetividade e credibilidade para promover a estabilização fiscal, embora tenha continuado a ser formalmente cumprida.

4.1.2 Disfunções estruturais do orçamento brasileiro

Para além dos efeitos das regras fiscais que condicionam a alocação e a execução do orçamento no período objeto deste estudo, há que se considerar problemas estruturais no arcabouço orçamentário brasileiro que prejudicam tanto a eficiência da alocação e gestão dos recursos públicos como a qualidade das entregas viabilizadas pelo orçamento.

Esses problemas tendem a aumentar os conflitos entre os dois principais grupos envolvidos nesse processo, os “gastadores” e os “guardiões”, e podem servir de incentivos ou mesmo de justificativas para a adoção de mecanismos extraorçamentários para viabilizar o financiamento de políticas públicas.

O primeiro problema a ser destacado é a rigidez orçamentária, que decorre

⁵⁸ A variação acumulada do IPCA no ano de 2021 foi de 10,06%.

⁵⁹ Requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, débitos decorrentes de condenação judicial definitiva.

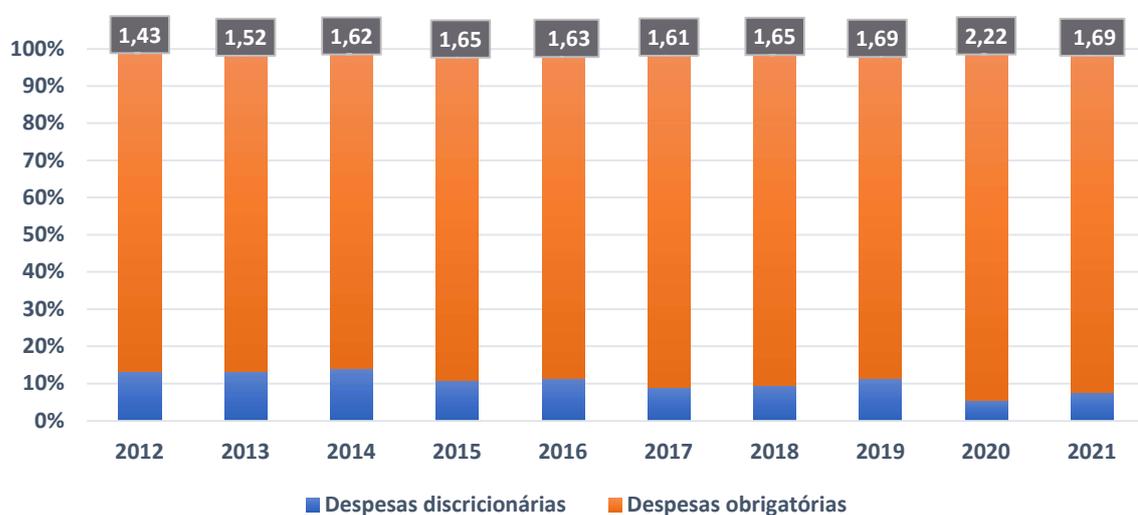
⁶⁰ Ademais, foram excluídos do Teto de Gastos, a partir de 2022, os precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos estados e aos municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.



tanto do já mencionado elevado percentual de despesas obrigatórias quanto do excesso de vinculações entre receitas e despesas. No tocante às despesas obrigatórias, as restrições instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a sua criação ou ampliação não impediram a sua expansão significativa. Como se observa no gráfico 6, em 2012 as obrigações impostas pela Constituição ou por lei comprometiam cerca de 87% do total das despesas primárias do governo central⁶¹, chegando a 92% em 2021.

Gráfico 6: Despesas Primárias do Governo Central* – 2012 a 2021

R\$ trilhão



*O governo central compreende o Tesouro Nacional, a Previdência Social e o Banco Central.
Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – RTN de agosto de 2022 (Valores de Dez/2021 – IPCA)

Pelo lado das receitas, as vinculações comprometem previamente parcela importante dos recursos, em razão do elevado percentual das contribuições na composição das receitas primárias e pelas vinculações de parcela significativa de impostos.

As receitas de contribuições⁶² representam cerca de 39% do total das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB realizadas em 2021 (BRASIL, 2022c, p. 27). Por seu turno, as vinculações de impostos são exceções previstas pela própria Constituição Federal à regra que veda a vinculação de receitas

⁶¹ Composto pelo Tesouro Nacional, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Banco Central.

⁶² Excluídas as receitas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Se incluídas, o percentual das contribuições passa para 56%.



de impostos a órgão, fundo ou despesa.⁶³

Conforme o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO relativo a dezembro de 2021, do total de R\$ 4,28 trilhões de receitas realizadas em 2021, cerca de 13% (R\$ 547,45 bilhões) corresponderam a recursos não vinculados/ordinários, conforme se observa na tabela 1.

Tabela 1: Receitas Líquidas do Exercício por Grupo de Destinação de Recursos – 2021

R\$ bilhões

GRUPO DE DESTINAÇÃO DE RECURSOS	RECEITAS LÍQUIDAS DO EXERCÍCIO
Recursos não vinculados/ordinários	547,45
Recursos vinculados	3.733
Educação	13,74
Seguridade social	401,64
Previdência social (RPPS)	40,85
Previdência social (RGPS)	461,90
Receitas financeiras vinculadas	1,29
Dívida pública	2.202,49
Alienação de bens e direitos	7,93
Transferências constitucionais e legais a estados, municípios e DF, inclusive fundos	373,15
Fundos, órgãos e programas	229,06
Outros recursos vinculados	0,71
Total	547,45

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal, dezembro de 2021.

Se, de um lado, as vinculações de receitas podem garantir fontes de recursos estáveis para áreas prioritárias, como saúde e educação, de outro lado, o excesso de rigidez reduz a margem para ajustes em caso de alterações nas prioridades, assim como a liberdade e a flexibilidade na programação de recursos (COURI; BIJOS, 2022; GIACOMONI, 2021).

A rigidez orçamentária decorrente tanto das despesas obrigatórias quanto do elevado nível de vinculações de receitas afeta, portanto, a eficiência na alocação e na gestão financeira dos recursos públicos. Para além disso, dificulta o atendimento das necessidades que se imponham em razão de mudanças demográficas, catástrofes ou calamidades públicas, por exemplo.

⁶³ Conforme tratado no item 2.3 deste trabalho, trata-se do princípio orçamentário da não afetação da receita, expresso na Constituição Federal, art. 167, inciso IV e § 4º.



Ademais, em vista do cenário de realismo orçamentário imposto por uma regra fiscal que limita o crescimento das despesas, a rigidez acentua o cenário de escassez de recursos, acirrando os conflitos por recursos entre os atores envolvidos no processo alocativo. Em especial, acentuam-se os conflitos entre os “gastadores”, que disputam recursos e prioridades para impor suas agendas, e entre esse grupo e o grupo dos “guardiões”, aos quais compete definir os limites globais de gastos em conformidade com os objetivos de política fiscal.

Na segunda metade da década de 2010, a escassez de recursos para garantir a continuidade de despesas discricionárias não protegidas por fontes vinculadas foi amplificada com o fortalecimento do poder de emendas dos parlamentares para efetivamente decidir alocações no orçamento anual.

Esse movimento iniciou-se em 2015, com a instituição das chamadas emendas individuais impositivas, por meio das quais deveria ser alocado 1,2% da receita corrente líquida, de execução orçamentária e financeira obrigatória⁶⁴. Em 2017, a imposição foi estendida às emendas de bancada estadual, no mesmo percentual⁶⁵. E, a partir de 2020, as chamadas emendas de relator-geral passaram a ser codificadas com indicador próprio de resultado primário (RP-9)⁶⁶ e a serem destinadas não apenas à correção de erros e omissões, conforme restringe a Constituição Federal, mas à inclusão de novas programações na LOA.

Como resultado, a parcela do orçamento aprovado destinada a emendas individuais ou coletivas⁶⁷ passou de R\$ 9,66 bilhões em 2015 para R\$ 33,84 bilhões em 2021, correspondentes a 13,3% do total das despesas discricionárias.⁶⁸ As alocações ocorrem, em grande parte, de forma desvinculada das prioridades apontadas em planos e políticas públicas, intensificando a escassez de recursos para atendê-los.

Às distorções já mencionadas, soma-se a ausência de uma visão estratégica

⁶⁴ As emendas parlamentares individuais impositivas foram instituídas pela LDO para o exercício de 2015, Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2014, e foram constitucionalizadas pela Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

⁶⁵ As emendas de bancada estadual foram estabelecidas pela LDO para o exercício de 2016 – Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Em 2019, essa extensão também foi constitucionalizada, por força da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.

⁶⁶ A codificação foi introduzida pela Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019, na LDO para 2020, Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019.

⁶⁷ As emendas coletivas incluem as emendas de bancada estadual, as emendas de comissão e as emendas de relator-geral.

⁶⁸ Dados do Siop.



para direcionar o gasto público e de instrumentos que garantam recursos para políticas e projetos que ultrapassem um exercício financeiro. A lógica de curto prazo que orienta as políticas públicas no Brasil, somada à dificuldade em se integrar planos e orçamentos no curto, médio e longo prazos, dificulta a estruturação e a continuidade de políticas públicas e projetos que demandem mais de um exercício financeiro para amadurecimento e geração de resultados (COURI; BIJOS, 2022).

Em que pese o esforço do constituinte originário para integrar planos e orçamentos, ao colocar o plano plurianual (PPA)⁶⁹ juntamente do orçamento na seção que trata dos orçamentos, essa integração não se vislumbra na prática⁷⁰. Com isso, o processo alocativo acaba pautado pelo incrementalismo – modelo de elaboração do orçamento que tem como base as despesas realizadas no passado, que não necessariamente deveriam ser priorizadas em uma nova realidade – e por visões míopes, condicionadas pelo ciclo eleitoral e sem compromisso com a continuidade de projetos iniciados em governos anteriores.

Por fim, merece ser ressaltada a grande quantidade e instabilidade das normas que regulam o orçamento. Como mostram Couri e Bijos (2022), desde a promulgação da Constituição de 1988 até a aprovação da Emenda Constitucional nº 109, em março de 2021, o capítulo das finanças públicas foi alterado por treze vezes. Após essa emenda, outras duas, as Emendas Constitucionais nº 113 e 114, de dezembro de 2021, também inovaram em matéria de finanças públicas, embora não no referido capítulo.

Ainda que algumas inovações tragam aprimoramentos aos comandos constitucionais aprovados em 1988, o conjunto dos novos regramentos tornam o arcabouço normativo mais complexo e disfuncional (BIJOS; COURI, 2022). O grande número de regras e exceções, assim como a incoerência entre as normas mais recentes e as mais antigas, dificultam a sua compreensão e observância, assim como o seu monitoramento.

Esse problema é reforçado pela não aprovação da lei complementar de

⁶⁹ De acordo com o art. 165, § 1º, da Constituição Federal de 1988, a lei que instituir o PPA estabelecerá, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

⁷⁰ Alguns fatores que explicam a falta de sucesso são a inconstância metodológica do plano, com modelos substancialmente diferentes adotados ao longo do tempo; a falta de integração entre os órgãos responsáveis pela sua elaboração; e o pouco apelo político que o plano recebe. (BIJOS; COURI, 2022)



finanças prevista no texto constitucional⁷¹, que faz com que a lei de diretrizes orçamentárias, que possui periodicidade e vigência anual, ocupe as lacunas que a referida lei deveria regulamentar de forma permanente, aumentando a instabilidade e a complexidade do arcabouço normativo que rege o orçamento.

Em linha com o que foi apontado por Alesina e Perotti (1996), a complexidade do arcabouço fiscal e orçamentário acaba por incentivar o uso de mecanismos para reduzir a transparência e possibilitar o aumento de gastos. Dessa forma, a complexidade e a disfuncionalidade do arcabouço normativo orçamentário brasileiro vulneram valores e o alcance dos resultados que esse mesmo arcabouço procura resguardar – transparência, *accountability*, sustentabilidade da dívida⁷², eficiência e efetividade do gasto público.

4.2 Mecanismos extraorçamentários no Brasil

Foram levantados treze casos de mecanismos extraorçamentários, categorizados em quatro tipos. A categorização se baseia na identificação de características comuns relacionadas à forma de obtenção dos recursos (fonte) e/ou à operacionalização de sua aplicação (destinação), quais sejam:

- **Emissão direta de títulos públicos a instituições financeiras:** têm como fonte operações de crédito e destinam-se a políticas públicas de expansão do crédito;
- **Fundos privados:** operacionalização semelhante à fundação privada, com a diferença de que não há a constituição de uma entidade específica. Os recursos que deveriam ser arrecadados pela União são depositados em conta única de instituição bancária selecionada, e sua administração e a aplicação também ocorre sob orientação e supervisão de comitê integrado por representantes de órgãos ou entidades da administração pública.
- **Fundação privada:** constituição de entidade privada, desvinculada da administração pública federal, com patrimônio formado a partir do

⁷¹ Constituição Federal de 1988, art. 165, § 9º.

⁷² Passa a constar expressamente na Constituição (art. 164-A) com a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que estabelece que “a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.”



recolhimento recursos que deveriam ser pagos à União por meio da conta única. A administração e a aplicação dos recursos são feitas pela fundação, mas sob orientação e supervisão de comitê integrado por representantes de órgãos ou entidades da administração pública.

- **Investimentos cruzados:** investimentos realizados a partir de receitas de outorgas de concessões públicas, mas em objeto diverso do da concessão, no próprio setor do bem ou serviço concedido ou mesmo em setor diverso.

Os casos identificados constam da tabela 2 e são apresentados em seguida, com a descrição do seu desenho e dos mecanismos de governança que caracterizam o processo decisório de formulação, execução e controle da despesa pública.

Tabela 2: Levantamento de casos – MEO 2012 a 2021

Mecanismo	Origem	Destinação	Ato autorizativo	Iniciativa da criação do mecanismo	Participação do Legislativo	Estimativa (R\$ bilhão)
Emissão direta de títulos públicos a instituições financeiras (Subsídios creditícios)	Operações de crédito junto ao BNDES	Disponibilização de crédito para os setores de infraestrutura e outros (BNDES)	Lei 12.872, de 24 de outubro de 2013 (Conversão da MP nº 618, de 2013)	Executivo	Convalidação do MEO por meio de processo legislativo	15,0 ¹
			Lei 12.979, de 27 de maio de 2014 (Conversão da MP nº 628, de 28 de novembro de 2013)	Executivo	Convalidação do MEO por meio de processo legislativo	24,0 ¹
			Lei 13.000, de 18 de junho de 2014 (Conversão da MP nº 633/2013)	Legislativo	Proposição do MEO no curso do processo legislativo	30,0 ¹
			Lei 13.126, de 21 de maio de 2015 (Conversão da MP nº 661, de 2 de dezembro de 2014)	Executivo	Convalidação do MEO por meio de processo legislativo	30,0 ¹
	Operações de crédito junto à Caixa Econômica Federal – Caixa e ao Banco do Brasil	Disponibilização de crédito para o financiamento de: i) projetos de infraestrutura; ii) aquisição de material de construção e de bens de consumo duráveis por pessoas físicas; e iii. segmento agropecuário.	Lei 12.793, de 2 de abril de 2013 (Conversão da MP nº 581, de 20 de setembro de 2012)	Executivo	Convalidação do MEO por meio de processo legislativo	21,1 ¹
Lei 12.833, de 20 de junho de 2013. (Conversão da MP nº 600, de			Executivo	Convalidação do MEO por meio de processo legislativo	7,0 ¹	



Mecanismo	Origem	Destinação	Ato autorizativo	Iniciativa da criação do mecanismo	Participação do Legislativo	Estimativa (R\$ bilhão)
		ii) aquisição de material de construção e de bens de consumo duráveis por pessoas físicas.	28 de dezembro de 2012)			
		Disponibilização de crédito para o financiamento do Programa Minha Casa Melhor	Lei 12.868, de 15 de outubro de 2013 (Conversão da MP nº 620, de 12 de junho de 2013)	Executivo	Convalidação do MEO por meio de processo legislativo	8, ¹
Constituição de fundação privada	Pagamento de encargo pela Petrobras à União oriundo de acordo firmado com o Departamento de Justiça os Estados Unidos	Investimento social em projetos, iniciativas e desenvolvimento institucional de entidades e redes de entidades idôneas, educativas ou não, que reforcem a luta da sociedade brasileira contra a corrupção	Acordo de Assunção de Compromissos firmado entre a Petrobras e o MPF, na pessoa dos Procuradores da República do Paraná	Procuradores do Ministério Público Federal	Prestação de informações ao Judiciário no processo que declarou a nulidade do acordo (ADPF 568/PR)	2,5 ²
Constituição de fundo privado	Compensação ambiental	Apoio à implantação e manutenção de unidades de conservação	Lei 13.668, de 28 de maio de 2018, que altera a Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007 (Conversão da MP nº 809, de 1º de dezembro de 2017)	Executivo	Convalidação do MEO por meio de processo legislativo	0,8
	Multas ambientais	Serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente	Medida Provisória nº 900, de 17 de outubro de 2019	Executivo	Não participou (a medida perdeu a validade sem ser convertida em lei)	1,0 ⁴
Investimentos cruzados	Receita de outorga das prorrogações antecipadas de concessões ferroviárias	Obrigação de prestar/ fornecer serviços/bens públicos a serem utilizados em malhas de interesse público no setor ferroviário	Lei 13.448, de 5 de junho de 2017 (Conversão da MP nº 752, de 24 de novembro de 2016)	Executivo	Convalidação do MEO por meio de processo legislativo	6,3 ⁵
	Receita de outorga da licitação do 5G	Implantação de: i) Rede Privativa de Comunicação da Administração Pública Federal; ii) Programa Amazônia Integrada e Sustentável – PAIS; iii) Conectividade em escolas públicas de educação básica.	Edital de Licitação nº 1/2021-SOR/SPR/CD-ANATEL (Aviso publicado no Diário Oficial da União de 27 de setembro de 2021)	Executivo	Solicitação de inclusão de um dos MEO (investimentos em projetos de conectividade das escolas públicas de educação básica)	5,6 ⁶
	Receita de outorga dos novos contratos de concessão previsto na desestatização da Eletrobras	Desenvolvimento de projetos para: i) Melhorar a navegabilidade dos rios Madeira e Tocantins; ii. Ressarcimento de valor econômico do fornecimento de	Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021 (Conversão da MP nº 1.031, de 23 de fevereiro de 2021)	Executivo e Legislativo	Convalidação de MEO propostos pelo Executivo e inclusão de novos por meio de processo legislativo	8,0 ⁷



Mecanismo	Origem	Destinação	Ato autorizativo	Iniciativa da criação do mecanismo	Participação do Legislativo	Estimativa (R\$ bilhão)
		energia elétrica para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF)				

Fonte: elaboração própria.

¹ Valores nominais, constantes das leis que autorizaram as emissões diretas de títulos aos bancos.

² Equivalentes a U\$ 682,56 milhões em obrigação constante de acordo firmado entre a Petrobras e o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América (*Non Prosecution Agreement*).

³ Saldo do Fundo de Compensação Ambiental em dezembro de 2021, conforme Relatório Integrado de Gestão de 2021 do Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade – ICMBio.

⁴ Receita arrecadada de 2016 a 2021 (19193510; 19100611; 19100612), Dados do Portal da transparência e Siga Brasil.

⁵ Valores das prorrogações antecipadas analisadas pelo TCU nos Acórdãos 2.876/2019-TCU-Plenário, 1.946/2020-TCU-Plenário e 1.947/2020-TCU-Plenário

⁶ Brasil, 2021b.

⁷ Brasil, 2022a.

4.2.1 Emissões diretas de títulos públicos

Os mecanismos identificados como “emissões diretas de títulos públicos” correspondem a operações de empréstimo realizadas entre a União e os seguintes bancos públicos federais: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES –, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. Essas operações não ocorreram por meio da entrega dos valores em espécie, como ocorre tipicamente em contratos dessa natureza. Foram realizadas por meio de contrato de mútuo, firmado entre a União e as instituições financeiras e operacionalizado mediante a emissão de títulos públicos federais pelo Tesouro Nacional diretamente para a carteira das instituições. (BRASIL, 2021a)

As operações inserem-se em um conjunto de vinte operações realizadas entre 2008 e 2015. Conforme consignado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República relativas a 2014 (BRASIL, 2015, p. 608), as medidas buscaram “criar alternativas impróprias para as restrições de receita pública visando custear políticas expansivas de gasto sem cobertura orçamentária”.

De forma mais específica, as emissões de título diretamente às instituições tinham como objetivo financiar políticas públicas de expansão de crédito. Os títulos emitidos pelo Tesouro diretamente às instituições financeiras propiciavam o aumento da capacidade operacional dessas instituições.

De um lado, os bancos cumpriam requisitos regulatórios que lhe habilitavam a ampliar a concessão de crédito ao mercado e viabilizar a política pública pretendida pela União (BRASIL, 2021a). De outro lado, as operações não afetavam as principais



regras fiscais então vigentes, meta de resultado primário e a Regra de Ouro. Ademais, não alteravam o resultado patrimonial líquido do governo, tendo em vista que o passivo decorrente da emissão de títulos públicos tinha como contrapartida a geração de um ativo, referente ao financiamento concedido às instituições financeiras.

No entanto, conforme entendimento consolidado pelo TCU, os contratos constituíram operações de crédito, nos termos do conceito disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Deveriam ter observado, portanto, as condições e as vedações impostas a essas operações⁷³, com destaque para a inclusão dos recursos provenientes das operações de crédito no orçamento ou em créditos adicionais (BRASIL, 2021a). Contudo, as receitas relativas às emissões diretas foram previstas em dotações específicas no orçamento nas operações realizadas de 2008 a 2015.

Os sete casos de emissões diretas analisados neste trabalho alcançaram montante da ordem de R\$ 135,1 bilhões. Por seu turno, as vinte operações realizadas de 2008 a 2015 superaram R\$ 464 bilhões, com impacto significativo sobre a dívida bruta federal. Em agosto de 2016, o saldo dos haveres da União alcançou 10,35% do PIB, ou 91,93% da receita corrente líquida federal – RCL (BRASIL, 2021a).

Também implicaram aumento expressivo nos subsídios associados às operações, os chamados subsídios creditícios (implícitos ou indiretos). Esses subsídios “se materializam por recursos da União alocados a fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras que pressupõem taxa de retorno diferenciada, em geral, inferior ao custo de captação do governo federal” (BRASIL, 2022b). Os subsídios indiretos não são evidenciados de forma clara e segregada nos orçamentos públicos, uma vez que estão implícitos no custo da dívida pública. Assim, não é possível identificar as despesas referentes à política pública na peça orçamentária.

Os subsídios creditícios associados às operações junto ao BNDES realizadas a partir de 2008 somaram cerca de R\$ 231,3 bilhões⁷⁴ até o final de 2021. Em valores de dezembro de 2021, a projeção para todo o período de vigência dos contratos, até 2041, era da ordem de R\$ 13,4 bilhões⁷⁵ (BRASIL, 2021c).

⁷³ Lei Complementar nº 101, de 2000, arts. 29, inciso III, 32 e 36.

⁷⁴ Valor atualizado para 31/12/2021.

⁷⁵ Projeção dos subsídios a valor presente em 31/12/2021.



Processo decisório da formulação e execução da despesa pública

Dos sete casos ocorridos a partir de 2012, seis foram por iniciativa do Poder Executivo, tendo sido aprovados por meio de medidas provisórias – MP. Essas medidas foram posteriormente convertidas em lei ordinária, à margem do processo legislativo orçamentário.

O caso em que o mecanismo partiu da iniciativa do Poder Legislativo ocorreu na conversão da MP 633, de 2013, na Lei nº 13.000, de 2014. A emissão direta de títulos públicos não constava da redação original da medida provisória. A autorização para que a União realizasse a operação junto ao BNDES, no montante de R\$ 30 bilhões, foi incluída no texto do projeto de lei de conversão (PLV nº 8, de 2014), quando de sua submissão ao plenário da Câmara dos Deputados.

As discussões relativas à matéria, transcritas no Diário da Câmara dos Deputados, demonstram que não houve discussão prévia sobre a medida, que tampouco constou do parecer do relator. Ainda assim, o então presidente da Câmara dos Deputados considerou a inserção (constante do art. 2º do PLV nº 8, de 2014) como parte não escrita do parecer exarado pela Comissão Mista da Medida Provisória nº 633, de 2013. Embora tenha sido interposto recurso à decisão do presidente, a redação prevaleceu e a emissão direta de títulos ao BNDES foi autorizada.

As demais iniciativas para viabilizar receitas e despesas para expansão do crédito partiram do Poder Executivo. Elas foram respaldadas tecnicamente pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento, conforme evidenciam as exposições de motivos e as assinaturas das medidas provisórias. Na sequência, as iniciativas foram validadas pelo Legislativo, por meio do processo legislativo ordinário.

No tocante às emendas propostas pelos membros das comissões formadas para analisar cada medida provisória, verificou-se elevado quantitativo de propostas, um total de 348 emendas de comissão para as seis medidas provisórias submetidas a discussão⁷⁶. Desse total, 21 (6%) estavam relacionadas a questões de natureza orçamentária e financeira. Em sete delas, a burla ao processo orçamentário foi utilizado como fundamento para a exclusão dos dispositivos que autorizam a emissão direta de títulos às instituições financeiras. Nas demais, foram sugeridas medidas para:

⁷⁶ A MP 633, de 2013, não foi submetida a discussão, conforme será explicado adiante.



- aumentar a transparência e o controle das emissões diretas, por meio do envio de relatório trimestral com o impacto orçamentário e financeiro ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União;
- alterar a remuneração do Tesouro Nacional para o equivalente ao custo de captação (o que, na prática, zeraria o subsídio);
- garantir que as operações de crédito tivessem suas condições financeiras e contratuais definidas em resolução do Senado Federal, em conformidade com o art. 52 da Constituição Federal.

Todas as emendas mencionadas foram rejeitadas e os pareceres emitidos pelos relatores das matérias foram unânimes quanto à adequação orçamentária e financeira das medidas.

Até 2012, não havia transparência sobre o montante dos subsídios implicados nas medidas. Por força de acórdão do Tribunal de Contas da União, a partir daquele ano o governo federal passou a elaborar demonstrativo específico para evidenciar os subsídios já incorridos e os projetados para os anos posteriores, enquanto vigessem os contratos das operações de crédito realizadas entre a União e o BNDES.⁷⁷

Em 2021, o TCU firmou entendimento pela irregularidade dos contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas e realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública, com vistas à realização de políticas públicas setoriais ou do aumento do capital/patrimônio de referência da instituição financeira.⁷⁸ Na mesma decisão, o TCU impediu a realização de operações semelhantes, ao determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que se abstenha de realizar emissões diretas de títulos da dívida pública em favor das instituições financeiras federais, ressalvadas as destinadas ao Banco Central do Brasil e as demais situações expressamente previstas em lei. (BRASIL, 2021a)

⁷⁷ Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário.

⁷⁸ Por contrariar os arts. 2º; 3º; 4º; 11, § 2º; e 13 da Lei nº 4.320, de 1964; 32, § 1º, II, e 36 da Lei Complementar nº 101, de 2000; e 167, I e II, da Constituição Federal de 1988.



4.2.2 Fundos privados

Foram identificados dois casos de constituição de fundos privados, a partir de recursos oriundos de imposições de obrigações pelo Poder Público ao particular. O primeiro caso a ser tratado, referente à arrecadação e à execução da compensação ambiental, não foi criado no período abarcado por este estudo. Contudo, a sua operacionalização fora do orçamento foi institucionalizada e legitimada por meio de medida provisória editada em 2017, convertida em lei em 2018.

Por seu turno, o segundo caso trata da arrecadação e destinação de recursos oriundos de multas por infrações ambientais. O mecanismo foi autorizado por medida provisória que perdeu a validade antes sem a concretização de nenhum ato durante a sua vigência.

Em ambos os casos, ocorre a vinculação de receitas públicas para serem aplicadas com finalidades específicas – apoio à implantação e manutenção de unidades de conservação, no primeiro caso, e políticas públicas ambientais, no segundo caso. Essa vinculação é assegurada por meio de depósito dos recursos em conta bancária de instituição financeira selecionada sem licitação. Também nos dois casos, a definição da destinação dos recursos cabe a representantes de entidade ou órgão público.

4.2.2.1 Fundo privado de compensação ambiental

A compensação ambiental foi instituída pelo art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000⁷⁹, com o objetivo de compensar os impactos negativos causados por empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental, por meio da imposição de obrigação ao empreendedor apoiar a implantação e manutenção de unidades de conservação (BRASIL, 2016).

A aplicação dos valores pode ser feita tanto pelo empreendedor (execução direta) como pelos órgãos ambientais (execução indireta). Historicamente, a execução direta apresenta uma série de problemas, relacionados especialmente ao

⁷⁹ Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.



descolamento entre as atividades dos empreendedores e as ações necessárias para efetivar a compensação ambiental, notadamente regularização fundiária.

Até a edição da MP nº 809, de 2017, os empreendedores disponibilizavam recursos em contas escriturais e delegavam a sua utilização ao Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade – ICMBio por meio de termo de compromisso, caracterizando a execução indireta. Com a medida provisória e sua posterior conversão na Lei nº 13.668, de 2018, foi autorizada a criação de fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental.

O arcabouço jurídico vigente não apresenta uma definição sobre a natureza jurídica da compensação ambiental. Dessa forma, há correntes doutrinárias que a consideram um tributo, um preço público ou uma reparação de danos, sendo que nem mesmo a manifestação do STF no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3378 foi capaz de resolver a controvérsia (BRASIL, 2016).

De toda sorte, trata-se de uma obrigação imposta pelo Poder Público, destinada a atender política pública ambiental, de implantação e manutenção de unidades e conservação. Dessa forma, ainda que a controvérsia dificulte a classificação da receita, está-se diante de fonte destinada à execução de despesas primárias, tipicamente executadas por meio do orçamento público.

A própria lei vincula a destinação dos recursos e estabelece a obrigatoriedade de execução as ações que visam a compensar impactos ambientais. Por conseguinte, tem-se, de um lado, uma receita vinculada, e, de outro, uma despesa obrigatória, a qual conta com garantias previstas no arcabouço orçamentário e fiscal para assegurar a sua execução.

Processo de formulação e execução do mecanismo

Conforme a exposição de motivos que fundamentou a edição da MP nº 809, de 2017, assinada pelo órgão central de planejamento (Ministério do Planejamento) e pelo órgão setorial (Ministério do Meio Ambiente – MMA), a medida destinou-se a suprir lacuna legislativa sobre a compensação ambiental e superar:

entraves jurídicos apresentados pelo Tribunal de Contas da União que, por meio do Acórdão TCU no TC Processo 014.293/2012-9, entendeu que a possibilidade de execução indireta da compensação ambiental – consistente



no depósito do valor devido em contas bancárias escriturais geridas por instituição financeira - não encontrava previsão legal.⁸⁰

Ademais, foi ressaltado que a regulamentação poderia aumentar a eficiência e a agilidade na gestão da aplicação dos recursos, contribuindo também para satisfazer o interesse público.

O parecer da comissão mista que analisou a medida vai nessa mesma linha, expondo que o objetivo da alteração normativa era o de “transpor graves obstáculos que impedem a boa gestão das unidades de conservação ambiental”.⁸¹ Nesse sentido, foi realçado o contexto de contingenciamento orçamentário e de redução de dotações, ano após ano, para os órgãos formuladores e executores da política ambiental do governo. Além disso, foi expressamente apontado que a execução das despesas com recursos da compensação ambiental seria impossibilitada em face do Novo Regime Fiscal, aprovado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

No processo de emendamento da medida, uma das propostas, de 31 que foram apresentadas, apontou vício de constitucionalidade, por não ser possível criar fundo privado com recurso público. Nos termos da emenda, a compensação ambiental é um instrumento de política pública e a receita dela oriunda deve adentrar a conta única do Tesouro Nacional.⁸²

Com a promulgação da Lei nº 13.668, de 2018, foi legalmente institucionalizada a operacionalização da compensação ambiental por meio do Fundo de Compensação Ambiental, de natureza privada. O fundo é administrado por instituição financeira oficial selecionada pelo ICMBio, dispensada licitação.

A instituição financeira passa a ser responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão centralizada dos recursos. Para a execução indireta, pode firmar contrato com instituições financeiras oficiais regionais. A instituição financeira oficial também foi autorizada a promover as desapropriações dos imóveis privados indicados pelo Instituto Chico Mendes que estejam inseridos na unidade de conservação destinatária dos recursos de compensação ambiental.

⁸⁰ Exposição de Motivos – EMI nº 00036/2017 MMA MP, de 17 de setembro de 2017.

⁸¹ Parecer nº 1 MPV80917. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2171141>. Acesso em 13 jul. 2022.

⁸² Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1649718&filename=EMC+14/2018+MPV80917+%3D%3E+MPV+809/2017. Acesso em 6 jul. 2022.



O regulamento e o regimento interno do fundo devem observar critérios, políticas e diretrizes definidas pelo Instituto Chico Mendes. A lei não dispõe sobre os mecanismos de controle, prestação de contas e transparência da aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental.

No âmbito do TCU, a divergência quanto à natureza jurídica da compensação ambiental e quanto ao seu enquadramento às normas que regem as finanças públicas foi manifestada em acórdãos proferidos de 2009 a 2019 e nos votos dos ministros que se pronunciaram nas decisões⁸³.

Em 2020, o TCU reconheceu a validade do caráter extraorçamentário da compensação ambiental, em face da edição da Lei nº 13.668, de 2018.⁸⁴ Contudo, em auditoria julgada em 2021, o Tribunal apontou “falta de acompanhamento sistemático e integrado dos recursos financeiros externos ao orçamento aplicados nas unidades de conservação federais”.⁸⁵

Foi evidenciado que a execução dos recursos da compensação ambiental passou a se dar preponderantemente por meio do fundo privado previsto na Lei nº 13.668, de 2018, ou seja, fora dos controles da conta única e do Orçamento-Geral da União – OGU. O achado da equipe de fiscalização demonstra a baixa transparência na execução dos recursos, com prejuízo para a publicidade, o controle e a prestação de contas inerentes à gestão pública.

4.2.2.2 Fundo privado de multas ambientais

A Medida Provisória nº 900, de 2019, autorizou a criação de fundo idêntico ao estabelecido pela Lei nº 13.668, de 2018, porém a ser criado pelo próprio Ministério do Meio Ambiente, com recursos decorrentes da conversão de multas ambientais.⁸⁶ Os recursos seriam destinados ao custeio de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

A Lei nº 9.605, de 1998, prevê a possibilidade de conversão dessas multas em obrigações de fazer. Basicamente, a MP nº 900, de 2019, permitia que a obrigação de fazer fosse reconvertida em obrigação de pagar. Porém, as receitas oriundas das multas, de natureza incontestavelmente pública, seriam recolhidas a conta privada.

⁸³ Acórdãos nº 2.650/2009, 1.853/2013, 1.064/2018e 1.791/2019.

⁸⁴ Acórdão nº 765/2020-TCU-Plenário.

⁸⁵ Acórdão n1.383/2021-TCU-Plenário.

⁸⁶ Previstas no art. 72, § 4º, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.



Sobre a gestão dos recursos, a instituição financeira seria responsável por destinar os recursos, conforme diretrizes e definições quanto aos serviços a serem executados estabelecidas pelo Ministério do Meio Ambiente. A medida provisória inovou em relação ao disposto na Lei nº 13.668, de 1998, ao dispor que os recursos também poderiam ser utilizados para remunerar a instituição financeira pela prestação dos serviços.

A MP 900, de 2019, também explicita que o patrimônio do fundo será contábil, administrativa e financeiramente segregado, para todos os fins, dos patrimônios da União. Prevê, ainda, que pode ser concedido desconto de até 60% no valor integralizado da multa, na forma prevista em regulamento.

Processo de formulação e execução do mecanismo

Na exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória nº 900, de 2019, consta que se busca criar mecanismo “capaz de incentivar o autuado a converter suas multas de maneira simples e desburocratizada, além de agregar racionalidade, escala e relevância ambiental aos serviços resultantes da conversão.”⁸⁷

O documento foi assinado apenas pelo órgão setorial (MMA), não constando nenhuma menção a consulta feita aos órgãos centrais de planejamento, orçamento e administração financeira da União. Do mesmo modo, apenas o chefe do Executivo e o ministro de Estado da pasta assinam a medida provisória.

A medida provisória perdeu a validade sem ter sido convertida em lei. Não foi instituída comissão para sua análise, embora a tenha recebido 94 emendas. Em nenhuma das emendas foi apontada a inobservância de princípios e normas que regem o orçamento público. Contudo, há oito emendas com sugestões de mecanismos para aumentar a transparência e o controle na gestão dos recursos, sugerindo, por exemplo, regras de destinação de recursos, limitação do volume de recursos a ser aportado no fundo, mecanismos de contabilização e até mesmo que o Tribunal de Contas da União seja responsável pela fiscalização da execução dos recursos do fundo.

A medida foi mencionada pelo TCU no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019 como uma das iniciativas adotadas no exercício pelo Poder Executivo Federal contrárias aos pressupostos básicos do Novo

⁸⁷ Exposição de Motivos – EM nº 00037/2019 MMA.



Regime Fiscal (BRASIL, 2020b). Na ocasião, o TCU alertou ao Poder Executivo Federal que a prática reiterada dessas ações “pode afetar a credibilidade e a eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública, bem como vir a incidir em violação ao próprio dispositivo constitucional”.

4.2.3 Fundação privada instituída a partir de Acordo de Assunção de compromissos entre a Petrobras e integrantes do Ministério Público Federal

No início de 2019, foi homologado Acordo de Assunção de Compromissos entre a Petrobras e integrantes do Ministério Público Federal – MPF no estado do Paraná, que previa a instituição de fundação privada para gerir e aplicar recursos oriundos de acordo anterior, firmado entre a Petrobras e o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América (*Non Prosecution Agreement*).

O *Non Prosecution Agreement* tinha como objetivo evitar o ajuizamento de ações nos EUA em razão de ilícitos cometidos pela empresa brasileira cometidos no exterior e sujeitos à jurisdição norte americana. Embora relacionados à Operação Lava-Jato, os fatos não se confundiam com os ilícitos sujeitos à legislação brasileira. No acordo, a Petrobras comprometeu-se a pagar multa no valor total de US\$ 853,2 milhões em troca de não sofrer processo.

Desse total, 80%⁸⁸ poderiam ser compensados mediante o pagamento de valor equivalente a “autoridades brasileiras”, conforme consta no acordo. Pelo contexto dos fatos, conclui-se que a União, pessoa jurídica de direito público interno incumbida da representação internacional do Estado brasileiro, seria a destinatária dos recursos.

Nesse sentido, haveria uma receita em favor da União, originada no que a doutrina pátria chama de estipulação em favor de terceiro, a ser recolhida à Conta Única, compondo o universo das receitas a serem aplicadas no orçamento do exercício de sua efetiva arrecadação (2019).

Processo de formulação e execução do mecanismo

⁸⁸ Equivalentes a U\$ 682,56 milhões ou cerca de R\$ 2,5 bilhões na taxa de câmbio utilizada quando a Petrobras efetuou o pagamento.



Para cumprir as obrigações, a Petrobras celebrou o Acordo de Assunção de Compromissos com o MPF, na pessoa dos Procuradores da República que integravam a Força Tarefa da Operação Lava-Jato, sem consulta à União ou à Procuradoria-Geral da República. Esse segundo acordo fixou a destinação dos recursos da seguinte forma: 50% para satisfação de condenações ou acordos firmados pela Petrobras com seus acionistas; e 50% para constituição de fundo patrimonial destinado a promover projetos, iniciativas, entidades e redes de entidades voltadas para o combate à corrupção.

O acordo previa, ainda, que o fundo patrimonial seria administrado por fundação de direito privado, tendo como responsáveis, dentre outros, membros do MPF e do Ministério Público do Estado do Paraná. O ajuste também detalhava as diretrizes a serem observadas pela referida fundação na aplicação dos recursos, as quais expressam preocupações para garantir: boa estrutura de governança e gestão da instituição; boas práticas de planejamento, gestão e avaliação; transparência, controle e prestação de contas; e assegurar a regularidade e a eficiência dos investimentos sociais realizados.

O acordo firmado entre a Petrobras e membros da Força Tarefa da Operação Lava-Jato foi homologado pela Justiça Federal⁸⁹. Ato contínuo, antes que houvesse a constituição da fundação privada e a transferência dos recursos, o acordo foi suspenso pelo STF, por liminar deferida no âmbito da Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental – ADPF 568/PR.

Posteriormente, em nova decisão do STF, o acordo formalizado entre a Petrobras e o MPF no Paraná foi anulado. Entre os fundamentos da nulidade do ajuste, foi destacada a violação do regramento constitucional de direito financeiro e orçamento público, com destaque para os princípios da unidade e universalidade orçamentária⁹⁰, da unidade de caixa⁹¹ e da competência constitucional do Congresso Nacional para deliberar sobre orçamento público.⁹² (BRASIL, 2020a)

Na mesma decisão, foi homologado novo acordo, chamado “Acordo sobre a Destinação dos Recursos”, firmado entre as autoridades brasileiras competentes. Com o novo acordo, definiu-se a destinação dos recursos da seguinte forma: R\$ 1,6

⁸⁹ Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba.

⁹⁰ Constituição Federal de 1988, arts. 165, § 5º, e 167.

⁹¹ Constituição Federal de 1988, art. 164, § 3º.

⁹² Constituição Federal de 1988, art. 48, incisos I e II.



bilhão para a educação e R\$ 1,06 bilhão para a área da Amazônia Legal. O novo acordo previa, ainda, que a aplicação dos recursos deveria observar as normas constitucionais e legais de direito financeiro e execução orçamentária aplicáveis, e ser fiscalizada pelo TCU e pela Controladoria-Geral da União – CGU. (BRASIL, 2020a)

Na prática, portanto, o acordo homologado pelo STF vinculou a destinação dos recursos às áreas de educação e meio ambiente, destinação que deveria estar refletida na Lei Orçamentária Anual. Essa vinculação de fato ocorreu; porém, recursos da ordem de R\$ 1,6 bilhão, destinados à educação, não foram executados.

Em 2020, com a pandemia de Covid-19, a Procuradoria-Geral da República solicitou que os recursos não executados fossem realocados para a área da saúde. Após consulta a todas as autoridades signatárias do acordo homologado pelo STF, o acordo foi ajustado para permitir a alteração. (BRASIL, 2020a).

No mesmo período em que o assunto foi tratado pelo STF, também foi levado ao TCU. Contudo, os processos relacionados ao tema perderam o objeto com a anulação do acordo firmado entre a Petrobras e o MPF.

4.2.4 Investimentos cruzados

O pagamento de outorgas em delegações de bens e serviços públicos – concessões, permissões e autorizações – e cessões de uso de bem público constitui receita pública, de natureza patrimonial. De acordo com o arcabouço jurídico orçamentário, essa receita deve ser arrecadada e recolhida ao caixa único da União, compondo a totalidade de receitas disponíveis para servirem de fontes de recursos para despesas orçamentárias.

O valor pago pelo concessionário será recuperado com a exploração do empreendimento, por meio de cobrança de tarifas ao usuário. Assim, para garantir a modicidade tarifária e a adequação dos serviços prestados, a definição do valor deve ser criteriosa e levar em conta todos os custos a serem incorridos pelo concessionário com construção, operação, resolução de questões ambientais, entre outros, confrontados com os benefícios gerados pela concessão.

Recentemente, tem sido observada a ampliação do rol de encargos impostos aos concessionários para além do objeto da concessão. Por meio de leis e editais, o Poder Público estabelece que parte da receita de outorga seja direcionada a



investimentos não relacionados ao objeto da concessão, os chamados “investimentos cruzados”.

Esses investimentos foram questionados no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5991/DF, que tratou da constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017. O fundamento do questionamento quanto aos investimentos cruzados (art. 25, § 1º, da lei) era a possível violação do mandamento constitucional da licitação. Não foi levantada possível transgressão contra o arcabouço constitucional que disciplina as finanças públicas, ponto que tampouco foi mencionado pela relatora, ministra Cármen Lúcia, nem pelos ministros que se manifestaram no julgamento da ação.

A Suprema Corte manifestou-se pela constitucionalidade do dispositivo, com o argumento de que o investimento cruzado não acarretaria a alteração do objeto da concessão, mas alteração contratual para adequação do contrato “às necessidades mutáveis do interesse público”.⁹³

Em seu voto, a relatora, Ministra Cármen Lúcia assim conceituou os investimentos cruzados: “os concessionários são autorizados, como contrapartida, a realizar investimentos em malha ferroviária própria ou nas de interesse da Administração Pública, substituindo-se a obrigação de pagar por obrigação de fazer”.

Segundo a relatora, as melhorias realizadas por meio dos investimentos cruzados serão realizadas pelo particular com recursos privados. Por seu turno, cabe ao poder concedente “avaliar, autorizar e aprovar a realização desses novos investimentos restritos à infraestrutura ferroviária brasileira para que estejam em conformidade com o interesse público, destinatário final e essencial da prestação do serviço público”.

Em que pese afirmar que se trata de “obrigação de fazer”, realizada com “recursos privados”, em outro trecho de seu voto a relatora dispõe que os investimentos cruzados estão compreendidos na “autonomia política do ente federado, ao qual compete avaliar a vantagem ou não da **substituição da outorga pelo pagamento em dinheiro** sobre novos investimentos na infraestrutura da malha ferroviária brasileira” (grifou-se).

⁹³ ADI 5991, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2021 PUBLIC 10-03-2021.



Ao se confrontar os dois trechos e todos os fundamentos que deram suporte à decisão da Suprema Corte, a interpretação que parece mais adequada é a de que não se trata de recursos privados, mas de recursos públicos, oriundos da receita de outorga que o Poder Público deixa de arrecadar. Ou seja, o Poder Público renuncia a receita de outorga para que ela se reverta em investimentos no interesse da administração.

Esse entendimento vai ao encontro da manifestação do ministro Gilmar Mendes, para quem:

Sem embargos da inexistência de vício constitucional na norma, é importante que o aplicador da política pública desenhada **seja rigidamente controlado e fiscalizado**, a fim de se garantir que a assunção dos compromissos de investimento em malha de interesse da Administração Pública **seja opção tão ou mais vantajosa do que o recolhimento de outorga ou do que qualquer outra contraprestação que poderia ser imposta em favor do Poder Público.**”

Ao decidir sobre o mérito do caso, a Suprema Corte entendeu que os investimentos cruzados não implicam alteração do objeto da concessão, mas do contrato, para “adequar-se às necessidades econômicas e sociais decorrentes da dinâmica do serviço público concedido”. Dessa forma, não violam o princípio da obrigatoriedade de licitação.

De toda sorte, conforme os pronunciamentos exarados no julgamento do caso, trata-se de mecanismo utilizado para promover a eficiência administrativa, como se observa nos excertos de votos transcritos a seguir:

“No investimento cruzado, não se tem alteração do objeto da concessão, mas da alteração contratual para adequar-se às necessidades mutáveis do interesse público. Cuida-se de medida política com o objetivo de propiciar a integração da rede ferroviária que ultrapassa os limites específicos de cada concessão, **garantir maior agilidade** na execução de obras nas malhas ferroviárias e **incrementar investimentos** na deficitária malha ferroviária brasileira.” (relatora Ministra Carmen Lucia)

“(…) Da mesma forma, não vislumbro aqui inconstitucionalidade, até porque esse dispositivo é exatamente o que vai possibilitar, **atendendo ao princípio da eficiência**, o sucesso e a aplicação da lei, a possibilidade de novos investimentos, a possibilidade de substituição, conforme foi dito pelo Doutor André, da tribuna, do pagamento em dinheiro por uma obrigação de fazer.” (Ministro Alexandre de Moraes)

“O que se poderia considerar mais problemático é que a lei também prevê a realização de investimentos, pelas concessionárias, em malhas ferroviárias diversas daquelas já operadas. E aí, sim, poder-se-ia questionar uma eventual violação do mandamento constitucional da licitação porque se estaria outorgando um plus em relação ao contrato originário. **Mas isso foi**



feito por lei. Ou seja, uma medida provisória, portanto um ato normativo primário do Presidente da República que tramitou no Congresso, que aprovou a lei de conversão. E pela Constituição, art. 37, é possível que a lei excepcione um mandamento da licitação, desde que tenha um fundamento legítimo, razoável e se compatibilize com os princípios constitucionais.” (Ministro Luís Roberto Barroso) (Grifou-se)

“A assunção de novas obrigações de fazer para investimento em malhas do interesse da Administração Pública não desfigura o objeto do contrato de concessão ferroviária. Sendo o contrato de concessão um acordo bilateral que opera no interesse da Administração Pública, **nada impede que, de forma acessória à obrigação principal de prestação adequada do serviço dentro da malha licitada, sejam também pactuadas obrigações não diretamente relacionadas ao empreendimento.**” (Ministro Gilmar Ferreira Mendes) (Grifou-se)

Os trechos destacados trazem questões relevantes a serem consideradas na construção conceitual e jurídica do instituto “investimento cruzado”.

A primeira diz respeito à necessidade de autorização legal para que possam ser realizados. Isso porque a Constituição Federal apenas permite a excepcionalização da obrigatoriedade de licitar por lei e desde que demonstrada a legitimidade dos fundamentos.

A segunda questão diz respeito à relação dos investimentos cruzados com a concessão objeto do contrato. No entendimento do Supremo, a inclusão dos investimentos cruzados não altera a “imutabilidade” do objeto material da concessão, isto é, o tipo de serviço concedido. Contudo, há que se demonstrar a vantajosidade dos investimentos cruzados em relação ao recolhimento da outorga ou de outra contraprestação que poderia ser imposta em favor do Poder Público.

Nesse sentido, a aplicação do dispositivo não pode ocorrer de forma imediata, mas apenas após a análise do custo x benefício dos investimentos privados frente ao recolhimento da receita de outorga. Essa avaliação deve levar em conta i) a pertinência temática do investimento com a política setorial em que se insere a concessão; ii) o custo de oportunidade frente a outras políticas públicas que poderiam ser financiadas com a receita de outorga que se deixa de arrecadar.

Sobre a pertinência temática, o Tribunal de Contas da União entende que a transferência a particulares da execução de obras de interesse público é possível em contratos de concessão desde que também sejam de inerentes ao respectivo setor. Conforme consignado no voto do ministro Aroldo Cedraz, relator do processo que ensejou o Acórdão 296/2022-TCU-Plenário:



134. De acordo com o Voto condutor do mencionado Acórdão 1.215/2019-TCU-Plenário, verifica-se ser imprescindível que eventuais obras a serem executadas no bojo de contratos de concessão de serviço público sejam, não apenas de interesse público, mas também inerentes ao respectivo setor sob a ótica dos conceitos de tarifa ou preço público e de política tarifária, em conformidade com o art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

135. Em outras palavras, **se essas eventuais obras não tiverem como objetivo manter, expandir ou assegurar continuidade ou sustentabilidade aos serviços afetos ao setor no qual estarão sendo executadas, restarão caracterizados o desvirtuamento e a extrapolação dos conceitos de tarifa ou preço público e de política tarifária** constitucionalmente delineados na Carta Magna e interpretados pela Suprema Corte no bojo da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 9/DF e do Recurso Extraordinário (RE) 541.511-2/RS. (Grifou-se)

No tocante à análise do custo de oportunidade dos investimentos cruzados, é preciso considerar que a sua realização implica a renúncia de se arrecadar uma receita pública – receita de outorga. Se arrecadada pelo Tesouro Nacional, passaria a compor o conjunto das receitas disponíveis para ser aplicadas nas diversas políticas públicas constantes do orçamento federal. Desse modo, torna-se mandatário que se avalie o impacto orçamentário e fiscal da medida, para que se demonstre a vantajosidade dos investimentos em face do recolhimento da receita de outorga e de sua possível aplicação, por meio do orçamento, em políticas públicas de educação, saúde, assistência social etc.

Esse foi o entendimento do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 296/2022-TCU-Plenário, que determinou ao Ministério de Minas e Energia – MME que apresentasse:

(...) estudos quanto aos impactos econômicos e financeiros de médio e de longo prazo que serão causados aos consumidores de energia elétrica dos mercados cativo e livre em decorrência do bônus de outorga a que se refere o art. 4º, inciso II, da Lei 14.182, de 12/7/2021, de modo que a sociedade e os consumidores possam ter ciência desses impactos;

Sobre a natureza da obrigação do concessionário, o voto da ministra Cármen Lúcia e o do ministro Alexandre de Moraes na ADI 5991/DF explicitam que se trata de obrigação de fazer. Dessa forma, o próprio contratado se incumbem de executá-la e comprovar o seu efetivo cumprimento. De toda sorte, retomando manifestação já mencionada da ministra, impende realçar que o poder concedente possui a atribuição de avaliar, autorizar e aprovar a realização dos novos investimentos, para que “estejam em conformidade com o interesse público, destinatário final e essencial da prestação do serviço público”.



As questões anteriores – autorização por meio de lei, demonstração de pertinência temática setorial, análise do impacto orçamentário e fiscal cruzados, responsabilidade do poder público por avaliar e aprovar, conformidade com o interesse público – não deixa espaço para outro entendimento senão o de que se trata de recursos de natureza pública.

Por conseguinte, em linha com o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 20017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, é crucial que também sejam estabelecidos mecanismos de governança que permitam mitigar riscos com vistas ao alcance dos objetivos pretendidos com os investimentos cruzados, bem como que garantam legalidade e a economicidade na aplicação dos recursos públicos, a partir de uma gestão ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz.

Feitas essas considerações, passa-se à descrição dos investimentos cruzados previstos nas prorrogações antecipadas de concessões do setor ferroviário, na licitação para implantação da tecnologia 5G e na desestatização da Eletrobras.

4.2.4.1 Prorrogações antecipadas de concessões no setor ferroviário

A Lei nº 13.448, de 2017, deriva da Medida Provisória nº 752, de 2016, e estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de concessões de rodovias, ferrovias e de aeroportos federais que tenham sido definidos pelo Programa de Parcerias de Investimentos – PPI⁹⁴.

Para o setor ferroviário, a lei prevê que o poder concedente poderá, de comum acordo com os contratados, buscar soluções para todo o sistema e adotar medidas diferenciadas por contrato ou trecho ferroviário que considerem a reconfiguração de malhas. Para tanto, admite-se a previsão de investimentos, pelos contratados, em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública.⁹⁵

Processo de formulação e execução do mecanismo

Segundo a exposição de motivos que fundamentou a Medida Provisória nº 752, de 2016⁹⁶, convertida na Lei nº 13.448, de 2017, o objetivo do normativo consiste em viabilizar a realização imediata de novos investimentos em concessões

⁹⁴ Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.

⁹⁵ Lei nº 13.448, de 2017, art. 25, § 1º.

⁹⁶ EMI nº 00306/2016 MP MTPA, de 26 de novembro de 2016.



já existentes, sendo esse o fundamento da urgência e da relevância para a adoção da medida provisória. No documento, não há menção expressa aos investimentos cruzados e tampouco consta qualquer estimativa sobre o impacto orçamentário e financeiro da medida.

No Congresso Nacional, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados pronunciou-se no sentido de que essa estimativa seria obrigatória. Isso porque, para o órgão, que exerce atividades de assessoramento técnico na Câmara dos Deputados, a prorrogação ou a relicitação de contratos de concessão poderiam acarretar aumento de despesa pública.

No entanto, o relator da medida provisória manifestou-se em sentido diverso. Em seu parecer, defendeu que a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, assim como as condições para criação ou ampliação do gasto público apenas se aplicariam a licitações e contratações “capazes de gerar despesas fundadas em ações classificadas como projetos na LOA.”⁹⁷

Segundo o relator, a medida provisória não teria, isoladamente, o condão de impor compromissos financeiros ao Estado. Ademais, como seu campo de incidência seriam contratos de concessões de serviços públicos, “a subsunção do caso concreto aos mecanismos ora instituídos não implicará dispêndio de recursos públicos, **posto que não se trata de contratos de desembolso**” (grifou-se).

Essencialmente, portanto, o parecer da comissão adotou o entendimento de que a despesa pública se restringe aos compromissos que impliquem saída de fluxo financeiro. Como não haveria saída de fluxo financeiro diretamente originada da lei, opinou-se pela adequação orçamentária e financeira da medida provisória.

Foram apresentadas noventa emendas na comissão mista formada para analisar a MP nº 752, de 2016, mas em nenhuma há menção à compatibilidade dos investimentos cruzados com o ordenamento de direito financeiro vigente.

Duas emendas propunham alterações para que os investimentos se ativessem à malha objeto da concessão, mas não por questões orçamentárias. A justificativa era que se estaria criando estímulo a que os investimentos realizados em outras malhas fossem de baixa qualidade, uma vez que estariam fora da abrangência

⁹⁷ PAR 1 MPV75216, disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1543517&filename=PAR+1+MPV75216+%3D%3E+MPV+752/2016. Acesso em 13 jul. 2022.



do interesse do concessionário. Sem perspectiva de retorno sobre o investimento, o agente econômico não teria, portanto, incentivo para a adequada execução da contrapartida.

Como já mencionado, após a aprovação da Lei nº 13.448, de 2017, a inconstitucionalidade da ADI nº 5991 foi arguida perante o STF. Quanto ao dispositivo que trata dos investimentos cruzados, não houve menção a questões orçamentárias e fiscais nem na petição inicial, nem nos fundamentos da decisão em que a constitucionalidade do dispositivo foi confirmada.

A Lei nº 13.448, de 2017, prevê que os procedimentos para prorrogação dos contratos de concessão sejam submetidos ao Tribunal de Contas da União. Até 2021, houve manifestações do TCU sobre três casos: ferrovia Malha Paulista, Estrada de Ferro Carajás – EFC – e Estrada de Ferro de Vitoria a Minas – EFVM.⁹⁸ Os fluxos de caixa examinados previam cerca de R\$ 3,6 bilhões referentes a investimentos para resolução de conflitos urbanos, no âmbito das prorrogações dos contratos da Malha Paulista e da EFC, e R\$ 2,7 bilhões relativos a investimentos na Ferrovia de Integração Centro Oeste – FICO, contemplados no âmbito da prorrogação do contrato da EFVM.

Na análise da prorrogação referente à ferrovia Malha Paulista, primeiro caso examinado pelo TCU⁹⁹, o parecer do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU abordou a possível violação aos princípios da universalidade e da unidade do orçamento, conforme trecho transcrito a seguir:

"A alocação de recursos – que deveriam ser aportados ao Tesouro – no caixa da concessionária, para resolução de um possível conjunto de obras de resolução de conflitos urbanos, sem projetos orçados e aprovados, demandaria autorização legislativa específica e previsão orçamentária, sem o que o mecanismo configura um orçamento paralelo, violando os princípios da universalidade e unidade do orçamento. Observe-se que há uma lista de possíveis obras, sem orçamentos estabelecidos, que consumirão os recursos que seriam devidos a título de outorga conforme forem executadas, sendo, portanto, possível, que os recursos sejam todos consumidos sem que todas as obras relacionadas sejam implementadas.

Isso é corroborado pelo fato de que as obras de resolução de conflitos urbanos não são de responsabilidade da União. Os conflitos da ferrovia com as cidades surgem no momento da implantação da ferrovia ou, posteriormente, com a expansão dos centros urbanos em direção às ferrovias. Quando o conflito decorre da expansão das cidades, cumpre ao município adotar os mecanismos de resolução do conflito por ele criado, sem

⁹⁸ Acórdãos 2.876/2019-TCU-Plenário, 1.946/2020-TCU-Plenário e 1.947/2020-TCU-Plenário, respectivamente.

⁹⁹ Acórdão 2.876/2019-TCU-Plenário.



prejuízo de a concessionária ser responsável pelas soluções de segurança simples como o cercamento ou muramento da via em pontos em que não há cruzamento de vias previsto e autorizado.

Assim, repassar para o valor da outorga o custo pela resolução de conflitos urbanos equivale a uma transferência voluntária de recursos da União para os respectivos municípios ou, ainda, a uma subvenção econômica à concessionária, para os casos de providências que são naturalmente de sua responsabilidade, o que também requer autorização legislativa e previsão orçamentária.

A solução aqui desenhada e proposta visa naturalmente garantir que recursos gerados pelo setor sejam reinvestidos no próprio setor, livre das vicissitudes das discussões orçamentárias e dos eventuais contingenciamentos de recursos.” (Parecer do MPTCU, proferido nos autos do processo TC 009.032/2016-9, Acórdão nº 2.876/2019-TCU-Plenário) (Grifou-se)

Como se vê, para o representante do MPTCU, os investimentos destinados à resolução de conflitos urbanos¹⁰⁰ seriam uma forma de viabilizar investimentos no setor ferroviário à margem do processo orçamentário. Por sua vez, o Plenário do TCU acatou o posicionamento do relator da matéria, no sentido de que os referidos investimentos seriam essenciais à qualidade e à eficiência do serviço prestado na malha objeto da concessão. Assim, poderiam ser considerados no fluxo de caixa da modelagem econômico-financeira da prorrogação antecipada, reduzindo o valor da outorga a ser paga à União.

Porém, a Corte de Contas estabeleceu condicionantes para assegurar a observância dos princípios da eficiência, da transparência e da economicidade, determinando que o poder concedente fixasse prazo determinado para conclusão dos empreendimentos e que providenciasse a caracterização adequada e suficiente das intervenções.¹⁰¹

Nos acompanhamentos relacionados à EFVM e à EFC, o TCU ampliou o entendimento sobre os tipos de gastos que se enquadrariam no § 1º do art. 25 da Lei nº 13.448/2017. Além de investimentos, o TCU autorizou a compra de materiais e insumos, a exemplo de trilhos, para empreendimentos prioritários, em outras malhas no interesse da administração.

Consoante o voto do relator, ministro Bruno Dantas, do processo que resultou no Acórdão nº 1.946/2020-TCU-Plenário:

¹⁰⁰ Intervenções propostas para minimizar os conflitos entre o transporte ferroviário e as cidades, resultando em redução dos índices de acidentes e interrupções de tráfego, redução do tempo de viagem e o alcance do volume de viagens esperados, entre outros aspectos.

¹⁰¹ Acórdão 2.876/2019-TCU-Plenário, itens 9.3.8 e 9.3.9.



“493. Se por um lado, **não vislumbro óbice, ao menos em tese, à utilização desse dispositivo legal para aquisição de determinado insumo relevante para o atingimento dos objetivos maiores da política de transportes**, por outro lado, reputo que essa alternativa implica um desafio maior do poder público no sentido de garantir que todo o ciclo do investimento seja cumprido. 494. A Lei 13.448/2017 tem, entre os seus objetivos, a ampliação dos investimentos em infraestrutura e o imperativo de resolver os entraves logísticos do país. Portanto, os objetivos legais serão satisfeitos com a efetiva implantação dos empreendimentos e não com a mera aquisição de materiais e insumos.

495. Assim, **de nada adiantaria o Poder Concedente direcionar recursos para a aquisição de materiais, se as demais “amarras” a que está submetida a administração inviabilizarem a sua implantação. Podemos citar as restrições orçamentárias e financeiras**, as deficiências dos projetos, dificuldades nas liberações das frentes de trabalhos, dentre tantas outras dificuldades frequentemente observadas nas obras públicas neste país. (Grifou-se)

O trecho transcrito reflete a essência do objetivo da flexibilização, que seria contornar as restrições orçamentárias da União para garantir recursos para o setor ferroviário. Contudo, essa análise foi feita levando-se em conta apenas o impacto setorial da medida, sem considerar o custo de oportunidade de sua adoção em face de outras políticas públicas que poderiam ser financiadas com a receita de outorga não arrecadada. Ademais, a prioridade dada pelo ministério setorial na alocação dos recursos da outorga foi chancelada à revelia da manifestação Poder Legislativo, que detém a prerrogativa de dispor sobre a alocação de recursos públicos.¹⁰²

4.2.4.2 Licitação do 5G

Na licitação de autorizações de uso de radiofrequências para implementação de redes móveis na tecnologia 5G, lançado em setembro de 2021, o governo federal alegou ter adotado um modelo “não arrecadatório”, para privilegiar os investimentos no setor de telecomunicações (BRASIL, 2021b). Nesse sentido, a maior parte do valor de outorga foi convertido em compromissos com investimentos, relacionados ao próprio objeto da autorização (exemplo da implementação e expansão de estrutura de rede, desocupação de faixa de frequência, mudança de banda satelital, entre outros), ou não.

Os seguintes compromissos a serem cumpridos pelos vencedores da licitação não tinham relação direta com o objeto da licitação: i) implantação da rede de infovias do Programa Amazônia Integrada e Sustentável – País, estimada em R\$ 1,5 bilhão;

¹⁰² Constituição Federal de 1988, art. 48, inciso II.



ii) implantação da rede privativa de comunicação da administração pública federal, estimada em R\$ 1 bilhão; e iii) conectividade em escolas públicas de educação básica, estimada em cerca de R\$ 3,1 bilhões.¹⁰³

A implementação do Pais foi disciplinada no Decreto nº 10.800, de 17 de setembro de 2021, com o objetivo de expandir a infraestrutura de comunicações na Região Amazônica por meio da implantação de redes de transporte de fibra óptica.

Por seu turno, a implantação da rede privativa de comunicação da administração pública federal estava prevista no Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018. Nos termos do edital do 5G, as entidades vencedoras de determinados lotes deverão constituir entidade privada para implantação total do projeto, “o que implica a obra de construção de todas as partes da rede privativa, ou seja, rede móvel em 4G, rede de banda larga fixa e dispositivo criptográfico, valoradas em R\$ 1,0 bilhão, consoante o art. 2º, inciso VI, da Portaria MCOM 1.924/2021” (BRASIL, 2021b).

Por fim, o compromisso de conectividade em escolas públicas de educação básica foi estabelecido para viabilizar a consecução de projetos para assegurar a conectividade dessas escolas com qualidade e velocidade adequadas ao uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação – TICs nas atividades educacionais regulamentadas pela Política de Inovação Educação Conectada¹⁰⁴.

Ao analisar a adequação do edital de licitação, o TCU entendeu que os compromissos referentes ao Pais e à conectividade das escolas teriam pertinência temática com o objeto da licitação, com base em disposições da Lei Geral de Telecomunicações – LGT, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

A lei estabelece que o Poder Público tem o dever de garantir a universalização do acesso aos serviços de telecomunicações, além de criar condições para a ampliação da conectividade e da inclusão digital, priorizando a cobertura dos estabelecimentos públicos de ensino.¹⁰⁵ Ao mesmo tempo, a lei estabelece que as concessões, permissões ou autorizações para exploração de serviços de telecomunicações e de uso de radiofrequência serão sempre a título oneroso, devendo a receita ser recolhida ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações –

¹⁰³ Edital disponível em:

https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLjqrLYJw_9INcO6OyRD8iql9S9Xn8pP7_7nZL7eBIQWeOiWAZmPzrP88GsKp4NawWkp9n0q_6bMePRxnAsc5z5FRrlZQdkKAcHw. Acesso em 20 out. 2020.

¹⁰⁴ Estabelecida pela Lei nº 14.180, de 1º de julho de 2021, e pelo Decreto nº 9.204, de 23 de novembro de 2017

¹⁰⁵ Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, art. 1º, inciso I.



Fistel.¹⁰⁶ Parte desses recursos são destinados ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, instrumento de financiamento das políticas de telecomunicações, conforme a LGT.¹⁰⁷

Em casos excepcionais, de relevante caráter coletivo, o art. 135 da lei autoriza que se condicione a expedição de autorização à aceitação, pelo interessado, de compromissos de interesse da coletividade, observados os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da igualdade.¹⁰⁸ O TCU entendeu que os compromissos relativos ao Pais e à conectividade das escolas públicas de educação básica, previstos no edital do 5G, seriam de interesse coletivo, na medida em que contribuiriam para a universalização dos serviços de telecomunicações.

Quanto à rede privativa da administração federal, o TCU não se manifestou de forma conclusiva sobre a sua adequação. O argumento foi o de que a escolha do formulador da política pública poderia ser prestigiada em face da zona de incerteza de interpretação do art. 135 da LGT.

Processo de formulação e execução do mecanismo

A obrigatoriedade para implantação do Pais e da rede privativa foi determinada na portaria do Ministério das Comunicações que fixou as diretrizes para realização da licitação do 5G, editada no início de 2021.¹⁰⁹ Portanto, a minuta de edital encaminhada para análise do Tribunal de Contas da União já previa os compromissos para sua implantação.

Por seu turno, a inclusão dos compromissos de conectividade em escolas públicas de educação básica ocorreu após recomendação do TCU. A deliberação veicula a legislação e as diretrizes gerais a serem observadas na consecução do compromisso, bem como indica a fonte dos recursos, que deveriam advir, especialmente, de determinados lotes a serem licitados.¹¹⁰

No TCU, o processo que gerou a decisão sobre a minuta do edital da licitação não teve pareceres unânimes. Diferentemente do entendimento que restou consolidado na decisão do órgão de controle, o relatório da área técnica do TCU destacou que os compromissos relativos ao Pais e à rede privativa não poderiam

¹⁰⁶ Lei nº 9.472, de 1997, art. 48.

¹⁰⁷ Lei nº 9.472, de 1997, art. 69-A, c/c Lei nº 9.998, de 2000, art. 6º, inciso II.

¹⁰⁸ Lei nº 9.472, de 1997, art. 135.

¹⁰⁹ Portaria MCOM nº 1.924, de 29 de janeiro de 2021.

¹¹⁰ Acórdão nº 2.032/2021-TCU-Plenário, item 9.3.



compor o rol de compromissos previstos no edital, em razão de não guardar pertinência temática com a implantação da tecnologia 5G e de violar princípios e regras orçamentárias e fiscais. (BRASIL, 2021b)

No entendimento da equipe de fiscalização, esses compromissos constituiriam aquisição de bem público à margem do orçamento público, em prejuízo dos princípios da universalidade e do orçamento bruto, das normas regentes de vinculação de receitas e de criação de despesas, além de enfraquecerem o Teto de Gastos. Também foi apontado risco de ineficiências na aplicação dos recursos públicos, bem como lacunas e deficiências de governança na minuta de edital poderiam comprometer a sustentabilidade operacional do programa, a inclusão digital da população e o acesso de outros órgãos públicos interessados. (BRASIL, 2021b)

Segundo a análise técnica, os dois compromissos poderiam ser executados por meio de mecanismos orçamentários, a partir das receitas geradas pela própria licitação. No caso da rede privativa, foi realçado que:

(...) consoante recente alteração legislativa, os recursos do Fust podem financiar projetos, relativos a serviços de telecomunicações, executados pela iniciativa privada, por cooperativas ou, de forma descentralizada, por estabelecimentos públicos de ensino, bem como por escolas sem fins lucrativos que atendam a pessoas com deficiência, mediante instrumentos firmados entre a União e órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, nos termos da atual redação do art. 1º, § 5º, da Lei 9.998/2000, Lei do Fust.

Em se tratando do País, a área técnica identificou haver ação orçamentária já existente na Lei Orçamentária Anual¹¹¹. Nesse sentido, a sua execução pela via orçamentária seria viável desde que “houvesse a priorização do projeto pelo governo federal”. (BRASIL, 2021b)

Relativamente à conectividade em escolas públicas de educação básica, a recomendação do TCU sobre a sua inclusão teve por base a apresentação de nota técnica da Rede Parlamentar de Educação, por meio da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, sobre a importância da inclusão dos compromissos no edital (BRASIL, 2021b). Ao analisar o pleito, os pareceres foram unânimes em considerar que cabia a inclusão do compromisso no edital, tendo em vista a sua consonância com a LGT e em razão de: haver política pública estabelecida, com objetivos e metas

¹¹¹ Ação orçamentária 15UL - Implantação de Infraestrutura para os Projetos Norte e Nordeste Conectados, por Organização Social (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).



a serem alcançados até 2024, para universalização de acesso à internet com qualidade e capacidade adequadas para todas as escolas da educação básica;¹¹² editais de licitação de radiofrequência já terem sido utilizados para a universalização dos serviços de telefonia móvel e banda larga.¹¹³

O TCU emitiu uma série de deliberações para garantir ajustes na definição dos objetos e das garantias de execução, bem como a definição clara quanto à estrutura de governança dos empreendimentos, as quais deveriam ser atendidas previamente à realização do certame.

Nos termos do edital lançado em setembro de 2021, o detalhamento dos compromissos, assim como o acompanhamento e a fiscalização de sua execução foram atribuídos a grupos de acompanhamento.¹¹⁴ A composição dos grupos inclui representantes da Anatel, do Ministério das Telecomunicações, das proponentes vencedoras e, no caso do compromisso de conectividade em escolas, do Ministério da Educação.

Por seu turno, o recebimento, a administração e a aplicação de cerca de R\$ 5,6 bilhões destinados à implementação dos compromissos oriundos da licitação do 5G cabem a entidades administradoras de natureza privada. O edital estipula que essas entidades são constituídas pelas proponentes vencedoras dos lotes relacionados aos compromissos e devem ser pessoas jurídicas dotadas de “independência administrativa e autonomia financeira, patrimonial e impessoalidade decisória”.¹¹⁵

O instrumento convocatório prevê, ainda, a instituição de mecanismos que viabilizem o controle da atuação das entidades administradoras. Segundo o documento, os atos constitutivos das entidades devem conter dispositivos que permitam aos grupos de acompanhamento realizar auditorias sobre suas atividades operacionais, comerciais, administrativas e financeiras. Ademais, devem estabelecer

¹¹² Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014; Lei nº 9.998, de 2000, art. 1º, § 2º; Lei nº 14.180, de 1º de julho de 2021, e Lei nº 9.472/1997, art. 2º, inciso VII.

¹¹³ Os editais dos serviços 3G e 4G previram esses compromissos. Ademais, o edital 4/2012/PVCP/SPV-Anatel, para licitação da faixa de 2,5GHz, estabeleceu compromisso de atendimento às escolas rurais.

¹¹⁴ Grupo de Acompanhamento da Implantação das Soluções para os Problemas de Interferência na faixa de 3.625 a 3.700 MHz – GAISPI – e Grupo de Acompanhamento do Custeio à Projetos de Conectividade de Escolas – GAPE.

¹¹⁵ A implementação do País e da rede privativa deve ser operacionalizada pela Entidade Administradora de Faixa, e a implementação da conectividade em escolas públicas de educação básica, pela Entidade Administradora da Conectividade de Escolas.



obrigatoriedade de contratação de auditoria externa independente para averiguar a sua atuação e a aplicação eficiente dos recursos destinados à entidade.

Por fim, no tocante à transparência da atuação dessas entidades, o edital prevê, para a Entidade Administradora da Conectividade de Escolas – EACE, que divulgue seu ato constitutivo, estatuto social e atas de reuniões com o grupo de acompanhamento em sua página na internet. A página não foi encontrada no curso do presente trabalho, tendo sido verificado que a Anatel divulga, em seu portal, painel com informações sobre a implementação dos projetos de conectividade das escolas.¹¹⁶

4.2.4.3 Desestatização da Eletrobras

A Lei 14.182, de 12 de julho de 2021, que dispõe sobre a desestatização da Eletrobras, autoriza novas outorgas de concessão de geração de energia elétrica, condicionando-as à realização de determinadas despesas. Essas despesas devem ser abatidas das bonificações de outorga decorrentes dos novos contratos de concessão, sendo relacionadas aos seguintes projetos: i) revitalização dos recursos hídricos das bacias do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba; ii) desenvolvimento de projetos na Amazônia Legal com vistas a reduzir estruturalmente os custos de geração de energia e para a navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins; e iii) projetos na área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas, cujos contratos de concessão sejam afetados por aquela lei.¹¹⁷

A lei determina que as despesas sejam realizadas diretamente pela Eletrobras ou por suas subsidiárias, por meio de aportes em conta específica em instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil.¹¹⁸

Dentre os referidos projetos, identifica-se de forma mais clara a pertinência temática com o setor elétrico dos programas de revitalização das bacias dos rios São Francisco e Parnaíba, de redução dos custos de geração de energia elétrica na Amazônia Legal e de desenvolvimento de projetos na área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas. De toda sorte, não há muita clareza sobre os benefícios desses programas para os usuários e consumidores de energia

¹¹⁶ Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/infraestrutura/conectividade-nas-escolas>. Acesso em 21 out. 2021.

¹¹⁷ Lei n° 14.182, de 2021, art. 4º, inciso II.

¹¹⁸ Lei n° 14.182, de 2021, arts. 6º, 7º e 8º.



elétrica, assim como também não são evidentes os benefícios para os consumidores e a pertinência temática com o setor elétrico do desenvolvimento da navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins. (BRASIL, 2022a)

A própria lei delimita e especifica a origem e a destinação das despesas a serem realizadas pela Eletrobras ao incluir as referidas despesas na modelagem econômico-financeira dos contratos de concessão. Os montantes, a forma em que os aportes devem ocorrer e as entidades incumbidas da gestão dos recursos estão detalhados em dispositivos específicos da lei.¹¹⁹

Processo de formulação e execução do mecanismo

A Lei nº 14.182, de 2021, resultou da conversão da MP nº 1.031, de 23 de fevereiro de 2021, assinada pelos representantes do órgão setorial – Ministério de Minas e Energia – e do Ministério da Economia.

Na exposição de motivos da referida medida provisória, a desestatização da Eletrobras foi justificada pela necessidade de montantes expressivos no setor elétrico, que a então situação econômico-financeira da empresa não permitia realizar.¹²⁰ A motivação do Poder Executivo realçava, ainda, que a proposta de desestatização refletia “o reconhecimento de que o Estado brasileiro deve priorizar gastos em áreas em que a sua atuação é essencial como educação, saúde e segurança pública.”

Quanto aos novos contratos de concessão de geração elétrica, o ato editado pelo Poder Executivo destinava metade da bonificação de outorga à Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, como medida para mitigar impacto tarifário. O restante seria destinado à União, na forma de bonificação de outorga, “reconhecendo que a União deve ter retorno financeiro com o novo Contrato de Concessão, observada a sustentabilidade econômico-financeira da Empresa”, conforme expresso na exposição de motivos da medida provisória.

A medida provisória previa que o cálculo da bonificação de outorga deveria considerar valores a serem aportados anualmente, durante dez anos, atualizados pelo IPCA, para despesas com programas de: revitalização dos recursos hídricos da bacia do Rio São Francisco, no montante de R\$ 350 milhões anuais; desenvolvimento de

¹¹⁹ Lei nº 182, de 2021, arts. 6º, 7º e 8º.

¹²⁰ Exposição de Motivos Interministerial – EMI nº 00003/2021 MME ME, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1031-21.pdf. Acesso em 24 out. 2022.



projetos de redução estrutural de custos de geração de energia na Amazônia Legal, no montante de R\$ 295 milhões anuais; e projetos de revitalização de recursos hídricos das bacias hidrográficas na área de influência dos reservatórios das usinas hidrelétricas de Furnas, no montante de R\$ 230 milhões anuais.¹²¹

Os valores seriam depositados em contas específicas de instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil. A forma de aplicação e os projetos que comporiam os projetos de cada programa seriam estabelecidos por comitês gestor instituídos em regulamentos do Poder Executivo Federal, consoante as diretrizes da medida provisória.

Não havia, na medida provisória, previsão de despesas para revitalização dos recursos hídricos da bacia do rio Parnaíba nem para projetos destinados à navegabilidade dos rios Madeira e Tocantins. Esses pontos foram adicionados a partir de emendas apresentadas durante a apreciação da medida provisória pelo Congresso Nacional.

No total, foram apresentadas 634 emendas sobre diversos pontos da medida provisória, que resultaram, entre muitas outras alterações no projeto de projeto de lei de conversão – PLV nº 7, de 2021, nas seguintes previsões:

- montantes a serem aplicados nas ações para garantir a navegabilidade dos dois rios: 20% dos recursos destinados ao programa de redução estrutural de custos de geração de energia na Amazônia Legal deveriam custear as ações referentes ao rio Madeira e 10%, ao rio Tocantins (art. 7º);
- destinação, a partir de 2033, quando cessarão os aportes da Eletrobras, de recursos do excedente econômico de Itaipu para custear as obrigações previstas nos arts. 6º, 7º e 8º da lei (Lei nº 14.182, de 2021, art. 22, inciso II, alínea “a”);
- indicação de unidades o Exército Brasileiro como responsáveis por desenvolver os projetos de revitalização das bacias dos rios São Francisco e Parnaíba, juntamente com a Eletrobras e suas subsidiárias (Lei nº 14.182, de 2021, art. 3º, inciso V, alínea “a”);

¹²¹ Medida Provisória nº 1.031, de 2021, arts. 6º, 7º, e 8º.



- indicação dos Ministros de Desenvolvimento Regional e de Minas e Energia como responsáveis por indicar os presidentes dos comitês gestores dos programas (Lei nº 14.182, de 2021, art. 6º, § 1º, art. 7º, § 1º; art. 8º, § 1º);
- determinação de que os comitês gestores enviem relatórios de prestações de contas semestrais ao TCU e à CGU (Lei nº 14.182, de 2021, art. 24).

Conforme o parecer do relator da comissão mista instaurada para apreciar a Medida Provisória nº 1.031, de 2021, os aprimoramentos na governança dos programas permitirão tirar maior proveito da sinergia existente entre os programas, além de controlar seus resultados e sua lisura.¹²²

O referido parecer opinou pela adequação orçamentária e financeira da medida, em linha com a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Igualmente, entendeu pela adequação das alterações introduzidas pelo PLV nº 7, de 2021, pois não promoviam aumento de despesas públicas nem previam renúncias de receitas.

Na análise da documentação da desestatização, a equipe do Tribunal de Contas da União analisou os investimentos cruzados tratados nesta seção à luz de regras orçamentárias e fiscais. Conforme consta do relatório que acompanha o Acórdão nº 296/2022-TCU-Plenário, a Secretaria do Tesouro Nacional foi instada a se manifestar sobre possível afronta aos princípios orçamentários da universalidade e da unidade, em razão de as operações não tramitarem pelo orçamento.

Sob o ponto de vista da despesa, a STN afirmou tratar-se de despesa com natureza privada, uma vez que a modelagem econômico-financeira dos contratos de concessão de geração de energia elétrica está totalmente consignada na Lei nº 14.182, de 2021. Pela lei, as despesas são imputadas a empresa privada, o que determinaria o caráter privado da despesa. Assim, não haveria infringência de nenhum princípio orçamentário. (BRASIL, 2022a)

Em síntese, a STN entendeu que, em razão de a própria lei prever a destinação da bonificação de outorga para as despesas e fixar a forma pela qual ela ocorreria, ou seja, sem trânsito pela conta única e por empresa privada, tanto a receita como a despesa teriam natureza privada. Por conseguinte, não haveria transgressão a norma ou princípio do direito financeiro. O entendimento manifestado pelo órgão

¹²² Parecer nº 136, de 2021 – PLEN. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8981490&ts=1644539213515&disposition=inline>. Acesso em 25 out. 2022.



central de administração financeira do governo federal, que foi endossado pelo MME, foi o de que é o arranjo institucional definido para determinada matéria que determina o seu tratamento orçamentário, e não o contrário. (BRASIL, 2022a)

A unidade técnica do TCU entendeu que a argumentação dos órgãos seria aceitável, na medida em que o arranjo institucional definido pela Lei nº 14.182, de 2021, de fato inviabiliza o trânsito dos recursos pela conta única. No entanto, chamou a atenção para a necessidade de que as instâncias de governança do processo de gestão dos recursos, assim como os processos de controle e prestação de contas, funcionem efetivamente. (BRASIL, 2022a)

O relatório da equipe de fiscalização também alerta para riscos potenciais da adoção reiterada de práticas legislativas para retirar da esfera orçamentária despesas que deveriam ser executadas pelo Estado e transferir a responsabilidade do aporte desses recursos para a esfera privada, por meio de depósitos em contas específicas, para serem geridos por prepostos indicados pelo próprio Poder Público. Consoante destacado pela área técnica do TCU, a proliferação de arranjos semelhantes, institucionalizados em leis, pode acarretar perda de informações gerenciais sistematizadas e de flexibilização dos controles para assegurar a boa e regular gestão dos recursos públicos. (BRASIL, 2022a)

No acórdão proferido pelo Plenário do TCU, a necessidade de se aprimorarem os mecanismos de governança dos comitês responsáveis pela definição e fiscalização dos investimentos ora analisados foi ratificada por meio da seguinte deliberação:

9.4. recomendar ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério de Desenvolvimento Regional e ao Comitê Interministerial de Governança que instituem instrumentos de governança para o funcionamento dos comitês gestores previstos nos arts. 6º, 7º e 8º da Lei 14.182/2021 a fim de assegurar, no mínimo, formas de acompanhamento de resultados, soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção de processo decisório fundamentado em evidências, nos termos do Decreto 9.203, de 22/11/2017.

4.2.4.4 Casos identificados sem processo formalizado no TCU

Durante a pesquisa, verificou-se que a Lei nº 14.011, de 2019, resultante da MP 915, de 2019, alterou a Lei nº 9.636, de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. A alteração prevê que a cessão de bens imóveis de interesse da União tenha como contrapartida obrigação de construir, reformar ou prestar serviços de engenharia em



imóveis da União ou em bens móveis de interesse da União, admitida a contrapartida em imóveis da União que não sejam objeto da cessão.

Contudo, não foi encontrado processo formalizado a respeito do tema no Tribunal de Contas da União nem informações sobre eventuais cessões que prevejam investimentos cruzados. Uma possível linha de pesquisa para trabalhos futuros seria identificar, junto a órgãos e entidades que sejam grandes detentores de bens imóveis, a exemplo de universidades, a aplicação da lei e os montantes de recursos envolvidos.

Do mesmo modo, apurou-se a tramitação do Projeto de Lei – PL nº 7.063, de 2017, ao qual foi apensado o PL nº 2.892, de 2011, com substitutivo visando à instituição de nova lei geral de concessões. No texto do substitutivo, há novos dispositivos prevendo investimentos cruzados.¹²³ Um deles, prevê que o pagamento pela outorga da concessão ser substituído por de obrigação, de pagar a terceiro, a execução, integral ou parcial, de obra pública, do depósito de recursos em conta vinculada para custeio de obra pública, ou da dação ou cessão de bens, ainda que a obra ou os bens não tenham relação com a prestação do serviço público.

Verifica-se, pois, uma perspectiva de ampliação no uso de concessões e privatizações para viabilizar investimentos em infraestrutura, executados pelo setor privado, fora do orçamento público.

4.3 Discussão dos achados

Ao se contextualizar os casos analisados na seção anterior ao longo da década de 2012 a 2021, nota-se que tanto o cenário fiscal como o arcabouço institucional orçamentário brasileiro, descritos na seção 4.1, incentivaram a adoção de mecanismos extraorçamentários para financiar políticas públicas, em linha com os incentivos institucionais e conjunturais apontados pela literatura (seção 2.2).

¹²³ Art. 66. O edital de licitação poderá prever ainda:

(...)

VI – que o pagamento pela outorga da concessão envolverá, ainda que sem relação com a prestação do serviço público, a obrigação, de pagar a terceiro, a execução, integral ou parcial, de obra pública, o depósito de recursos em conta vinculada para custeio de obra pública, ou a dação ou cessão de bens;

(...)

VIII - o pagamento, pela concessionária, diretamente ao Gestor do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias - FAEP para fins de estruturação de novos projetos de concessões à iniciativa privada.

(...)

IX – na hipótese de concessões em unidades de conservação ambiental, a destinação de parte do preço público ou qualquer outra contraprestação pecuniária cobrada dos usuários à manutenção e gestão de outras unidades de conservação ambiental.



As crises fiscal e econômica, a adoção de regras fiscais mais rígidas e os problemas no regramento fiscal e orçamentário vigente contribuíram para aumentar a percepção de escassez de recursos entre os atores que disputam fontes de financiamento para políticas públicas de seu interesse. Com isso, aumentou-se a tensão entre os atores do grupo dos “gastadores” e os do grupo dos “guardiões”, imbuídos da atribuição de resguardar os objetivos da política fiscal e econômica do governo.

Essa tensão resultou na destinação de recursos da ordem de R\$ 167,3 bilhões, em estimativas calculadas de forma bastante conservadora, por meio de instrumentos com características distintas antes e após a instituição do Novo Regime Fiscal, tomado como referência para a delimitação do período estudado.

De 2012 a 2016, ou seja, antes da vigência do NRF, o agravamento da crise fiscal e, conseqüentemente, do escasseamento de receitas públicas propiciou a adoção de práticas extraorçamentárias que permitiram ampliar tanto a receita quanto a despesa pública. Os recursos oriundos das emissões diretas de títulos públicos, da ordem de R\$ 135,1 bilhões no período, foram destinados ao financiamento de despesas em setores estratégicos para a política econômica do então governo (investimentos em infraestrutura e incentivo ao consumo de material de construção e bens móveis).

A partir de 2017, com a instituição do Novo Regime Fiscal, as restrições ao crescimento do gasto público ficaram mais rígidas. Independentemente do volume de receitas, o NRF travou a despesa primária da União sob um teto inflexível, exceto para casos expressamente autorizados. Assim, mesmo despesas com fontes de financiamento vinculadas – fundos e receitas próprias, por exemplo –, só podem ser ampliadas se houver espaço no Teto de Gastos, ainda que haja aumento na arrecadação nas respectivas fontes. Consoante tratado nas seções 4.1.1 e 4.1.2, o quadro afetou sobretudo as despesas discricionárias, comprimidas frente ao crescimento irrefreável das despesas obrigatórias.

Aumentaram-se, pois, os incentivos para a adoção de medidas que permitissem redirecionar receitas públicas, que ordinariamente seriam recolhidas à conta única, para investimentos e outras despesas discricionárias. As ocorrências examinadas têm ordem de grandeza estimada em, pelo menos, R\$ 32,2 bilhões.

Do lado da receita, os casos analisados mostram uma tendência a se utilizar



de receitas com maior volubilidade de arrecadação, com destaque para receitas extraordinárias, especialmente receitas de outorgas, e multas administrativas. Quanto às receitas de outorgas, a preferência pode estar relacionada à maior complexidade no cálculo das estimativas, bem como à menor precisão dos parâmetros adotados. Desse modo, abre-se espaço para a escolha de variáveis, interpretações e metodologias criativas, que favoreçam a redução das receitas que seriam devidas pelo concessionário à União.

Do lado da despesa, a prática passou a ser utilizada especialmente no setor de infraestrutura, no esteio da priorização dada pelo governo, a partir de 2017 e mais fortemente a partir de 2019, à pauta de desestatizações e às parcerias com o setor privado para alavancar investimentos e reduzir a atuação do Estado nos mais diversos setores.

Ao longo do período, é possível que o protagonismo crescente dos “controladores externos” como mediadores das disputas, especialmente do Tribunal de Contas da União, também tenha afetado o comportamento dos atores envolvidos no jogo orçamentário.

Na década de 2010, o Tribunal de Contas da União se consolida como ator preponderante nesse papel, na esteira dos desdobramentos do parecer pela rejeição das contas presidenciais de 2014 e 2015, utilizado como fundamento para o pedido de *impeachment* da então Presidente da República. Com a expectativa de uma atuação mais rigorosa do controle externo, “guardiões”, “gastadores” e “definidores de prioridades”, passam a atuar de forma mais criteriosa para garantir o cumprimento formal estrito do arcabouço normativo em vigor.

Nesse contexto, observa-se uma tendência a institucionalizar e, assim, regularizar mecanismos extraorçamentários para viabilizar a implementação de agendas setoriais ou mesmo as agendas prioritárias do governo. Por meio de atos legislativos ou da expressa concordância do TCU ou do Judiciário, práticas que eventualmente poderiam ser questionadas pelos “controladores externos” adquirem presunção de legalidade e constitucionalidade. Desse modo, os atores envolvidos na sua formulação e execução são resguardados de eventual responsabilização por infrações ao arcabouço normativo fiscal.

Quase todos os instrumentos examinados – onze em treze – foram instituídos por meio de medida provisória. Ou seja, as propostas para vincular receitas públicas



a despesas públicas fora da arena orçamentária foram, em grande medida, implementadas pelo próprio Poder Executivo, no exercício de atribuição normativa que a Constituição lhe confere em situações excepcionais e vedada para dispor sobre matéria orçamentária.¹²⁴

Ao examinar as matérias, o Poder Legislativo entendeu que os pressupostos para edição das medidas provisórias, relevância e urgência, estavam presentes. No entanto, as exposições de motivos que acompanharam as medidas provisórias em geral expunham problemas e diagnósticos há muito conhecidos e enfrentados por todo o setor público, destacadamente a escassez de recursos.

Ademais, os pareceres que analisaram as medidas provisórias foram unânimes quanto à adequação orçamentária e financeira das medidas. Contudo, os documentos não abordaram os impactos orçamentários e financeiros decorrentes de reduções de receitas que ordinariamente seriam arrecadadas por meio da conta única e comporiam o conjunto de receitas orçamentárias. Tampouco expuseram eventual inadequação em face do arcabouço normativo que rege o orçamento público, ainda que algumas emendas apresentadas durante a apreciação das medidas tenham levantado a questão.

As medidas provisórias foram objeto de grande número de emendas (1.179 somadas as onze medidas provisórias¹²⁵), sendo poucas (32) as que apontaram eventuais infrações a norma constitucional de direito financeiro ou que apresentaram sugestões de melhorias na transparência e mecanismos de governança dos mecanismos extraorçamentários.

De outra banda, uma quantidade considerável de emendas visava ampliar os tipos e/ou montantes das despesas financiadas fora do orçamento, o que revela o comportamento típico de atores do grupo dos “gastadores”. Sobre esse ponto, chama atenção a MP nº 633, de 2013, uma das medidas provisórias que resultaram em autorizações legais para a emissão de títulos públicos. A inserção de previsão que autorizou emissão direta de títulos públicos foi realizada pelo próprio Legislativo, por meio de artifício processual nebuloso, conforme descrito na seção 4.2.1.

Com a conversão das medidas provisórias em lei, as alocações de recursos

¹²⁴ Constituição Federal de 1988, art. 62, caput e § 1º, inciso I, alínea “d”.

¹²⁵ Desse total, 588 foram apresentadas à MP nº 1.031, de 2021, que tratou da desestatização da Eletrobras, assunto bastante controverso; e 94 à MP nº 900, de 2019, que perdeu a validade sem ser convertida em lei.



feitas ao seu abrigo adquirem presunção de legalidade, ainda que eivadas de vício de constitucionalidade, por fugirem do rito diferenciado imposto para o processo alocativo. Essa presunção se impõe, inclusive, perante órgãos de controle, cuja atuação é guiada por critérios legalmente estabelecidos, como restou evidenciado nas análises empreendidas pelo TCU a respeito dos investimentos cruzados relacionados às prorrogações antecipadas de concessões ferroviárias e à privatização da Eletrobras.

Nos casos em que a participação do Legislativo não ocorreu por meio de processo legislativo, ela se deu junto aos órgãos que asseguraram a regularidade das práticas. Na licitação do 5G, a participação do Legislativo ocorreu na esfera administrativa, por intermédio de grupo restrito de parlamentares que solicitou a inclusão de um dos investimentos cruzados – conectividade das escolas públicas de educação básica. A partir de manifestação formal da Frente Parlamentar de Educação, por meio da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, o TCU recomendou a inclusão dos investimentos. A Anatel implementou a recomendação e adicionou o compromisso ao edital, juntamente com os outros investimentos cruzados oriundos de diretrizes do Ministério das Comunicações.

Em relação ao acordo firmado pela Petrobras com a Justiça norte-americana, após a anulação do acordo que criava uma fundação privada para gerir os recursos, os valores foram incorporados ao orçamento fiscal e da seguridade social. No entanto, a sua destinação foi definida na esfera judiciária, em acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 568/PR. Na elaboração desse último acordo, a participação do Legislativo deu-se por meio de informações prestadas pela Presidência da Câmara dos Deputados e pela Presidência do Senado Federal, entre outros órgãos, e não por meio do devido processo legislativo orçamentário.

Outro destaque sobre o processo de formulação dos mecanismos é que, em quase todos os casos analisados, a validade e a legitimidade das medidas foram reforçadas com a participação dos órgãos centrais de planejamento e orçamento e de administração financeira – integrantes do grupo dos “guardiões”. Das onze medidas provisórias editadas, dez contaram com a aquiescência de um ou mais representantes do grupo dos “guardiões” – Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento ou Ministério da Economia –, que assinaram as medidas juntamente com o representante da pasta setorial.



Nas emissões diretas de títulos públicos, o Ministério da Fazenda teve papel central no desenho e na implementação do mecanismo, para garantir que as exigências de política fiscal fossem moldadas às prioridades de política econômica. Diferentemente, a partir de 2017 a participação dos “guardiões” passa a ocorrer preponderantemente na fase de formulação, endossando os atos instituidores.

Passando à execução dos mecanismos, no caso das emissões diretas, como responsável pela emissão dos títulos públicos, o Ministério da Fazenda (“guardião”) detinha o controle centralizado das operações realizadas e dos valores a receber das instituições financeiras. A centralização da execução das emissões diretas no “guardião” assegurava a sistematização de informações e dados necessários ao acompanhamento do impacto fiscal das operações.

Contudo, a transparência sobre as operações era diminuta. Uma vez emitidos os títulos, eles se somavam a todos os demais valores mobiliários da União em posse de terceiros. Somente após determinação do TCU¹²⁶, foi dada ampla transparência aos custos associados às transações, tanto sobre a dívida público quanto em relação aos subsídios creditícios a elas associados.

De modo distinto das emissões diretas, as práticas da segunda metade do período analisado passam a ser totalmente operacionalizados pelos órgãos setoriais (“gastadores”). O recolhimento das receitas ocorre em contas bancárias específicas, cuja administração cabe a preposto indicado pelo ministério setorial – em geral, de natureza privada. A aplicação dos recursos é definida pelos ministérios setoriais ou por instância decisória (comitês) com representantes indicados pelos referidos ministérios.

Por conseguinte, os impactos decorrentes da redução de receitas que seriam arrecadadas pela conta única e da realização despesas de natureza essencialmente pública são omitidos de demonstrativos e estatísticas fiscais. Prejudica-se, portanto, o controle e a evidenciação do real esforço fiscal do governo, comprometendo a credibilidade e a própria efetividade dos objetivos de política fiscal.

Ademais, a execução dos mecanismos extraorçamentários conta com instrumentos rudimentares de controle, abrindo margem para desperdícios, desvios de recursos públicos e corrupção. Mesmo nos casos em que é prevista a criação de comitês de governança, incumbidos de função fiscalizatória, o pleno exercício dessa

¹²⁶ Acórdão nº 3.071/2020-TCU-Plenário.



competência encontra barreiras em problemas como: pulverização de instâncias decisórias; atribuição da gestão de recursos públicos a agentes privados, que não se sujeitam aos regramentos de licitação e contratação do setor público; capacidade de fiscalização deficiente, em termos de competência técnica e de disponibilidade de recursos humanos, entre outros.

5 CONCLUSÃO

Os achados evidenciam que houve a proliferação de mecanismos de mecanismos extraorçamentários, no período de 2012 a 2021. As estimativas, realizadas em bases conservadoras, apontam para pelo menos R\$ 167,3 bilhões executados à margem do orçamento fiscal e da seguridade social.

O entendimento do fenômeno passa pela compreensão da dinâmica do contexto conjuntural e institucional do período. A percepção de escassez de recursos foi acentuada pela deterioração do cenário fiscal, por mudanças institucionais que impuseram limites mais rígidos ao crescimento da despesa pública, especialmente a instituição do Novo Regime Fiscal, e por problemas estruturais do arcabouço orçamentário brasileiro, a exemplo da elevada rigidez orçamentária e da instabilidade, da complexidade e da incoerência de regras fiscais e orçamentárias.

Nesse contexto, as disputas entre os atores que participam do processo alocativo se intensificaram, gerando incentivos à busca por alternativas alheias ao orçamento para contornar os conflitos e, assim, assegurar recursos para implementar suas pautas e interesses.

Além de viabilizar o financiamento de despesas em contexto fiscal adverso, os mecanismos extraorçamentários passaram a ser percebidos como alternativas para aumentar a flexibilidade e a agilidade na gestão pública, inclusive pelos responsáveis pelo controle externo. Assim, contaram com o respaldo do Poder Legislativo, dos órgãos responsáveis por resguardar os objetivos de política fiscal e até mesmo do Tribunal de Contas da União.

A participação do Poder Legislativo na institucionalização dos mecanismos extraorçamentários ganha relevância na medida em que valida e legitima os instrumentos. Ao mesmo tempo, chancela a exclusão, do devido processo legislativo orçamentário, da priorização de gastos em setores específicos em relação a outras despesas públicas. Na prática, o Poder Legislativo renuncia a parcela de



prerrogativa essencial no sistema de freios e contrapesos republicano, qual seja, a de dispor sobre planos e orçamentos.

Ademais, a ampla aprovação dos mecanismos não afasta os problemas potenciais que a disseminação dessas práticas pode gerar para a funcionalidade do orçamento público em todas as suas dimensões. A proliferação de mecanismos extraorçamentários pode comprometer o papel do orçamento enquanto instrumento de controle da alocação e da execução de recursos, e como meio para a promoção da disciplina fiscal, da qualidade do gasto público e das dimensões mais amplas da governança pública, como planejamento, *accountability*, gestão de riscos e participação social.

As práticas extraorçamentárias tendem a aprofundar distorções que marcam o sistema orçamentário brasileiro, em especial: excesso de rigidez orçamentária, decorrente do elevado nível de despesas obrigatórias e de vinculações de receitas; lógica de planejamento de curto prazo, com baixa integração entre planos e orçamento no curto, médio e longo prazos; e grande quantidade e instabilidade das normas que regulam o orçamento (COURI; BIJOS, 2022). Esses problemas dificultam a estruturação e a continuidade de políticas públicas e projetos que demandem mais de um exercício financeiro para amadurecimento e geração de resultados.

No limite, a proliferação de mecanismos extraorçamentários pode ensejar o restabelecimento da conjuntura fiscal e orçamentária caótica que prevaleceu até 1985. As práticas implicam retrocessos significativos às reformas institucionais implementadas a partir daquele ano para aperfeiçoar a gestão, a transparência e o controle das contas públicas, particularmente: a criação da conta única; a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi; e a exigência de que, a partir de 1988, todas as despesas públicas federais contassem com prévia autorização legislativa (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

A dissolução dos incentivos à adoção de mecanismos extraorçamentários passa por reformas estruturais no arcabouço institucional orçamentário brasileiro, que contemplem tanto a modernização do sistema de regras fiscais como a reformulação do sistema normativo que orienta a elaboração, a aprovação e a execução do



orçamento público.¹²⁷

Na reformulação do sistema normativo, é crucial que os conceitos de receita e despesa orçamentária sejam definidos, para que não restem dúvidas na identificação do que deve ou não constar do orçamento¹²⁸. O sentido da universalidade orçamentária passa, necessariamente, por essa definição.

Sabe-se, contudo, que reformas dessa natureza não são simples nem rápidas. Enquanto elas não ocorrerem, a mitigação dos riscos associados à proliferação de práticas extraorçamentárias pode ocorrer por meio do aprimoramento dos mecanismos de evidenciação, controle, monitoramento e avaliação, tanto no processo de aprovação quanto na execução das despesas viabilizadas pelas práticas.

Uma possível alternativa para aumentar a transparência dos recursos alocados e aplicados fora do processo orçamentário consiste na sistematização e publicização das informações a eles relacionadas em demonstrativo próprio. O demonstrativo pode ser encaminhado juntamente com as informações complementares ao projeto de lei orçamentária anual, à semelhança do demonstrativo referente aos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.¹²⁹

Esse demonstrativo deve conter, no mínimo, informações sobre: origem dos recursos (atos autorizativos, a exemplo de leis, e instituidores, a exemplo de contratos); destinação (investimentos, empreendimentos, programas e políticas públicas nos quais os recursos são aplicados); instituição (pública ou privada) responsável pelo recolhimento e pela administração dos recursos; órgão(s) e/ou entidade(s) responsável por especificar a destinação dos recursos e dela prestar contas; valor total autorizado e valores aplicados a cada exercício.

O documento pode apresentar também uma classificação dos mecanismos extraorçamentários por função de governo. Com isso, as informações acerca do

¹²⁷ Um bom referencial de caminho a seguir nesse sentido é apontado por Couri e Bijos (2022). De acordo com os autores, essas reformas devem contemplar três elementos fundamentais: uma nova regra fiscal de despesas, coerente com uma regra intermediária de resultado orçamentário e com uma regra para dívida pública; um arcabouço fiscal de médio prazo (*Medium Term Expenditure Framework – MTEF*), que induza uma visão mais estratégica e intertemporal ao processo alocativo, promovendo o alinhamento entre o orçamento e o planejamento estratégico; e revisões periódicas de gastos (*Spending Reviews*), por meio das quais os resultados de avaliações de políticas públicas sejam efetivamente considerados no processo alocativo, podendo levar a reduções ou mesmo exclusões de despesas comprovadamente ineficientes, ineficazes ou inefetivas.

¹²⁸ A definição pode ser contemplada na lei complementar prevista pela Constituição Federal desde 1988 (art. 165, § 9º), mas ainda não aprovada. Atualmente, o principal projeto que busca preencher a lacuna legislativa é o PLP nº 295, de 2016.

¹²⁹ Constituição Federal, art. 165, § 6º.



volume de recursos destinados a cada área de atuação governamental tornam-se mais completas, o que qualifica o processo decisório sobre a alocação dos recursos orçamentários. No atual contexto de rediscussão das prioridades a serem financiadas com os escassos recursos públicos disponíveis, é absolutamente necessário que as informações sobre todas as fontes de recursos e todos os gastos estejam sistematizadas e sejam disponibilizadas ao Legislativo, aos órgãos de controle e à sociedade como um todo.

Por fim, espera-se que as conclusões advindas da pesquisa possam subsidiar o processo decisório a respeito de novos normativos que autorizem a vinculação de receitas públicas a despesas públicas realizadas fora do orçamento. Nesse processo, o foco em questões e necessidades específicas, por razões políticas ou técnicas (restritas ao setor priorizado), pode ofuscar a necessidade de avaliação e ponderação de riscos sistêmicos. A clareza sobre o problema tem o potencial de auxiliar na devida avaliação, pelo Executivo, pelo Legislativo e pelos órgãos de controle, das possíveis consequências de decisões que coloquem em risco os múltiplos papéis que o orçamento público deve assumir, segundo princípios e boas práticas internacionalmente reconhecidas.



REFERÊNCIAS

- ALESINA, Alberto F.; PEROTTI, Roberto. **Budget Deficits and Budget Institutions**. Working Paper No. w5556. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3305>. Acesso em 2 mai. 2022.
- ALLEN, Richard; RADEV, Dimitar. *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*. **OEDC Journal on Budgeting**, volume 6, n. 4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2006.
- BIJOS, P. R. S. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2014. (Orçamento em Discussão, n. 12).
- BORGES, Ana Cláudia Castro Silva. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**. Orientador: João Mendes da Rocha Neto. 2015. Dissertação (Mestrado). Administração: Administração Pública e Políticas Públicas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília. Brasília: Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19835/1/2015_AnaCl%C3%A1udiaCastroSilvaBorges.pdf. Acesso em 8 ago. 2022.
- BRASIL. **Acórdão nº 1.004/2016-TCU-Plenário**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016.
- _____. **Acórdão nº 1.839/2019-TCU-Plenário**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019a.
- _____. **Acórdão nº 1.042/2020-TCU-Plenário**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020a.
- _____. **Acórdão nº 56/2021-TCU-Plenário**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021a.
- _____. **Acórdão nº 2.032/2021-TCU-Plenário**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021b.
- _____. **Acórdão nº 296/2022-TCU-Plenário**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2022a.
- _____. **Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e dos empréstimos ao BNDES**. 6º bimestre. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021c.
- _____. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021d.
- _____. **Manual técnico de orçamento**, MTO 2021. Brasília: Ministério da Economia, 2021e.
- _____. **Orçamento de Subsídios da União**. 6 ed. set. 2022. Brasília: Ministério da Economia, 2022b.
- _____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República:**



exercício de 2012. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República:** exercício de 2013. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República:** exercício de 2014. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República:** exercício de 2017. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República:** exercício de 2018. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019b.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República:** exercício de 2019. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020b.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República:** exercício de 2020. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021f.

_____. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República:** exercício de 2021. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2022c.

_____. **Relatório Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país.** Brasília: Ministério da Fazenda, 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf/>. Acesso em 10 mai. 2022d.

CARVALHO, André Castro. **Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações.** Orientador: José Maurício Conti. 2010. Dissertação (Mestrado) - Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-24022011-091027/publico/Carvalho_Andre_Castro_dissertacao_completa.pdf. Acesso em 1º out. 2022.

CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa d'Avila; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo resultados fiscais.** Brasília: Gestão Pública, 2015.

CASELLI, Francesca; REYNAUD, Julien. *Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy.* **IMF Working Paper**, WP/19/49. International Monetary Fund, 2019.

CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Rafael Silveira. *Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina.* **Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília, n. 38, p. 37-67, 2017.

CAVALCANTE, Pedro. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM.* **Texto para discussão**, nº 2319. Brasília: Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017.

COURI, Daniel e BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil. In: SALTO, Felipe; VILLAVÉRDE, João; KARPUSKA, Laura (orgs.). **Reconstrução: o Brasil dos anos 20.** São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 408-432.

DAVOODI, Hamid; ELGER, Paul; FOTIOU, Alexandra; GARCIA-MACIA, Daniel;



Lagerborg, Andresa; LAM, Raphael; PILLAI, Sharanya. **Fiscal rules dataset: 1985-2021**. International Monetary Fund, 2022.

DE HAAN, Jakob; JONG-A-PIN, Richard; MIERAU, Jochen O. *Do budgetary institutions mitigate the common pool problem? New empirical evidence for the EU*. **KOF Working Papers**, n. 303, mai. 2012. Zurique: KOF Swiss Economic Institute, 2012. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/80820>. Acesso em

DERZI, Misabel Abreu Machado. *O princípio da não afetação da receita de impostos e a justiça distributiva*. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Direito financeiro, econômico e tributário: estudos em homenagem a Regis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 637-660.

EYRAUD, Luc; DEBRUN, Xavier; HODGE, Andrew; LLEDÓ, Victor; PATTILLO, Catherine. **Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability**. International Monetary Fund, 2018.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Manual on fiscal transparency**. International Monetary Fund, 2007.

_____. **Fiscal rules: anchoring expectations for sustainable public finances**. International Monetary Fund, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2021.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. *O teto do gasto público: mudar para preservar. Textos para discussão*. Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, 2019.

GOOD, D. **The Politics of Public Money**. 2. ed. Canada, Institute of Public Administration of Canada, University of Toronto Press, 2014.

HALLERBERG, Mark; STEIN, Ernesto. *A new framework*. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto (orgs.). **Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America**. Harvard University Press, 2009. p. 1-17.

_____; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto. *The budget process as a political arena*. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto (orgs.). **Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America**. Harvard University Press, 2009. p. 295-318.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). *Regra de Ouro no Brasil: Balanço e Desafios*. **Estudo Especial** n. 5, abr, 2018.

_____. **Relatório de acompanhamento fiscal**, n. 60, jan. 2022.

MEDEIROS; Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. *Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e*



ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, maio/jun. 2013.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade aplicada ao setor público**. 1ª ed. Brasília, 2009.

NORRIS, Era Dabla; ALEEN, Richard; ZANNA, Luis Felipe; PRAKASH, Tej; KVINTRADZE, Eteri; LLEDO, Victor; YACKOVLEV, Irene; GOLLWITZER, Sophia. *Budget institutions and fiscal performance in low-income countries*. **IMF Working Paper**, WP10/80. International Monetary Fund, 2010.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Recommendation of the Council on Good Budgetary Governance*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/principles-budgetary-governance-publicconsultation.htm>. Acesso em 14 fev. 2021.

ORAIR, Rodrigo Octávio. *Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal*. **Texto para discussão** nº 2215. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.

POTTER, Barry H.; DIAMOND, Jack. **Guidelines for Public Expenditure Management**. International Monetary Fund, 1999.

SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto. *A New Framework*. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto (orgs.). **Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America**. Harvard University Press, 2009. p. 1-21.

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. *The budget and its coverage*. In: SHAH, Anwar (ed.). **Budgeting and budgetary institutions**. Washington: World Bank, 2007. p. 53-86.

SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-366, abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 26 ago. 2022.

SCHICK, A. **A contemporary approach to public expenditure management**. World Bank Institute, 1998.

SCHICK, Allen. *The role of fiscal rules in budgeting*. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 3. OECD: 2003.

TINOCO, Guilherme. *As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas*. In: SALTO, F. & PELLEGRINI, J.A. (orgs.). **Contas Públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 313-337.

VON HAGEN, Jürgen. *Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance*. **The Economic and Social Review**, v. 33, n. 3, winter, 2002. p. 263-284.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. 4 ed. Boston, Little Brown & Co., 1984.

_____; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. New York, Pearson/Longman, 2004.



WORLD BANK. **Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks**. Washington: The World Bank, 2013.

