



Ensaio sobre ORÇAMENTO PÚBLICO

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



Ensaaios sobre orçamento público

Consultoria de orçamentos, fiscalização e controle - Conorf

Ensaaios sobre orçamento público

Brasília, 2024

SENADO FEDERAL



Organização: Ana Claudia C.S. Borges e Flávio Diogo Luz
Revisão: Aritan Borges A. Maia e Marcel Pereira
Capa: Priscilla Paz sobre imagens de Freepik
Projeto gráfico: Bruna Chaibe e Eduardo Franco
Diagramação: Bruna Chaibe

© Senado Federal, 2024
Congresso Nacional
Praça dos Três Poderes s/nº
CEP 70165-900 – DF

Ensaio sobre orçamento público. — Brasília : Senado Federal,
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle — Conorf, 2024.
356 p. : il.

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-65-5676-537-2

1. Orçamento Público, Brasil. 2. Execução orçamentária, Brasil. 3.
Programação orçamentária, Brasil. 4. Finanças públicas, Brasil. I. Bra-
sil. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle.

CDD 352.48

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
PREFÁCIO	13
ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DA CONORF	25
I CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE: DESENHO INSTITUCIONAL E INDIVIDUALIDADE HISTÓRICA	27
<i>Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt</i>	
II O PAPEL DA CONORF NA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E NO APRIMORAMENTO DA DEMOCRACIA ORÇAMENTÁRIA E DA GOVERNANÇA PÚBLICA: SIGA BRASIL, ORÇAMENTOS TEMÁTICOS, EDUCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	57
<i>Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos</i>	
III INOVAÇÃO E CIÊNCIA DE DADOS NA CONORF: HABILIDADES E REFLEXÕES SOBRE O MODELO CONCEITUAL E SUAS APLICAÇÕES AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	83
<i>Orlando de Sá Cavalcante Neto</i>	
<i>Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos</i>	
PLANOS	99
I PROCESSO DECISÓRIO ORÇAMENTÁRIO E PLANEJAMENTO DE PRIORIDADES	101
<i>Ana Claudia C. S. Borges</i>	

II ALÉM DO IMEDIATISMO: INSTRUMENTOS PARA ROMPER A MIOPIA FISCAL NO BRASIL	133
<i>Daniel Veloso Couri</i>	
III A EXECUÇÃO DOS INVESTIMENTOS DISCRICIONÁRIOS MAIS RELEVANTES DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2017 A 2023 CORRESPONDE AO QUE FOI PLANEJADO?	163
<i>Carlos Murilo Espínola P. de Carvalho</i>	
ORÇAMENTOS PÚBLICOS	197
I METAS E TETOS DE GASTOS: O QUE APRENDEMOS?	199
<i>Flávio Diogo Luz</i>	
II AUMENTO DAS DESPESAS COM PRECATÓRIOS DA UNIÃO	229
<i>Augusto Bello de Souza Neto</i>	
III RENDA E RIQUEZA: PANORAMA DA DESIGUALDADE E DA TRIBUTAÇÃO REGRESSIVA NO BRASIL	245
<i>Fernando Veiga Barros e Silva</i>	
IV CONTRIBUIÇÕES A ORGANISMOS INTERNACIONAIS: QUESTÕES SOBRE O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DAS DESPESAS DE CONTRIBUIÇÕES INTERNACIONAIS	263
<i>Fernanda Tercetti Nunes Pereira</i>	
V PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO PÚBLICO E SETOR PRIVADO	279
<i>Antônio Helder Medeiros Rebouças</i>	

FISCALIZAÇÃO	305
---------------------	-----

I OS QUATRO PILARES FUNDAMENTAIS DA LRF	307
--	-----

Marcel Guimarães

II CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS POR DECRETO DO PODER EXECUTIVO E O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF	331
---	-----

Diogo Antunes de Siqueira Costa

No ano de 2024, a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal – Conorf completa 30 anos de sua criação e funcionamento. A Conorf é o órgão de assessoramento superior do Senado Federal na área de direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle. Tem por função institucional apoiar o processo legislativo de matérias orçamentárias e financeiras submetidas ao Congresso Nacional, bem como auxiliar os parlamentares no exercício da competência constitucional da fiscalização da execução orçamentária e financeira.

Nas proposições legislativas que ensejaram a criação da Conorf em 1994 (ainda sob o nome de Consultoria de Orçamentos) e sua reorganização em 1998 (quando recebeu a denominação atual), a Comissão Diretora do Senado Federal já destacava a necessidade de um mecanismo de consultoria e assessoramento para apoiar os Senadores, com um quadro permanente de consultores especializados, sem o que se viam prejudicados o exame das leis sobre planos e orçamentos públicos e o exercício das missões de controle e fiscalização – a ponto de achar-se então o Senado “praticamente afastado do processo orçamentário” do ponto de vista da sua instrumentalização, a qual ficava inteiramente a cargo da Câmara dos Deputados.

Instalada a partir de 1995, essa unidade desde os seus primórdios ofereceu vigoroso esforço de desenvolvimento de produtos legislativos e apoio direto às deliberações orçamentárias, sendo posteriormente reconhecida a necessidade de ampliação de seus quadros em função do amplo crescimento da demanda por sua atividade por parte dos Senadores e comissões do Parlamento. Ao longo desse percurso, foram definitivamente incorporadas ao seu leque de serviços outras muitas entregas além da redação de minutas legislativas e da implementação das decisões orçamentárias: ganharam destaque os estudos analíticos, as estimativas de custos e impactos e as avaliações relativas à fiscalização e controle parlamentar sobre os aspectos

orçamentários, fiscais e administrativos da atuação governamental. A partir da primeira década do século, a Conorf estendeu sua atuação à formulação e ao desenvolvimento, em parceria com o órgão de tecnologia da informação do Senado Federal, de sistemas tecnológicos como o SIGA Brasil, que expandem a capacidade de tratamento da informação orçamentária por parte do Senado Federal e, sobretudo, oferecem valioso recurso de disseminação pública da informação sobre os recursos públicos, reconhecido nacional e internacionalmente como ferramenta de ponta no controle social e na promoção da transparência democrática.

Uma vez que um dos papéis esperados para a presença de uma Consultoria permanente no âmbito do Poder Legislativo é ser depositária da “Memória do Parlamento”, apresentamos como uma das iniciativas em comemoração a essa data a elaboração deste livro. São 13 ensaios de autoria de consultores que fizeram parte dessa trajetória. Os autores tiveram liberdade para selecionar temas e perspectivas segundo suas experiências e especialização, o que gerou uma coletânea de amplo espectro temático envolvendo as áreas de atuação institucional da Consultoria.

Uma característica de maior relevância na presente obra é a forma ensaística permitida aos capítulos. Como prática permanente, o trabalho técnico dos integrantes da Consultoria tem formatos e padrões metodológicos extremamente rigorosos, que são indispensáveis, mas fixam limites estreitos ao conteúdo que nele se pode transmitir. Sendo o ensaio um gênero discursivo argumentativo e expositivo que apresenta reflexão crítica e subjetiva em um fluxo natural de ideias, permite que se acrescente à vasta bibliografia técnica publicada sob os auspícios da Conorf esta coleção com a exposição de ideias, críticas, reflexões e impressões pessoais, realizando uma avaliação sobre os temas selecionados. Dessa forma, os pontos de vista pessoais e testemunhais que aqui são acrescentados ao conteúdo técnico contribuem com informações até então pouco divulgadas, avançam no registro empírico de aspectos pouco conhecidos da realidade do Parlamento e sugerem novas conclusões e desdobramentos originais do conhecimento existente sobre o conjunto da atuação técnica orçamentária no âmbito do Legislativo.

Nossa expectativa assim é de que a experiência particular desses espectadores privilegiados que trabalham bem próximo ao processo decisório político envolvido na apreciação dessas matérias, podendo assim analisá-lo a partir de diferentes matizes, possa vir à tona e fomentar discussão e debate amplos sobre temas relevantes na área de finanças públicas e sobre o papel do Legislativo na apreciação de matérias orçamentárias.

Flávio Diogo Luz
Consultor-Geral de Orçamentos

Em 1994, ano de criação da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) do Senado Federal, o Congresso Nacional concluiu os trabalhos de uma das comissões de inquérito mais importantes de sua história. As investigações da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Orçamento proporcionaram resultados importantes em vários sentidos. Afora as punições aplicadas pelos malfeitos e irregularidades praticados, a Comissão produziu preciso diagnóstico sobre as deficiências do processo legislativo do orçamento na Comissão Mista de Orçamento (CMO), o que permitiu estabelecer as bases institucionais do novo sistema de apreciação dos projetos de leis orçamentárias, bem como, de leis de diretrizes e do plano plurianual.

Entre as principais razões que favoreceram o esquema de ilegalidades e corrupção investigado pela CPMI estava a ausência de regras adequadas no âmbito do Congresso Nacional e da CMO, em especial, de normas voltadas à apresentação e aprovação de emendas, prerrogativa devolvida aos parlamentares pela Constituição de 1988 e proibida no regime constitucional anterior.

O direito orçamentário brasileiro desde a Constituição Imperial (1824) dispõe sobre a elaboração e a aprovação do orçamento respeitando o padrão: o Executivo elabora e o Legislativo vota o projeto de lei. A primeira Constituição Republicana (1891) tentou inovar ao estabelecer que a elaboração do orçamento caberia ao Congresso Nacional ficando a iniciativa do projeto de lei à cargo da Câmara dos Deputados (CD). O constituinte claramente buscou inspiração no modelo do orçamento federal norte-americano em que as comissões de orçamento das duas casas mantinham total controle sobre a elaboração orçamentária. O mesmo controle não se reproduzia no Brasil e a CD ficava na dependência de entendimentos extraoficiais com o Ministério da Fazenda para a obtenção das informações necessárias à elaboração do projeto de lei.

O Código de Contabilidade da União aprovado em 1922 acabou por formalizar a informalidade ao estabelecer que “o governo enviará à Câmara dos

Deputados, até 31 de maio de cada anno [sic], a proposta de fixação da despesa, com o cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da lei de orçamento” (Brasil, [20--?a], cap. II, art. 13). O art. 15 trouxe nova curiosidade ao deixar claro que a proposta encaminhada pelo governo deveria ter a forma de um projeto de lei acabado.

A Constituição de 1946 reestabeleceu o princípio do orçamento como lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, deixando, entretanto, de tratar sobre alterações no projeto de lei orçamentária, em particular, sobre as emendas. A doutrina, ao contrário, interessava-se pelo tema. Em estudo sobre a Constituição de 1946, José Afonso da Silva (1973, p. 280) argumentava que em leis de iniciativa reservada não caberiam emendas substanciais, ou seja, as “[...] que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei” ou que alterem “[...] os limites dos interesses que o titular do poder de iniciativa propõe proteger com a apresentação do projeto”.

Acompanhando a doutrina, a primeira norma a disciplinar as emendas parlamentares aplicada a todos os entes federativos foi a Lei nº 4.320, de 1964. Emendas ao projeto de lei orçamentária não poderiam:

- (a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta; (b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes; (c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado; (d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções (Brasil, [20--?c], tit. III, art. 33).

Apesar das proibições, muitas emendas eram propostas todos os anos. Conforme aponta Oswaldo Trigueiro (1959 *apud* Abranches; Soares, 1973, p. 90), apenas na Câmara dos Deputados, foram apresentadas 8.572 emendas ao projeto de lei orçamentária de 1959.

O instituto da emenda ao orçamento sofreu um duro golpe com o disposto na Constituição de 1967, confirmado na Emenda Constitucional nº1, de 1969: “Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de

despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo” (Brasil, [20--?b], art. 65, § 1º). As emendas não estavam formalmente vetadas, mas o dispositivo impunha tantas restrições que nenhuma emenda de interesse dos parlamentares poderia ser admitida. O rito da fase legislativa do orçamento era mantido, mas o projeto de lei orçamentária acabava sendo aprovado sem alterações. Atenuando os efeitos da proibição, o sistema permitia a concessão de auxílios e subvenções para entidades sociais e educacionais (bolsas de estudos) indicadas pelos parlamentares. A cada ano, a lei orçamentária era aprovada conforme a proposta, acompanhada de um anexo com os montantes e as entidades beneficiadas.

O afastamento dos parlamentares do jogo político do orçamento produziu enorme dano, representado, não só no desaparelhamento institucional, mas também no desconhecimento e no consequente desinteresse de deputados e senadores pela matéria fiscal e orçamentária. A própria Comissão Mista do Orçamento (CMO), criada pela EC nº 1, de 1969, ficou inoperante em todo o período.

Ao lado de outras inovações importantes no campo orçamentário, a Constituição de 1988 reestabeleceu a prerrogativa da apresentação de emendas. Nos exercícios seguintes, o funcionamento da CMO e a apresentação de emendas aos projetos de leis orçamentárias se deram num cenário desfavorável devido à ausência de regras e normas. Apenas em 1991 foi aprovada primeira norma a disciplinar a tramitação do orçamento na CMO, não sendo, entretanto, determinados tipos e quantidade de emendas. Resultou que, sem limitações, nos exercícios de 1991 e 1992 foram apresentadas mais de sessenta mil emendas em cada ano.

Esse número inacreditável, numa fase ainda de precária informatização, obrigou a CMO a rever a liberalidade e a Resolução nº 1, de 1993, fixou em cinquenta o número de emendas de iniciativa de cada parlamentar. Quantitativo certamente ainda excessivo, pois se todos os parlamentares se valessem da prerrogativa, o número total de emendas alcançaria trinta mil.

Nos exercícios seguintes, o processo legislativo do orçamento federal foi sendo disciplinado por meio de resoluções do Congresso e atos da CMO.

As emendas de relator, apontadas na CPMI do Orçamento como um dos mecanismos facilitadores dos problemas, foram inicialmente proibidas, mas, com o passar do tempo, a vedação foi sendo atenuada até o seu reestabelecimento pleno. Em fase recente, as emendas de relator adotaram uma versão extremada – orçamento secreto – formato considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Nos trintas anos que se seguiram à CPMI do Orçamento, a Conorf participou e testemunhou aperfeiçoamentos importantes na organização e funcionamento da CMO e no processo de apreciação dos orçamentos. Alguns exemplos: informatização das várias etapas da apreciação, criação de áreas temáticas, adoção do parecer preliminar, fixação dos tipos e quantitativos de emendas de despesa e, principalmente, a criação de um parecer específico para a receita e a introdução da modalidade de emendas de remanejamento.

A prática reiterada de o Poder Executivo encaminhar projeto de lei orçamentária com a receita subestimada incentivou a revisão da estimativa durante a apreciação legislativa. Nos períodos de inflação elevada justificava-se não considerar a inflação passada na receita futura. Na estabilidade, a prática da subestimativa continuou pois ao governo interessava contar com acréscimo de receita durante o exercício para atender a novas necessidades de recursos.

Na CMO, o atendimento das emendas dependia da indicação de recursos e a reestimativa da receita era, pelo menos em parte, uma solução. Inicialmente, o próprio relator-geral se encarregava de aprovar a reestimativa e, a partir dela, arbitrava a distribuição desses recursos adicionais entre as áreas temáticas e as bancadas estaduais. Correção bem-vinda foi a redução do poder do relator-geral com a criação do parecer da receita a cargo de relator específico e, principalmente, da destinação neste parecer da maior parte das reestimativas.

As eventuais reestimativas da receita não forneciam todos os recursos compensatórios para o atendimento das emendas que criavam ou aumentavam encargos. A Constituição de 1988 claramente disciplina a exigência no art. 166, § 3º, inc. II: as próprias emendas deverão indicar os recursos, sendo admitidos apenas os provenientes da anulação de outras despesas, excluídas as de caráter obrigatório. Entre estas, a CF (1988) cita apenas três modalidades,

mas é claro que as demais despesas criadas por lei – obrigatórias, portanto, – não poderão ser anuladas, a não ser no âmbito da legislação própria.

A quem cabe indicar a fonte de recurso que atenderá a emenda? De acordo com a lógica, no caso de anulação de outra despesa, deverá ser o autor da emenda, pois, ao ônus obtido com a nova despesa deve corresponder o ônus do cancelamento de outro encargo. Até 2006, o relator-geral responsabilizava-se pela constituição de uma reserva (“banco de fontes”) de onde sairiam os recursos compensatórios para o atendimento de todas as emendas. A Resolução nº1, de 2006-CN, trouxe com atraso a novidade: as próprias emendas da modalidade remanejamento deverão indicar como fonte exclusiva de recursos a anulação equivalente de dotações constantes do projeto; além disso, a emenda de remanejamento somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

O avanço aqui merece ser saudado, mas é insuficiente por ser aplicado a um pequeno número de emendas de bancada estadual, aquelas reconhecidas como as mais importantes. A exigência do remanejamento não atinge as emendas individuais, as em maior número. Aqui, a dispensa da exigência parece basear-se no reconhecimento de que, em boa medida, os parlamentares seriam incapazes indicar corretamente o cancelamento. Mesmo assim, é recomendável que, pelo menos em parte, as emendas individuais sejam submetidas à exigência do remanejamento. Além de atender ao princípio do ônus/ônus, atende-se, ainda que parcialmente, à determinação da Constituição.

Na apreciação legislativa de matéria orçamentária, a aprovação de emendas de despesa é a tarefa que mais chama a atenção e que mobiliza muitos interesses. Por outro lado, cabe a interrogação: o legislador deve ser também um alocador de recursos? Neste terreno, não há doutrina aplicável, vigorando a tradição e o direito. Nos países parlamentaristas, onde o governo é um braço da maioria parlamentar, as emendas inexistem – por exemplo no parlamentarismo tipo Westminster (Inglaterra) – ou são poucas porque a maioria parlamentar já é contemplada no projeto do governo e, também, porque não interessa conceder poder à oposição. Exceção parece ser o caso

da Alemanha, com forte atuação do Parlamento em alguns momentos, com cortes e transferências expressivas de recursos entre finalidades.

Na defesa das emendas, é usual argumentar-se que os parlamentares, por deterem maior conhecimento da realidade local, identificam melhor as necessidades a serem atendidas do que os burocratas estabelecidos em Brasília. Governadores, prefeitos e dirigentes de entidades beneficiadas têm razões de sobra para apoiar a tese. A alegação, apesar de respeitável, pode não responder à questão central da alocação de recursos públicos: a execução das emendas atende de maneira efetiva o interesse público?

O protagonismo do Congresso Nacional (CN) na apreciação da matéria orçamentária é medido por dois indicadores: o crescimento do montante de recursos das emendas e a aprovação de regras na Constituição que garantem o espaço conquistado. Em 2005, a cota atribuída a cada parlamentar para o atendimento de suas emendas foi de R\$ 2 milhões e 500 mil reais; em 2011, a mesma cota saltou para R\$ 12 milhões e 500 mil reais. No orçamento de 2024, os R\$ 25 bilhões de reais destinados às emendas individuais impositivas correspondem a cota de quase R\$ 42 milhões de reais para cada parlamentar, em média. A consolidação do papel ativo do CN está bem demonstrada pelos dados dos últimos dez anos: em valores totais corrigidos pela IPCA, o montante aprovado de todas as emendas foi de R\$ 15,75 bilhões em 2015 e R\$ 45,31 bilhões no orçamento de 2024.

Na última década, o CN tratou de garantir a formalização dos avanços alcançados na apreciação do orçamento. Emendas Constitucionais (EC) foram aprovadas em 2015, 2019 e 2022 com efeitos importantes sobre a aprovação e a execução de emendas parlamentares. Em cada exercício e para cada categoria de emenda, foram estabelecidos os seguintes montantes: (a) para as individuais, 1,2%, valor posteriormente estendido para 2% da receita corrente líquida (RCL) apurada no exercício anterior; (b) para as de bancada estadual, 1% da RCL do exercício anterior. Ao mesmo tempo, as EC tornaram mandatória a execução das emendas aprovadas. No quadro de grande rigidez do orçamento, consequência do excesso de vinculações da receita e dos muitos encargos de execução obrigatória, certamente não deveria prosperar nenhuma proposta capaz de aumentar a rigidez.

O montante destinado, a cada ano, aos diferentes tipos de emendas decorre da conjuntura e, em consequência, não deveria estar fixado na norma geral, muito menos na Constituição. No futuro, se necessário alterar a regra – revogando ou diminuindo os percentuais, por exemplo – não há garantia de mesmo apoio parlamentar obtido com facilidade quando da aprovação da PEC. Lei ordinária também não seria adequada e, devido ao caráter anual, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) poderia ser uma alternativa. O ideal, entretanto, seria aprovar os montantes destinados às emendas durante a apreciação do projeto de lei, por exemplo, no parecer preliminar (Parpre), levando-se em conta a disponibilidade de recursos em cada exercício; prática, aliás, realizada durante muito tempo.

Emenda Constitucional, também de 2019, aprovou polêmico mecanismo de execução de emendas individuais que aportam recursos para estados, Distrito Federal e municípios. Inconstitucionalidades no formato da Transferência Especial estão apontadas no Textos para Discussão nº 280, de 2020, elaborado por Francisco Chaves, consultor legislativo do Senado Federal. A transferência, sem a celebração de convênio ou congênere, nega ao titular do recurso – a União – a prerrogativa de estabelecer a finalidade da aplicação e o indispensável controle e fiscalização. Por outro lado, a exigência de que setenta por cento dos recursos da Transferência Especial devam ser utilizados em investimentos é inaplicável pela ausência do convênio.

O direito orçamentário inglês nasceu em meio a controvérsia entre lei orçamentária e lei ordinária. Se o Parlamento é encarregado de elaborar ambas as leis, pode a lei orçamentária alterar a lei tributária ou a lei que cria despesa permanente? Ou vice-versa?

Gneist (1869, p. 11-18), importante jurista e acadêmico alemão, fez detalhadas observações sobre o funcionamento do sistema inglês, apontando conflitos frequentes devido ao protagonismo da Câmara dos Comuns nas definições sobre finanças. Para o autor alemão, os problemas foram afastados com a adoção de duas regras. As receitas permanentes deixam de ser transformadas em receita anual, não sendo objeto de votação no âmbito do orçamento e os tributos renovados anualmente passam a ser permanentes. Igualmente, as despesas amparadas por uma lei (permanente) não são objeto

de voto no orçamento. Apenas a parte variável da receita e da despesa ficaria sujeita ao direito e ao voto do Parlamento em matéria orçamentária.

Em todo o lugar, esses conceitos foram aceitos e incorporados e os orçamentos passaram a adotar classificações com categorias similares: receita e despesa fixa e receita e despesa variável. Cumprindo o conhecido princípio, as leis orçamentárias devem compreender todas as receitas e despesas, mas elas, de fato, serão em parte aprovadas (receitas e despesas variáveis) e noutra parte apenas reconhecidas (receitas e despesas fixas).

Tomados como referência, os orçamentos nacionais norte-americano e brasileiro comprovam clara tendência de crescimento das despesas de execução obrigatória. No exemplo norte-americano, as despesas discricionárias (variáveis), em 1964, representaram 66,8% do total e em 2024, 27,2%. No orçamento brasileiro, a rigidez é bem maior, com os encargos obrigatórios (fixos) passando os 90% do total das despesas primárias.

Não é difícil encontrar as razões para tantas despesas obrigatórias e para o seu contínuo crescimento. É natural que os órgãos públicos sejam organizados com base em leis permanentes; igualmente, para sua consolidação, certos programas e políticas plurianuais necessitam da garantia de recursos estáveis, o que é proporcionado pela legislação ordinária. Da mesma maneira, todo e qualquer interesse que envolva a obtenção de recursos públicos preferirá que o atendimento se dê por meio de norma permanente e não pelo orçamento anual. A elaboração do orçamento é resultado de uma competição por recursos escassos e isso representa para os postulantes o risco de não serem atendidos.

A aprovação de leis permanentes criadoras de despesas ou redutoras de receita é facilitada por desprezar a exigência fiscal. Enquanto a lei orçamentária é elaborada e aprovada cotejando despesa e receita, a norma ordinária com impacto financeiro quase sempre é aprovada descasada da indicação de fontes e, como se sabe, quando da execução a despesa precisará de cobertura.

O mecanismo denominado *as Pay as you Go*, ou simplesmente *Pay Go*, introduzido por lei no sistema orçamentário norte-americano em 1990, determinava que aumentos nas despesas obrigatórias ou redução na arrecadação de impostos deveriam ser compensados com diminuições nessa classe de despesas ou aumento da arrecadação de tributos. O objetivo era controlar o

déficit evitando-se o sacrifício de despesas discricionárias. A lei expirou em 2002, com resultados positivos até 1997. O mecanismo foi retomado por lei em 2010 e, como nem sempre funcionará de maneira adequada o mecanismo compensatório, o presidente deverá sequestrar recursos de aplicações obrigatórias levando em conta o crescimento médio do déficit em janelas de cinco e dez anos. Atualmente, a Câmara dos Representantes e o Senado Federal adotam suas próprias versões do mecanismo criando obstáculos na tramitação de projetos de lei que violam os requisitos do *Pay Go*.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) traz, nos arts. 16 e 17, a versão brasileira do *Pay Go*. O projeto de lei que acarreta aumento de despesa deve demonstrar o impacto financeiro e orçamentário para o triênio imediato. A obrigação legal de execução por período superior a dois anos torna, de caráter obrigatório, a despesa corrente. Esta, juntamente com a demonstração do impacto financeiro e orçamentário, deverá indicar a origem dos recursos e comprovar que as metas fiscais não serão afetadas; eventuais efeitos financeiros nos períodos seguintes deverão ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A regra brasileira não atende aos objetivos pretendidos por não estabelecer penalidades no caso da não indicação das salvaguardas. O *Pay Go* original norte-americano apresentava a mesma limitação, corrigida na versão de 2010 com a obrigatoriedade do sequestro de recursos de despesas obrigatórias.

Sem enfrentamento adequado, em pouco tempo, cem por cento do orçamento federal brasileiro será constituído por despesas obrigatórias e quase obrigatórias (manutenção de ministérios, autarquias, fundações públicas e empresas dependentes). É necessário cogitar seriamente na redução de algumas modalidades de despesas obrigatórias, mas, o principal e imediato foco deve ser impedir o crescimento real ou vegetativo dessas despesas. O mesmo raciocínio vale para os benefícios fiscais.

São muitos os interesses e necessidades trazidos para atendimento por meio do orçamento público e que dependem da arbitragem política dos Poderes Executivo e Legislativo. Nas casas do Congresso Nacional (CN), a informação e a avaliação técnica das questões fiscais – receita, despesa, déficit e dívida – cumprem papel fundamental no momento das decisões, em

especial na apreciação de planos e orçamentos e de projetos de lei que criem ou aumentem despesa ou reduzam receita.

As Consultorias de Orçamento do SF (Conorf) e da CD (Conof), criadas para apoiar as novas e ampliadas atribuições legadas às Casas do CN pela Constituição de 1988, ganharam experiência e respeitabilidade pelo trabalho realizado.

Publicar reflexões e ideias é maneira adequada de a Conorf comemorar os trinta anos de trabalho, todo ele dedicado a reflexões, ao debate e ao compartilhamento de ideias. Neste livro estão publicados estudos, análises e relatórios de pesquisa sobre vários dos temas de interesse da Conorf, elaborados por seus consultores. Durante certo período fiz parte desta equipe profissional e com orgulho posso testemunhar a qualidade e a importância do trabalho que ali se realiza. Agradeço aos editores o generoso convite para contribuir com o prefácio da publicação.

James Giacomoni
Porto Alegre, maio 2024.

REFERÊNCIAS

1. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de; SOARES, Gláucio Ary Dillon. As funções do Legislativo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 73-98, jan./mar 1973.
2. BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Brasília, DF: Presidência da República, [20--?a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536-1922.htm. Acesso em: maio 2024.
3. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [20--?b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: maio 2024.
4. BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [20--?c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm#art114. Acesso em: maio 2024.
5. BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: maio 2024.
6. GNEIST, Heinrich Rudolph von. **Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese**. Firenze: Tip. dei Successori Le Monnier, 1869.
7. SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.



ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DA CONORF

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE: DESENHO INSTITUCIONAL E INDIVIDUALIDADE HISTÓRICA

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma síntese do papel gerencial e político do assessoramento técnico institucional orçamentário nos parlamentos do presidencialismo contemporâneo, oferecendo um primeiro ponto de partida para o estudo da literatura sobre o tema. A partir dessas bases conceituais, resgata as expectativas geradas historicamente para a atuação desse mecanismo no Senado Federal e apresenta hipóteses sobre o grau de atendimento dessas expectativas pela atuação da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, concluindo pela imprescindibilidade da existência e do aprofundamento dessa instituição para o atingimento das finalidades do orçamento público no regime democrático.

2. INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARLAMENTOS E EQUILÍBRIO DE PODERES NO PRESIDENCIALISMO

Para a viabilidade de um regime democrático, é necessário contar com espaços institucionalizados e especializados na atividade política, que permitam a representação da diversidade de interesses na sociedade e o exercício da oposição dentro dos limites do sistema político (Dahl, 1966). O parlamento é, por excelência, o principal espaço para o cumprimento dessa missão; o sistema presidencialista, em particular, busca atingir um equilíbrio entre a clareza das alternativas oferecidas ao eleitor para definição das escolhas nacionais (*accountability* eleitoral), alcançada com a eleição direta de um presidente com autoridade e responsabilidade pelas decisões de política pública, e a representatividade de todos os segmentos sociais no processo decisório, o que é atingido pela capacidade de intervenção do Legislativo, com sua composição inclusiva de todas as frações significativas (majoritárias ou não) no conteúdo dessas mesmas decisões (Shugart; Carey, 1992).

Com efeito, as legislaturas latino-americanas (e, entre elas, marcadamente o Congresso brasileiro) têm uma inserção no processo decisório das políticas públicas caracterizada por um papel “reativo”, que nem é o de concentrar a iniciativa das decisões (o que empiricamente verifica-se praticamente só no sistema norte-americano), nem tampouco o de mero “carimbador” das iniciativas do Executivo para fins de legitimação formal. Parlamentos reativos deixam a iniciativa original das políticas ao Executivo, mas assumem um papel de debate, modificação e, eventualmente, veto das propostas presidenciais, assumindo função substantiva de decisão (Morgens-tern, 2002), além de atuarem de forma significativa no controle das atividades do Executivo (Llanos; Nolte, 2006).

Em razão desse papel central do parlamento no processo decisório das políticas públicas, o grau de institucionalização alcançado por um Legislativo terá profundas consequências na qualidade de uma democracia e de suas políticas públicas (Palanza; Scartascini; Tommasi, 2012). Institucionalização, no sentido aqui abordado (segundo a Polsby, 1968, p. 145), significa o grau em que

essa organização política: (i) é individualizada em relação ao seu entorno; (ii) está estruturada internamente em torno de sua divisão de trabalho, dos papéis de seus integrantes e da forma de acesso a esses papéis; e (iii) aplica critérios universais e impessoais de funcionamento de seus processos. Grande parte dessas dimensões referem-se aos membros eleitos (o tempo de permanência na função, o grau de conhecimento adquirido sobre as missões específicas que desempenham, a forma de seleção de suas lideranças), à divisão interna do corpo legislativo (particularmente, as comissões). Uma parcela significativa, porém, envolve a dotação de recursos técnicos, humanos e materiais de suporte aos legisladores¹ – tanto mais importantes quanto maiores o volume e a complexidade dos problemas públicos na qual a legislatura deve intervir.

3. ESTRUTURAS DE INFORMAÇÃO E ASSESSORAMENTO COMO DIMENSÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO PARLAMENTAR

A dimensão da importância das questões de informação e de conhecimento para as instituições legislativas é enfatizada pelas premissas e conclusões de um dos três paradigmas principais dos estudos legislativos na ciência política contemporânea, a vertente informacional (Limongi, 1994; Krehbiel, 1992), que defende que o problema prioritário a ser enfrentado, dentro da estrutura de incentivos e restrições dos parlamentares, é precisamente a incerteza sobre os impactos finais das decisões adotadas no parlamento, impactos esses que serão determinantes para o julgamento que o eleitor fará sobre a instituição e seus membros, no momento de votar sua recondução ou não.

1 Na visão de Palanza, Scartascini e Tommasi (2012, p. 31), acrescentar métricas de acesso à expertise técnica, capacidade informacional e pessoal de apoio surge como um dos mais importantes desafios às pesquisas sobre institucionalização dos parlamentos no mundo. A mesma escassez de estudos sobre essa dimensão dos parlamentos é apontada por Llanos e Nolte (2006).

Dentro dessa dotação de recursos técnicos e informacionais que compõe um dos eixos da institucionalização de um parlamento, a disponibilidade de meios de assessoramento técnico institucional permanente é um pilar central da sua capacidade institucional. O volume e a complexidade dos temas que cabem ao Legislativo analisar e sobre os quais decide vêm crescendo exponencialmente, como reflexo da expansão das mesmas dimensões da ação governamental na sociedade (Blondel, 2006), e da tendência, já apontada, de um protagonismo crescente do Legislativo na formulação e no controle das políticas públicas no presidencialismo. Esse novo desafio exige que a organização parlamentar disponha, em apoio a suas atividades, de recursos que proporcionem: (i) uma evidenciação clara dos critérios de decisão e avaliação das políticas públicas; (ii) uma capacidade de rastrear, selecionar e definir os focos de atenção frente à explosão dos fluxos de demandas e informação que circulam na sociedade e, em particular, chegam aos legisladores (bem representada pela noção de “capacidade de processamento de problemas” desenvolvida por Matus, 2000), de forma a concentrar seus recursos materiais e políticos nas prioridades reais da sociedade² e (iii) a disponibilidade de instrumentos solventes de captação, síntese, análise fundamentada desse oceano informacional, e elaboração de propostas de solução que suportem, do ponto de vista cognitivo e empírico, as decisões de natureza política a cargo dos parlamentares³.

Essas capacidades são imprescindíveis para que um Congresso supere a assimetria de informação que enfrenta diante de um Executivo com estruturas

2 Fagan e McGee (2022) constatam que, entre 1997 e 2017, os membros do Congresso norte-americano formulam mais demandas ao órgão técnico legislativo destinado a atendê-los quanto mais salientes se tornam os tópicos ou problemas. Santos e Canello (2016) associam uma redução das demandas à Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados brasileira à ocorrência de eleições no ano respectivo (que concorrem pelo tempo do parlamentar).

3 Levando ainda em conta que concorrem pelo tempo do legislador não apenas o estudo e processamento de problemas, mas as funções de representação e de tomada de decisão individual e colegiada, que são o objetivo essencial do mandato (Dias *et al.*, 2014; Blondel, 2006). Uma formulação bastante simplificada, mas ainda expressiva desses fundamentos pode ser também encontrada em Faria (2011, p. 72-73).

incomparavelmente maiores e mais dotadas de recursos (Llanos; Nolte, 2006⁴), sob pena de não ter como intervir com o mínimo de segurança nas decisões de políticas públicas (e no controle de sua implementação) pela simples incapacidade de acessar e de processar de forma independente a informação necessária à decisão⁵ – assimetria que é maior para os partidos de oposição ao Executivo, que não têm acesso direto aos recursos de informação e análise sob controle dos partidos governamentais, e cuja capacidade de intervenção e monitoramento é uma das razões fundamentais da existência do Parlamento⁶.

A disponibilidade desses recursos por parte do Legislativo é competente até mesmo para alterar comportamentos do Executivo, que antecipa uma capacidade de resposta maior por parte do Legislativo e adapta suas ações a um escrutínio mais fino e incisivo (Bittencourt, 2009). Santos e Canello (2016) chegam a propor uma abordagem informacional para a Câmara dos Deputados brasileira, explicando sua organização e funcionamento a partir da busca, pelos seus membros, de meios para superar a incerteza sobre os efeitos de suas decisões (em especial diante da desvantagem nesse domínio frente ao Executivo, tanto mais aguda quanto maior a distância entre as preferências do presidente e do legislador mediano em cada caso) – busca esta que resulta não só na especialização do trabalho dos deputados em comissões⁷ mas, singularmente, no investimento em uma estrutura de assessoramento institucional

4 Especialmente porque a informação sobre as políticas públicas é adquirida fundamentalmente por meio da própria atuação administrativa na sua formulação e execução, o que ocorre na esfera do Executivo (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015).

5 Velarde (2017, p. 113) descreve nesses termos o caso da oposição no Congresso mexicano, logo após a perda da maioria parlamentar do que fora então por mais de seis décadas o partido hegemônico.

6 Para uma síntese da literatura apontando essa necessidade institucional do parlamento, ademais de Bittencourt (2009), *cf.* também Pellizzo (2014), bem como Joyce (2011, p. 218-219) para os esforços do CBO norte-americano em atender também à oposição no Congresso.

7 Para o tema das comissões como recursos informacionais, *cf.* Santos e Almeida (2011); sobre a estrutura permanente de assessoramento técnico institucional da Câmara dos Deputados, *cf.* Santos e Canello (2016)."

endógeno, permanente, incidente tanto sobre a elaboração quanto sobre a tramitação de proposições, e que serve tanto aos parlamentares individualmente, quanto aos órgãos coletivos da Câmara, como comissões e lideranças partidárias e à Secretaria-Geral da Mesa (Santos; Canello, 2016, p. 1135).

Esse processo pode abranger, inclusive, a delegação a essa estrutura de assessoramento de algumas das faculdades de requisição de informações a entes governamentais e privados titularizadas pelo próprio corpo legislativo (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, p. 17).

Dentro dessa lógica mais geral, essa capacidade técnico-informacional na atividade finalística das decisões legislativas⁸, ademais, deve revestir-se de um caráter permanente e orgânico, com ênfase no acesso de todos os legisladores e grupos parlamentares aos seus serviços (evitando-se de todas as maneiras o monopólio desse instrumento por parte de uma fração do parlamento, mesmo que majoritária (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, p. 17-18⁹). Primeiro, porque destina-se a atender a uma demanda contínua do parlamento. Em segundo lugar, dado que não pode depender de interesses externos que intrinsecamente decorrem da informação ou assessoria ofertada por terceiros – os quais, por definição, representam interesses parciais que convergem para o Legislativo (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, p. 12). Por fim, pela singularidade do papel institucional e social de um Legislativo nacional, não existem experiências ou precedentes similares em outras organizações públicas ou privadas que possam ser ab-

8 Enfatiza-se a natureza “finalística” das decisões; serviços de biblioteca e recuperação rápida de dados, e de secretaria legislativa, não abrangem diagnósticos dos problemas públicos e impactos da legislação no âmbito social, econômico, ambiental, etc. (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, p. 13).

9 Para um exemplo das restrições à independência do Legislativo decorrentes dessa dependência de terceiros, *cf.* o caso do Congresso chileno descrito por Montecinos (2003).

sorvidas ou sistematizadas pelo mercado de consultoria privado a ponto de prover a necessidade singular de *expertise* no parlamento (Bittencourt, 2009).

Pellizzo (2014) matiza o caráter orgânico dos institutos destinados à realização dessas tarefas, que vivem o dilema de necessitar, por um lado, de forte grau de autonomia finalística no desenvolvimento de seu trabalho e, por outro lado, de terem de estar inseridos profundamente no organismo parlamentar para que possam compreender e atender de forma completa à demanda específica de informação e análise segundo emerge de cada instância do Legislativo e de seus membros individuais. Qualquer que seja, porém, a estrutura formal adotada, sustenta que será crucial a vinculação institucional direta ao corpo legislativo, sem a qual a capacidade de atender às suas demandas específicas ver-se-á comprometida¹⁰. Essa inserção, em qualquer caso, deve ser cuidadosamente planejada para que seja apartidária, oferecendo uma perspectiva a mais objetiva possível, não vinculada ao ponto de vista de partidos específicos, mas sim de toda a legislatura, e atendendo de forma similar às demandas de todos os partidos e parlamentares que nela têm assento (Johnson; Stapenhurst, 2007) – na feliz formulação de Rodrigues (2011, p. 89), trata-se de “reduzir as assimetrias informacionais existentes dentro do Parlamento e fora dele, [bem como] entre o próprio Parlamento e o bem equipado aparato técnico do Poder Executivo (Krehbiel, 1992 *apud* Rodrigues, 2011, p. 89, grifo nosso)”.

10 Para uma síntese das experiências internacionais de estruturação do assessoramento técnico-institucional legislativo, *cf.* Mora-Donatto (2008). Para estudos de caso nacionais, *cf.* Amestoy (1989) para o Congresso argentino, e Montecinos (2003) relatando um processo frustrado de construção dessa capacidade no Chile. Para uma síntese do panorama empírico dos órgãos de assessoria e consultoria legislativa no Brasil, *cf.* Dias *et al.* (2014, p. 68-69).

4. A ESPECIFICIDADE DO ASSESSORAMENTO TÉCNICO INSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIO

No âmbito orçamentário, os parlamentos têm assumido, em um número considerável de países, o mesmo protagonismo no desenho e no monitoramento da alocação de recursos públicos que o assumido na elaboração da legislação em geral (Wehner, 2008, 2010). O orçamento, em particular, é um domínio em que a assimetria de informações em favor do Executivo mostra-se mais pronunciada, pois seu cumprimento abrange literalmente milhões de transações individuais por mês, além dos mecanismos de consolidação dessas transações em demonstrativos agregados, num ambiente detalhadamente regulado por critérios técnicos e legais bastante complexos. Todas essas características concorrem para uma concentração maior da informação e da *expertise* técnica nas mãos daqueles que operam na prática as transações de despesa e receita e a respectiva contabilização – em outras palavras, nas agências executivas.

Por isso, aquelas legislaturas que assumem o papel de modificar substancialmente o orçamento (chegando até mesmo, em alguns casos, a poder formular elas próprias o orçamento quando em desacordo com o Executivo¹¹) têm recorrido cada vez mais à criação de unidades independentes e apartidárias de assessoramento técnico orçamentário (Johnson; Stapenhurst, 2007¹²). A *rationale* por trás dessas unidades é a mesma do assessoramento técnico institucional em geral: produzir informação e análise independentemente

11 Este caso, que pode parecer implausível, é verificado no Congresso Federal e em diversas legislaturas estaduais norte-americanas. Existe, no entanto, registro na literatura de que o Congresso brasileiro assim agiu em período histórico anterior (Bittencourt, 2019, p. 301; Camargo *et al.*, 1986, p. 303-304).

12 Para relatos empíricos da disseminação dessas instituições especializadas, *cf.* Barraclough e Dorotinsky (2008, p. 106), Santiso e Varea (2013, p. 10-12) e Santiso (2015, p. 614). O tamanho das unidades de assessoramento próprio em matéria orçamentária, medido pelo número de profissionais em seu *staff*, é um dos componentes de importantes medidas de poder institucional do Legislativo sobre o orçamento, desenvolvidas e compiladas por Wehner (2008, p. 86) e Kim (2015, p. 16).

do Executivo (ou de qualquer outro agente) e assessorar tecnicamente os legisladores na tarefa de acompanhar e fiscalizar a execução das decisões aprovadas no orçamento.

Com efeito, a literatura traz numerosos registros históricos do papel dessas unidades no equilíbrio institucional entre Poderes. O exemplo por excelência é o norte-americano: a criação do *Congressional Budget Office* (CBO) em 1974 foi uma das medidas de uma redefinição bastante mais ampla do processo orçamentário dentro do Congresso federal (centralizando em comissões específicas decisões anteriormente dispersas por todas as comissões permanentes) e de retomada de seu peso na decisão orçamentária, anteriormente concentrada no Executivo (Joyce, 2011; Chohan; Jacobs, 2017). Chohan e Jacobs (2017) descrevem exemplos notáveis em que as análises produzidas pelo CBO permitiram ao Congresso intervir (modificando ou mesmo contrapondo-se) com segurança em pontos centrais das agendas de sucessivos presidentes de ambos os partidos (ao tempo em que oferecem o contraste dessa trajetória com os resultados instáveis das mesmas ações do *Parliamentary Budgetary Office* canadense, que, ao receber menos garantias legais de independência diante do Executivo, foi objeto de represálias econômicas, administrativas e legais por parte de sucessivos primeiros-ministros, que, não obstante, não impediram que diversos de seus trabalhos tivessem grande repercussão no debate público e na posição dos parlamentares). Outra instância de relevância do assessoramento orçamentário na assunção de mais poderes para o parlamento (dessa vez resultando na completa desmontagem do próprio órgão, como reflexo do avanço das funções presidenciais em chave autoritária), é dada pelo caso venezuelano no primeiro governo Chávez, citado em Pereira e Melo (2011, p. 13-14). O mesmo papel de instrumento do poder do Congresso, retomado após a democratização dos anos 1990, foi conferido ao *Centro de Estudios de Finanzas Públicas* no parlamento mexicano (Johnson; Stapenhurst, 2007, p. 362-366; Anderson, 2008, p. 136-138; Velarde, 2017, p. 111-113). Por sua parte, o Congresso argentino discutia em 2011 a necessidade de contar com um órgão próprio (finalmente criado em 2016) como instrumento indispensável para o controle legislativo do uso discricionário dos recursos públicos pelo Executivo (Kanenguiser, 2011).

No domínio orçamentário, em particular, a existência de uma capacidade técnica própria reduz a capacidade de o Executivo “afogar em dados” a legislatura, ao permitir que a massa de dados brutos seja convertida em informações orçamentárias relevantes segundo as demandas dos parlamentares, ou seja, que os dados brutos sejam totalizados, simplificados (ou eventualmente navegados em detalhe) segundo as necessidades informacionais do próprio parlamento (Anderson, 2008; Santiso; Varea, 2013) – o mesmo ocorrendo com a interação entre parlamentos e entidades autônomas de auditoria, como controladorias e tribunais de contas, que necessita de um suporte informacional interno para receber e utilizar na seara legislativa o produto (geralmente exaustivo) das instituições de auditoria (Bittencourt, 2009; Santiso, 2005).

O caráter periódico (tipicamente, anual) do orçamento impõe uma limitação severa no processo decisório legislativo: o tempo para deliberação sobre a proposta do Executivo é fixo e bastante limitado, o que torna ainda mais críticos os efeitos da eventual falta (ou excesso) de informação disponibilizada pelo Executivo e a necessidade de recursos de assessoramento sólidos (Kim, 2015). Já o caráter apartidário do assessoramento garante que, nesse campo extremamente técnico, a oposição e as minorias possam exercer plenamente seu papel de contrapeso político com a mesma capacidade informacional que a maioria ocasional ou a corrente política que controla o Executivo possui¹³. Um aprofundamento dessa visão mostra o assessoramento orçamentário como uma verdadeira instância de controle contramajoritário: “Parties in power should resist the temptation to underfund, undermine, or politicize independent budget units, realizing that they may be in the opposition some day and will need access to professional budget services” (Johnson; Staphenurst, 2007, p. 374). Rodrigues (2015, p. 161-167) descreve ainda a aplicação concreta desse mesmo raciocínio no caso concreto da decisão de criação do *Parliamentary Budget Office* canadense.

13 Para um detalhamento dos meios de tornar esse organismo apartidário (em lugar de “bipartidário” ou “multipartidário”), cf. Anderson (2008, p. 136).

Além disso, a existência de um agente capaz de acessar, de avaliar a realidade orçamentária de forma independente e de publicar suas posições e análises aumenta a transparência do orçamento, que passa a ser apresentado ao público em geral com outras visões que não apenas a do Executivo. Isso faz ainda com que as projeções e números gerados pelo Executivo, caso sejam enviesados em função de interesses políticos, sejam passíveis de contestação imediata – gerando pressões reputacionais recíprocas para números “honestos” no debate entre parlamentares e agências executivas – um processo repetidamente mencionado na literatura sobre a entrada em operação do CBO norte-americano (Chohan; Jacobs, 2017, p. 367; Joyce, 2011, p. 209–211; Santiso; Varea, 2013, p. 14).

A inserção crucial desses órgãos internos do parlamento no processo orçamentário, portanto, não decorre de uma capacidade deliberativa formal: eles surgem no processo decisório como *soft power* na medida em que uma análise imparcial e apartidária seja capaz de influenciar, diretamente, o discurso e as decisões daqueles que efetivamente disponham do poder decisório formal, ou seja, os parlamentares; ou, indiretamente, pela disseminação de informação qualificada, a opinião pública e seus diferentes *stakeholders* (Chohan; Jacobs, 2017, p. 368). Ainda que dessa forma indireta, a literatura tem insistido em que a criação e o fortalecimento das unidades próprias de assessoramento técnico orçamentário elevam o poder institucional dos parlamentos na balança das decisões orçamentárias independentemente de alterações nas regras institucionais que distribuem as prerrogativas formais entre Executivo e legislatura (Johnson; Stapenhurst, 2007; Santiso; Varea, 2013) – ou, o mesmo argumento na formulação inversa, que mudanças legislativas que aumentem os poderes formais do Legislativo sobre o orçamento têm seu efeito anulado ou minimizado pela ausência da capacidade própria de análise e informação técnica por parte do parlamento.

No cumprimento dessa função, o leque de serviços que uma organização como essa pode oferecer aos parlamentares e seus colegiados é amplo¹⁴: (i) desenvolver e publicar regularmente cenários e projeções, de médio e longo prazo, das variáveis orçamentárias e financeiras mais relevantes para as deliberações legislativas; (ii) prover assistência técnica direta aos parlamentares e comissões no desenvolvimento de propostas legislativas e na orientação geral sobre temas orçamentários e financeiros; (iii) desenvolver estimativas de impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas; (iv) consolidar e sistematizar informações para monitoramento de impactos do conjunto de medidas aprovadas ou em consideração por uma determinada comissão ou Casa Legislativa, bem como informações de interesse mais amplo para ampliar a transparência dos números das finanças públicas; (v) desenvolver e publicar estudos técnicos específicos sobre temas orçamentários e financeiros (elaborados por demanda de instâncias parlamentares ou por iniciativa própria), inclusive com a apresentação de cenários orçamentários e financeiros alternativos para decisões orçamentárias determinadas (como redução de déficit ou reestruturação de políticas públicas); (vi) promover análises específicas das principais peças orçamentárias recebidas do Executivo (como o projeto de lei orçamentária). Outra função potencial (assumida, por exemplo, pelo *Parliamentary Budget Office* australiano) pode ser a de publicar uma estimativa de impacto orçamentário das plataformas eleitorais oficialmente divulgadas dos principais partidos concorrentes às eleições gerais no país (Australian National Audit Office, 2014, p. 26).

O acesso a esses serviços, como já apontado, tem de ser franqueado a todas as correntes representadas no parlamento em questão, sem viés partidário ou de eixo governo/oposição, em volume compatível com a capacidade

14 Tomando como base o rol de atividades daquele que é mencionado unanimemente na literatura como o mais proativo e capacitado órgão de assessoramento orçamentário legislativo, o Congressional Budget Office dos Estados Unidos (Congressional Budget Office, 2023).

instalada de pessoal e demais recursos¹⁵. Esse alcance pode ser atingido pela combinação adequada de trabalhos customizados destinados a atender direta e individualmente às demandas formuladas pelos legisladores e órgãos legislativos, tipicamente em caráter pessoal e confidencial (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, p. 22) e de publicações gerais, proativas, que antecipem as necessidades mais generalizadas e permitam um tratamento mais profundo das questões tecnicamente mais relevantes e de interesse mais amplo (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, p. 21-22; Rodrigues, 2011, p. 87, 92-94).

5. A LÓGICA HISTÓRICA DA CRIAÇÃO DO ASSESSORAMENTO TÉCNICO INSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIO NO SENADO FEDERAL

No caso brasileiro, a criação da unidade de assessoramento técnico orçamentário no Senado Federal viu-se historicamente envolvida por outras expectativas bastante específicas, que giravam em torno de questões não tão amplas quanto as suscitadas pela literatura internacional acima resenhada. O discurso institucional formal contempla, por certo, a versão canônica dos

15 O CBO, por exemplo, tem o mandato legal de atender a demandas oriundas das comissões do Congresso (com prioridade para determinadas comissões ligadas ao orçamento, arrecadação e finanças públicas) e, quando os recursos disponíveis permitirem, estender o serviço a demandas individuais de parlamentares, com critérios de priorização que impeçam o viés partidário nesse atendimento (Joyce, 2011, cap. 2). No extremo oposto do espectro da subordinação (ainda que informal) do assessoramento à lógica partidária, Velarde (2017, p. 123) descreve os problemas ocorridos no México, tais como a falta de credibilidade dos números e avaliações produzidos pelo assessoramento interno (parte dos legisladores recorrem sistematicamente a consultores externos) e o desperdício dos próprios recursos investidos na formação da unidade (parte dos legisladores não recorre aos serviços de assessoramento por temor a que seus oponentes tenham conhecimento indevido de suas dúvidas e iniciativas levadas a ele).

objetivos de uma unidade dessa natureza: nos termos das propostas legislativas que formalizaram a criação e a transformação da atual Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, visava-se “informar e instrumentalizar” os Senadores no processo orçamentário do qual tornaram-se protagonistas com a Constituição de 1988, mediante “um quadro permanente de consultores com especialização na análise de planos, orçamentos e fiscalização das contas e políticas públicas”, diferenciando de forma nítida “o assessoramento de gabinete, de caráter político ou técnico-político, vinculado à confiança de uma autoridade determinada”, da “função de consultoria e assessoramento institucional, de cunho permanente, provida mediante concurso público específico” (Brasil, 1994b, p. 6900). O órgão deveria “munir os Senadores das informações técnicas necessárias para que possam deliberar com plena consciência sobre as questões dos orçamentos públicos” e assessorar os trabalhos de fiscalização que se afiguravam de demanda crescente, estipulando-se regras rigorosas para assegurar o acesso aos serviços de consultoria a todos os senadores, comissões e demais órgãos institucionais do Senado e do Congresso (Brasil, 1997, p. 5089-5092)¹⁶.

Não obstante essas manifestações formais, o impacto dos escândalos de corrupção descobertos no processo orçamentário brasileiro nos anos iniciais da década de 1990, revelados em grande medida pela “CPI dos Anões” de 1993-1994 (Brasil, 1994a), fez surgir uma demanda interna da instituição parlamentar por recursos técnicos que reduzissem a sua vulnerabilidade como ente coletivo quanto a esse tema. Essa associação é frequentemente apontada em relatos individuais de testemunhas do processo de criação da Conorf, ainda que tenham deixado poucos rastros escritos, que cabe aqui resgatar:

Las Oficinas de Presupuesto se crearon tras un importante escándalo presupuestario en el Congreso, de manera que su origen habla tanto de la trans-

16 Também o testemunho de participante dos primeiros momentos de funcionamento do órgão análogo da Câmara dos Deputados revela as expectativas declaradas de dotar de capacidade analítica um Congresso recém-empoderado em matéria orçamentária (Greggianin, 2003).

parencia interna como de la rendición de cuentas horizontal. No obstante, estas oficinas ayudan a diputados y a senadores federales con la evaluación y la contraargumentación de las propuestas presupuestales de la presidencia. Las Oficinas de Presupuesto también elaboran informes fiscales y presupuestarios a solicitud personal de los legisladores y ofrecen asistencia técnica a la Comisión Bicameral de Presupuesto durante el proceso presupuestario. Las *Consultorias de Orçamento* emplean únicamente profesionales calificados que se seleccionan mediante concursos públicos (Rennó; Lemos; Power, 2018, p. 347-348).

O período da transição democrática traz pouca novidade no que diz respeito à institucionalização do modelo de assessoramento especializado. Novo e fundamental impulso somente surge, talvez não coincidentemente, em período de fragilidade e deslegitimação do Poder Legislativo: o que coincide com o escândalo dos anões (Santos; Canello, 2016, p. 1137).

Essa expectativa poderia ser desdobrada em dois níveis: o primeiro, mais profundo, atribuindo ao assessoramento técnico institucional um eventual papel de interventor direto na contenção de irregularidades, capaz de, por sua influência no processo decisório, direcionar significativamente os seus resultados em sentidos valorativamente mais próximos de consistência econômica, gerencial e jurídica. Um segundo nível, mais indireto, seria o do simples efeito quase mecânico da sistematização técnica do processo orçamentário: na época de origem, a fragilidade técnico-administrativa da ação do Congresso Nacional no âmbito do orçamento mostrava-se tão grande que se afigura altamente plausível a associação entre uma maior proficiência técnica nos procedimentos decisórios e uma maior defesa contra irregularidades. Com efeito, a desestruturação técnica e informacional do processo orçamentário do período anterior (final dos anos 1980 e início dos anos 1990) esteve frequentemente associada a uma vulnerabilidade que permitia desvios e ilícitos, relação essa que deixou traços somente descritos de forma indireta, mas ainda perceptível, nos relatos históricos:

Nos dois primeiros anos de vigência da nova Constituição, o Poder Legislativo conviveu com certa perplexidade sobre como exercer as amplas prerrogativas recuperadas. Isso ocorreu por três razões básicas: falta de experiência no tratamento das matérias; inadequação das normas regimentais vigentes; e limitação de estruturas de apoio técnico e assessoramento especializado. [...] Essa lentidão no ajustamento aos imperativos das mudanças constitucionais, ao que parece, derivou do interesse de atores que até então dominavam a CMO em preservar o status quo. Gradualmente, aqueles que se opunham à concentração do poder decisório sobre matérias orçamentárias nas mãos de uns poucos membros da comissão passaram a pressionar, no sentido de reorientar a atuação do órgão e democratizar as decisões (Greggianin *et al.*, 2011, p. 129-130).

É dado destaque ao caráter tumultuado do processo, às discussões e votações ocorridas na última hora e à desinformação dos parlamentares sobre o que efetivamente estava sendo votado quando da aprovação do projeto de lei. Do relato efetuado pelo deputado infere-se, entre outros aspectos, que a participação do parlamentar na Comissão não assegura que este tenha um controle da totalidade das decisões que estão sendo tomadas no âmbito da Comissão. Mas se, por um lado, essa desorganização produzia efeitos negativos do ponto de vista do funcionamento da Comissão, por outro, gerava, como sugere Orestes, uma “forma de poder político”. Os parlamentares que detinham o conhecimento técnico necessário à elaboração do orçamento e ocupavam as posições-chave na Comissão tinham condições de exercer um controle sobre o processo. E, como ficará mais claro adiante, a desorganização não significava que regras informais não estivessem operando. O domínio desses procedimentos por alguns parlamentares dava a estes um poder relativo maior no processo de elaboração do orçamento (Bezerra, 1999, p. 82-83).

Essa rede de compromissos salvou João Alves da cassação em 91. No lugar dele, Fiúza prometia fazer um Orçamento transparente, com a participação democrática de todos os partidos. A promessa jamais poderia ser cumprida. O Orçamento, por lei, precisa ser aprovado até o último dia do ano. O Congresso não pode entrar em férias sem ter votado o projeto. Por essa razão, havia apenas dois meses para refazer o trabalho de Alves e analisar 75 mil emendas propostas

por parlamentares. Para dar conta da tarefa, Fiúza recorreu a um conhecido especialista na matéria: o economista José Carlos Alves dos Santos. Fiúza não se preocupou com as denúncias de conluio entre José Carlos e o deputado João Alves para fraudar o Orçamento. Preparava-se para uma operação de guerra e necessitava de todo auxílio “competente” que pudesse encontrar. Em nome da operação de guerra, Fiúza adotou procedimentos inovadores. Transferiu a elaboração do projeto para fora da Comissão de Orçamento. Preferiu trabalhar em sua própria casa e nas salas inacessíveis do Prodasen (Centro de Processamento de Dados do Senado). [...] Foi ali que Fiúza instalou os técnicos, comandados por seu assessor direto, José Carlos, e um grupo de parlamentares amigos convocados pelo relator para auxiliar no trabalho. Ninguém, exceto Fiúza e o próprio José Carlos, sabia exatamente o trabalho que estava sendo feito e em quais salas se escondia cada parte do Orçamento da União. Enquanto o trabalho técnico se desenrolava no subterrâneo do Prodasen, as negociações sobre o projeto foram transferidas para a casa de Fiúza. No apartamento funcional de três quartos, as verbas eram repartidas de acordo com as pressões de parlamentares e lobistas. O novo relator podia receber, com a discrição necessária, representantes de empreiteiras interessados em garantir os recursos para as obras que garantiriam a sobrevivência do cartel. [...] A ligação entre as negociatas da casa de Fiúza e o trabalho no Prodasen era feita pelo eficiente José Carlos. Ele era chamado por Fiúza sempre que havia a necessidade de resolver questões técnicas para enquadrar no Orçamento os desejos de seus “clientes” empresários. Mas, cuidadoso, não permitia que o assessor presenciasse as conversas. Se um cliente chegasse quando José Carlos estava presente, Fiúza mandava ele sair da sala. O assessor era chamado de volta quando Fiúza estava novamente sozinho. Aí, recebia instruções para engordar determinada obra com alguns milhares de dólares (Krieger; Rodrigues; Bonassa, 1994, p. 106-107).

Nesse contexto de extrema precariedade, a disponibilidade de orientação técnica solvente parecia, ademais, atrativa para melhorar a eficácia da execução orçamentária que mais proximamente interessasse aos parlamentares:

A valorização das discussões das emendas coletivas pelas Assessorias, somada à preocupação com a elaboração de um projeto pautado pela legislação e tecnicamente correto, faz com que, em algumas ocasiões, os técnicos se indisponham com os parlamentares. Os técnicos interpretam estas situações como resultado do conflito instituído pelo confronto entre a aplicação de critérios técnicos e os interesses dos parlamentares. A burocracia, com suas exigências técnicas, aparece como um obstáculo para o encaminhamento de interesses políticos. O conhecimento e o controle dos procedimentos relacionados à elaboração e execução da lei orçamentária fortalecem a posição dos técnicos frente aos parlamentares. Entre outros motivos, estes recorrem às assessorias a fim de obter informações sobre os programas que efetivamente estão sendo executados pelo governo, a distribuição das emendas por regiões e a correção técnica das emendas. Este é um aspecto importante uma vez que, segundo as regras concernentes à apreciação das emendas, uma emenda que tenha sido rejeitada e foi solicitado o destaque somente poderá ser apreciada se estiver tecnicamente correta (Bezerra, 1999, p. 72).

6. EXPECTATIVAS E REALIDADE

Não obstante essas expectativas então enunciadas ou inferidas, toda prática organizacional pode e deve ser abordada em função de seus elementos “programáticos (ou normativos)” e “tecnológicos (ou operacionais)”: por um lado, as ideias e os conceitos que definem a missão de determinada prática e vinculam-na a objetivos mais amplos na esfera política, para os quais se espera que contribua; de outro, as tarefas e resultados que compõem o mundo dos envolvidos nessa prática (Power, 1997, p. 6-7). Em outras palavras, existem as expectativas geradas por qualquer organização ou processo, e a realidade por eles alcançada – e a evolução dessas duas dimensões tende a ser, no mais das vezes, bastante divergente uma da outra.

O grau de atingimento das expectativas para a atuação do assessoramento técnico orçamentário no Senado Federal (o grau em que os elementos “tecnológicos” permitiram alcançar os objetivos “programáticos” delineados nas seções anteriores) é uma questão que tem múltiplas respostas, segundo a lente de análise. Desde logo, não se pode considerar apenas a estrutura normativa formal: nas legislaturas – ao menos na América Latina – o processo orçamentário e seus resultados macroeconômicos e microalocativos dependem das regras institucionais formais tanto quanto de práticas informais que podem diferir significativamente das normas codificadas, e que não podem ser ignoradas (Scartascini; Stein, 2009, p. 5; Wehner, 2010, p. 138-139). É preciso descer à avaliação empírica concreta dessa correspondência.

Num nível mais estritamente “tecnológico”, referido ao produto direto da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, verificamos que os serviços ofertados pela unidade ao longo dos 30 anos de existência correspondem fielmente a todo o leque daqueles apontados na literatura como típicos dessa função institucional. Como revelam os registros internos, examinados em outro capítulo deste livro, além de uma síntese anterior já publicada em Bittencourt (2009, p. 43-47) e vários relatos externos (inclusive e especialmente aqueles de natureza comparativa), as funções de assessoramento orçamentário nas duas Casas do Congresso brasileiro têm contemplado o atendimento integral às demandas em todas as dimensões em que são apresentadas, sobressaindo-se entre os parlamentos latino-americanos (Llanos; Nolte, 2006, p. 48; Pereira; Melo, 2011, p. 12; Santiso, 2008, p. 257). Essa visão de produto também permite concluir que o efeito indireto da construção de capacidade técnica (a “organização” do processo orçamentário) terá sido alcançado: ainda que evidentemente perfectível, a infraestrutura técnica e informacional do processo orçamentário proporcionada basicamente pela atuação das Consultorias (da Câmara e do Senado) consegue fornecer ao conjunto dos membros do parlamento e das instâncias colegiadas um alto grau de segurança em relação a todas as etapas do processamento das proposições orçamentárias. Em outras palavras, é razoável afirmar que o desamparo em que se viam os parlamentares quando da necessidade de tratar, organizar, compilar, modificar e interpretar a imensa massa de dados que envolve a

elaboração e o controle do orçamento público federal não mais persiste: os legisladores são informados com precisão e tempestividade sobre todos os aspectos concretos do tema que decidem, e suas decisões são implementadas com segurança e confiabilidade. As fragilidades institucionais do Legislativo que decorriam da precariedade técnica e informacional, portanto, viram-se extremamente mitigadas pela atuação da unidade ao longo de sua criação.

Suscetível de debate, porém, é o impacto mais profundo do assessoramento orçamentário: em que medida a sua influência na decisão final do corpo legislativo – a qual, como vimos acima, é necessariamente indireta e baseada na informação e na persuasão – corresponde à expectativa de uma “âncora” de coerência técnica e legal que minimize irracionalidades e desvios em relação a valores da vida republicana? Descendo ainda mais a fundo, é preciso lembrar que, além da expectativa interna sobre o papel do assessoramento orçamentário na sua criação, o funcionamento de um órgão técnico desse calado suscita expectativas sociais mais amplas, arraigadas no acolhimento cultural ao conhecimento técnico-científico como conduto indispensável do processo decisório das políticas públicas, que transcendem até mesmo as possíveis intenções de natureza instrumental que pudessem ser formuladas originalmente pela instituição parlamentar. Trata-se de distinção sutil, mas que não pode passar despercebida; uma formulação bastante sóbria, mas bastante ilustrativa, dessa expectativa mais ampla é a que Joyce (2011, p. 5–6) descreve em torno da criação do CBO norte-americano:

As Walter Williams put it in his book on the topic of “honest numbers,” what is most necessary for “reasoned public policy making” is “policy data produced by competent researchers and analysts who use sound technical methods without the application of political spin to fit partisan needs. Underlying this argument is a simple but powerful notion. Policymakers and their constituents need to be confronted with the truth—in the form of the most neutral analysis possible on budgetary and economic implications of particular policy choices. Many do not have an incentive to seek it out, because it often makes the process of making choices uncomfortable. There are certainly cases where the real effects of policies cannot be known.

Nonetheless, politicians and constituents both need to know either the real effects of different policies, or that the real effects are unknowable, if they are to make judicious choices between alternatives.

Não se trata, aqui, da microfísica do trabalho do órgão de assessoramento, que alternadamente desenvolve a função propriamente consultiva (que produz informação e avaliação segundo critérios técnicos sob responsabilidade própria) e a função de assessoria direta na qual orienta e instrumentaliza o agente político na implementação de suas decisões. Essa dualidade de funções está longe de ser contraditória, e já está mais do que incorporada, sem ambiguidades, ao universo normativo e da prática profissional da Consultoria e de seus órgãos similares no âmbito das Casas do Congresso (Souza, 2011; Greggianin, 2011, p. 186–190; Brasil, 1997). O que está em questão é o grau em que esse trabalho multifacetado é capaz de influenciar o conteúdo substantivo das decisões orçamentárias em que intervém.

Apurar o atingimento dessas expectativas representa desafio metodológico bastante complexo, comum a outros trabalhos que exploram os impactos do assessoramento técnico na formulação de políticas públicas (Fagan; McGee, 2022, p. 16): a interação entre a Consultoria e os parlamentares no que se refere a decisões concretas é – e deve ser – centrada na prestação de orientação e assessoramento em caráter pessoal e confidencial aos parlamentares, o que impede na prática a medição direta do impacto dos posicionamentos e pareceres técnicos sobre o conteúdo das decisões. Assim, somente seria possível esboçar respostas a partir de desenhos de pesquisa que operacionalizem essa influência de forma indireta (como a comparação entre posicionamentos técnicos formulados abertamente nas publicações de caráter geral da Consultoria e as decisões legislativas sobre os mesmos temas) ou que avaliem em perspectiva etnográfica a percepção do leque de agentes envolvidos (por exemplo, mediante entrevistas, também utilizadas em outros estudos sobre o assessoramento legislativo¹⁷).

17 A exemplo de Santos e Canello (2016, p. 1143).

Não é possível, neste espaço, fornecer uma resposta cabal a esse último critério avaliativo, o que exigiria um esforço continuado e amplo de pesquisa empírica. Podemos no máximo organizar, na forma de hipótese a ser testada, alguns indícios pontuais, valorizando a latitude que a proposta do livro, abrindo espaço para reflexões de natureza ensaística, permite às contribuições aqui reunidas. Nesse sentido, a visão deste autor, aqui registrada como testemunho, é que, factualmente, a capacidade de influência do assessoramento técnico orçamentário permanece limitada, notadamente nas questões mais críticas ou relevantes em que se chocam interesses políticos de natureza parcial ou de curto prazo com critérios técnicos, jurídicos ou valorativos do interesse público formulados em caráter geral. Uma formulação singela, mas expressiva, dessa visão geral é apresentada pelo testemunho de outro integrante de órgão de consultoria legislativa (na Câmara dos Deputados):

O papel das comissões foi muito mais relevante no passado. Nos primeiros anos da Consultoria eu tinha a impressão de que no âmbito das comissões, antes de enviar ao Plenário, nós conseguíamos fazer mais aprimoramentos, havia mais discussões no âmbito parlamentar, inclusive. As coisas vinham mais mastigadas, eram mais cuidadosas. Com o tempo, esses processos foram se abreviando. Hoje há um açodamento muito grande em relação à elaboração legislativa, há um caráter imediatista que se atribui a todas as iniciativas governamentais. Tudo precisa ser aprovado com muita rapidez, de forma sumária e – é delicado o que vou dizer – talvez com a intenção mesmo de que não se discuta muito (Piscitelli, 2021, p. 160).

Definindo esta assertiva em termos mais precisos, entendemos que, em decisões mais críticas postas à deliberação legislativa, as considerações de ordem técnica – ou mesmo os parâmetros de referência, como estimativas de custo¹⁸ – formuladas pela estrutura de assessoramento, são em grande

18 Como exemplo de uma parametrização que tem efeitos, ainda que referenciais, na decisão legislativa, Joyce (2011, p. 244) descreve vários casos em que, para o Congresso norte-americano, as medidas de monitoramento, as estimativas de custo e as análises distributivas do CBO são argumento relevante nas principais discussões de política pública.

medida desconsideradas (na maior parte das vezes pela simples omissão em mencioná-las) diante de interesses outros – seja qual for sua natureza – na decisão concernida.

Essa hipótese agora suscitada é consistente, ademais, com uma das principais conclusões dos estudos sobre as legislaturas (em especial, no processo orçamentário): a natureza e a intensidade da participação do Legislativo na alocação orçamentária e na sua fiscalização não depende apenas dos poderes formais e da capacidade técnica, mas também – em medida igual ou superior – da estrutura de incentivos com que se defrontam parlamentares individuais e seus coletivos políticos dentro do parlamento (Pereira; Melo, 2011, p. 4; Santiso, 2005, 2008, 2015). Santiso (2008, p. 261) adverte que congressos que dispõem de prerrogativas formais e de recursos frequentemente usam-nos de forma ineficaz, precisamente porque os legisladores individuais não têm incentivos para deles fazerem uso. A racionalidade dos parlamentos é, por essência, de natureza política, determinadas pelo efeito combinado do poder político, das regras eleitorais e das relações internas de poder que determinam essas estruturas de incentivos à ação do parlamentar; nelas o horizonte temporal relevante para a decisão está condicionado pelos ciclos eleitorais, e o tempo que cada agente pode dedicar ao exame e deliberação do orçamento é racionado em função dos demais papéis (partidário, representativo, etc.) que deve desempenhar no mandato¹⁹ (Santiso, 2005, 2015).

Essa conclusão, de todo modo, precisa navegar por uma tênue linha conceitual que separa a natureza apartidária do assessoramento técnico institucional da sua intervenção técnica no conteúdo substantivo das decisões legislativas (linha esta que, na prática, qualquer instituição governamental de natureza técnica precisa enfrentar). Afinal, se a decisão última em democracia é política, qual o espaço em que se pode ou deve esperar o impacto de

19 O que, no âmbito do orçamento, é particularmente prejudicial às tarefas de controle e fiscalização, já que “[...] at any time, parliaments are overseeing three different budgets and parliamentarians have more incentives to engage in the debate on the preparation of the budget of the next fiscal year, than scrutinizing the execution the previous year’s budget” (Santiso, 2015, p. 613).

posicionamentos técnicos? Instâncias em que esse conflito potencial emerge envolvem não apenas a natureza do objeto de análise²⁰, mas até mesmo os critérios de validade dos métodos e técnicas utilizados²¹. Trata-se de um ponto ainda mais profundo: como lembra Joyce (2011), mesmo no âmbito de processos decisórios bastante institucionalizados, aqueles analistas e agências cuja finalidade é desenvolver análises neutras podem fazer pouco para assegurar que seus produtos sejam sopesados adequadamente; por vezes, sua análise acaba assumindo importância desproporcional ao seu próprio conteúdo; outras vezes, é ignorada (Joyce, 2011, p. 5).

Ainda assim, e precisamente pela natureza controversa das decisões formuladas no embate político em que se contrapõem interesses e se estabelecem prioridades no respectivo atendimento, o debate interno e externo ao parlamento não pode prescindir desse instrumento dedicado a buscar (com as limitações inevitáveis de qualquer organização humana) a maior objetividade possível, para evidenciar fatos e corolários subjacentes aos argumentos em defesa de posições em lide. No domínio orçamentário, esse ponto é crítico: como os recursos são sempre escassos, o processo inexoravelmente político das escolhas precisa apontar claramente as premissas factuais e metodológicas sob as quais as alternativas são concebidas e avaliadas. A transparência quanto às premissas e procedimentos é o fundamento da neutralidade: o debate racional torna-se impossível se apenas as conclusões forem divulga-

20 Joyce (2011, p. 30, 34) descreve várias situações em que o CBO norte-americano teve que enfrentar esse dilema: ao simplesmente analisar e comentar a proposta orçamentária presidencial ou quaisquer iniciativas legislativas (parte essencial de seu mandato), inevitavelmente o CBO teria de abordar o conteúdo substantivo das escolhas nelas refletidas e avaliar seus custos, o que atrairia inevitavelmente críticas favoráveis ou contrárias qualquer que fosse a sua posição (em particular quando ocorre alternância de poderes na presidência ou no Congresso, com a consequente mudança significativa das preferências desses atores).

21 Outra lição da experiência do CBO: o órgão foi duramente criticado pelos congressistas republicanos por utilizar modelos “estáticos” que não assumiam a existência de mudanças de comportamento dos agentes econômicos (da qual dependia a consistência lógica de parte importante das medidas preconizadas pelo programa republicano, especialmente os cortes de impostos) (Joyce, 2011, p. 38).

das, sem revelar como se chegou até elas. Sem isso, a deliberação em nome da coletividade corre o risco até mesmo de tornar-se refém de raciocínios supostamente técnicos mas construídos de forma reversa, partindo-se das conclusões desejadas por alguma parte interessada e ajustando-se hipóteses, premissas e métodos para que suportem essas mesmas conclusões escolhidas *ex ante* (Joyce, 2011, p. 5, 235).

Muitas vezes essa missão de defesa da sociedade e do próprio Parlamento confronta interesses importantes fora e dentro da instituição legislativa²², mas sem ela a informação continuaria desigualmente distribuída dentro do corpo legislativo e permaneceria concentrada no Executivo, em detrimento do Congresso e da sociedade em geral, que são os destinatários do trabalho informacional e analítico da Consultoria. Em síntese, com todas as limitações da sua trajetória e condição atual, a existência dessa Consultoria institucionalmente independente não representa condição suficiente, mas inequivocamente é requisito necessário, para o pleno cumprimento do papel do orçamento público na democracia.

22 O cbo norte-americano, ao tentar desempenhar esses papéis, chegou a ser comparado ao “gambá no piquenique do Congresso” (Joyce, 2011, p. 207).

REFERÊNCIAS

1. AMESTOY, Juan Luis. Información y consultoría técnica en el proceso legislativo. **Revista de Derecho Parlamentario**, Buenos Aires, n. 2, p. 29-42, mayo 1989.
2. ANDERSON, Barry. The value of a nonpartisan, independent, objective analytic unit to the legislative role in budget preparation. In: STAPENHURST, Rick *et al.* (ed.). **Legislative oversight and budgeting: a world perspective**. Washington, DC: The World Bank, 2008. p. 131-139. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e6dc10d7-fb0d-523b-b079-7b684fbf056c/content>. Acesso em: maio 2024.
3. AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. The administration of the parliamentary budget office. **ANAO Report**, Canberra, n. 36, 2013-14, 2014.
4. BARRACLOUGH, Katherine; DOROTINSKY, Bill. The role of the legislature in the budget drafting process: a comparative review. In: STAPENHURST, Rick *et al.* (ed.). **Legislative oversight and budgeting: a world perspective**. Washington, DC: The World Bank, 2008. p. 99-110. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e6dc10d7-fb0d-523b-b079-7b684fbf056c/content>. Acesso em: maio 2024.
5. BEZERRA, Marcos Otavio. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.
6. BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento: elementos para um marco conceitual. **Textos para Discussão**, Brasília, n. 57, 2009. Editado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal.
7. BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.
8. BLONDEL, Jean. Evaluando el poder efectivo de los congresos. **Política: Revista de Ciencia Política**, Santiago de Chile, v. 47, p. 9-26, 2006. Disponível em: <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/11820>. Acesso em: maio 2024.
9. BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**: criada através do Requerimento n. 151/93 - CN, destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1994a. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84896>. Acesso em: maio 2024.
10. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Resolução no 92, de 1994.

Altera a denominação de órgãos da estrutura administrativa do Senado Federal e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**: seção 2, Brasília, DF, p. 6896–6901, 11 nov. 1994b. Convertido na Resolução do Senado Federal no 73/1994.

11. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Resolução no 25, de 1997. Altera a denominação e a estrutura da Consultoria de Orçamentos e dá outras providências. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, ano 52, n. 36, p. 5088–5092, 7 mar. 1997. Convertido na Resolução do Senado Federal no 55/1998. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13326?sequencia=1>. Acesso em: maio 2024.

12. CAMARGO, Aspasia *et al.* **Artes da política: diálogo com Amaral Peixoto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

13. CHOHAN, Usman W.; JACOBS, Kerry. The presidentialisation thesis and parliamentary budget offices. **Parliamentary Affairs**, Oxford, v. 70, n. 2, p. 361–376, Apr. 2017.

14. CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. An introduction to the Congressional Budget Office. [Report], Washington, DC, Jan. 2023. Disponível em: <https://www.cbo.gov/publication/58858>. Acesso em: maio 2024.

15. DAHL, Robert A. (ed.). **Political oppositions in western democracies**. New Haven: Yale University Press, 1966.

16. DIAS, Allan Rodrigues *et al.* Racionalidade técnica no processo legislativo. **Revista**

Parlamento & Sociedade, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 45–77, jan./jun. 2014.

17. FAGAN, E. J.; MCGEE, Zachary A. Problem solving and the demand for expert information in congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 47, n. 1, p. 53–77, Feb. 2022. First published online in December 2020.

18. FARIA, Flávio Freitas. A Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados aos quarenta anos de sua existência. In: 40 ANOS de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 71–86. (Série Obras comemorativas. Homenagem, n. 1).

19. GREGGIANIN, Eugênio. O processo orçamentário no Poder Legislativo e o assessoramento técnico institucional. **Cadernos Aslegis**, v. 6, n. 21, p. 37–54, dez 2003. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11229/processo_orcamentario_greggianin.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: maio 2024.

20. GREGGIANIN, Eugênio *et al.* A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. In: 40 ANOS de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 113–196. (Série Obras comemorativas. Homenagem, n. 1).

21. INTER-PARLIAMENTARY UNION; INTERNATIONAL FEDERATION OF LIBRARY ASSOCIATIONS AND INSTITUTIONS. **Guidelines for parliamentary research services**. Geneva: IPU; Den Haag: IFLA, 2015. Disponível em: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/research-en.pdf>. Acesso em: maio 2024.
22. JOHNSON, John K.; STAPENHURST, Frederick Rick. The growth of Parliamentary Budget Offices. In: SHAH, Anwar (ed.) **Performance accountability and combating corruption**. Washington, DC: The World Bank, 2007. p. 359-378.
23. JOYCE, Philip G. **The Congressional Budget Office: honest numbers, power, and policymaking**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2011.
24. KANENGUISER, Martín. El Congreso quiere controlar más el gasto. **La Nación**, Buenos Aires, 4 agosto 2011. Sesión Economía. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-congreso-quiere-controlar-mas-el-gasto-nid1394774/>. Acesso em: maio 2024.
25. KIM, Chunsoon. A study on compilation and improvement of indices for legislative budgetary institutions: with focus on comparative analysis of current institutions in 60 countries. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 2014/3, 2015. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/a-study-on-compilation-and-improvement-of-indices-for-legislative-budgetary-institutions_budget-14-5jrw6591frbw#page31. Acesso em: maio 2024.
26. KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1992.
27. KRIEGER, Gustavo; RODRIGUES, Fernando; BONASSA, Elvis Cesar. **Os donos do Congresso: a farsa na CPI do Orçamento**. São Paulo: Ática, 1994.
28. LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Bib: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.
29. LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. **Política: Revista de Ciencia Política**, v. 47, p. 29-54, 2006. Disponível em: <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/16778>. Acesso em: maio 2024.
30. MATUS, Carlos. **O líder sem estado-maior**. São Paulo: Fundap, 2000.
31. MONTECINOS, Verónica. Economic policy making and parliamentary accountability in Chile. **UNRISD Programme Papers on Democracy, Governance and Human Rights**, Geneva, n. 11, Dec. 2003.
32. MORA-DONATTO, Cecilia. Urge rediseñar el servicio civil de carrera del Congreso mexicano. **Cuestiones Constitucionales**, Ciudad de México, n. 19, jul./dic. 2008.

33. MORGENTERN, Scott. Towards a model of latin american legislatures. In: MORGENTERN, Scott; NACIF, Benito (ed.). **Legislative politics in Latin America**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002.
34. PALANZA, Valeria; SCARTASCINI, Carlos; TOMMASI, Mariano. **On the institutionalization of Congress(es) in Latin America and beyond**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2012. (IDB Working Paper Series, n. 363).
35. PELIZZO, Riccardo. An international comparative study of the sources of parliamentary information and support for legislators. **Journal of the South African Legislative Sector**, v.1, n. 1, Apr. 2014. p. 97-108.
36. PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus. **The political economy of budgeting in Latin America: procedures, oversight, and participation**. Caracas: CAF, 2011. (CAF Documento de trabajo, n. 2011/13).
37. PISCITELLI, Roberto. [Depoimento]. In: PINHEIRO, Alberto; NOGUEIRA, Carolina (org.). **HISTÓRIA viva da Consultoria Legislativa: edição comemorativa de 50 anos**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021. p. 159-164.
38. POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 62, n. 1, p. 144-168, Mar. 1968.
39. POWER, Michael. **The audit society: rituals of verification**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1997.
40. RENNÓ, Lucio; LEMOS, Leany B.; POWER, Timothy J. Supervisão, control y monitoreo en Brasil: 1991-2012. In: VELARDE, Rodrigo Velázquez López (coord.). **Supervisión legislativa en América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, 2018.
41. RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. **Processo orçamentário e revolta parlamentar na terra do hockey: à procura do equilíbrio entre eficiência e controle no Canadá**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
42. RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A Consultoria Legislativa e a difusão de seu modelo de assessoramento institucional do Poder Legislativo. In: 40 ANOS de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 87-111. (Série Obras comemorativas. Homenagem, n. 1).
44. SANTISO, Carlos. **Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget process in Latin America**. Washington, DC: World Bank Institute, 2005. (Working Paper, n. 35863).
45. SANTISO, Carlos. Keeping a watchful eye? Parliaments and the politics of budgeting in Latin America. In: STAPENHURST, Rick et al. (ed.). **Legislative oversight and budge-**

ting: a world perspective. Washington, DC: The World Bank, 2008. p. 243-266. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e6dc10d7-fbod-523b-b079-7b684fbf056c/content>. Acesso em: maio 2024.

46. SANTISO, Carlos. Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 35, n. 3 (140), p. 601-621, July/Sept. 2015.

47. SANTISO, Carlos; VAREA, Marco. **Strengthening the capacities of parliaments in the budget process**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2013. (IDB Policy Brief, n. 194).

48. SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

49. SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1127 a 1168, 2016.

50. SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto. A new framework. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto (ed.). **Who decides the budget?** A political economy analysis of the budget process in Latin America. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2009. p. 1-21.

51. SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.

52. SOUZA, Célio de. A Resolução nº 48, de 1993, e a consolidação do assessoramento legislativo institucional da Câmara dos Deputados. In: 40 ANOS de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 50-69. (Série Obras comemorativas. Homenagem, n. 1).

53. VELARDE, Rodrigo Velázquez López. Policy analysis in the Chamber of Deputies. In: MÉNDEZ, Jose-Luis; DUSSAUGE-LAGUNA, Mauricio I. (ed.). **Policy analysis in Mexico**. Bristol, UK: Policy Press, 2017.

54. WEHNER, Joachim. Assessing the power of the purse: an index of legislative budget institutions. In: STAPENHURST, Rick *et al.* (ed.). **Legislative oversight and budgeting: a world perspective**. Washington, DC: The World Bank, 2008. p. 79-97. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e6dc10d7-fbod-523b-b079-7b684fbf056c/content>. Acesso em: maio 2024.

55. WEHNER, Joachim. **Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control**. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2010.

O PAPEL DA CONORF NA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E NO
APRIMORAMENTO DA DEMOCRACIA ORÇAMENTÁRIA E DA GOVERNANÇA
PÚBLICA: SIGA BRASIL, ORÇAMENTOS TEMÁTICOS, EDUCAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos¹

1. INTRODUÇÃO

A criação e o desenvolvimento da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) nos últimos trinta anos podem ser compreendidos como produto de um modelo de dependência de trajetória que tem a Constituição de 1988, a revolução das tecnologias da informação e o combate à corrupção como vetores de inflexão histórica. Esses são vetores conducentes ao aparecimento de um órgão com propósito e condições institucionais para promover e sustentar a transparência das contas públicas e, por essa via,

1 A autora agradece o consultor Orlando Cavalcante Neto pelo aporte de informações históricas sobre o desenvolvimento dos produtos aqui descritos.

contribuir para o aperfeiçoamento continuado da democracia orçamentária e da governança pública.

No início da década de 1990, o processo legislativo-orçamentário federal se caracterizava pela baixa visibilidade de procedimentos tecnicamente herméticos e pouca evidência sobre a efetividade das decisões alocativas, que servia bem a uma cultura política marcada por fortes incentivos ao clientelismo – o reconhecido fenômeno de que processos decisórios velados levam à apropriação oportunista dos recursos. Nesse cenário eclodiu o chamado “escândalo dos anões do orçamento”, evidenciando publicamente a necessidade de processos mais prontamente auditáveis das decisões legislativas. Como parte das medidas de saneamento institucional, o Senado Federal criou a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, como unidade dedicada a ancorar o processo decisório orçamentário em conhecimentos e técnicas mais robustas e eficientes.

Na qualidade de órgão de assessoramento superior, a Conorf tem como atribuições a elaboração de estudos, minutas de proposições, relatórios e pareceres, e a prestação de esclarecimentos técnicos em matéria de planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle aos parlamentares, a órgãos do Senado e à Comissão Mista de Orçamentos. O exercício pleno e informado dessas atribuições coloca à Conorf desafios muito mais amplos do que a leitura do regimento faz ver.² De fato, embora apoiado em prerrogativas legais para seu funcionamento, o corpo técnico da Conorf percebeu de pronto que o novo órgão teria baixa efetividade em sua atuação se a disponibilidade de informações se mantivesse restrita, quaisquer que fossem as regras formais e os incentivos presentes.

A percepção desse fator limitante da atuação da Conorf não era, por si só, suficiente para deflagrar mudanças em relação ao contexto herdado. A acomodação ao status quo, travestida de novos ritos, era uma opção. Mas não foi o caso. Dez anos antes, a Constituição Federal havia criado as bases para a construção de uma burocracia profissionalizada na administração pública,

2 BRASIL, 2024a.

alicerçada em atribuições e prerrogativas legais cujo efeito mais direto foi introduzir no sistema a cultura do “duplo principal”: o servidor público é agente de seu contratante direto (o corpo político), mas também o é de seu contratante de última instância, a sociedade.

Este capítulo descreverá quatro instâncias de atuação por meio das quais a Conorf vem promovendo e sustentando a transparência das contas públicas e, por essa via, contribuindo para a consolidação da democracia orçamentária e o aperfeiçoamento da governança pública. Trata-se dos projetos do sistema SIGA Brasil, dos Orçamentos Temáticos, do Orçamento Fácil e da avaliação de políticas públicas.

2. SIGA BRASIL E O PAPEL DA BUROCRACIA EM REFORMAS AUDACIOSAS

Imbuídos dos valores constitucionais de 1988, os servidores do órgão recém-criado identificaram a impossibilidade de cumprirem seu propósito sem alterarem significativamente as bases informacionais em que operavam, deflagrando o que viria a ser uma das inovações mais ousadas e impactantes do sistema orçamentário federal: o desenvolvimento do SIGA Brasil. O reconhecimento efusivo desse fato se faz necessário, 25 anos depois, por se tomar hoje como normal e garantida a elevada acessibilidade aos dados que configura o processo orçamentário federal. Essa normalidade é historicamente recente e decorre de uma cultura de inovação que passou a ser cultivada desde a gênese da Conorf.³ O desenvolvimento do órgão foi profundamente marcado por novas possibilidades abertas pela inovação tecnológica, evidenciando o

3 Vide capítulo “Inovação e ciência de dados na Conorf: habilidades e reflexões sobre o modelo conceitual e suas aplicações ao processo orçamentário” desta publicação que trata do tema da inovação tecnológica na Conorf.

caráter transformador da iniciativa⁴ que deu origem a esse sistema. De fato, não apenas a concepção de um sistema amigável e gerencial de consulta aos dados orçamentários era tida como utópica à época, como sua concretização tornou possível a deflagração de mudanças na governança orçamentária inimagináveis até então.

O caso do SIGA Brasil ilustra fenômeno estudado por pesquisadores, como Grindle (2003), que identificaram diversos exemplos de inovações institucionais ousadas (*audacious policies*) provenientes da atuação de agentes que, embora não detenham mandato político ou prerrogativa de decisões de última instância, atuam muito próximos de quem os tem e, nessa condição, podem exercer influência decisiva na deflagração de medidas transformadoras.

Foi esse o caso quando consultores nomeados para a recém-criada Cononf detectaram a restrição extrema de acesso a informações orçamentárias e deflagraram projeto para o desenvolvimento do sistema SIGA Brasil. Embora o Sistema Federal de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) já fosse referência internacional no uso de tecnologia para controle operacional, o sistema não tinha recursos para a obtenção amigável, funcional e aberta de dados orçamentários. Tratava-se de ferramenta transacional, assentada em linguagem computacional e guardada por severos protocolos de sigilo.

Por meio de uma estratégia que combinou oportunidades legislativas⁵, políticas⁶ e relacionais⁷, a equipe de consultores, em parceria com o órgão de informática do Senado Federal (Prodasen), liderou uma mudança sem precedentes no nível de transparência orçamentária, responsável por colocar o

4 Cabe aqui fazer o reconhecimento público da forte capacidade de liderança e empreendedorismo público dos consultores Fabio Gondim e Orlando Cavalcante Neto na deflagração e sustentação do projeto, para concretizar algo tido como impossível por diversos outros atores da organização.

5 Logrou-se introduzir na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dispositivo obrigando o Poder Executivo a enviar regularmente a base de dados da execução orçamentária ao Congresso Nacional.

6 Obteve-se a autorização do Primeiro-Secretário do Senado Federal, parlamentar de oposição ao governo e interessado em fiscalizar este, para aquisição da tecnologia necessária ao projeto.

7 Foi consolidado o relacionamento de parceria entre a Consultoria de Orçamentos e o Prodasen; e os consultores acionaram contatos pessoais no Poder Executivo para fins de convencimento sobre o valor do projeto e viabilização técnica dos requisitos.

país entre os dez países mais transparentes do mundo nessa matéria: obteve as bases de dados de elaboração e execução orçamentária em caráter continuado e interligou-as à ferramenta de consulta de última geração (*business intelligence*), hospedando todo o aparato em portal eletrônico da internet. Em poucos meses, as consultorias de orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados alcançaram o poder de trabalhar com informações orçamentárias em um nível sem precedentes, mesmo pelo Poder Executivo. Os consultores conquistaram a autonomia para extrair e cruzar dados do orçamento sem o amparo de intermediários (os técnicos de informática que operavam o Siafi). Vale mencionar que, nessa época, o Senado Federal já possuía um sistema que disponibilizava ao público informações do orçamento, mas ainda de forma limitada e sem a possibilidade de cruzamento de dados. Também, o Prodasen havia disponibilizado para as consultorias uma solução de extração de dados, mas ainda com pouco poder analítico.

Empossado novo Governo em 2003, o Primeiro Secretário do Senado, de partido da oposição, solicitou ao Prodasen um sistema de acompanhamento da execução orçamentária, a fim de realizar uma oposição qualificada. O Prodasen informou que a Conorf já possuía sistema capaz de suprir essa demanda e esta sugeriu que o sistema fosse aberto ao público, advogando que o controle social seria meio muito mais efetivo para controlar as contas do governo. A sugestão foi aceita e, em 2004, foi lançado o SIGA Brasil ao público. O contexto de sigilo extremo se converteu em acesso franco aos dados orçamentários pelos gabinetes parlamentares, órgãos dos três Poderes e toda a sociedade, sem necessidade de credenciamento prévio. Em 2006, o projeto ganhou o 1º lugar no Prêmio Brasil TIC, realizado por empresas como a Microsoft, a Petrobrás e a Universidade de Brasília, como a melhor aplicação de tecnologia da informação no setor público.



Imagens do Prêmio BR TIC 2006

O desenvolvimento do sistema SIGA Brasil e suas consequências sobre a governança orçamentária federal evidenciaram dois fatos pouco visíveis à época.

Primeiro, a crença equivocada, ainda prevalente nos estados e municípios, de que a oferta de transparência depende de iniciativa do Poder Executivo. Ao conceder ao Poder Legislativo as funções de fiscalização e representação, e ao outorgar a esse Poder amplas prerrogativas de atuação, inclusive em matéria orçamentária, a Constituição de 1988 alçou o parlamento ao papel de custodiante primário da transparência, facultando-lhe requisitar dados e informações de todos os poderes e oferecê-los à sociedade, desde que não protegidos por sigilo legal. Conquanto o Congresso Nacional já venha dando exemplos claros do exercício desse papel, os legislativos subnacionais ainda não se apropriaram das prerrogativas que lhes foram concedidas, deixando de ofertar às suas populações conhecimento tempestivo e qualificado sobre os atos de orçamentação e gestão.

Outra crença refutada foi a ideia de que os órgãos do Poder Executivo contavam com fluxos de informação homogêneos e simétricos entre suas unidades internas. Ao contrário, a escassez de informações que presidia a atuação dos técnicos e políticos do Congresso Nacional tinha expressão correlata no Poder Executivo. As dificuldades de acesso e operabilidade do Siafi e do Siafi Gerencial também acometiam largamente os servidores do Executivo, que detinham poucos dados e informações sobre as operações orçamentárias estranhas não apenas ao seu órgão superior, como, muitas vezes, às divisões internas do mesmo órgão. A abertura das contas pelo SIGA Brasil teve como consequência imediata alterar a disponibilidade de dados orçamentários às equipes de trabalho do Poder Executivo, que se tornaram usuárias de primeira hora da ferramenta.

As consequências práticas da transparência para dentro do governo, considerando-se todos os Poderes, alcançaram a possibilidade de detecção mais clara de inconsistências, redundâncias e fragmentação no gasto público, a exemplo da ocorrência de alocações com propósitos conflitantes, órgãos executando dotações para o mesmo objeto de forma descoordenada e gastos descentralizados com elevados custos administrativos. Os órgãos de controle, tanto federais quanto cortes de contas estaduais, passaram a utilizar o sistema para identificar a ocorrência e extensão desses problemas e qualificar sua atuação. Embora o fenômeno não esteja devidamente atestado, pode-se supor que, tendo sido o SIGA Brasil, por vários anos, a única ferramenta gerencial de acesso às bases do orçamento da União, os trabalhos de análise técnica e acadêmica, as avaliações e as auditorias se assentaram largamente no uso dessa ferramenta.

Parte importante do processo de desenvolvimento do sistema consistiu na construção de relacionamentos cooperativos e na polinização de capacidades técnicas e intelectuais entre servidores de várias unidades do Senado, que ilustram a importância da diversidade e da interdisciplinaridade nas organizações: especialistas em orçamento público passaram a estudar ciência de dados, enquanto analistas de informática se capacitavam nos meandros do processo orçamentário. Igualmente importante, a conexão pessoal e institucional foi se fortalecendo gradativamente, ao ponto de que a equipe multissetorial se

sentia una e engajada em um mesmo intento. Sem a miscigenação de competências e o compartilhamento de propósito, já reconhecidos na literatura de inteligência artificial (IA) como requisitos de sucesso, o projeto do SIGA Brasil dificilmente teria obtido êxito.⁸

Uma vez abertas as contas federais a acesso público, dois fatos se tornaram claros. O primeiro foi a de que a mera abertura dos dados não seria suficiente para instrumentalizar os indivíduos leigos a fazer uso competente das possibilidades que a nova tecnologia trazia. Por mais amigável que fosse o sistema, o domínio de conceitos básicos da contabilidade pública e do processo orçamentário continuava a ser barreira para a apropriação democrática do orçamento. Algum investimento em capacitação na matéria era necessário pelos usuários, particularmente os pesquisadores e jornalistas.

O segundo foi que, no universo de usuários não governamentais, o sistema serviria mais a grupos de interesse do que a usuários individualmente considerados. Esse aspecto representa, até hoje, um limitador do alcance das ferramentas informacionais abertas ao público: o Brasil é um país com baixa cultura e prática de organização social, vis-à-vis a dimensão de sua população.

Olhando-se retrospectivamente, cada um desses fatos acabou orientando, na evolução da Conorf, a abertura de projetos específicos para tratá-los.

3. ORÇAMENTOS TEMÁTICOS COMO PRECURSORES DAS AGENDAS TRANSVERSAIS

O primeiro projeto foi a deflagração dos chamados “orçamentos temáticos”, voltados a ofertar a indivíduos e organizações sociais informações mais prontas sobre matérias de interesse. Ao longo dos anos foram publicados, no

8 Para maior discussão dos requisitos de inovação organizacional, vide capítulo “Inovação e ciência de dados na Conorf: habilidades e reflexões sobre o modelo conceitual e suas aplicações ao processo orçamentário” deste livro.

sítio eletrônico do SIGA Brasil, relatórios com informações atualizadas sobre os orçamentos temáticos da mulher, da criança e adolescente, dos idosos, dos índios e quilombolas, das pessoas com deficiência, do meio ambiente, da segurança alimentar e outros. Tais iniciativas pioneiras inauguraram o que hoje se denomina de “agendas transversais” (nos termos do Plano Plurianual – PPA 2024–2027, recém-aprovado) e configuram aplicações precursoras da agenda ESG⁹.

Os chamados “orçamentos temáticos” se desenvolveram de 2005 a 2012¹⁰ e evidenciaram três aspectos relevantes.

O primeiro foi uma aproximação inédita entre a burocracia legislativa e a sociedade civil. A abertura do SIGA Brasil à consulta pública, se não derrubou de imediato a barreira da linguagem orçamentária, colocou no cenário nova possibilidade de parceria entre governo e sociedade.

No ambiente anterior, de escassez de informação orçamentária, que acometia a administração pública, não se colocava qualquer incentivo para que grupos da sociedade se aproximassem da burocracia em busca de apoio para a obtenção dos dados. Quando muito, grupos com maior força institucional solicitavam a gabinetes parlamentares, detentores de senhas de acesso ao SIAFI, apoio para obter informações, sempre em caráter pontual e como prestação de favor.

Logo após o lançamento, a equipe do SIGA Brasil buscou o contato com diversas entidades da sociedade civil a fim de apresentar as possibilidades de uso do Sistema e estabelecer parcerias. Dessas parcerias, nasceram os “orçamentos temáticos”. O “orçamento temático da mulher”, por exemplo, foi criado por meio da parceria com Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), entidade civil com atuação nas políticas para as mulheres. A parceria tinha papéis bem definidos: cabia à entidade definir os programas e ações

9 A sigla em inglês ESG representa a sustentabilidade ambiental, social e de governança corporativa (Environmental, Social and Governance).

10 A publicação dos orçamentos temáticos foi descontinuada devido à reforma orçamentária de 2012, que alterou as classificações e a arquitetura da informação orçamentária, como relatado adiante.

relevantes para a política da mulher. Para realizar essa definição, o CFEMEA mobilizou coletivos de mulheres e fomentou a discussão em diversos estados, promovendo amplo debate nacional sobre o tema. Cabia à Conorf, juntamente com o Prodasen, elaborar a consulta do “orçamento da mulher” com base no conteúdo definido pelo CEFEMEA, publicá-la e mantê-la atualizada.¹¹

Interessados de todo o território nacional e do exterior passaram, em poucos meses, a compartilhar informações prontas e atualizadas sobre o orçamento da mulher e a definir suas estratégias de atuação em bases mais qualificadas. Experiências análogas se seguiram, em parcerias com o INESC¹² para os orçamentos temáticos da criança e do adolescente, e dos indígenas e quilombolas; com o Consea¹³ para o orçamento temático da segurança alimentar; com a Fiocruz¹⁴ para o orçamento temático da saúde e outras.

Esse aspecto sinaliza, como legado, a importância de que a Conorf promova e sustente linhas de atuação colaborativa com atores externos, tanto governamentais quanto não-governamentais, como forma de trazer para seus quadros conhecimentos sobre questões sociais e econômicas desafiadoras, sobretudo em nosso contexto fortemente federativo, como também para participar de arranjos institucionais conducentes a melhores resultados de desenvolvimento para o país.

O segundo aspecto destacado da experiência com os orçamentos temáticos é a extrema dependência das agendas transversais ao patrocínio político,

11 Registra-se aqui reconhecimento expresso à capacidade de liderança e mobilização de Gilda Cabral, membro do Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA, cuja percepção da importância do orçamento público como arena estratégica para o avanço da pauta de gênero tornou-a o que a literatura denomina de *champion* na obtenção de resultados significativos. Em dez anos de militância junto à CMO, o CFEMEA liderou articulação que resultaria no crescimento de 200% do montante proveniente de emendas parlamentares voltadas para políticas para mulheres.

12 Instituto de Estudos Socioeconômicos (<https://inesc.org.br/>).

13 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea>).

14 Fundação Oswaldo Cruz (<https://portal.fiocruz.br/>).

tanto na arena partidária quanto na arena burocrática¹⁵. Após uma década de fortalecimento gradual, a agenda das políticas para mulheres, como de outras dimensões sociais, começa a se enfraquecer quando o governo decide priorizar a flexibilidade gerencial em detrimento do planejamento e da transparência, eximindo os gestores de estabelecerem compromissos claros de entregas nas peças orçamentárias e reduzindo a possibilidade dos demais atores de identificarem as decisões alocativas de fato e auditá-las.

A reforma orçamentária de 2012 reduziu o grau de especificidade das metas do PPA e do escopo das ações da lei orçamentária anual (LOA), tornando inaplicável, por exemplo, os filtros de construção de orçamentos temáticos e a própria metodologia para gerá-los. Nenhuma análise sistemática era capaz de identificar para que, para quem e para onde os créditos orçamentários eram aprovados, para além de objetos genéricos para públicos-alvo amplos e para território nacional. A baixa carga informativa da arquitetura orçamentária em relação às políticas públicas subjacentes, que sempre foi um desafio a enfrentar, tornou-se ainda mais pobre. Os orçamentos temáticos do SIGA Brasil foram descontinuados, até a recente retomada em 2020, em novas bases referidas adiante.

Esse aspecto sinaliza, como legado, a importância de que os normativos do direito financeiro e da governança orçamentária vinculem princípios democráticos e critérios de desempenho finalístico ao processo decisório e aos mecanismos de gestão, a exemplo da transparência do gasto e sua orientação a resultados e impactos fundamentados em evidências. Os orçamentos temáticos dos anos 2000, como as agendas transversais de hoje, nada mais são do que esforços institucionais para pressionar a governança orçamentária a se comprometer com clareza de propósito e atuação custo-efetiva. Políticas públicas sem amparo orçamentário são inócuas. Se formos capazes de identificar as ações orçamentárias com impactos para as mulheres, por exemplo, seremos capazes de enxergar que impactos são esses e como tratá-los ade-

15 Esta última, conforme referido antes, tem efeitos sobre a agenda e os critérios de decisão das autoridades.

quadramente. Essa mesma tecnologia informacional poderá ser escalada para impactos ambientais, raciais e de qualquer outra ótica que se deseje tratar. *It is the process, stupid!*¹⁶

O terceiro aspecto a destacar na experiência com orçamentos temáticos é a evolução na maturidade das demandas.

Em 2021, a Conorf foi procurada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que fez parte do Grupo de Trabalho de Orçamento Público pela Primeira Infância, da Comissão Interinstitucional da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância. O objetivo era tornar transparente e com atualização diária o gasto social com a primeira infância¹⁷ e também o gasto social com crianças e adolescentes¹⁸. As metodologias do recorte orçamentário desses gastos foram desenvolvidas pela Unicef e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Essas metodologias trazem complexidades operacionais extras, pois utilizam ponderadores dos valores orçamentários. O Prodasen inseriu os ponderadores e os dois gastos sociais foram incluídos como novos temas do Painel Cidadão, que faz parte da segunda geração do SIGA Brasil. Estava retomado o orçamento temático, agora com uma interface gráfica mais intuitiva para o cidadão.

Além disso, o movimento remanescente de sustentação da pauta feminina no Poder Legislativo logrou a aprovação de dispositivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 obrigando o Poder Executivo a identi-

16 A expressão mimetiza o famoso slogan “*It’s the Economy, Stupid*”, cunhado em 1992 por James Carville, estrategista da campanha presidencial de Bill Clinton, para apontar a economia como foco essencial da campanha. Desde então, a expressão se disseminou e passou a ser utilizada em diferentes contextos, quando se deseja apontar o efeito multiplicador de um tema. Em nosso caso, a ênfase é sobre o processo de construção do orçamento sensível a gênero como oportunidade de avanço institucional escalável para todo o sistema orçamentário.

17 Medição do Gasto Social com Primeira Infância para 2021. Grupo de Trabalho de Orçamento Público pela Primeira Infância da Comissão Interinstitucional da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância.

18 SILVA, 2022.

car e publicar os gastos da União com políticas para as mulheres¹⁹. Tendo o dispositivo sido vetado com o frágil argumento de que o orçamento é um só (e, portanto, não haveria um “orçamento da mulher”)²⁰, a bancada feminina logrou a derrubada do veto e reafirmação do encargo para o Poder Executivo.

O Painel Cidadão do SIGA Brasil passou a replicar a metodologia do relatório do Poder Executivo sobre o orçamento da mulher e apresentar os dados com atualização diária da execução. A metodologia utilizada no relatório do Poder Executivo ainda é bastante limitada e os números pouco precisos, mas o tema no Painel Cidadão permite dar aos interessados informações atualizadas sobre os dados oficiais.



Fonte: Brasil (2024b).

- 19 Observe-se que qualquer dispositivo instituído em LDO tem caráter precário e pode ser facilmente descontinuado. Daí a observação anterior de que os normativos regulamentadores da governança orçamentária em caráter mais permanente devem contemplar princípios e critérios de desempenho compatíveis com a democracia e o desenvolvimento.
- 20 Uma hipótese pendente de investigação etnográfica é quanto o episódio do veto representa instância de movimento político da burocracia (com b minúsculo), e não apenas da visão político-partidária (com P maiúsculo) ostensivamente contrária à discussão de gênero que então era. Na ausência de prontidão técnica para atendimento da demanda, que exigiria a mobilização de equipes e recursos, a recomendação de veto oriunda de instâncias técnicas pode se ter produzido em cinco minutos de apreciação e descarte da possibilidade como algo que “não valia a pena”. A cultura organizacional não destoa da cultura social e o movimento de atuação burocrática ao qual se refere Grindle não tem apenas uma direção.

Porém, dez anos depois, o que ainda se quer são os orçamentos temáticos? Nesse período, a tecnologia avançou e, com ela, a própria visão sobre os desafios da governança. Recuperar o terreno perdido é desejado, mas não suficiente. Certamente o aperfeiçoamento da etiquetagem orçamentária a partir da agenda de gênero permitirá enxergar com mais clareza o processo decisório orçamentário amplo, mas a melhoria da governança pede mais: que o orçamento seja a lei de meios da produção de resultados e impactos expressos em metas de indicadores finalísticos. Significa dizer que a etiquetagem dos créditos orçamentários deve estar, ela própria, etiquetada à meta de redução do feminicídio, à meta de redução do diferencial de remuneração entre homens e mulheres, à meta de redução na emissão de gases de efeito-estufa e a todas as demais metas quantificadas pelo PPA e representadoras das prioridades de governo. E nem isso é ainda suficiente. Faz-se necessário, além de etiquetar o orçamento, reconstruí-lo para orientar as ações orçamentárias às entregas mais efetivas a fim de viabilizar cada uma dessas metas – o que a literatura de políticas públicas chama de “teoria da mudança”.

Ainda sob esse aspecto vale notar que o avanço da tecnologia também contribuiu para colocar a dicotomia transparência vs. flexibilidade em novos termos. Se antes a camada legal da decisão orçamentária era o único recurso da sociedade para assegurar atributos desejáveis para a autorização e a execução orçamentárias, a disponibilização de sistemas de informação abertos à consulta pública alçou a camada infralegal da gestão orçamentária ao patamar de fonte de evidências eficiente o bastante para apoiar o monitoramento e o controle institucional (interno e externo) e social. Fazer constar do PPA o detalhamento das ações orçamentárias, por exemplo, não é mais requisito para se demonstrar o vínculo entre as alocações orçamentárias e as metas de resultados para as várias políticas públicas. A modelagem da arquitetura da informação pode correlacionar PPA e LOA, inclusive em etapa ex ante, sem que, por um lado, a gestão orçamentária se torne rígida e, por outro, o Poder Legislativo seja subtraído de seu estatuto de decisor de última instância. Por meio de seu poder convocatório, pode ajustar eventuais movimentos não desejados na gestão orçamentária, inclusive em resposta a alertas provenientes da sociedade.

Esses aspectos mostram, como legado, que a Conorf deve se manter inserida no amplo debate da governança orçamentária e das tendências políticas, sociais e tecnológicas, de modo a mitigar os riscos de aplicar seus esforços na sofisticação de processos arcaicos e assegurar sua condição de órgão indutor do futuro.

Se os orçamentos temáticos e o Painel Cidadão representaram as primeiras aberturas da Conorf à sociedade, o segundo projeto, voltado à educação orçamentária, representou a consolidação desse movimento. Trata-se do projeto Orçamento Fácil, série de vídeos animados desenvolvidos em parceria com a Secretaria de Comunicação Social do Senado.

4. ORÇAMENTO FÁCIL E A QUALIFICAÇÃO DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS PELA EDUCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O reconhecimento de que a abertura das contas públicas ao escrutínio da sociedade tinha como limitador a falta de conhecimento do público em geral sobre o processo e as classificações orçamentárias inspirou a Conorf a publicar, em parceria com a Secretaria de Comunicação Social (Secom) do Senado, cartilha didática sobre orçamento público. A iniciativa cumpriu um papel muito incipiente diante dos desafios postos. A linguagem descritiva de procedimentos formais e conceitos áridos não era engajadora, ou sequer esclarecedora, e a limitação física de publicações textuais dificultava o tratamento da matéria em toda sua riqueza. O resultado era um texto superficial, que pouco apoiava o aprendizado, razão pela qual a Conorf demandou o apoio da Secretaria de Comunicação para ousar uma nova forma de atingir a população. Depois de definido o público-alvo (estudantes do nível médio), foram criados vídeos animados sobre o orçamento, que foram disponibilizados no Portal do Orçamento Fácil do Senado e no canal do Orçamento Fácil no YouTube. A parceria, que se iniciou em 2014 e remanesce até hoje, consiste na elaboração, pela Conorf, de textos explicativos sobre conceitos e processos orçamentários, em linguagem técnica, ficando à Secom, na sequência, a

incumbência de traduzir o conteúdo para linguagem cinemática, por meio de narrativas engajadoras e didáticas. O sucesso da iniciativa foi atestado pelo crescimento continuado no número de acessos ao portal e ao canal do YouTube, atualmente superior a dois milhões.

Portal do Orçamento Fácil no Senado Federal

Orçamento fácil

1º Prêmio de Olho na Educação

Prévia inicial



A maneira mais divertida de entender o orçamento público

O Orçamento Fácil é uma série de animações, criada pelo Senado, para explicar a importância do orçamento público e como ele é elaborado no Brasil. Você vai descobrir que o país é como uma grande família. Tem de ter orçamento para bancar as despesas com saúde, educação, segurança, lazer e por aí vai. Assista os vídeos e fique por dentro. É fácil e divertido.

agênciasenado

DOWNLOAD

CONTATO

EXPEDIENTE

1. A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO

Planejar e realizar

Você sabe o que o orçamento público tem a ver com o funcionamento de

Fonte: Brasil [2020].

Inicialmente voltados para estudantes do ensino médio, os vídeos passaram a ser amplamente acessados por variedade de públicos, como candidatos a concurso público e servidores de legislativos municipais. Esse último grupo nos remete novamente à percepção de que a administração pública acaba sendo a beneficiária de primeira hora dos recursos voltados para ampliação de conhecimentos e informações. De fato, o impacto de projetos como o Orçamento Fácil na governança orçamentária nacional ainda está por ser aferido, mas o problema da baixa compreensão dos conceitos e processos orçamentários por autoridades que têm o dever de conduzi-los é um fato sabido e grave. Trata-se de parlamentares e gestores públicos, das três esferas de governo, cujo letramento em matéria orçamentária é severamente restrito, assim como o é o de seus assessores. Pode-se especular que, pela centralidade do portal eletrônico do Senado Federal como veículo de informação, o Orçamento Fácil venha cumprindo importante papel de capacitação.

Evidências do impacto do Orçamento Fácil nos governos subnacionais e na sociedade

Experiências

Na primeira fase do projeto, lançado há oito anos, uma entrevista com a professora de ciências contábeis da principal universidade de Votuporanga, no noroeste paulista, evidenciou que o Orçamento Fácil, embora inicialmente focado em estudantes de ensino médio, era capaz de alcançar um público muito maior, como universitários, concurseiros e professores, entre outros.

A professora Marli Buzzo contou que as suas aulas ficaram mais animadas, com maior participação dos alunos, que passaram a compreender melhor os conceitos. Os estudantes também usaram as animações em trabalho de campo, com prefeituras da região. Ela explicou que, pela falta de material didático específico sobre os orçamentos municipais, os vídeos foram eficientes para explicar as principais leis orçamentárias, que valem para as três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

O projeto também começou a ajudar prefeituras interessadas em organizar orçamentos participativos. Após localizar a série de animações pela internet, a Câmara Municipal de Ipiranga do Norte, pequeno município de Mato Grosso com menos de oito mil habitantes, começou a usar o OF para ajudar o seu programa de vereadores mirins. Mais tarde a prefeitura resolveu utilizar os vídeos para incentivar a população a decidir quais os investimentos prioritários no seu Plano Plurianual (PPA) participativo.

O resultado foi animador, segundo a contadora-chefe da prefeitura, Mariza Konrath, que exibiu os vídeos no início de cada audiência pública realizada nos bairros e na única escola de ensino médio da cidade. Segundo ela, tanto moradores quanto estudantes entenderam que poderiam contribuir para definir prioridades e melhorar a qualidade de vida dos munícipes. Os alunos decidiram que faltava lazer na cidade e conseguiram duas quadras poliesportivas públicas.

Os moradores pediram a instalação de câmeras de segurança em pontos estratégicos do município e uma central de monitoramento operada pela Polícia Militar. A iniciativa, de acordo com a contadora, já contribuiu para reduzir os roubos de insumos e maquinário agrícola na região, que é grande produtora de soja, milho e algodão.

Fonte: Brasil (2021).

*Nota: Parte de um artigo publicado pela Agência Senado.

Nesse mesmo contexto, é relevante notar que a Conorf é um dos poucos órgãos legislativos no mundo a contar com corpo técnico dedicado a estudar e conduzir tecnicamente o processo de apreciação legislativa da peça orçamentária e a assessorar os parlamentares no exercício da função fiscalizadora do orçamento. Nessa condição, a Conorf detém amplo potencial para atuar:

1. Como disseminadora de conhecimentos e apoio à construção de capacidade intelectual necessários à melhoria da qualidade do processo decisório alocativo, inclusive alcançando outros poderes, esferas de governo e a sociedade. Exemplos dessa atuação foram a colaboração da Conorf com

entidades da sociedade civil e com o Programa Interlegis para realizar oficinas de orçamento público em diversas localidades do país; e, mais recentemente, a participação da Conorf no desenvolvimento de indicador da maturidade da governança orçamentária dos estados, junto ao Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan).

2. Como representante do país em foros internacionais relevantes sobre matéria orçamentária, de modo a contribuir ativamente para a construção de entendimentos sobre boas práticas de governança e, ao mesmo tempo, atuar internamente na disseminação de ideias e *know-how*, cuja validação internacional se mostre pertinente ao contexto nacional. Exemplo recente dessa atuação foi a participação da Conorf nas tratativas para deflagração da Revisão por Pares sobre a Governança Orçamentária de Gênero que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realizou no Brasil.

Ficam como perspectivas de avanço a continuidade de publicação de novos vídeos e a preparação de material instrucional para apoiar os professores na utilização dos vídeos em sala de aula.

A expertise da Conorf em matéria orçamentária é também relevante para consolidação do vetor mais frágil da gestão pública hoje: a avaliação de programas e políticas.

5. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA ÓTICA DO DESEMPENHO ORÇAMENTÁRIO

Em 2013, como fruto da colaboração entre consultores legislativos e de orçamentos, o Senado Federal aprovou a Resolução nº 44, instituindo procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito da Casa. A resolução determinou que cada comissão permanente selecione anualmente, até o final do mês de março, entre suas áreas de competência, as políticas públicas a serem objeto de avaliação durante o ano, devendo apresentar relatório ao final da sessão legislativa com as conclusões da avaliação. Também atribuiu

expressamente às Consultorias Legislativa e de Orçamentos o dever de subsidiar os trabalhos de avaliação.

**Documento de base para avaliações de políticas públicas
no Senado Federal**

**REFERENCIAL PARA
AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
NO SENADO FEDERAL**

**ELABORADO POR GRUPO DE TRABALHO FORMADO NO ÂMBITO DA
CONSULTORIA LEGISLATIVA E CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS**

Grupo de Trabalho:

Rita de Cassia Leal Fonseca dos Santos
Tatiana Feltosa de Britto
Fernando B. Meneguim
João Henrique Pederiva
Paulo Roberto Simão Bijos
Rafael Silveira e Silva

Consultores-Gerais

Luiz Fernando de Mello Perezino
Paulo Fernando Mohn e Souza

Fevereiro/2015

Fonte: Santos (2015).

Não é o caso de analisar nesta oportunidade a experiência do processo avaliativo deflagrado pela Resolução nº 44,²¹ mas cabe tecer observações sobre a relevância do papel da Conorf nesse processo.

21 Já existem estudos sobre a efetividade das avaliações de políticas públicas no Senado, a exemplo do trabalho de Stilben (2018).

A avaliação de programas e políticas tem diversas dimensões, como a do desenho (planos e objetivos), do nível de institucionalização, da coordenação e coerência, da capacidade organizacional e de recursos, da gestão de riscos e controle interno, do monitoramento e avaliação, da participação, da accountability e do planejamento e gestão orçamentária. Embora a ótica orçamentária seja referida como uma das dimensões do processo avaliativo, ela é, também, um eixo privilegiado para se identificarem disfuncionalidades em todas as demais dimensões. Por meio da análise de indicadores orçamentários, é possível percorrer o processo da política pública e localizar fragilidades que não decorrem diretamente do processo orçamentário, mas o impactam severamente.

Considere-se o seguinte caso de avaliação da política de enfrentamento da violência contra a mulher, tomando-se como eixo de análise o desempenho da ação orçamentária 14XS – Construção da Casa da Mulher Brasileira:

Desempenho orçamentário da ação 14XS no orçamento da União – 2014-2021



Fonte: Brasil (2024b).

A leitura imediata dos dados orçamentários mostra o seguinte panorama.

Ao longo de 8 anos, o poder executivo federal propôs a alocação de R\$ 128 milhões para a construção dos centros de referência – média de R\$ 16 milhões ao ano, compatível com a construção (meramente a obra) de 3 casas por ano, num universo de demanda na ordem das centenas. Pergunta de desenho: a que meta de resultado de política pública (indicador) esses produtos estão vinculados e qual o peso dos produtos para obtenção da meta? Quais são as obras e que critérios de seleção das localidades foram utilizados? Pergunta de institucionalização: em que plano, normativo ou documento de referência essa intervenção está prevista como parte da estratégia? Que outras medidas estão previstas na estratégia? Outras perguntas de gestão de riscos e análise de custo-efetividade são possíveis.

Na sequência, os dados mostram que a proposta do Poder Executivo para essa intervenção encontrou apoio no Poder Legislativo, que mais do que dobrou o montante alocado: passou a R\$ 276 milhões, média de R\$ 34 milhões ao ano. Perguntas de desenho, institucionalização e coerência: Quais são as obras e que critérios de seleção das localidades foram utilizados? Em que medida as emendas se mostram compatíveis com documentos de referência da política pública? Quem são os parlamentares apoiadores da pauta? Como as comissões permanentes do Poder Legislativo se posicionam em relação a essa intervenção, vis-à-vis as possibilidades alternativas de alocação?

Seguindo na leitura dos dados, vê-se que, embora o Poder Executivo tenha optado por cancelar, ao longo da execução orçamentária, apenas R\$ 41 milhões dos R\$ 128 milhões originalmente propostos (patamar que já estava mais do que garantido pelas emendas parlamentares), deixando ainda R\$ 235 milhões alienados ao projeto, apenas R\$ 170 milhões (72%) chegam a ser empenhados. Perguntas de coordenação e capacidade: que outras medidas de política pública deixaram de ser deflagradas, inclusive para a mesma meta de resultados, como custo de oportunidade por se ter deixado R\$ 65 milhões esterilizados na conta do projeto, sem qualquer uso? Por que os valores não foram realocados para outras intervenções? Que fatores respondem pela baixa utilização dos recursos?

Os dados mostram, em seguida, que, dos R\$ 170 milhões empenhados, apenas R\$ 25,7 milhões (15%) foram liquidados. Quando se compara o in-

dicador orçamentário de entrega do produto (a liquidação da despesa) com o valor autorizado para financiar as entregas, o desempenho é ainda mais surpreendente: apenas 11% dos recursos chegaram a gerar alguma entrega. Perguntas de coordenação e capacidade: que fatores respondem pela baixa efetivação da despesa? Quais desses fatores se reportam a fragilidades no desenho da intervenção, quais se relacionam com barreiras regulatórias, quais decorrem de falhas na articulação federativa? Que outras medidas de política pública deixaram de ser deflagradas, inclusive para a mesma meta de resultados, como custo de oportunidade por se ter falhado em converter em produtos 89% do valor autorizado?

Essas são apenas algumas indicações²² de que a Conorf tem um importante papel a desempenhar nos processos avaliativos de políticas públicas, colocando sua expertise orçamentária a serviço de um olhar mais amplo sobre a governança pública e o desenvolvimento do país.

6. PERSPECTIVAS PARA OS PRÓXIMOS 30 ANOS

A transparência formal, entendida como a faculdade de qualquer indivíduo acessar os dados das contas públicas, assumindo-se que detenha conhecimento básico para tal, é o maior legado da Conorf em seus primeiros 30 anos, para além do exercício competente de assessoramento parlamentar e condução técnica do processo legislativo orçamentário.

Para os próximos 30 anos, a transparência formal deve ser mantida, mas entendida como não mais suficiente como propósito da organização, diante da visão mais ampla sobre os desafios da governança pública. Duas são as razões para esse entendimento.

22 Vide discussão mais extensa sobre a avaliação de desempenho orçamentário em Santos (2011) e Santos (2022).

Primeiro, o acesso a bases de dados orçamentários e a contas contábeis não assegura transparência substantiva, entendida como o acesso a informações sobre os atributos das políticas públicas subjacentes às autorizações e execuções de gastos. Hoje, a abertura das contas públicas é assegurada com alto padrão, mas não veicula com a devida clareza a essência do processo alocativo: que bens, serviços e direitos são financiados pelas dotações orçamentárias, quem se beneficia diretamente e onde o gasto incide. A progressão da transparência formal para a transparência substantiva requer que se percorram a seguintes trilhas:

- Rediscussão da contabilidade pública, da arquitetura da informação orçamentária e dos processos de análise ex ante, planejamento, elaboração e execução no ciclo orçamentário. Há marcadores detalhados para a apuração dos resultados fiscais, dos fenômenos econômicos e da operacionalização dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e outras normas. Poucos são os que se aplicam à apuração de produtos, resultados e impactos das programações (sim, até produtos são de difícil identificação nas bases de dados!), dos custos constitucionais mínimos civilizatórios e da incidência social e territorial consistente com a lógica de cada política pública.

- Apropriação de novas possibilidades tecnológicas de explicitação de fenômenos que se encontram (e em alguma medida sempre estarão) imersos no oceano de microdados do processo orçamentário. O desenvolvimento de soluções baseadas no aprendizado de máquina e na inteligência artificial precisará receber o devido investimento, como forma de assegurar que o governo e a sociedade adquiram a capacidade de visão sobre o processo decisório orçamentário que o setor privado certamente desenvolverá em relação a seus processos de interesse, inclusive em relação ao orçamento público. A assimetria na produção de informações é um risco real à democracia orçamentária e à governança pública.

A segunda razão para a necessidade de avançarmos no conceito e operacionalização da transparência é o fato de que as decisões orçamentárias serão tão melhores quanto maior for a evidenciação do jogo distributivo que subjaz o processo orçamentário. A qualidade do processo de governança é o teto da entrega de resultados que a tecnologia é capaz de expandir. Como

alerta Giannetti da Fonseca (2001), no limite, quem julgará o juiz, quem fiscalizará o fiscal?

A facilitação de processos participativos ao longo de todo o ciclo orçamentário, a capacitação de gestores públicos e parlamentares em matéria orçamentária e o investimento público em soluções eletrônicas para disseminação de conhecimentos, informações e processos de decisão e gestão orçamentária configuram tarefas para uma longa trajetória à frente em busca do sentido essencial da transparência.

A busca da transparência substantiva é a única via para honrarmos a motivação primeira de criação da Conorf: a proteção e promoção da democracia orçamentária.

REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regulamento administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/rasf/view>. Acesso em: maio 2024.
2. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução do Senado Federal nº 44, de 17 de setembro de 2013**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582663>. Acesso em: maio 2024.
3. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Agência Senado. **Série de vídeos do 'Orçamento Fácil' alcança mais de dois milhões de visualizações**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/23/serie-de-videos-do-orcamento-facil-alcanca-mais-de-dois-milhoes-de-visualizacoes>. Acesso em: maio 2024.
4. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Agência Senado. **Orçamento fácil**. Brasília, DF: Agência Senado, [2020]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>. Acesso em: maio 2024.
5. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Prodasen. **Siga Brasil**. Brasília, DF: Prodasen, 2024b. Disponível em: www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil. Acesso em: maio 2024.
6. GIANNETTI DA FONSECA, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos?: A ética na riqueza das nações**. Companhia das Letras; 1ª edição (17 outubro 2001).
7. GRINDLE, Marilee S. **Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.
8. MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Historical context and path dependence. In: GOODIN, Robert; TILLY, Charles. (ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. p. 454-471.
9. SANTOS, Rita C. L. F. dos. Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10967/4/Agenda_Formal_Cap4.pdf. Acesso em: maio 2024.
10. SANTOS, Rita C. L. F. dos. O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas

a partir da investigação de bases de dados do Orçamento. In: VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José (org.). **Orçamento e políticas públicas**: condicionantes e externalidades. Brasília, DF: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011. p. 13-29.

11. SANTOS, Rita C. L. F. dos *et al.* **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**: elaborado por grupo de trabalho formado no âmbito da consultoria legislativa e consultoria de orçamentos. Brasília, DF: Conleg; Conorf, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015>. Acesso em: maio 2024.

12. SILVA, Enid Rocha Andrade da *et al.* **Gasto social com crianças e adolescentes**: descrição metodológica. Brasília, DF: Ipea, 2022. (Nota Técnica, n. 101). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10979/2/NT_101_Disoc_Gasto_Social.pdf. Acesso em: maio 2024.

13. STILBEN, João Thiago A. **Avaliações de políticas públicas no Senado**: dos resultados à proposta inicial. 2018. Artigo (Pós-graduação Lato Sensu em Avaliação de Políticas Públicas) - Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/555177>. Acesso em: 18 mar. 2024.

INOVAÇÃO E CIÊNCIA DE DADOS NA CONORF:
HABILIDADES E REFLEXÕES SOBRE O MODELO CONCEITUAL
E SUAS APLICAÇÕES AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Orlando de Sá Cavalcante Neto

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) é o órgão de assessoramento superior do Senado Federal na área de direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle. A Conorf é encarregada de apoiar o processo legislativo das matérias orçamentárias e financeiras submetidas ao Congresso Nacional, bem como de auxiliar os parlamentares no exercício da competência constitucional da fiscalização da execução orçamentária e financeira. Ao longo dos últimos vinte e cinco anos, a Conorf vem dirigindo esforços no sentido de aprimorar o desempenho dessas atividades.

Inovação é palavra chave que traduz esses esforços. A inovação está presente nas constantes reestruturações de procedimentos de trabalho e na ampla utilização da tecnologia da informação (TI). Essas reestruturações também impactaram as estruturas administrativas da Conorf, que passaram por diversas modificações nesse período. O processo legislativo orçamentário caracteriza-se pela dinamicidade e seria inimaginável assessorar os parlamentares nos dias atuais da mesma forma que era feito no início do século.

Em síntese, as reestruturações de procedimentos contemplam o mapeamento, a avaliação, a criação, o ajuste e a extinção de tarefas relacionadas ao processo legislativo orçamentário e ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira. As mudanças também envolvem sugestões de alterações em diversas normas, como aquelas inscritas no parecer preliminar da lei orçamentária anual, no regimento interno da Comissão Mista de Orçamentos, e no texto da lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual, do plano plurianual e de outras legislações relacionadas ao direito financeiro. As mudanças também se voltam para a estrutura administrativa e procuram adequar a Conorf às alterações promovidas no processo legislativo orçamentário.

Um aspecto que se destaca na inovação na Conorf está relacionado à tecnologia da informação. Vale mencionar que o Regulamento Administrativo do Senado Federal permite à Consultoria de Orçamentos

[...] desenvolver atividades voltadas à produção, à disseminação e à aplicação de conhecimentos e tecnologias para a melhoria do processo legislativo [...], podendo relacionar-se oficialmente com órgãos e entidades para o intercâmbio de conhecimentos, a obtenção e a integração de informações relativas às matérias de sua competência (Brasil, 2024, art. 204, § 2º).

Por isso, desde sua gênese, a Conorf tem se empenhado em trabalhar em parceria com o Prodasen¹ no desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação para apoiar a criação de sistemas operacionais e gerenciais. No primeiro caso, são exemplos relevantes a produção de sistemas de elaboração orçamentária (Selor/Lexor) e de sistema de emendas ao orçamento. No segundo caso, o destaque se deu na produção de um sistema de recuperação e transparência de dados da elaboração e execução do orçamento, denominado SIGA Brasil, que se tornou referência internacional². Tais sistemas demandam constante atualização para incorporarem novas funcionalidades e plataformas

1 Prodasen é o órgão de tecnologia da informação do Senado Federal.

2 SANTORO, 2008.

tecnológicas, configurando linha de trabalho continuada entre os processos da Conorf. Na parceria com o Prodasen, a Consultoria de Orçamentos é a responsável pela área de negócio³, que abarca os conhecimentos específicos relacionado às matérias orçamentárias e ao processo orçamentário. Nessa condição, a atuação da Conorf compreende a mineração de dados, a definição do problema a ser tratado, a elaboração de requisitos para a solução desejada, a discussão de propostas de solução em parceria com o Prodasen, a homologação dos produtos desenvolvidos e o treinamento para sua adoção.

O impacto do desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação sobre a produtividade e qualidade dos trabalhos da Conorf é expressivo. Evidências robustas desse impacto vão desde a viabilização do assessoramento aos parlamentares e ao processo legislativo, impraticável sem os sistemas mencionados, até a capacitação dos diversos atores envolvidos ou interessados no processo orçamentário (autoridades, servidores públicos, mídia, sociedade civil e outros) para enxergar as decisões e tomar parte no processo decisório. As ferramentas desenvolvidas proporcionam melhoria quantitativa e qualitativa dos processos e produtos orçamentários e de políticas públicas, o que torna imperativo à Conorf o investimento na busca continuada de soluções de TI para a evolução institucional do parlamento.

Na atualidade, a fronteira tecnológica em contextos de grandes bases de dados se situa no desenvolvimento e na utilização de produtos baseados em inteligência artificial (IA), voltados a expandir a identificação de fenômenos, padrões e eventos não prontamente visíveis pelos métodos centrados nas habilidades humanas de percepção. Em matéria orçamentária, particularmente, a investigação e o tratamento manual dos dados têm se mostrado incapazes de dar respostas às demandas crescentes por transparência no gasto público e por tomadas de decisão baseadas em evidências, com a tempestividade e objetividade que o dinamismo da realidade impõe. Descritores genéricos

3 Na teoria da informação, “negócio” é o objeto finalístico ao qual a tecnologia deve se aplicar. No caso do orçamento, negócio é o processo legislativo orçamentário que o sistema de informações deve apoiar.

utilizados nos demonstrativos orçamentários impedem a pronta identificação dos destinatários e dos objetos do gasto público, enquanto o desdobramento de classificadores de receitas e despesas em volumosos eventos contábeis torna penosos e, em muitos casos, inviáveis os trabalhos de mapeamento de efeitos, resultados e impactos das decisões orçamentárias. Avanços no emprego de máquinas para investigar grandes bases de dados e trazer à luz informações e conhecimentos relevantes se mostram inescapáveis à melhoria no desempenho da gestão pública.

Embora reconhecidos como necessários, o desenvolvimento e a aplicação de soluções de IA no setor público ainda são cercados de barreiras relacionadas principalmente à percepção de que se trata de área de conhecimento excessivamente complexa aos não-iniciados em ciência de dados e que os investimentos para viabilizar as soluções importam custos proibitivos. Trata-se muitas vezes de percepções equivocadas, oriundas do descompasso entre o ritmo de avanço das ferramentas e metodologias de IA aplicáveis à gestão pública e a capacidade dos órgãos de se apropriarem dessas possibilidades emergentes. Por isso, é necessário desmistificar e difundir as vertentes da IA nas áreas de negócio do setor público e oferecer evidências e metodologias para o desenvolvimento de soluções que levem as organizações a novos patamares de desempenho na criação de valor público.

Nos últimos anos, a Conorf procurou estruturar processos de inovação relacionados ao desenvolvimento da tecnologia da informação em parceria com o Prodasen. Nesse sentido, buscou consolidar uma visão proativa e focar aspectos que favorecessem o pensamento inovador, principalmente voltado à ciência de dados e à aplicação da inteligência artificial. O artigo de referência que fundamentou essa nova forma de pensar é a segunda versão das “Principais habilidades para a inovação no setor público”, publicado pela Organisation for Economic Co-Operation and Development (2017, tradução nossa). Nesse documento são apresentadas seis principais habilidades para promover a inovação do setor público: alfabetização (ou literacia) de dados; iteração; curiosidade; insurgência; contação de história (narrativa); e centralidade no usuário.

Embora tenham sido elaboradas para a inovação do setor público em termos genéricos, as habilidades identificadas no texto da Organisation for Economic Co-Operation and Development possuem ampla aderência a projetos de IA administrados pela Conorf e estão sendo utilizadas para criar um ambiente que proporcione o desenvolvimento da cultura da IA no âmbito da Consultoria de Orçamentos.

De acordo com a Organisation for Economic Co-Operation and Development (2017, p. 12-13), a habilidade de alfabetização de dados compreende o reconhecimento do valor e da importância dos dados, a capacidade de trabalhar com um especialista em dados e a consciência de que decisões devem ser fundamentadas em dados e evidências, e não em suposições. Um forte relacionamento entre a equipe de negócio e a equipe de especialista em dados pode conduzir ao uso dos dados no momento certo para tomar a decisão correta. A alfabetização de dados permite uma maior integração nesse relacionamento.

Vários autores argumentam sobre a importância da alfabetização de dados para o pessoal da área do negócio no processo de desenvolvimento de soluções de IA. No livro *A Hands-on Introduction to Data Science*, Shah (2020) relata que o treinamento em alfabetização de dados para a área do negócio é uma prioridade. Para ele, a tomada de decisão baseada em dados é uma força motriz para a inovação nos negócios. A área do negócio deve ser treinada para entender quais dados são adequados e como usar a visualização e simulação para processar e interpretar os dados. Shah (2020, p. 22, tradução nossa) define a alfabetização de dados como “a habilidade de extrair informações significativas de um conjunto de dados [...]”.

Fawcett e Provost (2013, p. 313), no livro *Data Science for Business: what you need to know about data mining and data-analytic thinking*, defendem que é importante entender a ciência de dados, mas isso não significa que o pessoal da área de negócio precise ser cientista de dados. Afirmam que compreender conceitos fundamentais e dominar estruturas para organizar o pensamento analítico de dados permitem não apenas a interação com competência, mas também ajudam a melhorar a tomada de decisão baseada em dados. A área do negócio deve se apropriar desses conceitos para avaliar oportunidades de emprego da ciência de dados, fornecer recursos apropriados para as equipes

de ciência de dados e investir em dados e experimentos. Além disso, sustentam que a área de negócio deve estar preparada para orientar a equipe de ciência de dados de modo a garantir que ela permaneça no caminho certo para uma solução de negócio efetivamente útil. Essa capacidade só é possível se a equipe de negócio realmente dominar os conceitos do pensamento analítico de dados.

Outro aspecto relevante defendido por eles é que o domínio de uma base sólida nos fundamentos da ciência de dados tem implicações estratégicas de longo prazo. À medida que a área do negócio aumenta sua exposição a projetos desse tipo, vislumbra, cada vez mais, outras oportunidades para o emprego de IA. Uma vez que certa capacidade de IA tenha sido desenvolvida, outras aplicações tornam-se óbvias. Eles citam a famosa frase de Louis Pasteur “o acaso favorece a mente preparada” (*apud* Fawcett; Provost, 2013, p. 314, tradução nossa).

A ciência de dados consiste na combinação de vários campos do conhecimento, inclusive a IA, com o objetivo de extrair valor dos dados. Shah (2020, p. 4) define a ciência de dados como um campo de estudo e prática que envolve coleta, armazenamento e processamento de dados para obter percepções importantes sobre um problema ou fenômeno. Esses dados podem ser gerados por humanos ou máquinas e podem estar em diferentes formatos, como texto, áudio, vídeo etc. Citando Frank Lo, ele afirma que a ciência de dados, em sua essência, envolve a descoberta de insights a partir da mineração de dados. Isso acontece por meio da exploração dos dados com a utilização de várias ferramentas e técnicas, testando hipóteses e criando conclusões a partir de evidência baseada em dados e análises.

A alfabetização de dados não deve ser abordada somente sobre o ponto de vista da área de negócio. Em projetos de IA, a capacidade de especialistas em dados de se comunicar com os não-especialistas da área de negócio sobre os resultados da análise é tão importante quanto coletar e analisar os dados. Essa capacidade também está expressa no texto da OECD.

Na Conorf, o reconhecimento da importância da alfabetização de dados não tem origem apenas numa visão teórica. A cultura de trabalho envolve um vasto histórico de uso de ferramentas como *Business Intelligence*, *Processamento Analítico Online (OLAP)* e *Business Discovery*, desde a gênese do órgão

na década de 1990. Como consequência, a Consultoria de Orçamentos adquiriu extenso domínio das bases de dados sobre elaboração e execução orçamentária. A experiência da Conorf nos projetos de IA mostra que a alfabetização de dados está entre os principais fatores de sucesso nesses empreendimentos. Além disso, diversas ações voltadas à alfabetização de dados têm sido realizadas, como seminários internos, palestras acerca da inovação, possibilidades de emprego da ciência de dados e capacitação de servidores em cursos IA, principalmente os que enfatizam a área de conhecimento do negócio.

A habilidade de iteração consiste no desenvolvimento incremental e progressivo de um projeto. Além da aplicação no gerenciamento e execução de projetos, a iteração também é associada à utilização de protótipos e experimentos. A Organisation for Economic Co-Operation and Development (2017, p. 10-11) define protótipo como aquilo que um produto, serviço, sistema, ou política possam parecer. Eles são utilizados na verificação se algo funciona e também como versões iniciais, que após incrementos e refinamentos, passam a constituir um produto final. São úteis para exercícios internos como prova de conceitos e também como testes. Testes e experimentos fornecem uma maneira robusta de avaliar se a abordagem funciona. Abordagens iterativas e incrementais limitam os riscos associados a testes de condutas ou de métodos que ainda não foram utilizados.

No artigo *The Machine Learning Workflow*, publicado na internet, Schmitt (c2022c) propõe uma sistemática simples e objetiva para encontrar uma abordagem para a aplicação de IA que funcione: 1) pesquise artigos acadêmicos, 2) construa uma base de dados, 3) defina uma métrica de avaliação e 4) experimente até achar um bom desempenho. Ele sugere que a experimentação comece a partir de uma abordagem mais promissora, seja avaliada com base nos resultados e aperfeiçoada. Então, deve-se repetir o procedimento (iterar) até encontrar uma abordagem que seja boa o suficiente.

O periódico *OECD Working Papers on Public Governance* n. 31: *State of the art in the use of emerging technologies in the public sector*, explica que sistemas de IA incorporam várias fases do ciclo de vida comuns às dos softwares tradicionais. Porém, no desenvolvimento de projetos de IA, as fases ocorrem de forma iterativa e não são necessariamente sequenciais. No exemplar n.

36 *Hello, world: Artificial intelligence and its use in the public sector*, do mesmo periódico, encontra-se a ideia de que a experimentação e o aprendizado iterativo são cruciais para o desenvolvimento de capacidades em IA. É improvável alcançar o potencial da IA sem a liberdade para experimentar novas formas de desenvolver e fornecer serviços.

Fawcett e Provost (2013, p. 34–35) argumentam que a visão de um projeto de IA nos moldes dos processos de desenvolvimento de softwares é um erro. A aplicação em IA (eles citam a mineração de dados como exemplo) é um empreendimento exploratório mais próximo da pesquisa e desenvolvimento do que da engenharia de software. Os efeitos são muito menos certos e os resultados de uma determinada etapa podem mudar a compreensão fundamental do problema. A relevância do processo de iteração reside nesses fatos. Projetar uma solução de IA diretamente para implantação pode ser um compromisso prematuro e caro. Em vez disso, eles defendem que projetos devem investir em informações para reduzir a incerteza. Pequenos investimentos podem ser feitos por meio de projetos-piloto e protótipos. Para eles, é importante que as equipes sejam capazes de formular bem os problemas, prototipar soluções rapidamente, fazer suposições razoáveis diante de problemas mal estruturados, projetar experimentos e analisar os resultados.

Na Conorf, os projetos de IA adotam a prática de elaboração de projeto-piloto e execução incremental de forma iterativa. Além disso, os projetos mais simples são pensados como uma fase preparatória de outro projeto mais complexo. É assim que se tem trabalhado, por exemplo, com classificação por aprendizado de máquina supervisionado, busca semântica, reconhecimento de entidade e IA generativa.

Inovação envolve invenção, criar coisas novas e fazer algo de forma diferente. Curiosidade e pensamento criativo fazem parte da essência da inovação. É necessário entender que a forma atual de trabalhar é apenas uma abordagem possível e cada abordagem tem vantagens e desvantagens. Técnicas de reformulação permitem pensar um problema sobre perspectiva diferente ou desafiar suposições padronizadas. A habilidade de curiosidade também envolve descobrir como outras pessoas fazem um trabalho semelhante de forma diferente. Não existe uma maneira certa de abordar um problema ou

situação. Além disso, investigar um problema somente por uma perspectiva pode ocultar questões e oportunidades (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2017, p. 16-17).

Segundo Fawcett e Provost (2013, p. 26), “a mineração de dados é um trabalho artesanal. Ela envolve a aplicação de quantidade substancial de ciência e tecnologia, mas a aplicação adequada ainda envolve arte”. Também, no processo de desenvolvimento de uma solução de IA, o estágio do entendimento do negócio representa uma parte artesanal em que a criatividade desempenha um grande papel. Para esses autores, a chave para o sucesso está na formulação criativa de um problema em ciência de dados a partir do problema do negócio (Fawcett; Provost, 2013, p. 28).

Outra característica importante da curiosidade e criatividade é a adoção de uma mentalidade de aprendizado contínuo, ser capaz de absorver e usar novas ideias, identificar suas próprias limitações e aprender mais sobre elas. Novos conhecimentos são produzidos o tempo todo e podem nos desafiar e nos forçar a ‘desaprender’ coisas que já sabemos ou fazemos (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2017). Alinhado a esta característica da habilidade de curiosidade, Schmitt (c2022c) sugere pesquisar a forma como outras equipes resolveram tarefas semelhantes, envolvendo ou não o aprendizado de máquina. Também destaca a importância de consultar artigos acadêmicos.

Imaginar possibilidades para reaproveitar soluções já utilizadas em outros projetos também configura uma atitude de criatividade. Fawcett e Provost (2013, p. 20) defendem que uma habilidade crítica em ciência de dados é a capacidade de decompor um problema de análise de dados em partes, de forma que cada parte corresponda a uma tarefa conhecida para a qual existem ferramentas disponíveis. Reconhecer problemas familiares e suas soluções evita perder tempo e recursos reinventando a roda. Esse reaproveitamento permite que as pessoas focalizem a atenção em partes mais interessantes do processo que requerem envolvimento humano.

Os desafios estão sempre presentes nos projetos de IA. A Conorf tem utilizado a criatividade como recurso fundamental para a superação das dificuldades. A criatividade, aliada à curiosidade em aprender, são comportamentos

imprescindíveis no desenvolvimento da cultura voltada à IA, requerendo que a organização estimule o aprendizado contínuo e a prospecção de experiências sobre problemas semelhantes tratados por outros atores ou em outras circunstâncias. Não menos importante é aproveitar soluções já maduras para a resolução de outros problemas, ainda que, a princípio, pareçam ser de diferentes naturezas. Trata-se, sempre, de exercitar a curiosidade e a criatividade, sem as quais, ao contrário do que normalmente se pensa, as chances de desperdício de tempo e recursos tendem a ser enormes.

Fazer coisas novas acontecerem caracteriza a habilidade da insurgência. Para isso, é preciso que a equipe tenha liberdade para experimentar formas alternativas de fazer as coisas, inclusive aquelas que podem não funcionar. Esse comportamento pode levar a maneiras de trabalhar que de outra forma permaneceriam ocultas. Tentar algo novo e verificar que não funciona não deve ser considerado um fracasso, mas uma oportunidade de aprendizado, ninguém deve ser culpado pelo não-funcionamento de uma tentativa de resolver um problema (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2017, p. 20-21).

Olhar com estranheza o que é feito e como é feito no dia a dia é fundamental. O contentamento com os processos atuais sem que haja questionamentos conduz à manutenção do status quo. Essa atitude se aplica a projetos de IA. É preciso pensar diferente para conceber soluções eficientes a fim de criar novos processos ou automatizar os existentes. A visão comum dificilmente vislumbraria as oportunidades. A insurgência, nesse caso, está associada à percepção das possibilidades de melhorias que podem advir da automação. Também está associada à perseverança para a realização do projeto e à vontade de mudar.

Outra vertente da insurgência é a consciência de que trabalhar sozinho raramente leva à resolução dos problemas. Os desafios demandam colaboração e alianças entre parceiros internos e externos a fim de oferecer sinergias que favoreçam inovações (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2017, p. 20). O trabalho em ciência de dados é extremamente dependente de uma equipe multidisciplinar e do compartilhamento de informações.

Especialmente relevante para a cultura hoje instalada na Conorf é a habilidade de insurgência, que consiste em não se contentar com as soluções

existentes. Mesmo que haja um modelo funcionando e atendendo a critérios satisfatórios de desempenho, é responsabilidade institucional do Órgão manter-se atento aos avanços que possam elevar seu desempenho. Em seus primórdios, a Conorf já possuía uma solução de extração de dados orçamentários que utilizava o Microsoft Access®, ferramenta funcional, mas muito aquém do poder de tratamento de dados de outras opções disponíveis no mercado. Foi a inconformidade por encontrar outra forma de extração que fosse mais simples e eficiente que levou ao nascimento do SIGA Brasil e instalou no contexto informacional da administração pública federal uma ferramenta disruptiva de acesso às contas públicas. Em que pese a extensão dos avanços obtidos, é característica da habilidade de insurgência se fortalecer com as conquistas e, por isso mesmo, colocá-las sob constante questionamento, em vez de cristalizá-las. Com o SIGA Brasil foi assim. Logo após o lançamento da primeira versão e o sucesso expresso nos indicadores de utilização, o sistema passou a ser objeto de novas prospecções para reduzir o peso do conhecimento especializado como requisito para uso do sistema e, desse modo, ampliar o universo de usuários.

Note-se que não havia uma necessidade “objetiva” por tal avanço, já que o sistema atendia às tarefas ordinárias do processo orçamentário, tais como postas. Foi, novamente, a habilidade de insurgência que alimentou o desenvolvimento de novas funcionalidades no sistema e a oferta de novas versões da ferramenta, promovendo não apenas acessibilidade da informação a um público ampliado, como também abrindo novas perspectivas para o próprio processo orçamentário instalado. A possibilidade de se obterem com facilidade séries históricas dos dados orçamentários por meio de consultas plurianuais, por exemplo, abriu todo um novo campo de análise da evolução dos gastos federais, propiciada pela versão do sistema denominada de SIGA Painéis, segunda geração do SIGA Brasil. Atualmente, as duas gerações se complementam e oferecem ao usuário possibilidades bem maiores de acesso às informações. Ainda assim, a equipe continua buscando novas formas de tornar o serviço mais eficiente e de apoiar a melhoria continuada do processo orçamentário.

Os projetos de IA desenvolvidos pela Conorf são baseados em tarefas já existentes, executadas de forma tradicional. A insurgência implica romper a

inércia, buscar novos caminhos para realizar melhor e com menos trabalho humano algo já existente.

Compartilhar experiências é um componente crucial para a inovação no setor público. Entre outras possibilidades, a habilidade de contação de história pode ser utilizada para delinear o futuro e para inspirar ação de outras pessoas. A mudança no setor público deve ser pensada como um ato contínuo e não simplesmente como uma transposição de um estado estático A para o estado estático B. A contação de história é um relevante fator de transformação contínua de ambientes operacionais, expectativas e necessidades do usuário. A inovação é impulsionada pelo intercâmbio de conhecimentos e práticas. As histórias são úteis para compartilhar experiências (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2017, p. 18-19).

Segundo a Berryhill *et al.* (2019), é necessária uma narrativa clara para garantir e manter o apoio e minimizar a resistência para implementação da IA no setor público. A narrativa deve explicar “[...] como a IA pode ajudar os servidores a prestar melhores serviços, reduzir a quantidade de tempo que gastam em tarefas de rotina e permitir que foquem em tarefas de maior valor [...]” (Berryhill *et al.*, 2019, p. 92, tradução nossa).

No mesmo sentido, Schmitt (c2022b), no artigo publicado na internet intitulado The Machine Learning Project Checklist, relata sobre a motivação em um projeto de IA. Para ele, será difícil para a equipe fazer boas sugestões se não entender o motivo do projeto, por isso, é necessário mostrar porque o projeto é importante, qual problema deve ser resolvido, qual é objetivo estratégico. É preciso ser claro sobre o significado amplo do projeto. As histórias falam sobre a importância do projeto, as equipes têm que estar convictas disso.

A contação de história é um importante mecanismo de engajamento e motivação dos membros da Conorf. Servidores da Consultoria de Orçamentos e do Prodasen foram sensibilizados pelos depoimentos de usuários internos e externos sobre a relevância, o impacto e as dificuldades remanescentes dos projetos de Business Intelligence e do SIGA Brasil em suas realidades institucionais. A equipe da área de negócios também trouxe à Conorf as histórias obtidas em visitas a organizações do terceiro setor, destinadas a entender os trabalhos que desenvolvem a partir das informações colhidas do SIGA Brasil e

o impacto difuso do sistema em contextos mais amplos do que a administração pública. Essas atitudes provocaram grande impacto na motivação das equipes.

Narrativas sobre o desenvolvimento de projetos de IA têm sido veiculadas na Consultoria de Orçamentos. As histórias revelam o porquê dos projetos e tornam as equipes mais conscientes da importância de apoiarem e se envolverem nesses trabalhos. Essa convicção foi um fator decisivo para o sucesso dos projetos de TI da Conorf.

Ser centrado no usuário é descobrir o que os usuários precisam e criar uma política ou um serviço que atendam essas necessidades. O governo não deve presumir a necessidade dos usuários, ele deve criar oportunidade para que eles se manifestem. Também é necessário considerar a diversidade dos usuários e garantir a facilidade da utilização dos produtos oferecidos (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2017, p. 14-15).

As soluções de TI da Conorf/Prodasen têm sido voltadas a usuários e guardam características bem semelhantes às definidas pela habilidade de centricidade no usuário. Em cada aplicação, os projetos definiram quem seriam os usuários e os classificaram quanto à origem, domínio do assunto orçamentário e habilidade digital. Para cada grupo foi definida a abrangência das relações entre produto ofertado, conteúdo e facilidade de uso. De forma mais intensa nos projetos em que o público-alvo primário eram os participantes do processo legislativo, os usuários foram ouvidos no início, no desenvolvimento e na manutenção dos produtos, bem como palestras e cursos foram oferecidos.

Ouvir os usuários externos ainda constitui um desafio, mas é uma meta importante para o futuro. A grande lacuna a suprir nos projetos da Conorf/Prodasen, quanto à habilidade de centricidade no usuário, é o desenvolvimento de uma estratégia de avaliação sistemática do alcance, usabilidade e impacto dos produtos gerados, como forma de se levantarem evidências que retroalimentem o processo de avanço continuado das ferramentas. Isso é mais relevante quando se reconhece que há produtos que demandaram mais de uma década de estudos e desenvolvimento tecnológico para atingir certos grupos de usuários. Foi um longo processo para alcançar a usabilidade desconectada do conhecimento prévio de conceitos orçamentários proporcionada pelo Painel

Cidadão do SIGA Brasil. Também demandou muito tempo para disponibilizar a visão plurianual detalhada do orçamento própria do Painel Especialista.

A Conorf vem utilizando as seis habilidades acima discutidas para estimular seu corpo funcional a atuar proativamente no uso competente de dados e no desenvolvimento de inteligência informacional. Evidência disso tem sido a ampliação do envolvimento dos servidores da Consultoria de Orçamentos e do Prodasen nos projetos tecnológicos, bem como a inclusão de dois de seus projetos de IA no plano estratégico do Senado Federal. A consistência interna e externa de propósitos e ações é a via mais próspera para a consolidação da cultura de inovação na organização.

REFERÊNCIAS

1. BERRYHILL, Jamie *et al.* Hello, world: artificial intelligence and its use in the public sector. **OECD Working Papers on Public Governance**, Paris, n. 36, 2019. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/726fd39d-en.pdf?expires=1716414651&id=id&accname=ocid49029193&checksum=-18DB733EC6BCC218066CBE08D9E0A437>. Acesso em: maio 2024.
2. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regulamento administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/rasf/view>. Acesso em: maio 2024.
3. FAWCETT, Tom; PROVOST, Foster. **Data science for business: what you need to know about data mining and data-analytic thinking**. Sebastopol, CA: O'Reilly, 2013.
4. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Artificial intelligence in society**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/artificial-intelligence-in-society-eedfee77-en.htm>. Acesso em: maio 2024.
5. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Core skills for public sector innovation: a beta model of skills to promote and enable innovation in public sector organizations**. Paris: OECD, 2017.
6. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD AI Principles**. Paris: OECD, 2024. Disponível em: <https://oecd.ai/en/ai-principles>. Acesso em: maio 2024.
7. SANTORO, Carlos Magno. The Siga Brasil project. In: UNITED NATIONS. **World e-Parliament Report 2008**. New York: UN, 2008. p. 120. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2008>. Acesso em: maio 2024.
8. SCHMITT, Markus. An introduction to machine learning for managers: everything in your machine learning project. **Blog datarevenue**. Berlin, c2022a. Disponível em: <https://www.datarevenue.com/en-blog/introduction-to-machine-learning-for-managers>. Acesso em: maio 2024.
9. SCHMITT, Markus. The machine learning project checklist. **Blog datarevenue**. Berlin, c2022b. Disponível em: <https://www.datarevenue.com/en-blog/machine-learning-project-checklist>. Acesso em: maio 2024.
10. SCHMITT, Markus. The machine learning workflow. **Blog datarevenue**. Berlin, c2022c. Disponível em: <https://www.datarevenue.com/en-blog/machine-learning-workflow>. Acesso em: maio 2024.

11. SHAH, Chirag. **A hands-on introduction to data science**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
12. UBALDI, Barbara *et al.* State of the art in the use of emerging technologies in the public sector. **OECD Working Papers on Public Governance**, Paris, n. 31, 2019. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/state-of-the-art-in-the-use-of-emerging-technologies-in-the-public-sector_932780bc-en. Acesso em: maio 2024.



PLANOS

PROCESSO DECISÓRIO ORÇAMENTÁRIO E PLANEJAMENTO DE PRIORIDADES

Ana Claudia C. S. Borges

1. INTRODUÇÃO

Para ter capacidade de comando o Estado deve, primeiramente, ser competente para definir uma direção geral que integre as várias fases do processo decisório a metas globais de forma a ordenar prioridades e garantir sua continuidade ao longo do tempo.

No entanto, essas orientações por si só não seriam suficientes para que as decisões se transformassem em realizações. Em complemento, o Estado deve ser capaz de coordenar e conciliar distintas políticas, diferentes interesses e diversos atores, dentro e fora do governo, possibilitando a integração entre as áreas de governo, com vistas a assegurar a coerência e a consistência das políticas governamentais, afinadas com o projeto global.

Por último, para ter capacidade de implantação, o Estado deve ainda ter a possibilidade de garantir os recursos necessários para a realização das prioridades, promover condições de sustentação política das decisões e oferecer transparência dos processos de gestão e de execução, requisito da ação do governo em um regime democrático.

Essas capacidades de ação do Estado apresentadas por Diniz (1995), em essência, são esperadas quando da elaboração e execução dos orçamentos públicos. Ou seja, aqueles que participam do processo decisório no âmbito do orçamento almejam a existência de conexão direta entre o que está escrito nele e eventos futuros. Sendo assim, é essencial que haja confiança na viabilidade do planejamento expresso em seu texto (Wildavsky, 1984).

Vale destacar que demandas sobre o orçamento público rotineiramente excedem o nível de recursos financeiros disponíveis para atendê-las. Em consequência, algum processo decisório faz-se necessário para escolher, à luz dos recursos limitados, que conjunto de preferências irá prevalecer sobre as demais possibilidades e em que grau.

No caso de os responsáveis por distribuir os recursos para custear as ações previstas no orçamento indicarem incapacidade para garantir o respectivo pagamento, grande espaço se abriria para a ação política com vistas a decidir quem teria acesso ao dinheiro. Isto é, uma vez que a receita se mostrasse insuficiente para custear todas as despesas fixadas, as previsões orçamentárias diriam muito pouco sobre o que seria realizado. O orçamento público perderia assim credibilidade, haveria dúvidas se o contrato firmado por meio do orçamento seria mantido de modo a recompensar os participantes por terem aderido às suas disposições (Wildavsky, 1984; Meyers, 1999; Rubin, 1999).

Caso a falta de confiança se mantenha por longo período, os diferentes atores buscariam capacidade de comando, coordenação e implementação para realizar os seus objetivos em outras instâncias institucionais. Ou seja, as instituições orçamentárias, nesse contexto, não mais seriam competentes para regular o nível de competição por essas capacidades dentro do escopo do orçamento, abrindo espaço para o uso de estratégias externas a esse ambiente.

Diante desse contexto e no momento em que se procura reunir conhecimento acumulado pelos Consultores de Orçamentos do Senado Federal¹ após 30 anos de criação da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Con-

1 A nomenclatura legal do cargo é “consultor legislativo, especialidade assessoramento em orçamentos”, porém, são reconhecidos e normalmente referenciados como consultores de orçamentos.

trole (Conorf), parece relevante analisar as estratégias dos principais atores participantes do processo decisório da despesa com vistas a realizar as suas prioridades ao longo do tempo.

Com esse objetivo em tela, este trabalho buscou identificar regras, práticas e narrativas utilizadas por aqueles que participam do processo decisório da despesa com vistas a fazer valer a sua agenda prioritária, levando em consideração que esses atores aprendem com os processos anteriores e são capazes de se adaptar ao ambiente de disputa por espaço nos orçamentos. Nesse caso, o conhecimento e a vivência das “regras do jogo” alterariam o modo como, em diferentes situações e ao longo do tempo, os atores decidiriam lidar com elas, ou seja, possibilitariam novas interpretações acerca de velhas regras (Couto; Abrúcio, 2003; Good, 2014).

É justamente esse processo de aprendizagem que se busca apresentar agora em um apanhado histórico das principais instituições que regem o processo decisório orçamentário nos dias de hoje, partindo de como as regras foram sendo moldadas a determinada agenda prioritária a partir dos anos 2000, com base no arcabouço teórico do institucionalismo histórico. Para tanto serão considerados os fatores que organizam a interação entre atores, a dinâmica dos processos e as regras, práticas e narrativas envolvidas no processo de tomada e implantação de decisões no âmbito do orçamento público, a fim de *obter capacidade de comando, de coordenação e de implantação*.²

2 Essa metodologia está em linha com o estudo de governança orçamentária que a define como “coleção de regras, princípios, processos, 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. Tais regras, princípios, processos e comportamentos determinam quem faz o que e quando, regulam o fluxo de informações entre os diversos atores, além de distribuir influência estratégica ao estabelecer restrições e incentivos ao processo decisório de aplicação dos recursos públicos” (Borges, 2022).

2. CAPACIDADE DE COMANDO

Alston *et al.* (2006) avaliam que no Brasil o presidente da República teria incentivo para manter o gasto público sob controle, dentro de um intervalo definido em comparação com o PIB, uma vez que desequilíbrios orçamentários graves poderiam levar a sanções monetárias e fiscais sérias impostas pelo mercado de capitais internacional. Além disso, na sua relação com o eleitorado, o presidente dependeria da percepção dos cidadãos quanto ao cumprimento dos objetivos econômicos correspondentes ao crescimento, à estabilidade e à redução da pobreza.

Loureiro e Abrúcio (1999) complementam essa avaliação ao associarem o apoio político dado pelo Legislativo ao presidente ao êxito de sua atuação na esfera econômica. Cabe destacar, no entanto, que para se medir o êxito da atuação do presidente na esfera econômica, tanto o horizonte temporal de suas prioridades quanto a sua percepção sobre o desenho da política econômica a ser adotada devem ser levados em consideração.

Sob essa perspectiva, nos anos de 1990, a centralidade do Ministério da Fazenda (MF), por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na condução da política econômica e, mais especificamente, da política fiscal deveu-se principalmente ao apoio firme e contínuo do presidente aos responsáveis pela condução da política econômica, diante do relativo sucesso do Plano Real implantado em 1994. Algumas particularidades da atuação do MF no papel de órgão central de finanças nessa época podem ser destacadas a partir dos achados da pesquisa realizada por Loureiro e Abrúcio (1999) sobre as funções desse Ministério no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998).

Conforme esse estudo, a importância do MF esteve associada: (i) ao contexto marcado por escassez de recursos e necessidade constante de controlar as contas públicas, o que teria favorecido o predomínio de políticas de input definidas pela Fazenda sobre a lógica do output, predominante nos demais ministérios; (ii) à importância do plano de estabilização para o sucesso político do presidente; (iii) aos laços de confiança estabelecidos entre o presidente e a cúpula do MF, que teriam se originado durante a gestão de

Fernando Henrique no Ministério da Fazenda no governo Itamar (1992 a 1995); e (iv) à importância estratégica do MF como controlador dos outros órgãos cuja distribuição de poder teria ocorrido com o objetivo de garantir maioria parlamentar no Congresso Nacional.

A capacidade de comando do MF derivaria, principalmente, do poder a ele delegado de controlar a liberação dos recursos financeiros para o financiamento das ações governamentais previstas no orçamento. As instituições orçamentárias presentes no processo decisório da despesa, nesse caso, girariam em torno de dar garantias para que as ações desse Ministério, quanto ao controle do fluxo financeiro da execução das despesas previstas no orçamento, pudessem ocorrer de maneira efetiva.

A prioridade atribuída a esse órgão à época, quanto ao controle agregado da despesa pública com vistas à sustentabilidade intertemporal da dívida pública, esteve no centro das decisões alocativas nos orçamentos do governo federal de 1995 a 1999. Além disso, as faculdades preferenciais de sua atuação no contexto orçamentário estariam ligadas, sobretudo, aos interesses políticos do presidente, e não à existência de regras restritivas, uma vez que o país ainda não contava com modelo de metas fiscais delineado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que somente entrou em vigor no ano 2000.

O controle centralizado do fluxo financeiro pela STN teria proporcionado adicionalmente capacidade ao presidente de controlar, por intermédio do MF, a delegação de funções administrativas a agentes políticos que faziam parte da base de sustentação do governo no Congresso Nacional, no sistema de presidencialismo de coalizão. Nesse caso, Loureiro e Abrúcio (1999) ressaltam o papel das instituições orçamentárias desenhadas com a finalidade de empoderar o Ministério da Fazenda.

O poder formal mais importante seria o de liberar e contingenciar recursos por intermédio da STN. Com esse poder, ele sairia fortalecido ao obter autonomia em relação aos demais ministérios e se tornaria órgão crucial para o presidente controlar a delegação de funções nos ministérios setoriais. A barganha política necessária para conquistar maioria no Congresso Nacional teria então um contrapeso expresso no poder do presidente de manipular o orçamento por meio do Ministério da Fazenda.

As regras da LRF, a partir do ano 2000, reforçaram os poderes do órgão central de finanças relacionados ao controle agregado da despesa pública e, indiretamente, fizeram com que as instituições orçamentárias existentes até então fossem reorganizadas de modo a propiciar processo decisório discricionário de direcionamento do fluxo financeiro segundo os interesses políticos do presidente.

As leis de diretrizes orçamentárias tiveram papel central na definição de estratégias de ação com a finalidade de regular o processo centralizado de fluxo financeiro sob responsabilidade da STN. Vale menção o fato de que foi na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2000³ que pela primeira vez constou dispositivo fixando meta de superávit primário. Em complemento, a LDO 2000 também delegou ao Executivo o controle do nível de despesa com vistas ao alcance das metas fixadas.

A fixação dessas metas na LDO ocorreu antes mesmo da aprovação da LRF. Esse fato deveu-se, principalmente, a exigências do novo acordo de ajuda financeira firmado entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI) em novembro de 1998, que teriam legitimado o projeto de construção de novo regime fiscal para o país (Lopreato, 2015). Isto é, as imposições externas, em contexto de economia globalizada, bem como a conjuntura econômica interna da época teriam colocado o controle rígido de despesas orçamentárias na agenda de prioridades do presidente da República, angariando, assim, o apoio político necessário para o seu pleno funcionamento.

Com a entrada em vigor da LRF, os dispositivos relacionados tanto à fixação das metas fiscais quanto ao seu acompanhamento deveriam constar das LDOs. Com a delegação para a LDO do disciplinamento do controle da despesa orçamentária durante a sua execução, essas regras formais passaram a expressar relações de poder entre o órgão central de finanças, o presidente da República, os ministérios e o Congresso Nacional, no âmbito do orçamento público. Passados os anos, é possível observar como os diferentes atores foram moldando os seus espaços e estabelecendo, ao longo do tempo, certa

3 Lei nº 9.811, de 1999, art. 18.

rotina e consenso sobre como se ajustarem aos limites impostos pela restrição orçamentária dada pela meta fiscal.

Nota-se que as mudanças ocorridas de 2000 até os dias atuais ocorreram de forma incremental, ou seja, não tiveram por objetivo desfazer o modelo central de controle agregado hierárquico nas mãos do Chefe do Executivo, representado pelas decisões emanadas pelos órgãos centrais de planejamento e finanças, notadamente a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a STN. No entanto, as mudanças ocorridas nas instituições orçamentárias ao longo do tempo, principalmente após as Emendas Constitucionais que alteraram o art. 166 da Constituição a partir de 2015,⁴ alteraram profundamente as relações de poder quanto à capacidade do presidente da República em definir sua agenda prioritária frente às do Congresso Nacional. Porém, o controle do direcionamento de recursos por meio de contingenciamentos e bloqueios orçamentários para se alcançar a meta de resultado primário e cumprir o Teto de Gastos,⁵ respectivamente, representam atualmente a principal capacidade de comando de que dispõe o Ministério da Fazenda na sua função de órgão central de finanças para direcionar recursos para a agenda prioritária do presidente.

3. CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO

A administração do fluxo de caixa pela STN a partir dos mecanismos de acompanhamento da execução orçamentária instituídos na LRF e na LDO, embora tenha se mostrado eficaz ao longo dos exercícios, proporcionando instrumentos de gestão efetivos para o controle agregado da despesa, concentra atenção apenas no aspecto financeiro do gasto. No entanto, para que o Estado

4 EC nº 86, de 2015; EC nº 100, de 2019; EC nº 105, de 2019 e EC nº 126, de 2022.

5 EC nº 95, de 2016; EC nº 113, de 2021; EC nº 114, de 2021; EC nº 126, de 2022; Lei Complementar nº 200, de 2023.

tenha capacidade de comando é necessário, ainda, que existam mecanismos capazes de coordenar o que vai ser feito com o fluxo de dinheiro.

Espera-se, assim, que o processo decisório da despesa siga um plano geral que: (i) defina o caminho a ser seguido pela administração pública; (ii) demonstre como as ações individuais dos diversos órgãos irão contribuir para o alcance de metas coletivas; (iii) permita cobrar resultados; e (iv) promova a transparência e a accountability (Diniz, 1995).

Segundo o modelo brasileiro de planos e orçamentos públicos, expresso na Constituição de 1988, o Plano Plurianual (PPA)⁶ deveria exercer esse papel de indicar o caminho a ser seguido pela administração pública. Esse instrumento de planejamento, com vigência prevista de quatro anos, estabelece os 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, de forma regionalizada. No entanto, o PPA, nas suas diferentes versões até os dias de hoje, ainda não foi capaz de unir as diferentes áreas do governo. Com isso, as decisões quanto à alocação dos recursos no governo federal acabam ocorrendo de maneira fragmentada, ou seja, dependem mais da iniciativa do presidente da República ou do ministro de cada pasta do que propriamente dos mandamentos do plano.

Na tentativa de promover a ligação entre o plano plurianual e as leis orçamentárias anuais, o PPA 2000-2003 tinha como base de planejamento os programas orçamentários, que deveriam ser os mesmos no PPA e na Lei Orçamentária Anual (LOA). O objetivo era “transformar o plano em instrumento de gestão, orientando a administração pública para resultados” (Garces; Silveira, 2002, p. 53).

Na visão dos responsáveis pela formulação desse modelo à época, a experiência brasileira de implantar e manter uma política de equilíbrio fiscal teria evidenciado as restrições que essa iniciativa impõe à implementação das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento, caso estas não estejam associadas a medidas de otimização do gasto. Era necessário, portanto,

6 Previsto no §1º do art. 165 da Constituição.

desenvolver instrumento capaz de harmonizar a condução das políticas de regulação macroeconômica com as demais políticas setoriais. A opção foi transformar o PPA 2000-2003 em projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, de racionalização e melhoria da qualidade do gasto, levando em conta cenário de restrições ao seu financiamento (Garces; Silveira, 2002, p. 54).

A reformulação do ambiente orçamentário pelo PPA 2000-2003 e pela LOA 2000 sugeria a estratégia de tornar os gerentes dos programas autônomos via descentralização organizacional, conforme proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 e pelos países pioneiros em reformas gerenciais no âmbito da Nova Gestão Pública. Segundo esse modelo, existe acordo de 'autonomia versus responsabilização' por meio do qual a entidade prestadora de serviços se compromete a obter determinados resultados em troca de algum grau de flexibilidade em sua gestão (Pacheco, 2010).

Para tanto, a estrutura administrativa do governo deveria ser moldada em função dos programas a serem executados, base do plano plurianual e do orçamento. Os instrumentos de planejamento e orçamento direcionariam o processo decisório por meio de programas, com os gerentes responsáveis sendo cobrados pelo seu desempenho e alcance dos resultados previstos. Em teoria, o modelo parecia ser aplicável no contexto brasileiro. No entanto, como não houve o ajustamento na estrutura administrativa no grau e profundidade desejados pelo PDRAE, a atuação dos gerentes em relação aos produtos/entregas passou a conflitar, em várias oportunidades, com as funções dos ministérios e com as estruturas de poder existentes (Core, 2001).

De fato, a reforma da estrutura do orçamento transformava os programas em elemento-chave da decisão de alocação dos recursos na tentativa de impor racionalidade gerencial ao processo de planejamento e orçamento. Nesse sentido, conferia ao gerente do programa responsabilidade personalizada pelos resultados a serem alcançados, permitindo relação direta entre o dinheiro gasto e os objetivos a serem atingidos (Garces; Silveira, 2002). No entanto, esses gerentes continuavam sob o comando dos ministros setoriais que, em última instância, deveriam decidir sobre o andamento da carteira de programas do ministério. Vale destacar que muitos programas envolvem ações multissetoriais, o que dificulta ainda mais a decisão alocativa dos recursos.

Diante desses fatos, não houve, na prática, a necessária outorga para que os gerentes dos programas pudessem executar os recursos orçamentários de forma autônoma.

Na avaliação de Rezende (2002), os atores com poder decisório demonstraram resistência às novas instituições e à mudança de orientação da cultura burocrática visando à melhoria da performance propostas pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), entre 1995 e 1998, no âmbito do PDRAE. Com isso, para implantar a reforma sugerida, o MARE teria obtido apoio dos atores estratégicos – Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda, bem como de outros atores no interior da burocracia – para as iniciativas que mais de perto tinham a ver com a dimensão do ajuste fiscal, mas não teria obtido o mesmo êxito para as políticas de mudança da estrutura da administração.

Vale lembrar que a literatura identifica o orçamento desenhado por programas como estratégia utilizada para se conseguir mais recursos para determinado fim, uma vez que dificulta o acesso a informações sobre o que estaria sendo executado e a verificação do custo do mesmo item de despesa em programas diferentes (Meyers, 1999; Rubin, 1999; Schick, 2013; Widalvsky, 1984). Pode-se sugerir, nesse caso, que teriam fundamento as desconfianças dos órgãos responsáveis pelo controle do fluxo de recursos sobre a capacidade de se gerenciarem as finanças públicas a partir da avaliação do desempenho dos programas.

Um possível fator de insucesso do modelo de planejamento e orçamento voltados para resultado em âmbito federal, na avaliação de Core (2001), refere-se à amplitude do conteúdo estratégico do plano plurianual e sua incapacidade de demonstrar as prioridades do governo, fazendo com que sejam necessários outros instrumentos de coordenação. Quanto a esse aspecto, vale destaque a avaliação sobre o projeto de lei orçamentária (PLOA) 2013 realizada conjuntamente pelas Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados:

5. Compatibilidade do PLOA 2013 com o PPA e as prioridades de governo

5.1. Dissociação entre a programação do PLOA 2013 e o Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) 2012–2015, segundo Mensagem do Poder Executivo encaminhada em 2011, define todas as políticas públicas do governo federal com o objetivo de organizar sua atuação, buscando obter mais resultados com menos recursos – eficiência, eficácia e efetividade – além de permitir à sociedade a confirmação de que o governo esteja cumprindo os compromissos por ele firmados. Estruturado em programas, objetivos e iniciativas, o PPA vigente deve direcionar, na própria visão do governo, a gestão pública, centrando-a nas mudanças na vida do cidadão, não no volume de insumos utilizados no curso da execução de suas ações.

Nesse novo modelo, o elo entre o PPA e o orçamento deixa de ser a ação orçamentária, passando às “iniciativas” constantes do próprio Plano. Inexiste, na proposta de lei orçamentária, a classificação “iniciativa” associada ao crédito orçamentário (valor autorizado da despesa). Consta, tão-somente, relação anexa (Volume II) ao PLOA com a associação entre as ações orçamentárias e as iniciativas.

O modelo impõe grande dificuldade em se acompanhar de forma direta se os recursos orçamentários alocados no PLOA 2013 em programas e ações são compatíveis com o cumprimento das metas estabelecidas nas iniciativas do PPA. Somem-se a essa dificuldade mais dois aspectos. Em primeiro lugar, ainda que assim o defina o § 4º do art. 165 da Constituição, o PPA não é devidamente levado em conta no seu papel de núcleo de planificação do governo. Assim, os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais deveriam ser elaborados em consonância com o PPA. Não obstante, há inúmeros “planos” e “programas” anunciados ou iniciados pelo governo sem relação direta com as classificações, programas e metas constantes do PPA 2012–2015 ou das próprias leis orçamentárias. A título de exemplo, citem-se o Programa Brasil Sem Miséria, o Plano Brasil Carinhoso, o Programa Mais Educação, o Programa Saúde da Família, o Programa Rede Cegonha, o Programa Saúde Não Tem Preço, o Programa Olhar Brasil, o Programa Brasil Sorridente, o Programa Bolsa Verde e o Programa Brasil Maior, entre tantos outros.

É bastante difícil, para qualquer cidadão, verificar quanto estão custando os “planos/programas/iniciativas/ações” do governo. Os dados apresentados em extensivos relatórios de realizações não são passíveis de análise crítica e

objetiva, pois não se possuem a precisão e o rigor inerentes às categorias de classificação utilizadas na elaboração e na execução das leis orçamentárias.

As poucas correlações existentes entre os programas do PPA e os divulgados pelo governo são estabelecidas, quase sempre, sob ressalvas, a exemplo da feita no item XXIX das informações complementares ao PLOA 2013, que identifica as ações relativas ao Plano Brasil Sem Miséria. Nesse item, o Poder Executivo explica ser “importante notar que os recursos destinados à superação da extrema pobreza podem não corresponder ao valor global da ação” por meio da qual ocorre a intervenção governamental. Naturalmente, isso dificulta o acompanhamento da execução do Plano Brasil Sem Miséria, pois não se sabe quanto da ação orçamentária está reservado ao Plano, a despeito do fato de que se trata de prioridade de governo indicada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013, ao lado do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC.

Em segundo lugar, observa-se processo de esvaziamento do significado das ações orçamentárias, como categoria de programação da despesa, à medida que seus títulos vêm perdendo conteúdo e força descritiva, tornando-se menções genéricas das propostas de intervenção governamental. As ações, na forma como propostas, podem contemplar inúmeras realizações, o que impede, na perspectiva da necessidade de avaliação da ação do governo, conhecer e criticar o preciso objeto da despesa pública. As iniciativas, previstas no PPA e relacionadas em documento anexo ao PLOA 2013, não suprem a deficiência mencionada, pois estão distantes da precisão e do nível de detalhamento requerido (Brasil, 2012, p. 54-55).

Essa dissociação entre o que está previsto no PPA, as prioridades definidas na LDO e os programas/ações constantes das leis orçamentárias anuais persiste até os dias de hoje. Portanto, esses instrumentos não são capazes de propiciar acompanhamento de quais prioridades estão sendo perseguidas por meio da execução dos orçamentos e que contribuições elas exercem para o alcance do projeto global se levarmos em consideração tão-somente esses instrumentos.

Outro fator que tem contribuído para a falta de expressão dos programas nas leis orçamentárias é a sistemática adotada pela SOF e pela STN para a de-

finição dos limites de gastos dos diferentes órgãos. As regras de distribuição utilizadas seguem padrões definidos desde o final dos anos 90, no bojo da reforma orçamentária gerencial proposta à época. Esse fato ganha relevância porque as decisões tomadas nesse período, quanto ao modo de definição e acompanhamento dos limites, não privilegiaram a estrutura proposta para o novo modelo de orçamento que se delineava a partir do PPA 2000-2003 e das leis orçamentárias subsequentes (Barcelos; Calmon, 2014; Core, 2001).

Com postura conservadora frente aos desafios de cumprir a agenda de ajustes fiscais, a SOF e a STN continuaram a divulgar e controlar os limites para a realização da despesa por órgão orçamentário, e não por programa orçamentário, elemento chave do novo modelo de gestão (Barcelos; Calmon, 2014; Core, 2001).

Com os limites orçamentários e financeiros fixados por órgão do orçamento, coube, então, ao ministro setorial definir como seriam distribuídos os recursos entre as diversas unidades e programas sob sua responsabilidade, uma vez que o gerente não teria, administrativamente, competência para executar o orçamento dos órgãos. Essa sistemática, de certa maneira, inviabilizou a estrutura multissetorial proposta inicialmente pela reforma administrativa. Além disso, os programas orçamentários foram perdendo, aos poucos, relação com o processo decisório do orçamento, uma vez que para o ministro o importante era manter o nível de recursos para o Órgão como um todo e não defender a manutenção de determinados programas, que muitas vezes envolviam mais de um ministério responsável.

Do mesmo modo que a SOF e a STN, ao definirem os limites de execução por órgão orçamentário, negligenciaram o novo modelo que exigia a avaliação sistemática dos programas, também não o levaram em consideração quando da estimativa dos tetos orçamentários dos órgãos a cada exercício. Em virtude do distanciamento desses órgãos de controle com a realidade da execução do orçamento por programa, essas estimativas têm sido definidas com base em mudanças incrementais, a partir de alinhamentos da série histórica ($t = t-1$), ajustada por algum fator, conforme o caso.

Por essa sistemática, cada órgão orçamentário recebe recursos a partir da avaliação de sua execução recente, ajustada por algum critério discricionário,

quando necessário. Importa muito mais, para a composição do valor final, a capacidade de execução do órgão do que a avaliação de suas atividades a partir dos resultados esperados de programas e de ações orçamentárias.

Vale lembrar que o cronograma e o volume dos desembolsos para a execução das despesas durante exercício irão depender, ainda, do comportamento de variáveis macroeconômicas que impactam o alcance da meta fiscal. Essa incerteza quanto ao volume possível de desembolsos aumenta os problemas de coordenação e impõe certa discricionariedade em relação às liberações de recursos (Barcelos; Calmon, 2014).

A despeito de se pensar que estabilidade econômica e, por conseguinte, maior capacidade para previsão das receitas no início dos exercícios trariam ganhos para o processo orçamentário brasileiro, que deixaria de atuar sob a expectativa de liberação de recursos na ‘boca do caixa’, isso de fato não aconteceu.

Como destacou Wildavsky (1984), os atores aprendem com os processos anteriores e são capazes de se adaptar ao ambiente de disputa por espaço nos orçamentos. Quanto a isso, a primeira regra informal aprendida da interpretação dos dispositivos da LRF, em relação à limitação de empenho e movimentação financeira, é a de que a competência para o controle da despesa pelo Ministério da Fazenda refere-se, quase que exclusivamente, ao fluxo financeiro e não às autorizações orçamentárias constantes do orçamento. Essa separação leva em conta a metodologia de cálculo empregada para a verificação do resultado primário no exercício.

Segundo essa metodologia, somente as receitas primárias arrecadadas e as despesas primárias efetivamente pagas no exercício são consideradas para fins de apuração do resultado primário, ou seja, emprega-se a ótica de caixa. Dessa forma, somente a etapa do pagamento interessa ao controle da STN, uma vez que as despesas primárias do exercício são apuradas a partir dessa métrica unicamente.

Cabe destacar que a Lei nº 4.320, de 1964, define três estágios para a despesa nos orçamentos do Brasil: o empenho, a liquidação e o pagamento. Essa lei estabelece ainda que pertencem ao exercício as despesas nele legal-

mente empenhadas. Assim, o regime de apuração da despesa do exercício é por competência, interessando, nesse contexto, apenas as despesas empenhadas.

Diante dessa ambiguidade de resultados possíveis a partir da execução orçamentária, o efeito na disputa de poder sobre o orçamento é duplo. Isso porque os órgãos setoriais responsáveis pela despesa deverão se reportar a dois limites que não estão correlacionados entre si, uma vez que se referem a conjuntos diferentes de despesas: o limite de empenho das dotações autorizadas no exercício, que segue a ótica da despesa por competência, definida na Lei nº 4.320, de 1964; e o limite para o pagamento de despesas, que inclui o pagamento das despesas da LOA e dos restos a pagar inscritos, e segue a ótica de caixa.

Esses dois limites convivem paralelamente pelo menos desde que a apuração do resultado fiscal passou a ser condição obrigatória para o governo federal. A disputa por recursos escassos, nesse contexto, se daria em ambiente de incerteza sobre quanto os órgãos verdadeiramente poderão contar para honrar os seus compromissos. Dessa forma, abre-se espaço para que algumas estratégias sejam desenvolvidas no sentido de garantir espaço orçamentário.

Entre outras atribuições, cabem à SOF a coordenação, a consolidação e a elaboração da proposta orçamentária da União. Para a execução dessas tarefas é necessário, primeiramente, estimar o total das receitas a serem arrecadadas no exercício, uma vez que serão essas receitas que custearão as despesas fixadas. Embora uma parcela dessa previsão já esteja comprometida com despesas de exercícios anteriores inscritas em restos a pagar, a definição dos limites orçamentários entre os órgãos, quando da elaboração da lei orçamentária, considera o total previsto para a arrecadação, ignorando o fato de que esse total não estará integralmente disponível para as novas despesas fixadas.

Depois de calculado o total da receita prevista para o exercício, a SOF teria as seguintes prioridades: (i) garantir espaço nas programações para o alcance da meta de resultado primário; (ii) garantir o atendimento das despesas obrigatórias, que terão atendimento preferencial em relação às demais; (iii) garantir dotações para a continuação das ações em andamento; e, por último, (iv) definir níveis de gastos entre os órgãos para as demais despesas.

O Manual Técnico do Orçamento (MTO), editado a cada exercício, estabelece rotinas para os setoriais apresentarem as suas propostas. Para a composição do projeto de lei do orçamento, primeiramente a SOF avalia as atividades dos órgãos e, em uma segunda fase, os projetos. Cabe destacar que não há referência nos MTOs dos exercícios financeiros de 2000 a 2023 às métricas utilizadas para a avaliação dos programas. Ou seja, para a definição das dotações orçamentárias por órgão, a SOF está mais preocupada com a separação entre atividades e projetos que compõem os programas do que com os programas como um todo.

Quanto a esse aspecto, cabe salientar que essa separação entre atividades e projetos significa, implicitamente, a necessidade de se avaliar as despesas relativas ao custeio, expressas em sua maioria por meio das atividades, e as de investimentos, normalmente associadas aos projetos. No entanto, a lógica esperada para essa avaliação seria a do programa como um todo, o que na realidade não acontece.

Como segundo a Lei nº 4.320, de 1964, pertencem ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas, a métrica utilizada pela SOF para determinar a capacidade de gastos dos órgãos e, assim, alocar recursos entre as diferentes programações, refere-se, portanto, ao valor empenhado em algum momento no passado. Para a SOF essa métrica é a balizadora de suas ações. Tanto é assim que as informações sobre execução orçamentária no seu sítio na Internet somente fazem referência a essa métrica, deixando de considerar as demais fases de execução.

Cientes dessa metodologia, a principal estratégia dos órgãos, na busca por manter o espaço orçamentário conquistado, é garantir o empenho da despesa durante o exercício, pelo menos, nos níveis do exercício anterior, mesmo que não conte com os recursos financeiros suficientes para pagá-los, ou seja, demonstrar capacidade de empenho para manter o nível de gasto no futuro.

Uma vez que essa metodologia é repetida sistematicamente ao longo de muitos anos, as diferenças entre o valor empenhado para garantir dotações na lei orçamentária junto à SOF e a possibilidade de pagamento dessas despesas, expressas pelos limites financeiros controlados pela STN, foram se acumulando ao longo do tempo na figura dos restos a pagar. Esse acúmulo aconteceria

devido, principalmente, à existência de dois limites simultâneos aos quais o órgão deve se submeter, um para o empenho e outro para o pagamento, mas que se referem, no entanto, a conjuntos de dotações distintos.

Com o crescimento desordenado e contínuo de despesas inscritas em restos a pagar ao longo dos exercícios e a necessidade de se manter o nível de gastos definidos em cenário de conjuntura econômica que exigia cada vez mais controle agregado da despesa no critério de pagamento, algumas estratégias foram utilizadas pelos atores para angariar capacidade de implantação. A definição de uma regra rígida de política fiscal, com a definição de um teto de gastos a partir de 2017, foi uma ação importante no sentido de retornar as autorizações orçamentárias a volume compatível com a previsão das receitas. Outras ações relacionadas à definição de privilégios foram igualmente relevantes, como as destacadas a seguir.

4. CAPACIDADE DE IMPLANTAÇÃO

Diante da dificuldade para se obter capacidade de comando, coordenação e implantação do orçamento público como um todo, o presidente da República teria desenvolvido estratégias de ação que lhe proporcionassem autonomia de decisão, pelo menos em relação à sua agenda prioritária. Nesse caso, os privilégios de que dispunha nada mais seriam do que um conjunto de regras e de recursos particulares capazes de transformar o planejamento expresso nos orçamentos públicos em ação governamental efetiva.

Quanto a esses aspectos, vale menção o programa Brasil em Ação, iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso, entre 1996 e 1998, que reuniu 42 projetos prioritários do governo federal nas áreas social e de infraestrutura.

Aproximadamente metade desses projetos eram na área de infraestrutura, envolvendo rodovias, instalações portuárias, redes de transporte hidroviário, linhas de transmissão elétrica de longa distância e um gasoduto internacional. Os demais eram iniciativas relacionadas às políticas de saúde, educação, moradia e saneamento. Esses projetos teriam sido ligados diretamente à

figura do presidente e tornados públicos sob a bandeira do programa Brasil em Ação, como forma de indicar modelo de gerenciamento diferenciado com vistas a solucionar entraves na execução de obras de infraestrutura (Barzelay; Shvets, 2005).

Em relato do então Ministro do Planejamento, Kandir (1997, p. 21-22),

no plano financeiro, a implantação desse modelo de gestão traduziu-se na possibilidade de estabelecer, para os 28 projetos que contam com recursos que transitam pelo Orçamento Geral da União, uma sistemática de liberação de recursos caracterizada pela regularidade, previsibilidade e conformidade com as necessidades, a cada ponto do tempo, do andamento físico do projeto.

Além disso, essa sistemática contava com a possibilidade de remanejar recursos entre projetos conforme o nível de execução. Haveria assim pelo menos duas vantagens: (i) a STN poderia melhorar a administração do fluxo de recursos; e (ii) os gerentes dos empreendimentos teriam a segurança necessária para programar e tomar decisões referentes ao andamento do projeto, tais como compras de equipamentos, contratação de serviços, etc. Ainda segundo a avaliação do Ministro do Planejamento da época, “a segurança quanto ao fluxo regular de recursos permite ao gerente dedicar atenção exclusiva aos aspectos operacionais do empreendimento” (Kandir, 1997, p. 21-22).

Nota-se, por meio dessa narrativa, que a principal prerrogativa do programa Brasil em Ação era contar com fluxos regulares de recursos, com planejamento estratégico centralizado, que coordenava as ações desenvolvidas no âmbito do programa, e com a presença de um gestor responsável, que deveria apresentar resultados de acordo com as metas definidas. Os órgãos responsáveis por coordenar as ações do Brasil em Ação eram os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e a Casa Civil, órgão ligado à Presidência da República.

Uma vez que uma das preocupações do gerenciamento centralizado era garantir o fluxo tempestivo dos recursos para que as ações fossem realizadas no prazo especificado, esse fato gerou expectativa nos ministros quanto à possibilidade de canalizar recursos também para suas ações prioritárias.

Com isso, os órgãos responsáveis pela execução das ações do programa Brasil em Ação desenvolveram estratégia de atuação conhecida como ‘política das prioridades invertidas’. Essa estratégia era possível em razão do modelo de distribuição dos limites orçamentários e financeiros pela SOF e pela STN, respectivamente.

Como esses limites são distribuídos por órgão, e não por programas ou ações, cabe então ao ministro da Pasta decidir onde alocar os recursos. Tendo em vista que não havia à época qualquer ‘carimbo’ que indicasse quanto era do Brasil em Ação e quanto era dos demais programas, os órgãos agiam oportunamente no sentido de gastar em suas prioridades primeiro, pois, assim, poderiam solicitar mais recursos para as ações prioritárias do presidente (Barzelay; Shvets, 2005).

Embora esse problema, depois de identificado, tenha sido minimizado por meio de práticas administrativas dos órgãos responsáveis, ficou evidenciada a concorrência entre as prioridades do presidente da República e as dos ministros setoriais.

Com a experiência bem-sucedida do Brasil em Ação, formou-se o entendimento à época de que as práticas de gerenciamento deveriam ser ampliadas para o orçamento como um todo. O PPA 2000-2003, denominado Avança Brasil, conforme já destacado anteriormente, foi desenhado a partir de programas, com a indicação de gerentes responsáveis. Essa sistemática, no entanto, não foi capaz de garantir fluxos de recursos orçamentários e financeiros para todos os órgãos, sendo necessário ainda, escolher uma carteira de projetos de interesse do presidente, os quais foram denominados ‘investimentos estratégicos’, que contavam com os mesmos privilégios do Brasil em Ação.

Nos governos subsequentes, dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2014 e 2015 a 2016), as prioridades do centro de poder continuaram a receber tratamento diferenciado, agora por meio do Programa Piloto de Investimentos (PPI) 2005-2009, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010, do PAC 2 2011-2014 e do PAC 2015-2018, que indicavam as prioridades do presidente. Esse modelo de priorização não teve continuidade no governo do Presidente Jair

Bolsonaro (2019 a 2022), retornando em 2024, sob o título de Novo PAC do governo Lula.

Além da estratégia de garantir o fluxo de recursos para as ações desses programas e desenvolver modelo gerencial centralizado com a finalidade de definir e monitorar resultados, outros expedientes foram utilizados para ampliar a capacidade de comando, de coordenação e de implantação das prioridades do presidente da República.

Como primeira estratégia, a metodologia de cálculo do superávit primário foi alterada. Durante a tramitação da LOA 2005, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional lista contendo projetos prioritários, no valor global de R\$ 2,8 bilhões, que deveriam ser excluídos da meta de resultado primário. Na prática, a meta poderia ser descontada desse valor caso as obras elencadas fossem pagas no exercício até o montante especificado.

Essa sistemática teria sido apoiada por técnicos de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, e tinha como argumento central a ideia de que essas despesas primárias poderiam não ser computadas na apuração do saldo primário, uma vez que indicavam investimentos públicos de ‘elevado retorno econômico e social’ e seus resultados positivos na economia no futuro poderiam compensar maior gasto governamental no presente.

O PPI foi lançado em 2005 e tinha como objetivo principal declarado melhorar a qualidade e a eficiência do gasto público, a partir de processo seletivo dos projetos, planejamento detalhado das ações, garantia do fluxo de recursos necessários ao seu andamento e monitoramento da execução física e financeira. Verifica-se, com base nos instrumentos de gestão utilizados, que a grande diferença, em relação ao programa Brasil em Ação, era a possibilidade da execução do PPI reduzir as metas definidas para o resultado primário.

Com isso, pode-se sugerir que o presidente da República, tendo dificuldades para encontrar espaço orçamentário para a execução de investimentos prioritários, alterou a dinâmica de ação do órgão central de finanças, uma vez que foi flexibilizada, em certa medida, a definição das metas fiscais. Ou seja, embora o cumprimento das metas tenha continuado no centro das prioridades do governo, outras prioridades passaram a concorrer diretamente com esses recursos.

Frente a agendas prioritárias conflitantes, ou seja, entre decidir manter limites de despesas rígidos, com vista à obtenção de determinado nível de resultado, ou ceder a aumentos seletivos de gastos, o projeto político do presidente acaba sendo determinante. Desse modo, conforme a literatura sobre o tema destaca, a existência de regras ajuda na tomada de decisão e, muitas vezes, indica o caminho a seguir. No entanto, as regras por si só não seriam suficientes para bloquear eventuais comportamentos oportunistas daqueles que, ao mesmo tempo, gostariam de aumentar despesas e seriam os responsáveis pelo controle do endividamento público.

O impacto dessas mudanças de orientação da ação do Estado pode ser sentido na política orçamentária. Embora se tenham preservado os seus elementos básicos, a estratégia deixou de visar somente o resultado primário como meta prioritária e recolocou a questão do crescimento na agenda do presidente (Lopreato, 2015, p. 21).

O PAC, criado em 2007 com metas de execução até 2010, se juntou ao PPI como prioridade de governo, tendo como objetivo principal promover a retomada do planejamento e da execução de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, com vistas a contribuir com o desenvolvimento. Nova fase do programa foi lançada em 2011, batizada de PAC 2, agora como prioridades indicadas pela presidente Dilma Rousseff até 2014. Houve ainda o PAC 2015 a 2018.

Ao longo do período de execução, o PAC foi conquistando mais espaço, diminuindo gradativamente o espaço reservado ao superávit primário. A partir de 2009 não havia mais referência ao PPI, sendo então as ações do PAC a referência para a possibilidade de redução da meta de resultado primário. Abandonou-se, assim, a ideia, realista ou não, de que as despesas primárias que poderiam ser abatidas trariam retornos econômicos no futuro e, portanto, maiores gastos no presente seriam compensados com crescimento econômico no futuro.

O valor crescente das despesas do PAC que poderia ser reduzido da meta de resultado primário indicava o objetivo do governo de manter altas as suas despesas em detrimento da agenda de controle agregado da despesa, alterando a relação de poder na implantação de agendas prioritárias concorrentes do presidente.

Uma segunda estratégia utilizada para diferenciar as condições especiais para a execução das ações do PAC, em relação às demais ações, foi flexibilizar as regras até então existentes para a execução descentralizada dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Para tanto, as transferências de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios, com a finalidade de realização das ações do PAC por esses entes, foram consideradas de caráter ‘obrigatório’, em contraposição à referência da LDO às regras de transferências voluntárias.

Com isso, as despesas no âmbito do PAC que fossem realizadas com o auxílio dos demais entes da federação não seguiriam as mesmas regras das demais, simplificando algumas exigências para a formalização das transferências a serem realizadas. Segundo as novas regras, a relação entre a União e os demais entes da federação seria efetivada por meio de ‘Termo de Compromisso’ e não mais por meio de convênios e contratos de repasses, que exigiam maiores garantias para que os recursos fossem transferidos.

Como terceira estratégia utilizada para facilitar a execução das ações do PAC, destacam-se as regras no âmbito da Lei nº 12.462, de 2011, que instituiu nova modalidade de licitação, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). O objetivo, mais uma vez, era flexibilizar regras de contratação de obras públicas. O RDC seria aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização de projetos prioritários do governo, que além de outras ações, incluíam as integrantes do PAC.

Essas estratégias proporcionaram ao presidente capacidade de implementação baseada em (i) garantia de fluxos financeiros para a execução dos programas e ações; (ii) fortalecimento dos recursos físicos necessários para a execução dos programas e ações (tecnologia, recursos humanos capacitados, entre outros); (iii) possibilidade de oferecer apoio para a resolução de impasses durante a execução; e (iv) acompanhamento de forma detalhada e sistêmica com vistas a assegurar os resultados esperados (Good, 2014).

Nota-se, por essas características, que ele não precisa se utilizar de arenas decisórias externas ao orçamento público. Os privilégios de que dispõe são desenvolvidos no âmbito das regras que gerenciam a elaboração e a execução dos orçamentos nas diferentes fases.

Nesse cenário de privilégios concedidos à agenda prioritária do presidente, vale destacar que o Congresso Nacional ficou relativamente à margem dessas decisões ao longo do tempo, com pouca participação no processo de escolhas dessas ações prioritárias. Tanto as ações do PPI quanto as do PAC tiveram tratamento especial de proteção quanto a cancelamentos durante a tramitação do PLOA, bem como quanto à possibilidade de inclusão de novas ações. Sendo assim, ele também procurou desenvolver estratégias para conseguir direcionar recursos e capacidades para a sua agenda prioritária.

5. LIBERAÇÕES SELETIVAS E A URGÊNCIA DE NOVAS REGRAS

Diante de excesso de autorizações orçamentárias, em decorrência de orçamentos inflados por imoderado otimismo na arrecadação de receitas, de despesas em grande volume inscritas em restos a pagar e de recursos financeiros limitados para financiar todas as despesas programadas, grande pressão política é exercida sobre as liberações dos limites de pagamento junto à STN. Assim, liberações seletivas acabam por contornar as relações de poder expressas inicialmente na lei orçamentária aprovada.

Sabendo-se, então, que os limites de pagamento serão controlados pela STN com o objetivo de cumprir as metas de resultado primário fixadas para o período, os atores participantes do processo decisório da despesa que gostariam de ter suas prioridades atendidas, *a priori*, não têm compromisso com os pedidos de aumento de despesas no âmbito do orçamento público. O Congresso Nacional, por exemplo, para incluir as programações de seu interesse, por anos reestimou a receita do projeto, encontrando, desse modo, espaço para as suas prioridades, sem que para isso tivesse que alterar significativamente a proposta do Executivo, o que poderia criar conflito com os órgãos executores.

Ao aumentar as receitas previstas no projeto, o Congresso Nacional, no entanto, estava ciente de que essas novas previsões ainda iriam passar por avaliação do Ministério da Fazenda e que a lei orçamentária aprovada, provavelmente, ficaria mais sujeita a contingenciamentos logo no início do

exercício. Porém, ao incluir novas despesas, o Congresso Nacional entrava na disputa pelos recursos escassos sem ter que impor perdas imediatas para as programações indicadas pelos órgãos setoriais, principalmente aqueles comandados por partidos aliados. Além disso, as perdas dificilmente ficariam evidenciadas até o final do exercício, uma vez que somente se saberia o que deixou de ser executado, no caso, empenhado, em 31 de dezembro de cada ano.

Quanto a esses aspectos, assim se posicionaram as Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados na avaliação do projeto de LDO 2014:

6.0.1. Fatores que conduzem à necessidade de limitação

A causa comumente lembrada do contingenciamento é a frustração de receita. No entanto, mesmo que não ocorra queda da arrecadação, o contingenciamento será inevitável em decorrência dos excessos de autorizações de despesas em cada exercício financeiro.

[...]

É necessário que a União adote um modelo de elaboração e alteração do orçamento que evite o excesso de autorização de despesas frente aos recursos que efetivamente possam ser utilizados para os respectivos pagamentos, o que gerará ganhos para o planejamento governamental e minimizará os contingenciamentos.

A fim de evitar excesso de autorizações para a realização da despesa, é indispensável que providências sejam adotadas no âmbito da LDO, isolada ou conjuntamente, tais como:

- a) estabelecer mecanismos que garantam maior disciplina e rigor nas estimativas de receitas e na fixação das despesas obrigatórias, tanto na elaboração quanto na aprovação do projeto;
- b) determinar que a LOA contenha reservas de contingência primária para atender à abertura de créditos adicionais;
- c) determinar que a LOA contenha reservas de recursos que permitam o pagamento de despesas relativas a restos a pagar inscritos e a créditos que venham a ser reabertos;

d) impedir a utilização de meta de resultado primário na execução orçamentária distinta daquela utilizada na elaboração da LOA, salvo quando o resultado primário tiver que ser reduzido para gerar margem fiscal que permita a execução de restos a pagar, créditos adicionais reabertos e créditos extraordinários abertos; e

e) definir que a abertura de créditos adicionais à conta de superávit financeiro, quando destinado à realização de despesas primárias, dependerá de cancelamentos compensatórios na programação (Brasil, 2013, p. 48-51).

Nesse contexto de incerteza e por ter perdido a confiança de que seus pleitos poderiam ser atendidos por meio das regras formais e informais que regem a execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social em âmbito federal, o Congresso Nacional também procurou utilizar estratégias de forma a instituir regras para que suas prioridades indicadas por meio de emendas apresentadas ao orçamento tivessem caráter obrigatório. Com esse objetivo, primeiramente utilizou a LDO 2014 para instituir a obrigatoriedade de execução das programações incluídas por emendas individuais quando da tramitação da lei orçamentária no âmbito do Congresso Nacional. No entanto, mesmo contando com o status de obrigatórias, essas emendas continuaram passíveis de contingenciamento. Porém, aquelas que estivessem de acordo com as regras para execução e dentro dos limites impostos deveriam ser obrigatoriamente realizadas. Segundo avaliação das Consultorias apresentada na Nota Conjunta sobre o PLDO 2015:

2. Orçamento Impositivo – Emendas Individuais

O Congresso Nacional inseriu na LDO 2014 dispositivo (art. 52), que estabelece a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais, assunto objeto de proposta de emenda constitucional que ora tramita na Câmara dos Deputados.

O artigo, além de tornar obrigatório o empenho e o pagamento, observados os parâmetros globais e excetuados os casos de comprovado impedimento técnico, **teve como premissa fixar legalmente um critério imparcial e isonômico na liberação das emendas pelo Poder Executivo. A medida também**

reforçou a intenção do Legislativo de evitar intervenção política na liberação de recursos.

O PLDO 2015 não trouxe disposições sobre esse assunto, transferindo para o Legislativo a decisão de resgatar ou não a matéria.

A discricionariedade na execução ao longo dos anos das programações decorrentes das emendas parlamentares aos orçamentos foi o estopim desencadeador de toda a calorosa discussão sobre a necessidade de impor o cumprimento da lei orçamentária.

No ano 2000, foi proposta no Senado Federal a PEC 22, de 2000, com a finalidade de tornar obrigatória a execução da totalidade da lei orçamentária. A matéria, aprovada em 2006, foi enviada à deliberação da Câmara dos Deputados.

Nessa Casa Legislativa, já na forma da PEC nº 565, de 2006, o debate se restringiu às emendas individuais, parcela considerada a mais sensível da programação orçamentária do ponto de vista do retorno eleitoral. Daí porque seu equacionamento foi considerado prioritário e urgente, haja vista o histórico de elevados contingenciamentos e da baixa execução dessas emendas.

[...]

O modelo orçamentário pretendido visou a uma execução orçamentária imparcial e independente de injunções políticas na relação Executivo-Legislativo (injunções que, em verdade, há muito tempo as LDOs tentam coibir, conforme o art. 118 da LDO 2014).

[...]

Conclui-se que, como decorrência lógica do sistema de normas, as programações não contingenciadas, ou aquelas cujo contingenciamento não tenha se respaldado na LRF, deveriam ser necessariamente executadas. Teria sido inútil o esforço de aprovação de planos e orçamentos, com a participação da sociedade e do Legislativo, se prevalecesse a ideia de que o gestor tem plena liberdade para executar ou não as programações aprovadas na lei orçamentária (Brasil, 2014, p. 12-14, grifo nosso).

A partir do exercício financeiro de 2015, as regras sobre a obrigatoriedade da execução de emendas parlamentares de caráter individual passaram

a constar da Constituição⁷. Segundo esse mandamento, está reservado para as emendas individuais dos parlamentares o valor correspondente a 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, vedada a destinação para o pagamento de pessoal ou encargos sociais. Chama a atenção a importância da agenda da saúde, uma vez que os parlamentares decidiram aplicar metade do percentual de suas emendas nessa área.

Mas para trazer as decisões para dentro do orçamento, outras alterações com vistas a angariar capacidade de comando ainda foram necessárias. A imposição de um teto de gastos⁸ para as despesas primárias a partir do exercício de 2017 fixou limite para as autorizações orçamentárias constantes da LOA e não mais apenas para o pagamento. Com isso, reestimativas de receita não mais implicariam novas despesas, uma vez que o teto de gastos é definido quando do envio da proposta pelo Executivo. Essa mudança foi essencial para que novas inclusões de prioridades apenas possam ocorrer indicando claramente as despesas que deverão ser canceladas. Desse modo, embora a discussão sobre a existência ou não de um teto rígido para as despesas do orçamento anual tenha como pano de fundo o endividamento público, teve como efeito positivo a necessidade de se definirem despesas dentro de um limite claro e objetivo, que possibilite aos participantes do processo decisório confrontar prioridades.

No contexto de demonstrar claramente as prioridades dentro das autorizações orçamentárias, o Congresso Nacional viu a oportunidade de trazer impositividade de execução também para as emendas oriundas das propostas das bancadas estaduais. Nessa esteira também foram objeto de negociação as emendas de relator e as emendas de comissão. Quanto a estas últimas, ainda há ampla discussão sobre a possibilidade de controle do Congresso sobre a

7 EC nº 86, de 2015.

8 EC nº 95, de 2016; EC nº 113, de 2021; EC nº 114, de 2021; EC nº 126, de 2022; Lei Complementar nº 200, de 2023.

execução dessas emendas, por meio de indicações que vinculem o Executivo a direcionar recursos conforme o interesse do presidente da Comissão.

Além de trazer para as suas prioridades privilégios antes apenas concedidos à agenda do presidente, a EC nº 105/2019 proporcionou aos parlamentares a possibilidade de alocar os recursos de suas emendas individuais impositivas, classificadas com o identificador de resultado primário (RP) 6, para os estados, o Distrito Federal e os municípios por meio das “transferências especiais” (art. 166-A da Constituição). Por meio desse tipo de transferência, o Congresso Nacional não precisa mais passar pela avaliação do ministro da pasta quanto à pertinência das suas propostas. Os recursos são direcionados conforme a sua indicação diretamente aos beneficiários.

Desde sua criação, esse tipo de transferência tem experimentado crescimento constante tanto em valores absolutos quanto em sua participação percentual no conjunto de emendas individuais. Essa porcentagem aumentou de 6,6% (R\$ 621,2 milhões) em 2020 para 33,2% (R\$ 7,1 bilhões) em 2023.

Esses são exemplos de como o aprendizado do Congresso Nacional ao longo dos anos proporcionou angariar capacidade de comando, coordenação e implantação para as suas prioridades em detrimento das prioridades dos demais participantes do processo decisório orçamentário, principalmente da agenda prioritária do presidente da República.

Essa mudança de poder pode ser avaliada quando do lançamento do Novo PAC, em 2024, contendo a agenda prioritária do Governo Lula (2023 a 2026). O Executivo criou uma série de incentivos na tentativa de direcionar recursos sob o comando de parlamentares, bancadas e comissões para as ações de seu interesse. Assim, há um Módulo Parlamentar no Novo PAC que apresenta as seguintes vantagens de execução:

O Novo PAC oferece uma oportunidade única para os parlamentares impulsionarem o desenvolvimento de seus estados e municípios, aplicando emendas de forma estratégica em projetos de grande impacto social.

Este guia prático destaca os benefícios e as vantagens de direcionar emendas para o PAC, incluindo a chance de receber incentivos do governo e o reconhecimento do trabalho do parlamentar.

O guia falará sobre emendas individuais (RP 6), emendas de bancada (RP 7) e de comissão (RP 8). As emendas podem ser direcionadas para projetos específicos nas áreas do Ministério da Saúde, Ministério do Esportes e Ministério da Educação.

[...]

Vantagens de aplicar suas emendas no PAC Seleções:

1 – Rapidez no empenho:

- Banco de projetos pré-aprovados com documentação completa, que agiliza o processo.
- Critérios técnicos rigorosos garantem a qualidade dos projetos.
- Calendário pré-definido para empenho e liberação de recursos.
- Monitoramento contínuo facilita a resolução de problemas.

2 – Reconhecimento e Impacto Positivo:

- Seu nome será vinculado à obra, reconhecendo seu compromisso com a região.
- Possibilidade de contribuir significativamente para o desenvolvimento local.

3 – Incentivo da União:

Toda proposta habilitada no processo PAC Seleção poderá receber emenda parlamentar. Porém, caso o parlamentar escolha uma das propostas selecionadas, terá direito a indicar uma outra proposta habilitada naquela modalidade. Esta segunda indicação será custeada com recursos próprios do Governo Federal, desde que da mesma modalidade e com tipologia de valor igual ou inferior, garantindo-se a identificação do parlamentar autor da proposta.

Incentivo Especial:

No Ministério do Esporte, a cada três propostas de Espaços Esportivos Comunitários habilitadas no PAC Seleções financiadas com recursos de emendas individuais (RP 6) de um único parlamentar, o Governo Federal financiará uma proposta adicional de Espaço Esportivo Comunitário, a ser indicada pelo proponente inicial, observado o limite de 100 unidades adicionais, com recursos do Novo PAC (Brasil, 2024, p. 2-5).

Sem dúvida, em relação especialmente à referência no item 2 de que “seu nome será vinculado à obra, reconhecendo seu compromisso com a região”

e ao item 3 – Incentivo da União, há uma nova ordem que dita a relação Executivo–Legislativo no âmbito do orçamento público em 2024 distinta daquela que prevaleceu até 2014. Porém, há grande semelhança nos instrumentos utilizados por esses atores participantes do processo decisório com vistas a proporcionar à agenda prioritária capacidade de comando, coordenação e implementação desde os primórdios dos anos 2000.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste relato histórico procurou-se destacar que o orçamento público, mais que instrumento técnico ou ferramenta de alocação de recursos, é importante e singular arena de política. A contribuição teórica da análise estaria assentada, assim, na iniciativa de retratar o desenho da estrutura institucional do orçamento público – primeiro, sob a perspectiva de disputa de poder entre interesses conflitantes; segundo, como fruto de estratégias deliberadas com vistas a favorecer ou prejudicar determinados conjuntos de preferências.

Nesse contexto, cabe destacar, por fim, que propostas de alteração do atual quadro institucional com vistas a dar mais efetividade aos instrumentos de planejamento e orçamento previstos na Constituição, bem como buscar arranjos mais sofisticados como reavaliação de despesas (*spending review*) ou orçamento plurianual (*Medium Term Budget*), devem passar necessariamente pela reconciliação das prioridades do Executivo e do Legislativo. É necessário que se tenha um projeto nacional a ser alcançado que integre as várias fases do processo decisório a um projeto global que atenda ao interesse público. Sem instrumentos que definam um caminho a ser seguido, a lógica de decisões desarticuladas e fragmentadas abre espaço para ações patrimonialistas e com fins eleitorais.

REFERÊNCIAS

1. ALSTON, Lee J. *et al.* **Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2006. (Research Network Working Paper, n. 509).
2. BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 159-182, 2014.
3. BARZELAY, Michael; SHVETS, Evgenia. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 753-793, 2005.
4. BORGES, Ana Claudia Castro Silva. Governança orçamentária: uma perspectiva institucionalista. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2022. p. 33-57.
5. BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados; Senado Federal. **Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2013**: subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014: PLDO 2014 (PL nº 2, de 2013 – CN). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013. Editado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.
6. BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados; Senado Federal. **Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2014**: subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015: PL nº 3/2014–CN (Mensagem nº 80/2014, na origem). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014. Editado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.
7. BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados; Senado Federal. **Nota Técnica Conjunta nº 8, de 2012**: subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2013: PL nº 24/2012–CN (Mensagem nº 91/2012–CN – 387/2012, na origem). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2012. Editado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.
8. BRASIL. Ministério da Saúde. **Emendas PAC: aplicando suas emendas no PAC Seleções: um guia prático**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/cartilhas/2024/emendas-pac>

-aplicando-suas-emendas-no-pac-selecoes-um-guia-pratico.pdf/view. Acesso em: maio 2024.

9. CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. **ENAP: texto para discussão**, Brasília, DF, n. 44, out. 2001.

10. COUTO, C.; ABRÚCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

11. DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

12. GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2002.

13. GOOD, David A. **The politics of public money**. 2nd. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

14. KANDIR, Antônio. A recuperação da capacidade estratégica de planejamento e ação do Estado: a experiência do Brasil em ação. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, DF, v. 2, n. 4, p. 17-27, 1997.

15. LOPREATO, Francisco Luiz C. Aspectos da atuação estatal de FHC e Dilma. **IPEA: texto para discussão**, Brasília, DF, n. 2039, 2015.

16. LOUREIRO, M.; ABRÚCIO, F. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o

papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

17. MEYERS, Roy T. Strategies for spending advocates. In: MEYERS, Roy T. (ed.). **Handbook of government budgeting**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999. p. 548-567.

18. PACHECO, Regina Silvia. A agenda da nova gestão pública. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 171-196.

19. REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 123-142, 2002.

20. RUBIN, Irene S. Understanding the role of conflict in budgeting. In: MEYERS, Roy T. (ed.). **Handbook of government budgeting**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999. p. 30-52.

21. SCHICK, Allen. An overview of contemporary public financial management reforms. In: CANGIANO, M.; CURRISTINE, T.; LAZARE, M. **Public financial management and its emerging architecture**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2013.

22. WILDAVSKY, Aaron B. **The politics of the budgetary process**. 4th. ed. Boston: Little Brown, 1984.

ALÉM DO IMEDIATISMO: INSTRUMENTOS PARA ROMPER A MIOPIA FISCAL NO BRASIL

Daniel Veloso Couri

1. INTRODUÇÃO

Existe um dilema intergeracional intrínseco ao orçamento. A preocupação excessiva no presente pode impor a quem não se beneficia da ação estatal o ônus de financiá-la adiante. Esse ônus irá se manifestar, por exemplo, através do aumento futuro da carga tributária ou da necessidade de alocar cada vez mais recursos para o pagamento dos encargos financeiros da dívida. Sem instrumentos que lidem com esse dilema, os efeitos de mais longo prazo das decisões orçamentárias não serão adequadamente considerados quando as escolhas forem feitas.

Longe de exaurir o tema, no presente capítulo temos como objetivo examinar a questão da miopia orçamentária no Brasil a partir de três instrumentos amplamente utilizados como forma de romper o viés de curto prazo da política fiscal: regras fiscais, marcos de gasto de médio prazo e instituições fiscais independentes. Na parte final, comentamos alguns avanços normativos recentes e exploramos dois frutos baixos que poderiam ser colhidos no processo de aperfeiçoamento desses instrumentos no país.

2. PROCESSO DECISÓRIO MÍOPE

No dia 5 de maio de 2023, o Poder Executivo federal enviou ao Congresso Nacional projeto de lei em que estabelecia a política de valorização do salário mínimo a partir de 2024.¹ Pela proposta, o valor do salário mínimo passaria a ser determinado pela soma do índice de inflação do ano anterior, para manter o poder de compra, com o índice de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos anteriores, para garantir aumentos reais.

O valor do salário mínimo tem implicações importantes para o mercado de trabalho, mas também impacta diretamente as contas públicas. Ele é o piso dos benefícios previdenciários e indexa o valor dos benefícios assistenciais Renda Mensal Vitalícia (RMV) e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Outros dois benefícios da seguridade social, o abono salarial e o seguro-de-emprego, também são calculados com base no valor do salário mínimo.

Somadas, as despesas desses programas equivaleram a R\$ 1,1 trilhão em 2023, metade da despesa primária total da União (despesa efetiva antes de juros e outros encargos da dívida). Cada R\$ 1,00 de aumento no salário mínimo eleva em R\$ 374,8 milhões o gasto federal.² No total, a nova política instituída em 2023 deve ter um impacto fiscal de R\$ 18,2 bilhões para 2024, R\$ 25,2 bilhões para 2025 e R\$ 39,1 bilhões para 2026.³ Em termos fiscais, a política de valorização do salário mínimo foi uma das principais medidas do primeiro ano do governo Lula (2023–2026).

Outra medida com elevado impacto nas contas públicas foi a instituição de um piso para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, no valor de R\$ 600,00. A rigor, o piso de R\$ 600,00 havia sido introduzido de forma temporária ainda na administração anterior, em pleno período eleitoral, por meio da proposta que ficou conhecida como PEC Kamikaze⁴. Na recriação do

1 Projeto de Lei nº 2.385/2023, que resultou na Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023.

2 Dados do projeto de lei de diretrizes orçamentárias da União para 2024 (Brasil, 2024, anexo V, p. 19).

3 Dados da exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei nº 2.385/2023 (Brasil, 2023).

4 Proposta de Emenda à Constituição nº 1/2022, que originou a Emenda Constitucional nº 123/2022

Bolsa Família, em lei aprovada pelo Congresso Nacional já no governo Lula⁵, o valor mínimo passou a vigorar de forma permanente. O programa, que em 2019 representava 0,4% do PIB (R\$ 33,0 bilhões), passou a custar 1,5% do PIB em 2023 (R\$ 166,3 bilhões).

Em agosto de 2022, último ano do governo Bolsonaro, o Congresso também havia aprovado uma lei instituindo um piso salarial nacional de enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras. Como são serviços prestados nos setores público e privado, parte relevante dos custos da medida é absorvida pelos orçamentos da União, estados e municípios.

A imposição de um piso salarial nacional tem consequências distintas para cada ente federal e, naturalmente, alguns sofrem mais do que outros o impacto fiscal da medida. Assim, no fim de 2022, uma emenda constitucional determinou que a União concederia assistência financeira complementar aos demais entes, às entidades filantrópicas e aos prestadores de serviços que atendessem, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo Sistema Único de Saúde (SUS)⁶. Essa assistência federal custou R\$ 7,3 bilhões em 2023 e está prevista para custar R\$ 10,6 bilhões em 2024.

Em dezembro de 2023, uma nova lei prorrogou até 2027 a chamada desoneração da folha de pagamentos, política instituída em 2011 que facultava determinadas empresas pagarem alíquotas previdenciárias reduzidas sobre a receita bruta ao invés de uma alíquota sobre a folha de salários⁷. A discussão foi reaberta pelo Poder Executivo via medida provisória ainda no fim de 2023⁸ e, enquanto este texto é escrito, ainda não se chegou a um consenso sobre a matéria. Em todo caso, apenas como ilustração, caso a desoneração se mantenha na forma aprovada pelo Congresso em 2023, ela custará cerca de R\$ 12,0 bilhões aos cofres da União.

5 Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023 (conversão da Medida Provisória nº 1.164, de 2023).

6 Emenda Constitucional nº 127, de 2022.

7 A Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, prorrogou a política de desoneração da folha de pagamentos, que havia sido instituída pela Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.

8 Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023.

Todas essas políticas podem e devem ser discutidas à luz da melhor evidência em cada tema, mas o fato é que todas elas representam aumentos relevantes e permanentes das despesas obrigatórias da União. Curiosamente, o mesmo Congresso que aprovou essas medidas também chancelou, em 2023, a ousada meta proposta pelo Poder Executivo de zerar o déficit primário em 2024 e de alcançar resultados crescentes nos dois anos seguintes.

Além disso, em 2023, o Legislativo federal aprovou a lei complementar do Regime Fiscal Sustentável em substituição à regra constitucional do teto de gastos⁹. O novo regime prevê a fixação de metas de resultado primário para o período de quatro anos e exige que elas sejam compatíveis com uma trajetória sustentável da dívida pública. Manteve-se um teto para as despesas primárias, mas que agora passa a permitir o crescimento dos limites acima da inflação, respeitados certos parâmetros.

Os mesmos atores que, de um lado, autorizam o aumento de despesas obrigatórias, de outro lado, advogam por uma consolidação fiscal cada vez mais improvável. Essa aparente ambiguidade reflete, entre outras coisas, um processo decisório incapaz de lidar adequadamente com os efeitos de médio e longo prazos das escolhas feitas no presente. Daí ser possível dizer que temos um orçamento míope: foco excessivo nos custos e benefícios de curto prazo, em detrimento de uma visão intertemporal das escolhas orçamentárias.

Os exemplos citados apenas ilustram um problema que se manifesta em diversos outros casos, como nas discussões sobre reajustes salariais desvinculadas do seu impacto sobre outras despesas necessárias ao funcionamento das políticas públicas, ou na concessão de isenções tributárias que se perpetuam sem uma avaliação adequada de seus efeitos sobre a economia.

Isso é relevante porque existe um dilema intergeracional intrínseco ao orçamento. A preocupação excessiva no presente pode impor a quem não se beneficia da ação estatal o ônus de financiá-la adiante. Esse ônus irá se manifestar, por exemplo, através do aumento futuro da carga tributária ou da

9 A lei do Regime Fiscal Sustentável é a Lei Complementar n° 200/2023, enquanto o teto de gastos foi instituído pela Emenda Constitucional n° 95/2016.

necessidade de alocar cada vez mais recursos para o pagamento dos encargos financeiros da dívida.

Sem instrumentos que lidem com esse dilema, os efeitos de mais longo prazo das decisões orçamentárias não serão adequadamente considerados quando as escolhas forem feitas. Longe de exaurir o tema, o presente trabalho tem como objetivo examinar a questão da miopia orçamentária no Brasil a partir de três instrumentos amplamente utilizados como forma de romper o viés de curto prazo da política fiscal. Na parte final, comentamos alguns avanços normativos recentes e exploramos dois frutos baixos que poderiam ser colhidos no processo de aperfeiçoamento desses instrumentos no país.

3. A NATUREZA POLÍTICA DO ORÇAMENTO

A miopia orçamentária não é um privilégio do Brasil ou de economias em desenvolvimento. Se é verdade que a maior parte dos casos de sucesso provêm de economias avançadas, vários desses países também falharam em lidar com o tema e passam pelas mesmas dificuldades que o Brasil. Ao fim e ao cabo, uma questão fundamental permeia todos os orçamentos governamentais, independentemente do local: sua natureza política.

Em *A Política do Processo Orçamentário*, publicado em 1964, Aaron Wildavsky, famoso cientista político americano, apresentou sua perspectiva sobre a natureza inerentemente política do processo orçamentário. A elaboração dos orçamentos públicos não seria apenas um exercício técnico de alocação eficiente de recursos, mas sim profundamente político, refletindo a distribuição de poder e o choque de interesses dentro da sociedade.

Os trabalhos de Wildavsky influenciaram muitos estudiosos depois dele e hoje seria impossível negar que o orçamento representa, de fato, uma arena política onde múltiplos interesses competem entre si por recursos escassos. No Brasil recente, em particular, são bastante ilustrativos os casos envolvendo a disputa em torno da fatia do orçamento proveniente das emendas

parlamentares ou, até mesmo, a intensa discussão em torno da reforma da previdência aprovada em 2019.

Nessa discussão, uma questão fica patente: que tipos de orçamento ou, mais amplamente, de políticas fiscais emergem ao se tentarem harmonizar os diversos interesses envolvidos?

A resposta passa pelos trabalhos do economista Kenneth Rogoff sobre os chamados ciclos políticos orçamentários. Ciclos políticos orçamentários se referem ao fenômeno em que os governos manipulam a política fiscal, especialmente os gastos do governo e a tributação, para obter vantagens eleitorais.

O trabalho de Rogoff nessa área lançou luz sobre as motivações e consequências desse comportamento. Em um artigo seminal de 1988, coautorado por Anne Sibert e intitulado *Eleições e Ciclos de Política Macroeconômica* (tradução nossa), Rogoff propôs um modelo em que os governos incumbentes enfrentando uma eleição iminente podem se envolver em políticas fiscais expansionistas, como aumento dos gastos ou cortes de impostos, para impulsionar o desempenho econômico de curto prazo e aumentar suas chances de reeleição.

Os estudos empíricos conduzidos por Rogoff e outros autores forneceram evidências que apoiam a existência de ciclos políticos orçamentários em diversos países, com o gasto do governo tendendo a aumentar no período que antecede uma eleição, seguido por uma diminuição após a eleição. Esses trabalhos sugerem que, de fato, os políticos manipulam a política fiscal para obter ganhos eleitorais.

Tal manipulação do orçamento não seria indolor. Os estudos destacam que, ao priorizar objetivos eleitorais de curto prazo sobre a estabilidade econômica de médio e longo prazos, os governos podem exacerbar a volatilidade macroeconômica, pressões inflacionárias e desequilíbrios fiscais. A manipulação da política fiscal para fins políticos também pode minar a confiança pública nas instituições governamentais e distorcer a alocação de recursos, prejudicando, em última instância, o crescimento econômico e o bem-estar.

Trabalhos mais recentes em torno dos ciclos políticos orçamentários mostram que não necessariamente o comportamento fiscal do incumbente se manifesta na forma de maiores déficits. Por exemplo, em sociedades com

regras fiscais efetivas ou onde exista relativo consenso em torno dos riscos de uma postura fiscal imprudente, podem ser adotadas estratégias mais sofisticadas, exigindo sinalização (ou simulação) de responsabilidade fiscal para os eleitores.

Nesses casos, o governante pode ser levado a reorientar o gasto público sem necessariamente incorrer em gastos e déficits mais elevados, bem como a alterar ou subverter regras fiscais para que suas estratégias não sejam denunciadas pelos resultados. Entram em cena o incentivo a maquiagens fiscais e contabilidades criativas para postergação de déficits e ginásticas interpretativas para favorecer o cumprimento formal de restrições legais impostas em períodos de eleição.¹⁰

Dois casos recentes ilustram muito bem os achados da literatura sobre ciclos políticos orçamentários. A já citada PEC Kamikaze, que elevou o benefício mínimo do Programa Bolsa Família (então Programa Auxílio Brasil), também zerou a fila do programa e transferiu recursos do Orçamento da União para caminhoneiros e taxistas. Ao todo, a medida autorizou gastos extras de R\$ 41,2 bilhões na antessala das eleições de 2022.

Um pouco antes, no fim de 2021, a chamada PEC dos Precatórios¹¹ já havia aberto espaço fiscal de R\$ 113 bilhões no orçamento federal do ano prestes a iniciar. Esse espaço decorria (i) da alteração na regra de cálculo do teto de gastos e (ii) da imposição de um limite ao pagamento de precatórios bem menor do que o valor do passivo que deveria constar do orçamento de 2022. A alteração constitucional permitiu ao governo expandir gastos sociais, acomodar emendas do relator-geral do Orçamento e destinar mais recursos para o financiamento da campanha eleitoral que ocorreria naquele ano.

A manipulação do gasto público com objetivos eleitorais tende a comprometer a sustentabilidade fiscal do país e, portanto, cria desafios adicionais

10 Ferreira (2024), em recente análise empírica para o caso brasileiro, mostra a influência dos ciclos políticos nas estratégias de gestão fiscal adotadas por prefeitos em contexto de reeleição entre os anos de 2005 e 2020.

11 Proposta de Emenda à Constituição nº 23/2021, que resultou nas Emendas Constitucionais nº 113 e 114/2021

para as gerações futuras, que podem herdar uma carga tributária mais alta e enfrentar dificuldades na prestação de serviços públicos essenciais.

A saída desse imbróglia passa pela adoção de mecanismos institucionais que permitam conciliar a mitigação dos efeitos dos ciclos políticos orçamentários e a adoção de políticas fiscais estáveis e voltadas para o futuro. Nos tópicos seguintes, exploraremos três formas de lidar com a miopia fiscal: regras fiscais, marcos de gasto de médio prazo e instituições fiscais independentes.

4. REGRAS FISCAIS

Como visto, a natureza política do processo orçamentário e, em particular, a influência dos ciclos políticos sobre as decisões alocativas não necessariamente conduzem a posturas fiscais responsáveis dentro de uma perspectiva intertemporal. É por esse motivo que a miopia orçamentária geralmente se relaciona com o chamado viés deficitário da política fiscal: a tendência persistente entre os governos de priorizar ganhos de curto prazo em detrimento da sustentabilidade fiscal de médio e longo prazos, levando a déficits orçamentários crônicos e aumento dos níveis de dívida pública.

Como lidar com esse viés? Na maioria dos países, a resposta passa pela adoção das chamadas regras fiscais. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), as regras fiscais são restrições duradouras sobre a política fiscal através de limites numéricos em agregados orçamentários. Existem basicamente quatro tipos de regras fiscais:

i. Regras de despesas: são restrições ao montante de gastos do governo. As regras de despesas frequentemente estabelecem tetos para o crescimento anual das despesas como forma de controlar a expansão fiscal e assegurar finanças públicas sustentáveis;

ii. Regras de receitas: definem limites ou metas para a arrecadação de receitas pelo governo. Em alguns casos, as regras de receitas podem estabelecer um teto para a relação receita/PIB para prevenir aumentos excessivos de impostos; em outros casos, podem definir um piso para incentivar a mobilização de receitas, especialmente em países de baixa renda;

iii. Regras de resultado: envolvem restrições sobre o resultado fiscal para exigir que os governos mantenham certo equilíbrio entre receitas e despesas, muitas vezes visando superávits orçamentários ou limitando déficits a determinada porcentagem do PIB. Estas regras podem ser desenhadas para levar em conta os ciclos econômicos, permitindo maior flexibilidade durante as recessões; e

iv. Regras de Dívida: impõem limites ao tamanho de dívida pública. As regras de dívida podem ser expressas como um teto para a relação dívida/PIB ou em termos de um limite de dívida em valores absolutos. São projetadas para garantir a sustentabilidade da dívida, prevenindo a acumulação excessiva de passivos. Alguns países usam o conceito de âncora de dívida, fornecendo um ponto de referência de médio prazo em vez de um teto rígido.

Em geral, os países adotam combinações de regras para alcançar múltiplos objetivos fiscais. Uma abordagem comum é combinar uma regra de dívida com limites operacionais sobre despesas e/ou resultado fiscal. Essa multiplicidade de regras visa cobrir diferentes aspectos da política fiscal e assegurar uma disciplina fiscal mais abrangente.

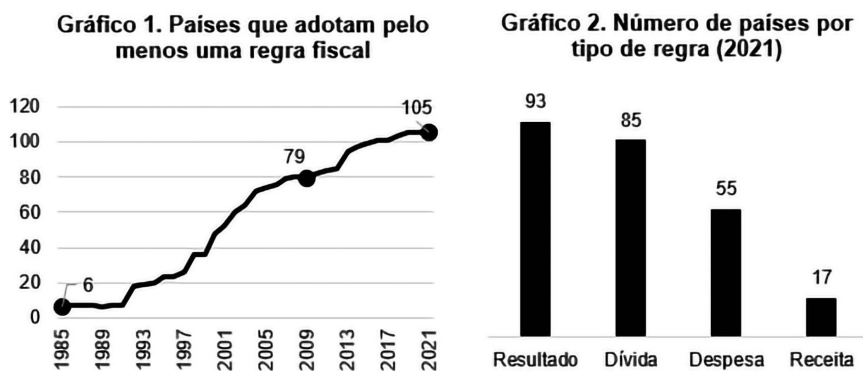
O FMI é responsável por um dos mais recentes levantamentos de dados sobre regras fiscais, o Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic (Regras Fiscais e Conselhos Fiscais: Tendências Recentes e Desempenho durante a Pandemia da COVID-19), publicado no início de 2022 (Davoodi *et al.*, 2022, tradução nossa).

As linhas demarcatórias do que constitui uma regra fiscal nem sempre são claras. No levantamento do FMI, apenas foram consideradas regras com alvos fixados em legislação, que não possam ser revisadas frequentemente e que sejam vinculativas por, pelo menos, três anos. Além disso, a base de dados incorpora apenas regras que estabelecem alvos numéricos em agregados que capturam uma grande parte das finanças públicas e, no mínimo, cobrem o nível do governo central. Também não foram incluídas regras fiscais para governos subnacionais.

Em 1985, apenas 6 países adotavam algum tipo de regra fiscal: Austrália, Alemanha, Indonésia, Japão, Malásia e Singapura (Gráfico 1). Todos eles possuíam uma regra de resultado e apenas Austrália e Alemanha a

combinavam com algum outro tipo de regra. Em 2009, o número de países com regras fiscais em vigor já havia saltado para 79, prevalecendo as regras de resultado (67 países) e as regras de dívida (63). Em 2021, último ano do levantamento, quase todos os países analisados (105) possuíam pelo menos uma regra fiscal vigente. Apenas Canadá e Argentina não adotavam nenhum tipo de regra fiscal.

Em 2021, as regras de resultado continuavam prevalentes (93 países), seguidas de perto pelas regras de dívida (85 países). Mas chama atenção o crescimento do número de países que passaram a adotar regras voltadas para o controle da despesa. Esse grupo, que em 2009 era composto por 17 países, em 2021 contava com 55 países (Gráfico 2).



Fonte: Elaboração do próprio autor a partir de Davoodi *et al.* (2022).

O maior crescimento do número de países adotantes de regras de despesa ocorreu em 2012, quando quinze países, todos membros da União Europeia (UE), entraram para o grupo. Esse avanço concentrado na região não é coincidência. Em 2012, a UE ainda se recuperava dos efeitos da crise financeira global de 2008 e da subsequente crise da dívida soberana europeia, que começou em 2009. Como se sabe, essas crises revelaram vulnerabilidades significativas na arquitetura econômica e monetária do bloco, especialmente na zona do euro.

Como resposta, os países da região adotaram medidas para reforçar a disciplina fiscal e promover a estabilidade econômica, o que incluiu a implementação de regras fiscais mais restritivas.

Em março de 2012, foi assinado o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (TECG) na região, também conhecido como o Pacto Fiscal Europeu. Entre outras disposições, o Tratado estabeleceu um limite máximo de 3% do PIB para o déficit fiscal anual e uma meta de dívida de 60% do PIB, a ser implementado em legislação nacional preferencialmente em nível constitucional.

Um pouco antes, no fim de 2011, entrou em vigor um conjunto de seis medidas voltadas aos orçamentos dos países membros do bloco que ficou conhecido por Six-Pack. Uma dessas medidas era o expenditure benchmark (ou “valor de referência para a despesa”), que limita a taxa de crescimento líquido dos gastos governamentais à taxa de crescimento econômico potencial de médio prazo do país. O expenditure benchmark passou a integrar o braço preventivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), o conjunto de regras instituído em 1997 para garantir que os países da região busquem finanças públicas sólidas e coordenem suas políticas fiscais.

Portanto, o principal fator por trás da crescente adoção de regras de despesa na União Europeia é o expenditure benchmark, sendo razoável supor que a experiência europeia inspirou a implementação de regras desse tipo em outros países ao redor do mundo.

A preferência recente por regras de despesa é justificável: elas representam a variável fiscal mais diretamente controlável pelo governo. Esse controle está longe de ser pleno – especialmente em orçamentos com rigidez elevada, como o brasileiro –, mas, nesse aspecto, as despesas ainda estão à frente de outros agregados fiscais. Basta perceber, por exemplo, que as receitas são mais suscetíveis a variações na atividade econômica, e que a dívida é mais afetada por fatores relacionados à política monetária, como as taxas de juros.

Segundo o FMI, o Brasil adota duas regras fiscais: uma de despesa e outra de resultado fiscal. A primeira seria o limite para o gasto com pessoal implementado em 2000 por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O

controle da despesa foi posteriormente reforçado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que introduziu o teto de gastos.¹²

Curiosamente, para o FMI, a regra de resultado brasileira seria a regra de ouro, instituída em 1988 pela Constituição, e não a mais famosa meta de resultado primário prevista na LRF desde 2000. Isso ocorre porque as metas de resultado primário, definidas anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), são passíveis de revisão anual, não atendendo aos critérios do FMI, que exigem uma permanência mínima de três anos para as regras fiscais.

O FMI também aponta a ausência de uma regra específica para o endividamento no Brasil, notando que, apesar de haver previsão constitucional, não foi estabelecido um limite formal para o endividamento do governo central. As metas de dívida definidas na LDO são mencionadas, mas, por serem meramente indicativas, não foram consideradas pelo FMI no levantamento.

Apesar dos critérios específicos adotados pelo FMI, uma análise mais ampla permite considerar as metas de resultado primário da LDO como um componente crucial das regras fiscais no Brasil. Entre o início do século e a implementação do teto de gastos, em 2016, as metas de resultado primário representaram o principal mecanismo de sinalização de disciplina fiscal no médio prazo, embora nem sempre com sucesso.

No fim de 2021, possivelmente fora do período em que foram levantados os dados pelo FMI, foram instituídos também um subteto de gastos obrigatórios dentro do regime do teto de gastos¹³, e um limite para a relação entre despesas e receitas correntes, este aplicável apenas para estados e municípios.¹⁴

A Lei Complementar nº 200, de 2023 (LC 200/2023), buscou distanciar-se do teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de

12 É digno de nota que a base de dados do FMI menciona ainda a exigência, prevista no artigo 17 da LRF, de compensação financeira para o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

13 Art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021. O dispositivo acabou sendo posteriormente revogado pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022. Atualmente, o subteto para as despesas primárias obrigatórias está previsto no art. 8º da LC 200, de 2023

14 Art. 167-A da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021.

2016. Apesar de se apresentar como uma ruptura com o regime anterior, a LC 200/2023, na prática, mantém um regime fiscal ancorado em duas principais regras: uma meta de resultado primário e um limite para o crescimento das despesas primárias.

Mas há diferenças relevantes quanto ao desenho das duas regras principais. No caso da meta de resultado primário, a inovação mais notável reside na introdução de um intervalo de tolerância em torno da meta de resultado primário, uma ideia que parece ter sido inspirada nas metas de inflação da política monetária. O mecanismo, ao menos em tese, permite ao governo lidar com choques econômicos temporários e imprevistos sem desviar significativamente a trajetória da política fiscal. Os intervalos de tolerância para as metas anuais de resultado primário foram definidos como mais ou menos 0,25 pontos percentuais do PIB previsto no projeto da LDO.

Embora o termo “intervalo de tolerância” seja utilizado no texto legal, ele não reflete precisamente o conceito das bandas circundantes à meta central. Isso ocorre porque, ao contrário dos intervalos de tolerância para a meta de inflação na política monetária, não se trata de “não tolerar” um resultado acima da banda superior da meta de resultado primário, com a política fiscal atuando corretivamente. Pelo contrário, caso o governo obtenha um resultado acima do limite superior da banda, ele é beneficiado com a possibilidade de destinar 70% desse excedente para investimentos adicionais ou para inversões financeiras relacionadas a programas habitacionais.¹⁵

A LC 200/2023 também inovou ao estabelecer mecanismos de ajuste fiscal automático – voltados principalmente ao controle da despesa obrigatória – caso o resultado primário do Governo Central fique abaixo do limite inferior do intervalo de tolerância. Até então, o acionamento desses mecanismos estava associado apenas ao descumprimento do teto de gastos ou ao limite para a relação entre despesas e receitas correntes aplicável aos entes subnacionais.

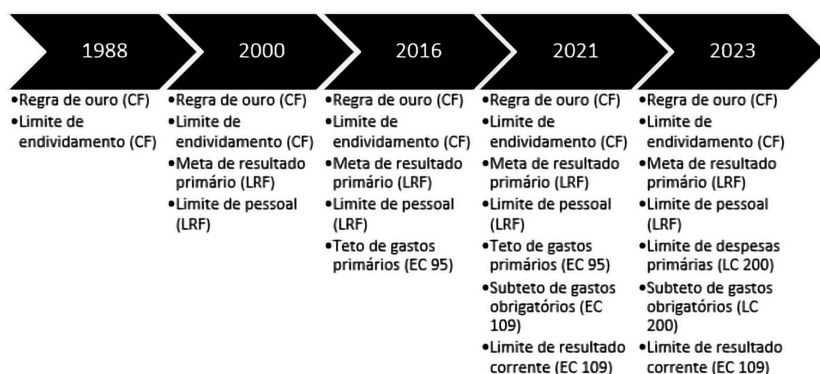
No que se refere ao limite para as despesas primárias, a principal novidade é a previsão de uma correção acima da mera atualização inflacionária.

15 Art. 9º da LC 200, de 2023.”

Além do ajuste pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), agora incorpora-se um fator de crescimento real. Em linhas gerais, esse incremento adicional é definido como 70% do aumento da receita primária, sendo delimitado por um mínimo de 0,6% e um máximo de 2,5%.

A Figura 2 resume as principais regras fiscais adotadas no Brasil desde a Constituição Federal de 1988.

Figura 1. Regras fiscais no Brasil a partir de 1988



Fonte: Elaboração do próprio autor a partir da Constituição Federal, LRF e LC 200/2023.

As regras fiscais são frequentemente discutidas como ferramentas cruciais na promoção da disciplina fiscal dentro de um governo. Contudo, é fundamental reconhecer que elas estão longe de representar uma solução mágica para todos os desafios fiscais. Elas fazem parte de um arcabouço institucional mais amplo que visa assegurar a responsabilidade nas finanças públicas. Como visto, este arcabouço opera em um ambiente que é fortemente influenciado por aflições políticas de curto prazo. Essa realidade molda a forma como as políticas são formuladas e implementadas, afetando a eficácia das regras fiscais.

A questão central, então, é se as regras fiscais têm sido eficazes em cumprir seu papel de mitigar a miopia fiscal e o viés deficitário dos governos.

A literatura sobre o tema apresenta um quadro misto. Por um lado, existe um número significativo de trabalhos que indicam um impacto positivo das regras fiscais na disciplina fiscal. Por outro lado, a validade dessas conclusões é dificultada por um problema de endogeneidade: a possibilidade de que regras fiscais sejam adotadas em locais onde já exista uma predisposição à disciplina fiscal, independentemente das regras.

Diante dessa complexidade, estudos recentes têm se esforçado para abordar especificamente a questão da endogeneidade. Em trabalho publicado no início de 2018, Heinemann e coautores mostraram que, uma vez considerada a endogeneidade das regras fiscais, o impacto positivo previamente atribuído a elas se torna muito menos significativo (Heinemann; Moessinger; Yeter, 2018).

Em 2020, Caselli e Reynaud também mostraram que a mera existência de regras fiscais se correlaciona com déficits menores, mas o vínculo positivo desaparece quando a endogeneidade é corretamente abordada (Caselli; Reynaud, 2020).

Esse tipo de achado poderia depor contra o uso das regras fiscais. Com efeito, em participação recente em evento do Fórum de Integração Brasil Europa – FIBE, o renomado professor e economista-chefe do FMI entre 2008 e 2015 Olivier Blanchard advertiu para o fato de que, em sua visão, prender-se aos números rígidos das regras fiscais seria “muito perigoso” (Blanchard, 2022). O economista usou como exemplo o já comentado Pacto Fiscal Europeu e seus limites sobre o déficit fiscal (3% do PIB) e a dívida pública (60% do PIB).

Contudo, as conclusões não são de todo negativas. Caselli e Reynaud (2020) construíram um índice de força para o desenho das regras fiscais e mostraram que regras bem projetadas têm um impacto estatisticamente significativo nos resultados fiscais. Além disso, o fato de possuir uma regra fiscal pode melhorar o resultado fiscal mesmo quando a regra não é cumprida. Caselli e Wingender, em trabalho publicado em 2021, observaram que a implementação do limite de 3% do PIB decorrente do Pacto Fiscal Europeu foi capaz de melhorar o resultado fiscal mesmo entre os países que não conseguiram

cumpri-la. Ou seja, nesses países, os déficits teriam sido ainda maiores na ausência da regra fiscal (Caselli; Wingender, 2021).

Apesar de amplamente utilizadas, o debate sobre a eficácia das regras fiscais permanece aberto. Em geral, o que se busca atualmente é entender como desenhar regras que sejam, ao mesmo tempo, resilientes e flexíveis diante de choques que têm se mostrado cada vez mais frequentes. De toda forma, parece claro que, uma vez implementadas, as regras fiscais devem compor um aparato institucional mais abrangente, focado em promover uma gestão fiscal com visão de médio e longo prazos. No tópico seguinte, exploraremos outro elemento crucial desse aparato: os marcos de gasto de médio prazo.

5. MARCOS DE GASTO DE MÉDIO PRAZO

Não existe uma definição única para os Marcos de Gastos de Médio Prazo (tradução aqui utilizada para a nomenclatura original do inglês *Medium Term Expenditure Framework*, ou MTEF). Seguindo a definição do Banco Mundial, que nos parece melhor representar o instrumento, os Marcos de Gastos de Médio Prazo (MGMP) são ferramentas de gestão fiscal que integram objetivos macrofiscais e restrições a estimativas orçamentárias detalhadas e planos de despesas, alinhados a prioridades estratégicas.

É essa visão holística, estratégica e de médio prazo que potencializa os MGMP como instrumentos capazes, ao menos teoricamente, de superar limitações frequentes nos orçamentos anuais, como alocação míope de recursos, conservadorismo e foco excessivo em interesses paroquiais.

Os MGMP geralmente cobrem de 3 a 5 anos e consistem em três componentes-chave, muitas vezes vistos como etapas dentro de um processo evolutivo:

- i. O Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP), que delineia os objetivos fiscais de médio prazo, incluindo projeções, metas e riscos fiscais;

ii. O Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP), que converte o cenário fiscal em limites orçamentários setoriais plurianuais, conectando o planejamento orçamentário às diretrizes macrofiscais; e

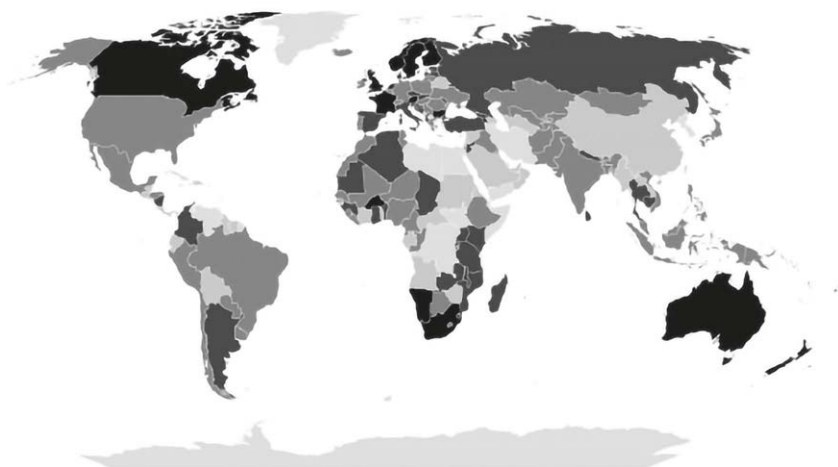
iii. O Marco de Desempenho de Médio Prazo (MDMP), que agrega indicadores de desempenho e informações sobre o impacto das políticas públicas, fornecendo uma perspectiva sobre os resultados das ações governamentais.

Segundo o Banco Mundial (The World Bank, c2013), em 2008, um total de 71 países havia implementado um marco fiscal de médio prazo (MFMP), identificado como a fase inicial dos MGMP. Adicionalmente, 42 nações tinham estabelecido um marco orçamentário (MOMP), enquanto 19 países já haviam desenvolvido um marco de desempenho de médio prazo (MDMP), este último sendo reconhecido como o estágio mais desenvolvido dentro do conceito de MGMP.

O Gráfico 3 mostra como os MGMP, em seus diferentes estágios, se distribuem ao redor do mundo.

Gráfico 3. Marcos de Gastos de Médio Prazo no Mundo (2008)

•MDMP • MOMP • MFMP



Fonte: Elaboração do próprio autor a partir de The World Bank (c2013)

Entre os países da América do Sul, Argentina e Colômbia se destacam por já terem implementado marcos orçamentários de médio prazo (MOMP), contrastando com a maioria dos países da região, incluindo o Brasil, que possuem apenas marcos fiscais de médio prazo (MFMP).

No caso brasileiro, o marco fiscal decorre do que a LRF dispõe a respeito do conteúdo do anexo de metas fiscais da LDO. Esse anexo atualmente contém projeções para os principais agregados fiscais para um horizonte de três anos¹⁶. Entretanto, as estimativas da LDO ainda não se convertem em projeções plurianuais das atividades e programas governamentais na preparação do orçamento. Isso impede afirmar que o país já possui um verdadeiro marco orçamentário de médio prazo (MOMP). Ainda mais desafiadora é a implementação de um marco de desempenho de médio prazo (MDMP), no qual os resultados dos programas influenciariam diretamente o processo orçamentário, direcionando as decisões de alocação de recursos para os períodos futuros.

A evidência sobre o impacto positivo dos MGMP na gestão fiscal não é clara. Fatores como o contexto de implementação, volatilidade econômica, cultura política e administrativa, desenho e capacidade institucional influenciam significativamente os resultados. Ainda em 2009, Schick (2009, p. 17, tradução nossa), um dos maiores especialistas em orçamento público no mundo, observou que a “orçamentação de médio prazo”, talvez a principal característica de um MGMP, era, ao mesmo tempo, “uma das inovações mais populares e mais mal aplicadas [pelos países]”.

Nesse mesmo ano, Schiavo-Campo (2009) comparou a adoção de marcos fiscais de médio prazo (a primeira etapa do MGMP) por países em desenvolvimento à famosa anedota das Aldeias Potemkin¹⁷, sugerindo que, sem atenção

16 Como será visto adiante, esse horizonte passou para quatro anos com a aprovação da LC 200/2023.

17 Grigory Potemkin, ministro e amante de Catarina II da Rússia, foi nomeado governador da Crimeia após sua anexação pela Rússia em 1783. Ele reconstruiu a região devastada pela guerra e organizou “aldeias móveis” para impressionar Catarina II e seus visitantes durante uma viagem de seis meses em 1787. Essas aldeias eram montadas e desmontadas rapidamente para criar a impressão de prosperidade, mas era apenas uma fachada temporária.

aos aspectos institucionais e de capacidade, tais reformas podem resultar em melhorias superficiais que não endereçam os problemas fundamentais do orçamento, apesar de aumentarem a conscientização para a necessidade de uma visão de longo prazo e incentivar a coordenação intragovernamental.

Um estudo de 2022 sobre a implementação dos MGMP em quatro países com características diferentes da União Europeia após a crise financeira global chegou a conclusão parecida (Raudla; Douglas; Maccarthaigh, 2022). Os autores focaram na percepção de autoridades envolvidas na elaboração do orçamento sobre o papel do MGMP nesse processo. Em particular, eles estavam interessados em saber se a fixação de tetos de despesa plurianuais estabelecidos no âmbito do MGMP vincula ex ante os governos: eles se atêm a esses tetos ao elaborar o orçamento anual ou eles constantemente revisam esses tetos?

Dentre os quatro países analisados, a pesquisa mostra que o MGMP se revelou uma restrição efetiva apenas na Finlândia. A principal conclusão é que a adesão aos tetos plurianuais de despesas definidos pelos MGMP depende de vários fatores, sendo que a análise empírica dos países selecionados sugere que:

- a) governos muito focados na orçamentação anual são menos propensos a aderir aos limites plurianuais do MGMP;
- b) a cultura administrativa e política dentro dos governos influencia sua adesão aos limites plurianuais do MGMP;
- c) capacidades analíticas, colaborativas e de monitoramento insuficientes do Ministério das Finanças (ou órgão equivalente) provavelmente irão enfraquecer a natureza vinculativa do MGMP;
- d) a volatilidade econômica que os países experimentam enquanto seus tetos estão em vigor parece influenciar fortemente se seus governos aderem aos limites do MGMP; e
- e) o desenho do MGMP influencia o compromisso dos governos com os limites por ele impostos.

A elevada adesão dos países aos MGMP sugere que estes representam a estratégia predominante para superar a miopia dos seus orçamentos. Não sem lógica: mesmo que os orçamentos tenham eficácia legal limitada a um exercício financeiro, incluir projeções de médio prazo sobre o impacto dos programas

governamentais pode aprimorar significativamente a sua elaboração. Mas a experiência internacional mostra que não existe um modelo vencedor, e que aspectos idiossincráticos devem ser considerados.

6. INSTITUIÇÕES FISCAIS INDEPENDENTES

No contexto político, marcado pelo desejo de maximizar as chances de vitória eleitoral, governos possuem incentivos para adotar uma postura mais otimista nas suas projeções macroeconômicas e fiscais. Tal postura, embora possa render benefícios políticos de curto prazo, compromete a sustentabilidade fiscal a longo prazo e a credibilidade das regras fiscais e dos marcos de gasto de médio prazo.

As regras fiscais e os MGMP são frequentemente acompanhados por mecanismos de monitoramento e aplicação para garantir sua eficácia. Elas são utilizadas por muitos países como parte de sua estrutura institucional para promover a responsabilidade fiscal e garantir a estabilidade econômica a longo prazo.

Para mitigar esse viés otimista inerente ao ciclo político, promover a responsabilidade fiscal e garantir a estabilidade econômica a longo prazo muitos países contam com conselhos fiscais e instituições fiscais independentes (IFI). Esses órgãos têm o papel de fornecer análises técnicas e não partidárias sobre a política fiscal do governo. Ao atuar dessa forma, eles fornecem um contraponto relevante às projeções oficiais, impondo um risco reputacional ao governo. Em outras palavras, torna-se mais difícil manter um olhar por vezes irrealista a respeito do cenário fiscal prospectivo na presença de órgãos com papel de supervisão externa e independente. O que se espera, como resultado, é uma gestão mais transparente e responsável das contas públicas.

A eficácia dos conselhos fiscais e das instituições fiscais independentes (IFI) é ligada à sua habilidade de operar de forma verdadeiramente independente. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), embora não aconselhe que seus países membros estabeleçam tais instituições,

reconhece sua importância e oferece recomendações sobre princípios que devem ser seguidos para garantir sua eficácia. São 22 princípios organizados em nove categorias distintas. Alguns deles se destacam por sua relevância no fortalecimento da autonomia e do impacto dessas instituições (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2014):

a) mandato fixo dos dirigentes: o período de mandato e o número de mandatos que a liderança das IFI pode cumprir devem ser claramente especificados na legislação, assim como os critérios e o processo para demissão por justa causa;

b) independência e apartidarismo: os servidores das IFI devem ser selecionados por meio de concurso aberto, com base no mérito e na competência técnica, sem levar em consideração a filiação política;

c) competência: as competências das IFI devem ser claramente definidas em legislação de nível superior, incluindo os tipos de relatórios e análises que devem produzir, quem pode solicitar relatórios e análises e, se apropriado, os prazos associados para sua divulgação. Além disso, as IFI devem ter a capacidade de produzir relatórios e análises por iniciativa própria, desde que em consonância com o seu mandato;

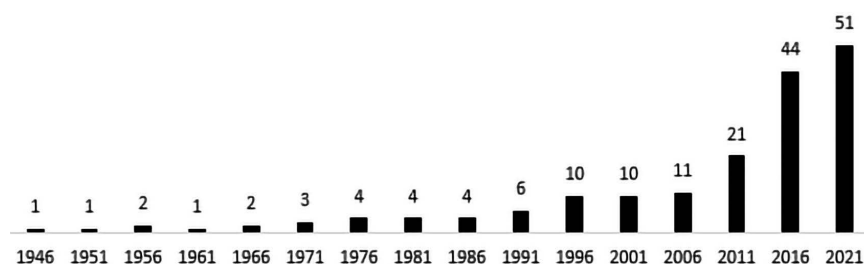
d) orçamento: o orçamento das IFI deve ser proporcional às suas competências e deve ter o mesmo tratamento dos orçamentos de outros órgãos independentes, como alguns órgãos de controle; e

e) comunicação: considerando que a influência das IFI na formulação de políticas fiscais é persuasiva (em vez de coercitiva por meio de sanções legais ou outras medidas punitivas), as IFI devem desenvolver canais eficazes de comunicação desde o início, especialmente com a mídia, a sociedade civil e outros interessados.

Levantamento do FMI publicado em 2021 mostra que 51 países contam com conselhos fiscais ou instituições fiscais independentes, conforme apresentado no Gráfico 4 (Davoodi *et al.*, 2022). Um exemplo emblemático é o Congressional Budget Office (CBO) dos Estados Unidos, que desde 1974 tem desempenhado um papel crucial na análise independente do orçamento americano. No entanto, foi principalmente após a crise financeira global de 2008-2009 que muitos países adotaram instituições dessa natureza, em

resposta às falhas de previsão que exacerbaram suas crises fiscais. O número de países que haviam criado conselhos fiscais e IFI passou de 11, em 2006, para 44, dez anos depois.

**Gráfico 4. Número de países com conselhos fiscais ou IFI
(2021)**



Fonte: Elaboração do próprio autor a partir de Davoodi *et al.* (2022).

No Brasil, a instituição de uma IFI no âmbito do Senado Federal em 2016 marca a adesão do país à tendência de fortalecer a supervisão fiscal. A IFI brasileira é dirigida por um conselho diretor composto de três membros com notório saber nos temas de competência da instituição. Os mandatos dos membros do conselho diretor são de quatro anos. Os atos que regulamentam a instituição garantem a autonomia orçamentária do órgão e vedam o contingenciamento de seus recursos.

É importante observar que análises técnicas e independentes relativas à política fiscal não emanam unicamente de conselhos fiscais e IFI. Órgãos de controle externo e interno, por exemplo, também podem oferecer contribuições valiosas nesse sentido, emitindo posicionamentos similares àqueles adotados por conselhos fiscais e IFI.

Da mesma forma, as consultorias de orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, embora não se enquadrem na mesma categoria das IFI, têm a capacidade de atuar com independência nas situações em que a lei prevê explicitamente. É o que ocorre, por exemplo, quando a Resolução

do Congresso Nacional nº 1, de 2006 (Brasil, 2006, art. 154, § 2º) determina que as consultorias de orçamentos das duas Casas, em conjunto, devem emitir “[...] notas técnicas que servirão de subsídio à análise do projeto de lei orçamentária anual, de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do plano plurianual e dos decretos de contingenciamento”. Nessas circunstâncias, as manifestações das consultorias adquirem característica típica das emitidas por conselhos fiscais e IFI, consolidando-se como contribuições técnicas e independentes de grande valor para a análise e deliberação sobre questões fiscais e orçamentárias.

O crescimento relativamente recente no número de conselhos fiscais e IFI dificulta a avaliação de seu impacto no desempenho fiscal dos países, com a pesquisa acadêmica sobre o assunto ainda em fase inicial. No entanto, é possível referenciar dois estudos importantes nesse contexto. Uma pesquisa de 2022 conduzida por acadêmicos romenos, empregando um modelo de painel dinâmico para o período entre 2000 e 2019, revelou que as IFI exerceram efeito positivo e marcante na melhoria dos resultados fiscais dos países membros da União Europeia, conduzindo a menores déficits orçamentários e a uma aderência mais estrita às normas fiscais (Căpraru; Georgescu; Sprincean, 2022). Esse efeito foi particularmente notável em países com normas de responsabilidade fiscal mal projetadas e nos que estabeleceram IFI antes de 2013, o que indica que a experiência dessas instituições desempenha um papel crucial em sua eficácia.

Em um estudo anterior, de 2015, uma análise do Tesouro Italiano, utilizando um modelo de regressão em painel com dados de onze países europeus, também corroborou a visão de que conselhos fiscais contribuem positivamente para o desempenho fiscal (Coletta; Graziano; Infantino, 2015). Esse estudo adicionalmente indicou que o impacto dos conselhos fiscais é amplificado em ambientes com regras fiscais definidas de maneira clara e rigorosa.

Regras fiscais, marcos de gasto de médio prazo e IFI representam estratégias institucionais essenciais para superar a visão de curto prazo inerente ao processo orçamentário. Contudo, a experiência internacional ensina que não há que se falar em modelos pré-concebidos ou em simplesmente mimetizar experiências bem-sucedidas; de forma geral, o êxito de um arcabouço fiscal

sempre dependerá de uma combinação de fatores institucionais, econômicos e culturais. Como visto, o Brasil possui a seu favor uma experiência não menosprezável nesses temas.

Na seção final, abordaremos alguns desenvolvimentos legislativos recentes no Brasil para, a partir deles, sugerirmos duas propostas de avanços pontuais, porém significativos, a serem implementados nos próximos ciclos orçamentários.

7. AVANÇOS NORMATIVOS RECENTES E DOIS FRUTOS BAIXOS PARA MELHORAR O ORÇAMENTO FEDERAL

A LRF se destacou por trazer, pela primeira vez, a perspectiva de médio prazo para o foco do processo orçamentário brasileiro. Embora a Lei nº 4.320, de 1964, já abordasse a ideia de previsões plurianuais por meio do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, cobrindo, no mínimo, um período de três anos, essa abordagem era relativamente limitada se comparada ao escopo mais amplo da própria lei, que ainda se concentrava muito no exercício financeiro corrente.

Já em seu artigo inicial, a LRF estabelece que uma gestão fiscal responsável exige a antecipação de riscos e a correção de desvios através de metas de resultados fiscalmente equilibradas e a observância de limites para os principais agregados fiscais.

Uma inovação significativa introduzida pela LRF foi a exigência de que o projeto de LDO incluía um anexo de metas fiscais, detalhando as expectativas de receitas, de despesas, dos resultados nominal e primário e do montante da dívida pública. Esse anexo deve também apresentar quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário, oferecendo uma base sólida para o acompanhamento fiscal. Como já destacamos aqui, é o conteúdo do anexo de metas fiscais que permite afirmar que o Brasil possui um marco fiscal de médio prazo.

Mas a LRF foi além. Ela estabeleceu condições rígidas para propostas que acarretem renúncia de receitas e ou expansão de despesas obrigatórias,

fortalecendo o equilíbrio intertemporal das contas públicas. A lei também introduziu o Anexo de Riscos Fiscais na LDO, com avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais com potencial para afetar as contas públicas.

Em 2021, a promulgação da Emenda Constitucional nº 109 marcou um avanço significativo na legislação fiscal brasileira. Essa emenda, conhecida por viabilizar a prorrogação do auxílio emergencial durante a segunda onda da pandemia da Covid-19, também incorporou ao texto constitucional diretrizes importantes no campo das finanças públicas. Entre elas, destacam-se a obrigação de que União, estados e municípios conduzam suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, e a necessidade de que a elaboração e a execução de planos e orçamentos reflitam a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

A EC 109/2021 serviu de fundamento para a LC 200, que em 2023 instituiu o regime fiscal sustentável e promoveu alterações fundamentais na LRF. Essas mudanças incluem a exigência de que o Anexo de Metas Fiscais do projeto de LDO da União incorpore novos elementos:

- a) metas anuais que contemplam o exercício corrente e os três subsequentes (antes eram os dois subsequentes);
- b) um marco fiscal de médio prazo com projeções detalhadas dos principais agregados fiscais, diferenciando despesas primárias das financeiras e obrigatórias das discricionárias;
- c) o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da DBGG em relação ao PIB;
- d) os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário;
- e) os limites e parâmetros orçamentários dos Poderes e órgãos autônomos em conformidade com as disposições da LC 200;
- f) a estimativa do impacto fiscal, quando aplicável, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas.

Sob esse novo arcabouço constitucional e legal, as metas de superávit primário da LDO não podem continuar como meros atos de fé. Agora, elas

devem derivar de uma trajetória fiscal que, pelo menos, estabilize a relação dívida/PIB em um prazo de até quatro anos. Essa é uma alteração salutar para um país que apresenta nível de endividamento alto para padrões de economias em desenvolvimento.

Como se percebe, o Brasil já alcançou avanços normativos significativos em termos de gestão fiscal. No entanto, ainda existem diversas oportunidades para aprimorar e expandir esses avanços, a partir de lições da experiência internacional ou do próprio conhecimento adquirido localmente. Na parte final deste capítulo, abordaremos duas medidas específicas que representam “frutos baixos”, isto é, ações para as quais o país já possui um grau suficiente de maturidade para implementar de maneira relativamente acessível e rápida: a adoção de baselines orçamentárias e a definição de limites setoriais plurianuais para o Poder Executivo.

Na elaboração de cenários prospectivos fiscais e orçamentários, é crucial diferenciar as linhas de base orçamentárias de novas iniciativas e ações ao longo de todo o horizonte de referência. As linhas de base, ou baselines, são projeções de receitas e despesas que pressupõem a continuidade da legislação atual nos próximos anos. Para as despesas discricionárias, cujo montante alocado no orçamento não é definido por lei, as linhas de base devem partir do patamar atual como forma de projetar os anos seguintes.

A existência de linhas de base orçamentárias oferece aos gestores uma perspectiva realista do espaço fiscal disponível no futuro, possibilitando ajustes em programas de forma alinhada às regras fiscais — um panorama que nem a LDO nem a LOA fornecem atualmente.

As linhas de base devem cobrir todo o horizonte de referência para a elaboração dos marcos fiscais e orçamentários, que no Brasil equivale a quatro anos além do ciclo orçamentário vigente. Esse horizonte é dinâmico, sendo atualizado a cada novo ciclo para incluir um ano adicional, mantendo assim sua atualidade e relevância.

A atualização periódica das linhas de base é essencial, pois permite incorporar todas as decisões políticas que impactam as receitas e despesas, garantindo sua precisão e utilidade. Além disso, essas linhas devem ser estruturadas tanto em nível agregado, como no caso dos cenários fiscais da LDO,

quanto no detalhamento fino nos programas e ações da LOA. Isso promove uma compreensão aprofundada das obrigações financeiras de cada setor governamental.

Além disso, recomenda-se a reconciliação periódica entre as linhas de base e as despesas efetivas, como forma de verificar a acurácia das projeções orçamentárias e fortalecer a credibilidade geral do processo orçamentário.

Por fim, outro fruto baixo que poderia ser colhido nos próximos orçamentos federais seria a implementação de limites setoriais plurianuais para as despesas primárias do Poder Executivo, avançando além da prática atual, que estabelece esses limites apenas para o ano referente ao orçamento. Os limites setoriais plurianuais poderiam ser definidos, por exemplo, no PLDO, como desdobramento das projeções para o limite global de despesas primárias, que já compõem o Anexo de Metas Fiscais do projeto por força da LRF¹⁸.

A esse respeito, vale observar que a própria Constituição já autoriza explicitamente, desde 2019, que a LOA contenha previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento¹⁹.

A desagregação dos limites de despesas primárias por setor e, principalmente, sua extensão a um horizonte plurianual permitiriam que os órgãos setoriais planejassem seus orçamentos dentro de uma perspectiva mais ampla, com um referencial monetário definido com base na regra do limite de despesas primárias da LC 200/2023. Esses referenciais devem abranger não só as despesas discricionárias, geridas por determinado ministério, mas também as obrigatórias sob sua responsabilidade. Isso é crucial para se obter uma visão integrada e agregada do impacto das decisões correntes sobre as despesas futuras de cada órgão.

A experiência do teto de gastos, introduzido pela EC 95, de 2016, nos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo e nos demais órgãos autônomos, serve de modelo para o efeito desejado com a implementação de limites

18 Art. 4º, § 5º, inciso V.

19 Emenda Constitucional nº 102, de 2019.

setoriais no Poder Executivo. A regra do teto de gastos, convém lembrar, se materializa em quinze limites individualizados, um para o Poder Executivo e quatorze para os demais Poderes e órgãos autônomos.

Com a adoção do teto de gastos, órgãos menores, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Defensoria Pública da União (DPU), ganharam referências claras para a elaboração de seus orçamentos, abrangendo todas as despesas primárias, sejam elas obrigatórias ou não. Isso propiciou uma compreensão mais nítida das restrições orçamentárias futuras, forçando uma competição interna por recursos que, embora não garanta necessariamente uma alocação ótima de recursos, torna os dilemas envolvidos mais transparentes e suscetíveis a uma gestão mais racional. Apenas para ilustrar, o gasto com locação de imóveis da DPU, um típico candidato a racionalização diante da necessidade de ajuste a curto prazo, caiu quase pela metade entre 2018 e 2023²⁰.

No entanto, no Poder Executivo, a ausência de limites setoriais específicos faz com que as decisões de um ministério possam não ser plenamente assumidas por ele, ofuscando a percepção sobre os “perdedores” e “ganhadores” na distribuição orçamentária. Ao introduzir disputas claras e transparentes por recursos dentro do Poder Executivo, não apenas se aumenta a transparência, como também se melhora a previsibilidade para os ministérios, permitindo melhorar o planejamento e a gestão das despesas a longo prazo.

Essa evolução na estrutura orçamentária, mediante a adoção de limites setoriais plurianuais para as despesas primárias do Poder Executivo, constitui o passo fundamental para que o Brasil estabeleça, de fato, um marco orçamentário de médio prazo. Tal marco é amplamente reconhecido em comparações internacionais como uma prática de excelência na gestão fiscal, pois permite não apenas uma visão mais abrangente e estratégica das finanças públicas, mas também promove uma gestão orçamentária mais disciplinada e previsível.

20 De R\$ 74,9 milhões, em 2018, para R\$ 34,0 milhões, em 2023, a preços de fevereiro de 2024.

REFERÊNCIAS

1. BLANCHARD, Olivier. **Some thoughts on fiscal rules**. Youtube, 17 fev. 2022. 1 vídeo (14min10s). Publicado pelo canal Fórum de Integração Brasil Europa – FIBE. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B0mrlmkCPp8>. Acesso em: maio 2024.
2. BRASIL. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.
3. BRASIL. **Projeto de Lei nº 2385/2023**. Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2269057&filename=Tramitacao-PL%202385/2023. Acesso em: maio 2024.
4. BRASIL. **Resolução nº 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Senado Federal, 2006.
5. CĂPRARU, Bogdan; GEORGESCU, George; SPRINCEAN, Nicu. Do independent fiscal institutions cause better fiscal outcomes in the European Union? **Economic Systems**, [S.l.], v. 46, n. 2, 2022.
6. CASELLI, Francesca; REYNAUD, Julien. Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy. **European Journal of Political Economy**, [S.l.], v. 63, 2020.
7. CASELLI, Francesca; WINGENDER, Philippe. Heterogeneous effects of fiscal rules: the Maastricht fiscal criterion and the counterfactual distribution of government deficits. **European Economic Review**, [S.l.], v. 136, 2021.
8. COLETTA, Giovanni; GRAZIANO, Carmen; INFANTINO, Giancarlo. Do fiscal councils impact fiscal performance? **Working Papers**, [S.l.], n. 1, Mar. 2015. Trabalho do Departamento do Tesouro/Ministério da Economia e Finanças, da Itália.
9. DAVOODI, Hamid R. *et al.* Fiscal rules and fiscal councils: recent trends and performance during the COVID-19 pandemic. **IMF Working Papers**, Washington, D.C., n. 22/11, Jan. 2022.
10. FERREIRA, Débora Costa. **Reeleição, regras fiscais e federalismo: evolução dos incentivos eleitorais no brasil**. 2024. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2024.
11. HEINEMANN, Friedrich; MOESSINGER, Marc-Daniel; YETER, Mustafa. Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-

-analysis. **European Journal of Political Economy**, [S.l.], v. 51, p. 69-92, 2018.

12. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on principles for independent fiscal institutions**. Paris: OECD, 2014.

13. RAUDLA, Ringa; DOUGLAS, James W.; MACCARTHAIGH, Muiris. Medium-term expenditure frameworks: credible instrument or mirage? **Public Budgeting & Finance**, [S.l.], v. 42, n. 3, p. 71-92, 2022.

14. ROGOFF, Kenneth; SIBERT, Anne. Elections and macroeconomic policy cycles. **The Review of Economic Studies**, Oxford, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.

15. SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. Potemkin Villages: “the” medium-term expenditure framework in developing countries. **Public Budgeting & Finance**, [S.l.], v. 29, n. 2, p. 1-26, 2009.

16. SCHICK, Allen. Budgeting for fiscal space. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 9, n. 2, p. 1-18, 2009. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-for-fiscal-space__budget-9-5ksb4ssm56q2. Acesso em: maio 2024.

17. THE WORLD BANK. **Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks**. Washington, DC: The World Bank, c2013.

18. WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little Brown, 1964.

A EXECUÇÃO DOS INVESTIMENTOS DISCRICIONÁRIOS
MAIS RELEVANTES DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2017 A 2023
CORRESPONDE AO QUE FOI PLANEJADO?¹

Carlos Murilo Espínola P. de Carvalho

1. INTRODUÇÃO

Como ensina Baleeiro (2010, p. 521), o orçamento público consiste no

ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

1 Este texto tem por base a monografia “A execução dos investimentos discricionários mais relevantes da União corresponde aos compromissos planejados?” apresentada pelo mesmo autor ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, em 2022, como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público.

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

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

Schick (2007) pontua que o conflito de interesses é inerente à elaboração da peça orçamentária, afinal é nessa arena política que se definem quem financia as despesas e quem se beneficia das ações governamentais. Esse processo alocativo envolve necessariamente redistribuição de recursos: alguns segmentos da sociedade ganharão mais porque outros perderão.

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

Um dos riscos mais severos à racionalidade que o planejamento orçamentário busca resguardar consiste em se promoverem demasiadas alterações no orçamento ao longo de sua execução, seja para acomodar dotações não previstas inicialmente na lei orçamentária aprovada, seja para privilegiar o ritmo de execução de despesas por meio de atos de gestão.

Como as despesas obrigatórias² guardam uma racionalidade intrínseca cuja arena de deliberação não é o processo orçamentário, os riscos aqui referi-

2 São despesas que a União tem a obrigação legal ou contratual de realizar, ou seja, são aquelas cuja execução não está sujeita a decisões discricionárias do gestor.

dos incidem no subconjunto das despesas discricionárias³, pois elas integram a arena das escolhas orçamentárias anuais.

As despesas discricionárias podem ser divididas em três subgrupos: investimentos, inversões financeiras e outras despesas correntes. Esses dois últimos, embora formalmente discricionários, referem-se a despesas fortemente institucionalizadas e regulamentadas, coadunando-se pouco à flexibilidade distributiva cara à lógica das decisões políticas de curto prazo. Portanto, é sobre o subgrupo de investimentos que recai o maior risco de fragilização da racionalidade por meio de um processo decisório fragmentado. E os investimentos, vale salientar, constituem parcela fundamental dos gastos públicos, por contribuírem diretamente para o desenvolvimento econômico e social do país⁴.

Integra esse contexto a conhecida trajetória declinante dos investimentos públicos federais constatada nos últimos anos. Diante da recorrente elevação mais que proporcional das despesas obrigatórias, e, por conseguinte, da necessária compressão compensatória nas despesas discricionárias, dado o Teto de Gastos⁵ primários existente no período de 2017 a 2022, a alocação orçamentária dos escassos recursos destinados aos investimentos discricionários merece uma análise mais cuidadosa.

De fato, como se pode ver no Gráfico 1, no período de 2010 a 2023, o nível de investimento federal como percentual do PIB é muito pequeno, considerados os orçamentos fiscal e da seguridade social. A média aproximada de 1,22%, entre 2010 e 2014, diminuiu para cerca de 0,64%, no período de 2015 a 2018,

3 São despesas que não são determinadas por ato legal ou contratual específico, de maneira que podem ser adiadas em função de decisões discricionárias do gestor.

4 Apesar de serem fundamentais para o desenvolvimento, registre-se a expressiva quantidade de obras inacabadas (atrasadas ou abandonadas) contratadas com recursos do orçamento federal. Auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União em 2019 (Brasil, 2019b) constatou que havia mais de 14 mil contratos paralisados (mais de um terço do total), cujo montante previsto de investimentos alcançava R\$ 144 bilhões, sendo que R\$ 10 bilhões já haviam sido investidos.

5 Novo Regime Fiscal - NRF, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

e, em seguida, para 0,56%, entre 2019 e 2022. Em 2023 constatou-se uma leve melhora no indicador, que alcançou 0,63% do PIB.

Gráfico 1 – Despesa executada com investimentos federais em percentual do PIB – orçamentos fiscal e da seguridade social



Fonte: Elaboração do próprio autor a partir de Brasil (2024a).

*Nota: Despesas executadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Outro aspecto da questão a ser avaliado refere-se à identificação do responsável pela programação de investimento constante da lei orçamentária anual.

A partir do Gráfico 2, percebe-se que o Poder Executivo tem cedido espaço para o Legislativo nesse processo decisório. E, convém mencionar, esse deslocamento de poder não alcança apenas o momento de definição da autoria da programação de investimento, pois, como se sabe, o fortalecimento do Legislativo abrange inclusive a fase de execução da peça orçamentária. Recentes alterações constitucionais tornaram obrigatória a execução da programação decorrente de emendas individuais e de bancadas. Além disso, com a institucionalização das emendas de relator-geral, assegurou-se a esse parlamentar a

prerrogativa de definir como seria a execução dos investimentos identificados com RP 9^{6,7}. Com isso, os parlamentares, que até 2013 não tinham garantias quanto à execução de suas emendas, foram os responsáveis por decidir sobre 43,3% do total de investimentos federais discricionários executados no biênio 2020/2021. No último biênio (2022/2023) a parcela de influência direta dos parlamentares se manteve elevada, mas foi reduzida a 26,4% do total.

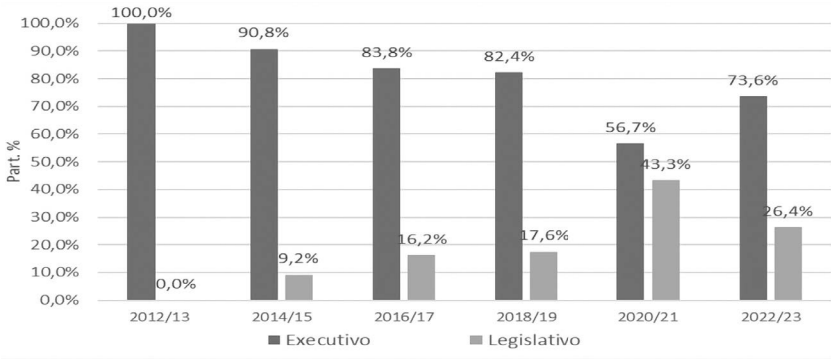
Esse aumento da influência direta dos parlamentares sobre os investimentos discricionários reforçou a importância de se investigar a aderência dos investimentos discricionários ao planejamento, haja vista haver consenso entre especialistas no sentido de que as decisões alocativas dos parlamentares se pautam mais pela lógica política/eleitoral do que por políticas públicas estruturadas.⁸

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

7 Com o julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, em 19/12/22, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela inconstitucionalidade do chamado orçamento secreto, como ficaram conhecidas as emendas de relator ao Orçamento Geral da União, identificadas pela sigla RP-9.

8 Vários especialistas já expressaram essa preocupação, como os citados nesta matéria disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/emendas-parlamentares-prejudicam-a-qualidade-do-investimento-publico-dizem-especialistas/>.

Gráfico 2 – Poder “responsável” pela programação dos investimentos discricionários



Fonte: Elaboração do próprio autor a partir de Brasil (2024a).

*Nota: Despesas executadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Assim, pretende-se avaliar o grau de cumprimento do orçamento público federal, sob a ótica dos investimentos discricionários efetivamente executados (total pago⁹), em relação ao compromisso assumido quando da aprovação da lei orçamentária anual, buscando-se identificar os fatores explicativos de eventuais alterações nas prioridades e averiguar se é possível aferir a aderência das ações identificadas como efetivas prioridades.

Espera-se, dessa maneira, encontrar evidências sobre a possível ocorrência dos riscos de fragmentação do processo decisório alocativo, averiguando-se se os investimentos discricionários identificados como prioritários, em termos do volume de pagamentos¹⁰, já tinham essa posição de destaque assim definida pelos Poderes Executivo e Legislativo no início do

9 Consiste na soma dos valores pagos no exercício à conta de dotações do orçamento do correspondente exercício e dos restos a pagar.

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

ciclo orçamentário. Acredita-se que mudanças substanciais nas prioridades ao longo de um exercício financeiro, salvo quando justificadas por motivos de força maior, indicam gestão orçamentária errática, que não consegue realizar o planejamento de curto prazo materializado e divulgado na lei orçamentária anual sancionada.

Este capítulo está estruturado em cinco seções, incluída esta primeira introdutória. A segunda seção contém referencial teórico relacionado ao tema. A terceira, por sua vez, detalha a metodologia adotada. Na quarta é feita a apresentação e a discussão dos achados. Por fim, na quinta seção, constam as conclusões.

2. A RELEVÂNCIA DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

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

Abraham (2018), por sua vez, entende que o planejamento é um dos pilares fundamentais do orçamento público dentro de um sistema jurídico-fiscal que preze pela eficiência e moralidade nos gastos, visando atingir objetivos que atendam ao interesse público. Trata-se de um processo permanente, dinâmico e sistematizado de gestão, composto de um conjunto de ações coordenadas e integradas, pelo qual se estabelecem antecipadamente o que se pretende realizar e quais metas se busca alcançar, com o escopo de se obter um resultado satisfatório e desejado.

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

Quanto aos riscos de não planejar as ações governamentais ou não seguir o planejado, segundo Ferreira (2018), a ineficiente gestão do orçamento no

Brasil revela uma cultura de descaso em relação a um tema nevrálgico no Estado democrático, sobretudo quando se verifica uma pluralidade de interesses cada vez mais dissonantes do processo orçamentário.

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

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

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

3. METODOLOGIA

3.1. DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE

Para que seja possível abordar com mais profundidade fatores que podem influenciar o nível de investimento público brasileiro, optou-se por limitar

a abordagem aos investimentos federais¹¹ realizados nos orçamentos fiscal e da seguridade social, pois, para esses, há uma base de dados mais ampla e minuciosa disponível.

Convém ressaltar que a análise incide apenas sobre os investimentos primários discricionários, pois, nesses casos, o gestor tem a possibilidade de adiá-los, em caso de necessidade ou de conveniência¹². Exatamente por isso é que o contraste entre o investimento discricionário programado e o efetivamente realizado possibilita identificar quais foram as reais prioridades do Poder Executivo e do Congresso Nacional no período. Ao se compararem os pagamentos efetuados no exercício (incluídos os restos a pagar pagos) com a “carta de intenções” apresentada no início da execução da lei orçamentária anual, pode-se averiguar a aderência dos desembolsos ao planejamento e vislumbrar quais foram as escolhas políticas que prevaleceram.

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

A escolha do período de análise (2017 a 2023) teve por fundamento o fato de que a partir da implantação do Novo Regime Fiscal – NRF, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, a elaboração e a execução orçamentárias tiveram que se adequar de modo a refletir de forma mais acurada a realidade econômico-financeira da União (Brasil, 2016). As novas regras desestimularam a usual prática, contestável, de superestimar a receita, artifício utilizado largamente em exercícios anteriores, que tinha como consequência direta a inflação do volume de dotações autorizadas na lei orçamentária, ampliando artificialmente o leque de possibilidades de execução do Poder Executivo.

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

12 As despesas discricionárias podem ser adiadas em decorrência de contingenciamentos, por exemplo.

3.2. INDICADORES DE ADERÊNCIA DA EXECUÇÃO DOS INVESTIMENTOS DISCRICIONÁRIOS

Como já mencionado, a análise do grau de aderência da execução dos investimentos federais constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social efetuada neste trabalho tem por base a comparação entre os valores efetivamente desembolsados (total pago¹³) ao final dos exercícios financeiros e aqueles consignados nas propostas orçamentárias e nas dotações iniciais das leis orçamentárias. Essa opção se justifica pelas seguintes razões.

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

Quanto às métricas utilizadas para averiguar a execução orçamentária, entende-se que a soma dos valores pagos à conta de dotações do exercício e dos restos a pagar pagos reflete inequivocamente a realização dos investimentos.

A análise do contraste entre os achados nesses três momentos distintos do ciclo orçamentário é que fornecerá elementos para apurar em que grau a execução orçamentária dos investimentos discricionários está atrelada ao inicialmente planejado.

Portanto, um indicador da aderência da execução consiste no grau de proximidade dos valores desembolsados em relação aos consignados na dotação inicial e na proposta. Quanto mais próximos esses valores, maior será a correspondência entre a execução e o planejamento dos investimentos discricionários da União.

Outro indicador a ser observado refere-se à comparação entre a proporção do pagamento total realizado a partir de restos a pagar pagos e a calculada com

13 Consiste na soma dos valores pagos no exercício à conta de dotações do orçamento do correspondente exercício com os restos a pagar pagos.

base na parcela desembolsada à conta das dotações do orçamento do respectivo exercício corrente. Quanto maior for a participação dos desembolsos à conta do orçamento (e, portanto, menor for à conta de restos a pagar) no total do pagamento, mais próxima a execução estará do planejado, haja vista que elevado volume de inscrição de despesas em restos a pagar indica adiamento das fases de realização da despesa para o próximo exercício.¹⁴

3.3. SISTEMAS E FILTROS DE CONSULTAS UTILIZADOS

Esclareça-se que, na classificação orçamentária da despesa, são consideradas primárias discricionárias as programações com Identificador de Resultado Primário (RP) 2, 3, 6, 7, 8 e 9, assim definidos: (i) o RP 2 – despesa primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e não abrangida por emendas individuais e de bancada estadual, ambas de execução obrigatória; (ii) o RP 3 – despesa primária discricionária integrante do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); (iii) o RP 6 – despesa primária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, § 9º e § 11, da Constituição Federal; (iv) o RP 7 – despesa primária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, § 12 da Constituição Federal; (v) o RP 8 – despesa primária discricionária decorrente de emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, considerada no cálculo do resultado primário; e (vi) o RP 9 – despesa primária

14 A propósito, vale citar editorial do jornal “O Estado de São Paulo” que faz importante alerta sobre os impactos negativos do acúmulo de restos a pagar sobre o processo orçamentário. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaao/a-necessaria-reforma-do-orcamento/>.

discrecionária decorrente de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica, considerada no cálculo do resultado primário.¹⁵

Os dados sobre a execução financeira e orçamentária dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União foram extraídos a partir de consultas efetuadas em dois sistemas principais: SIGA Brasil (Brasil, 2024a), disponibilizado pelo Senado Federal; e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (Brasil, 2024b), disponibilizado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento.

As métricas orçamentárias escolhidas para a análise dos dados foram:

(i) dotações constantes das propostas orçamentárias, que representam a distribuição de recursos elaborada e enviada pelo Poder Executivo para análise e deliberação do Congresso Nacional;

(ii) dotações iniciais das leis orçamentárias anuais (após a deliberação sobre eventuais vetos), que consistem em etapa posterior do ciclo orçamentário, pois representam o acordo estabelecido entre os poderes Executivo e Legislativo a respeito de quais programações e valores devem constar da lei orçamentária anual;

(iii) o efetivo desembolso ocorrido ao final de cada exercício financeiro, representado pela soma dos valores pagos à conta das dotações do orçamento do ano em curso com os restos a pagar pagos no exercício.

Para tornar possível a comparação entre os valores registrados nas mencionadas métricas para cada programação orçamentária associada a um investimento discrecionário, as consultas foram elaboradas com os seguintes filtros: (i) orçamentos fiscal e da seguridade social; (ii) GND 4 – investimentos; (iii) RPs: 2, 3, 6, 7, 8 e 9; (iv) valores do projeto de lei, dotação inicial e pago total (pago + restos a pagar pagos); (v) funções orçamentárias; (vi) ações orçamentárias; e (vii) anos: 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023.

15 Sobre essa identificação dos RPs discrecionários pode-se consultar o Relatório de Execução das Despesas Discrecionárias – 2020, publicado pela Secretaria de Orçamento Federal (sof). Disponível em: [Relatorio_14650114_Relatorio_execucao_despesas_discrecionarias_2020.pdf](#).

3.4. CRITÉRIOS ADOTADOS PARA VIABILIZAR A ANÁLISE

Quando detalhadas por ação, as consultas de cada exercício financeiro geraram planilhas com mais de 1.000 linhas¹⁶ (1.638 linhas, por exemplo, para 2017). Para simplificar o processo de análise dos dados, optou-se por trabalhar com as ações mais representativas dos efetivos desembolsos. Assim, para cada ano, foi calculada a participação percentual que cada ação deteve do total pago, e, a partir daí, trabalhou-se com o conjunto de ações cuja soma das participações individuais sobre o total alcançou aproximadamente 80%¹⁷. Com esse critério a quantidade de ações a ser analisada foi reduzida a 45, em 2023, e a 92, em 2017, a título de exemplo. Por representar quase 80% do montante pago em cada ano, acredita-se que a análise do ocorrido com esses conjuntos de ações seja suficientemente representativa do universo de ações.

Na Tabela 1 apresentada a seguir constam informações a respeito do conjunto de ações representativas dos investimentos discricionários, que constitui a base de dados da análise. Como se pode ver, em média, de 2017 a 2023, ocorreu algum desembolso em 905 ações orçamentárias distintas. Considerados os conjuntos de ações representativas de 80% dos desembolsos anuais essa média é reduzida para 74 ações.

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

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

Tabela 1 – Panorama sobre as ações orçamentárias com investimentos discricionários

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Média (2017 a 2023)
Quant. ações com valores pagos	1.092	1.035	948	871	813	795	780	905
Quant. ações que acumulam até 80% do total pago	92	89	86	78	64	62	45	74

Fonte: Elaboração do próprio autor a partir de Brasil (2024b).

Uma outra opção metodológica que se mostrou útil foi a de utilizar, para efeito das comparações entre os valores das três métricas de avaliação (proposta, dotação inicial e total pago), a participação percentual de cada ação ou função em relação ao total, em vez de valores nominais ou atualizados por índice de preço. A vantagem dessa sistemática é a de permitir visualizar de forma evidente se a ação (ou função) se tornou mais (ou menos) relevante na execução do que nas etapas iniciais do ciclo orçamentário. Isso porque os montantes consignados a cada ano para os investimentos discricionários são distintos em cada uma das etapas do ciclo¹⁸, de modo que uma ação qualquer pode receber, por exemplo, R\$ 1 bilhão na proposta, responder por R\$ 1,1 bilhão de pagamentos, mas, mesmo assim, ter perdido relevância relativa, no caso de o montante disponível para os investimentos na proposta ser de R\$ 40 bilhões e ter alcançado R\$ 60 bilhões quando considerados os pagamentos. Nessa situação hipotética, apesar de ter apresentado aumento nominal do valor pago em relação à proposta, a ação perdeu posição relativa,

18 Note-se que não há uma reserva para os investimentos discricionários, portanto eles disputam as disponibilidades orçamentárias e financeiras com outras despesas dentro das limitações orçamentárias de cada ano.

pois sua participação percentual sobre o total diminuiu de 2,5% da proposta para 1,83% do desembolso.

Calculadas as participações relativas das ações e funções para cada uma das três mencionadas métricas, apurou-se quais foram as variações entre elas. O fundamento dessa forma de análise reside na ideia de que quanto menor é a diferença entre as participações de cada item nas três métricas, menor é a mudança de prioridade. Em um caso limite, se a variação for zero, são mantidas as posições relativas e, por conseguinte, a ordem de prioridade permanece inalterada.

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

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS ACHADOS

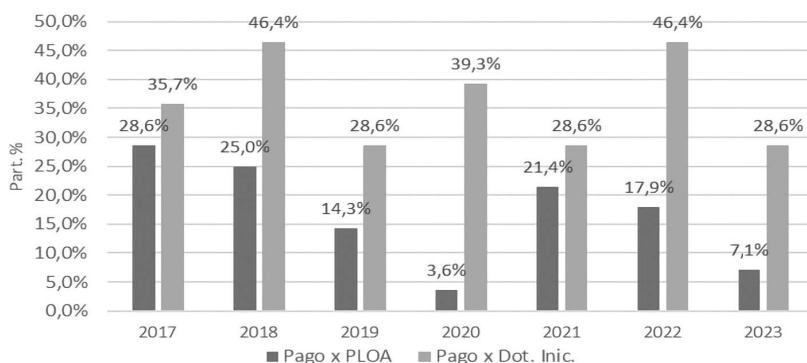
4.1. RECORTE POR FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No Gráfico 3 apresentado a seguir consta a proporção, por ano, das 28 funções orçamentárias cujas variações entre as participações sobre o montante executado e as participações sobre os valores planejados situaram-se, em módulo, em até 20%. Em outras palavras, o gráfico apresenta a proporção das 28 funções que, a cada ano, contabilizaram gastos efetivos com investimentos discricionários correspondentes a, ao menos, 80%, e no máximo 120%, do peso relativo de suas respectivas dotações inicialmente consignadas.

Quando se recorda que a comparação tem por horizonte cada um dos ciclos orçamentários tomado isoladamente e que eventuais remanejamentos de dotações entre ações da mesma função não influenciam no cálculo, pois

este é sensibilizado apenas por perdas e ganhos entre diferentes funções, pode-se considerar que 20% é um percentual bastante razoável para o corte.

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



Fonte: Elaboração do próprio autor a partir de Brasil (2024b).

Uma primeira informação que se depreende do gráfico é que, como esperado, para todos os anos, os indicadores de aderência são melhores quando o referencial para o planejado é a dotação inicial, em vez de os valores da proposta (PLOA). Mesmo assim, em nenhum dos anos a proporção alcançou os 50%, indicando que, em toda a série, sempre mais de quinze funções (mais da metade das 28 funções orçamentárias existentes) apresentaram as participações individuais sobre os desembolsos com variações, em módulo¹⁹, superiores a 20% em relação às participações que detinham consideradas as métricas do planejamento da despesa.

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

Outra constatação que pode ser feita refere-se à ampliação da distância entre o executado e o planejado verificada nos últimos exercícios. Nos anos de 2017 e 2018, em média, 26,8% das funções apresentaram variações das participações dentro da margem de 20%, tendo como referência os valores da proposta (PLOA). A média de quatro dos anos seguintes (2019, 2021, 2022 e 2023)²⁰ caiu para 15,2%, indicando que aproximadamente apenas quatro das 28 funções apresentaram execução dos investimentos discricionários com variações dentro do intervalo, em módulo, de até 20%.

Portanto, a análise do recorte dos investimentos discricionários por função orçamentária revelou pequena aderência da execução (total pago) em relação ao que havia sido planejado (PLOA e dotação inicial).

4.2. RECORTE POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Após a análise da aderência por função governamental, efetuada no item anterior, passa-se agora a averiguar o que ocorreu em um nível mais detalhado da programação orçamentária, o das ações.²¹

À ação cabe o papel de informar o que se pretende realizar. A leitura do título da ação deve permitir à sociedade saber precisamente qual iniciativa será promovida pela administração pública. Ressalte-se, contudo, que as programações se tornaram mais genéricas nos últimos anos, dificultando a identificação do que realmente está previsto no orçamento. Como exemplos de

20 O ano de 2020 foi excluído da média devido às medidas excepcionais adotadas em decorrência da prevenção e do tratamento de casos da Covid-19.

21 Vale lembrar que na análise por ações trabalha-se com aquelas representativas de 80% do total pago, e não com o universo, como já mencionado anteriormente.

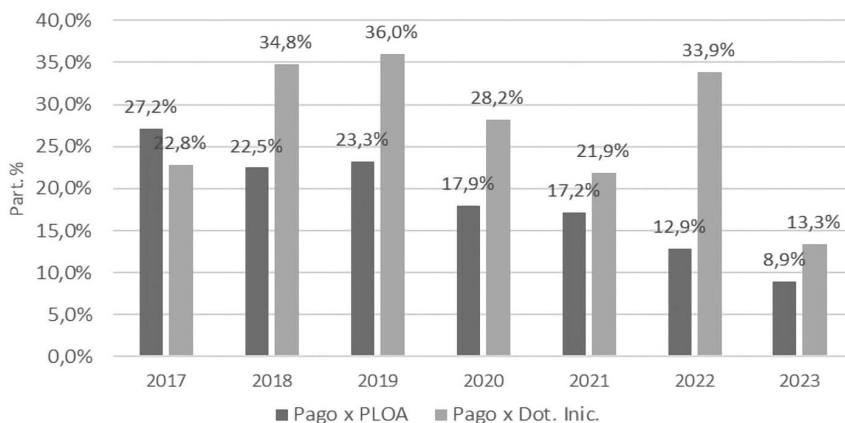
ações com títulos genéricos podem-se citar a “1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”²² e a “20ZV – Fomento ao Setor Agropecuário”²³.

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

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

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

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



Fonte: Elaboração do próprio autor a partir de Brasil (2024b).

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

Registre-se que em 2023, último ano, esse indicador diminuiu para 13,3%, ou seja, apenas seis ações, do conjunto de 45, apresentaram execução orçamentária próxima do que foi planejado. E esses números são ainda menores quando a comparação é estabelecida entre os valores pagos e os das propostas orçamentárias, pois, no mesmo ano, a execução de apenas quatro

ações (8,9% do total) se aproximou da intenção inicial do Poder Executivo expressa no projeto da lei orçamentária anual.

Convém lembrar que em regimes políticos presidencialistas é atribuição do Poder Executivo planejar e executar os investimentos previstos no orçamento da União. Entretanto, os números mostram que no Brasil, nos últimos anos, a distância entre o executado (valor total pago) e o planejado, em geral, é maior quando se adotam como referência os valores da proposta orçamentária em vez dos valores das dotações iniciais.²⁴ Tal fato é mais um indicador da crescente influência do Poder Legislativo na elaboração, e na execução, do orçamento federal.

4.2.1. UM OLHAR SOBRE O AGREGADO 2017/2023

Uma outra forma de olhar os resultados encontrados é pela análise de qual foi a aderência, em relação ao planejamento, da execução orçamentária das dez maiores ações, em termos do montante de recursos pagos, referentes a investimentos discricionários, acumulado no período de 2017 a 2023. Observe-se que essa abordagem se diferencia das já apresentadas pois, primeiro, foca nos valores acumulados nos sete anos, e não em cada um dos anos, e, segundo, traz também informações sobre os montantes em reais atualizados a preços de fevereiro de 2024 pela variação do IPCA, em vez de utilizar as participações percentuais sobre o total.

O quadro geral apresentado na Tabela 2 reforça o que já foi apontado até aqui ao longo do trabalho, pois permite, mais uma vez, constatar que há um descasamento significativo dos desembolsos em relação ao planejado

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

(quantificado, nesse caso, pelas variações entre os totais pagos e os valores das propostas orçamentárias).

Outra observação que pode ser feita a partir da Tabela 2, e será mais detalhada adiante, é a de que o grau de descasamento está relacionado a algumas características das ações correspondentes aos investimentos discricionários.

Tabela 2 – Principais ações orçamentárias com investimentos discricionários – 2017 a 20231

Ação	R\$ mil		
	Total Pago (a)	PLOA (b)	Variação % (c = (a/b) - 1))
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	23.710.794,7	16.186.043,3	46,5%
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	14.682.315,8	8.904,6	164.784%
OEC2 - Transferências Especiais	12.504.880,7	-	-
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	2.460.280,9	4.328.302,3	188%
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	11.918.146,1	27.297,5	43.560%
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	11.329.499,4	8.737.188,8	30%
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	7.916.225,2	561.638,0	1.309%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	7.070.723,8	58.519,7	11.983%
123I - Construção de Submarinos Con- vencionais	6.709.564,7	4.977.974,9	35%

Ação	Total Pago (a)	PLOA (b)	Variação % (c = (a/b) - 1))
2000 - Administração da Unidade	5.549.199,3	6.105.292,5	-9%

Fonte: Elaboração do próprio autor a partir de Brasil (2024b).

*Valores a preços de fevereiro de 2024, atualizados pelo IPCA.

Podem-se separar as dez ações em três subconjuntos: o primeiro, formado pelas relacionadas a projetos da área de defesa nacional (14TO e 123I) e pelas voltadas à conservação e manutenção do patrimônio da União (219Z e 2000); o segundo, por ações da saúde (8535 e 8581); e o terceiro, por aquelas que receberam substancial aporte de recursos de emendas (1D73, 0EC2, 7K66 e 20ZV), e não são da saúde.

As ações do primeiro grupo apresentaram as execuções orçamentárias mais próximas do previsto nas propostas orçamentárias (variações de -9,0% a 46,5%). No caso específico das ações de defesa nacional (“14To - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2” e “123I - Construção de Submarinos Convencionais”), que seguem um planejamento estruturado, com gestão centralizada, objetivos específicos e facilmente identificados, esse comportamento já era aguardado. Como também era esperada uma aderência razoável das ações representativas de conservação do patrimônio da União, como no caso da ação “219Z – Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União” e da “2000 – Administração da Unidade”, apesar de ambas serem mais descentralizadas, pois abarcam investimentos em diversas unidades orçamentárias.

No caso das duas ações da área da saúde (“8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde” e “8581- Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica”), convém observar que há uma peculiaridade no setor: em decorrência do comando constitucional prescrito no § 9º do art. 166, há um expressivo aporte obrigatório de recursos por meio de emendas individuais, direcionado para essas ações. Portanto, já se poderia imaginar haver um certo distanciamento entre os valores pagos e as dotações das

propostas orçamentárias, o que de fato aconteceu (variações de +188% e +1.309%, respectivamente).

Por último, constatou-se que a distância entre o proposto ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo e o efetivamente pago pelo governo federal foi ainda maior no caso das demais quatro ações (“1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, “oEC2 – Transferências Especiais”²⁵, “7K66 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado” e “20ZV – Fomento ao Setor Agropecuário”), haja vista que as variações entre as duas métricas situaram-se dentro do intervalo de 11.983% a 164.784%. Esses números, embora denotem um enorme distanciamento entre as posições, são consistentes com o fato de que essas ações, na realidade, representam uma parcela do orçamento federal tratada como sendo de “propriedade” do Poder Legislativo. São principalmente elas que recebem significativo aporte de emendas e que permitem a execução pulverizada de diversos investimentos descoordenados por todo o país.

Note-se que essas elevadíssimas variações não decorreram de situações inesperadas ocorridas ao longo dos exercícios financeiros que exigiram pronta e massiva intervenção da administração pública federal, mas sim da prática sedimentada nos últimos anos de transferir para o Poder Legislativo a decisão sobre a alocação e a execução de parcela considerável da carteira de investimentos discricionários.

Esse descasamento entre os valores considerados inicialmente adequados pelo Poder Executivo (dotações constantes das propostas orçamentárias) e os efetivamente pagos torna-se ainda mais evidente quando visualizados sob a forma de unidades monetárias (reais).

Como consta da Tabela 2, para os investimentos discricionários previstos na ação “1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”

25 As transferências especiais foram criadas pela Emenda Constitucional nº 105/2019 (Brasil, 2019a) e consistem em uma forma direta de transferência de recursos ao ente beneficiado por emenda individual. Não possuem valores nos projetos de leis orçamentárias, pois sua existência depende de uma opção feita pelos parlamentares no processo de emendamento.

foram inicialmente consignados R\$ 8,9 milhões, mas a execução alcançou R\$ 14.682,3 milhões no período de 2017 a 2023. A título de transferências especiais (ação 0EC2), que não possuíam dotação na proposta, foram pagos R\$ 12.504,9 milhões. No caso da ação “7K66 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, os R\$ 27,3 milhões iniciais transformaram-se em R\$ 11.918,1 milhões. Por fim, na ação “20ZV – Fomento ao Setor Agropecuário”, os R\$ 58,5 milhões originalmente reservados resultaram em pagamentos de R\$ 7.070,7 milhões.

Somados os valores das últimas quatro mencionadas ações, verificou-se que os R\$ 94,7 milhões inicialmente orçados nas propostas corresponderam a dispêndios da ordem de R\$ 46.178,0 milhões. A distância entre esses números explicitou ainda mais a gravidade do quadro, reforçando a constatada baixa aderência da execução em relação ao planejamento orçamentário dos investimentos discricionários federais. É difícil imaginar que se possa encontrar alguma empresa privada que tenha planejado investir cerca de R\$ 95 milhões com determinadas iniciativas, mas tenha realizado gastos correspondentes a R\$ 46,2 bilhões no período. Isso dentro de um cenário onde não ocorreram fatos supervenientes que justificassem essa diferença.

4.3. A ADERÊNCIA SOB A ÓTICA DOS RESTOS A PAGAR

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

Um primeiro aspecto a ser observado reside na proporção dos desembolsos efetuados com os restos a pagar em relação ao total pago. No caso de uma dinâmica de planejamento e orçamento mais ajustada, seria razoável esperar uma proporção maior de pagamentos à conta das dotações dos orçamentos dos exercícios correntes do que de orçamentos anteriores.

Como se pode visualizar na Tabela 3, são exatamente as duas ações de defesa nacional (123I e 14T0) que apresentam maiores índices de execução à conta dos orçamentos dos exercícios (89,0% e 88,2%, respectivamente)

e, por conseguinte, menores proporções de recursos desembolsados com os restos a pagar no total pago.

Na outra extremidade da tabela estão três das ações que mais receberam recursos após o envio dos projetos de lei orçamentárias anuais (1D73, 7K66 e 20ZV), ou seja, apresentam maior proporção de pagamentos com restos a pagar nos desembolsos totais. A parcela paga à conta dos orçamentos correntes (coluna d) situou-se dentro do intervalo de 0,7% a 5,5% do total (consequentemente a parcela paga com os restos a pagar variou de 99,3% a 94,5% do total pago).

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

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

Tabela 3 – Proporção de pagamentos à conta de orçamentos dos exercícios e de restos a pagar – 2017 a 20231

R\$ mil				
Ação	Pago (a)	RP Pago(b)	Total Pago (c = a + b)	Pago/Total Pago em % (d = a/c)
123I - Construção de Submarinos Convencionais	5.968.292	741.272	6.709.565	89,0%
14T0 - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	9.997.711	1.331.788	11.329.499	88,2%
OEC2 - Transferências Especiais	10.879.922	1.624.959	12.504.881	87,0%
219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	17.726.516	5.984.279	23.710.795	74,8%
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	3.360.866	4.555.359	7.916.225	42,5%
2000 - Administração da Unidade	1.972.028	3.577.171	5.549.199	35,5%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	3.317.059	9.143.222	12.460.281	26,6%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	386.183	6.684.541	7.070.724	5,5%

Ação	Pago (a)	RP Pago(b)	Total Pago (c = a + b)	Pago/Total Pago em % (d = a/c)
7K66 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	431.500	11.486.646	11.918.146	3,6%
1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	100.914	14.581.402	14.682.316	0,7%

Fonte: Elaboração do próprio autor a partir de Brasil (2024b).

*Valores a preços de fevereiro de 2024, atualizados pelo IPCA.

Na sequência, a Tabela 4 demonstra, não por coincidência, que as ações com indicadores de maior descasamento entre os valores alocados inicialmente e os efetivamente desembolsados, as já conhecidas 1D73, 7K66, 20ZV, 8535 e 8581²⁶, são exatamente aquelas que apresentam as maiores proporções de valores pagos a conta de classificadores de resultado primário que marcam a programação orçamentária inserida na lei anual a partir de emendas (RPs 6, 7, 8 e 9), dentro do intervalo de 80,8% a 62,7%.

Relembre-se que as programações decorrentes de emendas seguem, em geral, a lógica do autor da proposição e não as diretrizes da política pública estruturada para a área.²⁷ Assim, como a maior parcela dos valores pagos dessas ações está vinculada a decisões exclusivas de parlamentares, é de se esperar que a alocação tenha sido descoordenada, sem ter por motivação o alcance da maior eficiência alocativa possível.

26 Pelas características peculiares, não se consideram as transferências especiais na análise.

27 Em reforço a essa assertiva, pode-se citar Bijos (2020, p. 78): “As emendas individuais foram afastadas em função de seu viés particularista e de seu caráter fragmentário, que tendem a distanciá-las de discussões de desempenho travadas no processo de planejamento em nível federal”.

Como exemplo dos problemas que esse processo alocativo pode causar, pode-se citar o recente controverso caso de aquisição de kits de robóticas para escolas da Região Nordeste que não possuem sequer a infraestrutura básica (computadores, internet e, em alguns casos, nem água encanada)²⁸.

Finalmente, verifica-se, na outra ponta da tabela, que as ações com a maior proporção de valores pagos classificados com RP 2 e 3 (despesas discricionárias sob responsabilidade do Executivo), no intervalo de 96,3% a 100%, são exatamente aquelas com maior aderência da execução ao planejado (14TO, 123I, 219Z e 2000).

Tabela 4 – Proporção dos pagamentos por classificador de resultado primário (RP) - 2017 a 2023

Ação	RPs 6, 7, 8 e 9	RPs 2 e 3
0EC2 - Transferências Especiais	100,0%	0,0%
8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	80,8%	19,2%
1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	67,1%	32,9%
20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário	65,1%	34,9%
8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	63,2%	36,8%
7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	62,7%	37,3%

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

Ação	RPs 6, 7, 8 e 9	RPs 2 e 3
219Z – Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	3,7%	96,3%
2000 – Administração da Unidade	1,2%	98,8%
14T0 – Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins – Projeto FX-2	0,1%	99,9%
123I – Construção de Submarinos Convencionais	0,0%	100,0%

Fonte: Elaboração do próprio autor a partir de Brasil (2024b).

5. CONCLUSÃO

Pelo exposto, pode-se afirmar que a gestão orçamentária dos investimentos discricionários constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União precisa ser aperfeiçoada, pois a programação executada prioritariamente parece estar cada vez mais distante do planejado e divulgado para a sociedade quando da sanção das leis orçamentárias, como restou demonstrado neste trabalho de pesquisa efetuado a partir de dados sobre a execução orçamentária e financeira dos exercícios encerrados de 2017 a 2023.

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

(i) em cada um dos sete anos, ao menos 15 das 28 funções orçamentárias (portanto, sempre mais da metade) apresentaram variações superiores a 20%, em módulo, entre as participações percentuais individuais sobre o total dos efetivos pagamentos e as participações representativas das dotações iniciais constantes das leis;

(ii) o indicador máximo alcançado pela proporção de ações orçamentárias relevantes com participações sobre total dos valores executados (pagamentos), em algum dos anos, próximas às participações percentuais das dotações

orçadas²⁹ foi de apenas 36% do total (em 2019), demonstrando haver uma distância significativa entre a distribuição de recursos inicialmente planejada para os investimentos discricionários e aquela efetivamente concretizada.

Portanto, esses números indicaram haver expressivas diferenças entre a alocação inicial de recursos para os principais investimentos prioritários, constante das leis orçamentárias anuais aprovadas no período de 2017 a 2023, e a distribuição dos pagamentos verificada ao final de cada exercício financeiro.

Resultado semelhante foi alcançado ao se deslocar o foco da análise para o contraste entre o efetivo desembolso acumulado no período de 2017 a 2023 e os montantes das propostas orçamentárias das dez ações mais relevantes. Como exemplo, pode-se citar que as quatro ações que mais receberam recursos de emendas, integrantes desse grupo de dez, detinham R\$ 94,7 milhões nas propostas, mas foram responsáveis por gastos com investimentos da ordem de R\$ 46.178,0 milhões. A distância entre esses números evidenciou ainda mais a gravidade do quadro.

Com base em algumas características comuns e no grau de aderência da execução ao planejado, essas dez principais ações de investimentos puderam ser agrupadas em três blocos: (i) as que possuem objetivos mais específicos, gestão mais centralizada e receberam menor reforço adicional de dotações apresentaram melhores indicadores de aderência, são elas: as 14TO e 123I, relacionadas a projetos da área de defesa nacional, e as 219Z e 2000, voltadas à conservação e manutenção do patrimônio da União; (ii) as ações da saúde (8535 e 8581), que contam com interesse compartilhado dos Poderes Executivo e Legislativo, alcançaram nível intermediário de aderência; e (iii) as ações 1D73, 0EC2, 7K66 e 20ZV, consideradas quase como “propriedades” do Poder Legislativo, pois receberam maciço aporte proveniente de emendas, registraram baixa aderência, visto que tiveram desembolsos significativamente maiores que às respectivas dotações orçamentárias inicialmente consignadas.

Outro indicador de aderência avaliado foi a proporção dos desembolsos efetuados com restos a pagar em relação ao total pago. Sob esse prisma, foi

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

detectado que as ações que mais receberam recursos após o envio dos projetos de lei orçamentárias anuais (1D73, 7K66, 20ZV, 8535 e 8581) foram as que apresentaram maior proporção de pagamentos com restos a pagar. Esse achado reforçou o entendimento de que há uma forte dissociação entre o planejamento e a execução dos investimentos discricionários, pois restou evidenciado que a expressiva alocação adicional de recursos não se baseou em planejamento, uma vez que excedeu significativamente a real possibilidade de execução à conta do orçamento do respectivo ano corrente.

É relevante registrar ainda que, no caso das ações com menor aderência da execução ao planejamento orçamentário, as expressivas diferenças entre os valores orçados e os pagos não decorreram de situações inesperadas que exigiram pronta e massiva intervenção da administração pública federal, mas sim da prática sedimentada no último governo (2019–2022) de transferir mais poder para o Poder Legislativo sobre a alocação e a execução de parcela considerável da carteira de investimentos discricionários da União. Note-se que essa mudança de paradigma no processo decisório orçamentário também foi conveniente para o Poder Executivo³⁰, que, dessa maneira, conseguiu angariar o apoio parlamentar que não possuía no Congresso Nacional.

Em suma, diante dos diversos indicadores da baixa aderência entre os investimentos prioritários inicialmente divulgados e os efetuados, infere-se, com base no demonstrado neste trabalho, que a execução de parcela expressiva dos investimentos discricionários federais, no período de 2017 a 2023, foi realizada mais para atender interesses políticos/eleitorais de parlamentares, autores de emendas que reforçaram o orçamento das ações de investimento, do que baseada no necessário planejamento prévio fundamentado no diagnóstico das reais carências do país.

Assim, é importante retomar com urgência a primazia do planejamento orçamentário, de modo a melhorar a alocação dos recursos escassos e, dessa maneira, reforçar o papel da lei orçamentária como instrumento capaz de contribuir efetivamente para alavancar o desenvolvimento econômico e social.

30 Observe-se que essa sistemática, embora conveniente para o governo encerrado em 2022, impôs importantes desafios na relação do atual governo com o Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS

1. ABRAHAM, Marcus. Imprescindibilidade do planejamento dos gastos públicos. **Blog GEN Jurídico**, São Paulo, 28 ago. 2018. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2018/08/28/imprescindibilidade-do-planejamento-dos-gastos-publicos/>. Acesso em: 10 ago. 2022.
2. BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
3. BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional: incentivos institucionais e comportamento legislativo**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40015/or%C3%A7amenta%C3%A7%C3%A3o_desempenho_Bijos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 mar. 2024.
4. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Prodasen. **Siga Brasil**. Brasília, DF: Prodasen, 2024a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: março 2024.
5. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.
6. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.
7. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024b. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: março 2024.
8. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria operacional sobre obras paralisadas**. Brasília, DF: TCU, 2019b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm>. Acesso em: 9 ago. 2022.
9. FERREIRA, Francisco. **Orçamento público e separação de poderes no estado constitu-**

cional democrático brasileiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

10. GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

11. SCHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. *In:* GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Coletânea planejamento e orçamento governamental:** volume 2. Brasília, DF: ENAP, 2007. p. 77-87.

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



ORÇAMENTOS PÚBLICOS

METAS E TETOS DE GASTOS: O QUE APRENDEMOS?

Flávio Diogo Luz

1. INTRODUÇÃO

A análise dos processos de adoção das principais regras fiscais no Brasil representa um campo de estudo crucial para compreender a dinâmica política e econômica do país. Este capítulo se propõe a realizar uma análise do processo de adoção dessas regras, explorando o contexto político e econômico em que ocorreram, os principais atores envolvidos e as nuances da dinâmica política que moldaram as decisões dos legisladores e gestores públicos.

Nesse sentido, é fundamental examinar os debates e negociações que antecederam a aprovação das leis fiscais, identificando os interesses em jogo, as coalizões políticas formadas e as estratégias adotadas pelos diferentes atores para influenciar o resultado final. Além disso, é importante analisar o papel das instituições governamentais, organizações da sociedade civil e do setor privado no processo de formulação e implementação das políticas fiscais.

Por meio de uma abordagem analítica e contextualizada de três regras fiscais consideradas fundamentais na história recente, visamos fornecer insights sobre os mecanismos e determinantes de suas adoções, contribuindo para o avanço do conhecimento no campo da ciência política e para uma

compreensão mais ampla das dinâmicas políticas e institucionais do país. Ao entender as nuances desse processo, será possível identificar padrões, tendências e desafios para a formulação e implementação de políticas fiscais eficazes no contexto brasileiro.

2. REGRAS FISCAIS

A legislação define os mecanismos de coordenação no orçamento público, chamados de instituições, que decorrem dos papéis adotados pelos principais atores do processo. Essas instituições teriam a função de balizar as decisões e as ações dos atores por meio do sistema de regras e de procedimentos estabelecido em relação ao modo de fazer os orçamentos, desde a preparação até a sua execução (Davis; Dempster; Wildavsky, 1966; Good, 2014).

Nesse contexto, as instituições políticas, tais como constituições, formas de governo, regimes políticos, sistemas eleitorais e regras fiscais, em termos orçamentários, representariam as “regras do jogo” (Borges, 2015), segundo as quais as decisões políticas sobre os gastos públicos foram geradas durante a interação entre diversos atores competindo por recursos escassos (Rezende, 2008).

Dentro desse conjunto de regras, temos um subconjunto de extrema importância, chamado de regras fiscais. Elas são definidas como mecanismos que impõem uma restrição duradoura à política fiscal por intermédio de limites numéricos sobre os agregados orçamentários, como, por exemplo, dívida, resultado, despesa ou receita (Budina *et al.*, 2012).

Uma das principais razões para o surgimento das regras fiscais foi a necessidade de conter o viés deficitário (deficit bias) da classe política, cuja explicação é baseada em primeiro lugar na informação limitada dos agentes econômicos, que, por não enxergarem adequadamente a restrição orçamentária do governo, tendem a superestimar os benefícios dos gastos correntes e subestimar os custos associados, situação conhecida como “ilusão fiscal”. Em outras palavras, os políticos tendem a gastar mais para colher benefícios eleitorais de curto prazo (Browning, 1967; Luz, 2023).

Em segundo lugar, esse viés deficitário pode ser utilizado em ambientes de acirrada competição política de forma estratégica para influenciar as escolhas do sucessor. As diferenças políticas e a incerteza sobre a sucessão impedem que o governo internalize todo o custo de deixar uma dívida mais alta no fim do mandato e, assim, acaba deixando uma dívida maior do que o razoável (Alesina; Tabellini, 1990).

A terceira justificativa para o viés deficitário diz respeito aos grupos de pressão (*common pool problem*). Em uma sociedade com diferentes grupos de interesse que se beneficiam de determinados tipos de gasto, um governo poderia ser influenciado pela pressão desses grupos, o que resultaria em um nível de orçamento maior do que o desejado. Além disso, as regras fiscais surgem para fornecer credibilidade às políticas econômicas, pois, sem elas, agentes econômicos antecipariam um eventual uso oportunista de políticas discricionárias, mesmo que se propusessem políticas responsáveis, o que reduziria o efeito destas (Horta, 2017).

As regras fiscais estiveram entre as inovações orçamentárias mais amplamente adotadas durante as últimas décadas. Muitas regras foram adotadas por governos nacionais por sua própria iniciativa, enquanto autoridades supranacionais impuseram regras a certos países. A atratividade das regras fiscais e das instituições orçamentárias estaria associada ao contexto da experiência vivida de aumento dos níveis de endividamento e da realização de déficits insustentáveis em diversos países (Hallerberg; Strauch; Hagen, 2009).

A abrangência das regras fiscais deriva de várias fontes e pode ser influenciada pelo desenvolvimento do país. Schick (2010) identifica as características gerais das regras adotadas segundo o estágio de desenvolvimento dos países. Os países ditos avançados tendem a se preocupar com a carga tributária e os níveis de despesas elevados, bem como com a pressão sobre as finanças públicas por parte de sua população em envelhecimento. Os países tidos como emergentes, por sua vez, são entusiastas das regras fiscais com o objetivo de gerar a confiança necessária ao governo para atrair investidores e empresários. Por fim, os países considerados como de baixa renda começaram a adotar regras, às vezes sob pressão de instituições financeiras internacionais, às vezes por causa da percepção de que políticas fiscais frouxas os têm impedido de desenvolver-se (Schick, 2010).

Boas regras fiscais são geralmente selecionadas com base nos critérios concebidos por Kopits e Symansky (1998). O uso desses critérios visa garantir que as regras sejam: bem-definidas; transparentes; simples; adequadas a determinados objetivos; consistentes com outras políticas macroeconômicas; suficientemente flexíveis para acomodar choques exógenos; críveis; e apoiadas por políticas que garantam sua sustentação a médio e longo prazo. Em geral, as regras fiscais devem apoiar, ou pelo menos não impedir, a capacidade da política fiscal de cumprir suas três funções principais: suavizar o ciclo econômico, fomentar o crescimento de longo prazo e promover a inclusão (Lledo *et al.*, 2018).

As diferentes formas propostas para se imporem regras fiscais indicam que elas ainda estão passando por um desenvolvimento conceitual, sendo testadas muitas vezes por tentativa e erro, além do fato de que devem estar em consonância com a cultura política do país (Schick, 2010). Fatores políticos são especialmente importantes na determinação dos meios de se fazerem cumprir as restrições e das ações a serem tomadas quando ocorrem violações.

As possíveis restrições impostas pelas regras fiscais referem-se, na maioria das vezes, à definição de limites (i) à dívida; (ii) ao equilíbrio orçamentário ou ao equilíbrio orçamentário estrutural; (iii) às despesas; e (iv) às receitas governamentais. Sua aplicação pode ser garantida por meio de sanções legais ou reputacionais, em caso de violação das regras, e fortalecida por meio da transparência das informações (Schaechter *et al.*, 2012; Schick, 2010).

As regras de dívida definem um limite ou uma meta explícita para a dívida pública em porcentagem do PIB. Esse tipo de regra é, por definição, a mais eficaz em termos de garantir a convergência para uma meta de dívida e é relativamente fácil de comunicar. No entanto, os níveis de dívida levam tempo para serem afetados por medidas orçamentárias e, portanto, não fornecem uma orientação clara de curto prazo para os formuladores de política. A dívida também pode ser afetada por acontecimentos exógenos ao governo, como mudanças nas taxas de juros e de câmbio, o que poderia implicar a necessidade de ajustes fiscais excessivamente grandes. Além disso, pode ser interessante o uso de política fiscal pró-cíclica quando a economia é atingida por choques e a meta da dívida acaba prejudicando esse objetivo. Por outro lado, quando a dívida está bem abaixo de seu teto, a regra não tem efeito substancial.

As regras de equilíbrio orçamentário, por sua vez, restringem a variável que influencia principalmente o índice de dívida e estão em grande parte sob o controle dos formuladores de políticas. Assim, tais regras fornecem orientação operacional e podem ajudar a garantir a sustentabilidade da dívida. As regras de equilíbrio podem ser especificadas como resultado primário ou nominal, e o equilíbrio pode ser apreciado em sua estrutura ou com algum ajuste. Esse equilíbrio estrutural ou com ajustes leva em consideração eventuais choques econômicos (Schaechter *et al.*, 2012).

Quanto às regras de despesas, podem ser limites para as despesas totais, primárias ou correntes. Esses limites são normalmente definidos em termos absolutos ou taxas de crescimento e, ocasionalmente, em porcentagem do PIB, com um horizonte de tempo variando frequentemente entre três e cinco anos. Essas regras não estão diretamente vinculadas ao objetivo de sustentabilidade da dívida, uma vez que não tratam o lado da receita. Elas podem fornecer, no entanto, uma ferramenta operacional para desencadear a consolidação fiscal necessária para a sustentabilidade quando são acompanhadas por regras de dívida ou de equilíbrio orçamentário. Além disso, elas podem restringir os gastos durante períodos de quedas temporárias da receita e são fáceis de cumprir. Ademais, regras de despesas não restringem a função de estabilização econômica da política fiscal em tempos de choques adversos, uma vez que não requerem ajustes para reduções cíclicas ou discricionárias no lado das receitas. Para aumentar sua característica anticíclica, podem-se excluir itens de despesas sensíveis ao ciclo, apesar de prejudicar a sustentabilidade. Além disso, as regras de despesas não são consistentes com o estímulo fiscal discricionário. No entanto, os tetos de despesas definem diretamente a quantidade de recursos públicos usados pelo governo, e são, em geral, fáceis de entender e de acompanhar (Schaechter *et al.*, 2012).

Por fim, as regras de receita definem tetos ou pisos sobre as receitas e visam aumentar a arrecadação ou prevenir a carga tributária excessiva. A maioria dessas regras não é diretamente vinculada ao controle da dívida pública, pois não restringem os gastos. Além disso, a configuração de tetos ou de pisos nas receitas pode ser desafiadora, já que as receitas podem ter grandes componentes cíclicos, flutuando amplamente com o ciclo econômico. Excepcionam-se a isso as regras que restringem o uso de receita “inesperada”

para gastos adicionais. As regras de receita, por si sós, podem resultar em política fiscal pró-cíclica, uma vez que os pisos geralmente não contabilizam a operação de estabilizadores do lado da receita, em caso de desaceleração, ou tetos, em caso de alta. Assim como as regras de despesas, as regras de receitas focam diretamente no tamanho do governo (Schaechter *et al.*, 2012).

De forma resumida, o Quadro 1 mostra as vantagens e as desvantagens da adoção de cada tipo de regra fiscal, segundo Schaechter *et al.* (2012).

Quadro 1 – Tipos de regras fiscais e suas vantagens e desvantagens

Tipo de Regra	Vantagens	Desvantagens
Dívida do Governo	- Diretamente ligada à sustentabilidade da dívida; - Fácil de explicar e monitorar	- Não fornece um guia operacional de curto prazo quanto aos impactos no déficit; - Não absorve choques econômicos; - Vulnerável a fatores exógenos.
Equilíbrio Orçamentário	- Bom guia operacional; - Fácil de explicar e monitorar; - Muito ligada à sustentabilidade da dívida.	- Pode ser pró-cíclica por não ter um fator de estabilização em choques econômicos; - Vulnerável a fatores exógenos.
Equilíbrio Orçamentário Estrutural	- Guia operacional relativamente bom; - Muito ligada à sustentabilidade da dívida; - Absorve choques econômicos; - Possibilita levar em conta fatores esporádicos e temporários	- Correção de ciclo complicada especialmente em momentos de mudanças estruturais em curso; - Necessita de definições quanto a fatores esporádicos e temporários; - Difícil de explicar e monitorar

Tipo de Regra	Vantagens	Desvantagens
Despesas	– Bom guia operacional; – Permite captar momentos de estabilização econômica; – Controla o tamanho do Governo; – Fácil de explicar e monitorar	– Não é ligada diretamente à sustentabilidade do déficit por não limitar o lado das receitas; – Pode causar mudanças indesejadas na distribuição dos gastos se, para atender o teto, ocorrer mudanças de categorias nos gastos que não estão cobertos pela regra.
Receitas	– Controla o tamanho do Governo; – Pode melhorar a política de receita do governo e sua administração; – Pode prevenir mudanças de gastos pró-cíclicos.	– Não é ligada diretamente à sustentabilidade do déficit por não limitar o lado dos gastos; – Não absorve choques econômicos.

Fonte: adaptado de Schaechter *et al.* (2012).

3. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DAS REGRAS FISCAIS NO BRASIL

Ao contrário do que se pensa, o Brasil é um dos pioneiros mundiais na adoção de regras fiscais. Já a partir da Constituição de 1988, com a chamada “regra de ouro”, constante do art. 167, inc. III, está vedada “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Além disso, pelo art. 195, § 5º, “nenhum benefício ou serviço da seguridade

social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

No sistema de política orçamentária brasileiro em geral, há regras vigentes desde a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. A própria Constituição Federal de 1988 é um marco importante nessa trajetória, estabelecendo os principais instrumentos do processo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Outra importante referência, em termos de governança orçamentária, é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No ano seguinte, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, disciplinaria o Sistema de Orçamento Federal. Desde então, alterações significativas no arcabouço constitucional da política orçamentária brasileira ocorreram apenas a partir de 2015, por meio das Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, nº 95, de 2016, nº 100, nº 102 e nº 105, de 2019, nº 106, de 2020, nº 109, nº 113 e nº 114, de 2021, e nº 126, de 2022, bem como de alterações na LRF e da edição da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

Muitas economias avançadas começaram a adotar regras fiscais no início da década de 1990, na esteira do processo de adesão à UE/Maastricht, sendo cada vez mais seguidas por mercados emergentes e economias em desenvolvimento. Hoje em dia, os países com regras fiscais geralmente têm mais de uma, sendo a combinação mais comum um teto de dívida ou âncora apoiada por uma regra operacional, como regra de equilíbrio orçamentário ou regra de despesa. De modo geral, existe um amplo espectro no desenho das regras, embora a maioria dos países tenha metas numéricas claras (Budina *et al.*, 2012).

No Brasil, além das duas regras mencionadas mais acima, a Constituição previu o estabelecimento de limites mediante instrumentos legais diferentes, abaixo transcritos aqueles relacionados apenas à União:

- por meio de lei ordinária, o estabelecimento de limites globais para o montante da dívida mobiliária da União (art. 48, inc. XIV). A lei seria de iniciativa do Poder Executivo, porém este limite nunca foi instituído;
- por meio de resolução do Senado Federal, o estabelecimento de limites globais para o montante da dívida consolidada da União (art. 52, inc. VI);

- por meio de resolução do Senado Federal, o estabelecimento de limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal (art. 52, inc. VII);
- por meio de resolução do Senado Federal, o estabelecimento de limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (art. 52, inc. VIII).

Ademais, o art. 163 da Constituição previu a regulamentação de matérias que disponham sobre as finanças públicas, delegando a uma lei complementar, a ser apresentada posteriormente, a tarefa de regulamentar a gestão orçamentária no país.

Logo após a promulgação da Constituição, a inovação do sistema orçamentário foi submetida a um teste de realidade, com a manipulação de emendas e a formação de blocos que lideravam a elaboração orçamentária e se beneficiavam da execução. A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), conhecida como “CPI do Orçamento”, foi responsável pela investigação do esquema entre os anos de 1993 e 1994. As conclusões do relatório da CPI do Orçamento foram na linha da segregação dos poderes dos atores do processo e do aumento de transparência, além de sugerir a extinção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Apesar das diversas sugestões de evolução institucional, não houve foco nem preocupação com a higidez fiscal e o controle da dívida em seu conteúdo.

Na segunda metade da década de 1990, diante da presença de déficits nos primeiros anos após a implantação do Plano Real, a política fiscal foi incluída como fator indispensável à estabilização, contemplando uma âncora fiscal que auxiliasse no controle da inflação (Carneiro, 2002). O Congresso Nacional enxergou nesse cenário a necessidade de aprimorar o arcabouço institucional das finanças públicas do país e, por meio da Reforma Administrativa concretizada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, determinou que o Poder Executivo enviasse a lei a que se referia o art. 163, com o objetivo de estabelecer regras e limites fiscais e códigos de conduta para os gestores de recursos públicos (Afonso, 2016). O art. 30 dessa emenda, de caráter transitório, tinha o seguinte teor: “O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder

Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda”.

No contexto dessa crise econômica e pelos mesmos motivos pelos quais o Congresso Nacional havia requerido a edição da lei que viria a ser a LRF, fora anunciado, em outubro de 1998, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), que previa: mudanças estruturais, como a aceleração das discussões para a aprovação da reforma da previdência privada; avanços institucionais-legalis; e a estabilização da relação dívida/PIB a ser alcançada por meio de superávits primários.

Em relação aos avanços institucionais-legalis, as principais iniciativas do PEF foram: fixação de novos limites para a despesa de pessoal nos três níveis de governo, com o propósito de assegurar maior disponibilidade de recursos para as atividades finalísticas; e reformulação do processo orçamentário, promovendo uma reestruturação dos gastos federais e implantando sistema de gerenciamento para cada programa, para obter maior transparência, eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos. Em 1999, antes mesmo da sanção da LRF, o governo já havia adotado o regime de metas de superávit primário visando a estabilização do déficit.

Os principais aspectos que a LRF trouxe para gestão da política fiscal foram:

- meta fiscal e novas atribuições à LDO: o art. 4º traz o Anexo de Metas Fiscais (AMF) para o âmbito da LDO, dispondo que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Além disso, insere novos aspectos relacionados à execução orçamentária, bem como outro anexo, que traz avaliação dos riscos capazes de afetar as contas públicas, chamado Anexo de Riscos Fiscais (ARF);
- despesas com pessoal: o art. 19 estabelece o limite legal de 50% da Receita Corrente Líquida (RCL) para a União e 60% para os entes federados. Já os arts. 21, 22 e 23 preveem gatilhos legais a serem acionados em caso de descumprimento;
- endividamento: o art. 29 define os conceitos de dívida, podendo ser de natureza mobiliária, de operação de crédito e de concessão de garantias.

O mesmo artigo também estabelece limites de endividamento para os entes federados;

- sustentabilidade fiscal de longo prazo: o art. 42 veda a inscrição de restos a pagar nos últimos dois quadrimestres de mandato. Isto busca inibir o comportamento oportunista de políticos que elevam gastos visando as eleições e comprometendo a saúde financeira da próxima legislatura;
- transferências de recursos públicos ao setor privado: o art. 14 discorre sobre renúncias de receitas e o art. 26 normatiza e limita as transferências de recursos do governo ao setor privado, obrigando sua regulamentação por lei específica;
- controle do aumento de despesas: os arts. 15 a 17 trazem condições para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, sejam pontuais ou de caráter continuado;
- financiamento para-fiscal do governo: o art. 34 proíbe que a emissão de títulos de dívida pública seja adquirida por bancos estatais.

Dessa forma, com a promulgação da LRF, a regra fiscal de meta de resultado primário, que o governo havia utilizado no ano anterior, passou a ter embasamento legal. Além disso, o art. 30 da LRF trouxe a exigência do envio dos projetos de limites e condições a que se referem os dispositivos constitucionais encontrados nos incisos VI, VII, VIII e IX do art. 52, bem como do inciso XIV do art. 48.

No dia 20 de dezembro de 2001, o Senado Federal (SF) promulga, a partir do Projeto de Resolução do Senado Federal nº 73/2001, a Resolução do Senado Federal nº 40/2001, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, incisos VI e IX, da CF. Um dia depois, o Senado Federal promulga, a partir do Projeto de Resolução do Senado Federal nº 68/2001, a Resolução do Senado Federal nº 43/2001, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

Com o objetivo de dar à União tratamento similar àquele adotado no caso dos entes subnacionais na Resolução do Senado Federal nº 43/2001, segundo a

justificativa do Projeto de Resolução do Senado Federal nº 83/2007, foi publicada, em 21 de dezembro de 2007, a Resolução do Senado Federal nº 48/2007, que dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Essa resolução trouxe regras similares às dos entes subnacionais e revogou Resolução nº 96/1989, então em vigor, que possuía a mesma ementa e objeto que sua sucessora.

Esse era o arcabouço institucional existente das principais regras fiscais para a esfera federal do governo brasileiro durante o segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007 a 2010) e durante o período de governo da Presidente Dilma Rousseff (2011 a 2016), encerrado com seu afastamento em 12 de maio de 2016. A partir de então, assume interinamente o Presidente Michel Temer que, em 15 de junho de 2016, apresenta ao Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional que visava instituir o NRF, popularmente conhecido como “Teto de Gastos”, que fora promulgado pelo parlamento em 15 de dezembro de 2016.

O NRF vigorou desde então, passando pelos governos de Temer (2016 a 2018), Bolsonaro (2019 a 2022) e foi revogado após o primeiro ano do terceiro mandato de Lula. Ainda com apoio do governo da época, o NRF sofreu grande teste com a pandemia do novo coronavírus, a partir de 2020, quando foram promulgadas diversas emendas constitucionais modificando regras ou executando despesas do limite de gastos. Então, durante a transição do governo Bolsonaro para o governo Lula, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, que exigia a apresentação de um projeto de lei complementar por parte do Poder Executivo no ano seguinte, de forma a oferecer uma regra fiscal que viesse a substituir o teto de gastos em vigor. Assim, o governo apresentou o Projeto de Lei Complementar nº 93 de 2023, que foi aprovado em agosto de 2023 e sancionado como Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, trazendo para o contexto orçamentário e fiscal o Regime Fiscal Sustentável em substituição ao NRF.

Assim resumimos o panorama institucional das regras fiscais da União, considerando apenas os principais instrumentos constitucionais e legais (Quadro 2).

Quadro 2 – Resumo das regras fiscais da União desde a promulgação da Constituição

Regra	Descrição	Tipo	Base Legal
Regra de ouro	Veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.	Resultado	CF (art.167, III); LRF (art. 32, § 3º); e Res. SF 48/2007
Geração de despesas da Seguridade Social	Veda a criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços da seguridade social sem a fonte de custeio.	Despesa	CF (art. 195, § 5º)
Novo Regime Fiscal REVOGADO	Define um limite para o montante das despesas primárias, que equivale ao limite do ano anterior corrigido pela inflação. O limite é individualizado por poder e órgão autônomo. Base de despesas pagas em 2016.	Despesa	CF (arts. 107 a 112, ADCT)
Regime Fiscal Sustentável	Define um limite para o montante das despesas primárias, com regra de atualização de acordo com o resultado anterior, além de definir que as metas sejam compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.	Despesa	LC nº 200/2023
Geração de despesa obrigatória	Veda a criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado sem a demonstração da origem dos recursos para seu custeio. A meta não deve ser afetada e os efeitos financeiros devem ser compensados por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.	Despesa	CF (art. 113, ADCT) e LRF (art. 17)

Regra	Descrição	Tipo	Base Legal
Renúncia de receitas	Veda a concessão de renúncia de receita sem a demonstração de que o benefício não afetará as metas fiscais ou sem medidas de compensação por aumento de receita.	Receita	CF (art. 113, ADCT) e LRF (art. 14)
Limite de despesas com pessoal	Define limites para a despesa total com pessoal em função da receita corrente líquida do ente. Os limites são fixados por esfera da federação e por poder/órgão autônomo.	Despesa	CF (art. 169) e LRF (arts. 19 e 20)
Meta de resultado primário	Fixa, na lei de diretrizes orçamentárias, a meta de resultado primário a ser perseguida no exercício financeiro a que a lei se refere.	Resultado	LRF (art. 4º, § 1º) e LDO anualmente
Limite para operações de crédito	Fixa limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados/DF e dos Municípios. Os limites são definidos pelo Senado, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	CF (art. 52, VII); LRF (art. 30, I); Res. SF 48/2007; e Res. SF 43/2001
Limites de garantia em operações de crédito	Fixa limites para concessão de garantia em operações de crédito externo e interno. Os limites são definidos pelo Senado, mediante proposta do Presidente da República.	Dívida	CF (art. 52, VIII); LRF (art. 30, I); e Res. SF 48/2007

Fonte: elaboração do próprio autor.

4. O QUE APRENDEMOS NESSE PERÍODO?

Estabelecidos a base teórica das regras fiscais e o contexto histórico das principais regras fiscais da União, tentaremos responder essa pergunta analisando com mais detalhes o contexto de adoção, a atuação dos atores envolvidos e as principais críticas em relação a três importantes marcos de regras fiscais das últimas décadas: metas fiscais, NRF e RFS.

Como vimos, as metas fiscais ganharam base legal com a LRF, apesar de terem sido usadas desde 1999. A LRF foi sancionada em um contexto marcado pela necessidade de reformas estruturais após a estabilização econômica proporcionada pelo Plano Real. A década de 1990 testemunhou diversas crises fiscais nos estados e municípios, o que demandava uma ação para impor controle e transparência às contas públicas.

Por ser uma lei complementar, necessitava de maioria absoluta tanto na Câmara dos Deputados (CD) quanto no Senado Federal. Foi aprovada com amplo apoio em ambas as Casas, refletindo um aparente consenso político sobre a necessidade de maior disciplina fiscal.

De um lado, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso e sua equipe econômica foram os principais patrocinadores da ideia, com destaque para os papéis importantes na articulação por parte do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, e o secretário do Tesouro Nacional, Fabio de Oliveira Barbosa. Eles defendiam a LRF como fundamental para a sustentabilidade das finanças públicas de todos os entes federados, principalmente o sistema de metas de resultado primário, argumentando que a disciplina fiscal seria essencial para a estabilidade econômica e para a continuidade do crescimento.

De outro lado, a oposição criticava alguns aspectos principais do projeto, como as limitações impostas aos gastos com pessoal e alegava que poderia haver um comprometimento da autonomia dos entes federados e uma limitação excessiva dos gastos sociais, como podemos entender de alguns trechos tirados dos discursos em plenário durante a tramitação do referido diploma legal. Mercadante (*apud* Afonso, 2016, p. 140), então líder do PT na Câmara dos Deputados, disse: “Primeiro porque ele é muito restritivo em relação aos

gastos sociais e não coloca limites para gastos financeiros, para o pagamento de juros”. Professor Luizinho (*apud* Afonso, 2016, p. 140), deputado federal do PT, disse: “Somos contra a LRF desde sua elaboração, pois sua única função é engessar o orçamento de estados e municípios para pagamento da dívida interna, em detrimento dos gastos sociais”.

A mídia, de forma geral, recebeu a LRF de maneira positiva, destacando-a como um avanço necessário para a responsabilidade e a transparência fiscais, embora houvesse críticas pontuais sobre a rigidez e possíveis impactos sociais.

É digno de nota que pouco tempo depois de sancionada a LRF, em junho de 2000, o Partido dos Trabalhadores (PT), junto com o Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), protocolou no Supremo Tribunal Federal (STF), uma ação direta de inconstitucionalidade, registrada como ADI 2.238 MC/DF, alegando dois motivos para que a Corte derrubasse integralmente a lei e, caso esse pedido não fosse aceito, passando a questionar outros 25 pontos da lei, dos quais apenas três foram aceitos.

O primeiro envolvia uma brecha para que operações de crédito excedessem as despesas de capital no orçamento (§ 2º do art. 12), suspenso porque a Constituição prevê a mesma coisa no art. 167, inc. III, mas de forma mais ampla, ao ressaltar despesas autorizadas mediante créditos suplementares especiais, mas não previstas na LRF. As outras disposições suspensas estão contidas no art. 23 da LRF e respeitam ao princípio constitucional da irredutibilidade de salários. Quando ultrapassado o limite de gasto com pessoal, o STF aceitou apenas a extinção de cargos e funções, mas não “a redução dos valores a eles atribuídos”, não prevista pelo art. 169 da Constituição. Pela mesma razão, a íntegra do § 2º do art. 23 da LRF foi suspensa, porque possibilitaria a redução temporária da jornada de trabalho com adequação de vencimentos (Afonso, 2016).

A LRF permanece como a espinha dorsal do quadro fiscal do Brasil até hoje, com as diversas regras fiscais de suporte e a regra de resultado primário tendo resistido à adição das regras de limites de despesas que vieram depois (NRF e RFS). Há um legado de longa data de relatórios fiscais transparentes que possibilitam a responsabilização pública, uma cultura de gestão fiscal baseada em regras e melhor coordenação entre os níveis de governo. Ademais,

o período de quinze anos de superávits primários realizados pelos governos federais parece ter consolidado a meta de resultado primário como uma regra fiscal de grande importância nas finanças públicas nacionais.

De forma geral, o resultado foi positivo, criando um cenário de redução na dívida pública nos níveis federal e subnacionais de governo. Porém, desafios surgiram ao longo do tempo, principalmente devido à natureza pró-cíclica das regras, à falta de um âncora de médio prazo e a ações políticas mal pensadas. A meta de resultado primário não leva em consideração o ciclo econômico, enquanto os limites para a folha de pagamento foram fixados em percentual da receita. Assim, as disposições de gastos obrigatórios tornam difícil reduzir ou até estabilizar os gastos em períodos de crescimento da receita pública.

Nesse contexto, a principal regra fiscal à época, meta de resultado primário, foi sendo paulatinamente fragilizada pelo governo, principalmente a partir de 2005, com a utilização de diferentes formas de abatimentos e a alteração ao longo do exercício por meio de projetos de lei que alteravam a LDO, ou seja, a meta era alterada conforme a necessidade do governo. As críticas recaíam sobre esse procedimento tornar a meta uma questão formal e não mais um balizamento para as ações governamentais. Na Tabela 1, o levantamento do uso dessas formas de distorção do resultado primário.

Tabela 1 – Resumo da evolução das Metas de Resultado Primário do Setor Público consolidado não financeiro estabelecidas nas LDOs, incluindo alterações legais (1999–2016)

Ano	Leis	1ª Meta	2ª Meta	1º Abatimento	2º Abatimento
1999	9.789/99	16,3			
2000	9.811/99 e 10.210/01	2,70%	2,80%		
2001	9.995/00	29,4			
2002	10.266/01 e MP 2.211/01	2,80%			

Ano	Leis	1ª Meta	2ª Meta	1º Abatimento	2º Abatimento
2003	10.524/02	2,80%			
2004	10.707/03	3,15%			
2005	10.934/04	3,15%		“em aberto”	
2006	11.178/05	4,25%		3,0	
2007	11.439/06 e 11.477/07	4,25%		4,6	11,3
2008	11.514/07	3,80%		13,8	
2009	11.768/08 e 12.053/09	3,80%	2,50%	15,6	28,5
2010	12.017/09 e 12.377/10	3,30%	3,10%	22,5	29,8
2011	12.309/10 e 12.377/10	125,5	117,9	32,0	
2012	12.465/11	139,8		40,6	
2013	12.708/12, 12.795/13 e 12.901/13	155,8	108,1	45,2	65,2
2014	12.919/13 e 13.053/14	116,1		67,0	“em aberto”
2015	13.080/15 e 13.199/15	66,3	-48,9		
2016	13.242/15 e 13.291/16	24,0	-170,5*		

Fonte: Elaboração do próprio autor a partir das LDOs de 1999 a 2016.

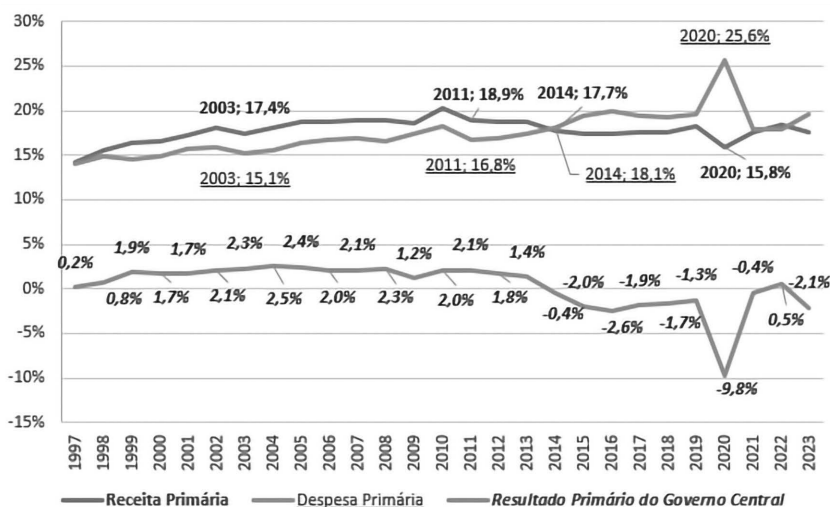
Nota: valores em % PIB ou R\$ bilhões.

Nota: *a alteração da meta de resultado primário promovida pela Lei nº 13.291/2016 foi realizada pelo Governo do Presidente Michel Temer.

No período entre 1991 e 2016, o aumento da despesa foi compensado e financiado parcialmente pela elevação da receita bruta total do Governo

Central, que nesse período passou de 14,6% para 21,0% do PIB. Apesar de apresentar, no período de 1999 a 2013, uma estabilidade do resultado primário anual em torno de 2,0% do PIB (Figura 1), o resultado final foi a elevação do gasto proporcionalmente mais que a receita, gerando uma deterioração do resultado primário do Governo Central, que passou de um superávit de 1,0% do PIB, em 1991, para um déficit de 2,5% do PIB, em 2016 (Giambiagi; Horta, 2019).

**Figura 1 - Resultado Primário do Governo Central –
Brasil (% PIB)**



Fonte: Elaboração do próprio autor a partir do Boletim Resultado do Tesouro Nacional.

Desde 2012 as taxas de crescimento das receitas ficaram negativas, enquanto as despesas continuaram a crescer. Assim, alguns especialistas ressaltam que a mudança do cenário econômico e a inércia do governo, em que as receitas e as despesas interrompiam um histórico de crescimento conjugado, foram fundamentais para o surgimento de uma nova regra fiscal.

Para a entrevistada Ana Cláudia Castro Silva Borges “[...] essa inflexão de sair de metas de resultado positivo e começar a ter o resultado negativo, eu acho que foi uma mudança forte, até porque o governo não sinalizava qualquer medida que revertisse isso no futuro” (Luz, 2023, p. 123).

Com a degradação da principal regra de controle fiscal da União e passando por um período marcado por intensas turbulências políticas e econômicas, foi proposto o Novo Regime Fiscal (NRF) durante o governo de Michel Temer, que assumiu a presidência interinamente em 12 de maio de 2016, após o afastamento temporário da presidente Dilma Rousseff. Iniciando sua tramitação pela Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados, renumerada para nº 55, de 2016, no Senado Federal, ou simplesmente PEC do NRF, foi aprovada exatos seis meses após sua apresentação e promulgada na forma da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

A proposta fixava limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo e dos órgãos dos demais Poderes, bem como do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU) para um período de vinte anos. A base de cálculo do teto de gastos levava em consideração um conjunto de despesas do governo no ano anterior, corrigidas pela inflação (Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA). Além disso, estabeleceu despesas excepcionalizadas do câmputo do teto e restrições aos órgãos que desrespeitassem o limite estabelecido.

Então, o cenário conturbado política e economicamente teve um papel fundamental na formação da agenda de políticas fiscais, influenciando decisivamente a tramitação e a aprovação do NRF. O ex-presidente Michel Temer, em entrevista para Luz (2023, p. 167), relata que a crise política, entendida como o processo de impeachment de Dilma Rousseff, colaborou para a aprovação do NRF: “[...] digamos a crise política anterior ajudou a solucionar uma crise econômica que o país atravessava. Não tenho dúvida disso”.

Como se vê, a mudança de governo foi a janela de oportunidade para a mudança de curso da política fiscal e econômica que fora utilizada pelo governo anterior, imputando a este a situação de crise econômica em que se encontrava o país. A ideia que ascendeu na agenda prioritária do governo foi

a de limitação de gastos como nova regra fiscal complementar ao arcabouço institucional da política fiscal federal. Para o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) “a PEC 241 é vital para que o Brasil se recupere da crise em que foi colocado pela irresponsabilidade dos governos que nos antecederam” (Nunes, 2016). Conforme a Exposição de Motivos nº 83/2016, “faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública” (Brasil, 2016a).

Além da crise econômica, existia uma insatisfação, principalmente do lado do Legislativo, sobre a forma de elaborar o orçamento. Na relação Executivo/Legislativo, havia uma participação mútua no superdimensionamento da receita, com vistas a acomodar demandas que nunca seriam executadas, pois cabia ao Executivo o controle sobre a escolha de quais dessas demandas prosperariam. Informalmente, o orçamento era conhecido como uma “obra de ficção”, com prejuízo maior para parlamentares, principalmente aqueles com menos acesso ou influência no Executivo.

Como primeira resposta a isso, o Congresso já havia promulgado a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, no sentido de dar o caráter impositivo às emendas parlamentares individuais. Ainda assim, os parlamentares desejavam maior controle do orçamento, conforme a visão do deputado federal Darcísio Perondi, relator da PEC do NRF na Comissão Especial da Câmara dos Deputados (CESP): “O Congresso sempre fez um orçamento de fantasia. Hiperdimensionado”. Em audiência pública na Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça da CD, em novembro de 2016, o Sr. Marcos Mendes, chefe da assessoria especial do Ministério da Fazenda à época, defendeu que a PEC do NRF reconstruía o realismo orçamentário por ter uma predeterminação do total de despesas independentemente da estimativa e efetiva arrecadação de receitas.

Mas a ideia não foi lançada diretamente na forma de PEC para o Congresso Nacional. O anteprojeto foi “formatado [...] após vários debates mediante grupo informal capitaneado pelo renomado economista Marcos José Mendes” (Brasil, 2016b, p. 1) e depois dentro do Congresso Nacional, com técnicos das consultorias de orçamentos.

Contando com um alinhamento técnico sobre a trajetória crescente das despesas, a proposta sofreu ajustes, durante essas reuniões técnicas, que facilitaram a recepção política e sua tramitação. Além dos técnicos, o governo contava com apoio da mídia e de economistas de grande peso. Enfim, para o público em geral era fácil entender a narrativa de não poder “gastar mais do que se ganha”, simples e lógica.

A PEC do NRF, assim como o projeto da LRF, recebeu questionamentos quanto à sua constitucionalidade e incompatibilidade diante do arcabouço institucional existente, inclusive com ações protocoladas no STF. No entanto, tanto os pareceres das Comissões de Constituição e Justiça da CD e do SF como as análises preliminares do STF decidiram pela constitucionalidade da proposta, gerando um ambiente ainda mais favorável para sua aprovação.

A receptividade política, também à semelhança do que ocorreu com a LRF, ficou dividida de um lado pela preocupação com as consequências da limitação de gastos públicos com os setores sociais, como educação e saúde, e de outro lado, de forma majoritária, com a preocupação com o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade da dívida. Porém, a percepção de urgência para o ajuste das contas ganhou força entre os parlamentares, temendo o recrudescimento da situação fiscal da União, o que prejudicaria tanto a sociedade quanto o espaço orçamentário de controle do CN. O interesse direto de parlamentares também se justificava porque, ao invés de um corte maior no curto prazo que impactasse diretamente as cotas de emendas parlamentares, individuais e de bancada, a proposta diluía o ajuste fiscal em uma janela de longo prazo, diluindo também o esforço que os parlamentares teriam de fazer em termos de renúncia parcial à cota parlamentar do orçamento público.

A principal resistência ao projeto foi representada pelos movimentos dos estudantes, com a ocupação de escolas e universidades, movimentos sociais por parte de sindicatos e associações, além da atuação na mídia contratada e no próprio processo legislativo, pelos partidos de oposição ao governo. A atuação desses grupos, cujo objetivo principal era barrar a PEC, resultou em ajustes na proposta, relacionados às áreas sociais de saúde e de educação.

Durante a tramitação da PEC, com a atuação significativa do presidente Michel Temer, do ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, e sua equipe eco-

nômica, e do presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, a condução política foi um fator essencial na aprovação do NRF.

Em termos de avaliação técnica da regra imposta segundo recomendações na literatura de regras fiscais, a simplicidade não era a única característica atendida pelo NRF. O fato de a proposta estabelecer um limite financeiro de despesas primárias trazia facilidade e transparência no controle, além de ser adequada ao que entendemos ser o objetivo do governo de controle de gastos, pois o NRF era uma regra contracíclica que seria incorporada ao arcabouço existente, atuando na principal crítica da então regra principal, a meta de resultado primário, que residia na sua característica pró-cíclica. A percepção à época também era de que seu posicionamento constitucional asseguraria uma maior sustentação a médio e longo prazo, o que se sabe que não ocorreu.

Após a promulgação do NRF, surgiram desafios legais significativos. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5633 é um bom exemplo. Essa ação foi movida pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), em conjunto com a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra). O argumento central da ADI era que o NRF possuiria um “vício de raiz”, enfatizando, em particular, os preceitos que, segundo os autores, comprometeriam a autonomia financeira do Poder Judiciário e afetariam o equilíbrio e a harmonia entre os poderes. O STF não concedeu liminar e tampouco julgou o mérito, o que levou à extinção do processo recentemente¹.

Assim, o teto de gastos entrou em vigor em 2017 e, tal qual a meta de resultado primário um pouco mais de uma década antes, começou a ser um problema para o governo anos depois (no caso, já em 2019), quando começou uma série de distorções do instrumento depois seguida por flexibilizações para atender interesses políticos do governo ou simplesmente abrir espaço fiscal, excepcionalizando despesas que deveriam ser consideradas no limite. Houve, por exemplo, a capitalização na Emgepron (Empresa Gerencial de Projetos Navais) em R\$ 10,2 bilhões. Aproveitando-se de que gastos com aumento de

1 BRASIL, 2024b.

capital de empresas estatais não dependentes não estariam sujeitos ao teto de gastos, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU)², os aportes foram realizados para aquisição de equipamentos destinados ao Ministério da Defesa, e não para aumento típico da capacidade produtiva da empresa. Outra flexibilização foi a edição de créditos extraordinários, que corretamente eram excluídos do limite de despesas do NRF, mas, no caso, possuíam objetivos em desacordo com a natureza constitucional de gastos urgentes e imprevisíveis. Isso sem contar inúmeras emendas constitucionais que pegaram carona na pandemia do COVID-19, com o objetivo de ampliar o limite ou excluir novas despesas que nem sempre se inseriam no contexto de necessidade, mas de oportunidade tanto do governo quanto daqueles que negociavam com ele.

Chegando a um novo momento crítico da vida política brasileira, em que pela primeira vez um presidente não era reeleito para o segundo mandato desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, houve uma negociação entre o novo governo eleito e o Congresso Nacional, gerando uma situação peculiar de influência pré-mandato. Essa situação culminou na Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 2022, oferecida por um conjunto de senadores, que ao final foi promulgada na forma da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

Em síntese, a EC nº 126/2022 retirou algumas despesas do limite do NRF sem promover alterações na base de cálculo do limite. Além disso, promoveu o aumento do limite do NRF em 2023, mas manteve o programa Auxílio Brasil/Bolsa Família submetido ao limite. Em outras palavras, o Congresso Nacional ampliou o limite de despesas (aproximadamente R\$ 168 bilhões) para que o novo governo tivesse uma situação confortável para cumprir promessas de campanha no primeiro ano de mandato, mas obrigou que o governo encaminhasse um projeto de lei complementar contendo nova regra fiscal que viria a substituir o NRF.³

2 BRASIL, 2019.

3 Ver o estudo contido na Edição 50 do Orçamento em Discussão da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal acerca das propostas que circulavam à época. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/>

Ironicamente, após tantas críticas ao antigo teto de gastos, o novo governo vinha a oferecer como solução um projeto de regra fiscal contendo um novo teto de gastos. O Projeto de Lei nº 93, de 2023 – Complementar (PLP nº 93/2023)⁴ propôs o estabelecimento de regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

Com a presença frequente do ministro da Fazenda, Fernando Haddad, nas discussões acerca do RFS e apoio do presidente Lula, novamente uma regra fiscal contava com forte patrocínio político. Essa forte participação não evitou que os deputados federais oferecessem um substitutivo com mudanças significativas, em sua maioria em prol de maior rigor fiscal⁵.

O governo argumentava que a nova lei permitiria um controle fiscal mais flexível e realista, adaptável às flutuações econômicas e capaz de promover o desenvolvimento sustentável, mas a oposição tinha receio de que a flexibilização pudesse levar a um relaxamento das restrições fiscais, comprometendo o controle da dívida pública a longo prazo. No projeto havia uma permissão de um piso de crescimento real das despesas independentemente do resultado do ano anterior. Na realidade, durante a tramitação da PEC do NRF, o índice de atualização do limite de despesas foi debatido, o que permitiria alguma margem maior para o governo, no entanto, decidiu-se pela maior simplicidade e pelo maior rigor da regra fiscal, o que favoreceu um esgotamento da regra

orcamento-em-discussao/edicao-49-2023-novo-arcabouco-fiscal-criterios-de-desenho-e-uma-discussao-preliminar-das-alternativas-em-debate.

4 Ver Nota Informativa da Conorf sobre o projeto recebido do Poder Executivo. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/sto-2023-00798-nota-informativa-2.pdf>.

5 Ver Nota Informativa da Conorf sobre o substitutivo do projeto aprovado (PLP nº 93/2023) na Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-informativa-substitutivo-ao-plp-932023-novo-arcabouco-fiscal-aprovado-na-camara-dos-deputados.pdf>.

pela sua falta de flexibilidade⁶. Sem dúvidas, esse era um ponto meritório do PLP nº 93/2023, mas difícil de ser calibrado.

Havia uma boa recepção da mídia e de especialistas, com alguns analistas vendo a lei como um passo positivo para a adaptação fiscal do país, enquanto outros temiam que ela pudesse comprometer os ganhos anteriores em disciplina fiscal, o que gerou a reação da Câmara dos Deputados, cujas alterações seguiram a preocupação de que o ambiente institucional do orçamento público tivesse forte incentivo para manter uma trajetória sustentável da dívida pública sem engessar o governo. Na realidade, nesse ponto, o § 3º do art. 7º do PLP nº 93/2023⁷ avançou demasiadamente sobre a discricionariedade de contingenciamento do Poder Executivo e, por isso, foi vetado, e posteriormente esse veto foi mantido no Congresso Nacional. Por outro lado, a inserção de uma regra na LRF (§ 7º do art. 4º da LRF - parágrafo proposto no art. 11 do Substitutivo⁸), que vedava a exclusão de quaisquer despesas primárias para fins de verificação do cumprimento da meta, foi vetada e teve o veto derrubado, demonstrando a preocupação do Congresso Nacional com o desgaste sofrido pela meta de resultado primário e o compromisso de não permitir a reincidência nos erros cometidos.

Mal entramos no primeiro exercício sob a vigência do novo teto de gastos imposto pela LC nº 200/2023 e já temos uma tentativa do governo de impor uma interpretação enviesada dos dispositivos de uma forma que favoreça a ampliação de gastos. Com um dispositivo inovador da LDO 2024, o governo buscou preservar um patamar mínimo de execução de despesas primárias. A

6 Ver estudo da Conorf acerca da utilização de índices alternativos para atualização do limite das despesas do NRF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/estudo-acerca-da-utilizacao-de-indices-alternativos-para-a-atualizacao-do-201cteto-de-gastos201d-ec-95-2016>.

7 Na hipótese de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as despesas de investimentos, no âmbito do Poder Executivo federal, poderão ser reduzidas em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

8 A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

nova regra se camufla no inciso II do § 18 do art. 71, que trata das despesas a serem ressalvadas do contingenciamento⁹. Segundo esse dispositivo, não seria objeto de limitação orçamentária e financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da LRF, o montante de despesas primárias correspondente aos limites individualizados definidos com base no inciso I do § 1º do art. 3º, multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da LC nº 200/2023. Mais do que atípico, sob a ótica fiscal, a inovação introduzida pela LDO 2024 é negativa, pois visa restringir a aplicação do principal instrumento disponível para ajustar o curso do resultado primário durante a execução orçamentária – o contingenciamento de despesas. Sem entrar mais no mérito da questão, cabe apenas informar que o Ministério do Planejamento protocolou consulta no TCU (002.080/2024-9)¹⁰, ainda pendente de apreciação no momento da elaboração deste texto, para ter segurança na execução orçamentária do exercício de 2024.

5. CONCLUSÃO

Essas três regras fiscais delineiam diferentes etapas na história da gestão fiscal brasileira. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), precursora,

9 “Não serão objeto de limitação orçamentária e financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas: **II - necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive os créditos suplementares e especiais, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 3º, multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**” (Brasil, 2024a, grifo nosso).

10 Consulta acerca da aplicação do disposto no inciso II do § 18 do art. 71 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024, à luz do disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, e no inciso III do art. 5º da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, em contexto no qual o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias aponte necessidade de contingenciamento. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/208020249>.

estabeleceu os fundamentos da responsabilidade fiscal. O Novo Regime Fiscal (NRF), centrado no controle do gasto, emergiu como resposta à crise fiscal de 2015. Por sua vez, o Regime Fiscal Sustentável (RFS), mais recente, aspira a um equilíbrio entre sustentabilidade fiscal e crescimento econômico.

Se por um lado as diversas regras fiscais possuíram impactos positivos na condução da política orçamentária e fiscal da União ao longo das últimas décadas, por outro vivemos sempre uma situação de espera para ver quando esta regra será descumprida. Sempre vemos um movimento do governo do momento em tentar alargar interpretações e encontrar mais espaço para realização de despesas que reforcem sua imagem política perante sua base eleitoral. Uma regra fiscal se torna mais eficaz e gera um impacto mais positivo nas finanças públicas quando é estável e amplamente reconhecida como importante no cenário político. Ao ser considerada apenas um obstáculo para a realização de objetivos específicos do governo, a regra é propositalmente desgastada por quem deveria defendê-la. Para isso, deveríamos possuir um ambiente institucional que impedisse a perda de rumo, que inevitavelmente gera uma pressão grande para ajustes ou até mesmo redesenho dessas regras fiscais.

Se não conseguimos estabelecer a melhor regra ou uma regra adequada ao nosso contexto econômico e cultural, devemos celebrar ao menos que a hígidez fiscal esteja em constante debate no cenário político brasileiro. Ao contrário do que muitos dizem sobre o insucesso dessas regras fiscais no Brasil, é inegável a importância que se dá no cenário político a esse tema, algo que não era visto há duas décadas.

Cada regra fiscal traz consigo vantagens e desvantagens, e o desafio reside em encontrar a melhor composição ou o modelo mais adequado para o contexto brasileiro. A efetiva implementação das regras, a busca por um equilíbrio entre rigidez e flexibilidade, e a garantia da transparência e do controle social da gestão fiscal são objetivos a serem constantemente trabalhados e revalidados pelas autoridades políticas. Assim, a jornada rumo a uma gestão fiscal sólida e sustentável requer não apenas o cumprimento das normas estabelecidas, mas principalmente um comprometimento coletivo, especialmente do Poder Executivo e do Congresso Nacional, com a construção de um futuro fiscalmente responsável e próspero para o Brasil.

REFERÊNCIAS

1. AFONSO, José Roberto R. Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. **Direito Público**, Porto Alegre, v. 13, p. 126-154, 2016. Edição Especial. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610/pdf>. Acesso em: maio 2024.
2. ALESINA, A.; TABELLINI, G. A positive theory of fiscal deficits and government debt. **The Review of Economic Studies**, Oxford, v. 57, n. 3, p. 403-414, 1990.
3. BOLETIM RESULTADO DO TESOUREIRO NACIONAL. Brasília, DF, 1995- . Mensal. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/>. Acesso em: maio 2024.
4. BORGES, Ana Cláudia Castro Silva. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.
5. BRASIL. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14791.htm. Acesso em: maio 2024.
6. BRASIL. Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Exposição de Motivos nº 00083/2016**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm. Acesso em: maio 2024.
7. BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Parecer PGFN/CAF nº 000933/2016**. Anteprojeto de emenda constitucional cujo objeto é o de instituir o Novo Regime Fiscal, com o fito de estabelecer limites para “despesa pública primária”. Exame jurídico. Anteprojeto de emenda constitucional cujo objeto é o de instituir o Novo Regime Fiscal, com o fito de estabelecer limites para “despesa pública primária”. Exame jurídico. Ato Preparatório. LAI – Lei 12527/2011, art. 7º, § 3º. Decreto 7724/2012, art. 3º, XII, art. 20. Brasília, DF: PGFN, 2016b. Disponível em: <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/0009332016>. Acesso em: maio 2024.
8. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5633**. Requerentes: Associação dos Magistrados Brasileiros e outros. Relator: Min. Luiz Fux, 28 de fevereiro de 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5112200>. Acesso em: maio 2024.

9. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do presidente da república**: exercício de 2019. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/Contas-do-Presidente-da-Republica-2019.pdf>. Acesso em: maio 2024.
10. BROWNING, Rufus P. Public finance in democratic process, fiscal institutions and individual choice. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 61, n. 4, p. 1135–1136, Dec. 1967.
11. BUDINA, Nina *et al.* Fiscal rules at a glance: country details from a new dataset. **IMF Working Papers**, Washington, D.C., n. 12/273, Nov. 2012.
12. CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2002.
13. DAVIS, Otto A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 60, n. 3, p. 529–547, 1966.
14. GIAMBIAGI, F.; HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. O teto do gasto público: mudar para preservar. **BNDES**: textos para discussão, Rio de Janeiro, n. 144, 2019.
15. GOOD, David A. **Politics of public money**. 2nd. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.
16. HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf Rainer; HAGEN, J. von. **Fiscal governance in Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
17. HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. Regras fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 47, p. 259–308, jul. 2017.
18. KOPITS, George; SYMANSKY, Steven A. Fiscal policy rules. **IMF Occasional Paper**, Washington, DC., n. 162, 1998.
19. LLEDO, Victor Duarte *et al.* How to select fiscal rules: a primer. **IMF How-To Notes**, Washington, DC., n. 9, 2018.
20. LUZ, Flávio. **O novo regime fiscal**: como chegamos até aqui? 1. ed. São Paulo: Dialética, 2023.
21. NUNES, Aloysio. **Teto de gastos é importante para estancar a “gastança imoderada”**. Youtube, 1º nov. 2016. 1 vídeo (1min22s). Publicado pelo canal Presidência do Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MwZUUQ9kBES>. Acesso em: 14. mar. 2024.
22. REZENDE, Flávio da Cunha. Teoria comparada e a economia política da expansão dos gastos públicos. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 607–633, 2008.
23. SCHAECHTER, A. *et al.* Fiscal rules in response to the crisis-toward the “next-generation” rules: a new dataset. **IMF Working Paper**, Washington, D.C., n. 12/187, July 2012.
24. SCHICK, Allen. Post-Crisis fiscal rules: stabilising public finance while responding to economic aftershocks. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 2, p. 1–18, 2010.

AUMENTO DAS DESPESAS COM PRECATÓRIOS DA UNIÃO

Augusto Bello de Souza Neto

1. INTRODUÇÃO

Pelo art. 100 da Constituição Federal,

os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Os recursos necessários ao pagamento dos precatórios – decorrentes de decisões judiciais com condenações de pagamento superiores a 60 salários mínimos – apresentados até 2 de abril¹ devem ser incluídos na lei orçamentária do ano seguinte (art. 100, § 5º, da Constituição), o que não se aplica às requisições de pequeno valor (RPVs) – decorrentes de decisões judiciais com

1 Até o advento da EC nº 114/2021, o prazo para apresentação dos precatórios era o dia 1º de julho.

condenações de pagamento até 60 salários mínimos –, que são pagos à conta do orçamento vigente (art. 100, § 3º, da Constituição).

As despesas decorrentes de sentenças judiciais contra a União, sejam os precatórios, sejam as RPVs, têm crescido ao longo dos anos. Conforme demonstrou a Nota Técnica Conjunta nº 5/2021², produzida pelas Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o montante de precatórios subiu de 0,16% para 0,41% do PIB de 2012 a 2021. Já o montante de RPVs passou de 0,13% a 0,20% do PIB no mesmo período. Ocorre que, entre 2021 e 2022, o montante de precatórios saltaria de 0,41% para 0,71% do PIB. Em valores nominais, tratava-se de um salto de R\$ 55 bilhões para R\$ 89 bilhões. Àquela altura, havia pressão social e política para que os valores do Auxílio Brasil fossem aumentados. O crescimento dos precatórios, em se tratando de despesa sujeita ao Teto de Gastos das despesas primárias, inviabilizaria o aumento do referido auxílio. A saída proposta pelo governo, com a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23/2021 (PEC dos Precatórios), foi estabelecer um limite para a soma dos pagamentos de precatórios e RPVs e um sublimite para os precatórios, abrindo margem no teto de gastos para o programa de transferência de renda.

A aprovação da referida PEC deu origem à Emenda Constitucional (EC) nº 113/2021, com desmembramento de parte do seu texto originando a PEC nº 46/2021. Esta parte, após aprovada, gerou a EC nº 114/2021, que incluiu o art. 107-A no Ato da Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelecendo um limite anual, aplicável até 2026, para o pagamento de precatórios e RPVs. A base de cálculo desse limite se refere ao ano de 2016 e consiste nas despesas pagas, incluídos os restos a pagar pagos, decorrentes de sentença judiciária. Para 2017, a correção foi de 7,2%. Para 2018 em diante, a correção se faz pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) apurada no ano anterior.

O § 1º do art. 107-A do ADCT dispõe que o limite específico para pagamento dos precatórios deve corresponder à diferença entre o limite total

2 BRASIL, 2021a, p. 71.

(para precatórios e RPVs) e a projeção para a despesa com RPVs, em virtude de estas últimas gozarem de prioridade no pagamento. Portanto, para conter a despesa no curto prazo, a EC nº 114/2021 postergou o pagamento de parcela considerável dos precatórios.

A Nota Informativa sobre a PEC nº 23/2021 (Brasil, 2021b), produzida pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf), demonstrou que a postergação dos pagamentos dos precatórios geraria um estoque, um montante de precatórios diferidos, uma verdadeira “bola de neve”. Naquela oportunidade, estimou-se que o estoque de precatórios postergados alcançaria R\$ 62 bilhões, ao final de 2023, e R\$ 108 bilhões, ao final de 2024.

2. AÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE

Como era de se esperar, a questão foi judicializada. Duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) contra as Emendas Constitucionais nº 113/2021 e nº 114/2021 foram protocolizadas no STF: a ADI nº 7047, proposta pelo Partido Democrático Brasileiro, e a ADI nº 7064, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outras entidades.

Em suma, os autores dessas ADIs alegaram que as referidas emendas constitucionais violariam o Estado Democrático de Direito, o devido processo legislativo, a separação dos Poderes, o direito de propriedade, o princípio da isonomia, o direito à tutela jurisdicional efetiva e à razoável duração do processo, a segurança jurídica, a coisa julgada e o direito adquirido, o princípio do juiz natural e, por fim, os princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência administrativas.

Em dezembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu sobre a questão. Entre outros pontos, o STF deu interpretação conforme a Constituição Federal ao caput do art. 107-A do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 114/2021, para que seus efeitos somente se impusessem no exercício de 2022. O STF também autorizou a abertura de créditos extraordinários para

a quitação dos precatórios expedidos nos exercícios financeiros de 2022 a 2026, cujo montante exceda o subteto fixado no art. 107-A do ADCT. O STF considerou que tais créditos extraordinários cumprem os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência (CF, art. 167, § 3º). Prevaleceu o entendimento de que devem ser afastados, para cumprimento da decisão do STF, quaisquer limites legais e constitucionais ou condicionantes fiscais, financeiras ou orçamentárias aplicáveis.

Para cumprimento da decisão do STF, a Medida Provisória (MP) nº 1.200/2023 abriu crédito extraordinário para pagamento do estoque de precatórios. De acordo com a Mensagem que encaminhou a MP ao Congresso Nacional, o estoque acumulado até 2023 chegou a R\$ 60,2 bilhões, valor próximo ao estimado pela Conorf (R\$ 62,6 bilhões). A Medida Provisória também incluiu R\$ 32,2 bilhões de precatórios que deixaram de ser incluídos na proposta orçamentária de 2024 por conta do limite. Considerando a taxa Selic atual, o estoque chegaria então a R\$ 102,8 bilhões ao final de 2024, valor razoavelmente próximo ao estimado pela Consultoria (R\$ 108,2 bilhões).

Com a decisão do STF, foram afastados os riscos fiscais da “bola de neve” decorrente da postergação dos pagamentos dos precatórios. Por outro lado, é preciso que o Poder Público promova uma análise profunda e descubra as causas para o aumento constante dos precatórios e requisições de pequeno valor.

3. ANEXO DE RISCOS FISCAIS

Em obediência ao § 3º do art. 4º da LRF, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) deve conter Anexo de Riscos Fiscais, com avaliação de passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

No mês de setembro de 2023, a Secretaria do Tesouro Nacional publicou a atualização do Anexo de Riscos Fiscais de 2024 que acompanhou o projeto da LDO 2024, em conformidade com o disposto no inciso XXI do Anexo II do mencionado projeto de lei (Brasil, 2023b).

O documento classifica os riscos em duas categorias: gerais (macroeconômicos) e específicos. O seguinte trecho explica a categorização:

Os riscos gerais estão relacionados à vulnerabilidade fiscal decorrente de desvios de previsão das variáveis econômicas. Nesta categoria, serão examinados os impactos nos agregados fiscais de oscilações em parâmetros como crescimento do PIB, taxa de juros, taxa de câmbio, índices de inflação, entre outros.

Os riscos específicos, por sua vez, envolvem ativos e passivos contingentes do governo, como demandas judiciais, garantias a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos nos processos de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) e fatores demográficos, entre outros. A análise dos riscos específicos envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo (Brasil, 2023b, p. 9).

Portanto, o risco relativo às demandas judiciais é classificado dentre os riscos específicos e é subdividido em risco provável e risco possível. De acordo com o Anexo atualizado, o risco total de demandas judiciais (provável e possível), alcançou R\$ 3.755,4 bilhões em 2023, número próximo do indicado em 2022. As ações de risco possível alcançaram R\$ 2.633,6 bilhões em 2023 (3,9% inferior a 2022), enquanto as ações de risco provável totalizaram R\$ 1.121,8 bilhões em 2023 (10,3% superior a 2022).

Segundo o documento, “existe alta possibilidade de parte desses riscos se transformarem em precatórios em breve, afetando as despesas previstas no orçamento da União” (Brasil, 2023b, p. 56). A grandeza dos números impressiona, mas não há informações detalhadas sobre os erros históricos entre os montantes classificados como de risco provável e os montantes das ações que realmente tenham gerado precatórios.

Os precatórios são a concretização dos riscos decorrentes das demandas judiciais. Se as estimativas dos riscos não forem úteis para alguma previsão quanto aos precatórios, é de se questionar qual seria então a sua utilidade. Não basta que se levante o dado de que há risco provável de R\$ 1,1 trilhão em

2023, é preciso estimar qual o percentual desse volume, pelas observações históricas, pode se converter em precatórios e quando isso deve ocorrer. Retornando ao trecho do anexo reproduzido, se há “alta possibilidade”, como se pode quantificar essa probabilidade? Se “parte dos riscos” pode se transformar em precatórios “em breve”, que parte, em que percentual, quando? Essas são questões que o Anexo deveria buscar responder. Portanto, é preciso aperfeiçoar a metodologia utilizada na apuração dos riscos fiscais judiciais de tal maneira que os resultados encontrados possam agregar elementos que permitam maior previsibilidade quanto aos precatórios.

A Advocacia-Geral da União (AGU) provavelmente enfrenta desafios significativos nas estimativas dos riscos fiscais relacionados a demandas judiciais, como o grande volume, a diversidade temática dos processos que envolvem a União, incertezas inerentes ao desfecho judicial, complexidade na quantificação dos riscos, necessidade de atualização constante das informações, coordenação com outros órgãos governamentais, eventuais limitações tecnológicas em sistemas de monitoramento e gestão processual. Tais desafios certamente exigem da AGU esforço contínuo de adaptação e aprimoramento na gestão dos riscos fiscais.

4. MEDIDAS PARA REDUÇÃO DOS PRECATÓRIOS

Tradicionalmente considera-se que o Estado possui, como principais, as seguintes funções: a legislativa, a executiva e a judiciária. A ideia de Estado de Direito implica que todos os membros de uma sociedade e todas as suas entidades jurídicas, privadas ou públicas, sujeitam-se ao ordenamento jurídico.

O próprio Estado – que, no exercício da sua função legislativa, cria o ordenamento jurídico – deve não apenas se sujeitar às regras que esse ordenamento explicita, mas, sobretudo, observar os princípios que são subjacentes às regras positivadas. Um desses princípios é o da segurança jurídica, que tem como corolário o acesso à justiça.

Assim, os cidadãos e entidades jurídicas devem ter acesso a um sistema judiciário eficiente e imparcial, perante o qual possam reivindicar seus direitos e buscar reparação. Nesse contexto, destaca-se o princípio da duração razoável do processo, que foi inserido na Constituição pela EC nº 45/2004, também conhecida como “Reforma do Judiciário”. O artigo 5º, inciso LXXVIII, estabelece que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Por sua vez, o art. 4º do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) estatui que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”.

Dada a complexidade do processo legislativo, que, além de considerar aspectos técnicos, notadamente no que diz respeito às questões jurídicas, é naturalmente permeado por intensas negociações políticas, as leis aprovadas muitas vezes abrem margem para interpretações divergentes, propositadamente ou não, ou têm efeitos práticos, especialmente os econômicos, além ou aquém do que se estimava durante o processo legislativo. Aqui prepondera o papel do Poder Legislativo, ainda que com participação significativa do Poder Executivo, pois a este poder cabe propor normas de sua competência e sancionar leis. Uma análise aprofundada sobre as causas do aumento dos Precatórios deve passar por alguma discussão sobre a legística³ e sobre a análise econômica do direito⁴.

3 Legística se refere ao estudo e à aplicação de técnicas utilizadas na elaboração de normas jurídicas, visando melhorar a clareza, a precisão e a eficácia das leis e atos normativos. O objetivo é garantir que as normas sejam redigidas de forma compreensível, coerente com o ordenamento jurídico existente e efetivamente alcancem os resultados pretendidos na realidade social. Além disso, a legística moderna enfatiza a importância da Avaliação de Impacto Regulatório, que analisa as consequências econômicas, sociais e administrativas de novas normas, assegurando que sejam baseadas em evidências e análises criteriosas.

4 A análise econômica do direito (AED) é uma abordagem que aplica conceitos e métodos da economia para interpretar e avaliar o direito, buscando compreender as consequências econômicas das normas jurídicas e seu impacto no comportamento dos indivíduos. Central para a AED é a noção de eficiência, onde se avalia se as leis maximizam o bem-estar social, além de considerar

Por sua vez, no exercício da sua função executiva ou administrativa, em que prepondera o papel do Poder Executivo, o Estado precisa interpretar o ordenamento jurídico, para aplicá-lo de maneira que atenda ao interesse público, sem prejudicar legítimos interesses particulares. Por vezes, dadas as ambiguidades ou lacunas legais, pode aplicar interpretação restritiva.

Já na perspectiva do Estado juiz, uma vez que alguém, pessoa física ou jurídica, entenda que um direito seu foi desrespeitado, pode recorrer ao Poder Judiciário. Uma decisão judicial desfavorável à Fazenda Pública pode ser explicada por uma interpretação restritiva adotada pelo Poder Executivo ou por alguma ampliação, por parte do próprio Judiciário, do campo de abrangência da norma vislumbrado no processo legislativo e consubstanciado no texto sancionado.

Quando o Estado legislador adota uma norma e o Estado administrador a descumpre, fazendo nascer um direito de reparação por quem se sinta prejudicado, o Estado juiz condena o próprio Estado a reparar o dano. Contudo, se os pagamentos decorrentes da decisão judicial são limitados e postergados, resta fragilizado, em alguma medida, o próprio Estado de Direito, pois ao fim há prejuízo para a segurança jurídica, perdendo-se de vista o princípio da razoável duração do processo, em especial quanto à “atividade satisfativa”, que é o cumprimento da decisão.

Além das já citadas, as mais diversas hipóteses podem ser aventadas na tentativa de explicação do fenômeno que resulta no aumento dos precatórios. Por exemplo, uma redução no prazo médio de julgamento dos processos pode resultar inicialmente em aumento dos precatórios. Outra hipótese é que a imposição do Teto de Gastos tenha endurecido decisões administrativas favoráveis aos particulares, gerando uma maior judicialização das demandas.

os incentivos criados pelas normas. A abordagem utiliza ferramentas como a teoria dos jogos e a análise de custos e benefícios, sendo aplicada em diversas áreas do direito, desde contratos até direito penal, contribuindo para uma formulação mais eficiente de políticas públicas e interpretação jurídica.

No âmbito do Congresso Nacional, as discussões sobre o aumento dos precatórios têm sido mais focadas nos sintomas que nas causas do problema. A EC nº 114/2021 impôs um limite anual ao pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor, postergando o pagamento de parte considerável dos precatórios, mas não logrou atacar causas do problema.

A AGU, em manifestação nas ADIs nºs 7047 e 7064, apresentou as medidas que estão sendo tomadas pelo Poder Executivo para controlar os precatórios na sua origem. De acordo com a AGU, a imprevisibilidade inerente aos precatórios não pode se redundar em moratórias. Por outro lado, o Poder Público deve trabalhar para ampliar o grau de predição. Por isso, foi editado o Decreto nº 11.379, de 12 de janeiro de 2023, que instituiu o Conselho e o Comitê Técnico de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais, com vistas à proposição de medidas de aprimoramento da governança de riscos fiscais judiciais da União, das suas autarquias e das suas fundações. O Conselho é composto pelos titulares da Advocacia-Geral da União, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento e Orçamento. O Comitê Técnico é formado por diversos representantes do contencioso da AGU e das áreas técnicas dos citados Ministérios. Entre as ações aprovadas pelo Conselho para um cronograma de trabalho, destacam-se, segundo informa a AGU (Brasil, 2023a, p. 19):

- 1) avaliação da possibilidade de estimar o tempo de materialização do gasto após o trânsito em julgado de processos judiciais que implicarão despesas para a União;

- 2) avaliação das melhorias necessárias nos sistemas informatizados utilizados pelos órgãos para incluir o monitoramento de ações previamente identificadas como de risco fiscal, inclusive em fase de cumprimento de sentença;

- 3) edição de um manual de gestão de riscos fiscais judiciais, de forma a consolidar e uniformizar os procedimentos de monitoramento;

- 4) avaliação sobre a possibilidade de alterações legislativas que reduzam o impacto fiscal de ações judiciais, bem como a identificação de fatores que incentivam a litigiosidade e o estabelecimento de ações conjuntas com o Poder Judiciário para solucionar litígios e aperfeiçoar a gestão de precatórios e Requisições de Pequeno Valor.

O item 4 é o que mais se aproxima da linha de argumentação exposta neste trabalho. A tentativa de limitar o pagamento de precatórios trata, de forma muito inadequada e com muitos efeitos colaterais, apenas sintomas de um problema com causas profundas.

Note-se que a gestão dos riscos fiscais judiciais é estritamente necessária, mas também não trata a raiz do problema, pois está muito mais relacionada à compreensão, classificação sob diversos aspectos e monitoramento de ações judiciais que já nasceram. Avaliar os riscos fiscais é um passo necessário, mas não suficiente.

O ponto mais importante é compreender quais problemas na produção legislativa, na interpretação das normas e nos entendimentos jurisprudenciais levam ao crescimento paulatino de condenações da Fazenda Pública.

Algumas medidas concretas foram citadas pela AGU:

Ainda com o intuito de evitar que a judicialização excessiva possa resultar em crescentes volumes de precatórios, a União tem envidado esforços para promover o diálogo entre as partes, em especial mediante a abertura de Planos Nacionais de Negociações e de mesas de conciliação, inclusive perante essa Suprema Corte.

De fato, no âmbito dessa Suprema Corte, restou homologado o acordo entre União, Estados e Distrito Federal, na ADI nº 7191 e ADPF nº 983, referente ao debate acerca da compensação devida aos entes subnacionais pela queda de arrecadação resultante da edição das Leis Complementares nºs 192 e 194/2022. Tal acordo previu o pagamento de R\$ 27 bilhões para Estados e Distrito Federal. Ainda com o intuito de promover a segurança jurídica e a cooperação federativa, a Advocacia-Geral da União também apresentou recentemente proposta de acordo para finalizar a controvérsia sobre o repasse dos valores do Fundef, debate esse que atualmente envolve um montante total de R\$ 30 bilhões.

De outro lado, ressalte-se ainda a criação, por meio da Portaria nº 110, de 15 de setembro de 2023, no âmbito da estrutura da Advocacia-Geral da União, da Câmara de Promoção de Segurança Jurídica no Ambiente de Negócios, tendo por função mapear desafios regulatórios, normativos e administrativos, a partir do diálogo interinstitucional, entre atores públicos e privados, o que poderá

resultar na edição de novos atos normativos que aperfeiçoem o ambiente de negócios (Brasil, 2023a, p. 19).

5. INCONSTITUCIONALIDADE DE COMISSÃO MISTA PARA AVALIAÇÃO DOS PRECATÓRIOS

O art. 6º da EC nº 114/2021 previa, no prazo de um ano a contar de sua promulgação, a criação de uma comissão mista do Congresso Nacional para “exame analítico dos atos, dos fatos e das políticas públicas com maior potencial gerador de precatórios e de sentenças judiciais contrárias à Fazenda Pública da União”.

Um dos objetivos da comissão mista, que atuaria em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal de Contas da União, seria “identificar medidas legislativas a serem adotadas com vistas a trazer maior segurança jurídica no âmbito federal” (art. 6º, § 1º, da EC nº 114/2021).

O exame pela comissão mista deveria abordar os mecanismos de aferição de risco fiscal e de prognóstico de efetivo pagamento de valores decorrentes de decisão judicial, segregando esses pagamentos por tipo de risco e priorizando os temas que possuam maior impacto financeiro (§ 2º).

A comissão mista não chegou a ser criada. O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 1476/2023-TCU-Plenário⁵, em representação para que o TCU avaliasse os reais impactos e riscos orçamentários, financeiros e fiscais da PEC dos Precatórios, proferiu alerta ao Congresso Nacional quanto ao vencimento do prazo para criação da comissão mista.

Entretanto, o STF declarou a inconstitucionalidade do dispositivo, conforme se apresenta do seguinte extrato da Ementa (ADI 7.064)⁶:

5 BRASIL, 2023c.

6 Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur493578/false>.

39. O estabelecimento de uma comissão de controle externo junto ao Poder Legislativo para avaliação dos precatórios expedidos pelo Poder Judiciário, conforme art. 6º da EC 114/21 destoa do sistema de separação de poderes posto na Constituição Federal. O dispositivo havido da Emenda Constitucional 114/21 subverte a ordem de atribuições, impondo um controle sobre a atividade tanto do Poder Executivo, condenado em demandas judiciais, quanto do Poder Judiciário, que julga o melhor direito e condena o Estado a pagar o cidadão.

Talvez temendo eventuais tensões políticas entre os Poderes Legislativo e Judiciário que possam decorrer dos trabalhos da referida comissão mista, a pretexto de resguardar a separação de poderes, data maxima venia, o STF acaba por limitar a atuação do Poder Legislativo, pois com a análise, numa perspectiva agregada dos precatórios, a comissão certamente não adentraria questões particulares ou casos concretos que de alguma forma possam interferir no mérito das decisões já tomadas pelo Judiciário. Por assim dizer, o foco da Comissão seria prospectivo, estaria no campo de uma atuação preventiva.

6. PAPEL DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Nada impede que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) adote iniciativas para analisar com mais profundidade a questão dos precatórios. Se cabe à CMO emitir parecer sobre a lei de diretrizes orçamentárias, que tem como um dos seus elementos o anexo de riscos fiscais, em que são avaliados “os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem” (LRF, art. 4º, § 3º), certamente, essa mesma CMO pode avaliar a questão dos precatórios, que configura um dos riscos fiscais a serem constantemente considerados. Ademais, restaria inútil que os órgãos do Judiciário encaminhassem à CMO uma ampla gama de informações, conforme

preceitua o art. 31 da LDO 2024, por exemplo, se a Comissão não pudesse fazer análises sobre essa massa de dados que lhe é encaminhada anualmente. Não faz sentido que tantas informações se prestem tão somente à verificação da ordem de pagamento dos precatórios.

O Congresso Nacional e, em particular, a CMO têm a oportunidade de exercer protagonismo em um tema muito relevante para a sociedade. Não há solução mágica para questão dos precatórios. O Congresso Nacional pode fomentar um debate público, com a participação dos demais Poderes e da sociedade civil para buscar soluções. Certamente o estudo exigirá o tratamento profundo de uma ampla base de dados jurisprudenciais, talvez até com o uso de inteligência artificial. Por exemplo, profissionais e pesquisadores da jurimetria, ramo do conhecimento situado entre o direito e a estatística que envolve a aplicação de métodos quantitativos para analisar e interpretar fenômenos jurídicos, podem trazer uma grande contribuição.

Para além de categorizar decisões e avaliar riscos, é preciso compreender como surgem as teses jurídicas que fundamentam as decisões judiciais contrárias à Fazenda Pública, esforço que possivelmente permitirá a formulação de normas e procedimentos para evitar o surgimento de novas demandas.

Após a conclusão do processo legislativo, com a sanção de uma nova lei e a deliberação congressual sobre vetos, poderia ser feita uma avaliação de impacto legislativo que aponte riscos decorrentes da nova lei antes mesmo que surjam as ações judiciais, o que poderia ensejar a apresentação de novos projetos de lei para corrigir os problemas identificados. Obviamente, isso não afasta todo o esforço que possivelmente possa ser feito durante o processo legislativo. Ocorre que, nessa fase, a multiplicidade de agentes, com a apresentação de inúmeras emendas, e a própria temperatura política que impulsiona a aprovação de alguma medida, geram grandes dificuldades nas avaliações.

Como já citado, as leis de diretrizes orçamentárias normalmente determinam que o Poder Judiciário encaminhe à CMO, na forma de banco de dados, diversas informações sobre os precatórios expedidos.

Um estudo sobre essas bases de dados encaminhadas anualmente seria um bom ponto de partida para uma análise mais profunda, que busque compreender as razões que levam ao aumento dos precatórios. Por exemplo, entre

as informações encaminhadas, de acordo com o art. 31 da LDO 2024, estão: data de propositura da ação originária e do respectivo trânsito em julgado; tipo de causa julgada, com especificação precisa do objeto da condenação transitada em julgado, de acordo com a Tabela Única de Assuntos do Conselho Nacional de Justiça, número do processo etc.

Os dados sobre as datas de ajuizamento e trânsito em julgado podem permitir uma avaliação sobre a hipótese, aventada pelo TCU na decisão citada, de que o aumento do volume de precatórios pode estar associado, em alguma medida, a uma maior celeridade do Poder Judiciário. Os dados sobre os tipos de causa permitirão que se verifiquem aqueles tipos que tenham gerado precatórios em volume significativamente superior à média dos demais tipos.

Seria possível ainda, a partir dos números dos processos, por amostragem, acessar o conteúdo das decisões judiciais para que se descubram padrões existentes ou possíveis critérios de classificação que possam ser úteis na compreensão das causas do problema. Numa etapa mais avançada, ferramentas de inteligência artificial poderiam analisar os conteúdos de todas as decisões judiciais. É possível, por exemplo, que esse tipo de análise revele dispositivos legais problemáticos. Certamente muitas perspectivas de análise, talvez até impensáveis neste momento, podem surgir quando os dados forem revolidos.

A Conorf não tem acesso pleno às referidas bases de dados encaminhadas à CMO. Pertinente seria a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias de dispositivo que permita às consultorias das casas do Congresso Nacional o acesso pleno aos dados para elaboração de estudos.

7. CONCLUSÃO

Para além de uma questão meramente fiscal a ser resolvida pela simples imposição de um limite financeiro, é preciso compreender as causas mais profundas que possam explicar o crescimento das despesas com precatórios para que, então, sejam adotadas medidas que efetivamente mantenham

essas despesas em níveis sustentáveis. Por assim dizer, é melhor prevenir que remediar.

Um ponto de partida para uma análise mais profunda pelo Congresso Nacional, em especial, pela CMO, seria promover estudos sobre as bases de dados relativas aos precatórios, que são encaminhadas anualmente à CMO pelos órgãos do Judiciário, em obediência à lei de diretrizes orçamentárias. Nesse contexto, a Conorf certamente pode oferecer contribuições relevantes, desde que o acesso aos dados seja autorizado, preferencialmente por dispositivo da própria LDO.

REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Advocacia-Geral da União. **[Manifestação nas] Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7047 e 7064**. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/09/agu-stf-inconstitucionalidade-precatórios-25-set-2023.pdf>. Acesso em: maio 2024.
2. BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados; Senado Federal. **Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2021**: subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para 2022: PL nº 19/2021 – CN. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021a. Editado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/notas_tecnicas/NTC%205.pdf. Acesso em: maio 2024.
3. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Nota Informativa**: PEC 23/2021. Brasília, DF: Senado Federal, Conorf, 2021b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-informativa-pec-23-2021>. Acesso em: maio 2024.
4. BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Anexo de riscos fiscais da LDO**: atualização do anexo de riscos fiscais do PLDO 2024. Brasília, DF: STN, 2023b. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:47917. Acesso em: maio 2024.
5. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1476/2023 – Plenário**. Representação para avaliar os reais impactos e riscos orçamentários, financeiros e fiscais da Proposta de Emenda à Constituição 23/2021. Relator: Antonio Anastasia, 19 jul. 2023c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2592783/DTRELEVANCIA%-2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0. Acesso em: maio 2024.

RENDA E RIQUEZA: PANORAMA DA DESIGUALDADE E DA TRIBUTAÇÃO REGRESSIVA NO BRASIL

Fernando Veiga Barros e Silva

1. INTRODUÇÃO

Acreditamos ser de grande valia conhecer a realidade da injustificável política de tributação da renda pessoal, no Brasil. A fim de que possamos conhecer essa política, analisamos os dados das declarações do imposto sobre a renda das pessoas físicas. São dados relativos a 2019, abrangendo um universo de 30.498.517 contribuintes (pessoas físicas).

Publicados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), esses dados estão discriminados por centis, em cada um figurando 304.985 contribuintes, e esses centis, do 1º ao 100º, ordenam os contribuintes por faixas crescentes de renda. Nesse sentido, o primeiro centil é o das 304.985 pessoas de menor renda, enquanto o último centil, o das 304.985 de maior renda. Os dados de 2019 também estão organizados por unidade da Federação.

Quer dizer: os contribuintes são não apenas consolidados no plano nacional, mas, também, em nível de cada um dos estados, além do Distrito Federal¹.

Portanto, temos a visão da renda pessoal e de sua distribuição entre os contribuintes, assim como a da carga tributária e, também, de sua distribuição espacial. Essa visão multidimensional nos permite conhecer de que forma a renda e a carga se distribuem entre os contribuintes, tanto quanto saber qual é, no plano geográfico, o perfil da renda pessoal e da correspondente tributação.

Neste trabalho, não desenvolveremos a análise sob o ângulo geográfico. Estaremos concentrados na análise da riqueza e da renda, em nível nacional, deixando para uma próxima oportunidade a visualização de nossas grandes desigualdades regionais.

Dito isso, adentremos os necessários detalhes e conheçamos a metodologia adotada pela RFB. A fração da renda efetivamente tributada é denominada renda tributável bruta. Na dicção da RFB, a renda tributável bruta são os rendimentos efetivamente sujeitos à incidência do imposto, a exemplo dos rendimentos do trabalho assalariado. Há, entretanto, outras fontes de renda.

Uma dessas fontes são os rendimentos tributados exclusivamente na fonte. Esses rendimentos sujeitam-se à tributação, mas ela ocorre uma única vez, no momento em que os rendimentos são auferidos. O que é importante lembrar é que esses rendimentos não se somam à renda tributável bruta, para efeito da determinação de uma alíquota maior de tributação e da consequente incidência do imposto, como ocorre com os rendimentos do trabalho assalariado.

Outras fontes de renda são as dos rendimentos isentos. Quer dizer: há rendimentos sobre os quais não se verifica a cobrança do imposto sobre a renda pessoal. Nem toda a renda auferida é tributada. Portanto, a carga tributária que cada contribuinte suporta é variável, de acordo com a natureza de seus rendimentos. Mas, quais são os rendimentos isentos?

1 Os dados podem ser encontrados aqui: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-de-2006-a-2021/distribuicao-da-renda-por-centis-2019/view>.

Basicamente, há três categorias de rendimentos isentos. Essas categorias são: 1) lucros e dividendos distribuídos; 2) rendimentos de sócio/titular de microempresa e de empresa de pequeno porte, optante do Simples; 3) outros rendimentos isentos, grupo composto por um grande número de isenções que, isoladamente, ostentam menor importância relativa.

Além da renda, as declarações também trazem dados a respeito de dois outros elementos importantes: as deduções e os bens e direitos. As deduções são despesas que o contribuinte realiza ao longo do ano, despesas essas cujos valores podem ser abatidos da base de cálculo do imposto sobre a renda, reduzindo o imposto a pagar. Os bens e os direitos, por seu turno, constituem uma maneira de, indiretamente, conhecer outras destinações da renda, além daquelas que dão origem às deduções. Quando bens e direitos variam para maior, de um ano para o outro, isso significa ou valorização (efeito-preço) ou aplicação de recursos na aquisição de novos bens e direitos (efeito-quantidade). Para menor, o contribuinte pode ter sofrido perdas em seus ativos (desvalorizações) ou, de outro modo, alienado uma parte desses ativos (alienações).

Vamos, agora, iniciar a análise dos números. De antemão, alertamos para o seguinte: o quadro é dantesco. É macabramente profunda a concentração da renda. A renda concentra-se, de forma bárbara, no plano das pessoas, assim como no geográfico. E não há concentração de renda, apenas. Também há profunda concentração de riqueza, refletida pela distribuição, entre os contribuintes, dos bens e direitos declarados.

Mas, não apenas isso. Verificaremos ser muito concentrada a carga tributária. Há quem pague, pagando muito imposto. E veremos que a maioria dos cidadãos suporta pesada carga tributária. Agora, há também quem não pague ou pague muito pouco. Para uma minoria, a tributação é, por assim dizer, “rarefeita”.

Contudo, antes de falarmos, especificamente, sobre a renda e sua tributação, sendo a renda a variável de fluxo cuja percepção é o fato gerador do imposto, discorreremos, um pouco, sobre bens e direitos. Veremos que os bens e direitos, da mesma forma que a renda, estão muitíssimo concentrados, pertencendo, em grande parte, a um diminuto número de contribuintes. Esse aspecto é de extrema importância.

Sua importância reside no fato de que a renda, de um lado, e os bens e direitos, do outro, criam um círculo vicioso entre si. Um alimenta o outro, dando origem a um movimento espiral ascendente, em que mais renda gera mais riqueza, e mais riqueza, por conseguinte, ainda mais renda. A velocidade desse “tornado” concentrador de renda e riqueza é alimentada pela tributação, pois seu esquema é injusto, desequilibrado e irracional, favorecendo, exatamente, quem já muito tenha. Nesse sentido, a tributação aprofunda o padrão indesejável de distribuição de renda e riqueza, ainda mais quando se considera serem favorecidas as pessoas que mais e melhores condições teriam para contribuir. Em contrapartida, são pesadamente tributados os menos abastados, a quem convencionamos chamar de assalariados, entre os quais figuram “remediados”, pobres e, até mesmo, miseráveis.

2. A RIQUEZA

Vejamos, então, os bens e direitos. Começemos pela pergunta básica: qual é o valor total de bens e direitos declarados, por todas as pessoas físicas, no ano de 2019?

No ano de 2019, foram declarados bens e direitos no valor total de R\$ 10,5 trilhões. Esses bens e direitos distribuíram-se entre bens imóveis, com R\$ 4,0 trilhões (38,3% do total), bens móveis, com R\$ 748,8 bilhões (7,1% do total), ativos financeiros, com R\$ 5,3 trilhões (50,3% do total), e outros bens e direitos, com R\$ 442,6 bilhões (4,2% do total).

Como estão distribuídos esses bens e direitos, entre os mais de 30,5 milhões de contribuintes que os declararam?

A distribuição é muitíssimo desigual. Vejamos alguns dados que retratam a desigualdade:

1) a 1% dos contribuintes, representando as 304.985 pessoas mais abastadas do país (100º centil), num universo de 30,5 milhões de declarantes, pertencem 30,2% de todos os bens declarados, no Brasil, no ano de 2019;

2) para que se tenha uma ideia da selvagem concentração de riqueza que esse número reflete, ao centil imediatamente anterior, o 99º, que é o segundo mais rico do país, pertencem meros 5,6% de todos os bens e direitos, o que equivale a mais de 1/5 da riqueza concentrada somente nesse 100º centil;

3) os dez centis mais ricos do país (do 91º ao 100º centil) controlam nada menos do que 54,7% de todos os bens e direitos, o que significa dizer que os demais noventa centis (do 1º ao 90º centil) têm controle minoritário da riqueza, a eles pertencendo os restantes 45,3% dos bens e direitos. Cada contribuinte dos dez últimos centis (91º ao 100º centil) detém, em média, 11 vezes mais riqueza do que o contribuinte médio dos demais noventa centis.

Mas, a concentração não para por aí. Mesmo no interior do centil mais rico do país – o 100º centil –, a desigualdade acentua-se. É a desigualdade da desigualdade, desdobrando-se exponencialmente. Das 304.985 pessoas que integram esse último centil, pegamos as 30.498 mais ricas e, depois, entre esses poucos mais de 30 mil contribuintes, os 3.049 ainda mais ricos. Vamos aos estarrecedores números da concentração:

1) cada contribuinte, entre os 30.498 mais ricos do Brasil, detém riqueza, na média per capita:

(a) 5,24 vezes maior que a média per capita dos 304.985 mais ricos (o 100º centil);

(b) 28,92 vezes maior que a média per capita dos 3.049.850 mais ricos (do 91º ao 100º centil);

(c) 314,11 vezes maior que a média per capita dos 27.448.650 de contribuintes restantes (do 1º ao 90º centil).

2) cada contribuinte, entre os 3.049 mais ricos do Brasil, detém riqueza, na média per capita:

(a) 4,62 vezes maior que a média per capita dos 30.498 mais ricos (0,1% dos contribuintes mais ricos, integrantes do 100º centil);

(b) 24,21 vezes maior que a média per capita dos 304.985 mais ricos (o 100º centil);

(c) 133,60 vezes maior que a média per capita dos 3.049.850 mais ricos (do 91º ao 100º centil);

(d) 1.451,06 vezes maior que a média per capita dos 27.448.650 contribuintes restantes (do 1º ao 90º centil)!

Além disso, também verificamos um importante aspecto qualitativo na concentração: os ativos financeiros constituem o mais importante fator a explicar a desigual distribuição da riqueza e, como veremos depois, também da renda. Os ativos financeiros geram rendimentos na forma de juros, dividendos, ágios, deságios, valorizações, ganhos de capital e participações, formas essas de rendimentos que, por conta da legislação em vigor, ou não são tributadas ou o são de maneira muito mais branda que a aplicável aos rendimentos do trabalho assalariado.

Reparemos bem na absurda concentração dos ativos financeiros:

(1) o total de ativos financeiros, declarados em relação a 2019, foi de R\$ 5,3 trilhões;

(2) do total de ativos financeiros, nada menos do que R\$ 2,4 trilhões pertenciam aos contribuintes que integram o centil mais rico do país (o 100º centil), no qual se contam 304.985 pessoas. Quer dizer: esse 1% mais rico detém 45,3% de todos os ativos financeiros do Brasil. São 82 vezes mais ativos financeiros do que o contribuinte médio, integrante dos demais noventa e nove centis;

(3) do mesmo total de R\$ 5,3 trilhões em ativos financeiros, os dez centis mais ricos do Brasil (do 91º ao 100º centil) controlam incríveis 67,8% de todos os ativos;

(4) os 30.498 contribuintes mais ricos declararam, em relação a 2019, ativos financeiros da ordem de R\$ 1,4 trilhão, o que representa, na média per capita desse grupo de contribuintes, ativos financeiros de R\$ 46,4 milhões;

(5) os 3.049 contribuintes mais ricos declararam, em relação a 2019, ativos financeiros da ordem de R\$ 693,1 bilhões, o que representa, na média per capita desse grupo de contribuintes, ativos financeiros de 227,3 milhões de reais.

Em contrapartida, os 27.448.650 contribuintes restantes (do 1º ao 90º centil) detêm ativos financeiros de R\$ 1,7 trilhão, o que representa 32,2% de todos os ativos financeiros, em circulação no Brasil, nas mãos de pessoas físicas. Isso representa, na média per capita desse grupo de contribuintes,

ativos financeiros de R\$ 61,8 mil, que incluem tanto disponibilidades imediatas, como papel-moeda em poder desse público e depósitos à vista, quanto aplicações em depósitos a prazo, contas de poupança, contas do FGTS, ações, debêntures etc.

Mas, em oposição aos ativos financeiros, podemos perceber que os bens imóveis desempenham papel bastante distinto. Trata-se de bens importantíssimos para a esmagadora maioria dos contribuintes, especialmente as camadas assalariadas, pois se percebe facilmente que o imóvel próprio, possivelmente de caráter residencial, constitui prioridade, do 1º ao 99º centil, para efeito de aplicação da renda em ativos.

Não por outra razão, verificamos que, nesse grupo, do 1º ao 99º centil, os bens imóveis representam, em média, 49,9% de todos os bens e direitos dos contribuintes. Em contrapartida, observamos que, no 100º centil, o dos 304.985 contribuintes de maior renda do país, a importância relativa dos imóveis cai para 18,5%, no conjunto de todos os bens e direitos. No interior do 100º centil, para os 30.498 contribuintes de renda ainda maior, essa representatividade desce para 9,3% e, para os 3.049 contribuintes mais abastados do Brasil, reduz-se a 4,5%.

Quer dizer: o imposto sobre a riqueza, principalmente o incidente sobre a propriedade predial e territorial urbana, somado ao de transmissão do bem imóvel e ao de ganhos de capital na valorização do bem imóvel, implica tributar a maior parte do patrimônio de extensas camadas da população. Na verdade, tributar ao menos a metade de todo o patrimônio dos contribuintes que perfazem, na condição de pessoa física, 99% de todo o universo de contribuintes brasileiros, pois os bens imóveis, como já o dissemos, representam, em média, 49,9% do patrimônio desses cidadãos.

Contraditoriamente, embora a contradição não seja uma surpresa, a maior parte dos ativos financeiros, daqueles que geram remuneração a seus detentores, na forma de rendimentos por juros, ágios, dividendos, participações etc., não sofre sequer a incidência do imposto de renda. E, quando há, essa incidência ocorre por alíquotas menores, às vezes quase simbólicas, muito distantes daquelas alíquotas nominais e efetivas que se abatem sobre os rendimentos do trabalho assalariado.

Novamente: trata-se de política tributária que favorece, de forma franca e obtusa, 1% do universo de contribuintes. Favorece no tocante à tributação patrimonial, assim como favorece no que diz respeito à tributação da renda. Passemos, portanto, a comentar a renda.

3. A RENDA

Com relação à renda, veremos de que forma se comportam as alíquotas efetivas, considerando os rendimentos declarados, pelos contribuintes, em face do ano de 2019. Constataremos, com base nessas alíquotas efetivas, que a tributação é iníqua e ineficiente, pois não apenas deixa de alcançar quem realmente pode contribuir, mas, também, deixa de realizar o que, de fato, seria o correto e efetivo potencial de arrecadação do país.

Confirmaremos, no trajeto, que o perfil de distribuição da carga tributária não segue o figurino constitucional. Na verdade, temos, diante de nós, o que se pode considerar uma inconstitucionalidade evidente. Embora a Constituição Federal, em seu art. 153, § 2º, inciso I, demande que o imposto sobre a renda seja informado pelo critério da progressividade, o imposto, de fato, não é progressivo. Constataremos que a progressividade ocorre, quase que perfeitamente, entre o 27º e o 98º ou 99º centil, mas que, no 100º centil, essa progressividade se perde completamente. Neste centil, o 100º, aquele composto pelas 304.985 pessoas de maior renda do país, a alíquota efetiva do imposto cai abruptamente. Quanto ao 1º até o 26º centil, a alíquota efetiva é zero, justificavelmente. Trata-se de pessoas ou grupos economicamente carentes, cuja renda sequer atinge o mínimo que se considere passível de tributação. Prossigamos, então.

Por que distinguir entre os conceitos de alíquota efetiva e nominal, além de trabalhar com o conceito renda total?

Porque o conceito de renda é um só. Tanto assim que, em função desse conceito universal de renda, somente se tornam isentas ou exclusivamente tributáveis na fonte aquelas categorias de rendimentos que, de acordo com a

lei, mereçam esse tratamento ou regime especial de tributação. Inexistindo excepcionalidade legal, a tributação segue o padrão ordinário, exatamente aplicável aos rendimentos do trabalho assalariado.

Quanto às alíquotas, todos os contribuintes estão sujeitos, apenas teórica ou legalmente, às alíquotas nominais do imposto sobre a renda, cujo valor máximo é de 27,5%. Por isso, o que diferencia uns contribuintes dos outros, na prática, não são as alíquotas nominais, mas, sim, as efetivas. E as alíquotas efetivas só podem ser calculadas se considerarmos, no numerador, o valor do imposto devido efetivamente e, no denominador, o valor total da renda, sem os shenanigans tributários, na forma, por exemplo, de exclusões, abatimentos, descontos, isenções.

Isso posto, esta é a pergunta a fazer: qual foi a renda total declarada, em 2019, considerados todos os mais de 30 milhões de contribuintes?

A renda total declarada pelos contribuintes, em 2019, foi de R\$ 3,3 trilhões. Considerando as categorias de rendimentos, ela estava assim distribuída:

- (1) a renda tributável bruta, aquela sobre a qual incide, efetivamente, o imposto, foi de R\$ 1,9 trilhão;
- (2) os rendimentos tributados exclusivamente na fonte foram de R\$ 379,3 bilhões;
- (3) os rendimentos isentos totalizaram R\$ 1,0 trilhão, sendo R\$ 359,2 bilhões relativos a lucros e dividendos, R\$ 120,5 bilhões decorrentes de rendimentos de sócios/titulares de microempresas e empresas de pequeno porte, optantes do Simples, e R\$ 559,2 bilhões em face de outros rendimentos isentos.

Esses R\$ 3,3 trilhões estão muitíssimo concentrados, analogamente à concentração de bens e direitos (ativos). Os dez últimos centis, do 91º ao 100º centil, representando 10% de todos os contribuintes, os de maior renda num universo superior a 30 milhões de declarantes, acumulam 48% do total dos rendimentos declarados. No interior desse grupo, o 100º centil, aqueles 304.985 contribuintes mais ricos (1% do total), detém nada menos do que 21% de todos os rendimentos declarados. E, no interior do 100º centil, há 3.049 contribuintes que declararam, sozinhos, 6% de toda os rendimentos declarados, por pessoas físicas, no Brasil – isso significa que apenas 0,01% de todos os contribuintes detém 6% de toda a renda declarada.

Portanto, temos um quadro de vertiginosa concentração de renda. Considerando a renda total declarada, de R\$ 3,3 trilhões, os grandes números da concentração podem ser sumarizados desta forma:

(1) do 91º ao 100º centil, congregando 3.049.851 contribuintes, de um total superior a 30 milhões de contribuintes, a renda total declarada foi de R\$ 1,6 trilhão, o que representou rendimentos médios anuais, por contribuinte, de R\$ 523,8 mil, no ano de 2019;

(2) o 100º centil, com 304.985 contribuintes, no âmbito de mais de 30 milhões de contribuintes, declarou rendimentos de R\$ 691,1 bilhões, o que representou rendimentos médios anuais, por contribuinte, de 2,3 milhões de reais, no mesmo ano de 2019;

(3) e, no interior do 100º centil, os 3.049 contribuintes de maior rendimento declararam renda total de R\$ 195,0 bilhões, representando rendimentos médios anuais, por contribuinte desse diminuto grupo, de espantosíssimos R\$ 64,0 milhões, apenas nesse ano de 2019;

(4) em contrapartida, os 27.448.650 contribuintes restantes, que integram do 1º ao 90º centil, declararam renda total de R\$ 1,7 trilhão, representando rendimentos médios anuais, por contribuinte desse grupo majoritário, de meros R\$ 63,2 mil.

O que se confirma, então, é um quadro de gigantesca concentração de renda. Essa concentração é particularmente importante no último e mais abastado centil de distribuição da renda. Em seu interior, há um seletíssimo grupo, de apenas 3.049 pessoas, que perfaz 0,01% dos mais de 30 milhões de contribuintes, concentrando quase 6% de toda a renda declarada, por pessoas físicas, no Brasil.

Para que se tenha uma ideia dos contornos cruéis dessa espantosa concentração de renda, vejamos mais alguns números, que pareceriam anedota, se não fossem a expressão concreta de uma realidade trágica. Entre os 3.049 contribuintes mais ricos do país, deduz-se que um único contribuinte tenha declarado rendimentos totais, em 2019, de R\$ 44,1 bilhões, pois esse é o valor que figura como limite superior das rendas declaradas no último centil (100º centil). E esses R\$ 44,1 bilhões sequer incorporam a totalidade dos rendimentos

declarados, pois a categoria outros rendimentos isentos não é considerada na determinação desse valor.

O nível de concentração de renda afigura-se tão absurdo que, no centil imediatamente anterior, o 99º centil, o limite superior da renda declarada foi de R\$ 606,9 mil. Noutras palavras, o limite superior de renda, no 99º centil, é quase 73 mil vezes inferior ao limite superior do último centil de renda, o 100º. Mas, não paremos nisso. Adiante.

A renda total média, em 2019, por contribuinte do 99º centil, o segundo mais rico do país, é de R\$ 602,6 mil anuais. Em contrapartida, no 100º centil, o de maior renda, a renda total média, por contribuinte, salta para R\$ 2,3 milhões por ano. Quer dizer: no 100º centil, a renda total média de 2019, por contribuinte, foi quase 4 vezes superior à do centil imediatamente anterior.

No interior do 100º centil, podemos jogar alguma luz sobre as 3.049 pessoas de maior renda, no Brasil. Esse seleto grupo, como já dissemos, perfaz 0,01% de todos os mais de 30 milhões de contribuintes brasileiros, auferem R\$ 195,0 bilhões em renda total anual e desfruta de renda total média, por contribuinte, de R\$ 64,0 milhões!

A fim de que se tenha uma ideia do grau de concentração de renda, a renda total média, para cada pessoa que integra esse pequeno grupo, no interior do 100º centil, é 3.232 vezes superior à renda total média de cada pessoa que se encontra no 1º centil – o centil dos contribuintes de menor renda declarada, no Brasil. Mas, continuemos.

De que forma é composta a renda total declarada pelo grupo de contribuintes mais abastados, o do 100º centil?

A resposta a essa pergunta é de extrema importância, pois demonstra como a política tributária tem sido manobrada no sentido de desonerar grupos muito pequenos, dando azo a verdadeira babel de privilégios.

Em larga medida, a renda total, declarada pelos contribuintes do 100º centil, é composta por rendimentos isentos ou por aqueles tributados, exclusivamente, na fonte. É o círculo vicioso, entre bens, direitos e renda, a que fizemos alusão, logo no início deste texto. Quer dizer: trata-se de rendimentos que ou não são tributados, sendo esse o caso dos isentos, ou se sujeitam a um regime bem menos rigoroso de tributação, caso daqueles em que o imposto

incide, uma única vez, na fonte, geralmente por uma alíquota menor do que aquela que se aplica aos rendimentos do trabalho assalariado. Vejamos, então, os números.

Dos R\$ 691,1 bilhões auferidos pelos 304.985 contribuintes do 100º centil, 55% provieram de rendimento isentos, e outros 25%, de rendimentos tributados, exclusivamente, na fonte. Isso significa que os rendimentos efetiva e integralmente tributáveis, auferidos pela turma do 100º centil, perfizeram meros 20% da renda total, pois os demais 80% foram beneficiados ou por isenção ou por tributação realizada, exclusivamente, na fonte.

Em números concretos, dos R\$ 691,1 bilhões, foram R\$ 175,4 bilhões em rendimentos tributados apenas na fonte, R\$ 250,8 bilhões em lucros e dividendos, R\$ 26,5 bilhões em rendimentos de sócio/titular de microempresa e de empresa de pequeno porte e, finalmente, R\$ 101,4 bilhões em outros rendimentos isentos. Somando, foram R\$ 554,1 bilhões em rendimentos isentos ou apenas tributados na fonte, enquanto a renda efetivamente tributável ficou em R\$ 137,0 bilhões. Um verdadeiro paraíso fiscal.

Mas continuemos, pois esse quadro se agrava à medida que olhamos o interior do 100º centil. Entre as 304.985 pessoas que integram esse centil, vamos olhar, primeiramente, as 30.498 mais ricas e, depois, as 3.049 ainda mais ricas. Quer dizer: vamos olhar a composição da renda dos contribuintes mais abastados do país.

As 30.498 pessoas mais ricas do país declararam, em 2019, renda total de R\$ 360,2 bilhões. Foram R\$ 124,0 bilhões em rendimentos tributados na fonte, R\$ 145,2 bilhões em lucros e dividendos, R\$ 3,2 bilhões em rendimentos de sócio ou titular de microempresa e empresa de pequeno porte e R\$ 51,9 bilhões em outros rendimentos isentos. Em suma, 90% da renda total declarada por esse grupo, no montante de R\$ 324,3 bilhões, ou eram isentos (R\$ 200,3 bilhões) ou eram tributados na fonte (R\$ 124,0 bilhões). A tributação efetiva, portanto, alcançou meros R\$ 35,9 bilhões, representando apenas 10,0% da renda total declarada por esse grupo.

Indo mais fundo, no 100º centil, deparamo-nos com os 3.049 contribuintes ainda mais abastados do Brasil. Declararam renda total, como já vimos, de R\$ 195,0 bilhões. Esse montante distribuiu-se da seguinte forma:

R\$ 91,0 bilhões em rendimentos tributados, exclusivamente, na fonte; R\$ 67,8 bilhões em lucros e dividendos; R\$ 702,8 milhões em rendimentos de sócio ou titular de microempresa e empresa de pequeno porte; R\$ 24,8 bilhões em outros rendimentos isentos. Totalizando, tivemos, nesse pequeno grupo, de pouco mais de 3 mil pessoas, renda total isenta ou tributada apenas na fonte de R\$ 184,3 bilhões, o que representou 94,5% da renda total declarada. Portanto, ínfimos 5,5% sofreram a efetiva incidência do imposto sobre a renda da pessoa física, o que, certamente, gerou imensos impactos sobre a carga tributária efetiva, suportada por esse grupo.

Passemos, então, às alíquotas efetivas do imposto sobre a renda da pessoa física, em 2019. Veremos que as alíquotas efetivas são extremamente baixas, comparadas àquelas previstas na legislação, especialmente as alíquotas nominais que se abatem sobre a renda do trabalho assalariado. Começemos, então.

Considerando um imposto devido, por todos os contribuintes, de R\$ 194,8 bilhões, lado a lado a uma renda total de R\$ 3,3 trilhões, a alíquota efetiva foi de meros 5,8%, no conjunto dos mais de 30 milhões de contribuintes declarantes, em 2019, do imposto sobre a renda da pessoa física. Como já o dissemos anteriormente, contribuiu para esse pífio desempenho a composição da renda total dos contribuintes. Integraram a renda total: a renda tributável bruta, aquela sobre a qual incide, efetivamente, o imposto, no valor de R\$ 1,9 trilhão; os rendimentos tributados exclusivamente na fonte, no valor de R\$ 379,3 bilhões; os rendimentos isentos, que totalizaram R\$ 1,0 trilhão, sendo R\$ 359,2 bilhões relativos a lucros e dividendos, R\$ 120,5 bilhões decorrentes de rendimentos de sócios/titulares de microempresas e empresas de pequeno porte, optantes do Simples, e R\$ 559,2 bilhões em face de outros rendimentos isentos.

Além das isenções e da tributação exclusiva na fonte, cabe considerar os efeitos, sobre as alíquotas efetivas e a arrecadação, de dois outros mecanismos utilizados na tributação da renda pessoal. De um lado, há as despesas dedutíveis, a exemplo das com saúde, previdência, dependentes e livro-caixa, que são abatidas da base de incidência do imposto, para efeito de cálculo do imposto devido. Do outro lado, também cabe considerar o fato de que o imposto incide por faixas de renda, havendo uma faixa isenta, assim como

quatro outras faixas, sobre as quais o imposto incide mediante alíquotas nominais crescentes (7,5%, 15,0%, 22,5% e 27,5%), à medida que a renda percebida também cresce.

Obviamente, a tempestade é perfeita. Há grande concentração de renda, especialmente no âmbito do último centil (100º centil) de contribuintes. E, nesse centil, a maior parte da renda ou é isenta ou está sujeita à tributação exclusiva na fonte, que se favorece, em geral, de alíquotas relativamente menores. Soma-se a esse o fato de que o último centil ainda deduz grandes montantes de despesas, entre as quais se destacam as com livro-caixa, no valor de R\$ 10,2 bilhões, e com previdência, no valor de outros R\$ 5,9 bilhões.

Não por outra razão, o 100º centil, o das pessoas mais abastadas do país, declarou imposto devido de R\$ 28,7 bilhões, em face de uma renda total de R\$ 691,1 bilhões. Em contrapartida, o centil imediatamente anterior, o 99º, declarou imposto devido de R\$ 18,9 bilhões, diante de renda total declarada de R\$ 183,8 bilhões. Traduzindo: a alíquota efetiva aplicada ao último centil (o 100º) foi de 4,1%, contra alíquota efetiva, no penúltimo centil (o 99º), de 10,3%. Noutras palavras, o 100º centil, embora tenha declarado renda total 3,76 vezes maior que aquela do 99º centil, suportou alíquota efetiva do imposto 2,5 vezes menor que esse mesmo 99º centil. Quer dizer: materializa-se profunda e absurda regressividade!

Mas, a regressividade não para por aí. No interior do 100º centil, as desigualdades avolumam-se. As 30.498 pessoas mais ricas do Brasil (0,1% dos contribuintes) amealharam renda total de R\$ 360,2 bilhões, registraram imposto devido de R\$ 7,5 bilhões e, portanto, foram tributadas por uma alíquota efetiva de irrisórios 2,1%. As 3.049 pessoas ainda mais abastadas declararam renda total de 195,0 bilhões, apuraram imposto devido de R\$ 2,2 bilhões e, em consequência, foram tributadas por uma alíquota efetiva ainda menor: 1,1%!

E como se comportam os demais centis, pelos quais se distribui o grosso dos contribuintes brasileiros? Bem, observamos que as alíquotas efetivas se distribuem, progressivamente, por faixas de centis. A alíquota efetiva mais elevada recai sobre a faixa ou grupo de centis de maior renda (do 90º ao 99º centil), reduzindo-se, gradativamente, à medida que se desce na escala da renda total. Do 1º ao 29º centil, a alíquota efetiva é, virtualmente, zero, haja

vista os baixíssimos níveis de renda e a ainda mais diminuta representatividade numérica do imposto devido nessas faixas ou grupos em que se distribuem os contribuintes. São estes os números que refletem a realidade tributária:

(1) do 90º ao 99º centil, a alíquota efetiva é de 10,7%, com renda bruta total de R\$ 962,4 bilhões e imposto devido de R\$ 102,7 bilhões;

(2) do 80º ao 89º centil, a alíquota efetiva é de 8,5%, com renda bruta total de R\$ 424,6 bilhões e imposto devido de R\$ 36,2 bilhões;

(3) do 70º ao 79º centil, a alíquota efetiva é de 5,2%, com renda bruta total de R\$ 289,5 bilhões e imposto devido de R\$ 15,1 bilhões;

(4) do 60º ao 69º centil, a alíquota efetiva é de 3,1%, com renda bruta total de R\$ 221,9 bilhões e imposto devido de R\$ 6,9 bilhões;

(5) do 50º ao 59º centil, a alíquota efetiva é de 1,8%, com renda bruta total de R\$ 179,3 bilhões e imposto devido de R\$ 3,2 bilhões;

(6) do 40º ao 49º centil, a alíquota efetiva é de 1,0%, com renda bruta total de R\$ 148,9 bilhões e imposto devido de R\$ 1,4 bilhão;

(7) do 30º ao 39º centil, a alíquota efetiva é de 0,4%, com renda bruta total de R\$ 127,3 bilhões e imposto devido de R\$ 0,5 bilhão; e

(8) do 1º ao 29º centil, a alíquota efetiva é de 0,0%, com renda bruta total de R\$ 286,4 bilhões e imposto devido de R\$ 0,04 bilhão.

4. COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

Quais seriam algumas das conclusões a que todas essas evidências nos permitem chegar?

Desde logo, à conclusão de que a sistemática de tributação da renda, no Brasil, é técnica e juridicamente incorreta.

Tecnicamente, porque o conceito de renda efetivamente tributável é vulnerado por confusões linguísticas e por uma teia de benefícios e favores fiscais. Por confusão linguística porque não há rigor e precisão para efeito da definição do conceito de renda, o que seria não apenas aconselhável, mas necessário, também, haja vista que um conceito de renda e, em seu interior,

de renda tributável, permitiria, por exemplo, a avaliação da progressividade da tributação. Quanto à teia de benefícios e favores, faz-se referência, particularmente, a mecanismos como as isenções e a incidência do imposto apenas na fonte, que alimentam a bagunça conceitual, envolvendo renda, renda tributável e base de cálculo da tributação.

Exatamente por isso, o conceito de renda não tem sido um só, razão pela qual a própria RFB, talvez reconhecendo os absurdos da vigente prática tributária, divulgue dados das declarações do imposto sob a ótica de três diferentes metodologias de determinação da renda tributável bruta (RTB) – a própria RTB, a RTB II e a RTB III. Isso, para o ano de 2019.

Juridicamente, porque a sistemática de tributação não se afigura progressiva em toda a sua extensão. Ela colide, claramente, com as regras constitucionais aplicáveis à matéria, a começar por aquela que exige, não sugere, a progressividade do imposto, sem exceções.

Combinados, esses dois gravíssimos defeitos aceleram o processo de concentração de renda no Brasil. Alimentam o círculo vicioso entre os bens e direitos, num polo, e a geração de renda, no outro, criando um efeito-catraca positivo entre a renda e a riqueza dos contribuintes mais abastados, apenas desses.

Em contrapartida, esses mesmos defeitos deprimem a arrecadação tributária, impedindo o Estado brasileiro de cumprir suas funções clássicas de estabilizar a economia, de alocar recursos e de redistribuir renda. Ao fazê-lo, punem os cidadãos que menos têm, na medida em que não se propiciam as receitas públicas necessárias à estabilização do endividamento estatal e à execução das ações públicas mais básicas, a exemplo daquelas nos campos previdenciário, da saúde, da educação e da assistência social.

A toda evidência, a tributação progressiva não constitui princípio constitucional disponível, no que tange ao uso do poder discricionário por parte tanto do legislador ordinário quanto do administrador público. A progressividade, ao revés, vincula ambos à sua observância. A despeito disso, é fato ignorado pelas autoridades públicas, a começar pelo Ministério Público e o Judiciário, que as normas tributárias em vigor implicam o flagrante descumprimento do preceito constitucional da progressividade, pois, no Brasil, quem mais percebe renda nem sempre é aquele contribuinte a suportar carga tributária relativamente maior.

A realidade, infeliz e injurídica, demonstra o contrário. O mais abastado grupo, no país, praticamente não deve e não paga imposto sobre os próprios rendimentos. É favorecido por regimes especiais de tributação, de tal forma que os fatos geradores que constituam seus rendimentos ou estão isentos ou são tributados segundo sistemáticas muito menos rigorosas que aquelas aplicadas à grande maioria dos contribuintes.

Mas, os efeitos perniciosos da injuridicidade e das impropriedades técnicas não param por aí. Regimes tributários especiais, como as isenções e a tributação na fonte, dão origem ao que se convencionou denominar “gastos tributários”. Gastos tributários nada mais são do que renúncia fiscal, e o Estado brasileiro, a despeito das calamitosas condições de suas contas, permanece calado diante da “montanha” de benefícios e favores fiscais que concede a grupos muito pequenos de contribuintes. Faz isso em evidente agressão às normas em vigor e ao bom senso, procurando resolver problemas fiscais mediante a expropriação de direitos legítimos, em lugar de buscar extinguir privilégios odiosos.

E não adianta argumentar que esses favores e benefícios fiscais favoreçam a canalização da poupança ao crédito, assim como o direcionamento do crédito aos investimentos. Não. Nada disso. A renúncia fiscal representada por esses favores e benefícios é capturada por um Sistema Financeiro Nacional custo-ineficiente, de tal modo que, no Brasil, já se tornou pública e notória a escassez do crédito, tanto quanto seu inegável alto preço. A renúncia fiscal, apenas em parte retratada pelos gastos tributários, significa subvencionar quem transacione com instrumentos financeiros e de crédito, mas não significa criar condições para que o crédito se torne abundante, especialmente para os investimentos, e seja transacionado a preços moderados.

Em lugar de enfrentar essas questões absurdas e candentes, aprovamos reforma previdenciária, não faz muito tempo, sob a premissa de extinguir “privilégios”! Embora a maioria dos cidadãos comuns não saiba, a reforma impôs-lhes majoração do tributo previdenciário, o que ocorreu na forma de valores maiores de contribuição ou mediante a extensão do tempo de atividade. Num ou noutro caso, tributou-se o patrimônio previdenciário do cidadão comum, especialmente daquele cidadão que viva da renda salarial e

que dependa ou da Previdência Social ou de regime previdenciário público para aposentar-se, na velhice.

Em oposição a isso, mantiveram-se todos os favores e os benefícios fiscais existentes, inclusive os que privilegiam a previdência complementar – as entidades ou fundos abertos e fechados de previdência. Os ativos financeiros que integram esses fundos permanecem com tratamento tributário diferenciado, de modo que a poupança, para a aposentadoria, no caso de quem dependa da previdência complementar, é muito menos custosa e muito mais vantajosa do que o sistema previdenciário que se intitula “social”.

Finalmente, acreditamos ser não apenas de bom alvitre, mas uma exigência jurídica também, que se recupere a progressividade do imposto sobre a renda da pessoa física e, portanto, a arrecadação de receitas derivadas da renda. Essa previdência, somente no caso de lucros e dividendos distribuídos, se tributados a uma alíquota de 27,5%, pode render a quase imediata arrecadação de valor ao redor de R\$ 100,0 bilhões. Lado a isso, também se sugere seja eliminada a tributação exclusiva na fonte, de modo a assegurar paridade de tratamento entre os rendimentos financeiros e os do trabalho assalariado, assim como a revisão minuciosa de outras hipóteses de isenção e das despesas dedutíveis, a título de livro-caixa.

IV .

CONTRIBUIÇÕES A ORGANISMOS INTERNACIONAIS: QUESTÕES SOBRE O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DAS DESPESAS DE CONTRIBUIÇÕES INTERNACIONAIS

Fernanda Tercetti Nunes Pereira

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre aspectos da previsão na lei orçamentária anual de um tipo específico de despesas públicas: as despesas públicas de contribuições a Organismos Internacionais (OIs) de direito público dos quais o Estado brasileiro é membro.

O Brasil é membro de diversos OIs, cuja participação está condicionada ao pagamento de contribuições anuais a cada um deles, permitindo, também, que o país tenha direito a voto nas assembleias deliberativas dessas instituições.

Ao longo dos anos, o montante de contribuições internacionais em aberto tem se avolumado, chegando a pouco mais de R\$ 10 bilhões em meados de 2021¹ e a cerca R\$ 5 bilhões em 2022.² Apesar de ter havido o pagamento de

1 SCHMITZ; KLEMIG, 2021, p. 51-52.

2 Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/transicao-aponta-divida-de-r-5-bilhoes-com-orgaos-internacionais>.

grande montante dessa dívida em 2023³, o acúmulo desses passivos em anos anteriores desperta a curiosidade para compreender o planejamento orçamentário dessas despesas, uma vez que isso pode evidenciar um descompasso entre o processo de ingresso do Brasil nos OIs e o planejamento orçamentário das despesas públicas decorrentes da participação nesses organismos.

Nesse sentido, este ensaio se desenvolverá da seguinte forma: inicialmente buscará levantar e compreender os aspectos relacionados à assunção, pelo Estado brasileiro, de compromissos financeiros perante organismos internacionais decorrentes da participação brasileira nessas instituições; e, posteriormente, será feito um cotejo com as normas pátrias de planejamento orçamentário das despesas públicas.

Desse cotejo, serão apresentadas algumas possíveis alternativas para o momento da previsão orçamentária dessas despesas, de modo a conformar todos os aspectos levantados.

2. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS CONTRIBUIÇÕES INTERNACIONAIS DECORRENTES.

Os OIs são estruturas essenciais na governança global, por serem o *locus* institucional onde são criadas normas e difundidas informações para que os Estados-membros e outros atores internacionais possam coordenar-se de forma mutuamente benéfica, reduzindo custos de transação, criando oportunidades para demonstrarem credibilidade, bem como possibilitando a resolução de conflitos em bases normativas e pacíficas.⁴

Além disso, os OIs também influenciam os Estados-membros e colocam limites às suas políticas e ao modo como elas são elaboradas e executadas. No

3 EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2024.

4 BUCHANAN; KEOHANE, 2006 *apud* SCHMITZ; KLEMIG, 2021.

caso de países em desenvolvimento, esses organismos possuem uma grande e crescente influência em suas estruturas governamentais, sendo essa influência capaz de estabelecer um modelo comum nesses países.⁵

Os organismos internacionais também podem servir à cooperação internacional, uma vez que os Estados utilizam os OIs para influenciarem seus pares e, ao mesmo tempo, são compelidos e influenciados por eles, por meio de suas regras e de sua estrutura.⁶ Para os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, o fortalecimento dos OIs possibilita maior atuação na seara internacional, inclusive para contestar normas que perpetuam as relações assimétricas de poder na sociedade internacional. Nesse sentido, o multilateralismo é uma alternativa igualitária de cooperação internacional e de tomada de decisão, oportunizando aos países em desenvolvimento uma voz mais equânime.⁷

O Brasil é membro de diversos organismos internacionais, cuja participação está condicionada ao pagamento de contribuições anuais a cada um deles. Esses aportes visam custear os gastos administrativos de manutenção e das atividades das organizações, bem como permitir que os Estados-membros tenham direito a voto nas assembleias deliberativas. Atualmente, o Brasil participa de mais de cem organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Secretaria do Mercosul, entre outros.⁸

A participação de um país em um organismo internacional pressupõe o cumprimento de uma série de etapas, tanto no plano internacional, quanto no plano interno. A Constituição Federal prevê as competências para a negociação e celebração de compromissos internacionais, bem como para

5 ANDREWS, 2013 *apud* SCHMITZ; KLEMIG, 2021.

6 BERG, 2009 *apud* SCHMITZ; KLEMIG, 2021.

7 SCHMITZ; KLEMIG, 2021, p. 53.

8 BRASIL, 2023.

a sua inserção no ordenamento jurídico interno para se tornarem normas existentes, válidas e eficazes.⁹

O inciso VIII do art. 84 prevê as competências privativas do Presidente da República para manter relações com Estados estrangeiros e para celebrar atos internacionais, que devem ser referendados pelo Congresso Nacional. Portanto, apesar de as negociações internacionais ficarem a cargo do chefe do Poder Executivo, é o Poder Legislativo, por intermédio do Congresso Nacional, que dá a última palavra sobre a possibilidade de inserção dos atos internacionais no ordenamento jurídico pátrio.

Firmado o compromisso internacional, o chefe do Poder Executivo deve encaminhá-lo ao Poder Legislativo para ratificação. Porém, não existe um prazo legal ou constitucional para esse encaminhamento¹⁰, estando sujeito a juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República.

O inciso I do art. 49 estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. A matéria será discutida e votada para fins de ratificação, seguindo o rito do processo legislativo de decretos legislativos: tramitando, primei-

9 Constituição da República Federativa do Brasil (1988): “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; [...] Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

10 A Mensagem 340/2014, apresentada ao Congresso Nacional em 7 de novembro de 2014, encaminhou ao Parlamento o Ato Constitutivo do Instituto Pan-Americano de Geografia e História (IPGH), aprovado, por meio de Resolução emanada da VI Conferência Pan-Americana, concluída em Havana, em 20 de fevereiro de 1928, aprovada pelo Parlamento pelo Decreto Legislativo nº 103, de 2017 (DOU 23/8/2017, seção 1; p.1). Não se encontrou, no Sistema de Informações Legislativas, até 30 de junho de 2018, o decreto de promulgação desse ato internacional por parte do Presidente da República. Significa isso dizer que, conquanto o ato internacional esteja em vigor para o País, como compromisso internacional, não entrou no ordenamento jurídico interno (Camino; Menck, 2018, p. 8).

ramente, na Câmara dos Deputados e, posteriormente, no Senado Federal como casa revisora.

Sendo aprovado o texto do ato internacional, o Poder Executivo será comunicado para que o Presidente da República i) promulgue o ato internacional, por meio de decreto de promulgação; ii) publique o decreto no Diário Oficial; e iii) realize o depósito do instrumento de ratificação no local convencionado no ato internacional, informando às demais contrapartes internacionais que os procedimentos para a internalização ao ordenamento jurídico pátrio foram realizados. Ao mesmo tempo isso sinaliza o consentimento em obrigar-se por meio desse ato.¹¹

Assim, as normas decorrentes do ato internacional pactuado só passam a ter existência, validade e eficácia no plano interno após a realização do processo de internalização ao ordenamento jurídico pátrio.¹²

Nessa linha, as obrigações decorrentes de atos internacionais firmados pelo Brasil, incluindo-se as contribuições aos OIs, só começam a produzir efeitos quando concluído o devido processo de internalização desses atos no direito interno. Essa mesma sistemática vale tanto para os atos internacionais de ingresso do Brasil em OIs, que criam as obrigações de pagamento das respectivas contribuições aos organismos, quanto para os atos internacionais em que são acordados os aumentos dos valores dessas contribuições, uma vez que também ensejam encargos gravosos ao país.

11 Artigo 2 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (Brasil, 2009): “ ‘ratificação’, ‘aceitação’, ‘aprovação’ e ‘adesão’ significam, conforme o caso, o ato internacional assim denominado pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado”.

12 BRASIL, 1998 *apud* CAMINO; MENCK, 2018, p. 16-17.

3. AS DESPESAS PÚBLICAS DE CONTRIBUIÇÕES AOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

O pagamento das contribuições aos OIs dos quais o Brasil faz parte ensejará o dispêndio de recursos dos cofres públicos e, assim, a discussão entra no campo do orçamento público, uma vez que as despesas só podem ser executadas se previamente autorizadas por lei (princípio da legalidade).

Sob a ótica das finanças públicas, essas obrigações financeiras decorrentes de atos internacionais, quando exigíveis no plano interno, passarão a figurar como despesas públicas. Destaca-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) condiciona a regularidade das despesas ou das assunções de obrigações ao cumprimento de alguns requisitos.¹³

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (LDO 2024), no inciso LXX da Seção I do Anexo III, classifica as despesas de contribuições a organismos internacionais como despesas primárias obrigatórias e, assim, não sofrerão limitação de empenho durante a execução do orçamento.¹⁴

A LDO 2024 também estabelece, no art. 12, que essas despesas deverão figurar na Lei Orçamentária Anual para 2024 (LOA 2024) em categorias de programação específica.

Na LOA 2024¹⁵, essas despesas são discriminadas por ações e por planos orçamentários e classificadas no Grupo de Natureza de Despesa 3 – Outras Despesas Correntes, no âmbito do Programa 0910 – Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais, na Unidade Orçamentária 71102 – Recursos sob Supervisão do Ministério do Planejamento e Orçamento.

O art. 17 LRF traz a disciplina das despesas obrigatórias de caráter continuado, informando tratar-se de “despesas correntes que fixam para o ente

13 BRASIL, [2024a].

14 Id., 2024b.

15 Id., 2024c.

a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”. Ainda, dispõe que a sua criação ou o seu aumento estão condicionados à apresentação de: i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, demonstrando a origem dos recursos para o seu custeio; ii) comprovação de não afetação das metas de resultados fiscais; e iii) compensação pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa. Há ainda a ressalva de que essas despesas só podem ser executadas após a implementação dessas medidas.¹⁶

Esses requisitos visam manter o equilíbrio fiscal e a capacidade de pagamento dessas obrigações ao longo dos anos, sob uma ótica de gestão responsável dos compromissos assumidos.

O orçamento público representa o planejamento do financiamento das ações estatais, contemplando as origens (receitas) e as aplicações (despesas) de recursos de forma organizada (planejada). Os gastos com contribuições aos organismos internacionais também devem ser planejados, com previsão na LOA como despesas públicas.

No entanto as contribuições só passam a ser exigíveis no plano interno após a conclusão do processo de internalização dos atos internacionais que lhes deram origem. Isso significa que uma contribuição internacional só pode ser paga após a edição e a publicação do decreto legislativo de ratificação e do decreto de promulgação do Presidente da República do ato internacional que a originou. Também é preciso que a respectiva despesa esteja prevista na Lei Orçamentária Anual, cumpridos os requisitos para a sua criação ou aumento, previstos na LRF.

Então, resumidamente, esses são os requisitos para que uma contribuição internacional possa ser adimplida: i) internalização do ato internacional que a originou ou aumentou o seu valor, tornando a obrigação exigível no plano interno; ii) cumprimento dos requisitos da LRF para criação ou aumento dessa despesa; iii) previsão dessa despesa na lei orçamentária anual.

16 Leitura conjugada dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000.

4. A QUESTÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DAS DESPESAS DE CONTRIBUIÇÕES INTERNACIONAIS

Diante dessas condicionantes, indaga-se: qual deve(ria) ser o momento da demonstração do cumprimento dos requisitos da LRF? E quando deve(ria) ser realizada a previsão dessas despesas na lei orçamentária anual?

À primeira vista, pode parecer uma pergunta simples que levaria automaticamente à seguinte resposta também simples: devem ocorrer dentro do prazo constitucional para elaboração do projeto de lei orçamentária anual pelo Poder Executivo.

Porém a prática se revela um tanto desafiadora pelos seguintes motivos:

- I. o tempo das negociações internacionais pode demorar anos;
- II. o tempo do processo de internalização pode demorar anos;
- III. o orçamento está submetido ao princípio da anualidade.

Em linhas gerais, as negociações internacionais são processos de interação dinâmicos entre os Estados, em que se desenvolvem relações externas para diversos objetivos como, por exemplo, para firmar acordos comerciais ou técnicos vantajosos, para evitar ou para gerir relações conflituosas ou mesmo para promover a cooperação entre eles.

No caso de organismos internacionais, as negociações são multilaterais, o que traz mais complexidade ao processo de negociação, pois são diversos países interagindo de forma dinâmica, desenvolvendo e comunicando suas estratégias para acomodar seus interesses e diferenças.

Durante as negociações, os Estados vão consentindo ou contestando propostas, formulando contrapropostas, até chegarem a um acordo que represente a melhor situação para todos. Dadas a complexidade e a multiplicidade de atores, esse tipo de negociação pode levar anos, sendo necessárias muitas rodadas de negociações.

Finalizada a negociação e firmado o ato internacional pelo Brasil, a avença ainda precisa ser internalizada para que as obrigações dele decorrentes possam ser exigíveis no plano interno. O processo de internalização também pode levar anos, já que a submissão da matéria à ratificação pelo Congresso

Nacional está sob o juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República, conforme visto anteriormente.

Ocorre que as leis orçamentárias estimam as receitas e fixam as despesas para um período de um ano.¹⁷ Logo, caso a despesa prevista na lei orçamentária não seja executada ao longo do exercício a que se refere, será necessário realizar nova previsão na lei orçamentária do ano seguinte.

Outro aspecto a se considerar é a necessidade de atender os requisitos previstos na LRF, sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público. Logo a assunção dessas obrigações só pode(ria) ocorrer após a demonstração desses requisitos.

Sendo assim, como realizar a previsão no orçamento anual de uma despesa de contribuição a um organismo internacional cuja adesão ainda está em negociação? Ou de um aumento no valor da contribuição que ainda está sendo negociado? E mais: quando devem (deveriam) ser demonstrados os requisitos da LRF?

Ainda, após a celebração do ato internacional, como realizar a previsão dessas despesas na LOA, se a exigibilidade desses compromissos no plano interno depende do processo de internalização, cujo prazo para conclusão não se pode prever?

Diante dessas indagações, pode-se pensar em alternativas para viabilizar o planejamento orçamentário dessas despesas, considerando os tempos das negociações internacionais e os dos processos de internalização dos atos internacionais, bem como a legislação que rege as finanças públicas do país.

17 Exceção contida no § 2º do art. 167 da Constituição Federal: os créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício financeiro poderão ser reabertos no exercício financeiro subsequente nos limites de seus saldos.

5. ALTERNATIVAS PARA O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DAS
DESPESAS DE CONTRIBUIÇÕES INTERNACIONAIS

A previsão dessas despesas de forma prévia ou concomitante às negociações internacionais apresentaria duas dificuldades: o tempo e a incerteza sobre o valor da contribuição. Conforme já foi dito, as negociações internacionais podem levar anos até a sua conclusão e a celebração do respectivo ato internacional.

Antes que isso ocorra, não há sequer o estabelecimento do valor da contribuição ao OI, ou do valor do aumento da contribuição e, assim, não seria possível buscar o cumprimento dos requisitos da LRF para a criação ou para o aumento dessas despesas, tampouco a sua previsão na lei orçamentária anual.

Uma alternativa seria a de buscar o cumprimento dos requisitos da LRF e realizar a previsão dessas despesas na LOA após a assinatura do ato internacional e antes de submetê-lo à ratificação pelo Congresso Nacional. Em tese, as informações quantitativas da contribuição internacional, ou do aumento do seu valor, já estariam estabelecidas¹⁸ e, com isso, seria possível realizar as análises de impacto orçamentário e financeiro e de não afetação das metas de resultados fiscais, bem como a compensação pelo aumento de receita ou pela redução de despesa permanentes.

18 Há casos em que os acordos principais estabelecem o dever de pagamento de contribuições anuais pelos Estados-partes, mas condicionam o estabelecimento dos valores e de demais regras financeiras à celebração de instrumentos complementares posteriores. Exemplo: Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, Ciência e Cultura, firmado em Brasília, em 21 de setembro de 2011 - ratificado pelo Decreto Legislativo nº 1, de 15 de novembro de 2013 e promulgado pelo Decreto nº 8.289, de 25 de julho de 2014 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8289.htm), “artigo VI, 4: O Governo providenciará contribuição financeira anual para a manutenção da capacidade instalada no Escritório da OEI no Brasil e para apoiar a administração e a execução das ações de cooperação técnica amparadas pelo presente Acordo, cujo montante será fixado anualmente com base em critérios acordados mutuamente pelo Governo e pela Assembléia Geral da OEI”.

No entanto, ainda haveria um impasse: novamente o tempo. Como o envio do ato internacional para ratificação pelo Congresso Nacional está sujeito ao juízo de conveniência e de oportunidade do Presidente da República, também não seria possível estimar o tempo de tramitação do processo de internalização. Também há casos em que se verifica um longo lapso temporal entre a ratificação do ato pelo Congresso Legislativo e a sua promulgação pelo presidente da República.¹⁹

A questão em se realizar a previsão orçamentária dessas despesas antes que as contribuições sejam exigíveis no plano interno é a impossibilidade de executá-las. Caso não possam ser executadas ao longo do exercício, esse recurso previsto não será utilizado naquele ano e não poderá ser utilizado no ano seguinte (princípio da anualidade orçamentária).

Ainda, caso seja feita a compensação prevista na LRF para acomodar uma despesa de contribuição internacional no orçamento do ano e ela não seja executada no naquele mesmo exercício, terá havido o aumento de uma receita ou o sacrifício de uma outra despesa em vão. Considerando a realidade brasileira em que os recursos são escassos e as demandas da sociedade são ilimitadas, tal situação não seria razoável.

Uma segunda alternativa seria realizar a compensação e a previsão orçamentária dessas despesas após a internalização dos respectivos atos internacionais ao ordenamento jurídico pátrio, quando as obrigações deles decorrentes passam a ser exigíveis no plano interno, podendo haver a exe-

19 A Mensagem 374/2011, apresentada ao Congresso Nacional em 7 de setembro de 2011, encaminhou ao Parlamento a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 29, aprovada em 8 de novembro de 2010, pelos representantes permanentes dos Estados Partes junto à ALADI e ao Mercosul. A Decisão CMC 29/2010 prevê "Contribuições para o Orçamento da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão" e foi ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 246, de 14 de junho de 2013. O Presidente da República promulgou a Decisão CMC nº 29/2010 por meio do Decreto nº 11.803, de 28 de novembro de 2023, entrando no ordenamento jurídico interno nessa data. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=923306&filename=MSC%20374/2011; <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-246-7-junho-2013-776257-decisao-cmc-140135-pl.html>; e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11803.htm.

cução da despesa para o seu pagamento. No entanto, isso poderia configurar a criação de despesas ou a assunção de obrigações sem a prévia demonstração dos requisitos previstos na LRF, o que é vedado pela lei, conforme já verificado.

Diante dessas ponderações, parece que a alternativa mais viável seria buscar as soluções orçamentárias (comprovação de atendimento da LRF e previsão orçamentária da despesa) concomitantemente com o envio do ato internacional pelo Presidente da República para devida ratificação do Poder Legislativo. Nesse contexto, juntamente com o encaminhamento do ato internacional, seriam enviados também ao Congresso Nacional o projeto de lei de crédito adicional, bem como eventual proposta legislativa que promovesse a compensação requerida pela LRF. No caso de a compensação poder ser feita por ato infralegal, sua informação já seria declarada na exposição de motivos que encaminhasse o ato internacional.

Ademais, a previsão orçamentária deve ocorrer tanto na lei orçamentária do ano vigente, por meio de créditos adicionais, quanto no projeto de lei orçamentária em elaboração para o ano subsequente ao da internalização. Neste caso, o Poder Executivo também deve contemplar essas despesas ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o ano seguinte ou, se já enviada e em tramitação no Poder Legislativo, encaminhar ao Congresso Nacional uma proposta de alteração desse PLOA dentro do prazo legal.²⁰

Dessa forma, o Poder Executivo entregaria ao Poder Legislativo todos os instrumentos, de modo que este tivesse o controle mais preciso do que e de quando aprovar, o que permitiria uma melhor coordenação entre os órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo.

20 De acordo com o art. 28 da Resolução CN nº 1/2006, o presidente da República teria de enviar ao Congresso Nacional uma proposta de alteração do PLOA, que somente será apreciada se for recebida até o início da votação do Relatório Preliminar na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

6. CONCLUSÃO

Este ensaio buscou apresentar o tema do planejamento das despesas de contribuições a organismos internacionais dos quais o Brasil faz parte e as questões subjacentes que se revelam na prática.

Como Estado-membro de um OI, o Brasil necessita pagar contribuições anuais para nele participar e ter direito a voto nas assembleias. No plano interno essas contribuições precisam ser exigíveis (processo de internalização concluído) e, também, dependem do cumprimento prévio de requisitos previstos na LRF – voltados à manutenção do equilíbrio fiscal e à gestão responsável das despesas –, além de previsão das respectivas despesas na lei orçamentária anual.

Porém, na prática, os tempos e movimentos dos processos de negociações internacionais e de internalização dos atos internacionais acordados desafiam o planejamento orçamentário dessas despesas.

Diante das ponderações apresentadas, o caminho mais viável seria o de realizar o cumprimento dos requisitos da LRF e a previsão orçamentária dessas despesas concomitantemente ao envio do acordo internacional, pelo Presidente da República, para ratificação do Poder Legislativo. Nessa hipótese, caberia ao Presidente da República, ao enviar o ato internacional para ratificação do Congresso Nacional, encaminhar também o projeto de crédito adicional e eventual proposta legislativa para promover a compensação exigida pela LRF. Desse modo, o Poder Legislativo poderá apreciar a ratificação do acordo com todos os elementos materiais e orçamentários que envolvem o tema, em atendimento às normas que regem o planejamento dos gastos públicos e ao princípio da legalidade orçamentária.

No entanto, ainda restaria a tarefa de acomodar o tempo do processo de internalização do ato internacional, de modo que a obrigação se tornasse exigível no plano interno ainda na vigência da LOA do ano em que respectiva despesa estivesse prevista, tendo em vista a anualidade orçamentária.

Isso demandaria uma boa coordenação entre os órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo para coadunar essa estratégia de política externa brasileira com as normas que regem as finanças públicas do país, primando pelo equilíbrio fiscal com sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Senado Federal, 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561123>. Acesso em: 10 mar. 2024.
2. BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.
3. BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.
4. BRASIL. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.
5. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Pagamento de organismos internacionais**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais-e-desenvolvimento/organismos-internacionais>. Acesso em: 2 mar. 2024.
6. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Painel do orçamento federal**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024c. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: 7 mar. 2024.
7. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Carta Rogatória 8279 AgR/AT**. Relator: Min. Celso de Mello, 17de junho de 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324396>. Acesso em: maio 2024.
8. BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 2.527/2022**. Inspeção. Ministério da Economia [...]. Relator: Min.

Bruno Dantas, 23 de novembro de 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2527%2520ANOA-CORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%-2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520. Acesso em: 9 mar. 2024.

9. CAMINO, Maria Ester Mena Barreto; MENCK, José Theodoro Mascarenhas. **Considerações acerca do processo de internalização de atos internacionais no Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2018. Nota Técnica. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/35979>. Acesso em: 3 mar. 2024.

10. CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020.

11. EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Brasil quita dívidas com organismos internacionais: governo paga R\$ 4,6 bi a instituições estrangeiras**. Brasília, DF: Agência Brasil, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-01/brasil-quita-dividas-com-organismos-internacionais>. Acesso em: 10 mar. 2024.

12. SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; KLEMIG, Mariana Costa Guimarães. Contribuições brasileiras a organizações internacionais: uma proposta preliminar para rotina geral. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 31, p. 51-65, set./dez. 2021.

Antônio Helder Medeiros Rebouças

1. INTRODUÇÃO

Boa parte das abordagens e estudos sobre planejamento e orçamento públicos tem viés publicista, ou seja, se concentram em questões próprias do universo estatal, prevalecendo a perspectiva de que a engenharia orçamentária é endereçada a sistemas e processos da Administração. De fato, o jogo orçamentário é sediado praticamente nas arenas públicas, considerando-se que a lei do Plano Plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) são iniciadas no Poder Executivo, apreciadas posteriormente pelo Legislativo e sendo executadas ou aplicadas pelos órgãos do Executivo na concretização das diversas políticas públicas.

É de se observar ainda que o planejamento público (e seu instrumento, o orçamento público), segundo previsão expressa do art. 174, da Carta Política de 1988, é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado¹. Em outras palavras, planejamento e orçamento públicos são de uso

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

obrigatório pelas instâncias do Estado, não se concebendo, portanto, que a atividade financeira pública se desenvolva sem organização, previsibilidade, autorização legislativa e atendimento a regras jurídicas de responsabilidade fiscal, sobretudo no tocante às despesas públicas. Já para o setor privado, o sistema de planejamento e orçamento públicos, sendo indicativo, opera como uma espécie de “farol” para as decisões estratégicas das empresas, na medida em que traz informações sobre o perfil e montantes de gastos do governo, as localidades e segmentos econômicos que serão beneficiados, os investimentos das empresas estatais, as prioridades de crédito dos bancos oficiais, entre outras que, por meio de análises próprias das corporações, podem ensejar oportunidades ou ameaças para a atividade empresarial.

As leis orçamentárias, na prática, impactam a ordem econômica, podendo promover ajustamentos na alocação de recursos públicos, sobretudo quando as regras de mercado e os mecanismos de preços falham, a exemplo de políticas públicas de segurança ou meio ambiente, cujos benefícios se estendem a todos, não cabendo o pagamento pela via das preferências individuais. A execução dos orçamentos se presta igualmente a melhorar a distribuição de renda e riqueza, entre pessoas, setores econômicos ou regiões, como no caso dos gastos com programas sociais de combate à fome e à pobreza. A política orçamentária, por fim, atua para estabilizar variáveis macroeconômicas, podendo ser calibrada para controlar gastos visando a frear a inflação e melhorar as expectativas de taxas de juros ou ampliar investimentos em setores intensivos de mão de obras, buscando elevação do nível de emprego e renda (Giacomoni, 2019, p. 54).

Assim, dados orçamentários tais como o volume de investimentos em infraestrutura no PPA, as prioridades do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal na oferta do seguro rural e o elenco de investimentos das empresas estatais trazidos pela LOA, tudo isso pode ser útil para nortear decisões corporativas, no âmbito de seu planejamento estratégico que leve em conta a análise do ambiente externo (no caso, o ambiente econômico, fiscal e orçamentário).

Notadamente, a linguagem orçamentária hermética, as diversas regras constitucionais, legais e regimentais que orientam o planejamento e orçamento públicos, além do componente político-legislativo das decisões

orçamentárias acabam criando barreiras e assimetrias informacionais em desfavor do acesso aos dados orçamentários e de seu eficaz uso para fins de planejamento e decisões privadas. É bom ressaltar, nesse contexto, que sinalizações orçamentárias inconsistentes ou imprecisas atuam contrariamente à índole indicativa do planejamento e orçamento públicos, podendo resultar em alocação ineficiente de recursos privados, tema que, a nosso ver, não deveria estar excluído da devida responsabilização estatal por eventuais danos causados a particulares.

Face à relevância das informações orçamentárias para o setor privado, o presente trabalho, no intuito de estimular e contribuir para novas pesquisas e debates técnicos e acadêmicos, pretende mapear, no âmbito das principais leis do sistema orçamentário brasileiro, PPA, LDO e LOA, conteúdos relevantes a serem observados pelas empresas, como insumos indicativos (norteadores) ao bom planejamento e às decisões alocativas mais eficientes, de forma a que se cumpra a previsão constitucional do art. 174 da Constituição, que dispõe sobre o planejamento público indicativo.

Em razão de os instrumentos do sistema de planejamento e orçamento públicos se submeterem ao devido processo legislativo orçamentário, vale lembrar as possibilidades de alteração, no Congresso Nacional, dos projetos de leis orçamentárias enviados pelo Executivo, conforme regras estabelecidas na Constituição Federal e nas normas regimentais.² Daí a necessidade de capacitação dos profissionais de relações institucionais e governamentais, bem como daqueles que analisam as leis orçamentárias e seus impactos no ambiente econômico, quanto aos ritos e regras do processo legislativo orçamentário.

2 Ver Resolução nº 1, de 2006 (com suas alterações), do Congresso Nacional, que dispõe sobre Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

2. A NATUREZA INDICATIVA DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICOS

A discussão acerca da natureza indicativa do planejamento público e, consequentemente do orçamento público, se dá no contexto constitucional da intervenção do Estado no domínio econômico.

Segundo Mello (2011, p. 802), essa intervenção do Estado se dá pelas seguintes vias: i) poder de polícia, ou fiscalização; ii) atuação direta na economia, excepcionalmente; e iii) incentivos dados a particulares. Já para Luís Roberto Barroso (2001, p. 395), referida intervenção se concretiza por meio: i) da disciplina (ou regulação); ii) do fomento à produção; e iii) da atuação direta, em que o Estado produz bens ou presta serviços, nos moldes dos particulares.

Do texto do caput do art. 174 da Constituição, vê-se que o Estado deve atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Assim, a dimensão de planejamento do Estado, como forma de intervenção no domínio econômico, ao tempo em que é determinante (obrigatória) para o setor público, serve para fins indicativos ou norteadores da atividade econômica como um todo, a exemplo de um “farol”, como já dito.

Cabe ressaltar, neste ponto, que, ao se afirmar sobre a natureza indicativa do planejamento estampada na Constituição, referimo-nos, por óbvia extensão, à natureza indicativa do próprio sistema de planejamento e orçamento PPA-LDO-LOA, já que esses instrumentos se integram de maneira lógica, estando o PPA no ápice dessa engenharia, como superordenador.³

Como afirmamos na Introdução, o planejamento e o orçamento público incidem com maior intensidade na Administração, dado o seu caráter obriga-

3 PPA, LDO e LOA são leis ordinárias e, portanto, de mesma hierarquia jurídica. Apesar disso, há uma hierarquia lógica entre elas, de forma que o PPA superordena as outras duas e a LDO superordena a LOA, no sentido orientar e delimitar conteúdos.

tório. No entanto, interferem também no setor privado⁴, já que as prioridades e a execução da atividade financeira, sobretudo no campo do gasto público, sinalizam expectativas para determinados setores econômicos e impactam diretamente negócios. Embora não seja objeto deste trabalho, a relação entre as despesas governamentais e o crescimento econômico é tema amplamente discutido na Economia, principalmente a partir de modelos Keynesianos, pela via do efeito multiplicador do gasto público. Daí a fixação, na LOA 2024, de despesas de R\$ 29,4 bilhões na função orçamentária⁵ Agricultura ou de R\$ 27,3 bilhões na função Transportes, por exemplo, podem ser insumos importantes para a análise do ambiente externo de empresas privadas que atuam nesses segmentos, para fins de tomada de decisão.

No contexto das demandas da sociedade organizada por avanços na qualidade da gestão pública e de maior participação nas políticas governamentais, o próprio PPA 2024-2027 do Governo Federal indica-nos que, entre os fenômenos associados a essas demandas tem-se a “crescente utilização de dados públicos, big data e analytics em decisões públicas e privadas” (Brasil, 2024g, p. 70), o que reforça a noção do caráter indicativo do planejamento e orçamento públicos. Na mesma linha, o referido PPA registra que “no setor privado, observa-se o aumento do interesse e da participação em parcerias público-privadas (PPP) e concessões para a viabilização de investimentos estratégicos em infraestrutura, com importante papel do BNDES como mediador dos projetos” (Brasil, 2024g, p. 71).

É bom que se diga que, além da dimensão do planejamento público, como atuação indireta do Estado na ordem econômica, a Constituição prevê igualmente a obrigatoriedade do planejamento nas políticas sociais, que também trazem impactos para o setor privado, em áreas tais como trabalho, emprego e renda. Nessa modalidade de planejamento, o texto constitucional assegura,

4 A propósito, ver: MARINHO, 1990 *apud* SOUTO, 1997, p. 45.

5 Função orçamentária é o “maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Está relacionada com a missão institucional fundamental do órgão executor, por exemplo, cultura, educação, saúde ou defesa” (Glossário [...], 2020).

nos termos da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação das políticas sociais.⁶

No âmbito das políticas sociais e de acordo com o documento “The Macroeconomic Effects of Cash Transfers - Evidence from Brazil”, do Banco Mundial, veja-se que o Programa Bolsa Família impacta positivamente a atividade econômica local e tem efeitos multiplicadores pelo estímulo que dá à demanda e ao emprego. Em termos quantitativos, evidenciou-se que, a cada R\$ 1 adicional do Bolsa Família injetado num estado, comparado a outros, experimentou-se um aumento relativo de R\$ 2 na produção, com o efeito persistindo por vários anos⁷ Em consequência, as dotações orçamentárias e regras de execução dos programas sociais previstos nas leis do sistema de planejamento e orçamento públicos se afiguram como insumos para exame do setor privado, quanto aos impactos na economia e no ambiente de negócios.

Além das intervenções do Estado no ambiente econômico, por meio do planejamento e execução de políticas públicas, convém lembrar a atuação governamental nas compras públicas de bens ou serviços. Em 2023, por exemplo, a União firmou contratos da ordem de R\$ 81,6 bilhões, distribuídos entre as seguintes principais Pastas, que representam quase 80% dos valores contratados: Ministério da Saúde (R\$ 21,5 bilhões), dos Transportes (R\$ 13,2 bilhões), da Defesa (R\$ 16,2 bilhões), e da Educação (R\$ 12,3 bilhões). Cerca de 50% desses contratos se referem a serviços. No mesmo período, houve licitações de R\$ 60,5 bilhões⁸. Com isso, logo se nota a importância das compras governamentais no consumo global da economia, lembrando, por oportuno, que os planos anuais de contratações dos entes federados servirão como sub-

6 Constituição Federal de 1988, art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

7 MENDES, 2023.

8 Conforme dados do Portal da Transparência do Governo Federal (<https://portaldatransparencia.gov.br/contratos?ano=2023>).

sídio para a elaboração das leis orçamentárias anuais, de acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a nova lei geral de licitações e contratos administrativos.⁹

Dessas exposições, não resta dúvida quanto à importância da observação e do monitoramento, pelas instituições privadas, dos registros e regras constantes das leis orçamentárias, sobretudo aqueles que podem impactar mais diretamente as suas atividades de negócios, em nível de ameaças ou de oportunidades. Aliás, as análises internas de pontos fortes ou fracos das empresas, bem como de oportunidades ou ameaças identificadas no ambiente externo, são bem disseminadas nos estudos de planejamento estratégico, a exemplo da chamada análise SWOT (Strengths – forças, Weaknesses – fraquezas, Opportunities – oportunidades e Threats – ameaças).¹⁰

Por fim, para realçar o papel indicativo do planejamento e orçamento públicos, é de se anotar a importância do monitoramento das regras que definem hipóteses ou estabelecem restrições às transferências de recursos orçamentários para o setor privado, dirigidas a entidades sem fins lucrativos, temática comumente tratada na LDO.¹¹ Para ilustrar, na LOA 2024¹², as transferências para entidades privadas, sem fins lucrativos, são de R\$ 21,1 bilhões, conforme pesquisa na plataforma Siga Brasil, do Senado Federal.¹³

Encerramos este tópico com a cirúrgica explanação de Passerotti (2017, p. 77), em consistente trabalho que trata do planejamento e orçamento públicos na perspectiva de instrumento de intervenção no domínio econômico:

9 Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (Brasil, 2021).

10 Sobre apontamentos didáticos do planejamento estratégico, sugere-se: CHIAVENATO; SAPIRO, 2009.

11 Na LDO 2024 (Brasil, 2024c), a matéria é tratada entre os arts. 86 e 91.

12 BRASIL, 2024e.

13 BRASIL, 2024a.

Determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, é por intermédio do planejamento, dentre os quais o orçamentário, que as soluções de conflitos sociais e a satisfação de outros objetivos, como o desenvolvimento econômico, a busca pelo pleno emprego, a erradicação da pobreza, o saneamento da saúde pública, da seguridade social etc., são concretizadas.

3. PPA 2024-2027 E SETOR PRIVADO

Um dos principais dispositivos programáticos do PPA 2024-2027¹⁴ a merecer observação pelas instituições privadas é o seguinte art. 3º, que elenca as prioridades do governo federal para o período:

Art. 3º São prioridades da administração pública federal, incluídas aquelas advindas do processo de participação social na elaboração do PPA 2024-2027:

- I - combate à fome e redução das desigualdades;
- II - educação básica;
- III - saúde: atenção primária e atenção especializada;
- IV - Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC;
- V - neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; e
- VI - combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.

Parágrafo único. Além das prioridades estabelecidas neste artigo, as leis de diretrizes orçamentárias poderão contemplar novas prioridades para os exercícios de 2025, 2026 e 2027, nos termos do disposto no § 2º do art. 165 da Constituição.

Diante dessas prioridades do PPA 2024-2027, caberia, num exercício de considerar, de fato, o planejamento público indicativo para o setor pri-

14 BRASIL, 2024d.

vado, detalhar os programas e identificar os respectivos gastos e fontes de financiamento, como forma preliminar de prognose da alocação de recursos entre as várias políticas públicas. A observação criteriosa desses atributos dos programas governamentais pode sinalizar, além do montante das despesas fixadas, a sua distribuição regional, os incentivos governamentais, a participação do crédito bancário, entre outros aspectos.

A título de exemplo, veja-se o programa “Agropecuária Sustentável”, que, conforme o PPA 2023–2027 tem por objetivo “fomentar o desenvolvimento e a intensificação da produção agropecuária, com sustentabilidade ambiental, econômica e social, com vistas à segurança alimentar e diversificação energética” (Brasil, 2024g, anexo III, p. 1), cujos recursos do orçamento fiscal são de R\$ 64,4 bilhões. Além disso, há previsão de R\$ 505,7 bilhões das chamadas fontes não orçamentárias, como subsídios tributários, subsídios creditícios e créditos de instituições financeiras públicas. O público-alvo do programa é formado por produtores agropecuários, industriais e agroindustriais, centros de pesquisa, universidades, organizações sociais, sindicatos, associações e cooperativas, agências de fomento, entre outros. Um dos objetivos específicos do referido programa é “promover o uso sustentável das florestas e as cadeias produtivas florestais em áreas de produção agrícola (em propriedades privadas)” (Brasil, 2024g, anexo III, p. 4), com metas em hectares indicadas por região.

A partir da análise dessas informações do PPA 2023–2027, é possível desenhar um cenário prospectivo do programa “Agricultura Sustentável”, que serve de subsídio ao planejamento e à tomada de decisão dos agentes e instituições que compõem o seu público-alvo, nas várias cadeias do agronegócio. Em decorrência do exame preliminar, admite-se indagar, por exemplo: i) quais as condições para a tomada de crédito bancário (R\$ 404 bilhões) nas operações do programa? ii) o volume de subsídios tributários do programa (R\$ 102 bilhões) é compatível com as tendências fiscais do período?

Em suma, os atributos qualitativos e quantitativos do programa trazidos no PPA 2023–2027 são pontos de partida para o exame da consistência do próprio PPA e da avaliação de impactos no setor agropecuário, clareando a visão de oportunidades/ameaças para os participantes dos mercados e para as

cadeias produtivas associadas. Tais exames, portanto, podem ser estendidos aos demais programas do PPA 2023–2027, após a identificação de sua pertinência às atividades do setor econômico ao qual pertence a instituição privada.

4. LDO 2024 E SETOR PRIVADO

A LDO 2024¹⁵, que rege as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024, apresenta alguns dispositivos que estão diretamente relacionados ao setor privado, quais sejam os que tratam: i) das transferências de recursos públicos para o setor privado; ii) da política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; iii) dos débitos judiciais.¹⁶

No caso das transferências ao setor privado, deverão atender apenas a entidades privadas sem fins lucrativos, que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, na hipótese de subvenções sociais¹⁷. Além disso, essas entidades devem: ser constituídas sob a forma de fundações incumbidas regimental e estatutariamente para atuarem na produção de fármacos, medicamentos, produtos de terapia celular, produtos de engenharia tecidual, produtos de terapia gênica, produtos médicos estabelecidos em legislação específica e insumos estratégicos na área de saúde; ou prestarem atendimento direto ao público, desde que tenham certificação de entidade beneficente, nos termos do disposto na Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021. Ainda segundo a LDO 2024, essa certificação poderá ser excepcionalmente dispensada no caso da execução de ações em

15 Lei nº 14.791, de 2023 (Brasil, 2024c).

16 Embora não explorados neste trabalho, vale comentar que a definição de prioridades da Administração, as metas fiscais e demais informações macroeconômicas se apresentam como conteúdos relevantes da LDO, para a análise de cenários do ambiente externo das corporações.

17 Consideram-se subvenções sociais as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, conforme art. 12, §3º, I, da Lei nº 4.320, de 1964.

parceria com o governo federal, garantindo-se, porém, o atendimento contínuo e gratuito à população, nas áreas de saúde indígena, atenção a pessoas com transtornos decorrentes de substâncias psicoativas, combate à pobreza extrema, atendimento às pessoas idosas ou com deficiência, prevenção de doenças, promoção da saúde e atenção às pessoas com síndrome da imunodeficiência adquirida (aids), hepatites virais, tuberculose, hanseníase, malária, câncer e dengue e atendimento de serviços de creches.¹⁸

Ainda nos termos da LDO 2024, há a possibilidade de transferências às entidades privadas sem fins lucrativos por meio de auxílios ou contribuições, modalidades de despesas de capital, conceituadas no § 6º do art. 12, da Lei nº 4.320, de 1964.¹⁹ Nesse caso, os recursos serão destinados para investimentos ou inversões financeiras, categorias também classificadas nos § 4º e 5º do art.12, da referida Lei nº 4.320, de 1964.²⁰

Como se vê, essas regras da LDO 2024, que estabelecem os requisitos e condições para a transferência de recursos públicos a instituições privadas sem fins lucrativos, devem ser obrigatoriamente examinadas nas hipóteses de instituições que pretendam colaborar na execução de políticas públicas. Saliente-se aqui a importância do processo legislativo orçamentário, e suas

18 Conforme art. 86 da LDO 2024 (Brasil, 2024c).

19 “Art. 12. [...] § 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências **auxílios ou contribuições**, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública” (Brasil, [20--?], grifo nosso).

20 “Art. 12. [...] § 4º Classificam-se como **investimentos** as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como **Inversões Financeiras** as dotações destinadas a:

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros” (Brasil, [20--?], grifo nosso).

emendas parlamentares, como arena de inclusão de entidades beneficiárias desses recursos no orçamento público. Conforme pesquisa no SIGA Brasil, do Senado Federal, verifica-se que as emendas parlamentares destinando recursos a entidades privadas sem fins lucrativos somaram R\$ 1,47 bilhões (cerca de 7% de todas as transferências nessa modalidade).²¹

O crédito bancário é um dos instrumentos de financiamento das empresas, tendo o Sistema Financeiro Nacional (SFN) injetado, em 2023, R\$ 5,8 trilhões, segundo dados do Banco Central do Brasil (BCB)²². Nesse contexto, destaca-se o papel dos bancos públicos, como o BNDES, Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (BASA). Estima-se que, em 2023, as operações dos principais bancos públicos, BNDES, BB e CEF, somaram R\$ 56,4 bilhões.²³

Vistas essas estatísticas, não restam dúvidas de que o rol de prioridades de aplicação de recursos das agências financeiras de fomento apresentadas na LDO deve ser monitorado e avaliado pelas instituições do setor privado, lembrando que, no decorrer do processo legislativo de apreciação da LDO, no Congresso, há espaços para alteração do conjunto dessas prioridades, por meio de emendas parlamentares.²⁴

Tomemos, por exemplo, as prioridades da CEF, expressamente indicadas no art.130, I, da LDO 2024:

[...] redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações em situação de pobreza e de insegurança alimentar e nutricional, especialmente quando beneficiem pessoas idosas, pessoas com deficiência,

21 As transferências para entidades privadas sem fins lucrativos são classificadas nas modalidades de aplicação 50 ou 60. A modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário ou transferidos, ainda que na forma de descentralização, a outras esferas de governo, órgãos ou entidades.

22 <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>.

23 <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/12/governo-celebra-recorde-de-investimentos-via-bancos-publicos-em-2023>.

24 Ver especialmente as emendas que alteram o texto Capítulo VIII do PLDO 2024, que tratam das prioridades das agências financeiras de fomento: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2024/emendas/Avulso/Consolidado.pdf>.

povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, vítimas de trabalho escravo, mulheres chefes de família ou em situação de vulnerabilidade social, policiais federais, civis e militares, servidores da Secretaria Nacional de Políticas Penais e militares das Forças Armadas que morem em áreas consideradas de risco ou faixa de fronteira prioritárias estabelecidas no âmbito da PNDR, pessoas vítimas de violência institucional, por meio de financiamentos e projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infraestrutura urbana e rural, inclusive mediante a prestação de serviços de assessoramento técnico, estruturação e desenvolvimento de projetos que propiciem a celebração de contratos de parcerias com os entes públicos para execução de empreendimentos de infraestrutura de interesse do país, e projetos de implementação de ações de políticas agroambientais (Brasil, 2024c).

Com base nessas informações da política de atuação da CEF, previstas na LDO 2024, é possível, por exemplo, identificar tendências e oportunidades para projetos e empreendimentos focados em i) moradias para pessoas em situação de pobreza e grupos vulnerabilizados ou de risco; ii) saneamento básico; iii) infraestrutura urbana/rural; iv) consultorias técnicas. Além do ingresso propriamente dito de instituições privadas nesses segmentos, leve-se em consideração a possibilidade adicional do desenvolvimento de produtos e serviços associados a cada setor, a exemplo do desenho financeiro de fundos imobiliários, de papéis privados para captação de recursos em obras de saneamentos etc.

A título de ilustração, vejam-se também as prioridades do BNDES, trazidas no art. 130, IV da LDO 2024:

[...] estímulo à criação e à preservação de empregos com vistas à redução das desigualdades, à proteção e à conservação do meio ambiente com foco na redução dos efeitos das mudanças climáticas, ao aumento da capacidade produtiva e ao incremento da competitividade da economia brasileira e ao incentivo ao turismo, especialmente, por meio do apoio:

a) à inovação, à difusão tecnológica, às iniciativas destinadas ao aumento da produtividade, ao empreendedorismo, às incubadoras e aceleradoras de empreendimentos e às exportações de bens e serviços;

b) à ampliação e modernização da capacidade produtiva do setor industrial;

c) às microempresas, pequenas e médias empresas;

d) à infraestrutura nacional nos segmentos de energia, inclusive na geração e na transmissão de energia elétrica, no transporte de gás por gasodutos, no uso de fontes alternativas e na eletrificação rural, logística e navegação fluvial e de cabotagem, e mobilidade urbana, entre outros;

e) à modernização da gestão pública e ao desenvolvimento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos serviços sociais básicos, tais como saneamento básico, educação, cultura, saúde e segurança alimentar e nutricional;

f) aos investimentos socioambientais e à descarbonização das atividades econômicas, à agricultura familiar, à agroecologia, às cooperativas e empresas de economia solidária, à inclusão produtiva e ao microcrédito, à reciclagem de resíduos sólidos com tecnologias sustentáveis, aos povos indígenas, e povos e comunidades tradicionais e aos projetos destinados ao turismo; e

g) à adoção das melhores práticas de governança corporativa e ao fortalecimento do mercado de capitais inclusive mediante a prestação de serviços de assessoramento que propiciem a celebração de contratos de parcerias com os entes públicos para execução de empreendimentos de infraestrutura de interesse do país (Brasil, 2024c).

Do exposto, tem-se que a oferta de crédito do BNDES está focada, em resumo, em empreendimentos “verdes”, inovação e competitividade, além de serviços de consultorias de governança corporativa e de mercado de capitais. Logo, aprofundar o exame sobre os itens financiáveis do rol de prioridades, as condições de taxas e garantias, os prazos, entre outras características do crédito, podem subsidiar decisões estratégicas de instituições que atuam naqueles segmentos e desejam ampliar sua atuação pela via do financiamento bancário.

Afora os bancos públicos mencionados, a LDO 2024 igualmente relaciona as prioridades da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, que são: promoção do desenvolvimento da infraestrutura e indústria, do turismo, da

agricultura e da agroindústria, com ênfase no fomento à pesquisa, ao software público, ao software livre, à capacitação científica e tecnológica, à melhoria da competitividade da economia, à estruturação de unidades e sistemas produtivos orientados para o fortalecimento do Mercado Comum do Sul - Mercosul, à geração de empregos e à redução do impacto ambiental.

Em nível de detalhamento, os principais direcionamentos dos recursos da Finep podem ser identificados nas informações seguintes:

A Finep concede recursos reembolsáveis e não-reembolsáveis a instituições de pesquisa e empresas brasileiras. O apoio da Finep abrange todas as etapas e dimensões do ciclo de desenvolvimento científico e tecnológico: pesquisa básica, pesquisa aplicada, inovações e desenvolvimento de produtos, serviços e processos. A Finep apoia, ainda, a incubação de empresas de base tecnológica, a implantação de parques tecnológicos, a estruturação e consolidação dos processos de pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em empresas já estabelecidas, e o desenvolvimento de mercados. Além disso, desde 2012, a Finep também passou a oferecer apoio para a implementação de uma primeira unidade industrial e também incorporações, fusões e joint ventures (Brasil, 2024f).

Em 2023, a Finep movimentou R\$ 7 bilhões em crédito e R\$ 1,6 bilhão a título de subvenção econômica, apoiando pesquisas de empresas que desenvolvem iniciativas para o lançamento de artefatos espaciais, veículos não tripulados, produção de proteína animal e fertilizantes (Brasil, 2023a).

A LDO 2024 também estabelece regras para as despesas relativas à execução das despesas da União com precatórios. Os dispositivos que tratam da matéria tornam-se relevantes para o setor privado na medida em que se criou um verdadeiro mercado secundário para esses títulos executivos judiciais, conforme registra a mídia especializada em mercados.²⁵ De fato, o cresci-

25 A propósito, veja-se a matéria do Jornal Valor Econômico, de 05.03.2024: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2024/03/05/aumenta-interesse-de-investidores-por-precatorios.ghtml>.

mento desse mercado é decorrência da substancial elevação dos gastos com o pagamento de débitos judiciais pelo governo federal. Segundo o Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2024²⁶, saltaram de R\$ 18,8 bilhões, em 2018, para R\$ 58,7 bilhões, em 2022. A Emenda Constitucional 114/2021 estabeleceu limite para despesas com precatórios e RPVs²⁷ até 2026. Para 2024, esse limite corresponde a R\$ 44,8 bilhões. O PLOA projeta gasto de R\$ 29,4 bilhões com RPVs, cujo pagamento é prioritário em relação aos precatórios. Assim, prevê-se que o pagamento de precatórios estará limitado a R\$ 15,4 bilhões no exercício de 2024.²⁸ Bancos, gestores de fundos, entre outras instituições de intermediação financeira, deveriam, portanto, observar e analisar os conteúdos da LDO relacionados aos débitos fiscais, para fins de análises de tendências e desenho de cenários.

De uma forma geral, o Anexo de Metas Fiscais (Anexo IV) e o Anexo de Riscos Fiscais (Anexo V) da LDO 2024 formam um conjunto de informações relevantes no plano da macroeconomia, possibilitando avaliar o comportamento esperado das contas públicas e suas variáveis (receitas e despesas), metas de superávit/déficit, riscos macroeconômicos e riscos específicos (demandas judiciais, passivos contingentes, garantias do Tesouro Nacional, fundos garantidores, entre outros). Tais análises de informações macroeconômicas são bem utilizadas por instituições privadas que atuam em setores onde a taxa de juros, inflação e câmbio são determinantes para a rentabilidade negocial, a exemplo de instituições financeiras.

26 BRASIL, 2024c, p. 63.

27 Requisição de Pequeno Valor (RPV) é a espécie de requisição de pagamento de quantia em que o ente público foi condenado por meio de processo judicial. Cada ente devedor poderá fixar um valor para expedição de RPV, desde que não seja inferior ao valor do maior benefício do Regime Geral de Previdência Social. Valores acima do valor fixado acima dessa quantia terá o pagamento feito mediante precatório.

28 Ver o Informativo conjunto das Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2024/notas_tecnicas/informativo_ploa-2024_.pdf.

5. A LOA 2024 E O SETOR PRIVADO

A LOA, pode-se assim dizer, é um grande quadro de receitas estimadas e de despesas públicas fixadas para determinado exercício financeiro. Por ser menos textual (como a LDO) e apresentar mais informações numéricas, as análises orçamentárias demandam conhecimentos específicos sobre a linguagem e classificações orçamentárias, bem como das regras jurídicas que as orientam. Talvez devido a tais especificidades, os macroeconomistas envolvidos com modelos sofisticados de econometria e com a análise teórica da política fiscal e monetária, por exemplo, não se ocupem tanto de explorar os dados da LOA, que exigem atividades mais “operacionais”, que seriam realizadas pelos chamados “orçamenteiros”, termo cunhado pelo economista Gustavo Franco.²⁹

Em que pese esse requerido olhar mais “operacional” sobre os dados da LOA, as informações ali presentes ensejam análises mais complexas, a depender da finalidade a que se propõe. A título de ilustração, o exame dos investimentos do orçamento fiscal e das estatais fixados na LOA 2024, por funções (que são de simples pesquisa nas plataformas de extração de dados orçamentários) indicam as preferências alocativas setoriais, sinalizando quais segmentos econômicos serão mais impactados por essa modalidade de despesa pública.

Assim, os investimentos da LOA 2024 apontam dados tais como os seguintes, a partir de pesquisa no SIGA Brasil do Senado Federal: i) total de R\$ 37,8 bilhões de investimentos; ii) função “transportes” com investimentos de R\$ 15,6 bilhões; iii) função “defesa nacional” com investimentos de R\$ 8,3 bilhões; iv) função “urbanismo” com R\$ 6 bilhões de investimentos; v) função “saneamento” com investimentos de R\$ 2 bilhões.

Numa primeira e superficial visada, já se tem uma noção de que os investimentos públicos do governo federal (orçamento fiscal) para o exercício de 2024 estão concentrados (84,4%) nas áreas acima referidas. Prosseguindo

29 Ver, por exemplo, o paper “A regra de ouro dos orçamenteiros” (Franco, 2000).

nas pesquisas de detalhamento das despesas, verifica-se, por exemplo, que, no âmbito da função “transportes”, ganha destaque o programa “Transporte Rodoviário”, com investimentos de R\$ 12,9 bilhões (ou 82% da função).

Já investigando os investimentos das empresas estatais, por função orçamentária, identifica-se, por exemplo, que a função “energia” estipula gastos de R\$ 135,2 bilhões, sendo que R\$ 128 bilhões são investimentos do sistema Petrobrás. No caso da função “defesa nacional”, os investimentos a cargo das estatais são de R\$ 3 bilhões, concentrados na construção da Corveta Tamandaré (R\$ 2,3 bilhões).

Como podem ser utilizados esses dados orçamentários no nível privado? A forma de efetivo aproveitamento da análise orçamentária, para fins de posicionamento em mercados ou de decisão sobre investimentos da empresa, vai depender do planejamento estratégico corporativo e da política de negócios definidos, que podem ou não estar focadas em nichos mais impulsionados pelo gasto governamental.

No âmbito da LOA 2024, cabe ainda mencionar os dados de despesas dos chamados “Encargos Financeiros da União”, que é órgão (apenas para fins orçamentários, porque não se constitui numa unidade administrativa propriamente dita), constituído de dotações para atendimento a despesas da ordem de R\$ 77,2 bilhões, distribuídos entre itens dos quais destacamos os seguintes, pela relação direta que há com setores produtivos da economia: sentenças judiciais (R\$ 33,1 bilhões), promoção de investimentos no Brasil e exterior (R\$ 17 bilhões), indenizações do Proagro (R\$ 3,9 bilhões), etc.

Outro órgão orçamentário assemelhado é “Operações Oficiais de Crédito”, cuja dotação orçamentária na LOA 2024 é de R\$ 86,7 bilhões, destinados a ações como: Apoio Financeiro Reembolsável mediante Financiamento e outros Instrumentos Financeiros para Projetos de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (R\$ 10,4 bilhões), Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste (R\$ 8 bilhões), Financiamentos à Infraestrutura Aquaviária, Portuária e Construção/Manutenção Naval (R\$ 7,8 bilhões), Financiamentos ao Agronegócio Café (R\$ 6,9 bilhões), OA37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (R\$ 6,4 bilhões), entre outros. Acerca dessas operações oficiais de crédito, que envolvem equa-

lização de taxas de juros ou de preços, vale notar as informações prestadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

As ações dessa natureza estão voltadas principalmente para o fomento à agricultura e agroindústria, comercialização de produtos agrícolas, indústria e as exportações. Nesse sentido, o Tesouro Nacional atua no gerenciamento de operações de crédito realizadas no âmbito de diversos programas governamentais, que envolvem, de maneira geral, financiamentos e subvenções econômicas sob a forma de equalização de taxas de juros ou de preços. Na política de equalização das taxas de juros, os gastos do governo restringem-se ao pagamento do diferencial entre as taxas de juros de mercado e as pagas pelo mutuário final. No caso da equalização de preços os gastos restringem-se ao pagamento da diferença entre os preços de mercado e o custo de remição do bem produzido³⁰

Embora não constem expressamente de dotações orçamentárias na LOA, os subsídios tributários (gastos indiretos realizados por intermédio de renúncias de receita tributária) e os subsídios creditícios (programas oficiais de crédito com taxas de juros subsidiadas) têm importante papel no apoio a setores econômicos. Segundo a última publicação “Orçamento de Subsídios da União (OSU) – Relatório de Subsídios Tributários, Financeiros e Creditícios do Período de 2003 a 2022”³¹, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), o total de subsídios da União alcançou R\$ 581,49 bilhões (5,86% do PIB) em 2022, dos quais R\$ 120,43 bilhões referem-se a subsídios financeiros e creditícios (1,21% do PIB) e R\$ 461,05 bilhões a subsídios tributários (4,65% do PIB).

Nas informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2024 (PLOA 2024), tem-se o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e

30 Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/operacoes-oficiais-de-credito/sobre>.

31 BRASIL, 2023b.

Creditícios, com previsão total de R\$ 130,5 bilhões, dos quais R\$ 73,6 bilhões são financeiros e R\$ 56,9 bilhões são creditícios.³² Do lado dos subsídios tributários, a previsão é de R\$ 523,7 bilhões para 2024, conforme o referido demonstrativo, cabendo destaque para o Simples Nacional (R\$ 125,3 bilhões), Agricultura e Agroindústria (R\$ 58,9 bilhões), Entidades sem fins lucrativos (R\$ 41,9 bilhões), Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio (R\$ 32,7 bilhões), Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos (R\$ 19,7 bilhões), para citar alguns setores principais.

Os exemplos de dados aqui citados, entre muitos outros constantes da LOA, se prestam a demonstrar a existência de importantes gastos públicos ou de renúncias de receitas que impactam o ambiente econômico privado, alterando as condições de mercado para determinados ramos de negócios. Assim, a política orçamentária, dependendo do segmento econômico afetado, pode exigir a atuação política das empresas na defesa de seus interesses, por meio de suas representações institucionais, no âmbito do processo orçamentário, no Executivo ou no Legislativo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A natureza indicativa do planejamento e orçamento públicos em relação ao setor privado, conforme mandamento constitucional, foi demonstrada pelos exemplos trazidos neste trabalho, que, obviamente, não exaurem as sinalizações dadas pelo PPA, LDO e LOA ao ambiente econômico. De fato, cada informação qualitativa ou quantitativa dessas peças orçamentárias pode ser traduzida em impactos setoriais ou, no mínimo, ser levada em consideração nas análises das empresas, com vistas ao planejamento estratégico ou à tomada de decisão.

32 https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2024/proposta/info_complem_PLOA2024.pdf.

As avaliações e prospecções macroeconômicas, que geralmente acompanham os projetos de leis do PPA, LDO e LOA, por si só já se prestam a orientar os agentes privados quanto às expectativas do Governo, principalmente no campo das políticas fiscal e monetária. Ademais, essas premissas macroeconômicas são determinantes para as estimativas das receitas públicas e, consequentemente, para a fixação das despesas, observando-se as metas fiscais perseguidas. Tem-se, portanto, que inconsistências em tais expectativas oficiais, adotadas para a elaboração das peças orçamentárias, podem produzir orçamentos irreais, gerando prejuízos à reputação fiscal e a consequente elevação de riscos percebidos pelos agentes econômicos, impactando as taxas de juros e o câmbio.

Fora da abordagem macroeconômica, optamos por examinar casos de gastos públicos ou de renúncias de receitas, além de regras jurídico-orçamentárias, que afetam mais diretamente setores econômicos, apontando a necessidade de seu monitoramento pelas instituições privadas, conforme métodos e instrumentos típicos do planejamento estratégico empresarial.

Visto que os estudos e pesquisas sobre planejamento e orçamento públicos são realizados, em boa parte, por profissionais focados na Administração Pública ou no Direito, essas conexões com temas próprios do universo privado e de negócios acabam sendo sacrificadas. Isso pode ser observado na generalidade dos comentários feitos por diversas obras, principalmente jurídicas, à natureza indicativa do planejamento público de que trata o art. 174 da Constituição Federal.

Considerando, entretanto, que os orçamentos públicos estão suscetíveis ao fenômeno da captura por agentes públicos ou privados, gerando distorções nas despesas públicas ou corrupção na sua execução, a engenharia jurídico-orçamentária há que prever especificamente desincentivos a práticas de rent seeking, hipótese na qual pessoas, grupos ou empresa empreendem esforço, gastando tempo e/ou dinheiro, para tentar garantir uma renda econômica já gerada na economia para si ou para seu grupo, sem que isso produza mais riqueza no sistema.³³ No caso dos orçamentos públicos, que são arenas de

33 Ver MENDES, 2014.

disputas por rendas, entre entes federados, setores econômicos, ministérios e órgãos, partidos políticos, categorias profissionais etc., o fenômeno de rent seeking é bastante plausível, podendo causar ineficiências na alocação de recursos públicos e injustiça orçamentária, a merecer coibição legislativa.³⁴

Espera-se, pois, que, a partir de trabalhos que explorem mais profundamente os efeitos privados dos orçamentos públicos (inclusive no “chão de fábrica” das empresas), possamos adensar e melhor compreender ou delimitar o caráter indicativo do planejamento e orçamento públicos. Isso tende a fortalecer institucionalmente o planejamento do Estado, com possível ampliação da credibilidade do PPA, LDO e LOA e mitigação de riscos de captura, atraindo os legítimos interesses da sociedade e das empresas para o processo orçamentário, no Executivo e no Legislativo.

Como as despesas fixadas e regradas pelas leis orçamentárias são um dos principais instrumentos de intervenção no domínio econômico, avanços nas pesquisas sobre o caráter indicativo do planejamento e orçamento públicos contribuirão para a melhoria da qualidade das prognoses orçamentárias e da própria despesa pública, na medida em que se possa aferir objetivamente os benefícios ou ineficiências advindos da política orçamentária.

34 Sobre a apropriação de rendas do orçamento público, ver CÂNDIA, 2019.

REFERÊNCIAS

1. BARROSO, Luís Roberto. Modalidades de intervenção do Estado na ordem econômica. Regime jurídico das sociedades de economia mista. Inocorrência de abuso de poder. In: BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. v. 1, p. 389-433.
2. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Prodasen. **Siga Brasil**. Brasília, DF: Prodasen, 2024a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: maio 2024.
3. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: maio 2024.
4. BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [20--?]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm#art114. Acesso em: maio 2024.
5. BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: maio 2024.
6. BRASIL. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm. Acesso em: maio 2024.
7. BRASIL. **Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Brasília, DF: Presidência da República, 2024d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm. Acesso em: maio 2024.
8. BRASIL. **Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14822.htm. Acesso em: maio 2024.

9. BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Financiadora de Estudos e Projetos. **O que apoiamos**. Brasília, DF: FINEP, 2024f. Disponível em: <http://finep.gov.br/afinep/25-apoio-e-financiamento/o-que-apoiamos>. Acesso em: maio 2024.
10. BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Finep destina R\$ 1 bilhão para contratos de inovação e alcança investimentos recordes em 2023**. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2023/12/finep-destina-r-1-bilhao-para-contratos-de-inovacao-e-alcanca-investimentos-recordes-em-2023>. Acesso em: maio 2024.
11. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Orçamento de subsídios da União: relatório de subsídios tributários, financeiros e creditícios do período de 2003 a 2022**. 7. ed. Brasília, DF: MPO, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao-7a-edicao.pdf>. Acesso em: maio 2024.
12. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Plano plurianual 2024-2027**. Brasília, DF: MPO, 2024g. Partes consultadas: Anexo III-Programas Finalísticos e Mensagem Presidencial. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/paginas/lei-do-ppa>. Acesso em: maio 2024.
13. CÂNDIA, Eduardo. **Despesa pública e rent-seeking: um olhar jurídico pós-positivista ao controle do gasto público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.
14. CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
15. FRANCO, Gustavo H. B. A regra de ouro dos “orçamenteiros”. *Veja*, São Paulo, mar. 2000. Disponível em: <http://www.gustavo-franco.com.br/uploads/files/veja12%20or%C3%A7amenteiros.pdf>. Acesso em: maio 2024.
16. GIACOMONI, James. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.
17. GLOSSÁRIO de termos orçamentários. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/F>. Acesso em: maio 2024.
18. MARINHO, Josaphat. Planejamento como controle do poder. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 95, p. 22-27, 1990.
19. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
20. MENDES, Arthur *et al.* **The macroeconomic effects of cash transfers: evidence from Brazil**. Washington, DC: World Bank Group,

2023. (Policy Research Working Paper, n. 10652).

21. MENDES, Marcos. O que é “rent-see-king”? [Site] **Brasil, Economia e Governo**. São Paulo, 25 mar. 2014. Disponível em: <https://www.brasil-economia-governo.com.br/?p=2190>. Acesso em: maio 2024.

22. PASSEROTTI, Denis Camargo. **O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: Blücher, 2017.

23. SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Aspectos jurídicos do planejamento econômico**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997.



FISCALIZAÇÃO

Marcel Guimarães

1. INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Desde a sua concepção e durante a sua aprovação, o projeto de lei que deu origem à LRF (PLP 18/1999) esteve marcado por debates políticos ideológicos. Seus apoiadores defendiam que a proposição iria servir como uma espécie de código de conduta para os administradores públicos, um marco histórico que poderia ser capaz de se tornar uma revolução nas finanças públicas do nosso país. No entanto, seus opositores achavam que a norma poderia representar a imposição de uma política econômica fiscalista neoliberal para os estados e municípios, privilegiando o pagamento de juros em detrimento de gastos sociais e de investimentos públicos. Embora essas ideias tenham sido mais evidentes na época da elaboração da lei e nos seus primeiros anos de vigência, ao longo do tempo, elas foram dando lugar a discussões de natureza técnica, jurídica e operacional.

O fato é que a elaboração da LRF se deu em um contexto de descontrole fiscal no Brasil, fruto do processo inflacionário das décadas de 80 e 90, que fez com que aumentasse a nossa dívida pública. Assim, a razão fundamental que levou à concepção da lei foi a necessidade de se estabelecerem mecanismos de controle do endividamento público. Além disso, a lei também acabou definindo regras para que os entes da federação administrassem com prudência suas receitas e despesas e passassem a evitar desequilíbrios desnecessários, tendo o mérito de reunir parâmetros e normas que se encontravam esparsos à época de sua elaboração, como os limites de gastos com pessoal, foco das Leis Camata 1 (LC nº 82/95) e Camata 2 (LC nº 86/99).

É importante destacar que a LRF não é “nova lei de finanças públicas” prevista no art. 165, § 9º, da CF/88. Ela tampouco substitui ou revoga a Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O foco da LRF, portanto, é garantir a gestão fiscal responsável.

Desse modo, é possível afirmar que o objetivo central da LRF é o equilíbrio fiscal, que se quer alcançar pela imposição de restrições para o crescimento da despesa e pela fixação de limites para gastos com pessoal e endividamento. O art. 1º, § 1º, da lei, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Assim, observa-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de obviamente visar à responsabilidade na gestão fiscal, trouxe inovações ao regulamentar aspectos relativos à administração dos recursos públicos, buscando o equilíbrio das contas públicas por intermédio da ação planejada e transparente. Nesse sentido, para que os seus objetivos sejam alcançados, ela se fundamenta em quatro pilares fundamentais: o planejamento, o controle, a responsabilização e a transparência. Esses quatro aspectos são o foco do presente trabalho e serão analisados de forma detalhada a seguir.

2. PLANEJAMENTO

Desde o século XIX, Taylor e Fayol, idealizadores da Escola Científica da Administração, consideravam o planejamento como etapa inicial e necessária para uma boa administração. Assim, tanto na administração pública quanto na privada, considera-se que o planejamento seja um instrumento primordial para que se possa desenvolver qualquer atividade ou projeto, pois é nessa fase que será definido o ponto de partida e o aquilo que se almeja no futuro, buscando-se atingir os objetivos previstos de maneira eficiente, eficaz e efetiva.

No âmbito do setor público, o planejamento é instrumento indispensável para racionalizar a ação do Estado, posto que evidencia os meios necessários ao alcance dos objetivos almejados.

Em termos de orçamento público, a Lei nº 4.320/64 definiu apenas um instrumento de planejamento, a Lei de Orçamento, cujas regras, características e conteúdos estão elencadas em seu Título I (arts. 2º ao 21). Atualmente, essa peça orçamentária é denominada de Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição Federal de 1988 trouxe novidades em relação aos instrumentos de planejamento, prevendo não apenas a LOA, mas criando, também, duas novas leis orçamentárias: o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Na LRF, o planejamento foi aprimorado pelo estabelecimento de metas fiscais, de limites e condições para: renúncia de receitas; geração de despesas, inclusive com pessoal e seguridade; assunção de dívidas; realização de operações de crédito (inclusive ARO) e; concessão de garantias.

Além disso, coube à LRF o papel de trazer inovações em relação aos instrumentos de planejamento definidos na CF/88. No que diz respeito aos atos formais do planejamento, a LRF tornou compulsória a elaboração dos três instrumentos básicos instituídos pela CF: PPA, LDO e LOA.

Vale destacar que o art. 3º da LRF, que traria inovações em relação ao PPA, foi vetado, pois se entendeu que o dispositivo contrariava o interesse público (veto parcial ao Projeto de Lei nº 4, de 2000 – Complementar – Mensagem nº 627, de 4 de maio de 2000). O *caput* do referido artigo estabelecia

que o projeto de lei do plano plurianual deveria ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, enquanto o § 2º obrigava o seu envio, ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo. Considerou-se que esses prazos acarretariam não só um reduzido período para a elaboração do projeto de lei do PPA, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo. Como razões para o veto do § 2º, alegou-se que a fixação da mesma data para que todos os entes da federação encaminhassem o projeto de lei do PPA ao Poder Legislativo não levava em consideração a complexidade, as peculiaridades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive dos pequenos municípios.

Assim, as inovações trazidas pela LRF em relação aos instrumentos de planejamento definidos na Carta Magna acabaram se restringindo à LDO (art. 4º) e à LOA (art. 5º). A lei também definiu, no capítulo referente ao planejamento, regras relativas à Execução Orçamentária e ao Cumprimento das Metas (arts. 8º a 10).

É importante destacar que a LRF trouxe uma série de inovações em relação à LDO, aumentando o seu conteúdo e a transformando no principal instrumento de planejamento para uma administração orçamentária equilibrada. A lei conferiu à LDO a prerrogativa de disciplinar e fixar vários aspectos específicos, tais como: o equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, inciso I, a); metas fiscais (art. 4º, §1º); riscos fiscais (art. 4º, § 3º); programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, estabelecidos pelo Poder Executivo 30 dias após a sanção da LOA (art. 8º); os critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetuada em caso de risco de não cumprimento das metas bimestrais ou de superação do limite da dívida pública consolidada (art. 4º, inciso I, b); normas para o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento (art. 4º, inciso I, e); condições e exigências para a realização de transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, inciso I, f; art. 25, §1º e art. 26); forma de utilização e montante (definido com base na receita corrente líquida) da reserva de contingência, que integra a LOA (art. 5º, inciso III).

Com relação à LOA, o art. 5º da LRF estabelece que o projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o PPA, com a LDO e com as normas da lei, conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais – AMF. Além disso, será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição (demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia), bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. O projeto de LOA conterá também uma reserva de contingência, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Quanto às regras relativas à Execução Orçamentária e ao Cumprimento das Metas, a lei define, em seu art. 8º, que até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

A LRF remete à LDO a necessidade de que se estabeleçam a forma e os critérios pelos quais se dará eventual limitação de empenho e movimentação financeira, caso em que se projete a impossibilidade de realização das receitas necessárias para o alcance das metas fiscais (resultados primário ou nominal). As regras para esse contingenciamento de gastos estão dispostas no art. 9º da lei. Convém observar que o § 2º do referido artigo define as despesas que não poderão ser contingenciadas, como aquelas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

3. CONTROLE

O segundo pilar da Lei de Responsabilidade Fiscal a ser tratado no presente trabalho é o controle, que também pode ser entendido como fiscalização.

A LRF estabelece novas atribuições de fiscalização para o sistema de controle interno de cada poder e para o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, como: mecanismo de emissão de alerta, verificação dos limites de gastos com pessoal, verificação do atingimento das metas fiscais, análise dos limites e das condições para realização de operações de crédito (art. 59).

O controle pode ser considerado como uma forma de se colocar em prática aquilo que está previsto na LRF, de modo a tornar possível a fiscalização das atividades relacionadas à gestão fiscal e da aplicação dos recursos públicos utilizados na prestação de serviços para a população. É importante destacar que o controle social, que consiste na principal forma de participação dos cidadãos na fiscalização, continua sendo fundamental para a efetividade da LRF, ainda que haja a definição, na lei, de papéis de atribuídos ao Poder Legislativo, aos Tribunais de Contas e ao sistema de controle interno.

Conforme afirmado anteriormente, o objetivo central da LRF é o equilíbrio fiscal, que se quer alcançar pela imposição de restrições para o crescimento da despesa e pela fixação de limites para gastos com pessoal e endividamento. Essas restrições e limites são algumas das variáveis-chave de controle presentes na lei, que são: metas fiscais, limites, mecanismos de compensação e regras para administração financeira e patrimonial. A seguir, será feita a análise de cada uma dessas variáveis.

— METAS FISCAIS

A LRF define dois tipos de metas fiscais, que são as de resultado primário e as de resultado nominal. Essas metas são definidas na LDO por meio do

Anexo de Metas Fiscais – AMF (art. 4º, § § 1º e 2º). Há também regras para o contingenciamento de gastos caso elas não sejam atingidas (art. 9º).

— LIMITES

A lei definiu limites para despesas com pessoal, trouxe regras para limites relativos ao estoque das dívidas mobiliária e consolidada, além de conter um dispositivo baseado na Regra de Ouro constante na Carta Magna.

No tocante aos gastos com pessoal, além de definir os itens que são considerados ou não como despesa total com pessoal (arts. 18 e 19), a LRF cumpriu sua missão constitucional (art. 169 da CF) de estabelecer os limites para essas despesas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 20). A lei define três tipos de limites para as despesas com pessoal: a) limite de alerta, que corresponde a 90% do limite máximo, no qual há apenas a emissão de alerta por parte do Tribunal de Contas, sem contagem de prazo nem qualquer sanção ao poder ou órgão; b) limite prudencial, que corresponde a 95% do limite máximo, no qual já existem medidas preventivas impostas ao poder ou órgão (art. 22, parágrafo único), mas ainda sem a contagem de prazo; c) limite máximo, cuja ultrapassagem traz como consequência a imposição de medidas preventivas e corretivas ao poder ou órgão (art. 22, parágrafo único, c/c art. 23), além da contagem do prazo de dois quadrimestres para retorno ao limite.

Quanto ao controle do estoque das dívidas mobiliária e consolidada, a LRF trouxe um capítulo denominado de “Da Dívida e do Endividamento”. Além das definições básicas constantes do art. 29, há regras relativas aos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito (arts. 30 a 40). É importante notar que a LRF não determina os limites de endividamento, cabendo essas definições ao Senado Federal – SF (art. 52 da CF). A Resolução nº 40/2001 do SF, por exemplo, definiu os limites de endividamentos dos estados e dos municípios. Até o momento em que este trabalho foi elaborado, não havia sido aprovado o Projeto de Resolução nº 84/2007 do Senado, que definirá o limite

de endividamento na União. A Res. nº 43/2001 do SF dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Já a Res. nº 48/2007 do SF dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

Com relação à Regra de Ouro, a LRF tentou trazer uma inovação ao prever, em seu art. 12, § 2º, que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. Entretanto, tal dispositivo foi suspenso em caráter liminar pelo STF no bojo da ADI 2238-5, por alegada ofensa à CF/88. Posteriormente, o Supremo entendeu, de maneira definitiva, o seguinte:

5. ARTIGOS 12, §2º E 21, II. AÇÃO JULGADA PARCIAMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME.

5.1. Ao prever limite textualmente diverso da regra do art. 167, III, da CF, o art. 12, § 2º, da LRF enseja interpretações distorcidas do teto a ser aplicado às receitas decorrentes de operações de crédito, pelo que a ação deve ser parcialmente provida, nesse ponto, para dar interpretação conforme ao dispositivo para o fim de explicitar que a proibição não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Observa-se que o STF considerou que o dispositivo constante na LRF não teria previsto a ressalva existente no art. 167, inciso III, da CF, que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Com as vênias ao posicionamento do STF, entendo que a suspensão do art. 12, § 2º, da LRF, foi feita de forma equivocada. Um exame mais detalhado dos dispositivos permite concluir que a finalidade da regra constante da LRF

é distinta daquela presente na CF/88. A regra trazida na LRF diz respeito à etapa de planejamento, tendo em vista que há menção ao montante previsto para as receitas de operações de crédito em comparação com as despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. Logo, não há possibilidade de abertura de crédito adicional nesse momento do processo orçamentário. A intenção da Regra de Ouro constante do texto constitucional é a de evitar, na etapa da execução do orçamento, o financiamento das despesas correntes por meio de operações de crédito, que aumentam o endividamento público. Por esse motivo é que existe a possibilidade de abertura de créditos adicionais nesse momento do ciclo orçamentário, pois a peça orçamentária está sendo executada.

Portanto, entendo que não haja qualquer ilegalidade na ausência de previsão da ressalva para a abertura de créditos adicionais no dispositivo da LRF, pois ele tem o objetivo de promover o respeito à Regra de Ouro na fase de elaboração da peça orçamentária (planejamento), enquanto o art. 167, inc. III, da CF, preceitua a observância da Regra de Ouro na fase de execução orçamentária, momento em que de fato é possível a abertura de créditos adicionais.

— MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO

A LRF prevê duas situações em que há a necessidade de implementação de mecanismos de compensação: a primeira é no caso de renúncia de receitas e a outra no caso de geração de despesa obrigatória de caráter continuado – DOCC.

A primeira hipótese de adoção de um mecanismo de compensação se dá no caso de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. O art. 14 da LRF prevê que, nessa situação, o benefício fiscal deverá estar acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei

orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Assim, constata-se que a adoção da medida de compensação, nessa situação, não é obrigatória, pois, caso se comprove que a renúncia já foi considerada na previsão de receita da LOA, não haverá a necessidade de implementação do aumento de receita.

A segunda hipótese ocorre quando há geração de despesa obrigatória de caráter continuado – DOCC, que é a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. O art. 17, parágrafos 1º, 2º e 3º, da lei, estipulam que os atos que criarem ou aumentarem DOCC deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. Além disso, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. No caso de se optar pela medida de compensação proveniente do aumento de receita, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Interessante notar que a LRF prevê, como medida compensatória, no caso de renúncia de receitas, somente o aumento de receitas, não havendo a previsão de redução de despesas. Já no caso de aumento de DOCC, são aceitos tanto o aumento permanente de receitas quanto a redução permanente de receitas. Curioso que uma das versões originais do projeto de lei que deu origem à LRF, o PLP 18-C/1999 previa, em seu art. 22, que a redução de receitas poderia ter seus efeitos compensados tanto pela redução de despesas quanto pelo aumento de receitas. No entanto, a versão final do PLP 18/1999

aprovada pelo Congresso Nacional, que resultou na LRF, alterou bastante a proposição original, suprimindo a possibilidade de se compensarem os efeitos da renúncia de receitas a partir da redução das despesas. Na minha opinião, trata-se de uma medida equivocada, pois, ao se restringir a medida compensatória da redução de uma determinada receita ao aumento de outra, a carga tributária do Brasil, bastante elevada, acaba permanecendo a mesma. Assim, o contribuinte acaba “pagando essa conta”. Poderia haver, portanto, a possibilidade de compensação de renúncia de receitas não só pelo aumento de outras receitas, mas também pela redução de despesas. Seria uma evolução da lei no sentido de se reduzir a carga tributária do contribuinte em conjunto com o corte de gastos públicos.

— REGRAS PARA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

No que se refere às regras para administração financeira e patrimonial, a LRF estabelece condições para a concessão de garantias, para a contratação de operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias – ARO e para a inscrição em Restos a Pagar.

As regras para a concessão de garantias em operações de crédito internas ou externas estão definidas no art. 40 da lei. Entre outras condições, destaca-se o fato de que a garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas.

Com relação à contratação de ARO, destinada a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, a LRF define, em seu art. 38, que a medida somente será realizada a partir do décimo dia do início do exercício e que deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano. Essa limitação temporal serve para evitar que os governantes antecipem as receitas do exercício financeiro seguinte para pagar as despesas com o 13º salário ao final de determinado ano, o que pode

comprometer os recursos em caixa do ente da federação. Essa era uma prática bastante comum no passado, principalmente nos municípios. Além disso, a ARO não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir. A lei estabelece, ainda, que a ARO estará proibida enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada e que ela não poderá ser realizada no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

Em relação à inscrição em Restos a Pagar, a lei traz, em seu art. 42, uma importante restrição para o fim de mandato do titular de poder ou órgão, tendo em vista que é vedado a esse agente contrair, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. A finalidade do dispositivo é impedir que o chefe do poder ou órgão, ao final de seu mandato, independentemente de se tratar de mandato eletivo ou não, deixe para o próximo governante obrigações a serem pagas (restos a pagar) sem que haja recursos em caixa. Vale notar que a regra independe de quem seja o sucessor. Assim, ainda que o sucessor seja o próprio titular, em caso de reeleição, o dispositivo precisará ser atendido.

4. RESPONSABILIZAÇÃO

Este pilar é importante porque é a partir dele que os responsáveis pela gestão de recursos públicos devem se submeter às regras da LRF, sob pena de sofrerem sanções e penalidades contidas na própria lei e em outros diplomas legais, como o Código Penal.

Nesse sentido, os preceitos da LRF devem ser sempre respeitados, de modo que a doutrina a considera como um verdadeiro código de condutas para os gestores públicos.

Entre os princípios que regem a LRF, encontra-se o da Responsabilidade, que submete os atos de gestão e o próprio gestor público a sanções caso infrinja a lei (arts. 1º, 15, 16, 17, 21, 34, 35, 37, 39, 40 e 42), e o da Responsividade, que complementa o princípio da Responsabilidade e amplia os seus efeitos, sendo um princípio instrumental da democracia, uma vez que se destina a salvar a legitimidade, ou seja, a conciliar a expressão da vontade popular, democraticamente recolhida, com a racionalidade pública.

Vale destacar que as sanções previstas ao longo da Lei de Responsabilidade Fiscal são, em sua grande maioria, restrições impostas aos órgãos e Poderes ou aos entes da federação.

É o caso, por exemplo, das medidas preventivas impostas ao poder ou órgão no caso de ultrapassagem do limite prudencial, ocasião em que o art. 22, parágrafo único, da LRF, estipula que o Poder ou órgão que houver incorrido no excesso não poderá, entre outras medidas, conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, nem criar cargo, emprego ou função ou até mesmo alterar a estrutura de carreira caso isso implique aumento de despesa. Outro exemplo de medida preventiva, nessa situação, é a vedação ao provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. Caso o limite máximo de despesas com pessoal seja ultrapassado, a lei prevê, como consequência, a imposição de medidas preventivas e corretivas ao Poder ou órgão. Caso não seja alcançada a redução no prazo estabelecido (de dois quadrimestres) e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia de outro ente, nem contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Uma sanção bastante comum na prática é aquela relativa ao descumprimento de prazos previstos na LRF, como os de publicação do Relatório de Gestão Fiscal – RGF ou do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, ou até mesmo os prazos para a consolidação e divulgação das contas dos entes da federação. A LRF define, em seu art. 51, § 2º, que o descumprimento desses prazos impedirá, até que a situação seja regularizada, que o Poder

ou órgão receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária.

É importante notar que, além das sanções institucionais definidas na LRF, existem penalidades que estão em outros diplomas legais. No Código Penal – CP, por exemplo, existe o Capítulo IV, que se refere aos “Crimes contra as Finanças Públicas”, incluído pela Lei nº 10.028, de 2000. As condutas tipificadas como crimes fiscais estão definidas do art. 359-A ao 359-H do CP. Entre aquelas consideradas como crimes, destacam-se: ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa (art. 359-A) e ordenar despesa não autorizada por lei (art. 359-D).

Observa-se que há crimes tipificados no CP que possuem conexão direta com a infringência de dispositivos da LRF. É o caso, por exemplo, da assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura. O art. 359-C do Código Penal tipifica como crime a conduta de ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa. Trata-se da regra prevista no art. 42 da LRF. Também pode-se citar o caso de prestação de garantia graciosa, conduta tipificada no art. 359-E do CP, que consiste em prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei. Trata-se da regra constante do art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, há o caso de aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura. A conduta, tipificada no art. 359-G do CP, corresponde a ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura. Trata-se da regra constante do art. 21 da LRF.

5. TRANSPARÊNCIA

Entendo que o pilar mais importante da Lei de Responsabilidade Fiscal seja o da transparência, pois é ele que possibilita que os demais pilares sejam operacionalizados. Não há como se controlar, fiscalizar ou avaliar nenhum dos limites sem que haja acesso aos dados, por exemplo. Não há como se responsabilizar um agente público por conta de determinada conduta sem que haja o controle e a transparência dos seus atos por meio da adequada prestação de contas. Também é impossível se planejar algo sem a participação dos cidadãos e sem o conhecimento de informações que possibilitem a adequada tomada de decisões em relação ao bom uso dos recursos públicos.

Assim, a transparência se refere aos mecanismos colocados à disposição dos cidadãos, com viés democrático, a fim de que eles possam não apenas participar, mas também fiscalizar as ações realizadas pelos órgãos e agentes públicos. Trata-se, portanto, do principal instrumento para a realização do controle social, pois só assim os gestores podem apresentar para a população, de forma clara e objetiva, de que maneira estão sendo aplicados os recursos públicos.

Por intermédio da LRF, o legislador inovou ao estabelecer, além do consagrado princípio da publicidade, o da transparência, e, também, ao inserir, no Capítulo IX, a Seção I, intitulada “Da Transparência da Gestão Fiscal”.

Originalmente, a lei definiu, em seu art. 48, que seriam instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Posteriormente, a LRF foi sendo alterada com o intuito de se incluírem novos instrumentos de transparência em seu texto. As LC nº 131/2009 e nº 156/2016 estabeleceram que a transparência será assegurada também mediante: o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de

diretrizes orçamentárias e orçamentos; a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Todos os entes da federação devem disponibilizar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Entre os instrumentos de transparência, destacam-se os dois relatórios e suas versões simplificadas: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO (art. 52 e 53) e o Relatório de Gestão Fiscal – RGF (art. 54 e 55).

O RREO, que já estava previsto na CF/88 (art. 165, § 3º), tem como objetivo permitir que a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária. Ele abrange todos os poderes e órgãos, sendo publicado, portanto, um relatório para cada ente da federação, no prazo de 30 dias após o encerramento de cada bimestre. É assinado pelo chefe do Poder Executivo, em conjunto com o profissional de contabilidade responsável pela elaboração do relatório.

O RGF ocupa posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras do Estado. Constam do relatório as informações necessárias à verificação da conformidade com os limites relativos às despesas com pessoal, às dívidas consolidada e mobiliária, à concessão de garantias, e às operações de crédito. É elaborado em cada um dos Poderes e órgãos, inclusive pelo Ministério Público. Portanto, será emitido um relatório para cada poder, em cada ente da federação. Ele é publicado em até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre, exceto nos municípios com menos de 50 mil habitantes, que possuem a faculdade de publicar o documento semestralmente. É emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos, assinado, conforme o caso, pelo: chefe do Poder Executivo; presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo; presidente de Tribunal e demais

membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário; chefe do Ministério Público, da União e dos Estados. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão.

Além disso, o art. 49 da LRF define que as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Outro importante instrumento de transparência diz respeito às prestações de contas. Em seu art. 56, *caput*, a LRF definiu que as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

O dispositivo foi suspenso em caráter liminar por intermédio da Adin 2238-5, por se tratar de norma que contraria o inciso II do art. 71 da Carta Magna, tendo em vista que apenas as contas do presidente da República deverão ser apreciadas pelo Congresso Nacional. Por maioria e nos termos do voto do Relator, o STF julgou, de maneira definitiva, procedente a ação em relação ao dispositivo.

O art. 57 da lei estabeleceu que os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais. No caso de municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias. Coube ao § 2º definir que os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder ou órgão pendentes de parecer prévio.

O dispositivo também foi suspenso liminarmente por intermédio da Adin 2238-5. Considerou-se que a referência a “contas de Poder”, no § 2º do art. 57, evidencia a abrangência, no termo “contas” constante do *caput* do artigo, daqueles cálculos decorrentes da atividade financeira dos administradores

e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, que somente poderão ser objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas competente (inciso II do art. 71 da Constituição). Por maioria e nos termos do voto do Relator, o STF julgou, de forma definitiva, procedente a ação no que se refere ao art. 57.

Ainda em relação à transparência, o art. 58 da LRF estipula que a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Por fim, vale destacar que as regras e os instrumentos trazidos pela LRF em relação à transparência serviram como ponto de partida e de inspiração para as inovações trazidas pela Lei da Transparência (LC nº 131/2009) e para a criação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

A Lei da Transparência, ao determinar a obrigatoriedade da disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, possibilitou a criação do Portal da Transparência, uma plataforma eletrônica que concentra essas informações, facilitando o acesso e a compreensão dos dados relacionados aos gastos públicos. Trata-se de uma ferramenta que tem sido implementada pelos Poderes e órgãos de todos os entes da federação, o que contribui para fortalecer a democracia, propiciando condições para que o cidadão possa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas do governo, além de fiscalizar o uso dos recursos públicos.

A Lei de Acesso à Informação regula o direito de acesso às informações públicas e estabelece as regras para o seu fornecimento, definindo procedimentos claros para a solicitação de informações, prazos para resposta, exceções legais e mecanismos de recurso em caso de negativa de acesso. Representa mais um legado da LRF na promoção da transparência, permitindo que os cidadãos tenham acesso a informações sobre a gestão dos recursos públicos.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, viu-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Seu objetivo central é o equilíbrio fiscal, que se quer alcançar pela imposição de restrições para o crescimento da despesa e pela fixação de limites para gastos com pessoal e endividamento.

Observou-se que a lei, além de obviamente visar à responsabilidade na gestão fiscal, trouxe inovações ao regulamentar aspectos relativos à administração dos recursos públicos, buscando o equilíbrio das contas públicas por intermédio da ação planejada e transparente. Nesse sentido, para que os seus objetivos sejam alcançados, ela se fundamenta em quatro pilares fundamentais: o planejamento, o controle, a responsabilização e a transparência, aspectos que foram analisados de forma detalhada no presente texto.

Quanto ao planejamento, mostrou-se que ele foi aprimorado na LRF pelo estabelecimento de metas fiscais, de limites e condições para: renúncia de receitas; geração de despesas, inclusive com pessoal e seguridade; assunção de dívidas; realização de operações de crédito (inclusive ARO) e concessão de garantias. Além disso, coube à LRF o papel de trazer inovações em relação aos instrumentos de planejamento definidos na CF/88. No que diz respeito aos atos formais do planejamento, a lei tornou compulsória a elaboração dos três instrumentos de planejamento básicos instituídos pela CF/88: PPA, LDO e LOA. Conforme apresentado, o art. 3º, que traria inovações em relação ao PPA, foi vetado, pois se entendeu que o dispositivo contrariava o interesse público. Com isso, as inovações trazidas pela LRF em relação aos instrumentos de planejamento definidos na CF acabaram ficando restritas à LDO (art. 4º) e à LOA (art. 5º). A lei também trouxe regras relativas à Execução Orçamentária e ao Cumprimento das Metas (arts. 8º a 10º).

O segundo pilar da LRF tratado no presente trabalho foi o do controle, que também pode ser entendido como fiscalização. A lei estabeleceu novas atribuições ao Legislativo e, em especial, às Cortes de Contas, como: mecanismo de

emissão de alerta, verificação dos limites de gastos com pessoal, atingimento das metas fiscais, limites e condições para realização de operações de crédito (art. 59). O controle pode ser considerado como uma forma de se colocar em prática aquilo que está previsto na lei, de modo a tornar possível a fiscalização das atividades relacionadas à gestão fiscal e aos recursos públicos utilizados por cada órgão público. É importante destacar que o controle social, que consiste na principal forma de participação dos cidadãos na fiscalização, continua sendo fundamental para a efetividade da LRF, ainda que haja a definição, na lei, de papéis de fiscalização atribuídos ao Poder Legislativo, aos Tribunais de Contas e aos sistemas de controle interno de cada poder. Apresentamos e detalhamos as variáveis-chave de controle presentes na lei, que são: metas fiscais, limites, mecanismos de compensação e regras para administração financeira e patrimonial.

O pilar da responsabilização é importante porque é a partir dele que os responsáveis pela gestão de recursos públicos devem se submeter às regras da LRF, sob pena de sofrerem sanções e penalidades contidas na própria lei e em outros diplomas legais, como o Código Penal - CP. Nesse sentido, os preceitos da LRF devem ser sempre respeitados, de modo que a doutrina a considera como um verdadeiro Código de Condutas para os gestores públicos. Destacamos que as sanções previstas ao longo da Lei de Responsabilidade Fiscal são, em sua grande maioria, restrições impostas aos órgãos e Poderes ou aos entes da federação. Vimos também que, além das sanções institucionais definidas na LRF, existem penalidades que estão no CP, no qual há um capítulo que se refere aos “Crimes contra as Finanças Públicas”, incluído pela Lei nº 10.028, de 2000. As condutas tipificadas como crimes fiscais estão definidas do art. 359-A ao 359-H do CP.

Com relação ao último pilar, verificou-se que a transparência se refere aos mecanismos colocados à disposição dos cidadãos, com viés democrático, a fim de que eles possam não apenas participar, mas também fiscalizar as ações realizadas pelos órgãos e agentes públicos. Trata-se, portanto, do principal instrumento para a realização do controle social, pois só assim os gestores podem apresentar para a população, de forma clara e objetiva, de que forma são aplicados os recursos públicos. Originalmente, a lei definiu, em seu art. 48, quais seriam os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos

quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Posteriormente, a LRF foi sendo alterada com o intuito de se incluir novos instrumentos de transparência em seu texto. As LC nº 131/2009 e nº 156/2016 estabeleceram novos instrumentos no sentido de se assegurar a transparência no âmbito dos entes da federação. Entre os instrumentos de transparência, destacam-se os dois relatórios e suas versões simplificadas: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO (arts. 52 e 53) e o Relatório de Gestão Fiscal (arts. 54 e 55).

Conforme apresentado, entendo que o pilar mais importante da LRF seja o da transparência, pois é ele que possibilita que os demais pilares sejam operacionalizados. Não há como se controlar, fiscalizar ou avaliar nenhum dos limites sem que haja acesso aos dados, por exemplo. Não há como se responsabilizar um agente público por conta de determinada conduta sem que haja o controle e a transparência dos seus atos por meio da adequada prestação de contas. Também é impossível se planejar algo sem a participação dos cidadãos e sem o conhecimento de informações que possibilitem a adequada tomada de decisões em relação ao bom uso dos recursos públicos.

Assim, embora a LRF tenha trazido inovações e regras importantes em relação aos pilares do planejamento, do controle e da responsabilização, aspectos fundamentais para que haja responsabilidade na gestão fiscal, considero que o seu grande mérito tenha sido o de fortalecer a transparência, o principal instrumento para a realização do controle social. Além de ser a base para a operacionalização dos demais pilares, verificou-se que as regras e os instrumentos trazidos pela LRF em relação à transparência ainda serviram como ponto de partida e de inspiração para as inovações trazidas pela Lei da Transparência (LC nº 131/2009) e para a criação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Desse modo, fica evidente a importância da LRF não só no fortalecimento da transparência na administração pública, mas também em relação ao planejamento, ao controle e à responsabilização dos gestores públicos. Os quatro pilares da lei funcionam como instrumentos para fortalecer o controle social e a democracia, estimulando a participação dos cidadãos na tomada de decisões. Além disso, servem de incentivo para a adoção de boas práticas de governança, contribuindo para o uso eficaz, eficiente e efetivo dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

1. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm. Acesso em: abr. 2024.
2. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução nº 40, de 2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, [2020a]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458/publicacao/16433576>. Acesso em: abr. 2024.
3. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução nº 43, de 2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [2021a]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>. Acesso em: abr. 2024.
4. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Brasília, DF: Senado Federal, [2021b]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/576233>. Acesso em: abr. 2024.
5. BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: abr. 2024.
6. BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [20--?]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm#art114. Acesso em: abr. 2024.
7. BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de de-

zembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: abr. 2024.

8. BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: abr. 2024.

9. BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: abr. 2024.

10. BRASIL. **Mensagem nº 627, de 4 de maio de 2000**. Comunica ao Presidente do Senado Federal as razões acerca do veto parcial do Projeto de Lei nº 4, de 2000 – Complementar

(nº 18/99 – Complementar na Câmara dos Deputados), que "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências". Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm. Acesso em: abr. 2024.

11. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.238-5**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 24 de junho de 2020b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>. Acesso em: abr. 2024.

CRÉDITOS SUPLEMENTARES ABERTOS POR DECRETO DO PODER EXECUTIVO E O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

Diogo Antunes de Siqueira Costa

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2016 foi marcado pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff, em processo fortemente influenciado por questões afetas ao orçamento público. Haja vista a competência constitucional do Senado Federal para processar e julgar o presidente da República nos crimes de responsabilidade, não poderia esse processo ocorrer sem participação da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, a quem compete prestar consultoria e assessoramento técnico na área de direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle, nos termos do art. 229 do atual Regulamento Administrativo do Senado Federal, aprovado pela Resolução nº 13/2018.¹

1 “Art. 229. À Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle compete prestar consultoria e assessoramento técnico na área de direito financeiro, planos, orçamentos públicos, fiscalização e controle à Mesa, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), às Comissões do Senado Federal e às demais Comissões Mistas do Congresso Nacional, bem como aos Senadores, no exercício do mandato, bem como assessoria eventual à Secretaria-Geral da Mesa e da Diretoria-Geral”.

Resumidamente, a justificação para o pedido de impeachment se baseava no cometimento de crime de responsabilidade por duas condutas: 1) atrasos intencionais em pagamentos devidos pelo Tesouro Nacional a bancos públicos, o que veio a ser conhecido popularmente como “pedaladas fiscais”; e 2) edição de decretos de abertura de crédito suplementar em desacordo com a autorização prevista na lei orçamentária.

De acordo com a acusação, os decretos resultaram na abertura de créditos suplementares na ordem de R\$ 95 bilhões (valores históricos, os quais, corrigidos de janeiro de 2016 a dezembro de 2023 pela variação do IPCA, alcançariam cerca de R\$ 143 bilhões), o que teria contribuído para o descumprimento da meta fiscal de 2015. Durante os trabalhos da Comissão Especial do Impeachment 2016, foram identificados quatro decretos de suplementação, os quais ampliaram as despesas autorizadas na LOA 2015, em termos líquidos (isto é, considerados os efeitos da anulação de outras dotações), em R\$ 1,8 bilhão.

Este artigo analisa como os créditos suplementares eram tratados na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Supremo Tribunal Federal (STF) antes do impeachment da presidente Dilma Rousseff, bem como demonstra qual passou a ser a prática para abertura desses créditos após aquele histórico evento político.

2. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AOS CRÉDITOS ADICIONAIS E JURISPRUDÊNCIA

Os créditos suplementares estão previstos na Constituição, nos seguintes termos:

Art. 167. São vedados:

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Um detalhamento maior sobre os requisitos para abertura de créditos suplementares é estabelecido pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim dêste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

I - o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 2º Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a êles vinculadas. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins dêste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964) (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

O princípio orçamentário da exclusividade, previsto no art. 165, § 8º, da Constituição, estabelece que a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. No entanto, existem duas ressalvas, sendo uma a autorização para abertura de créditos suplementares.

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

[...]

III – os orçamentos anuais.

[...]

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (grifo nosso).

Os créditos suplementares questionados no processo de impeachment foram abertos com base nessa usual autorização prevista nas leis orçamentárias anuais. A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015) trazia autorização para abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo, desde que observadas algumas condições. Observa-se que a lei orçamentária daquele ano foi sancionada com algum atraso, uma vez que é esperado que o exercício financeiro tenha início com um orçamento aprovado e sancionado. O projeto de Lei Orçamentária Anual de 2015 foi aprovado no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) no final de 2014, mas o texto final só foi aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional em 17 de março de 2015. Além disso, é interessante registrar que uma das modificações com relação ao texto aprovado pela CMO, sob a relatoria do então senador Romero Jucá (PMDB-RR), foi a inclusão de emendas individuais para os 265 novos parlamentares, empossados em fevereiro, no valor de R\$ 10 milhões por parlamentar. Pelas normas regimentais, esses parlamentares só deveriam apresentar emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual de 2016.

No que diz respeito à autorização para abertura de crédito suplementar, a LOA 2015 (art. 4, grifo nosso) estabelecia que:

Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, **desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015** e sejam observados o disposto no parágrafo

único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas: [...]

A seguir o texto legal trazia uma série de detalhamentos sobre as despesas que poderiam ser objeto de suplementação, os quais não são úteis para o desenvolvimento deste artigo. O importante é observarmos o requisito legal de que as alterações promovidas na programação orçamentária fossem compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015.

2.1. OPINIÃO DO TCU SOBRE O RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE 2015

É importante registrar que o Tribunal de Contas da União (TCU), em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, apreciou as contas da presidente da República relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2015, com o objetivo de emitir parecer prévio como subsídio ao julgamento político a cargo do Congresso Nacional. A Corte de Contas emitiu a seguinte opinião sobre o relatório de execução do orçamento²:

O relatório sobre a execução do orçamento da União de 2015 demonstra que, devido à gravidade e à repercussão negativa sobre a gestão governamental, associadas às irregularidades detectadas, não elididas pelas contrarrazões apresentadas pela Presidente da República, houve inobservância relevante aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com

2 Parecer prévio sobre as contas da Presidente da República do exercício de 2015 (pág. 1), disponível em: https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2015/2.%20Parecer_previo_web_FINAL.pdf.

recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a Lei Orçamentária Anual.

A fundamentação da opinião do TCU baseou-se nas seguintes irregularidades:

1. Manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao Banco do Brasil respeitantes à equalização de juros do Plano Safra, tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R\$ 8,3 bilhões.
2. Manutenção do estoque de operações de crédito vencidas até 31/12/2014 durante o exercício de 2015, relativamente a atrasos nos repasses ao BNDES respeitantes à equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), tendo iniciado aquele ano com valor aproximado de R\$ 20 bilhões.
3. Realização de novas operações de crédito pela União junto ao BNDES, no primeiro e no segundo semestres do exercício de 2015, nos valores de R\$ 3,7 bilhões e R\$ 4,37 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos do PSI, operacionalizado por aquela instituição financeira.
4. Realização de novas operações de crédito pela União junto ao Banco do Brasil no primeiro e no segundo semestre do exercício de 2015, nos montantes de R\$ 2,6 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente, em virtude de passivos oriundos da equalização de taxa de juros em operações de crédito rural.
5. Omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao BNDES e ao FGTS, nas estatísticas da dívida pública ao longo do exercício de 2015.
6. Pagamento de dívidas da União junto ao Banco do Brasil e ao BNDES sem a devida autorização na Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, inclusive com o registro irregular de subvenções econômicas.
7. Pagamento de dívidas da União junto ao FGTS sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais e com o registro irregular de subvenções econômicas.

8. Abertura de créditos suplementares por decreto, entre 27/7/2015 e 2/9/2015, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente (arts. 4º da LOA/2015 e 167, inciso V, da CF).

9. Condução da programação orçamentária e financeira com amparo na proposta de meta fiscal constante do Projeto de Lei PLN 5/2015, e não na meta fiscal vigente.

10. Contingenciamentos de despesas discricionárias da União em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente nas datas de edição dos Decretos 8.496/2015 e 8.532/2015.

Dentre as irregularidades apontadas pelo TCU, aquela que diretamente tratamos neste artigo é a abertura de créditos suplementares por decreto, entre 27 de julho de 2015 e 2 de setembro de 2015, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente (em descumprimento aos arts. 4º da LOA 2015 e 167, inciso V, da Constituição). Vale registrar que as leis de diretrizes orçamentárias têm estabelecido reiteradamente, e assim também o faziam nos anos que antecederam o impeachment, que a aprovação do projeto de lei orçamentária do ano a que se referirem, assim como a execução da respectiva lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário definida.

As irregularidades 9 e 10 também são relacionadas ao tema, pois posterior alteração da meta de resultado primário não é capaz de descaracterizar a anterior infração à norma da LOA. Não se mostra razoável um ajuste da meta de resultado primário tornar legal uma situação passada de abertura ilegal de crédito suplementar. Pelo contrário, tal fato apenas agrava a conduta, ao deixar evidente a intenção de se praticar o ato contrário à legislação então vigente, com consciência e vontade. Com relação a esse ponto, o Projeto de Lei nº 5/2015 (PLN nº 5/2015) é um elemento crucial para se analisar a conduta do Poder Executivo, mais especificamente da presidente da República, na condução da política fiscal em 2015, sobretudo em um cenário de evidente impossibilidade de cumprimento da meta de resultado primário em vigor.

2.2. PLN N° 5/2015, ALTERAÇÃO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO DE 2015

Em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Anexo de Metas Anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2015 (LDO 2015) estabeleceu a meta de resultado primário do setor público consolidado para o exercício de 2015.

Em 23 de julho de 2015, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 5/2015, para alterar dispositivos da LDO 2015. A meta de superávit primário do setor público para 2015 foi fixada inicialmente em R\$ 66,3 bilhões, equivalente a 1,2% do PIB, estimado quando da revisão da LDO em dezembro de 2014. Naquele momento, o mercado tinha expectativa de obtenção de um superávit primário de 1,0% do PIB em 2015 e de um crescimento de 0,80% do PIB em 2015 (conforme apontado pelo Relatório Focus de 21/11/2014).

Conforme a proposta de alteração do texto do Anexo de Metas Fiscais Anuais da então LDO vigente, o Poder Executivo argumentou que:

Todavia, em função de vários choques que ocorreram desde o final de 2014, o cenário macroeconômico mostrou-se desafiador, gerando grande frustração da estimativa de receitas. O primeiro choque, que se deu ainda em 2014, foi a acentuação da queda do preço das commodities. Pelo lado doméstico, a crise hídrica mais grave da história do País combinada com a crise do setor de construção civil produziu forte incerteza sobre o cenário macroeconômico e os indicadores de confiança continuaram a apresentar deterioração. Com base neste cenário, a economia se deteriorou ainda mais de forma que o mercado projeta retração de 1,7% do PIB em 2015, elevação da taxa Selic para 14,50% e elevação da taxa de inflação para 9,15%, conforme apontado pelo Relatório Focus de 17/07/2015 (Brasil, 2015a, Anexo IV, p. 2).

Diante disso, de acordo com o Poder Executivo, seria imperiosa a redução da meta de resultado primário a ser realizado em 2015.

O PLN nº 5/2015 previa, inicialmente, reduzir a meta de superávit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 66,3 bilhões para R\$ 8,8 milhões. Posteriormente, em 27 de outubro de 2015, os ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento encaminharam ao relator do PLN nº 5/2015, por meio do Ofício Interministerial 093/2015/MF/MPOG, nova proposta de meta de resultado primário. A nova meta de resultado seria um resultado primário deficitário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 48,9 bilhões. Ademais, a nova proposta acrescentava que a meta de resultado primário poderia ser reduzida nas seguintes hipóteses:

- I - frustração da receita estimada no §4º, no montante correspondente; e
- II - pagamento de:
 - a) passivo da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar nº 110/2001, pagos no exercício de 2015;
 - b) adiantamentos concedidos pelo FGTS à União ao amparo do que dispõe o art. 82-A da Lei nº 11.977/2009, pagos no exercício de 2015;
 - c) valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a título de equalização de taxa de juros de que trata a Lei nº 12.096/2009, apurados até o final do primeiro trimestre de 2014, correspondente aos períodos anteriores ao segundo trimestre de 2014;
 - d) valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil relativos aos itens “Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional”, pagos 2015, exclusive os valores devidos referentes ao segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015;
 - e) valores devidos à Caixa Econômica Federal a título de remuneração bancária de serviços prestados.

Observa-se que o pedido feito em outubro de 2015, além de pretender reduzir a meta de resultado primário de forma correspondente à frustração da receita estimada, pretendia permitir subtrair da meta passivos relacionados àquilo que ficou conhecido como “pedaladas fiscais”.

O relator da matéria concordou que tal abatimento fosse autorizado, mas sujeito a um limite máximo de até R\$ 57 bilhões, e desde que houvesse limites específicos por credor e tipo de operação. Em suas palavras:

a incerteza quanto aos valores e condições de eventuais desembolsos a serem realizados ainda em 2015, processo que está em análise no Tribunal de Contas da União, dificulta estimativa a respeito de seu impacto no resultado primário do exercício, mas deixar a meta de resultado primário sem um piso não contribuiria para o restabelecimento da confiança indispensável à superação do momento adverso.

A norma jurídica gerada a partir do PLN nº 5/2015, Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, estabeleceu a definitiva redução da meta de resultado primário, que passou a ser deficitária, para o setor público consolidado não financeiro, no valor de R\$ 48,9 bilhões, conforme solicitado em 27 de outubro de 2015 pelos ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento.

Não obstante, a partir de 22 de julho de 2015, o Poder Executivo passou a adotar como referência para sua política fiscal não a meta estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas a proposta de meta contida em um projeto de lei, o PLN nº 5/2015. Em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo publicou, em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no art. 52 da LDO 2015, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015. Esse relatório se relaciona com o art. 9º da LRF, o qual determina que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. Trechos do citado relatório que demonstram claramente o referencial adotado pelo Poder Executivo são:

4. Importa ressaltar que as estimativas constantes deste Relatório já consideram os efeitos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso

Nacional, [...] no sentido de reduzir a meta de resultado primário do setor público consolidado não-financeiro.

[...]

17. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional Projeto de Lei que altera a LDO-2015 no sentido de reduzir a meta de resultado primário. O presente relatório de avaliação bimestral já considera o projeto de lei em questão.

Assim sendo, o Poder Executivo promoveu uma limitação de empenho e movimentação financeira com vistas à obtenção da proposta de meta de R\$ 5,8 bilhões, constante do projeto de alteração da LDO enviado no dia seguinte ao Poder Legislativo. A meta então vigente, de R\$ 55,3 bilhões, foi desconsiderada pelo Poder Executivo com base em proposta que poderia ser rejeitada ou alterada. Diante disso, o contingenciamento efetivamente realizado foi significativamente inferior ao que seria compatível com a obtenção da meta vigente. Confirmando essa assertiva, o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, redefiniu a programação orçamentária e financeira da União não mais com vistas ao cumprimento da meta vigente de R\$ 55,3 bilhões, mas para o alcance da proposta de meta de R\$ 5,8 milhões, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional por meio do PLN nº 5/2015.

Esses fatos se relacionam diretamente à edição dos decretos de crédito suplementar incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente. Estava nítido que a condução da política fiscal por parte do Poder Executivo durante o segundo semestre de 2015 não mais se nortearia pela meta constante da LDO. Sobre esse ponto, o relatório da Comissão Especial do Impeachment 2016 consignou que:

Estimar a necessidade de contingenciamento com base em proposta de meta constante de projeto de lei, por si só, já é fato grave o suficiente. Mais grave ainda, porém, é efetivamente “promover” o contingenciamento a partir dessa sistemática. E foi o que de fato ocorreu após 22/07/2015, quando o governo passou a adotar como parâmetro a proposta de meta constante do PLN 05/2015.

A gravidade desses fatos decorre da supressão do papel do Congresso Nacional na definição das metas fiscais da União. Não pode o Poder Executivo, estipular unilateralmente a meta fiscal que lhe convém. Meta fiscal é definida em lei e sua alteração por simples decreto presidencial não encontra amparo no ordenamento jurídico. Gestão fiscal amparada em projeto de lei, portanto, constitui afronta à legalidade (Brasil, 2016a, p. 82-83).

2.3. JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Preliminarmente, impende consignar que no curso do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, sua defesa apresentou argumentos no sentido de que “a interpretação da compatibilidade da meta prevista no art. 4º da LOA era a mesma até outubro de 2015”, que “a mudança de interpretação do TCU só ocorreu quase dois meses após a publicação dos decretos questionados, que são idênticos aos praticados em 2001 e 2009” e que “a compreensão sobre a possibilidade de a Administração atuar considerando a proposta de meta enviada ao Congresso sempre contou com o respaldo de precedentes do TCU” (Brasil, 2016a, p. 91).

Com efeito, a jurisprudência do TCU quanto à ilegalidade de decretos de suplementação à luz das determinações das leis orçamentárias quanto à compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário teve início em 7 de outubro de 2015, quando a Corte de Contas emitiu seu parecer prévio pela rejeição das contas presidenciais de 2014, nos termos do Acórdão nº 2.461/2015-Plenário. Várias foram as razões que ensejaram a conclusão do TCU e entre elas constava a abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da LOA 2014. Assim se manifestou a Corte de Contas:

Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então

vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

Com relação à referência da defesa da presidente Dilma Rousseff a casos de 2001, devemos esclarecer que eles ocorreram em período marcado por um ordenamento jurídico significativamente distinto. Em 2001, era possível a alteração da meta de resultado primário pelo presidente da República por meio de medida provisória, com caráter de ato normativo com força de lei. No entanto, a Constituição de 1988 foi emendada, ainda em 2001, para proibir o uso de medida provisória sobre matéria relativa às leis orçamentárias, nos termos da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

[...]

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º.

À vista disso, não se mostra adequada a menção a casos anteriores à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, na discussão sobre a jurisprudência do TCU com relação à abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário.

Com relação a 2009, já se observa um ordenamento jurídico semelhante ao vigente quando dos atos apontados no processo de impeachment. Naquele exercício financeiro, o Poder Executivo encaminhou, em 14 de maio de 2009, Projeto de Lei ao Congresso Nacional (PLN nº 15/2009) propondo alteração da meta de resultado primário de 3,80% do PIB para 2,50% no âmbito do setor público consolidado. A justificativa apresentada foi a deterioração do cenário macroeconômico, o qual era mais favorável quando da aprovação das metas fiscais da LDO 2009, em decorrência dos efeitos adversos da crise

financeira deflagrada ao final de 2008 sobre a economia brasileira. Além disso, é interessante notar que há no relatório do Ministro-Relator, que subsidiou o Acórdão nº 263/2009-Plenário, trecho concordante com o argumento da defesa da presidente Dilma Rousseff, qual seja:

Assim, balizado por metas fiscais em conformidade com o PLN nº 15/2009, o Poder Executivo, em seu Relatório de Avaliação do 3º bimestre, publicado em 20/7/2009, concluiu que a “revisão das estimativas das receitas primárias e das despesas obrigatórias não indica a necessidade nem de limitação, nem de ampliação em relação à avaliação anterior”, mencionando que “serão mantidos os limites de movimentação e empenho e de pagamento estabelecidos pela Segunda Avaliação Bimestral.

[...]

Contudo, cumpre salientar que até o presente momento o Projeto de Lei que versa sobre a redução da meta de superávit primário da LDO 2009 encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. Todavia, de modo antecipado, o Poder Executivo modificou sua programação financeira, editando decretos que levaram em conta as novas metas propostas, porém não formalmente estabelecidas, haja vista que, embora iminente, a alteração da LDO 2009 ainda não foi consumada.

Nesse sentido, é cabível que este Tribunal determine à Secretaria de Orçamento Federal que, quando da realização da última avaliação orçamentária bimestral relativa ao exercício de 2009, a ser efetuada até o vigésimo dia após o encerramento do quinto bimestre, se utilize da meta de resultado primário vigente à época, sobretudo se o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 15/2009, que propõe a alteração da meta de resultado primário prevista na LDO 2009, ainda não tiver sido efetivamente aprovado.

Frise-se que consoante o art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), é parte essencial das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras o relatório do ministro-relator, de que constarão as conclusões da instrução (do Relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do

parecer das chefias imediatas, da Unidade Técnica) e do Ministério Público junto ao Tribunal.

No entanto, a proposta constante do trecho transcrito da instrução técnica do TCU, no sentido de aceitar a modificação da programação financeira por parte do Poder Executivo de modo antecipado à aprovação de projeto de lei alterando a meta de resultado primário, não chegou a ser deliberada pelos ministros do Tribunal. Diante disso, não se pode falar em jurisprudência do TCU, pois o que houve foi uma manifestação da unidade técnica que não foi confirmada pela Corte de Contas. Deve-se destacar, ainda, que a situação de 2009 envolvia a edição de decretos de programação orçamentária e financeira baseados na meta de resultado primário proposta em projeto de lei e não na meta vigente. No processo de impeachment foi analisada a edição de decretos de abertura de crédito suplementar. Embora semelhantes, os casos não tratavam exatamente da mesma situação.

Em 2017, por meio do Acórdão nº 2549/2017-Plenário, o TCU tratou do tema de forma específica, em processo de consulta formulada pelo ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Henrique de Oliveira, acerca da possibilidade de (i) abertura de créditos adicionais ou (ii) ampliação e remanejamento de limites de movimentação e empenho no âmbito do Poder Executivo Federal durante a tramitação de projeto de lei propondo a alteração da meta de resultado primário fixado para aquele exercício. O enunciado firmado pela Corte de Contas foi no mesmo sentido do entendimento adotado na apreciação das contas de governo referentes a 2014 e 2015. Destaca-se o Acórdão nº 2461/2015-Plenário, por meio do qual o Tribunal firmou entendimento no sentido de que, na condução da programação orçamentária e financeira, deve-se considerar a meta fiscal vigente, ou seja, aquela fixada na LDO. Diante do exposto, o enunciado firmado em 2017 foi:

Ainda que eventual projeto de lei de alteração da meta de resultado primário tenha sido enviado ao Congresso Nacional:

a) a abertura de créditos suplementares com base em autorização contida na lei orçamentária anual da União deve ser compatível com a obtenção da

meta de resultado primário fixada na respectiva lei de diretrizes orçamentárias vigente e atender aos demais limites e condições estabelecidos;

b) as ampliações e os remanejamentos de limites de movimentação financeira e empenho no âmbito do Poder Executivo Federal devem respeitar os respectivos limites globais daquele poder, os quais devem ser definidos com base na meta fiscal vigente e em montantes adequados ao atingimento dessa meta.

Por fim, vale registrar dois importantes entendimentos do TCU definidos, por meio do Acórdão nº 2523/2015-Plenário, quando do exame das contas de governo da chefe do Poder Executivo referentes a 2015:

a) a expressão “alterações promovidas na programação orçamentária” constante do art. 4º, caput, da Lei 13.115/2015 (LOA 2015) referia-se à abertura de créditos suplementares, o que ocorre em fase anterior à execução da despesa e é independente desta, de modo que o dispositivo exigia compatibilidade dos créditos orçamentários abertos, e não das despesas realizadas, com a meta de resultado primário; e

b) a alteração da meta de resultado primário fixada na LDO por lei aprovada ao final do exercício não convalida a edição de decretos de abertura de créditos suplementares incompatíveis com a meta então vigente, descumprindo exigência da respectiva LOA.

2.4. JURISPRUDÊNCIA DO STF

Inicialmente, destacamos que até 2002 o STF entendia que as leis orçamentárias não estavam sujeitas a controle concentrado de constitucionalidade (vide, por exemplo, Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1.640). Mesmo após o precedente de 2002, no bojo da ADI 2.213, na qual foram discutidos os requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício da competência normativa primária outorgada, extraordinariamente, ao chefe do Poder Executivo pela Constituição para edição de medidas provisórias de

abertura de crédito extraordinário, a maior parte dos julgados sobre leis orçamentárias diz respeito a esse tema: créditos extraordinários, e não créditos suplementares.

De todo modo, é possível identificar em julgados do STF a importância da meta de resultado primário definida na lei de diretrizes orçamentárias como referencial para a condução das finanças públicas. Em processo no qual se discutia supressão supostamente ilegítima, pelo Poder Executivo, de despesas previstas na proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública da União, a relatora, ministra Rosa Weber, esclareceu que:

No âmbito da União, os Poderes e os órgãos autônomos devem, na fase de elaboração do projeto de lei orçamentária anual, enviar suas propostas orçamentárias ao Poder Executivo (art. 99, § 2º, I e II, 127, § 3º, e 134, § 2º, da Magna Carta), observados os limites e o prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias (arts. 99, §§ 3º e 4º, 127, § 4º, da Constituição da República). Recebidas as propostas orçamentárias, incumbe ao Poder Executivo consolidá-las, para envio, pela Presidência da República, do projeto de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional (arts. 84, XXIII, e 165, III, da Constituição Federal), até 31 de agosto, isto é, quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (art. 35, § 2º, III, do ADCT).

O Poder Executivo, a seu turno, somente está constitucionalmente autorizado a promover ajustes nas propostas enviadas pelos demais Poderes e órgãos autônomos da União, para fins de consolidação, quando as despesas projetadas estiverem em desacordo com os limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99, § 4º, 127, § 5º, e 134, § 2º, da Constituição da República) (grifo nosso).

A ministra ainda detalhou seu entendimento sobre o papel da lei de diretrizes orçamentárias:

Destaco, a propósito do tema, que até a presente data – 30 de outubro de 2014 –, ainda se encontra pendente de análise pelo Legislativo o projeto de lei que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária

de 2015. Nesse contexto, na ausência de lei de diretrizes orçamentárias aprovada e em vigor, reputo despida de respaldo constitucional a atuação do Poder Executivo na adequação da proposta orçamentária enviada para consolidação (MS 33193 MC / DF).

Outra manifestação no mesmo sentido no STF foi:

Nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não é dado ao chefe do Poder Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da Defensoria Pública quando essa é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (ADPF 307 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno).

Com relação a créditos suplementares, o STF se manifestou, no âmbito do Inquérito 3.038 São Paulo, em julgamento de 10 de novembro de 2011, que a acusação contra prefeito municipal de ter aberto, por meio de decretos, créditos adicionais sem a existência das correspondentes receitas excedentes, o que, em tese, revelaria o crime objeto do art. 1º, XVII, do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 67, deve trazer em seu bojo as datas em que tais atos foram assinados pelo chefe do Executivo ou publicados no Diário Oficial. Em se tratando do delito do art. 1º, XVII, do Decreto-Lei nº 201, de 1967, não é suficiente, para fins do art. 41 do Código de Processo Penal, a menção apenas ao exercício financeiro em que os ilícitos penais, em tese, teriam se materializado.

Decreto-Lei nº 201, de 1967

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

3. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES PELO PODER EXECUTIVO APÓS O IMPEACHMENT

À época dos fatos relacionados ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, os créditos suplementares cuja abertura era autorizada por meio de decreto do Poder Executivo eram abertos por decretos não numerados. A partir de 1º de fevereiro de 2018, os decretos não numerados deixaram de ser editados, com base no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

Após o impeachment, em 31 de agosto de 2016, a prática de abertura de créditos suplementares por decreto do presidente da República permaneceu por algum tempo, mas com raros casos, por exemplo:

1) Decreto não numerado de 14 de junho de 2017, que abriu ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Integração Nacional, crédito suplementar no valor de R\$ 50.000.000,00, para reforço de dotação constante da Lei Orçamentária vigente;

2) Decreto nº 10.294, de 30 de março de 2020, que abriu ao Orçamento Fiscal da União, em favor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério de Minas e Energia e de Encargos Financeiros da União, crédito suplementar no valor de R\$ 142.004.435,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

A partir de 2017, o presidente da República passou a delegar a competência para abertura de créditos suplementares autorizados na lei orçamentária anual. O ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão editou dezenas de portarias ao longo do ano para a abertura de créditos suplementares. Naquele ano, o decreto de delegação foi específico e conciso, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica delegada ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a competência para a abertura de créditos suplementares autorizados na Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017 (Decreto nº 8.970, de 23 de janeiro de 2017).

Em 2018, não foi publicado decreto específico de delegação da competência para abertura de créditos suplementares. A delegação foi concedida em meio ao decreto que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2018. Ao longo daquele ano não houve a abertura de créditos suplementares por decreto. Apenas houve casos de reabertura de créditos especiais e extraordinários por decretos do presidente da República. A delegação foi assim concedida, observando-se que era vedada a subdelegação (Decreto nº 9.276, de 2 de fevereiro de 2018):

Art. 16. Fica delegada a competência ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, vedada a subdelegação, para:

I – a abertura de créditos suplementares autorizados com fundamento nos art. 4º e art. 7º da Lei nº 13.587, de 2018;

II – a alteração de Grupos de Natureza de Despesa – GND decorrentes da abertura ou da reabertura de créditos extraordinários durante o exercício de 2018, destinados, exclusivamente, ao atendimento de despesas relativas à calamidade pública; e

III – a transposição, o remanejamento ou a transferência, total ou parcial, das dotações orçamentárias aprovadas pela Lei nº 13.587, de 2018, e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, além de alterações de suas competências ou atribuições.

Em 2019, o decreto de delegação da competência para abertura de créditos suplementares autorizada na lei orçamentária anual ampliou consideravelmente o rol de competências delegadas, permitindo, inclusive, a subdelegação (Decreto nº 9.702, de 8 de fevereiro de 2019):

Art. 1º Fica delegada a competência ao Ministro de Estado da Economia, permitida a subdelegação, para os seguintes assuntos:

I – a abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2019, de que trata o caput do art. 47 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018;

II – a alteração de Grupos de Natureza de Despesa – GND decorrentes da abertura ou da reabertura de créditos extraordinários durante o exercício de 2019, de que trata o § 2º do art. 49 da Lei nº 13.707, de 2018;

III – a reabertura dos créditos especiais em favor de órgãos do Poder Executivo federal, de que trata o art. 52 da Lei nº 13.707, de 2018, observado o disposto no § 2º do art. 167 da Constituição;

IV – a abertura de créditos especiais ao Orçamento de Investimento para o atendimento de despesas relativas a ações em execução no exercício de 2018, mediante a utilização, em favor da correspondente empresa estatal e da respectiva programação, de saldo de recursos do Tesouro Nacional repassados em exercícios anteriores ou inscritos em restos a pagar no âmbito dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, de que trata o art. 53 da Lei nº 13.707, de 2018; (Redação dada pelo Decreto nº 9.943, de 2019)

V – a transposição, o remanejamento ou a transferência, total ou parcial, das dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária Anual de 2019 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e de entidades da administração pública federal, além de alterações de suas competências ou de suas atribuições, de que trata o art. 54 da Lei nº 13.707, de 2018; e (Redação dada pelo Decreto nº 9.943, de 2019)

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos entre categorias de programação no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, de que trata o § 5º do art. 167 da Constituição. (Incluído pelo Decreto nº 9.943, de 2019)

Em 2020, por meio do Decreto nº 10.202, de 15 de janeiro de 2020, o presidente da República repetiu as hipóteses de delegação, acrescentando, ainda, a delegação para a reabertura de créditos extraordinários. No entanto, a possibilidade de subdelegação não foi prevista.

Em 2021, novamente o rol hipóteses de delegação foi expandido. Desta feita, conforme Decreto nº 10.616, de 29 de janeiro de 2021, foram incluídas delegações para: 1) alteração de Grupos de Natureza de Despesa (GND), 2) a abertura de créditos suplementares ou especiais para ajustar eventuais saldos

negativos apurados entre o Projeto de Lei Orçamentária de 2021 encaminhado ao Congresso Nacional e a respectiva Lei, e 3) editar as resoluções referentes às decisões do Conselho de Estratégia Comercial da Câmara de Comércio Exterior – Camex, nas ausências e nos impedimentos do presidente.

Em 2022, foi incluída delegação para alterar a relação de que trata o Anexo III à Lei nº 14.194, de 2021 (despesas que não serão objeto de limitação de empenho), nos termos do disposto no art. 171 da referida Lei (Decreto nº 10.937, de 12 de janeiro de 2022).

Em 2023 e 2024, o rol de delegações foi mantido como em 2022, havendo apenas uma segmentação entre delegações à ministra do Planejamento e Orçamento, quando se tratar dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Decreto nº 11.408, de 2 de fevereiro de 2023 e Decreto nº 11.883, de 17 de janeiro de 2024), e à ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, quando se tratar do Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (Decreto nº 11.438, de 17 de março de 2023 e Decreto nº 11.944, de 12 de março de 2024).

Observa-se que, após o impeachment de 2016, os chefes do Poder Executivo passaram a, gradualmente, delegar cada vez mais a competência para atos relacionados ao orçamento público.

4. CONCLUSÃO

Este capítulo analisou a edição de decretos de abertura de crédito suplementar em desacordo com a autorização prevista na lei orçamentária no âmbito do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff. Não foi identificada jurisprudência anterior aos fatos, seja do TCU, seja do STF, que pudesse sustentar a legalidade dos decretos questionados. Foi possível observar, ao menos na Corte de Contas, uma consolidação do entendimento de que, ainda que eventual projeto de lei de alteração da meta de resultado primário tenha sido enviado ao Congresso Nacional, a abertura de créditos

suplementares com base em autorização contida na lei orçamentária anual da União deve ser compatível com a obtenção da meta de resultado primário fixada na respectiva lei de diretrizes orçamentárias vigente.

Ademais, foi possível observar que, após o impeachment de 2016, os presidentes da República se afastaram do ato de abertura de créditos suplementares autorizados pela lei orçamentária anual. Até então, os créditos suplementares eram abertos por decreto do chefe do Poder Executivo. Entretanto, a partir de 2017, a prática passou a ser a delegação a ministros de Estado da competência para esse e outros atos relacionados ao orçamento público. Diante disso, sem ignorar o fato de que o instrumento de delegação de competência não retira a responsabilidade de quem a delega, conclui-se que, atualmente, eventual responsabilização do chefe do Poder Executivo por créditos suplementares abertos sem observância dos requisitos legais exigiria uma abordagem distinta daquela adotada pelo Congresso Nacional no impeachment de 2016.

Em última análise, este trabalho contribui para o entendimento da evolução da recente dinâmica de abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo e oferece um ponto inicial para discussões futuras sobre a adequação das delegações de competência para atos que já foram considerados graves o suficiente para justificarem o impeachment de uma presidente da República.

REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório da Comissão Especial do Impeachment 2016**. Brasília, DF, 2016a. Relator: Senador Antônio Anastasia. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/995a2a8a-e91f-4fc8-b-369-5fbf12f78c22>. Acesso em: 15 abr. 2024.
2. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
3. BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/delo201.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
4. BRASIL. **Decreto nº 8.970, de 23 de janeiro de 2017**. Delega competência ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para abertura de créditos suplementares autorizados na Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. Revogado. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d8970.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
5. BRASIL. **Decreto nº 9.276, de 2 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2018 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9276.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
6. BRASIL. **Decreto nº 9.702, de 8 de fevereiro de 2019**. Delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Revogado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9702.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
7. BRASIL. **Decreto nº 10.202, de 15 de janeiro de 2020**. Delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Revogado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10202.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

8. BRASIL. **Decreto nº 10.616, de 29 de janeiro de 2021.** Delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica, e altera o Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Revogado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10616.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
9. BRASIL. **Decreto nº 10.937, de 12 de janeiro de 2022.** Delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica, altera o Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019, e revoga o Decreto nº 10.616, de 29 de janeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10937.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
10. BRASIL. **Decreto nº 11.408, de 2 de fevereiro de 2023.** Delega à Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento competência para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Revogado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11408.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
11. BRASIL. **Decreto nº 11.438, de 17 de março de 2023.** Delega ao Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos competência para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11438.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
12. BRASIL. **Decreto nº 11.883, de 17 de janeiro de 2023.** Delega à Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento competência para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11883.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
13. BRASIL. **Decreto nº 11.944, de 12 de março de 2024.** Delega à Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos a competência para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2024c. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Decreto/D11944.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
14. BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024d]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: maio 2024.
15. BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência

da República, [20--?b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm#art114. Acesso em: 15 abr. 2024.

16. BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

17. BRASIL. **Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Anexo IV. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2015/ANEXOS/MS-G269-15-anexo.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

18. BRASIL. **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13115.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

19. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1.640**. Relator: Min. Sydney Sanches, 12 de fevereiro de 1998.

20. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.213**. Relator: Min. Celso de Mello, 4 de abril de 2002.

21. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito 3.038**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski.

22. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança – MS 33.193**. Relatora: Min. Rosa Weber.

23. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.461/2015**. Plenário. Parecer prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República referentes a 2014. Relator: Min. Augusto Nardes, 7 de outubro de 2015c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1561325>. Acesso em: 15 abr. 2024.

24. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.523/2016**. Plenário. Parecer prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República referentes a 2015. Relator: Min. José Múcio Monteiro, 5 de outubro de 2016b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2178366>. Acesso em: 15 abr. 2024.

25. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.549/2017**. Plenário. Consulta acerca da possibilidade de: (i) abertura de créditos adicionais; ou (ii) ampliação e remanejamento de limites de movimentação e empenho no âmbito do Poder Executivo Federal durante a tramitação de projeto de lei propondo a alteração da meta de resultado primário fixado para o presente exercício. Relator: Min. Vital do Rêgo, 14 de novembro de 2017b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2286629>. Acesso em: 15 abr. 2024.

Ensaio sobre Orçamento Público, foi projetado e composto pelo Serviço de Formatação e Programação Visual do Senado Federal. As fontes utilizadas são a Merriweather, corpo 8,7, desenhada em 2011 pela Sorkin Type, de Western Massachusetts, EUA, e a Source Vans Variable, corpo 11/9, criada em 2012 por Paul D. Hunt, inspirada nas fontes góticas dos American Type Founders de Morris Fuller Benton.

O livro foi impresso em papel Offset 75g/m² nas oficinas da Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal, em Brasília. Acabou-se de imprimir em Setembro de 2024.

No ano de 2024, a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal (Conorf) completa 30 anos de criação e funcionamento. A Conorf tem por função institucional apoiar o processo legislativo de matérias orçamentárias e financeiras submetidas ao Congresso Nacional, bem como auxiliar os parlamentares no exercício da competência constitucional de fiscalização da execução orçamentária e financeira.

Um dos papéis esperados para a presença de uma Consultoria permanente no âmbito do Poder Legislativo é ser depositária da “Memória do Parlamento”. Assim, uma das iniciativas em comemoração aos 30 anos foi a elaboração deste livro com 13 ensaios de autoria de consultores que fizeram parte dessa trajetória. O amplo espectro temático da publicação envolve as áreas de atuação institucional da Consultoria.

Nossa expectativa é de que a experiência particular desses espectadores privilegiados que trabalham próximos ao processo decisório político possa vir à tona e fomentar discussão e debate amplos sobre temas relevantes na área de finanças públicas e sobre o papel do Legislativo na apreciação de matérias orçamentárias.

ISBN 978-65-5676-537-2



9 786556 765372