



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira



CÂMARA DOS
DEPUTADOS

Estudo Técnico nº 8/2021

Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica

Paulo Roberto Simão Bijos - Consultor

Brasília, maio* de 2021

* republicado em 31/5/2021



Resumo

Este estudo trata da atuação do Congresso Nacional na elaboração dos orçamentos anuais. A análise inicia-se com o exame panorâmico dos “grandes números” das emendas aos projetos de orçamento da União de 2014 a 2021. Por meio dessa exposição revela-se aspecto preocupante e ainda pouco debatido, que é o esvaziamento das comissões temáticas no processo orçamentário. Em face disso, a análise realizada utiliza-se da teoria neoinstitucionalista, amplamente adotada em estudos legislativos, para explicar por que as emendas individuais, de bancadas estaduais e de Relator-Geral têm ocupado espaço significativo no orçamento, enquanto as emendas de comissão caminham para a irrelevância. Complementarmente, as abordagens da governança orçamentária e da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*) são tomadas como subsídios para se avaliar o que se perde com o modelo vigente e o que se ganharia com um modelo alternativo, fundamentado no fortalecimento do papel das comissões na elaboração dos orçamentos. A principal conclusão é a de que as atuais “regras do jogo” orçamentário favorecem a fragmentação paroquialista em detrimento da priorização estratégica do gasto público, afastando o debate alocativo da análise de políticas públicas. Por esse prisma, destaca-se a necessidade de reformulação da atual sistemática de emendamento da peça orçamentária, preconizando-se o empoderamento das comissões temáticas em tal atividade. Em suas considerações finais, o trabalho enfatiza a importância de o modelo vigente ser repensado como questão de Estado, com o reconhecimento de que as regras atuais apresentam problemas. É como contribuição para esse tipo de reflexão que o estudo apresenta sua visão de futuro sobre o tema, com a proposta de uma nova forma de atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário.



Sumário

1	INTRODUÇÃO	4
2	POSTULADOS BÁSICOS	6
3	PANORAMA DAS EMENDAS NOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO	12
4	ESVAZIAMENTO DAS EMENDAS DE COMISSÃO: INTERPRETAÇÃO TEÓRICA	17
5	O QUE SE PERDE COM O MODELO VIGENTE.....	26
6	O QUE SE GANHARIA COM O FORTALECIMENTO DAS COMISSÕES.....	42
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
	REFERÊNCIAS	57
	APÊNDICE A – EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL POR RP	64
	APÊNDICE B – DESPESA OBRIGATÓRIA <i>VERSUS</i> OBRIGATORIEDADE DE EXECUÇÃO	65
	APÊNDICE C – PARTICIPAÇÃO DAS EMENDAS EM INVESTIMENTOS	68
	APÊNDICE D – EMENDAS DE MÉRITO DO RELATOR-GERAL EM 2021	69
	APÊNDICE E – TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“O QUE NÃO SE VÊ”).....	71
	APÊNDICE F – EMENDAS INDIVIDUAIS DE 2014 A 2021: ESTATÍSTICAS BÁSICAS	77



Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica¹

“O futuro está em aberto”
(Karl Popper)

1 INTRODUÇÃO

Deficits persistentes, rigidez crescente e baixo teor estratégico são parte do panorama orçamentário atual. Para ampliar a lista, o orçamento da União de 2021 foi aprovado sob a suspeita de irrealismo em razão da redução de despesas obrigatórias para viabilizar o aumento de emendas parlamentares, as quais, por sua vez, foram consideradas pouco aderentes às prioridades ditadas pela pandemia da Covid-19. A um só tempo, questionou-se tanto a forma de financiamento como o conteúdo das emendas ao orçamento federal de 2021.

A forma de atuação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento, nesse contexto, foi objeto de críticas contundentes veiculadas pela imprensa², associadas a expressões como “farra de emendas”, “peça de ficção”, “contabilidade criativa” e “pedaladas fiscais”. Até mesmo um grupo de parlamentares mobilizou o Tribunal de Contas da União para questionar os cortes em despesas obrigatórias, chegando-se a cogitar o risco de *impeachment* na hipótese de o Presidente da República aquiescer com o projeto de lei orçamentária aprovado pelo Congresso (FERNANDES, 2021). A tudo isso se somou, às vésperas do encerramento deste estudo, a denúncia de um suposto “orçamento secreto”, também chamado de “tratoração” (PIRES, 2021).

Não se pretende neste trabalho, no entanto, revisitar discussões já travadas, tampouco examinar polêmicas em curso. O que se busca enfatizar é que o cenário atual sugere a necessidade de se repensar a forma de atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário. Nesse sentido, apresenta-se uma nova lente de análise, tendo-se

¹ O autor agradece aos Consultores Edson Moraes, Gardel Amaral e Hélio Tollini pelas contribuições apresentadas, assim como ao Analista Fernando Medeiros pela colaboração nas consultas ao sistema SIGA Brasil.

² A exemplo de Fernandes, Tomazelli e Weterman (2021) e Carrança (2021).



em mira a construção de uma visão de futuro para o processo legislativo orçamentário. Assim norteado, o estudo primeiramente analisa os problemas existentes de modo estrutural (abordagem da governança³), para então preconizar uma estratégia de aperfeiçoamento da atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário⁴, com ênfase no empoderamento de suas comissões temáticas.

Pondera-se, todavia, que a orçamentação pública é atividade política por natureza, cabendo ao nível técnico, tão somente, ofertar subsídios ao processo político decisório. Em consonância com essa premissa, o presente trabalho reveste-se de caráter eminentemente técnico, até porque representa, em boa medida, um desdobramento da dissertação de mestrado⁵ defendida pelo mesmo autor em 2020.

Em concordância com essa ressalva, o estudo dá sequência a esta parte introdutória com a discussão dos postulados básicos subjacentes à análise técnica realizada. A par desse pano de fundo, realiza-se uma exposição panorâmica das emendas aprovadas nos orçamentos da União de 2014⁶ a 2021, classificadas por tipo de autor, demonstrando-se o esvaziamento das comissões temáticas e a concentração de poderes na figura do Relator-Geral do orçamento. Ato contínuo, apresenta-se uma explicação do fenômeno observado com base na teoria neoinstitucionalista, amplamente adotada em estudos legislativos. De posse desses elementos, avalia-se o que se perde com o modelo vigente e o que se ganharia com o modelo alternativo proposto, fundamentado no fortalecimento do papel das comissões na elaboração do orçamento. Por fim, são tecidas considerações finais com ponderações quanto a desafios de implementação de agendas reformistas no âmbito do Poder Legislativo.

³ Em sentido amplo, o termo governança diz respeito à regulação de determinado processo social (EDWARDS, M. *et al.*, 2012). Pode-se derivar dessa definição mais genérica, por exemplo, que: (i) a governança orçamentária trata da regulação do processo orçamentário (BIJOS, 2014); e (ii) a governança legislativa orçamentária, da regulação do processo legislativo orçamentário.

⁴ Convém esclarecer que o foco deste trabalho é adstrito ao processo legislativo orçamentário, não se estendendo, portanto, a discussões atinentes à produção legislativa como um todo.

⁵ Dissertação intitulada *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional: incentivos institucionais e comportamento legislativo* (BIJOS, 2020).

⁶ Destaca-se que, em 2014, inaugurou-se uma marcha de empoderamento do Congresso Nacional no processo orçamentário, cujo primeiro passo foi a previsão de que as emendas individuais passariam a ser impositivas, ou seja, de execução obrigatória.



2 POSTULADOS BÁSICOS

A análise técnica realizada neste estudo assume como postulados básicos⁷ que as decisões alocativas: (1) são de natureza política; (2) devem observância à responsabilidade fiscal; e (3) geram expectativas quanto à qualidade do gasto público.

(1) decisões alocativas são de natureza política

Os Poderes Executivo e Legislativo são reconhecidos como os dois principais atores do processo orçamentário (POSNER; PARK, 2007), articulados sob a lógica do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre Poderes do Estado. Ao Legislativo, afinal, é reservado o “poder da bolsa” (*power of the purse*), isto é, o poder de negar ou autorizar as propostas orçamentárias formuladas pelo Executivo.

Ao mesmo tempo, o Legislativo é instituição responsável pela produção de leis e políticas públicas e, nessa esteira, também pode modificar a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo. No Brasil, esse poder é exercido por meio das emendas orçamentárias, amparadas pelo art. 166 da Constituição da República de 1988.

Sob esse arcabouço, os legisladores e o Chefe do Poder Executivo compõem a instância política decisória que detém a titularidade das decisões alocativas. Isso não está em discussão. O “negócio” do orçamento público, afinal, é a alocação de recursos escassos. Por que alocar recursos em favor da despesa A e não da B é indagação típica da orçamentação pública, que se resolve por decisão política.

A prerrogativa política das decisões alocativas, todavia, não se confunde com poderes ilimitados, a começar pelo fato de que legisladores são representantes eleitos pelo povo – titular do poder em última instância, tal como gravado no art. 1º, parágrafo único, da Constituição. Disso decorre que a tomada de decisão alocativa deve observância ao arcabouço constitucional, legal e principiológico que rege o processo orçamentário. Sendo assim, o processo político decisório deve alinhar-se aos ditames da responsabilidade fiscal e ser responsivo em relação aos impactos do orçamento para a sociedade. É disso que tratam os dois postulados subsequentes, que representam, respectivamente, os aspectos quantitativo e qualitativo do gasto público.

⁷ Aqui tomados em sentido deontológico, isto é, em relação ao “dever ser”.



(2) decisões alocativas devem observância à responsabilidade fiscal

A responsabilidade na gestão fiscal é dever republicano. Justifica-se pela necessidade de equilíbrio das contas públicas e de estabilidade da moeda. É por essa razão que a criação ou expansão do gasto público (em sentido amplo, incluindo gastos representados por renúncias de receitas) deveria ocorrer sem prejuízo da sustentabilidade da dívida pública. Deve-se buscar disciplinar, portanto, o chamado “viés deficitário” (*deficit bias*) dos governos. Do contrário, orçamentos futuros podem ser excessivamente onerados pelo serviço da dívida (juros e amortizações) e, no limite, o poder de compra da moeda pode corroer-se em meio a processo inflacionário. Essa última consequência, por sinal, foi uma das razões subjacentes⁸ à criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Essa norma representa um código de conduta fiscal que condiciona a gestão orçamentária em benefício da estabilidade fiscal e monetária.

Passados mais de 20 anos desde a aprovação da LRF, contudo, nota-se que a responsabilidade fiscal representa desafio ainda não superado, o que corrobora a máxima de que o preço da estabilidade é a eterna vigilância. Basta ver que, do ano 2000 em diante, a despeito das restrições impostas pela LRF, as renúncias de receitas e as despesas obrigatórias cresceram significativamente como proporção do PIB⁹ até 2015, quando se deflagrou um processo de desequilíbrio persistente das contas públicas.

Esse desequilíbrio também se reflete no reiterado descumprimento da chamada “regra de ouro”, inscrita no art. 167, III, da Constituição de 1988. Tal regra busca evitar que o fluxo anual de endividamento supere o de aplicações em despesas de capital (como investimentos públicos). Desse modo, o aumento da dívida seria lastreado pela geração de ativos em benefício de gerações futuras. É sobre elas, afinal, que recai o custo da dívida gerada no presente. Trata-se, portanto, de uma regra de justiça intergeracional. Na prática,

⁸ A concepção da LRF foi uma derivação do Plano de Estabilidade Fiscal (PEF), instituído 1998. O pano de fundo do PEF foi a necessidade de substituição da âncora cambial (em vias de esgotamento no contexto da crise russa de 1998) pela âncora fiscal como base de sustentação do Plano Real (plano de estabilização monetária instituído em 1994).

⁹ As renúncias tributárias da União saltaram de 2% do PIB em 2003 para 4,5% do PIB, em 2015 (BRASIL, 2020b). No mesmo período, as despesas primárias (não financeiras) obrigatórias do governo central (União menos estatais federais) avançaram de 12% para 17,3% do PIB (BRASIL, 2021e).



porém, em que pese seu status constitucional, a regra de ouro tem enfrentado dificuldades críticas desde 2018 (COURI *et al.*, 2018).

Também já se encontra em xeque o “teto de gastos”, regra fiscal que desde 2017 busca limitar o crescimento de despesas primárias à inflação. Instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, como espécie de “freio de arrumação” das contas públicas, o teto simboliza uma das poucas âncoras fiscais remanescentes, porém de sustentabilidade duvidosa¹⁰ *vis-à-vis* o achatamento da margem discricionária do orçamento (COURI; SALTO; SOUZA, 2021). Sem adentrar no mérito de suas virtudes ou limitações, salienta-se que a nova regra trouxe implicações práticas relevantes para o processo orçamentário, na medida em que, antes dela, o Legislativo havia se habituado a reestimar receitas para financiar emendas parlamentares. O efeito desse expediente foi praticamente neutralizado pelo teto, já que o aumento de receitas não viabiliza a ampliação de despesas para além de seus limites. Em função disso, pela regra geral¹¹ do teto de gastos, o acréscimo de despesas orçamentárias passa a depender da redução de outros gastos, em mesmo montante. Isso prestigia, diga-se de passagem, a exigência imposta pela própria Constituição, em seu art. 166, § 3º, II, o qual estatui que emendas ao projeto de lei do orçamento somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, “admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa” (BRASIL, 1988).

Essa dinâmica de remanejamentos, contudo, não é de simples operacionalização, pois a gestão da escassez traz à tona conflitos alocativos. Reduzir uma despesa em benefício de outra significa eleger perdedores e ganhadores. Tal questão, por sinal, participou da crise irrompida na elaboração do orçamento para 2021, quando, para ampliar o valor de emendas parlamentares, o Congresso Nacional realizou cortes não apenas em despesas obrigatórias como também em despesas discricionárias, a exemplo da dotação orçamentária destinada à realização do Censo Demográfico pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹².

¹⁰ Mesmo diante das inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que estipulou o limite de 95% para despesas obrigatórias em relação ao total de despesas primárias sujeitas ao teto de gastos. Ultrapassado esse limite, acionam-se “gatilhos” de ajuste, na forma de vedações para a ampliação do gasto público (art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

¹¹ Isso vale, mais especificamente, para despesas primárias (não financeiras) sujeitas ao teto.

¹² Registra-se que, no dia seguinte ao referido corte, a Presidente do IBGE solicitou sua exoneração do cargo (UOL, 2021).



Conflitos alocativos à parte, sublinha-se que a troca de uma despesa por outra não é um problema em si. É parte da regra do jogo, originalmente fixada na Lei Magna e recobrada pelo teto de gastos. O que acendeu a polêmica durante a elaboração do orçamento para 2021, na realidade, foi o perfil do corte realizado, interpretado como “burla ao teto”, principalmente em função da controversa redução de despesas obrigatórias. Isso porque: (i) não foram apresentadas as justificativas dos cortes realizados, tampouco memórias de cálculo que pudessem salvaguardar sua consistência; e (ii) relatórios do Executivo e da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal indicavam que, no momento da votação do orçamento para 2021, o projeto já estava significativamente defasado em relação a projeções de despesas obrigatórias para o exercício (COURI; SALTO, 2021). Em resumo, ao invés de corrigir o valor de despesas obrigatórias que estavam subestimadas, acrescentando-as, o Legislativo agiu em sentido oposto: reduziu-as ainda mais com vistas a aumentar o espaço orçamentário disponível para emendas.

Esse episódio demonstra que a responsabilidade fiscal ainda merece ser observada com maior rigor durante o processo legislativo orçamentário. Para avançar nesse sentido, poderia ser adotada uma série de medidas, tais como: (1) aperfeiçoamento do arcabouço¹³ de regras fiscais (*fiscal rules*)¹⁴; (2) utilização, durante a elaboração do orçamento, de projeções de receitas e de despesas obrigatórias elaboradas por órgãos técnicos independentes, como a IFI do Senado; e (3) exigência de que eventuais erros ou omissões identificados pelo Legislativo sejam justificados com a demonstração da memória de cálculo que os sustentem. O projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2022, por sinal, trouxe avanços nessa direção¹⁵.

A observância dos preceitos da responsabilidade fiscal, porém, não é tudo. Ao participar da elaboração do orçamento público, espera-se que o Legislativo zele,

¹³ Essa dimensão de análise, contudo, escapa ao foco deste artigo. Para a avaliação de recomendações dessa natureza, recomenda-se a leitura de Brasil (2018), Couri *et al.* (2018) e Brochado *et al.* (2019).

¹⁴ “Regras fiscais” são limitadores numéricos que incidem sobre agregados de despesa, receita, resultado fiscal (receitas menos despesas) ou dívida pública. Um marco internacional nesse tema foi o Tratado de Maastricht, de 1992, que havia fixado em seu “Protocolo de déficits excessivos” os valores máximos de 60% do PIB para a dívida bruta e de 3% do PIB para o déficit nominal, como critérios de acompanhamento da situação fiscal dos Estados-Membros por parte da Comissão Europeia (BIJOS, 2014).

¹⁵ Tais avanços, veiculados pelo art. 7º, § 13, do referido projeto, são oportunamente comentados neste estudo.



igualmente, pela qualidade do gasto autorizado. Não basta que as contas públicas sejam equilibradas; é necessário que os gastos autorizados demonstrem seu valor agregado para a melhoria das condições socioeconômicas do País. Cumpre lembrar que, durante a elaboração do orçamento para 2021, a sociedade reagiu de forma negativa não só quanto à forma de financiamento das emendas aprovadas, como também em relação a sua aderência às prioridades trazidas pela pandemia da Covid-19. Justifica-se, desse modo, a particularização do terceiro postulado básico, tratado a seguir.

(3) decisões alocativas geram expectativas quanto à qualidade do gasto público

O primeiro postulado básico deste estudo assevera que a atividade nuclear da orçamentação pública consiste em resolver, por decisão política, a alocação de recursos escassos. O segundo pondera que o poder político alocativo não é ilimitado, razão pela qual deve observância aos preceitos da responsabilidade fiscal. Em adição, o terceiro postulado sustenta que as decisões alocativas devem zelar pela qualidade do gasto público.

Este último postulado retira fundamento da relação de poder que se estabelece entre Estado e sociedade em ambiente democrático. Se os decisores políticos representam a sociedade, que é a titular dos recursos públicos, então interessa aos representados compreender como as intervenções legislativas podem influenciar a qualidade das despesas autorizadas no orçamento. Esse aspecto pode ser avaliado, entre outros critérios, mediante análise das cinco dimensões de desempenho do gasto público (ou “5Es”)¹⁶: economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade. A análise desses quesitos dialoga intimamente com o processo de avaliação de políticas públicas, que, por seu turno, requer conhecimento especializado sobre as mais diversas áreas de despesas (saúde, educação, saneamento, transportes etc.).

Havendo disponibilidade de informações de desempenho, o desafio seguinte consiste em utilizá-las como subsídio para o processo orçamentário. A conexão entre orçamento público e informações de desempenho, por sinal, passou a ser reconhecida

¹⁶ Esses conceitos, em conexão com o universo orçamentário, são abordados por Bijos (2020).



como um dos princípios da boa governança orçamentária¹⁷ sistematizados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O oitavo desses princípios, em particular, traz o seguinte enunciado: “Garantir que o desempenho, a avaliação e a relação custo-benefício sejam parte integrante do processo orçamentário” (OCDE, 2015, p. 3, tradução nossa). Trata-se de tema de grande interesse prático e acadêmico, que deu origem ao que se convencionou designar de orçamentação por desempenho (*performance budgeting*), assim conceituada pela OCDE:

o uso sistemático de informações de desempenho para subsidiar as decisões orçamentárias, seja como subsídio direto para decisões alocativas ou como informações contextuais para informar o planejamento orçamentário e incutir maior transparência e *accountability* em todo o processo orçamentário, fornecendo informações aos legisladores e ao público sobre os propósitos dos gastos e os resultados alcançados (OCDE, 2019, p. 9, tradução e grifo nosso).

A orçamentação por desempenho está diretamente relacionada com a crítica central deste trabalho, que são os desincentivos ao uso de informações de desempenho pelo atual modelo de governança legislativa orçamentária. O que sobressai no modelo vigente, na realidade, são fortes incentivos ao paroquialismo.

Para dar início a esse tipo de análise, o tópico seguinte demonstra o quão irrelevante tem sido a participação das comissões temáticas do Congresso na elaboração do orçamento. A questão é preocupante porque as referidas comissões representam a instância legislativa de especialização em políticas públicas. Em tese, portanto, são o fórum congressual que mais poderia contribuir para a orçamentação por desempenho no âmbito do Parlamento. No entanto, o que se observa na prática é o crescente aviltamento das comissões no processo orçamentário, conforme demonstrado a seguir.

¹⁷ A governança orçamentária é definida pela OCDE como “processos, leis, estruturas e instituições em vigor para garantir que o sistema orçamentário atenda aos seus objetivos de maneira eficaz, sustentável e duradoura” (OCDE, 2015, p. 9).



3 PANORAMA DAS EMENDAS NOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO

A participação das comissões temáticas no processo orçamentário é examinada, inicialmente, a partir de sua representatividade em relação ao total das emendas¹⁸ nos orçamentos de 2014 a 2021. Para subsidiar essa análise, convém esclarecer que as emendas às despesas do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) distribuem-se em quatro tipos básicos¹⁹ quanto a sua autoria: (i) individuais (de deputados ou senadores); (ii) de bancada estadual; (iii) de comissões permanentes; e (iv) de Relator-Geral do PLOA. As comissões permanentes podem pertencer à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional (comissões mistas) e constituem o que se optou por designar neste estudo, de forma genérica²⁰, como “comissões temáticas”.

Deve ser esclarecido, ademais, que as emendas de Relator-Geral são caso à parte, a ser comentado mais adiante. Tais emendas só passaram a ser claramente identificáveis, mediante consulta a sistemas orçamentários informatizados, a partir de 2020. Em função disso, são inicialmente analisados apenas os valores relativos às emendas individuais, de bancada e de comissão. A Tabela 1 apresenta os valores aprovados em favor das emendas aos PLOAs de 2014 a 2021, com as posições dos respectivos “autógrafos”, como são denominados os substitutivos²¹ aprovados em definitivo pelo Congresso e encaminhados ao Presidente da República para sanção ou veto.

¹⁸ Em particular, emendas à despesa, cabendo esclarecer que as emendas ao PLOA também podem incidir sobre as receitas estimadas ou sobre o texto do projeto.

¹⁹ Os Relatores Setoriais do PLOA não podem apresentar emendas de mérito para incluir ou acrescer despesas. Limitam-se, então, a propor o atendimento de emendas já formuladas no âmbito da sua área temática. Nesse contexto, os citados relatores apenas podem apresentar emendas com vistas: (i) a cancelar despesas como fonte de recurso para o atendimento de emendas de bancada (para além da cota constitucional) ou de comissão; ou (ii) à correção de erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

²⁰ Vale consignar que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), na qualidade de comissão permanente, também tem apresentado emendas ao PLOA, ainda que não seja especializada em área temática determinada. A prática, tecnicamente questionável, tem sido de a CMO propor emendas em favor de qualquer área de despesa.

²¹ O “substitutivo” reflete as mudanças promovidas no PLOA por meio de emendas parlamentares.



Tabela 1 – Emendas aprovadas nos orçamentos de 2014 a 2021, por autor

PLOA	Valores correntes ¹						
	Individuais		Bancadas estaduais ²		Comissões		Total
	R\$ milhões	% s/ Total	R\$ milhões	% s/ Total	R\$ milhões	% s/ Total	R\$ milhões
2014	8.708,6	39,8%	9.865,6	45,1%	3.284,6	15,0%	21.858,8
2015	9.663,7	40,0%	10.401,1	43,0%	4.122,5	17,0%	24.187,3
2016	9.097,0	42,9%	8.902,7	42,0%	3.202,5	15,1%	21.202,2
2017	9.098,7	35,4%	11.979,3	46,6%	4.656,1	18,1%	25.734,1
2018	8.773,9	49,4%	7.371,8	41,5%	1.617,5	9,1%	17.763,2
2019	9.143,8	47,5%	8.406,6	43,7%	1.690,9	8,8%	19.241,3
2020	9.468,5	51,5%	8.223,2	44,7%	687,3	3,7%	18.379,0
2021	9.670,2	47,8%	9.121,6	45,1%	1.441,1	7,1%	20.232,9

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIGA Brasil²².

1. Os valores históricos foram reputados como suficientes para retratar o fenômeno em destaque, a saber, a baixa participação relativa das emendas de comissão no montante global aprovado para as emendas em geral.

2. Inclui emendas de bancada não classificadas com identificador de resultado primário (RP) igual a 7²³ (vide Apêndice A).

Os dados da Tabela 1 revelam que, no período examinado, as emendas de comissão nunca foram materialmente relevantes. Até 2017, situaram-se em proporção invariavelmente inferior a 20% da soma aprovada para o conjunto das emendas; a partir de 2018, sempre abaixo de 10%. Em 2020, o montante destinado às emendas de comissão retraiu-se a nível inferior a R\$ 1 bilhão, correspondente a 3,7% do total das emendas aprovadas. Em 2021, ensaiaram leve recuperação frente a 2020, mas isso apenas no substitutivo aprovado pelo Congresso (posição do “autógrafo”), já que as emendas de comissão foram integralmente vetadas pelo Presidente da República, conforme registrado na Tabela 2, que também inclui as emendas de Relator-Geral.

²² O SIGA Brasil é um sistema informatizado do Senado Federal, aberto ao público, e amplamente utilizado pelas Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado federal para a realização de consultas a dados orçamentários da União.

²³ O identificador de resultado primário (RP) é um classificador que auxilia a apuração do resultado primário (receitas menos despesas primárias) e a identificação de programações oriundas de emendas. Em regra, o “RP 2” decorre de programações discricionárias do Executivo, mas também pode conter valores relativos a emendas de bancada que excedam a cota constitucional de impositividade (vide Apêndice A). O “RP 6” identifica emendas individuais; o “RP 7”, emendas de bancada “dentro da cota constitucional”; o “RP 8”, emendas de comissão; e o “RP 9”, emendas de mérito do Relator-Geral.



Tabela 2 – Emendas aos orçamentos de 2020 e 2021, por autor

Autores	Valores correntes					
	2020 ¹		2021			
	Autógrafo ²		Autógrafo		LOA inicial ³	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Individuais	9.468,5	19,5%	9.670,2	19,6%	9.670,2	27,2%
Bancadas estaduais	8.223,2	17,0%	9.121,6	18,5%	7.326,2	20,6%
Comissões permanentes	687,3	1,4%	1.441,1	2,9%	0,0	0,0%
Relator-Geral	30.123,9	62,1%	29.017,6	58,9%	18.529,8	52,2%
Total	48.502,9	100,0%	49.250,5	100,0%	35.526,3	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIGA Brasil e das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 2021b).

1. A tabela se inicia em 2020 porque só a partir daquele ano as emendas de Relator-Geral passaram a ser dimensionáveis com precisão no orçamento.

2. Em 2020 não houve vetos às emendas.

3. Reflete o efeito dos vetos presidenciais sobre o Autógrafo.

A Tabela 2 revela que, consideradas todas as emendas, incluindo as de Relator-Geral, a proporção das emendas de comissão torna-se ainda mais inexpressiva. Em 2020, não alcançaram 1,5% do valor total das emendas aprovadas. Em 2021, após vetos, resultaram zeradas. As emendas de comissão, em resumo, definharam-se por completo, ao mesmo tempo em que houve a hipertrofia das emendas de Relator-Geral. Sozinho, este ator alocou um volume financeiro de emendas superior ao da soma de todas as demais emendas aos PLOAs 2020 e 2021.

Para se colocar o valor total das emendas em perspectiva, deve-se avaliar sua proporção no orçamento federal. Para tanto, é importante esclarecer que os gastos autorizados via emenda dizem respeito a despesas discricionárias, ou seja, não obrigatórias. Esse aspecto é elucidado no Apêndice B deste estudo. Dito isso, a proporcionalidade das emendas no orçamento deve ter por base de comparação o total de despesas discricionárias nos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS)²⁴, tal como apresentado na tabela a seguir.

²⁴ A exclusão do orçamento de investimento (OI) evita o superdimensionamento dos dados relativos a investimentos públicos sob a gestão dos Ministérios, cabendo observar que a maior parte dos investimentos do OI se concentra na Petrobrás e na Eletrobrás.



Tabela 3 – Peso relativo das emendas no OFSS de 2020 e 2021

Despesas discricionárias	R\$ bilhões			
	2020 Autógrafo	2021 Autógrafo	2021 Vetos	2021 LOA inicial
Total	135,9	148,9	19,8	129,2
Emendas ¹	46,2	47,4	11,9	35,5
% de emendas	34,0%	31,8%	-	27,5%
Investimentos (GND 4) ²	39,5	49,6	14,4	35,2
Emendas ¹	22,1	27,2	8,6	18,6
% de emendas	55,9%	54,8%	-	52,7%

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIGA Brasil.

1. Por limitações nas consultas de “LOA inicial”, não foram consideradas emendas de bancada classificadas com “RP 2”. Nos Autógrafos de 2020 e 2021, tais emendas somaram R\$ 2,3 bilhões e R\$ 1,8 bilhão, respectivamente (vide Apêndice A), de modo que a exclusão desses valores não compromete o retrato global que se buscou apresentar.

2. O Grupo de Natureza de Despesa (GND) é um marcador orçamentário utilizado para agregar despesas de mesmas características quanto ao objeto de gasto. As despesas com investimentos são classificadas com o GND 4.

Verifica-se que as emendas totais às propostas orçamentárias para 2020 e 2021, sobretudo em razão das emendas de Relator-Geral, assumiram elevada proporção no universo das despesas discricionárias. Considerados apenas os investimentos públicos financiados pelo OFSS, o peso das emendas torna-se ainda maior, ultrapassando a marca de 50% das despesas discricionárias em ambos os exercícios. Em alguns casos, como no Ministério da Agricultura, a participação das emendas chega a superar 90%, conforme demonstrado no Apêndice C, que detalha o valor de R\$ 35,2 bilhões de investimentos na LOA 2021 (informado na Tabela 3), por órgão.

Merece ser ressaltado que a ocupação de espaço pelo Congresso Nacional nas decisões alocativas ocorre em contexto de elevadíssima rigidez orçamentária, haja vista que as despesas discricionárias se situam em patamar bastante deprimido, inferior a 10%²⁵ das despesas primárias líquidas do orçamento federal (BRASIL, 2021a). Noutras palavras, o pouco que há de discricionário (“margem de manobra”) no orçamento é definido, em grande medida, pelo Legislativo.

Do ponto de vista da relação entre os Poderes, os orçamentos de 2020 e 2021 apresentam números impressionantes, que sugerem haver um deslocamento do centro de

²⁵ Utiliza-se, neste caso, a mesma metodologia adotada pelos informativos denominados “Raio-X do Orçamento”, elaborados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2021a).



gravidade orçamentário em favor do Congresso Nacional. E isso não tem ocorrido de forma harmoniosa, pois já em 2020 o Executivo havia dado claros sinais de desconforto, especialmente em relação às emendas de Relator-Geral. Para o bem da memória, deve-se recordar que, durante a elaboração do orçamento de 2020, emendas de Relator-Geral haviam transferido para sua gerência programações originalmente propostas pelo Executivo. Na imprensa, esses deslocamentos de programações do Executivo para o Legislativo receberam o apelido de “emendas-cachorro”²⁶, conforme noticiado por Oliveira (2020):

[...] O mecanismo consiste no seguinte: o relator corta uma programação incluída pelo governo na proposta orçamentária original e a recoloca como emenda sua, aumentando a dotação. Com isso, o relator fica com a prerrogativa de indicar os beneficiários de toda a dotação e definir a prioridade de sua execução.

O mecanismo é chamado de “emenda cachorro” pela área técnica porque é como se um cachorro estivesse mordendo o próprio rabo. O parlamentar se apropria de uma programação original do Executivo, faz um pequeno acréscimo, e passa a ser o gestor de toda a dotação (OLIVEIRA, 2020).

Tal fenômeno animou uma crise política iminente, possivelmente arrefecida pelo advento da pandemia da Covid-19. Na ocasião, o Executivo teceu duras críticas a uma espécie de “parlamentarismo orçamentário” ou “parlamentarismo branco” em ascensão, com o acirramento de ânimos nos altos escalões políticos, como ilustrado pela seguinte reportagem de fevereiro de 2020:

O ministro Augusto Heleno (Gabinete de Segurança Institucional) usou sua conta no Twitter para reclamar das "insaciáveis reivindicações" de recursos do Orçamento feitas por deputados e senadores. Para o general da reserva, a influência excessiva do Legislativo "prejudica a atuação do Executivo e contraria os preceitos de um regime presidencialista", segundo post na semana passada.

De fato, ao menos na rubrica dos investimentos, o Congresso ocupa mais espaço no Orçamento da União de 2020 do que o próprio Executivo, chefiado pelo presidente Jair Bolsonaro (sem partido). [...]

²⁶ Tais emendas não alteram o conteúdo do orçamento, pois apenas transferem poderes decisórios do Executivo para o Legislativo na execução de programações já existentes no PLOA. Tecnicamente, no PLOA 2020, as chamadas “emendas-cachorro” envolveram a substituição do classificador orçamentário “RP 2” pelo “RP 9”, movimento este que, mediante consulta ao sistema SIGA Brasil, pôde ser estimado em R\$ 21,2 bilhões.



A fala de Augusto Heleno tornou público um conflito entre Executivo e Legislativo que teve seu estopim no dia 18 de dezembro passado — quando o presidente Jair Bolsonaro decidiu vetar um trecho da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O dispositivo cancelado pelo presidente foi uma modificação de última hora ao Orçamento, que dava ao relator, Domingos Neto (PSD-CE), o direito de direcionar até R\$ 30,1 bilhões de reais em emendas — o que ele fez atendendo aos pedidos dos diferentes partidos e bancadas representadas no Congresso.

E mais: o trecho vetado também dava prazo de 90 dias aos ministérios para liberar o dinheiro, sob pena de processo.

Segundo técnicos consultados na semana passada pela reportagem da BBC News Brasil, a mudança gerou pesadas reclamações na Esplanada dos Ministérios no começo deste ano, o que motivou o veto presidencial (BBC NEWS BRASIL, 2020, grifo do autor).

Trata-se de questão inequivocamente polêmica, que não se encerrou em 2020, embora tenha mudando de forma no ano seguinte. Como visto na Tabela 2, as emendas de Relator-Geral também alcançaram grande monta no orçamento para 2021. Desta vez, entretanto, não por intermédio das “emendas-cachorro”, mas mediante cortes em despesas obrigatórias, que se revelaram tão ou mais polêmicos que o expediente anterior.

Por um meio ou por outro, é patente a disfunção do atual modelo de emendamento da peça orçamentária. Como poderia um único parlamentar (o Relator-Geral) exercer tamanha influência na elaboração do orçamento por vias tão questionáveis e motivadoras de crises políticas? E como poderiam as comissões temáticas, que em tese representam a instância congressual mais qualificada para discutir políticas públicas, ter participação irrelevante na elaboração do orçamento? Na tentativa de responder a essas indagações, o fenômeno observado passa a ser examinado, no tópico seguinte, à luz da teoria do neoinstitucionalismo da escolha racional.

4 Esvaziamento das Emendas de Comissão: Interpretação Teórica

Apresenta-se, neste tópico, uma interpretação teórica resumida²⁷ acerca do atrofimento das comissões temáticas no processo orçamentário. Essa interpretação se utiliza da teoria neoinstitucionalista, notabilizada pela máxima de que “instituições importam” para a compreensão de fenômenos sociais. Vale esclarecer que o termo

²⁷ A versão expandida utilizada como parâmetro consta em Bijos (2020).



“instituições”, nesse contexto, não se confunde com o conceito de “organizações”. Aquele designa as “regras do jogo”, formais ou informais, que regulam determinado processo social (NORTH, 2018; SOUZA, 2006).

De acordo com a teoria neoinstitucionalista²⁸, as instituições interagem, igualmente, com outras condicionantes comportamentais, a exemplo do “cálculo estratégico” individual de cada agente. Essa é a tônica do ramo teórico chamado de “neoinstitucionalismo da escolha racional”, intensivamente utilizado em estudos legislativos. Inicialmente utilizado nos Estados Unidos da América (EUA), cujo Poder Legislativo é reconhecido como o mais estudado do mundo (LIMONGI, 1994), o neoinstitucionalismo da escolha racional se subdividiu (não de forma estanque)²⁹ em três vertentes: a distributivista, a partidária e a informacional. Passa-se à análise sumária de cada uma delas, de forma articulada com questões afetas ao presidencialismo de coalizão³⁰ brasileiro.

Vertente distributivista

De acordo com a vertente distributivista, propagada por Shepsle (1978), o pressuposto originalmente formulado por Mayhew (1974), de que a reeleição é o objetivo precípua dos legisladores, é tomado como condicionante fundamental da organização parlamentar e da elaboração de leis. Em razão dessa “conexão eleitoral”, a produção legislativa se voltaria à aprovação de políticas públicas de cunho distributivista, ou seja, de benefícios concentrados e de custos difusos para toda a sociedade (LOWI, 1972). Os

²⁸ Originalmente, o institucionalismo (ou “velho institucionalismo”) apresenta-se como abordagem teórica essencialmente normativa, ocupada da atividade especulativa de “engenharia constitucional” (p. ex.: tripartição do poder), típica da filosofia política e do direito. Posteriormente, o institucionalismo assimila o rigor científico proposto pela “revolução comportamentalista” (“behaviorista”) aplicada às ciências sociais, dando origem, assim, ao neoinstitucionalismo.

²⁹ Compartilha-se neste estudo o entendimento de autores como Carvalho (2003), Santos (2008) e Shepsle e Weingast (1994) de que essas três vertentes são mais complementares que substitutas, razão pela qual apresentam maior potencial explicativo quando utilizadas de forma conjugada.

³⁰ A expressão “presidencialismo de coalizão” foi concebida pelo sociólogo brasileiro Sérgio Abranches para designar a suposta peculiaridade do quadro institucional brasileiro, que “além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões” (ABRANCHES, 1988, p. 21). Atualmente, contudo, a expressão também é adotada em sentido mais abrangente e menos regionalizado (BITTENCOURT, 2019), podendo ser considerada, segundo Freitas (2016, p. 22) como “realidade frequente nas democracias presidenciais da América Latina, da África e do Leste Europeu”.



sistemas de comissões, por essa ótica, seriam veículos facilitadores³¹ dessas políticas. Na esfera orçamentária, a “conexão eleitoral” implicaria que o interesse preponderante dos legisladores se resumiria à inclusão de gastos particularistas em favor de suas bases eleitorais. Na literatura da ciência política, essas políticas públicas de caráter paroquial são designadas pela expressão *pork barrel policies*³², locução esta que é aqui utilizada sem qualquer teor pejorativo.

Nos EUA, esses gastos particularistas, autorizados pelo Legislativo³³ tanto em legislação ordinária quanto na orçamentária, também são chamados de *earmarks* e suscitam grande controvérsia. No orçamento federal de 2010 daquele país, por exemplo, estimou-se a existência de 11.320 *earmarks* no valor de 32 bilhões de dólares (VINCENT; MONKE, 2010). Naquele mesmo ano, o Congresso norte-americano havia decidido pela “moratória” (suspensão) dos *earmarks*, mas, aos poucos, a prática voltou a ser adotada, e ainda divide opiniões sobre sua abolição³⁴ ou aceitação. Trata-se, ademais, de mecanismo pouco transparente (WULCZYN *et al.*, 2016) e que recebe considerável atenção da sociedade civil organizada, a exemplo da associação Citizens Against Government Waste (CAGW), que identificou 285 *earmarks* no orçamento federal de 2021, no valor de 16,8 bilhões de dólares (CAGW, 2021).

No Brasil, a temática dos *pork barrel spendings*, ou “gastos orçamentários identificados” – expressão utilizada por Bittencourt (2012) – é usualmente correlacionada com a figura das emendas individuais. De acordo com o mesmo autor:

³¹ O argumento é de que os parlamentares, mediante autosseleção, buscariam ocupar as comissões temáticas mais diretamente relacionadas com os interesses de suas bases eleitorais (LIMONGI, 1994).

³² No campo da ciência política, a expressão *pork barrel policies* (ou *pork barrel spendings*) simboliza políticas públicas paroquiais (particularistas) destinadas a beneficiar redutos eleitorais. De acordo com Samuels (2002, p. 2, tradução nossa) o senso comum, nos EUA, “sustenta que os políticos que ‘trazem para casa o bacon’ serão recompensados nas urnas na próxima eleição”.

³³ Em alguns casos a pedido do próprio Chefe do Executivo (VINCENT, MONKE, 2010).

³⁴ De forma recorrente, projetos de lei apresentados no Congresso dos EUA têm proposto a abolição dos *earmarks*. Cite-se como exemplo o Projeto (Bill) H.R. 1086: *Earmark Elimination Act of 2021*, de 18 de fevereiro de 2021, que visa proibir, mediante questão de ordem, que a Câmara Baixa (House of Representatives) vote proposições legislativas que contenham *earmarks*.



Alguns estudos apontam que a busca por *pork* se materializa no interesse por rubricas de despesa orçamentária que direcionam os recursos públicos (especialmente no âmbito federal) para obras e serviços de natureza local, que possam ser identificados pelo eleitor como uma “benesse” do parlamentar individual. A manifestação por excelência desta despesa pública de interesse do parlamentar é a “emenda orçamentária”, uma modificação que o Legislativo faz ao orçamento recebido do Executivo para veicular a autorização de uma determinada despesa de seu interesse (BITTENCOURT, 2012, p. 18).

A aproximação das emendas individuais a gastos paroquialistas pode ser justificada pelo fato de que: (i) embora a aprovação dessas emendas dependa de decisão colegiada³⁵, o autor da decisão alocativa, neste caso, é um único parlamentar; e (ii) em função disso, torna-se mais simples para os parlamentares a reivindicação de crédito (*credit claiming*)³⁶ pela realização de determinado gasto local em favor do seu eleitorado. Não bastasse isso, a importância política das emendas individuais é potencializada pelo fato de que, além de servirem a interesses da arena eleitoral, como instrumento de alavancagem de votos (*pork for votes*), essas mesmas emendas podem ser utilizadas pelo Presidente da República, na arena legislativa, como moeda de troca para a aprovação de políticas públicas de seu interesse (*pork for policies*). Nesses moldes, as emendas individuais foram interpretadas, no Brasil, como parte da “caixa de ferramentas” utilizada para administrar o presidencialismo de coalizão³⁷ (BITTENCOURT, 2012; FERREIRA, 2018; RAILE; PEREIRA; POWER, 2010).

Deve-se observar, porém, que novas regras orçamentárias têm influenciado essa dinâmica política das emendas. Afinal, desde 2014, por força da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) para aquele ano³⁸, e sobretudo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, as emendas individuais passaram a ostentar a condição de

³⁵ Da CMO e do Plenário das duas Casas do Congresso Nacional, em sessão conjunta.

³⁶ Conforme observado por Samuels (2002), a mera inclusão de *porks* nos orçamentos não se traduz automaticamente em votos, pois é necessário que haja o reconhecimento, pelo eleitor, de que o gasto foi viabilizado por determinado político. Por essa razão os patrocinadores dos *porks* engajam-se na reivindicação desse crédito, o que pode ser feito, por exemplo, mediante sua presença física na inauguração de determinada obra.

³⁷ Como pano de fundo desse processo, destaca-se que o Legislativo brasileiro é apontado como o mais fragmentado do mundo (NICOLAU, 2017).

³⁸ Art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013 (LDO para 2014).



impositivas, tornando-se albergadas pela obrigatoriedade de execução no montante equivalente a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL)³⁹ da União.

Nesse novo arcabouço, o Poder Executivo perdeu grande parte da discricionariedade de que antes dispunha para executar emendas parlamentares sob seu juízo de conveniência e oportunidade. Isso não significa, entretanto, que as emendas individuais deixaram de ter significado no estudo da relação entre os Poderes, pois ainda resta ao Executivo algum grau de maleabilidade na sua execução. Conforme demonstrado por Rodrigues (2019), o advento da impositividade não impediu que o Executivo controlasse, ao longo do ano, o *timing* de execução das emendas individuais, o que lhe permite alinhá-lo com o calendário de votações de seu interesse no Legislativo. Em complemento, Volpe (2019) destaca que o Executivo ainda pode enrijecer ou relaxar critérios de impedimentos técnicos a fim de controlar o ritmo de execução das emendas impositivas. De todo modo, é forçoso reconhecer que, no modelo vigente (de impositividade), as emendas individuais assumiram configuração menos potente do que no passado como ferramenta de gestão do presidencialismo de coalizão.

Embora em menor grau, o mesmo raciocínio pode ser estendido às emendas de bancada estadual. Essas emendas atendem a interesses geograficamente demarcados; no caso, dos estados, razão pela qual também se expõem à influência da “conexão eleitoral”. Além disso, à semelhança do que ocorreu com as emendas individuais, as emendas de bancada tornaram-se de execução obrigatória (“impositivas”). Inicialmente por força de previsão em LDO⁴⁰ e, posteriormente, por determinação da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, até o limite de 1% da RCL⁴¹.

Sob esse novo contexto, em que emendas individuais e de bancada passaram a contar com “cotas de impositividade”, é plausível supor que as emendas de Relator-Geral, em cenário político de enfraquecimento do Executivo (ABRANCHES, 2020; BARBOSA; JÚNIOR; MEIRELES, 2020), tenham emergido como transbordamento

³⁹ Essa regra, porém, foi suspensa durante a vigência do “teto de gastos”, de modo que, por força do art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a “cota anual” das emendas individuais equivale ao valor observado em 2017 atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

⁴⁰ Mais precisamente, por iniciativa do art. 68 da LDO da União para 2016 (Lei nº 13.242, de 2015).

⁴¹ De acordo com o art. 3º da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, a cota impositiva das emendas de bancada passa a ser atualizada anualmente, a partir de 2022, pelo IPCA.



desse sistema, na forma de válvula de escape destinada a atender, informalmente, a duplo interesse: (i) do lado do Legislativo, o ímpeto de ampliar emendas para além das balizas impostas às emendas individuais e de bancada; e (ii) do lado do Executivo, a conveniência (ou premência) política de dispor de uma nova ferramenta de gestão do presidencialismo de coalizão, de forma concentrada na figura do Relator-Geral. Embora o tema ainda seja pouco estudado, a princípio nada impede que emendas de Relator-Geral também possam atender a interesses paroquialistas, o que lhes permitiria ser um veículo facilitador de acordos políticos entre Executivo e lideranças do Legislativo, ao encontro do que tem sido noticiado pela imprensa (FERNANDES; TOMAZELLI; WETERMAN, 2021)⁴². Por esse enfoque, a “concentração” de emendas na figura do Relator-Geral não exclui a possibilidade de sua “fragmentação”, o que poderia beneficiar múltiplos parlamentares⁴³. Trata-se de questão marcada pela opacidade, que tem despertado a atenção do jornalismo investigativo. Em maio de 2021, uma série de reportagens do jornal O Estadão de São Paulo apresentou bases documentais indicativas de que, na prática, as emendas de Relator-Geral de fato são compartilhadas por diversos parlamentares e de forma pouco transparente, a ponto de suscitar denúncias de irregularidades (PIRES, 2021)⁴⁴. Do ponto de vista orçamentário, observa-se apenas que, no autógrafa referente ao PLOA 2021, as emendas de Relator-Geral alcançaram 33 unidades orçamentárias e 153 ações, conforme retratado no Apêndice D.

De todo o exposto, conclui-se haver bases teóricas capazes de elucidar as razões políticas subjacentes à expressividade material das emendas individuais, de bancada

⁴² Segundo noticiado por Fernandes, Tomazelli e Weterman (2021), emendas de Relator-Geral, no orçamento de 2021, teriam decorrido de acordo formado durante a votação da “PEC do auxílio emergencial”, ou seja, da Proposta de Emenda Constitucional nº 186, de 2019, também chamada de “PEC Emergencial”.

⁴³ Esse fenômeno, por sinal, já havia sido apontado por Praça (2010), para quem as emendas de Relator-Geral, no período de 1995 a 2006, passaram a atender a pleitos dispersos de parlamentares e de bancadas estaduais. Segundo o autor: “Longe de significar atos unilaterais do relator-geral, as emendas de relator nos últimos anos têm sido um modo de atender às muitas demandas de parlamentares que não conseguiram influenciar o orçamento o suficiente a partir de suas emendas individuais e coletivas” (PRAÇA, 2010, p. 131).

⁴⁴ A reportagem de Pires (2021) denunciou supostas irregularidades na execução de parcela das emendas de Relator-Geral (estimada em R\$ 3 bilhões), em episódio apelidado de “Tratoração”. O termo foi utilizado em alusão a indicações para a compra de tratores, retroescavadeiras e equipamentos agrícolas com indícios de sobrepreço. Tal aspecto, porém, não está contido no escopo do presente trabalho, que não adentra na análise de questões atinentes à malversação de recursos públicos.



estadual e de Relator-Geral, retratadas nas Tabelas 1 e 2 deste estudo. Resta explicar, agora, por que razão as emendas de comissão ficaram à margem desse processo.

Possivelmente, isso se deve ao fato de que as emendas de comissão não atendem com facilidade a interesses paroquiais. Pelas regras do jogo, gravadas no art. 44, II, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006 (doravante Resolução CN nº 1/2006)⁴⁵, as emendas de comissão devem representar “interesse nacional”. Lembre-se que as emendas individuais podem representar interesses locais dos municípios; as de bancada, interesses regionais dos estados. Já as emendas de comissão, em tese, não devem limitar-se a interesse geograficamente circunscrito e, desse modo, não se configuram como os instrumentos mais orientados à alavancagem de votos. Do ponto de vista da qualidade do gasto público, contudo, o esvaziamento das emendas de comissão é questão preocupante, que passa a ser teoricamente examinada no subtópico seguinte à luz da vertente informacional do neoinstitucionalismo.

Vertente informacional

A vertente informacional surge como dissidência teórica do distributivismo (KREHBIEL, 1992; LIMONGI, 1994), e dele se distingue a partir do reconhecimento de que a produção legislativa não se norteia apenas por interesses parlamentares individuais, de cunho distributivista. O argumento básico concentra-se no fato de que o Legislativo é um colegiado que produz políticas públicas a partir de deliberações majoritárias e sob condições de incerteza. Conforme salientado por Krehbiel (1992), “políticas públicas” e “resultados de políticas públicas” não são sinônimos, e o Parlamento tem o interesse coletivo em adquirir informação para lidar com a incerteza relativa aos resultados potenciais que podem decorrer da produção legislativa.

Vale registrar que, quando se avalia a produção legislativa do Congresso Nacional, verifica-se que os parlamentares, de fato, não se limitam ao paroquialismo, na medida em que aprovam um conjunto expressivo de leis universalistas, de alcance nacional e difuso (AMARAL, 2019; AMORIM NETO; SANTOS, 2002; GOMES, 2013; LEMOS, 2001; MARTINS, 2011). Como exemplo, Martins (2011, p. 45) revela que, no período de 1995 a 2010, as políticas públicas educacionais aprovadas pelo Parlamento

⁴⁵ Trata-se da principal norma *interna corporis* do Congresso Nacional em matéria orçamentária.



voltaram-se mais para “questões amplas de política pública do que para a satisfação de interesses particularistas ou paroquiais, estes últimos tipicamente representados pelos projetos sobre criação de escolas”.

Ao tomar o Legislativo como colegiado responsável pela produção de políticas públicas nas mais variadas áreas de atuação do Estado, a vertente informacional enxerga as comissões temáticas como instituições justificadas pela necessidade de especialização e de redução de incertezas na produção de políticas públicas. Essa função é reconhecida⁴⁶ por Arnold (1990) nos seguintes termos:

O sistema de comissões é o principal veículo para coletar e analisar informações. As comissões especializam-se não apenas em políticas públicas, mas na política dessas políticas. Elas conduzem amplas audiências públicas para determinar os argumentos a favor e contra os programas propostos, identificar exatamente quem os apoia e a eles se opõe, e saber se a associação a um programa pode gerar problemas políticos para alguns legisladores. As comissões encorajam grupos de interesse e outras partes interessadas a testemunhar e enviar declarações, e estimulam burocratas e agências do Congresso a produzir ainda mais estudos. As audiências impressas e os relatórios resultantes da comissão e da minoria geralmente representam os melhores guias para a topografia política de um programa (ARNOLD, 1990, p. 85, tradução e grifos nossos).

Uma vez reconhecida a relevância das comissões para a produção de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o processo legislativo orçamentário, no Brasil, é paradoxal, já que opera sob incentivos invertidos à luz da teoria informacional. Se as comissões temáticas são a instância legislativa mais capacitada⁴⁷ para discutir políticas públicas, então é incongruente que tenham participação irrelevante no conjunto das emendas parlamentares à proposta orçamentária.

Em síntese, nota-se que a teoria distributivista parece ter maior poder explicativo sobre o perfil das emendas orçamentárias quanto a sua autoria, e que os incentivos existentes não estimulam uma participação relevante das comissões na elaboração do orçamento. Para complementar essa análise, a vertente partidária, discutida adiante, oferta

⁴⁶ Mesmo não se tratando de autor tipicamente associado à vertente informacional, considerou-se a transcrição de Arnold (1990) como elucidativa para a discussão em comento.

⁴⁷ Isso não significa, evidentemente, que as comissões sejam “órgãos técnicos”. São órgãos políticos e, como visto, também se sujeitam à conexão eleitoral. De toda sorte, fato é que as comissões temáticas são a instância legislativa de especialização em políticas públicas. Mais precisamente, como bem colocado por Arnold (1990), de especialização na “política dessas políticas”.



alguns subsídios adicionais para a compreensão do sistema de incentivos que condiciona a atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário.

Vertente partidária

A vertente partidária (COX; MCCUBBINS, 1993) representa outra dissidência teórica do distributivismo, que dele se afasta, assim como da vertente informacional, por ser a única que valoriza os partidos políticos como atores primordiais da vida legislativa (LIMONGI, 1994). A interpretação partidária é relevante, entre outras razões⁴⁸, para a análise da influência dos partidos políticos no funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que é o lócus de especialização do Congresso Nacional em matéria orçamentária. Por essa ótica, o Quadro 1 informa quais partidos ocuparam a Presidência da CMO e a Relatoria-Geral do PLOA, reconhecidos como os principais postos daquela Comissão (GREGGIANIN *et al.*, 2011).

Quadro 1 – Partidos da Presidência da CMO e das Relatorias-Gerais dos PLOAs de 2014 a 2021

Ano	Partido do Presidente da CMO	Partido do Relator-Geral do PLOA
2013 (PLOA 2014)	PMDB	PT
2014 (PLOA 2015)	PT	PMDB
2015 (PLOA 2016)	PMDB	PP
2016 (PLOA 2017)	PP	PMDB
2017 (PLOA 2018)	PMDB	PP
2018 (PLOA 2019)	PP	MDB
2019 (PLOA 2020)	MDB	PSD
2020 (PLOA 2021)	PL	MDB

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados da CMO.

Como se vê, o MDB (até 2017 identificado como PMDB no Quadro 1) tem ocupado invariavelmente, e de forma alternada, a Presidência da CMO e a Relatoria-Geral do PLOA no horizonte examinado. Isso é relevante para a compreensão do sistema de incentivos que condiciona a atuação parlamentar no processo orçamentário, visto que o MDB é tradicionalmente identificado como partido governista e até mesmo “fiel da balança” na arena legislativa (CARVALHO, 2019; SANTOS; CANELLO, 2015). Sendo assim, a dominância dessa agremiação na CMO pode reduzir a probabilidade de o

⁴⁸ Cabe o registro de que, no Brasil, interpretações orçamentárias ancoradas na vertente partidária, notabilizadas por Figueiredo e Limongi (2005), têm apresentado conclusões distintas das extraídas de análises amparadas na vertente distributivista.



Parlamento contrapor-se ao Executivo na apreciação da peça orçamentária. Segundo Santos e Almeida (2011), o papel informacional do Legislativo é influenciado por sua predisposição para incentivar o comportamento parlamentar oposicionista, sendo de “vital importância a figura do relator do projeto, em geral escolhido entre os mais confiáveis membros da base aliada ao governo” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 203).

Em resumo, a dominância de partidos governistas em postos-chave da CMO, somada a interesses distributivistas pulverizados, parece delinear um quadro institucional explicativo para a inexpressividade das comissões temáticas no processo orçamentário. Resta saber, agora, o que se perde com o modelo existente e o que ganharia com um modelo alternativo centrado no empoderamento das comissões. É disso que se ocupam os tópicos a seguir.

5 O QUE SE PERDE COM O MODELO VIGENTE

A linha argumentativa deste tópico busca lançar luzes sobre o que possivelmente “não se vê” (BASTIAT, 2021) – ao menos com a merecida atenção – no atual modelo de participação do Congresso Nacional no processo orçamentário.

Antes de dar início a essa análise, porém, deve-se rememorar que, durante os 21 anos de regime militar (1964-1985), o Congresso Nacional foi tolhido em seu poder substantivo de propor emendas⁴⁹ às propostas de orçamento. Sob regime ditatorial, o Legislativo recolhia-se ao rito protocolar de “chancelar” os orçamentos propostos pelo Executivo. Foi somente com a redemocratização, e especialmente com a promulgação da Constituição de 1988, que o Parlamento recuperou suas prerrogativas orçamentárias e pôde voltar a atuar de forma mais ativa na definição do gasto público.

É plenamente legítimo, portanto, que parlamentares proponham emendas ao projeto de lei do orçamento com vistas a adequá-lo aos anseios da sociedade. Isso não está em discussão. O que se pretende discutir é de que forma isso ocorre, cotejando-se os méritos do modelo existente com suas respectivas disfunções, tal como inicialmente analisado, a seguir, em relação às emendas individuais.

⁴⁹ Segundo Greggianin *et al.* (2011, p. 123), a esfera de atuação legislativa na elaboração do orçamento, durante o regime militar, limitava-se à destinação de recursos a “entidades privadas de utilidade pública, por meio das subvenções sociais”.



Emendas individuais

Por meio das emendas individuais, cada parlamentar pode incluir recursos no orçamento com vistas ao atendimento de demandas legitimamente pleiteadas por suas bases eleitorais. Por esse enfoque, Ames, Pereira e Rennó (2011) sustentam que os próprios eleitores são fonte de demanda por *pork*⁵⁰, e que as emendas individuais podem representar um mecanismo eficiente de representação política ao atender a expectativas de bases eleitorais. Na mesma toada, Almeida (2021) demonstra primorosamente como alocações decorrentes de emendas individuais podem contribuir para o aumento do bem-estar social.

Essas emendas podem traduzir-se, por ilustração, em melhorias da pavimentação de vias públicas, na construção de quadras esportivas ou na ampliação do quantitativo de ambulâncias e viaturas policiais. É plenamente defensável, portanto, que emendas individuais contenham aspectos meritórios. Nada obstante, nota-se que a sistemática das emendas individuais pode apresentar problemas. Em caráter não exaustivo⁵¹, discutem-se adiante dois deles: o do paroquialismo e o da fragmentação.

O paroquialismo não constitui um problema por decorrer de demandas manifestadas por bases eleitorais. Pode configurar um problema, entre outras razões, porque, se as emendas individuais são concebidas sob forte influência da “conexão eleitoral” (MAYHEW; 1974), há o risco, então, de que elas não necessariamente beneficiem as regiões mais carentes. O resultado prático disso, entretanto, é controverso, e pesquisas empíricas ainda são inconclusivas. Bertholini, Pereira e Rennó (2018), por exemplo, concluíram que as emendas às propostas orçamentárias, de fato, podem ter efeitos positivos, ainda que dissipativos (não duradouros), para municipalidades brasileiras mais carentes. De outro lado, ao se debruçarem sobre o efeito das emendas individuais especificamente na área da saúde, Baião, Couto e Oliveira (2019) chegaram

⁵⁰ Vale reiterar que o termo *pork*, de uso frequente na ciência política, é aqui utilizado sem qualquer conotação negativa.

⁵¹ Também poderia ser discutido, entre outros aspectos, se as emendas individuais distorcem: (i) o processo competitivo eleitoral, favorecendo candidatos que destinam recursos para a localidade do pleito; e (ii) o processo competitivo de contratações públicas, favorecendo entidades privadas pré-definidas no orçamento (este aspecto é frequentemente apontado, nos EUA, como crítica aos *earmarks*).



à conclusão de que fatores associados à carência municipal por recursos não têm influenciado a decisão alocativa no âmbito de cada estado.

Sem qualquer pretensão de “desempatar” as conclusões encontradas nesse riquíssimo campo de pesquisa, convém ponderar que, do ponto de vista neoinstitucionalista, as atuais regras do jogo parecem desfavorecer a coordenação e a coerência das emendas orçamentárias em face de suas respectivas políticas públicas. Por não decorrerem de processo de planejamento mais abrangente⁵² e tampouco se originarem de deliberação parlamentar colegiada, as emendas individuais tendem a afastar-se de discussões mais amplas de políticas públicas, elevando o risco de beneficiar localidades que não necessariamente seriam as mais carentes de bens e serviços públicos. Com essa angulação estrutural, Tollini (2008) destaca que:

[...] Essas emendas não refletem prioridades estabelecidas por uma política nacional coordenada para enfrentar um determinado problema no país, mas sim os interesses de indivíduos que buscam solucionar problemas locais. Assim, predomina a visão parcial de como enfrentar o problema, em detrimento de uma análise integrada que reflita informações sobre todo o território nacional. Como resultado desse jogo de interesses, no qual os parlamentares assumem o papel de “vereadores federais” e fragmentam a ação do governo federal, localidades que apresentam uma carência maior do que outras podem acabar sem receber a atenção que mereceriam do setor público federal, e localidades beneficiadas por emendas podem não representar uma prioridade desde o ponto de vista nacional (TOLLINI, 2008, p. 15).

Perceba-se que a “vereança federal” citada pelo autor, também reconhecida por Bezerra (1999), tende a gerar ruídos na delimitação de papéis entre o orçamento federal e os orçamentos locais:

⁵² Isso não tem impedido, contudo, que se busque tal tipo de alinhamento. O Ministério da Educação, por exemplo, tem tentado articular as emendas ao PLOA com o Plano de Ações Articuladas (PAR), que é um plano quadrienal agregador de iniciativas estaduais e municipais na área da educação básica passíveis de execução por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).



As emendas que têm por objetivo o desenvolvimento de programas nos estados e municípios aos quais os parlamentares estão politicamente vinculados são designadas comumente como *emendas paroquiais*. O termo tem um sentido pejorativo, é utilizado em comparação com as emendas voltadas para as questões tidas como mais amplas e remete à preocupação dos parlamentares com a destinação de recursos para suas *bases eleitorais*. Se esse tipo de emenda é tida como *paroquial*, os parlamentares que as elaboram não raras vezes são rotulados como *vereadores federais* e o orçamento da União, por conseguinte, devido à natureza dos projetos aprovados ("pequenos projetos"), é comparado com os orçamentos Municipais (BEZERRA, 1999, p. 70, grifos do autor).

Para compreender como o paroquialismo patrocinado pela vereança federal pode acentuar o risco de confusão entre orçamento federal e local, recupere-se que, em regra, não cabe ao orçamento da União ocupar-se com questões locais. Sem a pretensão de adentrar na discussão teórica sobre o federalismo fiscal, muito menos no tocante à receita, o regramento básico da repartição de competências entre os entes da Federação define que: (i) os municípios devem ocupar-se precipuamente de serviços públicos de interesse local (p. ex.: transporte público municipal); (ii) os estados, de prestações sob sua jurisdição regional (p. ex.: transporte intermunicipal⁵³ e segurança pública); e (iii) a União, de assuntos nacionais (p. ex.: transporte interestadual e defesa nacional). É verdade que há diversas peculiaridades⁵⁴ a serem consideradas, a começar pela existência de competências comuns⁵⁵, fixadas no art. 23 da Constituição, que delineiam um sistema de federalismo cooperativo. Ainda assim, as emendas individuais ameaçam romper com a lógica federativa nas ocasiões em que demandas locais não se coadunam com clareza às competências compartilhadas com a União. Há tempos a questão não é de simples equacionamento, a exemplo do que se observa em relação à temática das estradas vicinais⁵⁶ (MORGADO, 1996). Na LDO 2020, por exemplo, havia permissão expressa (art. 18, § 1º, IV, "f") para que o orçamento de 2020 financiasse despesas relativas à "construção, manutenção e conservação de estradas vicinais destinadas à integração com

⁵³ No Brasil, os estados são identificados como entes da Federação que detêm competências subsidiárias às dos municípios e às da União. O Distrito Federal, por sua vez, acumula competências municipais e estaduais.

⁵⁴ Também poderiam ser mencionadas as situações de sobreposição de competências, a exemplo do que ocorre no ensino fundamental, que é da alçada tanto dos municípios quanto dos estados (art. 211, §§ 2º e 3º, da Constituição).

⁵⁵ Que também podem servir de fundamento para transferências voluntárias da União aos demais entes.

⁵⁶ "Estradas vicinais" são vias não pavimentadas que conectam localidades vizinhas, como zonas rurais e centros urbanos. Quando pavimentadas, essas vias são classificadas como "rodovias vicinais".



rodovias federais, estaduais e municipais” (BRASIL, 2019). A LDO 2021, por seu turno, não manteve essa última autorização, mas contemplou outras (art. 19, § 1º, IV), como “construção de vias e obras rodoviárias estaduais destinadas à integração de modais de transporte” e “ações de segurança pública” (BRASIL, 2020a), que a princípio são de competência estadual. É incongruente que dispositivos legais declarem expressa e simultaneamente, tal como o fez a LDO 2021, que: (i) não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com ações que não sejam de competência da União (art. 19, V); e (ii) há exceções a essa vedação (art. 19, § 1º, IV). O primeiro é uma tautologia; o segundo, uma contradição com a Lei Magna, o que torna tal arranjo um constructo de constitucionalidade duvidosa. Também merece registro a inclusão, entre as exceções previstas na LDO 2021, das “transferências especiais” criadas pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019 (BRASIL, 2020a). Neste último caso, a confusão entre orçamento local e federal é evidente. Explica-se.

Desde o PLOA 2020, parte das emendas individuais passaram a ser alocadas em favor da ação orçamentária “0EC2 – Transferências Especiais”, por meio da qual se viabiliza uma espécie de “doação genérica” da União em benefício de entes subnacionais indicados pelos autores das emendas. Pelo disposto no art. 166-A, § 2º, II, da Constituição, essas transferências destinam-se a financiar “programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado” (BRASIL, 1988). A ruptura da lógica federativa é flagrante nesse caso. O que se tem é o financiamento, por via do orçamento federal, de ações de atribuição dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

Não bastasse isso, ao contrário das emendas tradicionais, essa nova modalidade de emenda individual não tem finalidade definida, até porque os recursos transferidos deixam de ser da União e passam a ser de titularidade dos entes recebedores. Salvo poucas restrições⁵⁷, os recursos recebidos via transferências especiais são de livre aplicação pelo Executivo local. Perde-se transparência, portanto, sobre o que efetivamente se pretende fazer com os recursos transferidos. Se em sua forma tradicional (com finalidade definida)

⁵⁷ Pelo menos 70% dessas transferências devem ser aplicados em despesas de capital (no caso, investimentos ou inversões financeiras). Em relação a despesas correntes, os recursos recebidos não podem ser aplicados em despesas com pessoal ou pagamento de juros da dívida.



as emendas individuais já poderiam ser consideradas controversas do ponto de vista federativo, as transferências especiais tornaram o tema ainda mais polêmico. Essa discussão é retomada, de forma particularizada, no Apêndice E.

Por ora, avança-se para o segundo problema associado às emendas individuais, que é a elevada fragmentação do gasto público. Tome-se como exemplo o caso do orçamento para 2021. Em decorrência de regras veiculadas pela própria Constituição (art. 166, c/c art. 111 do ADCT), o montante das emendas individuais atingiu o valor global de R\$ 9,7 bilhões. Esse valor, por sua vez, foi igualmente dividido entre os 594 parlamentares (513 deputados federais e 81 senadores), o que resultou em uma cota individual de R\$ 16,3 milhões para cada deputado e senador. Apenas isso já bastaria para indicar o caráter pulverizado associado às emendas individuais, mas a questão vai além. Pelas regras regimentais (art. 49, parágrafo único, da Resolução CN nº 1/ 2006), cada parlamentar pode distribuir sua cota individual entre até 25 emendas ao projeto de orçamento, sem valor financeiro mínimo para cada uma delas. As regras do jogo permitem, portanto, que sejam anualmente apresentadas até 14.850 emendas individuais à proposta orçamentária (os quantitativos efetivamente realizados, nos PLOAs de 2014 a 2021, constam no Apêndice F). Não se tem notícia de que haja, no mundo, exemplo de outro país com regras semelhantes, que possibilitem tamanha fragmentação da intervenção legislativa na elaboração do orçamento.

Foi com amparo nessas regras que, durante a tramitação do PLOA 2021, foram aprovadas 6.613 emendas individuais, com valor mediano⁵⁸ de R\$ 600 mil. O menor valor⁵⁹ de emenda individual foi de R\$ 2,6 mil e o maior de R\$ 16,3 milhões (vide Apêndice F). Na prática, com tamanha quantidade e pulverização de recursos, as emendas individuais acabam sendo aprovadas de forma praticamente automática pela CMO, sem análise de mérito (TOLLINI, 2008). Torna-se pouco realista, de fato, supor que haja condições operacionais para análises criteriosas dessas emendas à luz de suas respectivas políticas públicas. Prejudica-se, assim, o exame agregado do gasto autorizado.

⁵⁸ A média foi de R\$ 1,5 milhão e o desvio médio, de R\$ 1,4 milhão (vide Apêndice F).

⁵⁹ Foram desconsideradas as emendas encontradas com valor de R\$ 1, que provavelmente subsistiram por erro de processamento das emendas.



Caberia entrever, agora, qual é o custo de oportunidade do modelo vigente, que, como visto, favorece a fragmentação paroquialista do gasto público. Conforme resumido por Bezerra (1999):

Ao interesse dos parlamentares em aprovar recursos para suas *bases eleitorais* se opõe a concepção de que a discussão do orçamento em sua fase legislativa deve priorizar a análise das "**grandes questões nacionais**". Apesar desta posição ser defendida por alguns deputados, senadores e técnicos das assessorias de orçamento, as evidências apontam para o fato de que são as discussões a respeito das emendas para as bases o que realmente mobiliza os parlamentares (BEZERRA, 1999, p. 70, itálicos do autor e negritos nossos)

Para melhor desenvolver essa análise, retome-se o exemplo do PLOA 2021. Pode-se sustentar, e isso é razoável, que há elementos meritórios nas mais de seis mil emendas individuais aprovadas no orçamento de 2021, no valor global de R\$ 9,7 bilhões. Isso não deve obstar, entretanto, que se avalie a plausibilidade de destinos diversos para esse montante. Essa avaliação é especialmente útil em momentos de crise, quando prioridades do gasto emergem com maior evidência⁶⁰. Como exercício contrafactual, pode-se imaginar que, no lugar de decisões alocativas atomizadas, formuladas por 594 parlamentares, o Congresso Nacional poderia ter decidido, de forma colegiada, utilizar os referidos R\$ 9,7 bilhões para reforçar políticas públicas⁶¹ de transferência de renda como o Auxílio Emergencial ou o Bolsa Família. Em linhas gerais, a proposta iria ao encontro das medidas excepcionais propugnadas por Mendes (2021) no contexto da pandemia da Covid-19:

O fato é que, mesmo que 100% dos recursos fossem convertidos em serviços públicos de qualidade, o diagnóstico de que estamos vivendo uma crise humanitária indicaria que deixa de ser prioritária a construção de praças e jardins, quadras esportivas, muros de arrimo ou asfaltamento de ruas.

Assim, na discussão do orçamento 2021, poderia ser tomada a decisão excepcional de destinar, por exemplo, metade das emendas individuais (R\$ 4,8 bilhões) ao financiamento do auxílio. A outra metade, de aplicação obrigatória na saúde, seria preservada (MENDES, 2021, p. 7).

⁶⁰ No caso da pandemia da Covid-19, saúde pública e garantia de renda mínima aos mais vulneráveis.

⁶¹ De forma articulada com mudanças na legislação de regência dos programas, sempre que necessário.



Neste estudo, propõe-se que essa abordagem alocativa mais sistêmica, visualizável com maior clareza em situações emergenciais, seja amplificada e viabilizada em caráter duradouro, mediante revisão das atuais regras de formulação de emendas. Não apenas pelo fato de que a consolidação fiscal e a superação da pobreza são agendas de longo prazo para o Brasil, mas também porque a atual sistemática de cotas para emendas fomenta uma postura legislativa acrítica na apreciação do PLOA, conforme se discutirá mais adiante.

É claro que também se poderia defender raciocínio em sentido oposto, questionando o que se perderia caso as emendas individuais deixassem de atender seus atuais beneficiários⁶². Trata-se de problema que só se revolve mediante decisão política acerca do que é gasto prioritário, mas parece evidente que o atual modelo favorece decisões fragmentadas e de questionável valor agregado para o País. De fato, não parece verossímil acreditar que, no modelo atual, em que cada parlamentar tem sua cota anualmente assegurada para emendas, haveria incentivo para um tipo de concertação – tal como cogitado no exercício hipotético em análise – na qual centenas de decisores abririam mão de suas alocações atomizadas em prol de uma única emenda que acrescesse recursos em determinada política de transferência de renda. Se isso não ocorreu durante a mais severa pandemia da história recente, não se deveria esperar comportamento diverso em períodos de normalidade. Em concordância com a teoria neoinstitucionalista, esse exemplo corrobora o quanto as regras do jogo importam para a tomada de decisão.

A lente de análise do neoinstitucionalismo sugere, portanto, que modelos colegiados de formulação de emendas ao projeto de lei do orçamento tendem a dialogar melhor com a ideia de priorização estratégica do gasto público. Passa-se, então, ao exame das emendas coletivas, que, no modelo vigente, consistem nas emendas de bancada estadual e de comissão permanente.

⁶² Milhares de beneficiários das emendas individuais poderiam apresentar argumentos relevantes em prol desse instituto.



Emendas de bancada estadual

As emendas de bancada são formuladas por um corpo colegiado (o conjunto de deputados e senadores de cada estado e do Distrito Federal) e, ao contrário das individuais, não são pulverizadas em milhares de emendas de pequena monta, razão pela qual tendem a assumir caráter mais estruturante.

Isso não significa, entretanto, que as emendas de bancada sejam isentas de problemas. Também é possível que absorvam, em alguma medida, a lógica particularista das emendas individuais. Recorde-se que as emendas de bancada estiveram, por muito tempo, associadas ao que se apelidou de “rachadinhas”⁶³ (FILGUEIRAS, 2008; RODRIGUES, 2006). Tal jargão diz respeito à possibilidade de uma única emenda de bancada contemplar diferentes obras ou transferir recursos a mais de um município. Desse modo, uma mesma emenda podia ser informalmente patrocinada, na execução, por diferentes membros de bancada estadual, razão pela qual Praça (2010, p. 60) descreve as rachadinhas como “emendas individuais travestidas de coletivas”. Visando corrigir essa distorção, a Resolução CN nº 1/2006 passou a exigir que as emendas de bancada indiquem seu objeto de forma precisa, vedando-se a designação genérica que possa contemplar obras distintas ou resultar, na execução, em transferências para mais de um ente da Federação (art. 47, II).

Em que pese esse avanço, deve-se observar que a nova regra incide sobre cada emenda individualmente, de modo que também se deve avaliar o que ocorre com as emendas de bancada em seu conjunto. Pelas regras vigentes, cada bancada pode apresentar o quantitativo máximo de 15 a 20 emendas de “apropriação”⁶⁴ ao PLOA, a depender de seu tamanho (art. 47, § 1º, da Resolução CN nº 1/2006). Esse quantitativo, por sua vez, pode ser informalmente repartido entre os membros da bancada. Tome-se como exemplo o caso das bancadas menores, que, além de três senadores, contam com apenas oito deputados (quantidade mínima prevista no art. 45, § 1º, da Constituição). Nesse caso, há um total de 11 parlamentos com direito a apresentar, em conjunto, até 15

⁶³ No contexto deste estudo, o termo rachadinha não deve ser confundido com esquemas de apropriação da remuneração de servidores de gabinete parlamentar.

⁶⁴ Ao contrário das emendas de remanejamento, as emendas de apropriação não têm o ônus da indicação de cortes pelos seus proponentes (no caso das bancadas, já existe uma cota previamente reservada no PLOA).



emendas. Seria possível, então, que cada membro assumisse, informalmente, a paternidade de ao menos uma das emendas propostas pela bancada. Em oposição às rachadinhas, tal tipo de situação já foi noticiada como “rachadão”⁶⁵ (RODRIGUES, 2006).

Também merece ser sopesado o fato de que os avanços trazidos pela Resolução CN nº 1/2006 podem ser comprometidos pelo advento das “transferências especiais”, já comentadas durante a análise das emendas individuais. Isso porque que a LDO 2021 (art. 76, § 1º)⁶⁶ passou a prever a possibilidade de que as emendas de bancada possam fazer uso, da mesma forma, dessa nova modalidade de transferência. Trata-se, como visto, de mecanismo polêmico, cuja análise é retomada no Apêndice E.

Independentemente disso, há uma questão conceitual mais preocupante em relação às emendas em comento: as bancadas estaduais são instâncias de representação de interesses dos estados e do Distrito Federal, e não fóruns de especialização em políticas públicas. Desse modo, ainda que não ocorressem rachadinhas ou problemas congêneres com as emendas de bancada, o próprio modelo decisório continuaria fragmentado do ponto de vista geográfico. Como agravante, tais emendas não se limitam a determinado campo temático e, por conseguinte, podem direcionar recursos, no âmbito do estado que representam, para qualquer área de despesa, o que não se coaduna com a ideia de especialização.

Cabe descrever, ainda, como se deu a repartição da “cota” constitucional das emendas de bancada ao PLOA 2021. Na Instrução Normativa CMO nº 1/2021, decidiu-se que a mencionada cota deveria ser repartida de forma igualitária entre as bancadas (BRASIL, 2021c). Não se levou em consideração, portanto, qualquer critério de desigualdade regional na distribuição desses recursos.

Caberia aplicar, então, raciocínio semelhante ao já adotado na análise do custo de oportunidade das emendas individuais. No caso vertente, no lugar de decisões alocativas formuladas autonomamente por 27 bancadas estaduais, que resultaram em 362

⁶⁵ Esse termo também pode ser empregado em relação a emendas de comissão e de Relator-Geral.

⁶⁶ Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.



emendas impositivas ao orçamento de 2021, ao custo de R\$ 7,3 bilhões⁶⁷, o Congresso Nacional, como um todo, poderia ter decidido utilizar esse valor, novamente, em favor de programas de renda mínima. A esta altura, os recursos aportados para transferências de renda aos mais vulneráveis já alcançariam R\$ 17 bilhões (custo de oportunidade das cotas impositivas de emendas individuais e de bancadas). Tal soma teria sido suficiente para ampliar em quase 50% os recursos para o Bolsa Família, inicialmente orçados em R\$ 34,9 bilhões no orçamento de 2021. Esse exercício hipotético ajuda a elucidar como o modelo vigente tende a desincentivar o exame estratégico da peça orçamentária em seu conjunto. Para melhor esclarecer esse ponto, o próximo subtópico aponta problemas associados à lógica de “cotas” para emendas.

Cotas para emendas e postura acrítica quanto ao PLOA

Viu-se, neste estudo, que tanto as emendas individuais como as de bancada operam sob o regime da impositividade (execução obrigatória), com montantes constitucionalmente assegurados. O que ainda não se abordou é como se dá a ocupação desse espaço no orçamento, que se operacionaliza do seguinte modo. Inicialmente, o próprio Executivo cria reservas⁶⁸ no PLOA para o atendimento de emendas individuais e de bancada, em montantes equivalentes aos parâmetros constitucionais de impositividade. Com isso, ficam garantidos, de antemão, os recursos a serem utilizados pelas emendas impositivas. Basta que o Congresso Nacional, durante a tramitação do PLOA, anule as dotações dessas reservas e as utilize como fonte de recursos para o atendimento das emendas individuais e de bancada. Cumpre-se, desse modo, apenas formalmente o mandamento gravado no art. 166, § 3º, da Constituição, *in verbis*:

Art. 166 [...]

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: [...]

II - indiquem os recursos necessários, **admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa**; (BRASIL, 1988, grifo nosso)

⁶⁷ No contexto desta análise, foram consideradas apenas as emendas de bancadas classificadas com “RP 7”, que são justamente as asseguradas por cota constitucional (vide Apêndice A).

⁶⁸ Estas reservas têm sido alocadas na ação orçamentária de código “0Z01”, que, por sua vez, se desdobra em subtítulos (detalhamentos das ações) específicos para emendas individuais (6491) e de bancada (6492).



O cumprimento meramente formal desse comando tende a esvaziar seu sentido material, na mesma medida em que isenta o Congresso Nacional do ônus político de indicar cortes em “despesas de fato” do Executivo. Consequentemente, com a garantia prévia de “cotas para emendas” na proposta orçamentária, o Legislativo pode acomodar-se com o consumo dessas cotas, tornando-se acrítico no exame global da proposta orçamentária formulada pelo Executivo. Afinal, por que escrutinar criteriosamente o PLOA (inclusive com o fito de identificar programações passíveis de corte) se as cotas para emendas já estão disponíveis para serem “preenchidas” pelos parlamentares? Como bem apontado por Cambraia (2011):

Com os recursos assegurados, a preocupação limita-se a alocá-los conforme as prioridades dos parlamentares, observadas as restrições constitucionais e legais. Esse aspecto, somado à falta de avaliação dos programas de governo, esvazia a discussão sobre o teor da peça orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo (CAMBRAIA, 2011, p. 14).

Ao encontro do argumento *supra*, salienta-se que o engajamento do Legislativo no exame crítico do projeto de orçamento não dependeria apenas do afastamento do sistema de cotas para emendas. Seria necessário, em adição, que houvesse maior envolvimento das comissões temáticas na análise do PLOA, com debates especializados sobre o desempenho de políticas públicas. Ocorre que, no modelo vigente, como visto, as comissões têm sido os atores mais irrelevantes na elaboração do orçamento da União. Paradoxalmente, os poderes orçamentários têm se concentrado na figura do Relator-Geral do PLOA, cujas emendas passam a ser panoramicamente analisadas adiante.

Emendas de Relator-Geral

Depreende-se da Resolução CN nº 1/ 2006 (art. 144, parágrafo único) que o Relator-Geral, em rigor, não poderia apresentar “emendas de mérito” ao PLOA. Tais emendas são as que visam à inclusão de programação nova ou o acréscimo de valores em programações já existentes na proposta do Executivo. As ressalvas a essa regra ficam por conta da correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal e das disposições dos “pareceres preliminares”⁶⁹.

⁶⁹ Os pareceres preliminares ao PLOA definem “parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais” (art. 51 da Resolução CN nº 1, de 2006).



Ocorre que essa última ressalva tem sido utilizada para subverter a regra geral, tornando-a praticamente inócua. Isso acontece porque os pareceres preliminares ao PLOA têm albergado um rol de exceções tão extenso que o Relator-Geral acaba podendo apresentar emendas de mérito de maneira bastante ampla, perpassando diversas áreas temáticas. No parecer preliminar do PLOA 2021, por exemplo, essas exceções foram distribuídas em alíneas que vão da letra “a” à “v”. Ou seja, foram previstas 22 hipóteses para emendas de mérito do Relator-Geral, em áreas tão distintas como saúde, desenvolvimento regional, turismo e defesa civil, entre outras. Novamente, o que deveria ser decidido de forma especializada pelas comissões temáticas passou a ser resolvido noutra fórum; no caso, pelo Relator-Geral. É por intermédio dessas exceções que as emendas de mérito de Relator-Geral, de substancial monta, também têm alcançado grande amplitude temática, tal como demonstrado no Apêndice D.

Retomando-se, agora, a análise do custo de oportunidade das emendas, poderia ser desenhado o seguinte cenário. Em 2021, se o valor das emendas de Relator-Geral aprovadas na LOA (após vetos)⁷⁰, de R\$ 18,5 bilhões, fosse somado aos R\$ 17 bilhões das emendas impositivas individuais e de bancadas asseguradas por cotas, o orçamento de 2021 poderia ter viabilizado um acréscimo de R\$ 35,5 bilhões em programas de transferência de renda. Esse valor seria suficiente para mais que dobrar o valor orçado para o Bolsa Família, que passaria de R\$ 34,9 bilhões para R\$ 70,4 bilhões no orçamento para 2021. O mesmo valor, diga-se de passagem, também representaria aproximadamente 80% do montante previsto para o Auxílio Emergencial Residual em 2021 (R\$ 44 bilhões), autorizado pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (fruto da chamada “PEC Emergencial”).

Não se trata, vale dizer, de mero exercício teórico abstrato, mas de custo de oportunidade visivelmente estratégico para o País, especialmente em tempos de pandemia e de acentuação de desigualdades historicamente crônicas. Segundo estimado pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo, no patamar de R\$ 44 bilhões para o Auxílio Emergencial Residual, 61,1 milhões de

⁷⁰ Se fosse considerada a posição do Autógrafo, o valor seria ainda maior, de R\$ 29 bilhões.



brasileiros tenderão a viver na pobreza e 19,3 milhões na extrema pobreza⁷¹ em 2021 (CARRANÇA, 2021; NASSIF-PIRES; CARDOSO; OLIVEIRA, 2021). A erradicação da pobreza, sublinhe-se, é objetivo fundamental da República declarado no art. 3º, III, da Constituição Cidadã.

Cabe uma ressalva, porém, quanto à consistência das fontes de financiamentos apontadas no exercício contrafactual em apreço, em particular no que tange à parcela de R\$ 18,5 bilhões relativa às emendas de Relator-Geral, já que esta – ao contrário do que ocorre com as cotas para emendas individuais e de bancada – não estava previamente reservada no PLOA 2021. O que houve, e isso já foi discutido, foi o financiamento dessas emendas via cortes controversos em despesas obrigatórias, que provocaram a percepção de que o orçamento de 2021 teria se transformado em “peça de ficção”. Deve-se repisar, então, que o problema não são os cortes em si, mas sua qualidade. É por isso que a “razão de ser” das emendas parlamentares – seja em relação ao aumento ou à redução dos gastos originalmente previstos no PLOA – deveria ser demonstrada de forma qualificada em suas respectivas justificações⁷².

Na prática, contudo, verifica-se que as emendas de mérito de Relator-Geral (que no Autógrafo 2021 haviam alcançado R\$ 29 bilhões) têm sido justificadas de maneira apenas formal, seja de forma lacônica ou com a simples remissão a dispositivos legais. Cite-se como exemplo a emenda de Relator-Geral nº 81000649, responsável pelo maior corte em despesas obrigatórias do PLOA 2021. Esse corte incidiu, principalmente, sobre ações relativas ao seguro-desemprego (R\$ 2,6 bilhões), abono salarial (R\$ 7,4 bilhões)⁷³, benefícios previdenciários urbanos (R\$ 11,6 bilhões) e benefícios previdenciários rurais (R\$ 1,9 bilhão). Para todo esse conjunto de cortes, a justificação da mencionada emenda limitou-se à seguinte redação:

⁷¹ Adota-se o critério do Banco Mundial de 1,9 e 5,5 dólares diários como faixas de renda da “extrema pobreza” e da “pobreza”, respectivamente (NASSIF-PIRES; CARDOSO; OLIVEIRA, 2021).

⁷² De acordo com o manual de elaboração legislativa da Câmara dos Deputados, a justificação constitui-se de uma “série de argumentos visando a demonstrar a necessidade ou oportunidade da proposição” (CORRÊA, CONCEIÇÃO, FILHO, 2002, p. 16).

⁷³ Embora a justificação da emenda não contivesse esta informação, foi a público a informação de que a redução nas despesas do abono salarial amparou-se em alteração no seu calendário de pagamentos por decisão do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Essa alteração possibilitaria o deslocamento, para o primeiro semestre de 2022, de pagamentos inicialmente previstos para o segundo semestre de 2021 (DOCA; TRISOTTO, 2021).



De acordo com os itens 13.1 e 30 da parte especial do parecer preliminar, faculta-se ao relator geral propor emenda com vistas ao cancelamento de dotações consignadas [sic] outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5) (BRASIL, 2021d, p. 633).

Com vistas à correção dessa fragilidade do processo orçamentário, merece registro a salutar iniciativa do projeto⁷⁴ de LDO para 2022, o qual prevê, em seu art. 7º, § 13, que, durante a tramitação legislativa do PLOA 2022, o Congresso Nacional somente poderá alterar a projeção de despesas obrigatórias se for comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, e sob a condição de que a justificativa para a alteração contenha manifestação da área técnica responsável pela projeção.

Em que pese o mérito dessa iniciativa, deve-se enfatizar que a fragilidade das justificações das emendas não se limita ao caso dos cortes em despesas obrigatórias. Tome-se, como exemplo, a emenda nº 81000002, por meio da qual o Relator-Geral promoveu a redução de R\$ 1,6 bilhão em programações discricionárias originalmente previstas no PLOA 2021. Para chegar a esse valor, a referida emenda realizou “corte linear”⁷⁵ altamente pulverizado, que atingiu nada menos que 597 ações orçamentárias. A justificativa da emenda para todo esse conjunto de alterações resumiu-se à seguinte frase: “Cancelamento de dotações para composição de reserva de recursos”⁷⁶ (BRASIL, 2021d, p. 45).

Importa consignar que a ação relativa ao Censo Demográfico foi objeto de expressivo corte pela emenda de Relator-Geral nº 81000609, que reduziu dotações de 14 rubricas orçamentárias do PLOA, no valor total de R\$ 3,3 bilhões, novamente com intuito de compor a reserva de recursos em favor das emendas parlamentares. A dotação prevista para o Censo foi a que sofreu o maior decréscimo, no valor de R\$ 1,7 bilhão. A justificativa dessa segunda emenda (BRASIL, 2021d, p. 551), de caráter meramente formal, foi idêntica à da emenda nº 81000649 (supratranscrita), responsável pelo maior corte em despesas obrigatórias. Ao final, por força das emendas de Relator-Geral, a

⁷⁴ Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 3, de 2021.

⁷⁵ O corte linear, que também se repete com frequência na atuação dos Relatores Setoriais, é um sintoma de falta dos critérios qualificados para a redução de dotações orçamentárias.

⁷⁶ A “reserva de recursos” é abastecida por cortes realizados pelo Relator-Geral em programações do PLOA ou mediante reestimativa de suas receitas. Essa reserva tem sido predominantemente utilizada pelo próprio Relator-Geral (BIJOS, 2020).



dotação para o Censo, inicialmente prevista em R\$ 2 bilhões no PLOA 2021, resumiu-se a simbólicos R\$ 71 milhões⁷⁷ no Autógrafo encaminhado ao Presidente da República, sem que houvesse, materialmente, justificção de mérito específica para esse corte quase absoluto.

Trata-se de problema generalizado, constatável não apenas do lado dos cortes, como também do lado das “aplicações” promovidas por emendas de Relator-Geral. Em ambos os casos, não há transparência quanto às razões motivadoras das reduções ou ampliações de recursos em múltiplas ações orçamentárias. Por conseguinte, não é possível conhecer, exclusivamente mediante consulta a documentos orçamentários formais, quais os efeitos sobre o desempenho de políticas públicas em decorrência de cortes ou acréscimos⁷⁸ de dotações realizados pelo Congresso Nacional em programações do PLOA. Essa fragilidade pode ser interpretada como mais um sintoma associado ao encolhimento da atuação das comissões temáticas no processo orçamentário. Para que as emendas à proposta orçamentária fossem robustamente justificadas, deveria haver o aporte de conhecimento especializado sobre políticas públicas. Tal análise deveria ser realizada, por excelência, pelas comissões temáticas.

Reunidas as considerações acima, apresenta-se a seguir uma apertada síntese do que se perde com o atual modelo de atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário.

Síntese do que se perde com o modelo atual

Demonstrou-se, neste estudo, que as atuais “regras do jogo orçamentário”, ao prestigiarem emendas individuais e de bancada por meio de “cotas” de impositividade, geram incentivos: (i) à alocação de gastos de interesse local e estadual no orçamento federal, que em tese deveria se ocupar, precipuamente, com gastos de interesse nacional; (ii) ao parquialismo, simbolizado pelo exercício da “vereança federal”, com riscos de sub-representação; (iii) à fragmentação alocativa, em contraposição a decisões colegiadas

⁷⁷ Esse valor relativamente irrisório, ao final, ainda foi objeto de veto presidencial no valor de R\$ 17,7 milhões, de modo que a dotação inicial do Censo Demográfico se reduziu a R\$ 53,2 milhões orçamento federal de 2021.

⁷⁸ Nesse caso, as justificções das emendas também deveriam apresentar, idealmente, os elementos motivadores dos aumentos nas metas físicas (quantidade de bens e serviços) dos produtos das ações orçamentárias (BIJOS, 2020).



mais estruturantes; (iv) à dispensa do ônus político de indicação de cortes em programações do Executivo, o que conduz o Legislativo a uma postura acrítica quanto ao orçamento como um todo; e (v) ao esvaziamento das comissões temáticas na elaboração do orçamento, com prejuízo à capacidade de avaliação da qualidade dos gastos autorizados. Ao mesmo tempo, viu-se que a excessiva concentração do poder de elaboração de emendas, em termos financeiros, nas mãos do Relator-Geral, além de não contribuir para o abrandamento do viés paroquialista do orçamento, agrava a irrelevância das comissões na formulação do orçamento.

Em decorrência de todos esses fatores, pode-se concluir, em uma só frase, que o atual modelo de governança legislativa orçamentária favorece a fragmentação paroquialista em detrimento da priorização estratégica. Em resposta a tal cenário, avalia-se no tópico seguinte o que se poderia ganhar com a adoção de um modelo alternativo, mais colegiado e centrado no fortalecimento das comissões.

6 O QUE SE GANHARIA COM O FORTALECIMENTO DAS COMISSÕES

De plano, registra-se que a ideia de fortalecimento das comissões no processo orçamentário não é nova, já tendo sido defendida, de diferentes formas, por autores como Tollini (2008) e Santos e Almeida (2011). A formulação apresentada por Tollini (2008), por exemplo, propõe a substituição do modelo “centralizado” na CMO por outro apenas “coordenado” por essa mesma comissão. No modelo coordenado, a definição sobre agregados fiscais caberia à comissão de orçamento, enquanto as decisões programáticas seriam tomadas pelas comissões permanentes. Desse modo, as comissões ganhariam maior poder de decisão sobre a programação referente a suas respectivas áreas temáticas, e o processo legislativo orçamentário seria beneficiado pelo aporte de conhecimento setorial especializado. Os seguintes excertos ilustram como o modelo poderia ser aplicado na prática, segundo o citado autor:



Para ficar em poucos exemplos de como as comissões poderiam agir em benefício da elaboração orçamentária, as comissões que cuidam de relações exteriores em ambas as casas poderiam questionar o grau de detalhamento da programação do Ministério das Relações Exteriores, ou as comissões que cuidam de defesa de ambas as casas questionarem o grau de transparência da programação do Comando da Marinha. Será que as comissões que cuidam de agricultura concordam que os programas orçamentários existentes no setor são adequados para demonstrar a eficácia da política agrícola do governo, ou programas mais elucidativos poderiam ser concebidos? (TOLLINI, 2008, p. 29).

O modelo ora proposto acompanha essa filosofia de “crivos temáticos”, porém com ênfase no tratamento dado às emendas orçamentárias. Viu-se no tópico antecedente, afinal, que o modelo em vigor é marcado pela dominância das emendas individuais, de bancada estadual e de Relator-Geral, em detrimento das emendas de comissão.

Em contraposição à situação atual, portanto, propõe-se neste estudo que as comissões passem a ser, por excelência, a instância legislativa de formulação de emendas ao projeto de lei do orçamento, pois desse modo haveria maiores chances de que o gasto autorizado fosse discutido em conjunto com as respectivas políticas públicas. Nessa toada, o modelo proposto poderia contribuir, ainda, para endereçar um enigma inquietante, que é a dúvida sobre como a sociedade poderia participar⁷⁹ da elaboração do orçamento federal. Se as comissões são instâncias típicas na condução de audiências públicas e na gestão da “política das políticas públicas” (ARNOLD, 1990), então a valorização do debate orçamentário no âmbito das comissões poderia dar maior visibilidade às decisões alocativas e fomentar a participação social nesse processo. O fortalecimento das comissões, em suma, poderia contribuir para o aumento da qualidade da intervenção legislativa no campo orçamentário, abrindo maior espaço para debates alocativos colegiados, especializados, participativos e subsidiados pela avaliação de políticas públicas.

É verdade que o uso de informações de desempenho das políticas públicas na alocação de recursos representa uma das aspirações mais ambiciosas da orçamentação pública, consubstanciadas na abordagem da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*), que já se revelou desafiadora no terreno prático. No ambiente legislativo, esses desafios são ainda mais pronunciados, já que o habitat parlamentar é político por

⁷⁹ As experiências em orçamento participativo geralmente se dão em nível municipal.



natureza, e não técnico. Já foi visto, porém, que essa característica não se confunde com poderes ilimitados. Basta ver qual foi a reação da sociedade em face dos cortes de despesas obrigatórias para ampliar emendas parlamentares durante a tramitação do PLOA 2021. Instaurou-se uma crise orçamentária com consequências políticas e jurídicas ainda não totalmente dimensionadas.

Há, portanto, limitações e condicionantes do processo político decisório. Não apenas em decorrência de restrições constitucionais ou legais, como também em função da expectativa de que os recursos arrecadados pelo Estado sejam alocados com o maior retorno possível para a sociedade, tendo-se em foco a oferta de bens e serviços públicos e a melhoria das condições socioeconômicas do País. Se a tramitação do PLOA 2021 demonstrou que a opinião pública está atenta à qualidade dos cortes realizados pelo Legislativo, bem como ao valor agregado das alocações patrocinadas via emendas, por que não conceber um modelo capaz de robustecer esse processo a fim de aumentar sua consistência e legitimidade?

Tal modelo poderia ter as seguintes características básicas. Em primeiro lugar, todas as propostas de emendas orçamentárias deveriam ser objeto de análise pelas comissões temáticas. Isso não excluiria a possibilidade de que os parlamentares, individualmente, apresentassem suas demandas perante as comissões, tampouco afastaria a possibilidade de que bancadas estaduais levassem seus pleitos aos aludidos colegiados. A diferença é que, no modelo proposto, todas essas indicações seriam escrutinadas pelas comissões, que por sua vez seriam o veículo de postulação de emendas perante a CMO.

É evidente que esse modelo não necessariamente afastaria o risco de reprodução de fenômenos como o da “rachadinha” ou “rachadões” no interior das comissões⁸⁰, tampouco neutralizaria pressões distributivistas decorrentes da “conexão eleitoral”, mas ao menos seriam criadas condições institucionais para que essas pressões fossem

⁸⁰ Embora as emendas de comissão sejam pouco comentadas atualmente, resgata-se que há relatos históricos, dos próprios parlamentares, quanto a ocorrência de “rachadinhas” e “rachadões” nas emendas de comissão. É o que se constata em notas taquigráficas da 1ª reunião extraordinária da CMO ocorrida em 2005 (realizada durante a 5ª sessão legislativa extraordinária), quando se debatia o orçamento da União para 2006. Nessa ocasião, curiosamente, emendas na área da mecanização agrícola já eram discutidas como questão controversa, sendo inclusive apontadas como exemplo de “rachadona do Ministro” (BRASIL, 2005, p. 56). Guardadas as devidas proporções, o referido episódio parece ter alguma semelhança com a polêmica que se levantou em torno de emendas de Relator-Geral ao orçamento de 2021 a partir de uma série de reportagens do jornal O Estado de São Paulo (PIRES, 2021).



coordenadas e processadas com maior racionalidade, submetendo-as a discussões alocativas colegiadas e especializadas. Cumpre pontuar que as emendas de comissão devem representar “interesse nacional” (art. 44, II, da Resolução CN nº 1/2006), exigência esta que, ao menos em tese, deveria mitigar o risco de inserção de rubricas particularistas no orçamento federal. De toda sorte, por todo o histórico que se conhece em relação à vitalidade do paroquialismo, seria fundamental que houvesse constante vigilância para evitar o desvirtuamento das emendas de comissão. Mas não apenas esse tipo de diligência seria desejável, pois também deveria haver melhores regras, capazes de induzir comportamentos menos paroquiais.

Nesse sentido, no modelo proposto tampouco haveria “cotas” para emendas previamente reservadas no PLOA. Isso teria dois efeitos de alto impacto no processo orçamentário. O primeiro seria a devolução, ao Executivo, do espaço orçamentário atualmente ocupado pelas citadas cotas. O Executivo, afinal, é o detentor de iniciativa exclusiva em matéria orçamentária, conforme prevê o art. 84, inciso XXIII e parágrafo único, da Constituição. O segundo efeito, ao encontro do que materialmente prescreve o art. 166, § 3º, II, da Constituição, é que o financiamento de emendas só seria admitido mediante anulação de “despesa de fato”, e não de meras reservas disponibilizadas pelo Executivo para uso do Parlamento. Haveria, assim, maior estímulo ao uso de informações de desempenho como subsídio para a justificação dos cortes efetuados via emendas.

Recorde-se que, no caso das emendas individuais e de bancada estadual, os parlamentares são atualmente isentos do ônus político de justificar qual será a origem dos recursos para suas emendas. Criou-se, assim, uma sistemática de “bônus sem ônus”. As emendas impositivas individuais e de bancada têm o bônus de alocar recursos sem o ônus do corte, ou seja, sem a necessidade de fundamentar por que uma despesa merece ser priorizada no lugar de outra. Desse modo, um modelo que permitisse apenas emendas de remanejamento, além de prestigiar o comando constitucional multicitado (art. 166, § 3º, II), também poderia induzir, com o tempo, o aumento da qualidade das decisões alocativas. Isso porque, ao exercer o papel de “revisor das alocações” (via remanejamentos), o Parlamento se veria mais exposto ao encargo democrático de justificar suas escolhas.



Sob essa composição de ideias, imagine-se o que ocorreria se o Executivo utilizasse o espaço atualmente consumido pelas cotas de emendas impositivas (individuais e de bancada), que em 2021 alcançou R\$ 17 bilhões, para ele próprio fazer alocações no PLOA encaminhado ao Congresso Nacional. Imagine-se, também, que essa alocação fosse direcionada ao fortalecimento de programas de renda mínima (tal como se cogitou em exercício contrafactual anteriormente desenvolvido). Em tal cenário, não é difícil visualizar o quão improvável seria o Legislativo realizar cortes nessas despesas como fonte de recursos para emendas, haja vista o nível de repercussão social que esses cortes poderiam provocar. É razoável sustentar, portanto, que o novo modelo tenderia a imprimir maior consistência nas revisões alocativas a cargo do Congresso. Seriam ampliadas as chances de o Legislativo engajar-se em debates sobre resultados de políticas públicas com vistas a reunir argumentos para seus remanejamentos, e o fortalecimento das comissões, nesse contexto, seria praticamente um imperativo lógico.

Nesse novo arcabouço, o Relator-Geral assumiria novo papel. Em vez de ser o principal autor de emendas ao PLOA, a ele caberia a função precípua de coordenar a intervenção legislativa na proposta orçamentária, zelando pela consistência global da peça produzida, inclusive por meio da sua atuação na correção de erros ou omissões.

O modelo proposto, portanto, não afastaria o poder de coordenação da CMO, que parece trazer alguma estabilidade na apreciação legislativa do orçamento. Nesse giro, o modelo ora preconizado também não se confundiria com algo assemelhado ao que ocorre no Congresso dos EUA, cujo processo orçamentário, mais descentralizado e bastante instável, guarda diferenças profundas⁸¹ em relação ao brasileiro. O modelo estadunidense, ademais, não parece ser um bom exemplo a ser seguido, considerando-se que o orçamento federal daquele país é frequentemente substituído pela figura das *continuing resolutions*, que são espécie solução orçamentária emergencial para evitar o frequente risco de *shutdown*⁸² de despesas discricionárias (BIJOS, 2017).

⁸¹ Nos EUA, o Chefe do Executivo nem sequer envia um projeto de lei do orçamento ao Legislativo. Envia sua proposta como subsídio para a elaboração do projeto de lei pelo próprio Congresso.

⁸² O *shutdown*, nos EUA, é fenômeno que decorre da não aprovação do orçamento em tempo hábil. Já no Brasil, o termo é frequentemente utilizado com outro sentido, em alusão à insuficiência crítica de recursos mesmo na presença de orçamentos aprovados. Essa insuficiência pode decorrer, por exemplo, de restrições impostas pelo “teto de gastos” ou por “contingenciamentos” de despesas discricionárias.



O que se propõe, então, é que o papel de coordenação da CMO seja mantido, mas que a isso se adicione maior racionalidade às emendas ao PLOA, cuja autoria passaria a ser de titularidade das comissões temáticas. No modelo atual, todas as emendas, sejam elas individuais, de bancada, de comissão ou de Relator-Geral são apresentadas diretamente à CMO⁸³, que sobre elas emite parecer. Aprovado o parecer da CMO sobre o PLOA como um todo, o projeto é encaminhado, normalmente sob a forma de substitutivo, à apreciação dos Plenários das duas Casas do Congresso Nacional, reunidas em sessão conjunta. Por sua vez, o substitutivo aprovado pelo Congresso é encaminhado em autógrafo para sanção ou veto do Presidente da República. O novo modelo preservaria essa estrutura geral, mas com a diferença fundamental já ressaltada: as comissões temáticas teriam exclusividade na apresentação de emendas perante a CMO.

A esta altura, pode-se questionar qual o porquê da ênfase nas emendas ao projeto de lei do orçamento. Ela se justifica, ao encontro da abordagem neoinstitucionalista, pelo reconhecimento da influência que os incentivos materiais podem exercer sobre o comportamento das comissões, pois parece pouco realista esperar grande engajamento desses colegiados sem que lhes seja reservado protagonismo na apresentação de emendas. É justamente isso o que ocorre, por sinal, no modelo em vigor, que já prevê uma série “incentivos ritualísticos” às comissões, que simplesmente não se realizam na prática.

Basta ver a previsão contida no art. 90 do Regimento Comum do Congresso Nacional, segundo o qual as comissões permanentes têm a faculdade de emitir “parecer” sobre a matéria do PLOA afeta a sua área de competência específica. Por força do citado dispositivo: (i) o parecer de comissão permanente, quando emitido, deve ser encaminhado ao Relator Setorial respectivo, como subsídio ao exame da matéria; e (ii) o parecer do Relator Setorial deve fazer referência expressa ao ponto de vista da comissão permanente que lhe encaminhar seu parecer. A emissão desses pareceres, por certo, representaria uma rica oportunidade de aporte de informações de desempenho no âmbito da CMO. Na prática, contudo, essa situação é deserta, não tendo sido emitido um único parecer⁸⁴ de

⁸³ Trata-se de norma inscrita no art. 166, § 2º, da Constituição, e isso não se pretende ser alterado pela proposta apresentada neste trabalho.

⁸⁴ Ao menos no período recente, só foi possível identificar um único caso em que comissão permanente se valeu da prerrogativa franqueada no art. 90 do Regimento Comum. Isso ocorreu durante a tramitação do PLOA 2013, momento em que a Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal e a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados emitiram pareceres sobre a proposta orçamentária



comissão permanente durante a apreciação dos PLOAs de 2014 a 2021. Novamente, uma hipótese plausível para essa apatia das comissões pode ser seu desprestígio em relação às emendas ao projeto de lei do orçamento: o modelo vigente valoriza todos os demais atores (parlamentares, individualmente; bancadas estaduais; e Relator-Geral), menos as comissões.

Há outros incentivos ritualísticos às comissões que não se concretizam durante a elaboração de relatórios setoriais⁸⁵ ao PLOA. Mediante análise empírica sobre os relatórios setoriais emitidos durante a tramitação dos PLOAs de 2014 a 2020, verificou-se que: (i) não houve debate do PLOA nas comissões permanentes (previsto pelo art. 62 da Resolução CN nº 1/2006) antes da apresentação de relatórios setoriais; e (ii) não houve convite a membros das comissões permanentes (previsto pelo art. 63 da Resolução CN nº 1/2006) para participar da discussão dos relatórios setoriais (BIJOS, 2020). Na mesma pesquisa, tampouco foram encontradas evidências de uso de informações de desempenho nos relatórios setoriais do PLOA, fato este que corrobora a percepção de Tollini (2008) em relação ao conteúdo dos relatórios setoriais:

A discussão passa longe da análise da eficiência, da eficácia e da efetividade dos programas de governo que serão desenvolvidos nas respectivas áreas, de suas metas, indicadores e resultados atingidos em anos anteriores. Não se consideram as prioridades nacionais, mesmo porque no mais das vezes as emendas versam sobre interesses paroquiais (TOLLINI, 2008, p. 25).

Os relatórios setoriais, em suma, têm sido elaborados sem a participação das comissões, que, por sua vez, não têm se pronunciado sobre as parcelas da proposta orçamentária afetas a suas áreas de competência. Nem por outro meio têm os relatórios setoriais buscado se fundar com análises setoriais de políticas públicas.

A razão de ser do modelo preconizado, portanto, fundamenta-se no entendimento de que a análise da proposta orçamentária requer especialização. Como pode o orçamento federal ser aprovado, por exemplo, sem que as Comissões de Educação

do Ministério da Saúde, a fim de que se retificasse o conjunto de despesas que deveriam ser computadas para efeito de verificação do cumprimento do piso constitucional da saúde. Embora a intervenção proposta (e acatada pelo Relator Setorial respectivo) tenha contribuído para uma classificação mais acurada na área da saúde, não houve, no caso, discussões centradas na análise do desempenho das políticas públicas do setor.

⁸⁵ O art. 26 da Resolução CN nº 1/2006 prevê que o PLOA seja dividido por áreas temáticas, e que cada uma delas seja objeto de análise por parte de um Relator Setorial selecionado entre membros da CMO.



da Câmara e do Senado se pronunciem sobre o orçamento proposto para o Ministério da Educação? Pois é justamente assim que acontece no modelo atual: não há exame ou debate pelas comissões temáticas com respeito às parcelas do orçamento afetas a suas jurisdições. Por mais de um meio, portanto, verifica-se que as comissões permanentes têm sido praticamente alijadas do processo de elaboração do orçamento da União, fato este que vai na contramão do que se esperaria sob o ponto de vista da análise de políticas públicas. É por tal motivo que o modelo em discussão propõe alterar por completo esse estado de coisas, conferindo centralidade às comissões no debate orçamentário.

Não se deve perder de vista, porém, que mudanças estruturais no modelo vigente poderiam encontrar forte resistência em face da cultura política que se formou em torno das emendas individuais e de bancada estadual. Trata-se do que a teoria do neoinstitucionalismo histórico denomina de dependência de trajetória (*path dependence*). A atuação legislativa em favor de bases eleitorais é componente político de importância reconhecida por parlamentares brasileiros, como bem observa Bittencourt (2019) na seguinte passagem:

O direcionamento da atividade parlamentar no sentido da busca do *pork* surge nitidamente de estudos sobre a descrição que os próprios legisladores brasileiros fazem de suas atribuições. Bezerra (1999, p. 42-46 e 262-265) apresenta o relato dos parlamentares federais sobre a sua percepção da lógica da busca de *pork* em sua carreira política. No relato dos próprios parlamentares, a instituição legislativa possuiria dois âmbitos de atribuições: o primeiro deles “nacional”, relacionado à produção de normas e políticas gerais para todo o país, visto como “primordial”, consagrado na Constituição e declarado como “mais nobre” e “importante”; este âmbito nacional, porém, compete e perde, do ponto de vista da definição do bom desempenho parlamentar aos olhos do eleitor, para um segundo âmbito de representação dos interesses regionais (estados, municípios e eleitorados específicos). O parlamentar descreve a si próprio como “obrigado” pelas expectativas do eleitor a dedicar-se mais à “defesa” da região (“fazer alguma coisa” para o seu distrito intermediando obras e recursos federais) do que a fins supostamente mais “nobres” ou voltados à função legislativa por excelência. A definição oficial ou constitucional do parlamentar é a de um formulador de políticas e regras nacionais, mas uma definição “prática” sobrepõe a esta um papel de defensor e mediador dos interesses do estado e de grupos específicos de eleitores (BITTENCOURT, 2019, p. 29-30).

Também merece menção o levantamento realizado por Greggianin (2015), que, mediante pesquisa de opinião efetuada junto aos gabinetes parlamentares da Câmara dos



Deputados, constatou que para 51% dos gabinetes as emendas individuais representam a atividade política mais relevante e importante para o mandato parlamentar.

Não se mostra realista, dessarte, desconsiderar a força e a legitimidade das demandas locais no processo orçamentário federal. Isso sugere que qualquer reforma no modelo vigente deve buscar soluções capazes de contemplar essas demandas. Deve-se comunicar com clareza, entretanto, que o modelo ora proposto se harmoniza com esse entendimento, até por que seria uma atividade política natural os parlamentares transmitirem demandas de suas bases para as comissões temáticas. A diferença é que, nesse caso, as propostas de ímpeto individual estariam sujeitas ao crivo de colegiados especializados em políticas públicas. Havendo convencimento na comissão temática, demandas locais coordenadas se traduziriam em emendas de comissão a serem apresentadas à CMO. Esse novo *modus operandi* pode ser interpretado como uma mudança de paradigma, que envolveria a reprogramação do atual modelo mental (*mindset*) de confecção de emendas, mas em nada se confunde com o afastamento das prerrogativas parlamentares de emendamento da peça orçamentária. Trata-se, apenas, de uma nova forma de “pensar e formular” emendas, que busca qualificar a atuação do Congresso Nacional na elaboração dos orçamentos públicos.

Uma dúvida que se poderia levantar em relação a esse modelo é se haveria disponibilidade de informações quanto ao desempenho de políticas públicas e se há indícios de que o sistema de comissões do Congresso Nacional, reputado como fraco quando comparado, por exemplo, ao dos EUA (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004), de fato se envolveria na análise desse tipo de informação. Passa-se, então, à análise de tal aspecto.

Disponibilidade e uso de informações de desempenho pelas comissões

A discussão quanto à disponibilidade e ao uso de informações sobre o desempenho de políticas públicas tem crescido em importância nos anos recentes, a ponto de a Emenda Constitucional nº 109, de 2021 ter incluído os seguintes comandos na Lei Magna: (i) a determinação, no art. 37, § 16, de que os órgãos e entidades da administração pública avaliem políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados; e (ii) a previsão, no art. 165, § 16, de que esses resultados sejam



observados, no que couber, pelas leis orçamentárias (BRASIL, 1988). Em decorrência deste último comando, pode-se dizer que o ideal da orçamentação por desempenho (associação entre recursos e resultados) passou a ter assento constitucional. Resta saber como isso se processará no âmbito do Legislativo, durante a elaboração dos orçamentos.

No Senado Federal, por previsão da sua Resolução nº 44, de 2013, as comissões permanentes daquela Casa já devem selecionar anualmente políticas públicas a serem avaliadas, com apresentação de relatório com as conclusões obtidas ao final de cada sessão legislativa. Segundo Stilben (2018), de 2014 a 2017 haviam sido produzidos 42 relatórios de avaliação por 12 comissões do Senado, que resultaram em 608 recomendações, as quais, todavia, não foram monitoradas. Trata-se de evidência empírica de que há mobilização institucional do Congresso no tocante à avaliação de políticas públicas, embora quase nada se conheça sobre o impacto dessa iniciativa no processo orçamentário.

Os relatórios produzidos pelas comissões permanentes do Senado, no entanto, ainda não são concebidos com a finalidade específica de subsidiar as decisões alocativas de natureza orçamentária, tampouco seguem padrões metodológicos típicos da avaliação de impacto de políticas públicas (GERTLER *et al.*, 2019). O mesmo ocorre com os chamados Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP), que desde 2018 são anualmente encaminhados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Parlamento.

De todo modo, os relatórios *supra* representam fontes relevantes de informação, ainda não consumidas pelo processo orçamentário. Além delas, também poderiam ser consideradas as avaliações de políticas públicas produzidas por pesquisadores independentes, pela academia, por institutos de pesquisa e órgãos públicos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), colegiado consultivo do Poder Executivo responsável pela avaliação de políticas públicas financiadas pela União.

Parece haver, portanto, um movimento alvissareiro voltado ao fortalecimento do processo de avaliação de políticas públicas no Brasil. O que falta é fechar o elo entre informações de desempenho – que se baseiam em critérios técnicos – e o processo decisório alocativo, de natureza eminentemente política.



A tarefa, contudo, não é simples, cabendo ressaltar que, no modelo atual, o art. 22 da Resolução CN nº 1/2006 já prevê que um comitê da CMO, chamado de Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária (CFIS) deva: (i) acompanhar, avaliar e fiscalizar o desempenho dos programas governamentais (art. 22, I); e (ii) realizar, bimestralmente, encontros técnicos com representantes de outros ministérios para discutir a avaliação dos programas de sua responsabilidade (art. 22, § 3º, II). Tais incentivos são patentemente favoráveis à orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional. Afinal, se compete à CMO, por intermédio do citado comitê, examinar o desempenho dos programas de governo, bem como promover a discussão política sobre a avaliação desses programas, então o esperado é que a mesma comissão faça uso de informações de desempenho no exercício de suas funções. Na prática, todavia, essas previsões regimentais não têm se concretizado, pelo simples fato de que o CFIS nem sequer tem sido anualmente instalado. Não há clareza sobre o motivo pelo qual isso ocorre, mas a acomodação provocada pelo sistema de cotas para emendas, somada ao fato de a CMO ter seus postos-chave recorrentemente ocupados por partido identificado como governista (Quadro 1), podem ser tomados como fatores explicativos a serem considerados. Importa realçar que uma instância formal de avaliação, fiscalização e controle no interior da CMO pode ser interpretada como arena de contraponto político com o Executivo em matéria orçamentária.

Ao encontro do argumento de Santos e Almeida (2011), é justamente o comportamento oposicionista que deveria ser estimulado para que houvesse maiores chances de uso de informação de desempenho pelo Legislativo. Por esse enfoque, a Resolução CN nº 1/2006 poderia ser reformada de modo a prever que o CFIS fosse coordenado por membro da oposição (BIJOS, 2020). Com essa característica, o citado comitê poderia ter ânimo político para a coleta, análise e disseminação de informações sobre o desempenho de políticas públicas.

A título ilustrativo, observe-se que, como decorrência da introdução do § 5º ao art. 239 da Lei Magna pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que instituiu a reforma da previdência, os programas de desenvolvimento econômico financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) passaram, obrigatoriamente, a ter seus resultados anualmente avaliados e apresentados em reunião da CMO. Uma das fontes de



informação, nesse contexto, poderia ser o supracitado CMAP, que, por sinal, previu a avaliação de subsídios do FAT em seu ciclo de avaliação de 2021.

Ainda assim, seria pouco provável que o CFIS fosse capaz de realizar análises setoriais substanciais, desempenhando funções típicas das comissões temáticas, já que o referido colegiado não é um fórum de especialização em políticas públicas. Afinal, como um único comitê, constituído apenas por membros da CMO, poderia reunir e sistematizar conhecimento sobre as mais diversas áreas de políticas públicas? E como poderia avaliar o desempenho dessas políticas com a merecida diligência, a ponto de questionar a adequação do seu nível de financiamento?

Novamente, chega-se à conclusão dominante deste estudo. Para que o Congresso Nacional possa avaliar a qualidade do gasto público de forma consistente, seria necessário rever o modelo vigente de maneira mais ampla. Não apenas as comissões temáticas deveriam assumir maior relevância na elaboração do orçamento, como também a sistemática de cotas para emendas deveria ser afastada.

O que está em jogo, afinal, é o uso efetivo de informações de desempenho pelo processo político decisório. Conforme enfatizado por Allen Schick, transformar “informação em orçamentos é trabalho de líderes políticos, tanto no Executivo como no Legislativo. A vontade política é uma alquimia que fecha a lacuna entre princípios e práticas: não há substituto” (SCHICK, 2014, p. 10, tradução nossa). Resta saber, então, quais são os incentivos para que a vontade política se faça presente. Sem a pretensão de desvendar esse enigma, uma coisa parece certa: o atual modelo de cotas para emendas gera incentivos invertidos. Permite que o Legislativo se acomode no preenchimento de cotas, dispensando-o de um exame criterioso do PLOA. Por isso o modelo de remanejamentos se mostra tão relevante. Viu-se que, quando o Legislativo avança para além das cotas, realizando “cortes” em programações do Executivo, tal como ocorreu por meio das emendas do Relator-Geral na tramitação do PLOA 2021, a opinião pública se mostra vigilante, e cobra o dever de *accountability*.

Essa parece ser a chave para a orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional: conferir protagonismo às comissões temáticas e consagrar a sistemática constitucional de emendas de remanejamento. Prevalecendo o ditame



constitucional (art. 166, § 3º, II), impõe-se a necessidade de cortes como fonte de recursos para emendas. Esses cortes, e suas respectivas aplicações, demandam justificações elaboradas, que podem ser supridas pelas comissões temáticas. Pode-se vislumbrar, assim, um cenário crível de uso das informações de desempenho pelo processo alocativo.

Se a orçamentação por desempenho é guardada a sete chaves, a da justificação talvez abra uma das portas que se interpõem entre o plano técnico e a esfera do processo político decisório. Especialmente em ambiente democrático, as “cartas que se colocam à mesa”, na forma de justificações orçamentárias, têm potencial de ocupar ponto alto nos debates públicos que, em última instância, redefinem decisões alocativas futuras. Quanto mais robustas forem as justificações apresentadas, mais legítimas tenderão a ser as decisões alocativas. Ainda que isso possa soar distante da realidade presente, trata-se de objetivo republicano desejável, a ser buscado no longo prazo e fomentado desde já.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demonstrou-se neste estudo, com amparo na teoria neoinstitucionalista, que as regras do jogo do atual modelo de governança legislativa orçamentária induzem o Legislativo a assumir postura acrítica quanto aos orçamentos formulados pelo Executivo, além de estimular a fragmentação e o paroquialismo do gasto público. Em face disso, apresentou-se uma proposta de reformulação do processo legislativo orçamentário, em que as comissões temáticas passariam a coordenar a formulação de emendas, preservando-se a CMO como instância decisória sobre as emendas propostas. Ao mesmo tempo, deixaria de haver cotas constitucionais previamente reservadas para emendas, que passariam a ser viabilizadas mediante remanejamentos de despesas, em consonância com a determinação insculpida no art. 166, § 3º, II, da Constituição.

Por realismo, contudo, foram apresentadas ponderações quanto à viabilidade de agendas reformistas no âmbito do Poder Legislativo, especialmente em função da influência de interesses locais e regionais na formulação de emendas à proposta orçamentária. Deve-se reconhecer, ao encontro da teoria do neoinstitucionalismo histórico, que já se consolidou toda uma cultura política em torno das emendas individuais e de bancada estadual. Está traçada, portanto, uma dependência de trajetória (*path dependence*) que impõe custos de transição para mudanças institucionais mais profundas.



Ainda assim, não parece haver motivo para fatalismos, até porque conjunturas críticas (*critical junctures*) – a exemplo da crise orçamentária testemunhada em 2021 – tendem a romper inércias institucionais e abrir janelas de oportunidades para mudanças (PRAÇA, 2010)⁸⁶.

A realidade, em suma, não é imutável. Se países experimentam transformações enormes ao longo do tempo, a ponto de migrar da pobreza à riqueza em algumas décadas⁸⁷, por que o processo orçamentário não poderia, igualmente, aprimorar-se de maneira substantiva? É verdade que reformas voltadas à orçamentação por desempenho, não apenas no Brasil como também na maior parte do mundo, têm se provado bastante desafiadoras, mas nem por isso os países praticantes optaram por abandonar essa abordagem alocativa. Ao contrário, têm persistido nesse ideal, buscando superar as dificuldades que se apresentam durante sua implementação (VRIES, M.; NEMEC, J.; ŠPAČEK, 2019). Com essas características, a orçamentação por desempenho já alcançou status de “valor normativo e expectativa social da sociedade contemporânea” (HO, 2020, p. 67), a ponto de ser associada a reforma perene, sujeita a “ondas recorrentes de inovação” (SCHICK, 2019, p. 26). Essa perspectiva é fundamental para a gestão de expectativas quanto à velocidade das mudanças vislumbradas no processo orçamentário, que não se encerram em um só movimento, da noite para o dia. O importante, nessa jornada, é construir uma visão de futuro, sob atmosfera de abertura a inovações.

Nos dizeres de Karl Popper, o futuro é algo em aberto, a ser construído (POPPER, 2009). Para que isso ocorra, é necessário que haja disposição para a reprogramação de modelos mentais, com a compreensão de que o atual modelo de emendamento orçamentário não é o único possível. Pode ser repensado a qualquer momento, idealmente como questão de Estado. Em primeiro lugar, caberia reconhecer

⁸⁶ O referido autor identificou três marcos históricos de conjunturas críticas decisivas para a definição das instituições orçamentárias brasileiras após a redemocratização do País: (i) o período 1987-1988, quando dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte; (ii) o período 1994-1995, pouco após a eclosão do escândalo dos “anões do orçamento”; e (iii) o período 2005-2006, em sua etapa final associado ao escândalo das “ambulâncias/sanguessugas”. Esses dois últimos episódios, também marcados pela atuação de Comissões Parlamentares de Inquérito, culminaram em reformas das normas orçamentárias congressuais, dando origem, respectivamente, às Resoluções do Congresso Nacional nº 2/1995 e nº 1/2006 (PRAÇA, 2010).

⁸⁷ Tal como ocorreu com a Coreia do Sul na segunda metade do século 20. Importa consignar que, nesse caso, houve esforços continuados de alinhamento entre os processos de orçamentação pública e de planejamento governamental (IM; KWON, 2019).



que as regras atuais apresentam problemas. Em seguida, discutir a questão com lentes estadistas, sob o contraditório do debate parlamentar. Uma opção temporal a ser considerada, tendo-se em mira a transição para um novo modelo, poderia ser o ano de 2023, quando se iniciará uma nova legislatura.

Por esse prisma, ressalta-se que as propostas aqui apresentadas não assumem conotação técnico-dogmática, razão pela qual mereceriam ser objeto de discussões aprofundadas, conduzidas pelo Congresso Nacional em articulação com os demais atores envolvidos no processo orçamentário federal. Em paralelo, também seria salutar que o Legislativo se debruçasse, em conjunto com o Executivo, sobre outras iniciativas voltadas à priorização estratégica do gasto público com disciplina fiscal⁸⁸, a exemplo do que propõem as boas práticas internacionais conhecidas em língua inglesa como *Medium-Term Expenditure Framework* (MTEF) e *Spending Review*. Tais práticas são amplamente utilizadas por países-membros da OCDE, e sua adoção pelo Brasil vem sendo preconizada por intérpretes locais como Afonso e Ribeiro (2020), Almeida e Bijos (2020), Fortis e Gasparini (2020), Maciel e Araújo (2021) e Tollini (2020).

Em linha com essa leitura mais sistêmica, a proposta apresentada neste estudo pode ser encarada como iniciativa complementar às boas práticas supracitadas. Afinal, caso não se adentre nos meandros do processo orçamentário, corre-se o risco de que reformas estruturais se percam em boas intenções, sem promover alterações significativas no *modus operandi* do Poder Legislativo. Esse foi o espírito norteador deste trabalho, que buscou lançar luzes sobre aspectos ainda pouco debatidos, em especial no que diz respeito ao esvaziamento das comissões temáticas na elaboração do orçamento. Ao que tudo indica, a opinião pública passou a estar cada vez mais atenta à atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário, com a percepção de que as decisões legislativas podem ter impacto relevante para o País. Isso reforça a importância de o Legislativo repensar sua forma de atuação na elaboração do orçamento federal. Como subsídio para essa reflexão, o presente estudo apresentou uma visão de futuro alinhada ao ideal de priorização estratégica do gasto público.

⁸⁸ Quanto à disciplina fiscal, também mereceria ser discutida a racionalização do conjunto de regras fiscais existentes, a fim de torná-lo mais consistente e harmonioso, a exemplo do que propõem Brochado *et al.* (2019).



REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, S. **Bolsonaro em modo defesa**. *O Globo*, 19 mai. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaio/artigo-bolsonaro-em-modo-defesa-24433590>. Acesso em: 12 mai. 2021.

AFONSO, J.R.; RIBEIRO, L. Revisão dos gastos públicos no Brasil. **Revista Conjuntura Econômica**, set. 2020.

ALMEIDA, D.P.B. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, e239518, 2021.

ALMEIDA, D.P.B.; BIJOS, P.R.S. Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação. *In: SALTO, F.S.; PELLEGRINI, J.A (org.). Contas públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2020.

AMARAL, A.R.V.P. **A relevância da produção legislativa brasileira de 1988 a 2017**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por *pork*: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. *In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (org.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. *In: VIANNA, L.J.W. (org.), A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/Iuperj/Faperj, 2002.

ARNOLD, D.R. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

BARBOSA, L.M.; JÚNIOR, J.F.; MEIRELES, F. **Bolsonaro e o Congresso, reinvenção ou morte do presidencialismo de coalizão?** *El País*, 6 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/opiniaio/2020-03-06/bolsonaro-e-o-congresso-reinvencao-ou-morte-do-presidencialismo-de-coalizao.html>. Acesso em: 12 mai. 2021.

BASTIAT, F. **What is seen and what is not seen**. *The library of economics and liberty (Econlib)*. Disponível em: https://www.econlib.org/library/Bastiat/basEss.html?chapter_num=4#book-reader. Acesso em: 2 mai. 2021.

BEZERRA, M. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BIJOS; P.R.S. **Governança orçamentária**: uma relevante agenda em ascensão. Brasília, DF: Senado Federal, 2014. 44 p. (Textos para discussão, n. 12).

BIJOS; P.R.S. “Shutdown” governamental de 2013 nos EUA: uma breve análise à luz da teoria dos jogos. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 124-141, 2017.



BIJOS, P.R.S. **Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional**: incentivos institucionais e comportamento legislativo. 2020. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2020.

BITTENCOURT, F.M.R. **Relação Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. 47 p. (Textos para discussão, n. 112).

BITTENCOURT, F.M.R. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.

BBC NEWS BRASIL. Alvo de atos apoiados por Bolsonaro, Congresso tem mais verba para investimentos que Executivo. **BBC News Brasil**. Londres, 26 fev. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51593738>. Acesso em: 30 abr. 2021.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Pork is policy: dissipative inclusion at the local level. **Governance**, Oxford, v. 31, n. 4, p. 701-720, oct. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13898.htm. Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14116.htm. Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Raio-X Orçamento 2021 - PLOA**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-orcamento>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Vetos ao Projeto de Lei Orçamentária para 2021**. Nota Informativa Conjunta. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/LOA-2021_Orientacoes_Basicas. Acesso em: 9 mai. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução 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: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-Atualizada-pl.html>. Acesso em: 28 abr. 2021.



BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **1ª Reunião extraordinária da 5ª sessão legislativa extraordinária**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/reunioes/reunioes-de-sesoes-legislativas-antteriores/reunioes-da-5a-sessao-legislativa-extraordinaria-2005>. Acesso em: 13 mai. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Instrução Normativa nº 1, de 2021**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/Instrucao_Normativa_1_2021.pdf. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer da CMO ao projeto de lei orçamentária anual para 2021. Volume III – emendas de relator**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/parecer-da-cmo/parcmo.html>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Instituição Fiscal Independente. Tópico especial: regras fiscais no Brasil. *In: Relatório de acompanhamento fiscal nº 12*, jan. 2018. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **4º orçamento de subsídios da União**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios>. Acesso em 28 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Resultado do Tesouro Nacional (RTN)**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021e. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BROCHADO, A.; BARBOSA, F.F.R.; LEISTER, M.D.; MARCOS, R.P.; MOTA, T.O.; SBARDELLOTTO, T.; ARAÚJO, V.L.A. **Regras fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2019. 32 p. (Textos para Discussão, TD n. 31).

CAMBRAIA, T. **Emendas ao projeto de lei orçamentária anual: algumas distorções**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. 35 p. (Orçamento da União. Estudos e Notas Técnicas, n. 15).

CARRANÇA, T. **Teto de gastos na berlinda: por que economistas chamam orçamento para 2021 de 'peça de ficção'**. BBC News Brasil, São Paulo, 30 mar. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56574795>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CARRANÇA, T. **Auxílio emergencial: Com benefício reduzido em 2021, Brasil terá 61 milhões na pobreza**. BBC News Brasil, São Paulo, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56843399>. Acesso em: 7 mai. 2020.

CARVALHO, G.A.B. **Do MDB ao MDB: um mapeamento da atuação parlamentar**. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.



CARVALHO, N.R.E. E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CITIZENS AGAINST GOVERNMENT WASTE (CAGW). **2021 Congressional Pig Book**. Washington, D.C.: CAGW, 2021.

CORRÊA, E.; CONCEIÇÃO, A.; FILHO, W. **Manual de elaboração legislativa: modelos e informações**. 4. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002.

COURI, D.V.; SALTO, F.S.; BARROS, G.L.; ORAIR, R.O. **Regra de ouro no Brasil: balanço e desafios**. Estudo especial nº 5, abr. 2018. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-estudos-especiais>. Acesso em: 28 abr. 2021.

COURI, D.V.; SALTO, F.S. **Projeções finais para o orçamento federal de 2021**. Nota Técnica nº 46, mar. 2021. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/notas-tecnicas-ifi>. Acesso em: 28 abr. 2021.

COURI, D.V.; SALTO, F.S.; SOUZA, P.H. **A LOA 2021 e o novo cenário fiscal do governo**. Nota Técnica nº 47, abr. 2021. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/notas-tecnicas-ifi>. Acesso em: 28 abr. 2021.

COX, G.; McCUBBINS, M. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley, CA: University of California Press, 1993.

DOCA, G.; TRISOTTO, F. **Comissão aprova orçamento com corte em previdência e aumento de R\$ 26 bi para obras**. O Globo, 25 mar. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/comissao-aprova-orcamento-com-corte-em-previdencia-aumento-de-26-bi-para-obras-24940875>. Acesso em: 25 mar. 2020.

EDWARDS, M.; HALLIGAN, J.; HARRIGAN, B.; NICOLL, G. (2012). **Public sector governance in Australia**. The Australian National University (ANU), 2012.

FERNANDES, A. **Na mira do TCU, Orçamento deve retirar 'pedaladas' para evitar crime**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 30 mar. 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,na-mira-do-tcu-orcamento-deve-retirar-pedaladas-para-evitar-crime,70003664709>. Acesso em: 5 abr. 2021.

FERNANDES, A.; TOMAZELLI, I.; WETERMAN, D. **Relator tira R\$ 26,5 bilhões de previdência e abono do orçamento para bancar obras via emendas**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 25 mar. 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,relator-tira-r-26-5-bilhoes-de-previdencia-e-abono-do-orcamento-para-bancar-obras-via-emendas,70003660087>. Acesso em: 25 mar. 2021.

FERREIRA, F. **Orçamento público e separação dos poderes no Estado constitucional democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2018.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium*, Brasília, DF, ano 1, n. 1, p. 41-56, 2004.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.



FILGUEIRAS, S. **Comissão estuda novo rateio do Orçamento**. O Estado de São Paulo, 24 dez. 2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,comissao-estuda-novo-rateio-do-orcamento,298832>. Acesso em: 30 mai. 2020.

FORTIS, M.; GASPARINI, C.E. Plurianualidade: marcos de gasto de médio prazo. *In*: GIMENE, M. (org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal**. Brasília, DF: Assecor, 2020.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GERTLER, P.J.; MARTÍNEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L.B.; VERMEERSCH, C.M.J. **Avaliação de impacto na prática**. Washington D.C: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2019.

GOMES, F.B.C. **Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2013.

GREGGIANIN, E. **As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo**. 2015. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2015.

GREGGIANIN, E.; RIBEIRO, R.; SANCHES, O.M.; SANTA HELENA, E.Z.; TAVARES, J.F.C. A Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. *In*: **40 anos de Consultoria Legislativa: Consultores Legislativos de Consultores de Orçamento**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2011.

HO, A.T. Performance Budgeting in the U.S. *In*: HO, T; DE JONG; M.; ZHAO, Z. **Performance budgeting reform: theories and international practices**. New York and London: Routledge, 2019.

IM, T.; KWON, J.H. Linking strategic planning with performance based-budgeting. *In*: HO, T; DE JONG; M.; ZHAO, Z. **Performance budgeting reform: theories and international practices**. New York and London: Routledge, 2019.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1992.

LEMOS, L.B.S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-630, 2001.

LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MACIEL, P.J.; ARAÚJO, R.C. Regras fiscais no Brasil: proposta de harmonização do arcabouço fiscal de médio prazo. *In*: GIAMBIAGI, F. (org.). **O futuro do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2021.

MARTINS, R. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2012.

MAYHEW, D.R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.



MENDES, M. **O financiamento do auxílio emergencial:** medidas excepcionais para tempos excepcionais ampliado e manter o cumprimento do teto de gastos. São Paulo: Insper, 2021. 17 p. (Nota s/nº).

MORGADO, J.F. Estradas vicinais: algumas considerações sobre a inclusão de dotações no Orçamento Geral da União para construção e conservação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, a. 33, n. 132, p. 269-272, 1996.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A.L.M. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil:** o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. São Paulo: Centro de pesquisa em macroeconomia das desigualdades (Made) - FEA/USP, 2021. 8 p. (Nota de Política Econômica n. 10).

NICOLAU, J. **Representantes de quem?:** os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NORTH, D.C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico.** São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, R. **Projetos põem um fim na ‘emenda cachorro’.** Valor Econômico, São Paulo, 4 mar. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/03/04/projetos-poem-um-fim-na-emenda-cachorro.ghtml>. Acesso em: 30 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recommendation of the Council on Budgetary Governance.** Public Governance & Territorial Development Directorate. Paris: OECD, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD good practices for performance budgeting.** Paris: OECD Publishing, 2019.

PIRES, B. **Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso.** O Estado de São Paulo, São Paulo, 8 mai. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>. Acesso em: 9 mai. 2021.

POPPER, K. **O mito do contexto:** em defesa da ciência e da racionalidade. Lisboa: Edições 70, 2009.

PRAÇA, S. **A evolução das instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008.** 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2010.

RODRIGUES, F. **Rachadinha e rachadão.** Folha de São Paulo, 10 mai. 2006. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1005200605.htm>. Acesso em: 12 mai. 2021.

RODRIGUES, T.A. **Emendas parlamentares individuais:** a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. 49 p. (Orçamento em Discussão, n. 45).

SAMUELS, D. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-863, 2002.



SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais no presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, F.; CANELLO, J. Brazilian Congress, 2014 elections and governability challenges. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 115-134, 2015.

SANTOS, M.L. Teoria e método nos estudos sobre o legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2205. **BIB**, São Paulo, n. 66, p. 65-89, 2008.

SCHICK, A. Budgetary principles and practices. *In: Annual OECD Meeting of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions*, Jerusalem, 2014.

SCHICK, A. An introduction to budgeting: Everywhere, budgeting is the same and different. *In: Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019*. Paris: OECD Publishing, 2019.

SHEPSLE, K. **The giant jigsaw puzzle**. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. Positive theories of congressional institutions. **Legislative Studies Quarterly**, v. 19, n. 2, pp. 149-179, 1994.

SIGA Brasil. **SIGA Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

STILBEN, J. **Avaliações de políticas públicas no Senado**: dos resultados à proposta inicial. Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2018.

TOLLINI, H. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. Brasília, DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008.

TOLLINI, H. Deslocando o foco orçamentário do curto para o médio prazo. *In: GIAMBIAGI, F.; FERREIRA, S.G.; AMBRÓZIO, A.M.H. (org). Reforma do Estado brasileiro: transformando a atuação do governo*. São Paulo: Atlas, 2020.

UNIVERSO ONLINE (UOL). **Presidente do IBGE pede exoneração, um dia após orçamento do censo cair 90%**. Rio de Janeiro, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/03/26/presidente-do-ibge-pede-exoneracao.htm>. Acesso em: 28 abr. 2020.

VINCENT, C.H.; MONKE, J. **Earmarks disclosed by Congress: FY2008-FY2010 Regular Appropriations Bills**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2010.

VOLPE, R.A. O papel das emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão. *In: Cadernos ASLEGIS*, n. 56, 2019. Brasília, DF: ASLEGIS, 2019.

VRIES, M.; NEMEC, J.; ŠPAČEK, D. **Performance-Based Budgeting in the Public Sector**. Switzerland, Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

WULCZYN, E.; KHABSA, M.; VORA, V.; HESTON, M.; WALSH, J.; BERRY, C.; GHANI, R. Identifying earmarks in Congressional bills. *In: Proceedings of the 22nd ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining, 2016*.



APÊNDICE A – EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL POR RP

Tabela A1 – Emendas de bancada por RP – PLOAs de 2014 a 2021 (Autógrafos)

PLOA (Autógrafos)	R\$ milhões correntes		
	Emendas de bancada estadual		
	RP 7	Demais ¹	Total
2014	0,0	9.865,6	9.865,6
2015	0,0	10.401,1	10.401,1
2016	0,0	8.902,7	8.902,7
2017	6.066,4	5.912,9	11.979,3
2018	3.071,2	4.300,7	7.371,8
2019	4.580,0	3.826,7	8.406,6
2020	5.927,3	2.295,9	8.223,2
2021	7.301,9	1.819,7	9.121,6

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIGA Brasil.

1. Até 2019, também inclui o “RP 3”, relativo a despesas discricionárias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A partir de 2020, somente “RP 2”.



APÊNDICE B – DESPESA OBRIGATÓRIA *VERSUS* OBRIGATORIEDADE DE EXECUÇÃO

O presente Apêndice visa elucidar uma distinção terminológica de efeitos práticos relevantes. Trata-se da diferenciação de conceitos dessemelhantes designados por expressões aparentemente equivalentes, quais sejam, “despesa obrigatória” e “obrigatoriedade de execução”. À primeira vista, essas locuções parecem comportar um mesmo significado, mas não é o caso. Por mais contraintuitivo que isso possa soar, as referidas expressões incidem sobre coisas diversas: a primeira, sobre as despesas em si; a segunda, sobre seu regime de execução.

Despesas obrigatórias são as que decorrem de determinação constitucional ou legal que fixe critérios objetivos de acesso a direitos subjetivos, tal como ocorre, por exemplo, com despesas relativas ao Abono Salarial⁸⁹. Atendidos os critérios estipulados na legislação, ou seja, havendo subsunção do fato à norma, afasta-se a discricionariedade do gestor público quanto à concessão do benefício. As despesas discricionárias, por sua vez, originam-se de decisão alocativa formulada a partir do juízo de conveniência e oportunidade política⁹⁰ na elaboração do orçamento anual, como é o caso de obras públicas.

Por muito tempo, vigorou o entendimento de que o orçamento público, no Brasil, seria apenas autorizativo, de tal modo que o gestor público poderia optar por não executar despesas discricionárias autorizadas na LOA, sem qualquer óbice jurídico. Esse quadro se alterou⁹¹ com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que previu expressamente a obrigatoriedade de execução de emendas individuais (art. 166, § 11, da Constituição). Deu-se origem, assim, ao “regime de impositividade” (obrigatoriedade de execução) para emendas individuais. Algo estranho, diga-se de passagem, na medida em que se privilegiou apenas uma parcela do orçamento discricionário. A fim de sublimar conceitos, deve-se frisar que as emendas individuais financiam despesas discricionárias. Com o advento do regime de impositividade, então, as despesas oriundas de emendas individuais não se tornaram obrigatórias; o que passou a ser mandatório foi sua execução.

⁸⁹ O Abono Salarial, previsto no art. 239, § 3º, da Constituição é uma espécie de 14º salário (no valor de um salário mínimo) que deve ser pago a trabalhadores com carteira assinada que recebam até dois salários mínimos de remuneração mensal.

⁹⁰ Em sentido amplo, do “gestor público”.

⁹¹ No plano infraconstitucional, viu-se que a LDO para 2014 foi a norma que deu início à impositividade das emendas individuais. Nesse caso, porém, trata-se de legislação temporária.



O mesmo ocorreu, posteriormente, com as emendas de bancada estadual. Assim como no caso das emendas individuais, as despesas discricionárias derivadas de emendas de bancada passaram a ostentar a condição de impositivas, com assento constitucional. É o que reza o art. 166, § 12, da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019. Mas a questão, desta vez, foi além, pois essa reforma constitucional ressignificou o caráter autorizativo de todo o orçamento discricionário (ao menos em seu caráter finalístico) ao incluir o seguinte dispositivo na Lei Magna:

Art. 165 [...]

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (BRASIL, 1988).

A partir desse momento, o gestor público passou a ter o dever de justificar a não execução de despesas discricionárias do orçamento. A questão foi tratada pela LDO 2021 da seguinte forma:

Art. 68. As justificativas para a inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias serão elaboradas pelos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações, nos órgãos setoriais e nas unidades orçamentárias, e comporão os relatórios de prestação de contas anual dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (BRASIL, 2020a).

A diferença básica entre as emendas individuais e as de bancada, relativamente às demais programações discricionárias, é que apenas as referidas emendas contam com “cotas” de obrigatoriedade definidas na Constituição, que, como já visto no corpo principal deste estudo, correspondem⁹² a 1,2% e a até 1% da RCL, respectivamente. Peculiaridades à parte, ressalte-se a distinção central a ser considerada: “obrigatoriedade de execução” é expressão associada a despesas discricionárias sujeitas ao regime de impositividade, ao passo que “despesa obrigatória” designa se a despesa decorre de determinação constitucional ou legal.

Quanto a esse último aspecto, merece ser realçada uma consequência prática importante associada à distinção entre despesas obrigatórias e discricionárias. Apenas as

⁹² Já foi esclarecido que os referidos percentuais, em regra, ficam suspensos durante a vigência do teto de gastos, período em que as cotas para emendas são anualmente atualizadas pela inflação.



despesas discricionárias se sujeitam a “contingenciamentos”, ou seja, à limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da LRF). Esse entendimento é relevante para que se evite outra confusão frequente, que é a ideia equivocada de que o regime de impositividade afastaria a possibilidade de contingenciamento das despesas autorizadas via emendas. Não é o que ocorre. Mesmo diante da “obrigatoriedade de execução”, ainda assim as despesas discricionárias – sejam elas oriundas de emendas ou não – podem ser contingenciadas. A diferença básica, já destacada no corpo principal deste estudo, é que, antes do regime da impositividade, as despesas discricionárias decorrentes de emendas podiam ser contingenciadas em qualquer proporção, o que conferia ao Executivo maior poder de barganha com o Legislativo. Após o advento da impositividade, o contingenciamento das emendas, quando necessário, deve ser efetuado na mesma proporção das demais despesas discricionárias do Executivo, tal como inscrito no art. 64, § 16, da LDO 2021.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14116.htm. Acesso em: 10 mai. 2021.



APÊNDICE C – PARTICIPAÇÃO DAS EMENDAS EM INVESTIMENTOS

Tabela C1 – Emendas em investimentos (GND 4) do OFSS por órgão – LOA 2021 (Dotação inicial)

ÓRGÃOS DO OFSS	RP 2 ¹	EMENDAS	TOTAL	% EMENDAS
73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS ²	0,0	1.852.129,9	1.852.129,9	100,0%
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	44.863,5	1.967.227,0	2.012.090,6	97,8%
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	62.604,0	779.746,9	842.350,9	92,6%
81000 - MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	11.431,6	83.671,8	95.103,4	88,0%
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	1.500.966,2	8.341.801,4	9.842.767,5	84,8%
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	46.501,4	201.613,3	248.114,8	81,3%
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	759.614,9	1.675.769,3	2.435.384,3	68,8%
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	252.125,1	426.449,5	678.574,6	62,8%
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	21.284,6	34.775,8	56.060,4	62,0%
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	1.181.187,8	1.907.240,7	3.088.428,5	61,8%
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNIC.	200.899,0	36.434,6	237.333,6	15,4%
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	5.180.049,1	760.939,9	5.940.989,0	12,8%
39000 - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	4.739.091,9	484.381,9	5.223.473,8	9,3%
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	116.096,1	3.300,0	119.396,1	2,8%
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	377.090,8	2.250,0	379.340,8	0,6%
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	69.046,0	250,0	69.296,0	0,4%
DEMAIS	2.101.924,1	0,0	2.101.924,1	0,0%
TOTAL	16.664.776,3	18.557.982,2	35.222.758,4	52,7%

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIGA Brasil.

1. Reitera-se que o classificador “RP 2”, via de regra, corresponde a programações originárias do Poder Executivo, embora também possa contemplar emendas de bancada. Essa diferenciação, contudo, não consta da LOA. Conforme detalhado no Apêndice A, as emendas de bancada com RP 2 alcançaram R\$ 1,8 bilhão no Autógrafo 2021, de modo que as conclusões gerais da presente análise não são prejudicadas por esse ajuste metodológico.

2. As emendas no órgão 73000 dizem respeito à parcela de investimentos das emendas de transferências especiais (ação OEC2).

**APÊNDICE D – EMENDAS DE MÉRITO DO RELATOR-GERAL EM 2021**

Tabela D1 – Emendas de mérito do Relator-Geral aprovadas em 2021, por UO

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA (UO)	R\$ milhões	
	AUTÓGRAFO	LOA INICIAL ¹
53101 - MINISTÉRIO DO DESENV. REGIONAL – ADM. DIRETA	9.788,2	5.568,7
36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	8.572,2	7.565,6
22101 - MINISTÉRIO DA AGRIC., PEC. E ABAST. – ADM. DIRETA	1.796,4	1.278,0
39252 – DNIT	1.344,9	0,0
26298 - FUNDO NACIONAL DE DESENV. DA EDUCAÇÃO	1.225,0	1.025,0
53201 – CODEVASF	980,5	300,0
55101 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA – ADM. DIRETA	782,5	552,5
55901 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	593,0	550,0
52101 - MINISTÉRIO DA DEFESA – ADM. DIRETA	590,0	500,0
22201 – INCRA	400,0	400,0
53906 - FUNDO NAC. DE HABIT. DE INTERESSE SOCIAL - FNHIS	355,0	175,0
25303 - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	350,0	350,0
53204 – DNOCS	322,1	0,0
36211 - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	320,0	260,0
54101 - MINISTÉRIO DO TURISMO – ADM. DIRETA	317,0	0,0
30911 - FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	276,2	0,0
24101 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECN. E INOV. – ADM. DIRETA	240,0	5,0
44101 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – ADM. DIRETA	200,0	0,0
22202 - EMPRESA BRAS. DE PESQUISA AGROP. - EMBRAPA	194,3	0,0
53209 - COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS - CBTU	90,0	0,0
39902 - FUNDO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - FNAC	56,6	0,0
41101 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES – ADM. DIRETA	39,0	0,0
30101 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEG. PÚBLICA – ADM. DIRETA	28,8	0,0
24901 - FUNDO NAC. DE DESENV. CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	24,0	0,0
25101 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA – ADM. DIRETA	20,0	0,0
30108 - DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL	20,0	0,0
53210 - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA	17,0	0,0
22106 - SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO – SFB	15,9	0,0
22211 - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB	15,0	0,0
26248 - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	15,0	0,0
52111 - COMANDO DA AERONÁUTICA	15,0	0,0
44201 – IBAMA	11,6	0,0
25103 – SECRET. ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL	2,3	0,0
TOTAL	29.017,6	18.529,8

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIGA Brasil.

1. LOA inicial equivale ao Autógrafo pós vetos.



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
Estudo Técnico nº 8/2021

Tabela D2 – Emendas de mérito do Relator-Geral aprovadas em 2021, por ação orçamentária

AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	R\$ milhões	
	AUTÓGRAFO	LOA INICIAL ¹
7K66 - APOIO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LOCAL INTEGRADO	4.224,2	2.735,5
2E89 - INCREMENTO TEMP. AO CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE PARA CUMPRIM. DE METAS	3.730,2	3.728,7
2E90 - INCREMENTO TEMP. AO CUSTEIO DOS SERVIÇOS DE ASSIST. HOSPITALAR E AMBULATORIAL PARA CUMPRIM. DE METAS	3.658,0	3.236,9
1D73 - APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO VOLTADO À IMPLANTAÇÃO E QUALIFICAÇÃO VIÁRIA	2.969,2	2.448,3
20ZV - FOMENTO AO SETOR AGROPECUÁRIO	1.588,4	1.278,0
20RP - APOIO À INFRAESTRUTURA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	1.225,0	1.025,0
8535 - ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE	596,0	300,0
219G - ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	593,0	550,0
1211 - IMPLEMENTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA BÁSICA NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO CALHA NORTE	570,0	500,0
219Z - CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE ATIVOS DE INFRAESTRUTURA DA UNIÃO	503,2	0,0
10T2 - APOIO A PROJETOS E OBRAS DE REABILITAÇÃO, DE ACESSIBILIDADE E MODERNIZAÇÃO TECN. EM ÁREAS URBANAS	497,0	450,0
14VI - IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURAS PARA SEGURANÇA HÍDRICA	450,7	209,8
00CY - TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL – FDS (LEI Nº 11.977, DE 2009)	366,0	0,0
10SJ - APOIO À PRODUÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	355,0	175,0
8581 - ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE	328,0	300,0
10V0 - APOIO A PROJETOS DE INFRAESTRUTURA TURÍSTICA	272,0	0,0
5900 - INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS DOS RIOS JAGUARIBE, PIRANHAS-AÇU E APODI (EIXO NORTE)	269,0	0,0
2000 - ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	251,9	200,0
2798 - AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRIC. FAMILIAR PARA PROMOÇÃO DA SEG. ALIMENTAR E NUTRICIONAL	250,0	250,0
21BQ - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA, PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO À CRIMINALIDADE	226,2	0,0
2F01 - REFORÇO DE RECURSOS PARA EMERGÊNCIA INTERNACIONAL EM SAÚDE PÚBLICA – CORONAVÍRUS	205,0	0,0
215L - FOMENTO A PESQUISA E DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO EM ÁREAS ESTRATÉGICAS	200,0	0,0
21A9 - IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS, PLANOS E AÇÕES PARA MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL URBANA	200,0	0,0
DEMAIS ²	5.489,6	1.142,5
TOTAL	29.017,6	18.529,8

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIGA Brasil.

1. LOA inicial equivale ao Autógrafo pós vetos.

2. Correspondem a 127 ações abaixo de R\$ 200 milhões no Autógrafo; e a 14 ações abaixo de R\$ 175 milhões na LOA inicial.



APÊNDICE E – TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“O QUE NÃO SE VÊ”)

A “transferência especial” é uma nova modalidade de transferência de recursos da União para os demais entes da Federação. Criada pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019, está inscrita no art. 166-A, da Lei Magna, com sua essência delineada no § 2º desse dispositivo, *in verbis*:

Art. 166-A. As emendas **individuais** impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - **transferência especial**; ou

II - transferência com finalidade definida. [...]

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão **repassados diretamente** ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - **pertencerão ao ente** federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicados em programações finalísticas das **áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado**, observado o disposto no § 5º deste artigo (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Dois pontos principais merecem ser destacados. O primeiro é que, por previsão constitucional expressa, as transferências especiais realizam-se por meio de emendas “individuais”. O segundo é que os recursos entregues por intermédio desse instrumento, igualmente por disposição expressa, passam a “pertencer” aos entes subnacionais recebedores. Uma vez transferidos, portanto, esses recursos transcendem a alçada da União, e desse momento em diante podem ser livremente⁹³ aplicados em programações finalísticas de competência do Poder Executivo do ente beneficiado. Esse último aspecto, como já advertido no corpo principal deste trabalho, representa um claro ruído entre orçamentos locais e orçamento federal. Por que caberia à União financiar ações de competência do Executivo local?

⁹³ As únicas restrições, impostas pela própria Constituição, são: (i) vedação à aplicação dos recursos recebidos em despesas com pessoal e pagamento de juros da dívida (art. 166-A, § 1º); e (ii) exigência de que no mínimo 70% das transferências sejam aplicados em despesas de capital; no caso, investimentos ou inversões financeiras (art. 166-A, § 5º).



De todo modo, com as transferências especiais, instituiu-se uma controversa espécie de “doação” da União para os demais entes federados. Na prática, a operação guarda algumas semelhanças com o que ocorre no caso do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os recursos transferidos por esses fundos representam receitas próprias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios beneficiados, pertencem a esses entes e são aplicados sob sua jurisdição. Mas também há dessemelhanças importantes, a começar pelo fato de que, no caso do FPE e FPM, não cabe à União optar por transferir recursos. Em primeiro lugar, a própria Constituição determina o quanto deve ser transferido a esses fundos. Em segundo, normas infraconstitucionais estipulam como devem ser rateados os recursos entre os entes da Federação. Já no caso das transferências especiais, não há esse tipo de obrigação. É somente por iniciativa discricionária de parlamentar federal que essas transferências são incluídas nos orçamentos anuais, por meio de suas emendas individuais. Tais transferências podem ser consideradas, portanto, um tipo de “complementação” facultativa ao FPE e FPM, com a distinção fundamental de que, no caso das transferências especiais, somente receberão recursos os entes escolhidos pelos parlamentares mediante juízo político.

Resgate-se que a proposição legislativa que deu origem às transferências especiais foi a Proposta de Emenda Constitucional nº 61, de 2015, do Senado Federal. Nela se previa que fosse autorizada a apresentação de emendas individuais ao PLOA na forma de “subtítulos” (rubricas orçamentárias discriminadas) ao FPE e ao FPM. Essa sistemática, porém, não foi ratificada pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019, que efetivamente instituiu as transferências especiais. Instituídas sem esse tipo de conexão com fundos constitucionais, a solução prática foi a criação de uma programação específica no orçamento: a ação “OEC2 – Transferências Especiais”. É nessa ação que os parlamentares alocam recursos para transferências especiais. De todo modo, a lógica de fundo parece ter se mantido tal como na concepção original, em que se visava a inclusão no orçamento de recursos adicionais aos do FPE e FPM, porém de forma discriminada.

Mais importante que compreender a sua forma de operacionalização, no entanto, é avaliar a consistência lógica dessa nova modalidade de transferência. Se a Constituição já prevê uma série de transferências tributárias obrigatórias da União para os demais



entes, a exemplo do FPE e do FPM, por que criar outra modalidade, com características assemelhadas, mas de alcance limitado a entes da Federação agraciados por emendas? Essa não parece ser uma solução consistente. Se há falhas no modelo de repartição de receitas, então é o caso de se rever o arcabouço existente, sempre que necessário, mediante reformulação de regras gerais e objetivas que alcancem todos os entes da Federação, sob a máxima de tratá-los de “maneira desigual na medida de suas desigualdades”.

Isso não significa que não se possa alegar mérito nas transferências especiais. Uma suposta “virtude” desse novo instrumento seria sua celeridade na entrega de recursos aos entes beneficiados, em contraposição à habitual morosidade das transferências tradicionais, condicionadas por critérios rigorosos de celebração de convênios e instrumentos congêneres. Esse foi, por sinal, o argumento básico apresentado pela Proposta de Emenda Constitucional nº 61, de 2015, que esteve na origem do instituto em comento.

O benefício da suposta “desburocratização”, todavia, é o que geralmente “se vê”. O que possivelmente “não se vê” com nitidez é que a velocidade da entrega de recursos não é critério robusto para formação de juízo quanto à eficiência do gasto autorizado. Para isso é necessário adentrar em análises típicas da avaliação de políticas públicas, buscando conhecer o que de fato é feito com os recursos entregues, com indagações do tipo: Qual diagnóstico (realidade problematizada) motivou a transferência proposta? Quais bens ou serviços públicos foram financiados pelos recursos transferidos? Em quanto tempo esses bens ou serviços foram ofertados à sociedade e a que custo? O público beneficiado era o mais carente? A ação governamental contribuiu para a melhoria das condições socioeconômicas da localidade beneficiada? Avaliar a eficiência do gasto público, em resumo, é algo muito mais complexo que a mera agilidade da entrega de recursos. Transferir rápido pouco tem a ver com gastar bem.

De todo o exposto, é possível identificar uma série de problemas que tornam as transferências especiais uma figura orçamentária conceitualmente paradoxal, já que: (i) são incluídas no orçamento da União, que em tese deveria se ocupar de interesses nacionais, para financiar programações de competência do Poder Executivo de entes subnacionais; (ii) buscam lidar com uma questão de natureza estrutural (típica do



federalismo fiscal) a partir de um instrumento conjuntural e politicamente motivado; e (iii) são de finalidade “não definida”, mas podem ter sua motivação indicada nas justificações das emendas individuais. Neste último caso, as transferências especiais parecem desafiar o princípio lógico da não contradição, segundo o qual algo não pode “ser e não ser” ao mesmo tempo. Se houver especificação de finalidade nas justificações das emendas de transferência especial (ação “0EC2”), e por vezes há, então por que não utilizar as emendas tradicionais, que discriminam o tipo de gasto que se pretende realizar em ações orçamentárias específicas?

O problema não se circunscreve a confusões de ordem prática. Mais grave é a inobservância ao princípio orçamentário da programação da despesa, segundo o qual a peça orçamentária deveria “veicular a programação de trabalho do governo, isto é, objetivos e metas perseguidos, bem como os meios necessários para tal” (GIACOMONI, 2012, p. 83). Por esse mesmo entendimento, as transferências especiais destoam da própria função estatal de planejamento, declarada pela Constituição de 1988 como determinante para o setor público (art. 174, *caput*). Não é exagero, portanto, que as transferências especiais sejam interpretadas, ao menos do ponto de vista programático, como “cheque em branco” para os demais entes (WETERMAN, 2020).

A questão também pode ser analisada sob o prisma da teoria neoinstitucionalista, que busca compreender como as instituições (“regras do jogo”) podem influenciar o comportamento dos agentes sociais; no caso, os tomadores de decisões alocativas. Por essa angulação, o que se observa é que a “rapidez” das transferências especiais parece ter criado um forte incentivo para a fuga das ações orçamentárias convencionais. O novo instituto, de fato, parece estar alterando o “curso das águas” das emendas individuais⁹⁴, com nova desembocadura. No lugar de traduzirem seus objetivos na forma de ações orçamentárias específicas (“foz em delta”), as emendas individuais agora podem desaguar, genericamente, em só lugar, que é a ação “0EC2 – Transferências Especiais” (“foz em estuário”).

⁹⁴ Com a ressalva de que esse raciocínio só se aplica à metade da “cota” das emendas individuais, já que 50% dessas emendas, no mínimo, deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da Constituição).



Já se configura, com efeito, uma expressiva tendência de alta nos valores das transferências especiais (TEs). É o que informa a Tabela E1 adiante, que também apresenta estatísticas básicas no tangente aos quantitativos, valores totais, valores médios e medidas de dispersão das emendas individuais relativas às TEs.

Tabela E1 – Emendas individuais de TE aos PLOAs 2020 e 2021 (Autógrafos)

Emendas individuais de TE	Valores monetários em R\$ mil	
	2020	2021
Quantidade de parlamentares com emendas em TE	141	400
Quantidade de emendas em TE ¹	210	633
Valor total das emendas aprovadas (R\$ mil)	649.325,5	1.990.638,9
Média	3.092,0	3.144,8
Desvio médio	2.328,8	2.548,9
Mediana	2.000,0	2.000,0
Mínimo	130,0	75,0
Máximo	7.970,2	8.140,0

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIGA Brasil.

1. Cabe esclarecer que cada parlamentar pode ter mais de uma emenda na ação OEC2. Isso ocorre quando o autor opta por discriminar, na própria LOA, mais de uma localidade beneficiada. Por exemplo, mais de um município do estado no qual o parlamentar se elegeu. Nesses casos, cada emenda dá origem a um subtítulo ("localizador de gasto") específico.

Em 2020, primeiro ano em que as TEs foram incluídas no orçamento da União, aprovaram-se 210 emendas individuais em favor da ação “OEC2 – Transferências Especiais”, no valor total de R\$ 649,3 milhões. Em 2021, *grosso modo*, esses valores triplicaram. Foram 633 emendas individuais destinadas à mesma ação, no montante aproximado de R\$ 2 bilhões. Retomando-se a discussão sobre custo de oportunidade, esse valor seria praticamente suficiente para viabilizar a realização do Censo Demográfico em 2021, cuja dotação foi inicialmente prevista em R\$ 2 bilhões no PLOA 2021, mas ao final reduzida para R\$ 71 milhões no Autógrafo encaminhado ao Presidente da República, que por sua vez vetou parcialmente (em R\$ 17,7 milhões) esse valor restante. Novamente, a fragmentação alocativa parece ter sobrepujado a priorização estratégica do gasto público.

Convém pontuar que o espaço potencial a ser ocupado pelas transferências especiais é de até 50% da cota das emendas individuais, já que a outra metade é constitucionalmente reservada a programações destinadas a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da Constituição). No PLOA 2021, esse valor máximo para as TEs teria correspondido a R\$ 4,8 bilhões. É preocupante que um valor considerável de recursos esteja sujeito a alocações conceitualmente tão precárias.



Para agravar esse quadro, a LDO 2021 (em seu art. 76, § 1º, objeto de veto presidencial rejeitado pelo Congresso Nacional) previu a possibilidade de as emendas de bancada estadual fazerem uso das transferências especiais. Trata-se de disposição fundamentada em interpretação ampliativa juridicamente questionável⁹⁵, já que a Constituição associa as ditas transferências somente às emendas individuais. De todo modo, a extensão dessas transferências às emendas de bancada ainda não se concretizou na prática, até porque a rejeição legislativa ao Veto nº 59/2020 (que incidiu sobre o referido art. 76, § 1º) só ocorreu em 17 de março de 2021, ou seja, após o prazo limite de apresentação de emendas ao PLOA 2021, que se encerrou em 1º de março do mesmo ano.

O PLDO 2022, por sua vez, não prevê a possibilidade de extensão das transferências especiais às emendas de bancada, cabendo acompanhar o que ocorrerá durante sua tramitação no Congresso. A julgar pelas ponderações apresentadas neste Apêndice, em vez de estender as transferências especiais às emendas de bancada, tal como o fez a LDO 2021, seria mais razoável repensar esse instituto, idealmente no bojo de uma reflexão reformista mais ampla, tal como preconizado no tronco deste estudo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14116.htm. Acesso em: 2 mai. 2021.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2012.

WETERMAN, D. **Transferência direta de recursos causa temor de 'cheque em branco' a prefeitos em ano eleitoral**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 17 fev. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,transferencia-direta-de-recursos-causa-temor-de-cheque-em-branco-a-prefeitos-em-ano-eleitoral,70003200733>. Acesso em: 6 mai. 2021.

⁹⁵ Tal questionamento foi levado ao Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.786, de 2021.



APÊNDICE F – EMENDAS INDIVIDUAIS DE 2014 A 2021: ESTATÍSTICAS BÁSICAS

Tabela F1 – Emendas individuais aos PLOAs de 2014 a 2021 (Autógrafo)

Métricas	Valores monetários em R\$ 1							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Quantidade ¹	7.764	8.739	7.228	7.176	7.690	8.732	8.170	6.618
Valor total	8.708.631.000	9.663.742.341	9.097.010.733	9.098.657.352	8.773.929.275	9.143.790.120	9.468.453.810	9.670.235.419
Média	1.121.668	1.105.818	1.258.579	1.267.929	1.140.953	1.047.159	1.158.929	1.461.202
Desvio médio	989.133	935.198	1.053.295	1.110.476	1.047.351	895.958	1.065.873	1.386.711
Mediana	500.000	500.000	650.000	600.000	500.000	500.000	500.000	600.000
Mínimo ²	50.000	50.000	50.000	30.000	50.000	28.000	15.106	1
Máximo	13.886.000	16.324.600	13.792.436	15.319.536	14.772.271	14.187.774	15.840.454	16.279.986

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIGA Brasil.

1. Desconsidera emendas registradas no sistema com valores zerados.

2. Em 2021, desconsiderando-se o valor de R\$ 1 (observado em 5 emendas), o valor mínimo teria sido de R\$ 2.633.