



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

**Paulo Roberto Simão Bijos**

**ORÇAMENTAÇÃO POR DESEMPENHO NO CONGRESSO NACIONAL:  
Incentivos institucionais e comportamento legislativo**

Brasília

**2020**

**Paulo Roberto Simão Bijos**

**ORÇAMENTAÇÃO POR DESEMPENHO NO CONGRESSO NACIONAL:**

**Incentivos institucionais e comportamento legislativo**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Brasília

**2020**

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Bijos, Paulo Roberto Simão.

Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional [manuscrito] : incentivos institucionais e comportamento legislativo / Paulo Roberto Simão Bijos. -- 2020.

306 f.

Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2020.

1. Brasil. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). 2. Orçamento público, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 342.532: 336.12 (81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento  
Programa de Pós-Graduação  
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

---

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Título:** ORÇAMENTAÇÃO POR DESEMPENHO NO CONGRESSO NACIONAL: Incentivos institucionais e comportamento legislativo

**Autor (a):** Paulo Roberto Simão Bijos

**Área de concentração:** Poder Legislativo

**Linha de pesquisa:** Gestão Pública no Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 1º de junho de 2020.

Documento assinado eletronicamente por:

**Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho** – Presidente da Banca – Programa de Pós-Graduação  
**Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins** – Membro da Banca – Câmara dos Deputados  
**Prof. Dr. Bento Rodrigo Pereira Monteiro** – Membro da Banca – Câmara dos Deputados

Dedico este trabalho ao meu filho Pedro, aos meus pais, Paulo e Catarina, à minha irmã Daniela, e aos meus avós José, Irene, Orlando e Alice, por formarem minha base de vida.

## **Agradecimentos**

Agradeço ao dom da vida, ao privilégio cognitivo do ser humano e à comunidade científica e filosófica pela criação de instrumentos confiáveis de compreensão e transformação da realidade, sempre abertos a refutação. Em meu ambiente profissional, agradeço a todos que cultivam senso crítico quanto à orçamentação pública, sob os propósitos de fortalecimento da democracia e entrega de melhores resultados à sociedade. Em especial, registro meus agradecimentos aos integrantes das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com destaque a Hélio Tollini, Marcelo Rezende e Fernando Bittencourt, pelo generoso aporte de contribuições diretas a esta dissertação, assim como Fernando Medeiros, Gabriel Tufenkjian, Rodrigo Macedo e Túlio Cambraia, pela sólida contribuição no levantamento e refinamento de dados orçamentários utilizados neste estudo. De igual modo, agradeço aos integrantes da Secretaria da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, em especial a Maria Dantas, pela ampla disponibilização de dados sobre a produção legislativa da Comissão. Por fim, agradeço ao meu orientador, prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho, por ter norteado o desenvolvimento desta pesquisa de forma enriquecedora, objetiva e serena, bem como aos membros das bancas de qualificação e defesa, prof. Dr. Bento Rodrigo Pereira Monteiro e prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins, pelas intervenções estruturantes e tempestivas destinadas ao acréscimo de qualidade a este trabalho.

*“Conhece-te a ti mesmo” (aforismo grego)*

## RESUMO

Esta dissertação trata da orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional. O objetivo proposto foi o de identificar e avaliar, com abordagem descritiva e exploratória, os espaços para o uso de informações de desempenho no processo legislativo orçamentário federal. Com amparo na teoria neoinstitucionalista, a pesquisa realizada valeu-se do método de estudo de caso, centrado na investigação sobre o uso de informações de desempenho pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), no período de 2014 a 2020, com base em dois eixos estruturais de análise: o institucional, orientado a identificar e avaliar os incentivos institucionais ao uso dessas informações; e o comportamental, que buscou identificar e avaliar o próprio uso de informações de desempenho pelos parlamentares. É da teoria neoinstitucionalista, afinal, a máxima de que as “instituições importam” para a compreensão do comportamento social. Como resultado, concluiu-se que, embora a CMO seja cercada de incentivos institucionais ao uso de informações de desempenho, as ocorrências práticas de utilização dessas informações são muito escassas. Em face disso, foram apresentadas, ao final desta dissertação, algumas recomendações destinadas ao fortalecimento da orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional, seguidas de reflexões doutrinárias pertinentes ao tema em estudo.

**Palavras-chave:** Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Congresso Nacional. Neoinstitucionalismo. Orçamentação por Desempenho. Orçamento Público. Poder Legislativo.



## ABSTRACT

This dissertation addresses the subject of performance budgeting within the National Congress of Brazil. The objective of the research project was to identify and evaluate, by taking a descriptive and exploratory approach, the opportunities for performance information to be applied during the federal budget legislative process. Adopting the neo-institutional theory perspective, the research employed the case study method centered on the investigation of the use of performance information by the Planning, Budget and Oversight Joint Committee (CMO) between 2014 and 2020. The investigation was based on two structural axes of analysis: the institutional one, oriented towards identifying and evaluating institutional incentives to the use of performance information; and the behavioral one, which sought to identify and evaluate the actual use of this information by parliamentarians. The maxim that “institutions matter” to the understanding of social behavior does derive, after all, from the neo-institutional theory. The results demonstrate that, although the CMO is exposed to institutional incentives to utilize performance information, the practical situations in which this effectively occurs are scarce. In view of this, a set of recommendations were presented at the end of this dissertation aimed at strengthening performance budgeting within the National Congress, followed by doctrinal reflections relevant to the topic under study.

**Keywords:** Planning, Budget and Oversight Joint Committee. National Congress. Neo-institutionalism. Performance Budgeting. Public Budget. Legislative Branch.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Diagrama insumos-produtos-resultados .....	28
Figura 2 – Fluxo básico do processo de prestação e julgamento das contas presidenciais ....	256

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Resultado primário do governo central de 1997 a 2019 (% do PIB) .....	21
Gráfico 2 – Número de países que adotaram a abordagem da OD .....	25
Gráfico 3 – Percepção de efetividade da OD .....	35
Gráfico 4 – Índice de Orçamentação por Desempenho .....	36
Gráfico 5 – Ranqueamento de países em função do Índice de Instituições Orçamentárias .....	44

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorias de OD aplicadas no âmbito da OCDE.....	33
Quadro 2 – Componentes do Índice de Instituições Orçamentárias Legislativas .....	42
Quadro 3 – Quadrantes de Países no Índice de Instituições Orçamentárias Legislativas .....	43
Quadro 4 – Estrutura do caso: arcabouço geral.....	75
Quadro 5 – Estrutura do caso: eixo institucional.....	77
Quadro 6 – Indicadores de desempenho previstos no SIOP.....	125
Quadro 7 – Resumo da análise da dimensão contextual macro .....	134
Quadro 8 – Inovações normativas em matéria de impositividade orçamentária.....	154
Quadro 9 – Resumo da análise da dimensão contextual meso .....	180
Quadro 10 – Presidentes da CMO de 2013 a 2019.....	186
Quadro 11 – Relatores-gerais dos PLOAs de 2014 a 2020 .....	187
Quadro 12 – Presidentes da CMO e dos relatores-gerais dos PLOAs de 2014 a 2020.....	187
Quadro 13 – Realização prática de incentivos à OD no âmbito da CMO.....	194
Quadro 14 – Audiências públicas facultativas da CMO pertinentes à OD (2013-2019) .....	201
Quadro 15 – Critérios de justificação de emendas, pertinentes à OD .....	215
Quadro 16 – Relatorias setoriais do PLOA de 2014 a 2020.....	220
Quadro 17 – Pareceres do TCU e da CMO sobre contas presidenciais de 2013 a 2018.....	256
Quadro 18 – Extrato de pareceres da CMO sobre contas presidenciais de 2009 a 2013 .....	260
Quadro 19 – Iniciativas favoráveis ao fortalecimento do ciclo de políticas públicas .....	271

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ação 8823 no PPA 2008-2011 .....	91
Tabela 2 – Ação 8823 nas LOAs de 2008 a 2011 .....	92
Tabela 3 – Subtítulos da ação 8442 na LOA 2019 .....	105
Tabela 4 – Informações complementares da ação 4705 no PLOA 2019.....	121
Tabela 5 – Execução físico-financeira da ação 20RQ em 2019 .....	123
Tabela 6 – Liquidação mensal e acumulada da ação 20RQ em 2019 .....	124
Tabela 7 – Rigidez do orçamento federal de 2014 a 2020 .....	132
Tabela 8 – Agregação líquida de despesas aos PLOAs de 2014 a 2020 .....	138
Tabela 9 – Acréscimos de despesas ao PLOA e fontes de recursos de 2014 a 2020 .....	141
Tabela 10 – Emendas ao PLOA 2020, por autor .....	142
Tabela 11 – Emendas de bancadas estaduais aos PLOAs de 2014 a 2020.....	147
Tabela 12 – Parâmetros de impositividade de emendas individuais e de bancada estadual ..	148
Tabela 13 – Emendas aprovadas nos PLOAs de 2014 a 2020, por autor.....	155
Tabela 14 – Margem de remanejamento orçamentário de 2014 a 2020.....	163
Tabela 15 – Índice de Renovação da Câmara dos Deputados, de 1986 a 2018 .....	202
Tabela 16 – Constituição da reserva bruta de recursos nos PLOAs de 2014 a 2020 .....	207
Tabela 17 – Reserva de recursos nos PLOAs de 2014 a 2020 .....	208
Tabela 18 – Distribuição da reserva de recursos nos PLOAs de 2014 a 2020 .....	209
Tabela 19 – Proposta de reformulação da distribuição da reserva de recursos .....	211
Tabela 20 – Simulação de redistribuição da reserva de recursos no PLOA 2020.....	211
Tabela 21 – Limites quantitativos de emendas à despesa no PLOA .....	213
Tabela 22 – “PPA, indicadores e metas” nos relatórios setoriais de 2014 a 2020 .....	221
Tabela 23 – Expressões de desempenho nos relatórios setoriais de 2014 a 2020 .....	228
Tabela 24 – Número de relatórios setoriais com e sem menção a ID de 2014 a 2020.....	237
Tabela 25 – Número de emendas de comissão aos PLOAs de 2014 a 2020.....	239
Tabela 26 – Emendas de comissão de inclusão aos PLOAs de 2014 a 2020 .....	239
Tabela 27 – Emendas de comissão com justificativas examinadas.....	241
Tabela 28 – Emendas de comissão com justificativas examinadas no PLOA 2014 .....	242
Tabela 29 – Análise da justificação da emenda 50200001 ao PLOA 2014 .....	247
Tabela 30 – Elementos de custo-benefício nas emendas de comissão de 2014 a 2020 .....	248
Tabela 31 – Emendas de comissão que incluíram projetos nos PLOAs de 2014 a 2020 .....	250
Tabela 32 – Justificação em emendas relativas a projetos nos PLOAs de 2014 a 2020 .....	250
Tabela 33 – Indicadores e metas do PPA auditados pela TCU de 2013 a 2018.....	265

## LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBO	Congressional Budget Office
CD	Câmara dos Deputados
CFIS	Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária
CGU	Controladoria-Geral da União
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
ECLOA	Eficácia em relação à meta da LOA
EFS	Entidade de Fiscalização Superior
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GAO	Government Accountability Office
GMRA	<i>Government Management and Results Act</i>
GPRA	<i>Government Performance and Results Act</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID	Informações de Desempenho
IFI	Instituição Fiscal Independente
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
KNI	<i>Key National Indicators</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LexOr	Sistema de Elaboração de Emendas às Leis Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MTEF	<i>Medium Term Expenditure Framework</i>
NEI	Nova Economia Institucional

NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OD	Orçamentação por Desempenho
OMB	Office of Management and Budget
ONG	Organização não Governamental
PAR	Plano de Ações Articuladas
PART	<i>Program Assessment Rating Tool</i>
PB	<i>Performance Budgeting</i>
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEF	Plano de Estabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PO	Plano Orçamentário
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPBS	<i>Planning, Programming, and Budgeting System</i>
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
QDMP	Quadro de Despesas de Médio Prazo
RAF	Relatório de Acompanhamento Fiscal
RCL	Receita Corrente Líquida
SELOR	Sistema de Elaboração Orçamentária do Legislativo
SF	Senado Federal
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
VBTB	<i>Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording</i>
VFM	<i>Value for Money</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>24</b>
2.1 Orçamentação por desempenho .....	24
2.2 Papel do Poder Legislativo no processo orçamentário .....	38
2.2.1 Poder Legislativo e orçamentação por desempenho.....	46
2.3 Neoinstitucionalismo .....	51
2.3.1 Neoinstitucionalismo da escolha racional e produção legislativa .....	55
2.3.1.1 Vertente distributivista .....	55
2.3.1.2 Vertente informacional .....	65
2.3.1.3 Vertente partidária .....	70
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>72</b>
3.1 Método do estudo de caso .....	72
3.2 Estrutura do caso .....	74
3.3 Fontes de dados .....	83
3.4 Tratamento e análise dos dados .....	84
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>86</b>
4.1 Eixo institucional.....	86
4.1.1 Dimensão contextual macro .....	86
4.1.2 Dimensão contextual meso.....	135
4.1.3 Dimensão contextual micro .....	183
4.2 Eixo comportamental.....	218
4.2.1 Autorização do orçamento.....	218
4.2.1.1 Relatórios setoriais aos PLOAs de 2014 a 2020 .....	219
4.2.1.2 Emendas de comissões permanentes aos PLOAs de 2014 a 2020 .....	239
4.2.2 Fiscalização do orçamento.....	255
4.2.2.1 Pareceres da CMO às contas presidenciais.....	255
4.2.2.2 Pareceres prévios do TCU às contas presidenciais.....	264
4.2.2.3 Atuação sistêmica do TCU em prol do ciclo de políticas públicas .....	268
4.3 Conclusões Gerais .....	272
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>278</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>285</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a segunda metade do século XX, a orçamentação pública tem experimentado um movimento reformista, de alcance global, destinado a promover decisões alocativas mais finalísticas, com a associação entre recursos orçamentários e resultados esperados<sup>1</sup> (JOYCE, 2007). Trata-se do que a literatura especializada convencionou denominar de *performance budgeting* (PB), ou orçamentação por desempenho (OD), que de forma simplificada consiste na integração de informações de desempenho ao processo orçamentário, com ênfase em indagações como: os valores monetários alocados nos orçamentos públicos visam financiar que tipo de entregas à sociedade? No giro da orçamentação por desempenho, segundo Burkhead (1971), o governo passou a demonstrar o que faz, e não só<sup>2</sup> o que adquire.

Dada sua relevância técnica e política, em termos de eficiência alocativa<sup>3</sup> e *accountability* democrática<sup>4</sup> (SCHICK, 2014), a OD tem sido objeto de interesse tanto no ambiente acadêmico como de agências internacionais de fomento e desenvolvimento, a exemplo do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O próprio setor público, por certo, também se volta ao estudo do tema, reputado como alvissareiro. Segundo o Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu, por ilustração, a orçamentação por desempenho representa um caminho promissor para a melhoria dos gastos da União Europeia (SAPAŁA, 2018).

Em face desse retrato, ressalta-se, como pano de fundo desta dissertação, que o atual estágio da OD pode ser caracterizado como o de continuidade a um processo reformista perseverante, cercado de desafios, e não como capítulo histórico encerrado (HILTON; JOYCE, 2010; SCHICK, 2014). Na percepção de Schick (2014), a atração pelo desempenho tornou-se o “Santo Graal” da orçamentação pública, mas, na prática, a OD tem apenas adornado o processo alocativo, sem alterar fundamentalmente a forma como as decisões são tomadas. Persiste, em resumo, o desafio de suplantar a dificuldade de efetiva utilização de informações

---

<sup>1</sup> Na forma tradicional de orçamentação (*line-item budgeting*), as dotações orçamentárias são justificadas com base na necessidade de financiamento dos meios (insumos) da ação governamental, também conhecidos como “objetos de gasto”, a exemplo de despesas com pessoal e material de consumo, sem que haja a explicitação dos “objetivos do gasto”, tais como bens e serviços ofertados à sociedade.

<sup>2</sup> Ressalta-se que a orçamentação por desempenho não requer o abandono da identificação da despesa a partir dos respectivos objetos de gasto, típicos da orçamentação tradicional. A classificação por desempenho, segundo Burkhead (1971), representa, na realidade, o elo entre as aquisições e as entregas governamentais.

<sup>3</sup> A expressão é tomada, aqui, em sentido amplo, a fim de contemplar as múltiplas dimensões de desempenho (eficiência, eficácia, efetividade etc.) implícitas na relação entre recursos e resultados (BRASIL, 2018g).

<sup>4</sup> A *accountability* representa princípio democrático basilar, segundo o qual governantes devem prestar contas de suas ações de forma aberta à crítica de cidadãos informados (OLSEN, 2018).



de desempenho no processo decisório orçamentário, frequentemente associado à lógica incrementalista, segundo a qual “o principal fator determinante do tamanho e conteúdo do orçamento deste ano é o orçamento do ano passado”<sup>5</sup> (WILDAVSKY, 1964, p. 13).

Em que pese a falta de consenso acadêmico sobre o tema, apontada por autores como Helden (2016) e Ohemeng *et al.* (2018), o balanço histórico sugere que a orçamentação por desempenho de fato ainda não alcançou seus objetivos (DEMAJ, 2015), pois acumulam-se evidências de que alterações formais na estrutura do orçamento, advindas das reformas de orçamentação por desempenho, raramente modificam o processo decisório de alocação de recursos públicos (BOURDEAUX, 2008; MAURO; CINQUINI; GROSSI, 2017; MOYNIHAN; BEAZLEY, 2016; RAUDLA, 2012; SCHICK, 2008; WIDODO, 2016). Ao mesmo tempo, a despeito da existência de volumosa bagagem bibliográfica sobre a orçamentação por desempenho, em especial sobre as reformas que resultaram na sua adoção em vários países, autores como Raudla (2012) e Demaj (2015) destacam que são escassas as pesquisas voltadas ao uso de informações de desempenho no processo orçamentário, sendo ainda mais raras no que diz respeito a sua utilização pelo Poder Legislativo.

Nesse contexto, e tendo em mira a realidade brasileira, a presente dissertação busca compreender de que forma as informações de desempenho podem ser articuladas com a lógica de atuação do Congresso Nacional, com ênfase no seguinte problema de pesquisa: Quais espaços para o uso de informações de desempenho podem ser identificados, no âmbito do processo legislativo orçamentário federal, a partir da análise do funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)<sup>6</sup> do Congresso Nacional no período de 2014 a 2020?

O que está em jogo, afinal, é a identificação de como se pode formar o elo entre informações de desempenho, que são critérios técnicos, e o processo decisório alocativo, que é de natureza eminentemente política. Seria ingenuidade imaginar, por exemplo, que o legislador alocaria recursos unicamente com base em subsídios técnicos, sem levar em conta os potenciais impactos de sua decisão alocativa sobre sua base eleitoral. Ao mesmo tempo, seria exagero

---

<sup>5</sup> Esta é, porém, apenas a ideia mais popular de incrementalismo, que é conceito polissêmico (BERRY, 1990). Além disso, o incrementalismo sistematizado por Wildavsky, mais complexo que o simples enunciado sugere, não deve ser tomado como regra universal de orçamentação pública, até porque o referido conceito fora utilizado pelo autor para descrever o processo orçamentário dos EUA na década de 60 e, segundo o próprio Wildavsky, as condições vigentes naquela época não mais subsistiam na década de 80, razão pela qual o incrementalismo tornara-se insuficiente para explicar a complexidade do processo orçamentário estadunidense desde então (RUBIN, 1989).

<sup>6</sup> A CMO é o lócus de especialização do Congresso Nacional em matéria orçamentária.

afirmar que o comportamento parlamentar é guiado unicamente por esse tipo de “conexão eleitoral” mais particularista, visto que a lógica de ação congressual é mais complexa e comporta espaços para políticas públicas universalistas (ARNOLD, 1990; BITTENCOURT, 2019; CARVALHO, 2003; KREHBIEL, 1992). Nessa esteira, a presente dissertação propõe-se a estudar a orçamentação por desempenho à luz do referencial teórico do neoinstitucionalismo da escolha racional, com ênfase em suas vertentes distributivista e informacional. De um lado, espera-se que a vertente distributivista contribua para esclarecer como o uso de informações de desempenho pode ser comprometido por interesses eleitorais particularistas, tipicamente traduzidos na forma de políticas do tipo *pork barrel*<sup>7</sup>. De outro, espera-se que a vertente informacional, ainda pouco explorada no país (CARVALHO, 2003; SANTOS; ALMEIDA, 2011), auxilie na identificação das fontes de demanda parlamentar por informações de desempenho, já que essa vertente é centrada justamente no problema da incerteza que cerca a produção de políticas públicas e seus resultados esperados (KREHBIEL, 1992).

Ao menos no Brasil, não se tem notícia de produções acadêmicas com esse fim, até porque a pesquisa nacional sobre orçamentação por desempenho, como um todo, ainda é pouco explorada<sup>8</sup>, a despeito de o histórico de reformas voltadas à OD ter se iniciado já na década de 60. Vale lembrar que, com a edição da Lei nº 4.320, de 1964, o arcabouço normativo nacional passou a exigir a evidenciação do programa de trabalho governamental nos orçamentos de todos os entes da Federação, em termos de realização de obras e prestação de serviços. Na esteira dessa inovação<sup>9</sup>, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, de alcance federal, tornou obrigatória a elaboração de orçamento-programa anual. Nas décadas seguintes, destacam-se a própria Constituição de 1988, que reforçou o vínculo entre planejamento e orçamento público, e o Decreto nº 2.829, de 1998, que posicionou a avaliação física e financeira de programas e projetos da União como instrumento de aferição de resultados e de subsídio ao processo de alocação de recursos federais.

Com fundamento nesse cenário e no problema de pesquisa já declarado, o objetivo geral desta pesquisa consiste em identificar e avaliar os espaços para o uso de informações de

---

<sup>7</sup> A expressão *pork barrel policies* simboliza políticas públicas paroquiais (particularistas), destinadas a beneficiar a redutos eleitorais. De acordo com Samuels (2002, p. 2, tradução nossa) o senso comum da ciência política, nos EUA, “sustenta que os políticos que ‘trazem para casa o bacon’ serão recompensados nas urnas na próxima eleição”.

<sup>8</sup> Destaca-se que o estudo do tema no país, desenvolvido por autores como Cavalcante (2006), Faria (2010) e Oliveira (2010), é usualmente apresentado sob o rótulo de “orçamento por resultados”.

<sup>9</sup> Se, no presente, a Lei nº 4.320, de 1964, pode ser considerada obsoleta, especialmente à luz da Constituição de 1988, ela foi, para a época, importante fonte de inovação (CORE, 2001).

desempenho no âmbito do processo legislativo orçamentário federal. Para alcançar esse objetivo maior, esta dissertação compreende os seguintes objetivos específicos:

- (i) Identificar e avaliar os incentivos institucionais ao uso de informações de desempenho, pela CMO, no período de 2014 a 2020; e
- (ii) Identificar e avaliar o uso de informações de desempenho, pela CMO, no período de 2014 a 2020.

A justificativa e relevância desta pesquisa fundamentam-se no fato de que o Poder Legislativo mantém relação umbilical com o processo orçamentário, historicamente assentada na lógica do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre os Poderes (BURKHEAD, 1971). Nesse arcabouço, embora caibam predominantemente ao Executivo as funções de elaboração e execução dos orçamentos, compete ao Legislativo autorizar o gasto público, inclusive modificando sua composição<sup>10</sup>, bem como fiscalizar a execução dos orçamentos aprovados. Em adição, cabe ao Legislativo participar da própria definição de políticas públicas, no processo legislativo ordinário, com posterior fiscalização de sua implementação. A orçamentação por desempenho, portanto, tem uma implicação lógica inafastável para o Poder Legislativo: sob a ótica da OD, o Legislativo só exercerá de forma efetiva seu papel de autorizador de gastos se for capaz de discutir o orçamento público em termos de resultados esperados; ao mesmo tempo, só desempenhará plenamente sua função fiscalizatória se tiver condições de avaliar resultados alcançados. Desse modo, quanto mais presente e qualificada a utilização de informações de desempenho, mais empoderado torna-se o Legislativo no exercício do controle político sobre o Executivo, tanto na fase de autorização como de fiscalização do gasto público. Some-se a isso o valor da orçamentação por desempenho como instrumento de *accountability* democrática (SAPALA, 2018; SCHICK, 2014), haja vista sua demanda por maiores níveis de *accountability* de desempenho. Para uma democracia jovem como a brasileira, restaurada em 1985 após 21 anos de regime militar (1964-1985), a preocupação com a consolidação democrática torna-se ainda mais relevante.

Do ponto de vista normativo, essas relações lógicas já seriam suficientes para justificar a importância de se compreender como o Legislativo faz ou pode fazer uso de informações de desempenho no ciclo orçamentário, e quais são os incentivos disponíveis para tal fim. Conforme enfatizado por Joyce (2007, p. 453, tradução nossa), “a questão do incentivo é provavelmente

---

<sup>10</sup> O poder de autorizar gastos, afinal, contempla a possibilidade de o Legislativo apresentar emendas à proposta orçamentária formulada pelo Executivo, desse modo alterando sua composição.

a mais importante a ser focada na análise sobre até que ponto a informação de desempenho será realmente usada como subsídio dos vários estágios da tomada de decisão orçamentária”. Demais disso, conforme advertido por Bourdeaux (2008), quando os Legislativos falham em incorporar informações sobre desempenho nos seus processos de tomada de decisão, bem como na fiscalização do desempenho governamental, as próprias reformas de OD são colocadas em xeque.

Do ponto de vista acadêmico, o principal valor agregado deste estudo consiste em sua conexão exploratória entre orçamentação por desempenho e teoria neoinstitucionalista, que pode servir de contribuição para o acréscimo de carga teórica à literatura orçamentária. Afinal, conforme salientado por Lu, Mohr e Ho (2015), bem como por Mauro, Cinquini e Grossi (2017), a maior parte das publicações científicas sobre a orçamentação por desempenho ainda não se sustenta em arcabouços teóricos explícitos, o que limita a produção de conhecimentos generalizáveis.

No plano prático, em consonância com propósitos típicos do mestrado profissional, espera-se que o presente estudo possa lançar luzes sobre o processo de formulação de estratégias de atuação do Congresso Nacional, explorando ao máximo suas potencialidades em favor da orçamentação por desempenho. Em última instância, vislumbra-se que o desenvolvimento da capacidade do Congresso Nacional de conectar informações de desempenho à discussão parlamentar orçamentária possa inspirar, paulatinamente, a formação de um ambiente decisório cada vez mais qualificado, transparente e consentâneo com os anseios sociais pela melhoria da qualidade do gasto público e da *accountability* de desempenho governamental.

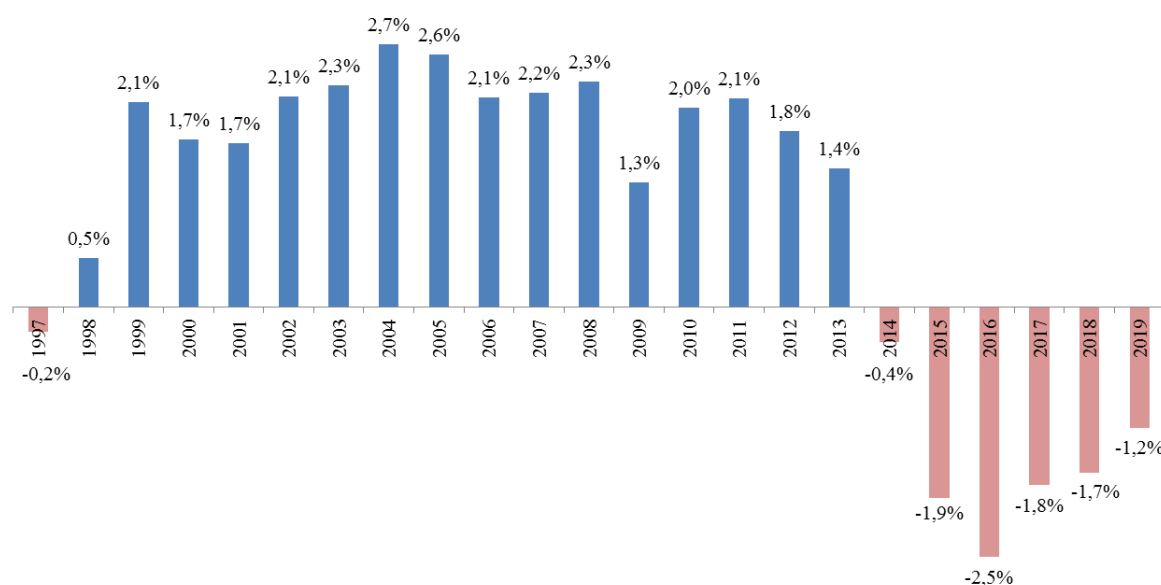
A despeito das dificuldades práticas associadas a essas aspirações, o enfoque proposto parece convergir com o momento histórico desta dissertação, inicialmente marcado pela revitalização da lógica da escassez no processo orçamentário. Isso se deve tanto aos “tetos de gastos” da União instituídos pelo Novo Regime Fiscal (NRF)<sup>11</sup>, em vigor desde 2017, quanto à própria existência de deficits fiscais persistentes, que, somados ao quadro de endividamento crescente (SALTO, 2018), já seriam suficientes para motivar o reexame do gasto público, independentemente da presença de uma regra fiscal de controle da despesa. Essa foi, por sinal, uma das duas razões pelas quais a pesquisa empírica desta dissertação compreendeu o período

---

<sup>11</sup> Inserido no arcabouço jurídico por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, com vigência de 2017 a 2036, o NRF limita o crescimento de despesas primárias federais (que ampliam o endividamento líquido da União, à exceção de juros), no referido período, à taxa de inflação.

de 2014 a 2020. Desde 2014, o ciclo de superávits primários<sup>12</sup> da União, inaugurado em 1998<sup>13</sup> e persistente até 2013, cedeu espaço para um período de deficits primários contumazes, tal como indicado no gráfico a seguir, que traça o histórico de resultados primários do governo central (União menos estatais federais) de 1997 a 2019.

Gráfico 1 – Resultado primário do governo central de 1997 a 2019 (% do PIB)



Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Com respeito a esses resultados fiscais, convém registrar que os deficits crescentes de 2014 a 2016 foram gerados em contexto de rápida e aguda deterioração do desempenho econômico brasileiro, a ponto de os anos de 2015 e 2016 terem representado, até então, o biênio mais recessivo da história do país, com queda do PIB de 3,5% e 3,3%, respectivamente, o que resultou em redução acumulada de 6,7% do PIB no período. Antes disso, tomando-se por base a série histórica do PIB iniciada em 1901, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o pior biênio havia sido o de 1930-1931, quando, no bojo da crise internacional irrompida em 1929, o PIB brasileiro apresentou decréscimo acumulado de 5,3%. No presente, merece destaque o fato de que a reversão de resultados deficitários, que, desde 2017<sup>14</sup>, vinha ocorrendo de forma paulatina, foi subitamente interrompida em 2020, em função

<sup>12</sup> Com resultados primários superavitários, o governo dispõe de recursos para pagamento de juros da dívida pública.

<sup>13</sup> A geração de superávits primários por parte da União, iniciada em 1998, foi reflexo do Plano de Estabilidade Fiscal (PEF) instituído no mesmo ano, o qual também motivou a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000. 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).

<sup>14</sup> Embora em ritmo lento, o PIB brasileiro voltou a crescer após 2016, com taxas de 1,3% tanto em 2017 como em 2018 e de 1,1% em 2019. Para 2020, as expectativas de mercado reverteram-se rapidamente no contexto da

das medidas emergenciais e excepcionais<sup>15</sup> decorrentes da pandemia de Covid-19. Nesse novo cenário, o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, datado de 18/5/2020, já projetava deficit primário do governo central de R\$ 671,8 bilhões (9,2% do PIB)<sup>16</sup> em 2020, com persistência da situação deficitária até 2030 (BRASIL, 2020f).

Por se tratar de crise sem precedentes, deflagrada no momento de encerramento desta dissertação, não se tem conhecimento acumulado sobre a influência de uma situação excepcional dessa natureza, e de tal magnitude, sobre discussões de desempenho, o que tende a ser objeto de estudos futuros. O que se pode supor, por ora, é que o processo de reequilíbrio das contas públicas seja retomado em cenário pós-crise, o que implicaria discussões renovadas<sup>17</sup> sobre o tamanho e o desempenho do gasto público. Restaurada a percepção de escassez, a demanda pela avaliação de políticas públicas tenderia a ser ampliada em contexto fiscal restritivo (COSTA; CASTANHAR, 2003; ROSSI; FREEMAN; LIPSEY, 1999), o que aumentaria as chances de que informações de desempenho fossem acolhidas pelo processo político decisório, como subsídio técnico a argumentações favoráveis ou contrárias a determinadas políticas públicas. Tal dinâmica, mais perceptível em situações não excepcionais, foi uma das razões que justificaram o recorte temporal deste estudo, com início em 2014.

A segunda razão é de ordem institucional, e reside no fato de que, também em 2014, inaugurou-se uma marcha de empoderamento crescente do Congresso Nacional no processo orçamentário, cujo primeiro passo foi a previsão legal<sup>18</sup> de que as emendas individuais passariam a ser impositivas, ou seja, de execução obrigatória. Desde então, como se verá em maiores detalhes nesta dissertação, seguiram-se novas modificações no arcabouço jurídico nacional, sobretudo mediante reforma constitucional, com vistas à extensão do raio de alcance da impositividade orçamentária. Do ponto de vista neoinstitucionalista, tais inovações amplificam a relevância de estudos sobre a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

---

pandemia de Covid-19: enquanto em 27/12/2019 a mediana das expectativas apontava para crescimento do PIB de 2,3% no ano, em 25/5/2020 já se projetava queda de 5,9% (BRASIL, 2020c).

<sup>15</sup> Vale registrar que o cenário de excepcionalidade justificou a concepção do chamado “orçamento de guerra”, viabilizado pela Emenda Constitucional nº 106, promulgada em 7 de maio de 2020, que instituiu, em caráter temporário, “regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia” (BRASIL, 2020a).

<sup>16</sup> Antes do advento da pandemia de Covid-19, a projeção da IFI, constante do cenário-base do RAF de 17/2/2020, era de deficit primário de 1,63% do PIB em 2020 e de retorno dos superávits primários em 2026 (BRASIL, 2020e).

<sup>17</sup> Tal renovação tenderia a intensificar, por exemplo, a agenda de redução de desigualdades, na medida em que a crise pandêmica acentuou esse traço da realidade brasileira nos debates públicos.

<sup>18</sup> Inscrita no art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (Lei nº 12.919, de 2013).

Com base no exposto, já se pode depreender que esta dissertação não se propõe a realizar uma análise do tipo “antes e depois” da crise fiscal ou do advento da impositividade orçamentária, o que por certo representaria uma interessante abordagem de pesquisa. As justificativas expostas para a definição do marco temporal deste estudo apenas têm em mira o fato de que, no mínimo desde 2014, há razões de ordem contextual que reforçam a pertinência de análises de desempenho do gasto público por parte do Legislativo, as quais, por fundamento republicano, deveriam ocorrer em qualquer cenário, fosse ele de abundância ou escassez de recursos.

De posse desses esclarecimentos, informa-se que esta dissertação é organizada em seis capítulos. Em continuidade às ideias expostas nesta introdução, o Capítulo 2 apresenta o referencial teórico adotado, reunido com base na literatura sobre três temas: orçamentação por desempenho; papel do Poder Legislativo no processo orçamentário; e neoinstitucionalismo da escolha racional. O Capítulo 3 trata das opções metodológicas adotadas, centradas em estudo de caso sobre o uso de informações de desempenho pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), no período compreendido de 2014 a 2020. Os resultados obtidos a partir da investigação proposta são registrados e discutidos no Capítulo 4. Por fim, o Capítulo 5 apresenta as considerações finais desta dissertação, com recomendações voltadas ao fortalecimento da capacidade de utilização de informações de desempenho pelo Congresso Nacional, no âmbito do processo orçamentário, seguidas de reflexões doutrinárias sobre o tema estudado.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme inicialmente declarado, esta dissertação busca estudar a orçamentação por desempenho, no âmbito do Congresso Nacional, com amparo na teoria do neoinstitucionalismo da escolha racional. Em consonância com esse propósito, o presente capítulo trata: da orçamentação por desempenho em si; do papel do Poder Legislativo no processo orçamentário, em especial no contexto da orçamentação por desempenho; e do neoinstitucionalismo da escolha racional, com ênfase em suas vertentes distributivista e informacional.

### 2.1 Orçamentação por desempenho

Sob a lógica da orçamentação por desempenho, as dotações orçamentárias são justificadas em termos de resultados esperados, de tal sorte que o processo orçamentário se torne capaz de demonstrar o que o setor público pretende realizar com os recursos públicos arrecadados, transcendendo o foco tradicional sobre quanto dinheiro será gasto em cada área (ARIZITI *et al.*, 2010).

A primeira grande onda levantada em favor desse enfoque orçamentário finalístico remonta às recomendações emanadas em 1949 pela Comissão Hoover<sup>19</sup> (CBO, 1993; OCDE, 2005), orientadas à reorganização do governo federal estadunidense e ao aumento da sua eficiência. Desde então, uma série de iniciativas orçamentárias passaram a ser adotadas em prol do aumento do desempenho governamental, a exemplo do *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS), testado nos Estados Unidos da América (EUA) de 1965<sup>20</sup> a 1975. Pouco depois, em especial nos anos 90, a orçamentação por desempenho recebeu impulso renovado pela onda de reformas associadas à Nova Gestão Pública (ROBINSON; BRUMBY, 2005). Segundo Askim (2009, p. 24, tradução nossa), a mensuração de atividades e produtos governamentais é tão antiga quanto a administração pública, “mas, na esteira das reformas da Nova Gestão Pública durante a década de 1990, a medição do desempenho tornou-se uma característica definidora do governo moderno”. Nesse contexto, países como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido desencadearam um novo ciclo de reformas orçamentárias, desta vez imbricadas com a teoria da Nova Gestão Pública, com duplo objetivo: (i) subsidiar decisões alocativas pelo enfoque da gestão por resultados, com vistas ao aumento do desempenho

---

<sup>19</sup> Nos EUA, a Comissão de Economia e Eficiência (1910-1913), instituída por iniciativa do então presidente William Taft, também pode ser identificada como precursora mais remota da orçamentação por desempenho (GLENN, 1958; MEYERS; RUBIN, 2011; WEISSKOPF, 1962; WIDODO, 2016).

<sup>20</sup> Inicialmente adotado no âmbito do Ministério da Defesa (Department of Defense), em 1961, o PPBS foi estendido a toda a administração federal dos EUA a partir de 1965.

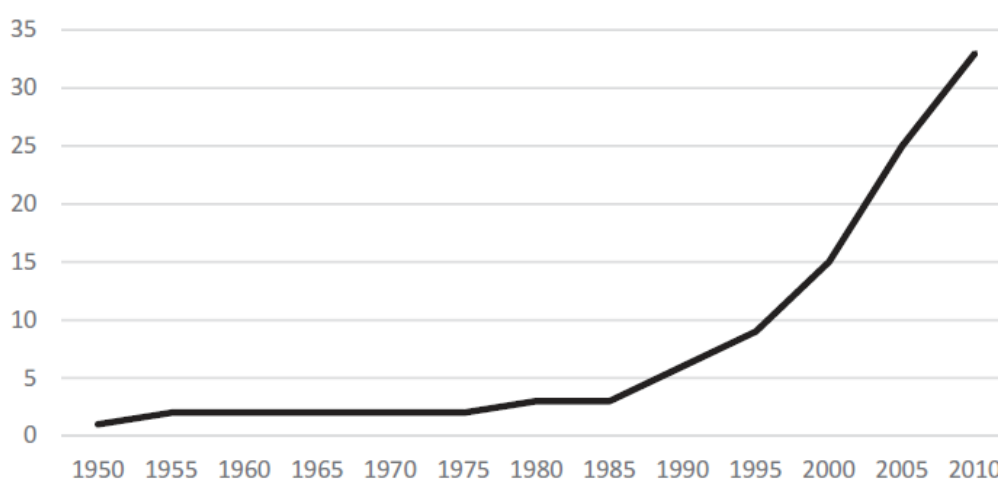


governamental; e (ii) promover maior transparência e *accountability* democrática. Segundo Anderson (2010):

Orçamentos apertados e cidadãos exigentes colocam os governos sob pressão crescente para mostrar que eles estão fornecendo bom retorno pelo dinheiro despendido. Fornecimento de informações sobre o desempenho do setor público pode satisfazer a necessidade do público, assim como representar uma ferramenta útil para os governos avaliarem seu desempenho (ANDERSON, 2010, p. 83, tradução nossa).

Cabe observar que essa segunda onda, associada à Nova Gestão Pública, representa não apenas um momento de renovação, como também de aceleração da difusão internacional da orçamentação por desempenho, conforme retratado no Gráfico 2, a seguir. Segundo Clark, Menifield e Stewart (2017), até 2010 haviam sido identificados ao menos 33 países praticantes da OD, inclusive o Brasil.

Gráfico 2 – Número de países que adotaram a abordagem da OD



Fonte: Clark, Menifield e Stewart (2017, p. 5).

A par dessa breve contextualização histórica, acolhe-se nesta dissertação, de partida, a definição concisa apresentada pela OCDE (2005), segundo a qual a orçamentação por desempenho é uma forma de elaboração de orçamentos que relaciona a alocação de recursos a resultados mensuráveis. Ao mesmo tempo, adota-se a definição expandida apresentada pela mesma instituição, segundo a qual a OD pode ser entendida como:

**o uso sistemático de informações de desempenho para subsidiar as decisões orçamentárias**, seja como subsídio direto para decisões de alocação orçamentária 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, 2019a, p. 9, tradução e grifo nosso).

Em termos operacionais, e de modo ainda mais estrito, adota-se também o entendimento de autores como Demaj (2015), Robinson (2007) e Schick (2014), de que a orçamentação por desempenho mede a utilidade marginal do gasto público. Isso significa dizer que a OD consiste em organizar o processo alocativo de modo que cada incremento de recursos ( $\Delta\$$ ) seja associado a um incremento de resultados ( $\Delta R$ ), tal como representado no que se poderia chamar de equação fundamental da orçamentação por desempenho:

$$\text{OD: } \Delta \$ = \Delta R$$

À luz dessa formulação, Schick (2008) adverte que não se deve simplesmente vincular “despesas totais” a “resultados totais”, haja vista que os resultados que mais interessam, para a orçamentação por desempenho, são variáveis de fluxo, relativas a mudanças marginais (ou “incrementais”) associadas à decisão de gastar mais ou menos em determinada política pública. Em termos práticos, o referido autor sugere o seguinte método básico para vincular recursos a resultados, composto por três passos. O primeiro consiste em construir a chamada “linha de base” (*baseline*), isto é, a estimativa de despesas e resultados futuros esperados na hipótese de as políticas públicas atuais permanecerem inalteradas. O segundo passo é complementar as projeções de linha de base com explicações sobre as “tendências orçamentárias”, para informar em que medida as variações esperadas de resultado decorrem das políticas públicas existentes, e não de fatores externos. Por fim, o terceiro passo consiste em explicar como as mudanças propostas nas políticas públicas podem alterar, marginalmente, as referidas tendências.

Cabe esclarecer que esse tipo de análise incremental não se confunde com o que se convencionou chamar de incrementalismo orçamentário<sup>21</sup>. Sendo assim, quando se diz que a decisão alocativa orçamentária, sob a lógica da OD, é geralmente tomada “na margem”, com base na discussão sobre gastos e resultados incrementais ( $\Delta\$ = \Delta R$ ), isso não significa que a discussão alocativa deva ocorrer de forma inercial, governada por bases orçamentárias passadas, pois na OD a discussão incremental coteja variáveis traçadas para o futuro. De outro lado, isso também não significa que o incrementalismo ou a rigidez<sup>22</sup> orçamentária sejam irrelevantes ao tema em estudo; ao contrário, admite-se que a OD pode ser limitada pelo fato de que, na prática, o orçamento público pode refletir, em grande medida, decisões políticas pretéritas, lastreadas em compromissos de longo prazo firmados com partes interessadas (*stakeholders*) na perpetuação do *statu quo*. Conforme esclarecido por Souza (2006, p. 29),

<sup>21</sup> O incrementalismo orçamentário, conforme já registrado, é geralmente identificado com a ideia de que os orçamentos anuais são predominantemente determinados pelos orçamentos passados (WILDAVSKY, 1964).

<sup>22</sup> Caracterizada, por exemplo, pelo elevado nível de despesas obrigatórias e de vinculação de receitas a despesas.

“decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais”. Por força disso, em vez de existir ampla liberdade alocativa, influenciável por critérios técnicos de desempenho orientados para o futuro, tende a haver, na prática, uma base orçamentária rígida, dificilmente alterada de um ano para outro.

Nessa toada, também merece atenção o ceticismo manifestado por Wildavsky (1969) em relação às reformas de orçamentação por desempenho, a exemplo do que ocorre quando o autor se refere à estrutura orçamentária por programas, metaforicamente, como a “Vila Potemkin”<sup>23</sup> da administração pública moderna. Para Wildavsky, não bastaria que as peças orçamentárias fossem organizadas por programas, pois, para que houvesse mudanças substantivas na composição e qualidade do gasto público, seriam necessárias avaliações aprofundadas sobre políticas públicas, não adstritas ao ciclo orçamentário, seguidas de decisões políticas por elas subsidiadas. De todo modo, se, de um lado, a incredulidade de Wildavsky contribui para incutir realismo às reformas orçamentárias, de outro, sua crítica converge para o entendimento contemporâneo de que a orçamentação por desempenho deve operar de forma integrada à avaliação de políticas públicas (OCDE, 2019a; SHAW, 2016). Trata-se, ademais, de relação inexorável derivada do próprio conceito atual de OD, que, como visto, pressupõe o “uso sistemático de informações de desempenho para informar as decisões orçamentárias” (OCDE, 2019a).

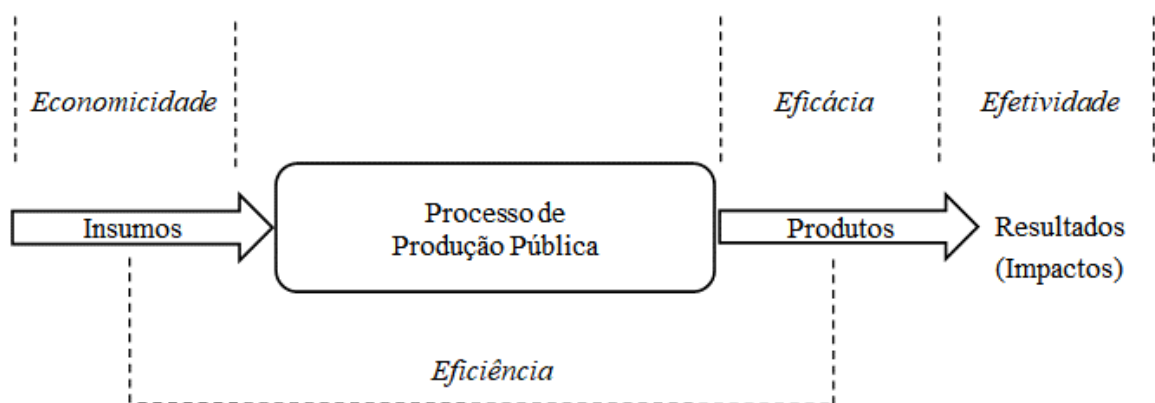
Informações sobre desempenho, segundo o próprio vocabulário da avaliação de políticas públicas, são usualmente traduzidas em termos de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade. Essas cinco dimensões (ou “5Es”) do desempenho, de acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2010b), podem ser definidas da seguinte forma: (i) economicidade é a minimização dos custos de recursos utilizados na consecução de determinada atividade, sem prejuízo de padrões de qualidade; (ii) eficiência é a relação entre produtos (bens e serviços) gerados por determinada atividade e os custos dos insumos utilizados para produzi-los; (iii) eficácia é o cumprimento de metas estabelecidas (entrega de bens e serviços programados), independentemente dos custos incorridos; (iv) efetividade é o alcance de resultados finalísticos pretendidos, em termos de efeitos diretos ou indiretos sobre o público-

---

<sup>23</sup> A expressão Vila Potemkin (*Potemkin Village*) é utilizada como metáfora para construções enganosas, criadas para passar a impressão de que determinada situação é muito melhor que sua realidade. A origem da expressão remonta a uma história (ou lenda) da Rússia Imperial, segundo a qual Grigory Potemkin, militar russo, teria erguido assentamentos falsos a fim de impressionar a imperatriz Catarina II durante a sua viagem à Crimeia, em 1787.

alvo de determinada política pública; e (v) equidade é a adequação entre a oferta de bens e serviços públicos e a necessidade de tratamento diferenciado entre públicos-alvo<sup>24</sup>. A reunião esquematizada dessas dimensões de desempenho<sup>25</sup> pode ser ilustrada na forma de um diagrama entre insumos, produtos e resultados, tal como apresentado na figura adiante.

Figura 1 – Diagrama insumos-produtos-resultados



Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em Brasil (2010b).

Como parte dessa análise, ressalta-se que a conexão entre orçamento público e informações de desempenho passou a ser reconhecida como um dos princípios da boa governança orçamentária<sup>26</sup> sistematizados pela 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, 2015b, tradução nossa).

Avaliações de políticas públicas, de fato, são fontes precípuas de informação de desempenho e, por essa razão, têm sido apontadas pela literatura especializada como uma das principais ferramentas da orçamentação por desempenho (OCDE, 2019a; SHAW, 2016)<sup>27</sup>, a ser considerada tanto pela ótica temporal *ex ante* como *ex post*. As avaliações *ex ante* (que precedem as decisões sobre o gasto público), além de fortalecerem a concepção dos programas e facilitarem os processos de monitoramento e avaliação *ex post* (OCDE, 2019a), também subsidiam a estimativa do incremento de resultados ( $\Delta R$ ) que se pode esperar em função do aumento ou redução de recursos alocados em favor de determinada política pública. Já as

<sup>24</sup> Por exemplo, em função das diferenças de perfil socioeconômico dos beneficiários de cada política pública.

<sup>25</sup> Com o registro de que a dimensão da equidade assume caráter transversal, podendo se fazer presente ao longo de todo o diagrama apresentado, especialmente em termos de produtos e resultados.

<sup>26</sup> Segundo a OCDE (2015b, p. 5, tradução nossa), a governança orçamentária diz respeito aos “processos, leis, estruturas e instituições colocados em prática para garantir que o sistema orçamentário atenda aos seus objetivos de maneira efetiva, sustentável e duradoura”.

<sup>27</sup> Shaw (2016) também acrescenta o monitoramento (avaliação ao longo da execução da política pública) como ferramenta da OD.

avaliações *ex post* (realizadas após as decisões de gastos) ocupam-se da mensuração dos resultados obtidos, e são úteis para retroalimentar o processo alocativo com indicativos de manutenção, reformulação ou até mesmo encerramento de políticas existentes.

Em adição à avaliação de políticas públicas, a literatura especializada (OCDE, 2019a; ROBINSON, 2014; ROBINSON; LAST, 2009; SHAW, 2016; SCHICK, 2014) também relaciona as chamadas “revisões de gastos” (*spending reviews*) como ferramentas relevantes da orçamentação por desempenho. Trata-se, segundo Robinson (2014), do escrutínio sistemático de despesas, que permite ao governo melhorar sua capacidade de priorizar despesas e controlar o tamanho do gasto público. A diferença fundamental entre revisões de gastos e avaliações de políticas públicas, portanto, é que, enquanto estas são usualmente realizadas com enfoque setorial, a fim de questionar o desempenho das políticas públicas em si mesmas, as revisões de gastos são conduzidas por órgãos centrais de governo com vistas a controlar o gasto agregado ou abrir espaço fiscal para novas despesas (OCDE, 2017; ROBINSON, 2014). De acordo com a OCDE (2019a, p. 47, tradução nossa), as revisões de despesas são “usadas em conjunto com o orçamento de desempenho para revisar a justificativa para gastos e identificar as economias orçamentárias que podem ser redirecionadas para apoiar as metas prioritárias”.

Ao buscar a ampliação do espaço fiscal disponível, a partir da identificação de oportunidades de redução de despesas, as revisões de gastos podem levantar indagações fundamentais em relação: aos propósitos de organizações e programas públicos; às razões que fundamentam a assunção de determinada atividade pelo Estado; à possibilidade de determinada atividade ser privatizada; e à existência de arranjos alternativos de financiamento de políticas públicas (SCHICK, 2014). Com esse perfil, as revisões de gastos corroboram a ideia de que a discussão incremental sobre a alocação de recursos, que integra o método da orçamentação por desempenho, não deve ser confundida com a noção de incrementalismo orçamentário, tampouco interpretada como um limitador conceitual a reformulações mais acentuadas do gasto público.

Também merece menção o fato de que, se, por um lado, as revisões de gastos têm o objetivo mais estrito de encontrar espaço fiscal, de outro, funcionam como importante fonte de demanda para avaliações de políticas públicas, pois estas podem servir de subsídio qualificado à repriorização de gastos públicos. Resta saber, todavia, se o *spending review* se consolidará como prática estável ou se limitará a fenômeno efêmero, dependente da presença de condições econômico-fiscais adversas. A Irlanda e o Reino Unido, por exemplo, têm realizado *spending*

*reviews* de forma periódica<sup>28</sup>, ao passo que a Holanda tem feito suas revisões de forma inconstante e geralmente sob condições fiscais restritivas. De toda sorte, nota-se que, no âmbito da OCDE, 16 países haviam realizado revisões de gastos até 2011, ao passo que em 2018 já haviam sido contabilizados 27 países praticantes (OCDE, 2019a).

Outro aspecto a ser considerado é que, enquanto as revisões de gastos têm se apresentado de forma alvissareira, a avaliação de políticas públicas, como um todo, ainda encontra dificuldades em fornecer informações úteis à OD (SHAW, 2016). Na prática, com efeito, as experiências observadas trazem o diagnóstico de que a integração entre avaliação e orçamentação representa missão espinhosa, de sustentabilidade desafiadora e sujeita a descontinuidades políticas (MOYNIHAN, 2016).

A experiência dos EUA nas três últimas décadas, conforme sumariado por Moynihan (2016), é elucidativa nesse sentido. Em um primeiro momento, a revitalização da OD no país surge na esteira da Nova Gestão Pública, com a edição do *Government Performance and Results Act* (GPRA) e do *Government Management and Results Act* (GMRA), aprovados em 1993 e 1994, respectivamente, que obrigaram as agências governamentais a elaborar planos estratégicos e medir seu desempenho anualmente. A fim de intensificar esse processo, o Office of Management and Budget (OMB), sob a administração do então presidente George W. Bush, introduziu o modelo denominado *Program Assessment Rating Tool* (PART), que vigorou de 2002 a 2008. O PART pontuava os programas federais com base na análise de quatro categorias (desenho e propósito do programa, planejamento estratégico, gerenciamento do programa e resultados), a fim de classificá-los quanto a sua efetividade<sup>29</sup>. Na prática, porém, houve a percepção de que esse modelo exercia pouca influência sobre o processo político decisório<sup>30</sup>, até que o PART foi descontinuado, em 2009, na gestão do presidente Barack Obama. Em contrapartida, foi aprovado, em 2010, o *Modernization Act*, uma renovação do GPRA, que passou a exigir relatórios mais frequentes de demonstração e discussão de resultados, inclusive em sítio eletrônico oficial ([www.performance.gov](http://www.performance.gov)), embora com menor grau de conexão orçamentária. Isso porque, ao contrário do GPRA e do PART, o novo modelo não fora concebido com o objetivo explícito de integrar informações de desempenho ao processo

---

<sup>28</sup> A Irlanda realizou duas amplas revisões em um período de três anos. O Reino Unido já realizou a terceira revisão consecutiva em um ciclo bianual (SHAW, 2016).

<sup>29</sup> Os programas eram classificados como efetivos, moderadamente efetivos, adequados, inefetivos, ou sem resultados demonstrados.

<sup>30</sup> Tais avaliações acompanhavam a proposta orçamentária anual enviada ao Congresso. Segundo Moynihan (2016), porém, havia resistência do Congresso em adotar o PART, pois pairava a percepção de que esse modelo era identificado com o presidente Bush e simbolizava um exercício avaliativo próprio do Poder Executivo.

orçamentário, razão pela qual é percebido mais como uma ferramenta de gestão que de OD em sentido estrito (MOYNIHAN, 2016).

Constata-se, em suma, que a OD ainda representa inovação em curso, cercada de desafios de institucionalização<sup>31</sup>. Outro exemplo interessante nesse sentido é o da Holanda, que desde a década de 1970 passou a introduzir informações sobre políticas públicas em seus orçamentos, ao mesmo tempo em que se buscava o fortalecimento da prática de avaliação no país. Foi apenas em 1999, porém, que a Holanda empreendeu uma reforma orçamentária mais alinhada à reorientação do setor público em direção à eficiência e a resultados. Trata-se da reforma conhecida pelo acrônimo VBTB, cujo significado é traduzido do idioma holandês para o inglês como *Policy Budgets and Policy Accountability*. Nessa reforma, a reestruturação do orçamento por programas contemplava o objetivo de dar transparência, *ex ante*, a três questões fundamentais que cercam o processo alocativo: Quais objetivos queremos alcançar? O que faremos para alcançar esses objetivos? Quais serão os custos de nossas ações? Em complemento, relatórios anuais de desempenho foram reformulados para atender, *ex post*, a três questões paralelas: Nós alcançamos o que pretendíamos? Fizemos o que deveria ser feito? Nossas ações custaram o que esperávamos? (DE JONG; BEEK; POSTHUMUS, 2013).

Em que pese a diminuta evidência de que houve realocação de recursos como resultado dessa reforma, o VBTB revelou-se útil tanto para o desenvolvimento de uma cultura orientada a resultados como para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária em nível ministerial (DE JONG; BEEK; POSTHUMUS, 2013). De acordo com Moynihan e Beazley (2016), a ideia de orçamento por desempenho passou a ser tão largamente abraçada pela sociedade holandesa (incluindo jornalistas), que o interesse público pelo tema se tornou independente da existência de um patrocinador político determinado. O fomento à cultura por resultados, por certo, é ingrediente que não pode ser negligenciado pela orçamentação por desempenho:

Ter essa informação – se boas medições de resultados dos programas puderem ser desenvolvidas – é pré-requisito necessário, mas não suficiente, para alterar a formulação de políticas. Tal mudança provavelmente só deve ocorrer quando a cultura de medição de desempenho estiver incutida no processo de políticas públicas (CBO, 1993, p. xiii).

A questão cultural, entretanto, não necessariamente deve ser tratada como variável autônoma, visto que também pode ser estimulada com a exigência de maiores níveis de *accountability* de desempenho. Sob esse enfoque, com vistas a conferir maior vitalidade à OD,

---

<sup>31</sup> Para fins deste raciocínio, consideramos a *institucionalização* como um processo por meio do qual determinadas práticas sociais são repetidas ao longo do tempo e passam a ser reconhecidas pelos atores envolvidos, que com elas se comprometem (MAURO; CINQUINI; GROSSI, 2018).

a Holanda empreendeu uma nova reforma, em 2012, sob o rótulo de *Accountable Budgeting*, por meio da qual se manteve a filosofia original do VBTB, dotando-o, porém, de maiores níveis de responsabilização, sobretudo no âmbito dos ministérios. A ideia foi viabilizar níveis mais efetivos de fiscalização parlamentar e fortalecer os controles internos exercidos pelo Ministério das Finanças e pelos ministérios finalísticos (DE JONG; BEEK; POSTHUMUS, 2013).

As experiências trazidas à baila ajudam a compreender a magnitude dos desafios que cercam a jornada<sup>32</sup> de institucionalização da OD. Conforme sublinhado por Sapala (2018):

Apesar de muitas dificuldades na implementação do PB, nem a literatura teórica nem a evidência empírica demonstram seu fracasso. Pelo contrário, as vantagens parecem compensar os problemas, e muitos governos em todo o mundo estão tentando tornar seus sistemas orçamentários mais eficientes e efetivos, aplicando uma abordagem baseada em desempenho (SAPALA, 2018, p. 18, tradução nossa).

As diversas experiências práticas também contribuem para elucidar por que a história da OD tem dado origem, de modo metamórfico (SCHICK, 2014), a diferentes tipos de orçamentação por desempenho. Quanto a esse quesito, registra-se que a OCDE, em quatro oportunidades (2005, 2011, 2016 e 2018) realizou pesquisas com o objetivo de avaliar a aplicação da OD em seus países-membros. Os resultados obtidos demonstram que, embora a orçamentação por desempenho seja amplamente praticada no âmbito da OCDE, as abordagens adotadas são consideravelmente variadas (OCDE, 2019a; SAPALA, 2018). De acordo com a OCDE, com efeito, quatro categorias principais de OD podem ser extraídas a partir da observação da realidade em seus países-membros (DOWNES; MORETTI; NICOL, 2017; OCDE, 2019a):

1. Orçamentação por Desempenho Informativa (*Presentational Performance Budgeting*): caso em que as informações de desempenho são fornecidas em paralelo ao orçamento. Se de um lado representa um modo relativamente simples de orçamentação por desempenho, de outro dificulta o vínculo entre recursos e resultados, tendo em vista que as informações de desempenho são apartadas da peça orçamentária;
2. Orçamentação Informada por Desempenho (*Performance-Informed Budgeting*): abordagem na qual as informações de desempenho estão contidas no próprio orçamento, elaborado com base em programas. Esta categoria de OD facilita o uso

---

<sup>32</sup> Com trajetória alusiva ao mito de Sísifo (CAMUS, 2020), a história da orçamentação por desempenho parece seguir a máxima churchilliana de que “o sucesso consiste em ir de fracasso em fracasso sem perder o entusiasmo”.



de informações de desempenho pelos políticos tomadores de decisões, na proporção que julgarem apropriado;

3. Orçamentação por Desempenho Gerencial (*Managerial Performance Budgeting*): trata-se de uma variante da Orçamentação Informada por Desempenho, em que informações de desempenho são produzidas e consumidas para propósitos gerenciais internos das organizações públicas, com menor grau de conexão com as dotações orçamentárias. Neste caso, o foco recai sobre impactos gerenciais e mudanças no comportamento organizacional; e
4. Orçamentação por Desempenho Direta (*Direct Performance Budgeting*<sup>33</sup>): caso em que as informações de desempenho constam do orçamento e condicionam mecanicamente a alocação de recursos com a expectativa de que haja consequências diretas no caso de não alcance de objetivos de desempenho.

De acordo com o último levantamento realizado pela OCDE, relativo a 2018, as três primeiras categorias representam os tipos dominantes de orçamentação por desempenho em seus países-membros<sup>34</sup>, distribuídas de forma relativamente equânime (OCDE, 2019a), conforme retratado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Categorias de OD aplicadas no âmbito da OCDE

<b>Categorias de OD</b>	<b>Países praticantes</b>
Informativa ( <i>Presentational</i> )	Alemanha, Austrália, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Itália, Polônia, Turquia.
Informada por Desempenho ( <i>Performance-Informed</i> )	Áustria, Chile, Coreia do Sul, França, Holanda, Hungria, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, República Tcheca, Suécia, Suíça.
Gerencial ( <i>Managerial</i> )	Canadá, Estônia, Finlândia, Islândia, Letônia, México, Noruega, Reino Unido.

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em OCDE (2019a).

Nenhum país-membro da OCDE se identifica com a quarta categoria (OD Direta), em geral restrita a alguns serviços específicos, a exemplo do processamento de vistos e passaportes<sup>35</sup>. Segundo Ariziti *et al.* (2010), a maioria dos países evita, de fato, o estabelecimento de vínculos automáticos entre recursos e desempenho (do tipo “quanto pior o

<sup>33</sup> Também chamado de *performance-based budgeting*.

<sup>34</sup> Apenas Grécia, Luxemburgo e Portugal não têm uma estrutura de PB em vigor.

<sup>35</sup> O financiamento do ensino superior e o de hospitais, inclusive por meio de *vouchers*, também são citados como exemplos de OD Direta (ARIZITI *et al.*, 2010; DOWNES; MORETTI; NICOL, 2017).

desempenho, menor o nível de recursos”)<sup>36</sup>, que, ademais, não se coadunam com a natureza eminentemente política do processo orçamentário. A questão é didaticamente esclarecida por Hilton e Joyce (2010), quando pontuam que a expressão “orçamentação por desempenho” não deve ser confundida com a substituição da alocação política por algum tipo de “algoritmo mágico”:

Nossa opinião é de que não é desejável ou útil encorajar a adesão a um modelo tão simplista. Sempre haverá uma dimensão política baseada em julgamento na alocação de recursos públicos. A meta deveria ser colocar na mesa as informações sobre desempenho quando as decisões políticas forem tomadas (HILTON; JOYCE, 2010, p. 3).

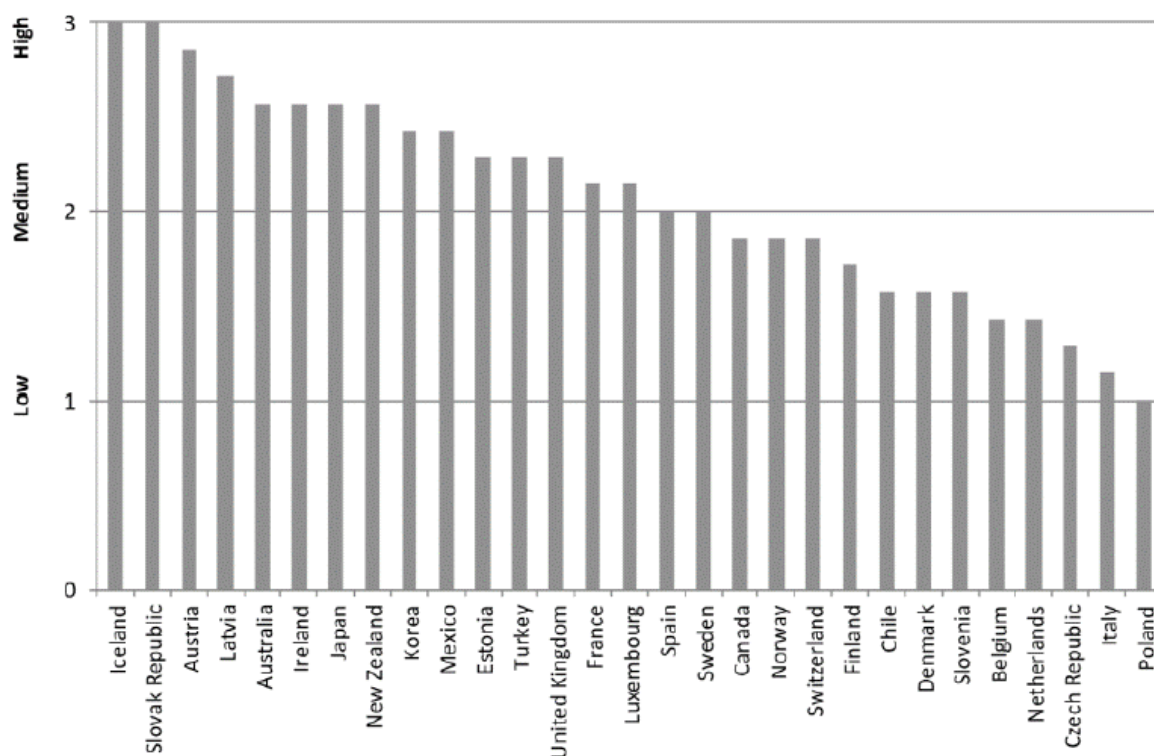
Adicionalmente, as classificações em comento não devem ser encaradas como tipos estanques, pois pode haver combinações entre diferentes abordagens de orçamentação por desempenho. É possível, por ilustração, que um país adote uma estrutura predominante de Orçamentação Informada por Desempenho (tipo 2) e, ao mesmo tempo, aplique a Orçamentação por Desempenho Direta (tipo 4) a um grupo restrito de despesas. Um caso prático de destaque, ainda mais marcante, é o orçamento da União Europeia, que, segundo Downes, Moretti e Nicol (2017), compartilha características de cada uma das quatro categorias em análise. Na esteira desse enfoque matricial, bem como da observação de Schick (2014) de que essas classificações devem ser interpretadas ao longo de um *continuum*, conclui-se que os tipos 1 e 4 podem ser identificados como extremidades tipológicas de orçamentação por desempenho.

Outro fato associado a esse leque tipológico diz respeito à pluralidade de objetivos da OD. De acordo com a OCDE (2019a), os resultados advindos da orçamentação por desempenho, até o momento, são mais evidentes no tocante à melhoria da transparência e prestação de contas do que em relação à alocação de recursos e à cultura de desempenho. Além disso, como seria razoável supor, a percepção de efetividade da OD quanto ao cumprimento desses objetivos, na ótica de praticantes seniores do orçamento, é consideravelmente variada entre países-membros da OCDE, tal como indicado no gráfico seguinte.

---

<sup>36</sup> Conforme ressaltado por Robinson e Brumby (2005), a boa alocação orçamentária não é governada apenas por medidas de desempenho, de tal sorte que, antes de se decidir pelo corte de um programa, por exemplo, é necessário avaliar se seria o caso de promover seu redesenho.

Gráfico 3 – Percepção de efetividade da OD



Fonte: OCDE (2018, p. 10).

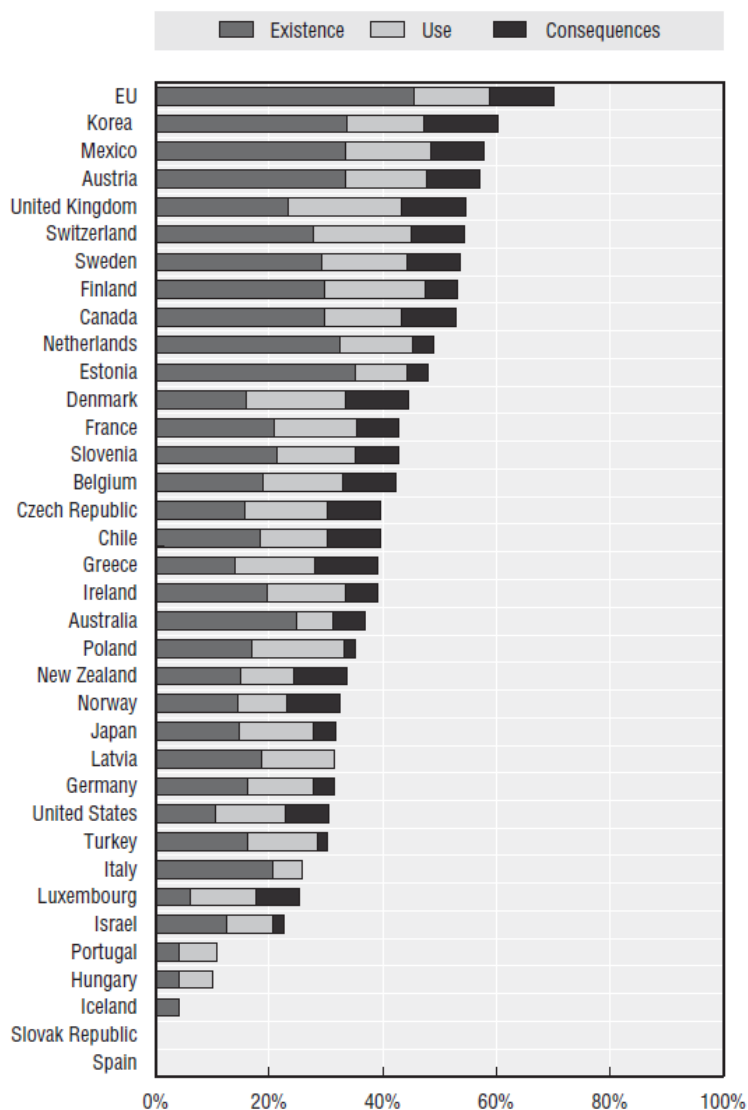
As disparidades observadas sugerem que a orçamentação por desempenho merece ser apreciada à luz de realidades locais distintas. No estudo da realidade brasileira, portanto, em particular no âmbito do processo orçamentário federal, as seguintes questões contextuais devem ser levadas em consideração com base no referencial teórico apresentado no presente tópico: (i) há uma estrutura institucional de orçamentação por desempenho no país? (ii) quais dimensões de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade) participam do processo orçamentário? (iii) há disponibilidade de informações de desempenho do ponto de vista *ex ante* e *ex post*? (iv) como a estrutura de OD do país se enquadra em face das quatro categorias principais de OD? e (v) qual o grau de rigidez do orçamento federal?

É pertinente registrar que a existência de uma estrutura institucional de orçamentação por desempenho representa um dos três aspectos considerados no quadro de referência (*framework*) utilizado pela OCDE para avaliar até que ponto a OD é implementada em seus países-membros. Para esse propósito, a referida organização criou um índice de orçamentação por desempenho (*Performance Budget Index*) baseado nos seguintes fatores: (1) existência de uma estrutura (ou sistema)<sup>37</sup> de orçamentação por desempenho; (2) uso de informações de

<sup>37</sup> Esta estrutura compreende: (i) um padrão obrigatório de PB; (ii) a definição sistemática de metas para programas; e (iii) o uso de indicadores de desempenho.

desempenho no processo orçamentário; e (3) consequências orçamentárias decorrentes do não atingimento de metas de desempenho. O Gráfico 4 apresenta o ranqueamento dos países da OCDE com base nesse índice.

Gráfico 4 – Índice de Orçamentação por Desempenho



Fonte: Downes, Moretti e Nicol (2017, p. 9).

Ao menos dois esclarecimentos fazem-se necessários quanto ao Gráfico 4. O primeiro diz respeito ao fato de que o índice em análise mede apenas o grau de implementação da OD, e não o seu sucesso prático. Isso ajuda a explicar, em parte, por que a Islândia, que figura na última posição no Gráfico 4, ocupa a primeira colocação no gráfico antecedente (Gráfico 3), relativo à percepção de efetividade da OD. O segundo esclarecimento, que também auxilia a elucidação do caso islandês, é o de que os citados gráficos têm por base períodos distintos, não tendo sido possível encontrar referências atualizadas que permitissem apresentá-los sob bases harmonizadas. Com efeito, enquanto o Gráfico 4, relativo ao Índice de Orçamentação por

Desempenho, nutriu-se de pesquisa da OCDE publicada em 2016, o Gráfico 3, que trata da percepção de efetividade da OD, fundamentou-se na pesquisa publicada em 2018 pela mesma instituição. Quanto à Islândia, em particular, foi somente nesta última pesquisa que a OCDE logrou captar os efeitos da adoção, em 2016, de uma nova estrutura de OD no país, o que, entre outras medidas, envolveu uma profunda alteração nos documentos orçamentários, a construção de novos módulos para sistemas de tecnologia de informação e até mesmo a criação de uma “escola de desempenho”, com cursos específicos para a ampliação do conhecimento sobre o uso de dados de desempenho (TRYGGVADOTTIR, 2019).

Quanto ao grupo completo de países pesquisados, Sapala (2018) ressalta que os mais bem ranqueados geralmente dispõem de uma estrutura governamental para o desenvolvimento de informações de desempenho, integrando-as ao processo orçamentário e de prestação de contas, com a utilização dessas informações na tomada de decisões e monitoramento de resultados. No caso da Coreia do Sul, por exemplo, existe uma estrutura padronizada e obrigatória de OD e as informações de desempenho são comumente utilizadas em negociações com autoridades orçamentárias. Já as consequências relacionadas ao baixo desempenho, nos países pesquisados, incidem mais frequentemente sobre a gestão dos programas (com respostas gerenciais voltadas à melhoria de desempenho) e apenas eventualmente implicam reduções ou congelamentos orçamentários<sup>38</sup>.

Esses três fatores (estrutura, uso e consequências) do quadro de referência utilizado pela OCDE dialogam com os propósitos desta dissertação da seguinte forma. A existência de uma estrutura de orçamentação por desempenho, bem com a previsão de consequências orçamentárias pelo baixo desempenho, serão examinadas como potenciais incentivos ao uso de informações de desempenho no processo orçamentário, em consonância como o primeiro objetivo específico desta pesquisa, que é o de “identificar e avaliar os incentivos institucionais ao uso de informações de desempenho, pela CMO, no período de 2014 a 2020”. Já o uso em si de informações por desempenho, a ser empiricamente detectado, vem ao encontro do segundo objetivo específico desta dissertação, que consiste em “identificar e avaliar o uso de informações de desempenho, pela CMO, no período de 2014 a 2020”.

Considerando, todavia, que a presente dissertação é dirigida ao estudo da orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional, importa saber, em primeiro lugar, qual o papel esperado do Legislativo na orçamentação por desempenho. O tópico a seguir

---

<sup>38</sup> No universo pesquisado, as consequências orçamentárias estão presentes em apenas três países: República Checa, Dinamarca e Suécia (OCDE, 2017; SAPALA, 2018).

busca apresentar a fundamentação teórica desse tipo de análise, a começar pela avaliação do papel do Poder Legislativo no processo orçamentário como um todo.

## 2.2 Papel do Poder Legislativo no processo orçamentário

A fim de examinar a participação legislativa na orçamentação pública, deve-se ter em mente, em primeiro lugar, que Legislativo e Executivo são reconhecidos como os dois principais atores do processo orçamentário (POSNER; PARK, 2007), articulados sob a lógica maior do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre poderes do Estado. Afinal, os legislativos detêm o chamado “poder da bolsa” (*power of the purse*), isto é, o poder de negar ou autorizar as propostas orçamentárias formuladas pelo Executivo. O fenômeno do “desligamento” (*shutdown*) parcial<sup>39</sup> e temporário da máquina estatal, não raro nos EUA (BIJOS, 2017), é um exemplo bastante elucidativo do que pode ocorrer na ausência de orçamentos legalmente aprovados.

A base jurídica do poder da bolsa, em síntese, reside no poder de legislar, cabendo rememorar que, de acordo com o princípio administrativo da legalidade, só é possível ao gestor público fazer o que a lei permite. Por força desse princípio, quando não há orçamento público aprovado em lei, também deixa de haver autorização para a realização de despesas governamentais. Nos EUA, o poder da bolsa emana do art. 1º, seção 9, da Constituição do país, nos seguintes termos:

Nenhum dinheiro deve ser retirado do Tesouro, senão em consequência de créditos autorizados em Lei [...] (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787, tradução nossa).

No Brasil, disposição semelhante é prevista nos incisos I e II do art. 167 da Constituição de 1988, nestes termos:

Art. 167. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (BRASIL, 1988).

---

<sup>39</sup> Parcialmente porque o *shutdown* não atinge as despesas obrigatórias, que são previamente autorizadas no processo legislativo ordinário (no caso dos EUA, podem ser mencionados os programas conhecidos como *entitlements*, a exemplo do Social Security, Medicare e Medicaid). Apenas as despesas discricionárias (não obrigatórias), com efeito, sujeitam-se ao *shutdown*, uma vez que, por emanarem de critérios de conveniência e oportunidade do gestor público, dependem de autorização via lei orçamentária anual (BIJOS, 2017).

Foi nessa esteira que o Legislativo desenvolveu, historicamente, seu poder de fiscalização orçamentária, impondo-se como guardião da *accountability* governamental. Conforme sumariado por Posner e Park (2007), com o tempo, os legislativos foram além do papel *ex ante* (autorização de gastos) para exercer influência *ex post* sobre o processo orçamentário (fiscalização do gasto público), diretamente ou por intermédio de órgãos de auditoria independentes<sup>40</sup>. Segundo os citados autores, todavia, o papel do Legislativo no processo orçamentário difere de país para país, tal como sustentado por Wehner (2006), para quem o poder da bolsa tanto pode representar uma salvaguarda essencial contra excessos do Executivo como um mito constitucional, isto é, um ideal de organização do Estado com efeitos práticos irrelevantes. Daí a necessidade de se compreender o contexto macroestrutural de cada país e os respectivos níveis de atuação legislativa na esfera orçamentária.

Schick (2009), por exemplo, identifica três modelos básicos de influência legislativa na elaboração dos orçamentos: de *accountability*, de ajuste marginal e de independência. No modelo de *accountability*, o Legislativo avalia e comenta as propostas orçamentárias do Executivo, mas não as altera. No modelo de ajuste marginal, os legislativos promovem numerosas alterações pontuais na proposta orçamentária do governo, mas os gastos totais, ao final, não variam significativamente; nesse caso, muitos dos ajustes efetuados destinam-se a projetos locais em favor de bases eleitorais dos parlamentares. Por fim, no modelo de independência, o Legislativo atua com o poder de reformular por completo a proposta orçamentária elaborada pelo Executivo.

Para Posner e Park (2007), variações dessa natureza devem-se tanto a fatores estruturais mais amplos, que abrangem o contexto histórico e político de cada país, como a fatores institucionais específicos, a exemplo da regulação dos processos legislativos internos de cada parlamento. O grau de separação de poderes que se verifica entre Executivos e Legislativos, sob os diferentes sistemas de governo, é fator estrutural de destaque na literatura. A princípio, pode-se imaginar que em sistemas presidencialistas o Legislativo contraponha-se ao Executivo de forma mais vigorosa que em sistemas parlamentaristas, já que neste caso a separação entre os poderes é mais tênue. No sistema parlamentarista, o chefe do Executivo é eleito pelo próprio Legislativo<sup>41</sup>, enquanto no presidencialismo o chefe do Executivo é eleito de forma autônoma, sem interferência da vontade legislativa. Na prática, dois países

---

<sup>40</sup> Internacionalmente designados como Entidades de Fiscalização Superior (EFS). No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão auxiliar do Congresso Nacional em matéria de controle externo da gestão pública; nos EUA, esse órgão é o Government Accountability Office (GAO).

<sup>41</sup> Desse modo, o Legislativo é politicamente constrangido a apoiar o governo que ele mesmo elegeu.

simbolizam de forma emblemática essa versão estilizada: EUA e Reino Unido. Nos EUA, o Legislativo desempenha papel relevante no processo orçamentário e na formulação de políticas públicas, a ponto de ambas as Casas do Congresso terem poderes praticamente irrestritos para alterar a proposta orçamentária formulada pelo presidente da República. Cabe salientar que, para o exercício desse poder, o Congresso conta com o suporte técnico do Congressional Budget Office (CBO)<sup>42</sup> e de comitês especializados em matéria orçamentária. Com esse perfil, o Congresso dos EUA pode ser associado ao modelo de “independência”, examinado no parágrafo anterior. Já no Reino Unido a situação é diametralmente oposta, na medida em que o parlamento limita-se a homologar as propostas orçamentárias apresentadas pelo primeiro-ministro<sup>43</sup> e que não há suporte institucional de comitês especializados em matéria orçamentária<sup>44</sup> (WEHNER, 2005), razão pela qual o grau de influência legislativa, neste caso, pode ser identificado com o modelo de *accountability*.

Os EUA e o Reino Unido, todavia, não merecem ser reputados como casos representativos de dois conjuntos homogêneos de países; ao contrário, devem ser encarados como legislativos atípicos, mais bem caracterizados como polos opostos em um espectro mais variado de possibilidades analíticas (JOYCE, 2007; LIENERT, 2005; WEHNER, 2005). De acordo com a literatura especializada, afinal, a análise estatística não permite afirmar que há diferenças fundamentais entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas no tocante aos poderes orçamentários do Legislativo (WEHNER, 2005). O verdadeiro par de contrastes, desse modo, não seria simplesmente entre presidencialismo e parlamentarismo, mas antes entre presidencialismo e parlamentarismo do tipo Westminster (JOYCE, 2007; POSNER; PARK, 2007; WEHNER, 2005), no qual a separação entre poderes políticos de fato é extremamente fraca<sup>45</sup>. No meio do caminho estariam as espécies intermediárias, que incluem sistemas semipresidencialistas e sistemas parlamentares não-Westminster (POSNER; PARK, 2007).

---

<sup>42</sup> Instituído em 1974, o CBO pode ser considerado como modelo de referência de instituição fiscal independente (IFI) para os demais países (BIJOS, 2015). A origem histórica do CBO está relacionada com a necessidade de o Congresso americano desenvolver capacidade analítica orçamentária própria, desse modo rompendo com o monopólio informacional do Executivo. Conforme salientado por Schick (2009), o CBO dispõe de um elevado quantitativo de pessoal qualificado, emite numerosos relatórios sobre políticas públicas e propõe estimativas do impacto fiscal de legislações propostas (*policy costing*) como subsídio às decisões políticas legislativas.

<sup>43</sup> Conquanto o Legislativo vote sobre o orçamento anual, é o Executivo quem determina a forma e o tamanho do orçamento, já que, por princípio, desfruta da maioria no Parlamento (LIENERT, 2005).

<sup>44</sup> Cabe destacar, contudo, que desde 2000 o Reino Unido conta com o suporte de uma IFI – o Office for Budget Responsibility (OBR). Ao contrário do CBO, porém, o OBR foi criado por iniciativa do Poder Executivo.

<sup>45</sup> Segundo Lienert (2005), em uma monarquia parlamentar do tipo *Westminster*, o chefe do Executivo também é membro do parlamento e, geralmente, líder do partido político com maior número de assentos na Câmara Baixa. Com elevados poderes políticos, o Executivo também desfruta de fortes poderes orçamentários.



Tendo em vista a gama de possibilidades que se abrem nesse tipo de análise, merece atenção a ressalva apontada por Figueiredo e Limongi (2004, p. 41) de que, em geral, “tipologias não conseguem dar conta de todas as dimensões e variações do objeto sob estudo no interior da teoria que a informa”. Por essa ótica, os citados autores salientam que o Legislativo brasileiro, no lugar de se situar em algum ponto entre o modelo dos EUA e o do Reino Unido, simplesmente representa um modelo diverso, marcado pela preponderância decisória do Executivo, exercida em articulação com a centralização dos trabalhos legislativos nas lideranças partidárias. No mesmo diapasão, Lienert (2005) salienta que, embora os poderes orçamentários do Legislativo tendam a ser tão mais elevados quanto maior for a separação entre os poderes, essa relação não é linear, pois fatores complementares, tais como o processo decisório dos partidos políticos, o arcabouço legal do país e os costumes formados ao longo dos séculos, podem ser ainda mais relevantes. Também converge para esse entendimento a ponderação apresentada por Wehner (2005) de que, em vez de assumir que o sistema de governo é determinante na análise da influência legislativa no processo orçamentário, as pesquisas comparadas sobre o tema devem levar em conta um conjunto maior de diferenças institucionais particulares de cada país.

Em consonância com esse enfoque, o Índice de Instituições Orçamentárias Legislativas (*Legislative Budget Institution Index*), concebido por Wehner (2006), reúne um conjunto de variáveis destinadas a medir tanto a autoridade orçamentária institucionalmente detida pelos Legislativos como a capacidade organizacional que suporta tal autoridade, com a seguinte composição:

Quadro 2 – Componentes do Índice de Instituições Orçamentárias Legislativas

<b>Índice de Instituições Orçamentárias Legislativas</b>		
<b>Subíndices</b>	<b>Indicadores</b>	<b>O que mede</b>
Autoridade orçamentária	Poder de emendamento	Em que medida o Legislativo pode alterar a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo
	Orçamento provisório	Em que medida o Executivo pode compilar e implementar um orçamento temporário, caso o Legislativo recuse um projeto de lei orçamentária
	Flexibilidade executiva durante a execução	Em que medida o Executivo pode ter flexibilidade durante a execução orçamentária após a aprovação da lei orçamentária
Capacidade organizacional	Tempo de escrutínio	Em que medida o Legislativo pode controlar sua agenda para apreciar a proposta orçamentária
	Capacidade do comitê de orçamento	Em que medida o comitê orçamentário pode efetivamente ajudar o Legislativo a influenciar o processo orçamentário e de definição de políticas públicas
	Acesso a informações orçamentárias	Em que medida o Legislativo tem acesso a informações orçamentárias a fim de exercer seu poder de fiscalizar o orçamento

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em Wehner (2006).

Segundo Kim (2018), pela própria natureza dos seus indicadores, esse índice permite identificar qual a força relativa entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário: quanto maior o valor do índice, mais expressiva é a autoridade orçamentária do Legislativo, e vice-versa. Ao pesquisar empiricamente esses indicadores em setenta países, Kim (2018) identificou os seguintes quadrantes:

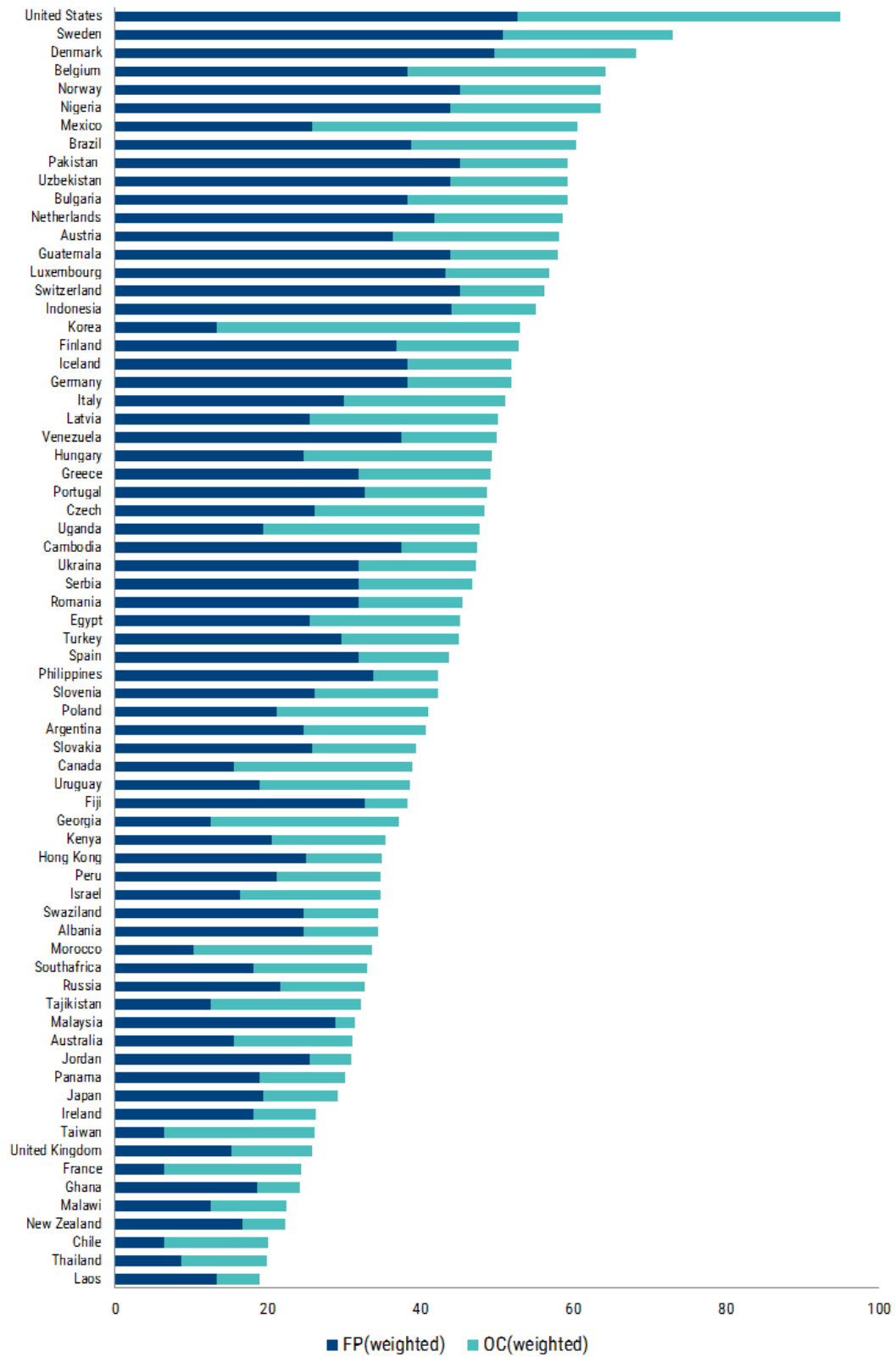
Quadro 3 – Quadrantes de Países no Índice de Instituições Orçamentárias Legislativas

Quadrantes		Capacidade organizacional	
		Inferior	Superior
Autoridade orçamentária	Superior	<b>G2 (20 países)</b> Alemanha, Camboja, Espanha, Fiji, Filipinas, Finlândia, Guatemala, Indonésia, Islândia, Luxemburgo, Malásia, Paquistão, Portugal, Romênia, Sérvia, Suíça, Turquia, Ucrânia, Uzbequistão, Venezuela	<b>G1 (12 países)</b> Áustria, Bélgica, Brasil, Bulgária, Dinamarca, Estados Unidos, Grécia, Holanda, Itália, Nigéria, Noruega, Suécia
		Vários países experimentaram crise financeira e não têm IFIs (60%)	Países-membros da OCDE (75%). Vários países adotam o sistema presidencialista e têm IFIs (83,3%)
	Inferior	<b>G3 (22 países)</b> África do Sul, Albânia, Argentina, Austrália, Chile, Eslováquia, Eslovênia, Gana, Hong Kong, Irlanda, Japão, Jordânia, Laos, Malawi, Nova Zelândia, Panamá, Peru, Quênia, Reino Unido, Rússia, Suazilândia, Tailândia	<b>G4 (16 países)</b> Canadá, Coreia do Sul, Egito, França, Geórgia, Hungria, Israel, Letônia, Marrocos, México, Polônia, República Tcheca, Tailândia, Tadjiquistão, Uganda, Uruguai
		Países não-membros da OCDE (63,6%). Países com sistema britânico Westminster	Vários países adotam o sistema presidencialista e têm IFIs (68,6%)

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em Kim (2018).

Os resultados obtidos corroboram a afirmação de que EUA e Reino Unido encontram-se em lados opostos. Os EUA, juntamente com outros 11 países (incluindo o Brasil), situam-se no quadrante G1, em que há elevada autoridade orçamentária e capacidade organizacional; já o Reino Unido, ao lado de outros 21 países, situa-se no quadrante G3, em que há reduzida autoridade orçamentária e capacidade organizacional. Em complemento, o Gráfico 5 informa o ranqueamento geral do universo pesquisado, cabendo observar que o Brasil figura em oitavo lugar no ranking em análise.

Gráfico 5 – Ranqueamento de países em função do Índice de Instituições Orçamentárias



Fonte: Kim (2018, p. 26). FP (Autoridade Financeira). OC (Capacidade Organizacional).

Em termos de tendências, a literatura informa que, na histórica recente, as evidências de “ativismo legislativo”, ou seja, de maior participação do Legislativo em matéria orçamentária, tornaram-se abundantes, e incluem: criação de comissões de orçamento; coordenação de comissões de orçamento com comissões temáticas; maior nível de emendamento das propostas formuladas pelo Executivo; contratação de equipes técnicas especializadas em orçamento público; aumento no fluxo de informações orçamentárias do Executivo para o Legislativo; maiores níveis de vigilância legislativa e de auditoria independente quanto à regularidade e ao desempenho de políticas públicas; maior nível de debate fiscal; e introdução de limites e regras fiscais (ANDERSON, 2009; SCHICK, 2009).

Segundo Schick (2009), os Legislativos tornaram-se mais ativos no processo orçamentário, entre outros motivos, porque a própria sociedade (grupos de interesse, meios de comunicação e organismos não governamentais) passou a estar mais atenta a questões atinentes a receitas e despesas públicas, *vis-à-vis* a queda da confiança nos governos e o aumento da demanda por transparência governamental. Consoante o mesmo autor, o ativismo legislativo também se explica pelo crescimento expressivo das despesas obrigatórias, tais como as despesas previdenciárias e assistenciais, bem como pela necessidade de aprimoramento da gestão de políticas econômicas, o que pode ocorrer, por exemplo, mediante introdução de regras fiscais disciplinadoras de receitas, despesas e dívida pública. Cabe esclarecer que as despesas obrigatórias, por serem definidas em lei, dependem da manifestação de vontade do Legislativo, assim como ocorre em relação a regras fiscais legisladas, a exemplo dos “tetos de gastos” que, no Brasil, foram instituídos por meio de emenda constitucional e, portanto, submeteram-se a pronunciamento legislativo.

Por essa angulação, Schick (2009) destaca ser pertinente avaliar o papel do Legislativo em face de inovações do processo orçamentário distribuídas nas seguintes áreas: eficiência operacional, disciplina fiscal e alocação estratégica. Segundo o autor, o Legislativo tende a exercer influência limitada em relação à eficiência operacional, visto que as operações administrativas e a entrega de serviços públicos são de responsabilidade precípua do Executivo. Isso não impede, porém, que o Legislativo possa fomentar a eficiência operacional, por exemplo, ao conferir maior flexibilidade aos gestores na execução dos orçamentos, exercendo, em contrapartida, maior controle sobre os resultados das políticas públicas. A disciplina fiscal, por sua vez, pode ser reforçada pelo Legislativo, como visto, por meio da aprovação de regras fiscais que impõem limites a agregados orçamentários, a fim de manter receitas, despesas e dívida pública em níveis favoráveis ao equilíbrio de longo prazo das contas públicas. Já no

tocante à alocação estratégica, a participação do Poder Legislativo representa questão desafiadora, pois, se, de um lado, o Legislativo tem poderes para influenciar a alocação de recursos em favor de políticas públicas mais efetivas e de prioridades públicas mais elevadas, de outro, pode apresentar a tendência de alocar recursos com base em critérios político-eleitorais, com pouca atenção a informações técnicas sobre o desempenho das políticas públicas<sup>46</sup>. Essa é, por sinal, a área de inovação mais diretamente relacionada com o escopo desta dissertação, que busca identificar e avaliar os espaços para a orçamentação por desempenho no âmbito do Legislativo, questão essa que passa a ser examinada, em maiores detalhes, no tópico seguinte.

### 2.2.1 Poder Legislativo e orçamentação por desempenho

Avaliados os contornos gerais do papel do Poder Legislativo no processo orçamentário, pode-se iniciar uma discussão contextualizada sobre os espaços para a orçamentação por desempenho no ambiente legislativo. Para organizar esse tipo de análise, resgata-se a concepção apresentada no início desta dissertação de que a OD é relevante tanto para as etapas de autorização quanto de fiscalização do gasto público, que dialogam com as duas funções precípua do Poder Legislativo: legislar e fiscalizar. Sob a abordagem da OD, portanto, o Legislativo autoriza despesas e fiscaliza sua execução com considerações sobre metas de desempenho (ARIZITI *et al.*, 2009, 2010).

Isso pressupõe, conforme já discutido, que haja uma estrutura de planejamento e de avaliação que dialogue com o processo orçamentário. De acordo com Robinson e Last (2009), com efeito, é importante que não haja desencontros institucionais entre essas atividades, tendo-se em conta que, se os processos de planejamento e de avaliação forem institucionalmente apartados do processo orçamentário, então a introdução de uma abordagem orçamentária baseada em desempenho pode não fornecer os resultados desejados. Cabe observar que, na ausência de pressões externas, os gestores públicos raramente promovem esse tipo de integração de forma voluntária (ANDERSON, 2009; BOURDEAUX, 2008), razão pela qual a literatura reconhece que o Poder Legislativo pode exercer o importante papel de indutor e patrocinador da orçamentação por desempenho (MOYNIHAN; BEAZLEY, 2016; POSNER; PARK, 2007; SAHW, 2016; SAPALA, 2018). Shaw (2016), por exemplo, destaca que no

---

<sup>46</sup> Isso não significa dizer, contudo, que o mesmo comportamento (alocação politicamente motivada) também não possa ser observado no âmbito do Poder Executivo.

Canadá e nos Estados Unidos as pressões vindas do parlamento foram importantes para gerar melhorias no processo de produção de informações de desempenho.

O Legislativo pode querer apoiar reformas de orçamentação por desempenho por uma série de motivos<sup>47</sup>, e um deles pode ser o interesse em fortalecer sua capacidade de controle político sobre o Executivo em termos de desempenho governamental. Isso torna pertinente a observação de Bourdeaux (2006) de que, quando o Poder Legislativo não é envolvido nessas reformas, ele mesmo tende a deixar de fazer uso de informações de desempenho ou até mesmo resistir ativamente a sua implementação. Ao comentar a experiência federal dos EUA com o *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS), por exemplo, a autora destaca que essa abordagem orçamentária encontrou resistência contundente do Congresso estadunidense, e que as informações de desempenho nunca foram incorporadas nos processos legislativos concernentes à alocação de recursos públicos. Esse mesmo problema, segundo Bourdeaux (2006, 2008), espalhou-se em nível estadual: como quase nenhum estado dos EUA buscou envolver o respectivo Legislativo nas reformas de orçamentação por desempenho, os casos de sucesso em nível estadual tornaram-se raros<sup>48</sup>.

Também merece registro o fato de que a relação entre OD e Poder Legislativo é parte integrante das boas práticas em orçamentação por desempenho sistematizadas pela OCDE (2019a):

5. A orçamentação por desempenho facilita a supervisão sistemática por parte do Legislativo e da sociedade civil, reforçando a orientação governamental pelo desempenho e a *accountability*.

  - Os relatórios anuais de orçamento e despesas apresentados ao Legislativo contêm informações sobre metas de desempenho e o nível de realização.
  - A Entidade de Fiscalização Superior realiza auditorias de desempenho, incluindo testes de exatidão e confiabilidade do desempenho relatado.

---

<sup>47</sup> Conforme sistematizado pela National Conference of State Legislatures (2008), os Legislativos podem se interessar no uso de informações de desempenho porque elas ajudam: (i) os novos legisladores a compreender quais são os propósitos dos programas existentes e seus resultados alcançados; (ii) a explicar os resultados de decisões alocativas passadas; (iii) a estimar e justificar consequências potenciais de decisões alocativas; e (iv) comunicar melhor o retorno dos tributos (*value for money*).

<sup>48</sup> De acordo com Bourdeaux (2008), apenas nos estados do Texas, Novo México, Louisiana e Flórida, constata-se engajamento legislativo na orçamentação por desempenho. No entanto, esses estados são institucionalmente diferenciados dos demais pelo fato de serem os únicos com responsabilidades orçamentárias proeminentes. O que há nesses estados, em suma, é a centralidade legislativa no desenvolvimento do orçamento. No Texas, por exemplo, o Conselho de Orçamento Legislativo (Legislative Budget Board) é o órgão equivalente aos escritórios orçamentários do Poder Executivo, e representa a principal agência responsável por iniciar o processo orçamentário do estado.

- O Parlamento, apoiado pela EFS, examina orçamentos baseados em desempenho e relatórios financeiros, responsabilizando os ministros e gerentes públicos seniores no caso de mau desempenho ou distorção de informações.
- Os dados orçamentários e de despesas são publicados em formatos legíveis por computador e são acessíveis (OCDE, 2019a, p. 11, tradução nossa).

Por todo o exposto, nota-se que, nas democracias modernas, a OD também se apresenta como instrumento relevante de *accountability* de desempenho e de mediação do sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, de modo que as informações de desempenho também podem ser interpretadas como fonte de poder, mais especificamente do poder de controle legislativo sobre o desempenho governamental a cargo do Executivo, o que ajuda a esclarecer por que a credibilidade da informação é questão tão cara ao Legislativo.

Nesse sentido, os órgãos de auditoria externa<sup>49</sup> podem subsidiar o Legislativo como provedores de informações relevantes e confiáveis, caso conduzam auditorias de desempenho (também conhecidas como auditorias operacionais) em acréscimo às auditorias financeiras e de conformidade (POSNER; PARK, 2007). Em adição, Shaw (2016) também aponta as instituições fiscais independentes<sup>50</sup> como atores relevantes na produção e oferta de informações de desempenho. No seio do Legislativo, em particular, o mesmo autor destaca a importância das comissões parlamentares de orçamento, haja vista sua força política para avaliar o orçamento a partir das informações geradas pelo Executivo e de outras fontes.

A existência de fontes independentes de informações de desempenho, de fato, é questão essencial ao Legislativo. Afinal, embora as informações reportadas pelo Executivo nas peças orçamentárias e nos relatórios de prestação de contas anuais, tenham se tornado mais orientadas a resultados (STERCK, 2007), aventa-se a possibilidade de que essas informações estejam sujeitas a “jogo” (ARIZITI *et al.*, 2009), ou seja, a uso estratégico ou manipulação de informações. Isso ocorre não só porque as informações de desempenho sujeitam-se a controle, mas também pelo fato de que, se essas informações forem relevantes a ponto de influenciar os montantes de recursos alocados nos orçamentos, então é possível que sejam omitidas ou manipuladas. Em relação à possibilidade de omissão informacional, Santos e Almeida (2011) mencionam o modelo denominado *cheap talk* (“conversa fiada”), desenvolvido por Vincent Crawford e Joel Sobel, segundo o qual os especialistas somente compartilharão informações

---

<sup>49</sup> Ou Entidades de Fiscalização Superior (EFS). No Brasil, no âmbito federal, o TCU.

<sup>50</sup> No Brasil, destaca-se que a IFI criada pelo Senado Federal, em 2016, também apresenta potencial de contribuição nesse sentido, na medida em que entre as suas competências, definidas na Resolução do Senado nº 42/2016, consta a atribuição de “analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente”.



com os decisores quando “eles possuírem os mesmos interesses e valores, sendo a quantidade de informação compartilhada uma função decrescente da divergência, até o ponto em que nenhuma informação é compartilhada” (SANTOS; ALMEDIA, 2011, p. 27). Quanto à possibilidade de manipulação informacional, merece destaque a chamada “lei de Campbell”<sup>51</sup>, frequentemente citada no campo da avaliação de políticas públicas, a qual prevê que os indicadores utilizados para o monitoramento de processos sociais tendem a ser tão mais distorcidos quanto mais relevantes forem para a tomada de decisões (CAMPBELL, 1976).

Isso ajuda a explicar por que os legisladores tendem a confiar mais em informações de desempenho originárias do próprio Legislativo e de seus órgãos auxiliares que naquelas oriundas do Poder Executivo (ANDERSON, 2009; BOURDEAUX, 2006; KLASE; DOUGHERTY, 2009). Bourdeaux (2008), por exemplo, ao observar o processo legislativo orçamentário no estado americano da Geórgia, infere que a desconfiança em relação aos dados de desempenho providos pelo Executivo pode ser considerada como uma das principais razões pelas quais os legisladores não fazem uso dessas informações em seus processos decisórios. Segundo a autora, as influências mais significativas sobre a tomada de decisões legislativas parecem advir de outras fontes, como os próprios pares (demais legisladores), as lideranças de partidos políticos, os órgãos de auditoria, os grupos de interesse, as bases eleitorais e a mídia. Raudla (2012), por sua vez, ao analisar o processo legislativo orçamentário na Estônia, também constata que os legisladores fazem uso limitado de informações de desempenho contidas em documentos formais, e ressalta a influência das redes sociais informais dos parlamentares como veículos informacionais para as deliberações orçamentárias.

Não se deve perder de vista, nesse contexto, que o aporte de informações por redes sociais informais é consequência indissociável da vida política parlamentar, marcada pelo diálogo frequente com amplo espectro de atores, de especialistas independentes a eleitores locais. Deve-se ter em mente, ainda, que algumas dessas informações podem sobrepujar fontes técnicas de informações de desempenho quando houver, por exemplo, conflitos de interesses com bases eleitorais (MOYNIHAN; BEAZLEY, 2016). Corroboram esse entendimento as observações empíricas de Joyce (2003, 2005) e Radin (2000), *apud* Bourdeaux e Chikoto (2008), de que, no Legislativo federal dos EUA, as escolhas paroquiais e o uso de informações anedóticas<sup>52</sup> tendem a ocorrer apesar da disponibilidade de informações de desempenho.

---

<sup>51</sup> Enunciada em 1976 pelo próprio Donald T. Campbell, cientista social dos EUA reputado como um dos fundadores da disciplina da avaliação de políticas públicas.

<sup>52</sup> O termo “anedota”, nesse contexto, é tomado como sinônimo de “testemunho”. Como exemplo de informação anedótica, Joyce (2007) cita o argumento apresentado por um líder político americano de que o Departamento

Conclui-se, portanto, que não basta ofertar informações de desempenho ao Legislativo às cegas; também é importante conhecer o “lado da demanda” informacional por parte dos parlamentares (ASKIM, 2009). Do contrário, pode haver “excesso de oferta” no mercado de informações de desempenho, não havendo razões para crer, no caso em estudo, no êxito de algo assemelhado à Lei de Say, segundo a qual “a oferta cria sua própria demanda”. Conforme salientado por Wildavsky, *apud* Joyce (2007, p. 453), “dar aos legisladores dados que eles não querem e não pediram não é um meio efetivo para que esses dados sejam usados na tomada de decisões legislativas”.

A literatura sobre o tema, contudo, é rara, e impera a escassez de evidências sobre o uso de informações de desempenho pelo Legislativo na aprovação ou fiscalização dos orçamentos públicos (ASKIM, 2009), em geral apontado como diminuto (MAURO; CINQUINI; GROSSI, 2017; RAUDLA, 2012; STERCK, 2007). Na visão de Raudla (2012), conhecer até que ponto as informações de desempenho são de fato levadas em consideração nas tomadas de decisões orçamentárias representa a “preocupação irritante” entre teóricos e praticantes da orçamentação por desempenho. Askim (2007), por exemplo, mesmo após encontrar a evidência positiva quanto ao uso ativo de informações de desempenho por parte de legisladores locais noruegueses, ressalta que esse achado merece ser conciliado com as conclusões mais pessimistas emanadas da maioria das pesquisas existentes.

O consenso que se pode identificar, portanto, é o de que há uma agenda de pesquisa em construção. Conforme sumariado por Mauro, Cinquini e Grossi (2017), em revisão de literatura, o conhecimento sobre uso de informações de desempenho nos processos orçamentários é tema crítico, que ainda carece de maiores esclarecimentos. Em face disso, reafirma-se o caráter eminentemente descritivo e exploratório da presente pesquisa, que busca lançar luzes sobre essa área de estudo com amparo na teoria do neoinstitucionalismo da escolha racional, com ênfase em suas vertentes distributivista e informacional, tal como desenvolvido no tópico seguinte.

---

de Transportes do seu estado apresentava mau desempenho porque lá havia muitos buracos. Por exprimirem relatos subjetivos sobre determinado assunto, as evidências anedóticas, quando de generalização duvidosa, também são tomadas como antônimo de evidências científicas.

## 2.3 Neoinstitucionalismo

O neoinstitucionalismo tem por característica nuclear a máxima de que as “instituições importam” (PERES, 2008), ou seja, de que são variáveis explicativas relevantes para a compreensão dos processos sociais. O termo “instituições”, nesse contexto, é entendido a partir da seguinte definição, apresentada por Douglas North<sup>53</sup>:

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em uma definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos (NORTH, 2018, p. 13).

Dessa célebre definição pode-se derivar inúmeras outras formulações, a exemplo da exposta por Bresser-Pereira (2018, p. 1), que, ao comentar a perspectiva de North, traduz instituições como “normas legais, morais e rotineiras – as normas formais e informais – que orientam o comportamento humano e garantem a coordenação dos sistemas sociais”. O eixo conceitual proposto por North, de toda sorte, parece ser o elemento comum em torno do qual gravitam diversas outras definições, tal como apontado por Souza (2006, p. 38-39), para quem, nos mais variados ramos da teoria neoinstitucionalista, “instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores”.

Esse conceito pode ser compreendido com clareza ainda maior quando se tem em mente que o neoinstitucionalismo é fruto de processo dialético entre paradigmas teóricos mais antigos, que, segundo reconstrução histórica apresentada por Peres (2008), desdobram-se no campo da ciência política da seguinte forma. De início, o institucionalismo clássico (ou velho institucionalismo), que remonta a autores como Locke, Montesquieu e, mais longinquamente, Aristóteles, apresenta-se como abordagem teórica essencialmente normativa, ocupada com a atividade especulativa de “engenharia constitucional” (ex.: tripartição do poder), típica da filosofia política e do direito. Essa abordagem, contudo, passa a ser questionada à medida que fenômenos políticos em ascensão na década de 30, tais como nazismo, fascismo, crises da representação e apatia política, não podiam ser compreendidos à luz de interpretações normativas sobre as instituições vigentes.

Como resposta, após a Segunda Guerra Mundial, entra em cena uma nova estratégia de compreensão da realidade, desta vez centrada na análise empírica dos fatos políticos, e não mais na busca de modelos ideais de organização do Estado. Opera-se, desse modo, uma ruptura

---

<sup>53</sup> Convém esclarecer que essa conceituação clássica, formulada por Douglas North, teve por ênfase, originalmente, a relação entre instituições e desempenho econômico, tal como explorado pela área de estudo conhecida como Nova Economia Institucional (NEI).

epistemológica kuhniana, caracterizada como “revolução comportamentalista” (*behaviorista*), por meio da qual a ciência política se transmuta de ciência normativa para positiva, mediante a assimilação, entre as décadas de 40 e 60, do rigor científico<sup>54</sup> aplicado às ciências sociais, àquela altura já presente na antropologia, psicologia e sociologia, bem como por meio da incorporação, a partir dos anos 60, do individualismo metodológico típico da economia (PERES, 2008).

Ocorre que o paradigma comportamentalista, após gozar de apogeu nos anos 50, e estender-se como corrente hegemônica da ciência política até o início da década de 60, passou a ser questionado, entre outros motivos<sup>55</sup>, sob o argumento de que comportamentos individuais representam apenas uma das dimensões do sistema político (PERES, 2008). De fato, ao se voltar à análise atomizada da ação dos indivíduos, sem levar em conta o contexto institucional respectivo, o comportamentalismo tornou-se incapaz de dar respostas a problemas de ação coletiva<sup>56</sup>, que se resolvem justamente por meio de instituições reguladoras da atividade social, tal como retratado, de forma simplificada, no seguinte fragmento da exposição de Immergut (2006):

Para colocar esse ponto mais concretamente, consideremos a relação entre os eleitores e as políticas públicas. Se os eleitores pudessem expressar plena e livremente suas opiniões sobre cada política pública, o resultado seria, provavelmente, um caos de opiniões ao invés de um consenso com relação a essas políticas. Os procedimentos políticos, como as regras para a realização de referendos ou para a escolha de representantes, mas também o costume de dividir o Legislativo em jurisdições especializadas ou atribuir a responsabilidade pelas informações sobre políticas públicas a especialistas, impõem limites ao processo político, que permitem as tomadas de decisão, mesmo onde não há equilíbrio natural de preferências (IMMERGUT, 2006, p. 158).

Em contrapartida à crise comportamentalista, o paradigma institucionalista ressurge, já no final da década de 60, como síntese entre o institucionalismo clássico e o comportamentalismo. Dá-se início, então, ao “neoinstitucionalismo”, que tanto resgata as instituições como elemento central na explicação dos fenômenos políticos, como incorpora o rigor metodológico da ciência social positiva, inclusive no tocante ao individualismo metodológico (PERES, 2008). O neoinstitucionalismo, em suma, reconhece que os agentes

---

<sup>54</sup> Isso inclui o uso de técnicas estatísticas avançadas e de métodos experimentais e comparativos, com a expectativa de dotar a ciência política de maior poder de generalização e predição.

<sup>55</sup> Que incluem a “negação de que a Ciência Política pudesse vir a ser uma ciência capaz de estabelecer leis como as ciências naturais” (PERES, 2008, p. 61).

<sup>56</sup> O Teorema de Arrow e o Paradoxo do Voto são usualmente mencionados como problemas de ação coletiva que o atomismo comportamentalista não explica (PERES, 2008). Somem-se a esses exemplos o “Dilema do Prisioneiro” e a “Tragédia dos Bens Comuns” (HALL; TAYLOR, 2003).

políticos, assim como os econômicos, são “maximizadores de utilidade”<sup>57</sup>, mas não perde de vista que isso ocorre em determinado contexto institucional.

O paralelo entre agentes políticos e econômicos é relevante para que se faça um esclarecimento adicional no tocante ao neoinstitucionalismo. O resgate das instituições ao centro da análise dos fenômenos sociais e políticos não produziu uma corrente de pensamento unificada, pois a influência das instituições no comportamento dos indivíduos foi estudada, a partir da década de 80, sob duas perspectivas distintas, a “calculadora” e a “cultural”, apresentadas por Hall e Taylor (2003) da seguinte forma:

[...] os partidários da perspectiva “calculadora” dão ênfase aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de um **cálculo estratégico**. Eles postulam que os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada e que, ao fazê-lo, eles adotam um comportamento estratégico, vale dizer, que eles examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo. [...]

A perspectiva “cultural” trata dessas questões de modo diferente, ao sublinhar até que ponto **o comportamento jamais é inteiramente estratégico**, mas limitado pela visão do mundo própria ao indivíduo. Em outros termos, embora reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, ele enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197, grifo nosso).

Com base nessas perspectivas de análise, utilizadas tanto de forma isolada como combinada, Hall e Taylor (2003) identificam três versões de neoinstitucionalismo: o sociológico, predominantemente ancorado na perspectiva cultural; o histórico, que combina as perspectivas cultural e calculadora; e o da escolha racional, guiado pela perspectiva calculadora.

O neoinstitucionalismo sociológico, derivado da teoria das organizações, sustenta que protocolos adotados por organizações modernas não são apenas fruto da lógica instrumental, típica da racionalidade burocrática abstrata (voltada à adequação entre meios e fins). Tais protocolos, afinal, também derivam do que se pode chamar de “lógica das conveniências sociais”, fundada em práticas culturais semelhantes a mitos e cerimônias socialmente legitimadas (HALL; TAYLOR, 2003).

O neoinstitucionalismo histórico, por seu turno, busca compreender a origem, preservação e mutação das instituições, que, por serem construções coletivas, tendem a cristalizar-se ao longo do tempo como visões de mundo perpetuadas com o apoio do próprio Estado. Pelo enfoque do neoinstitucionalismo histórico, portanto, o presente é

---

<sup>57</sup> Agentes econômicos buscam maximizar o lucro, e agentes políticos buscam maximizar suas carreiras políticas.

fundamentalmente condicionado pelo passado, de tal maneira que os resultados sociais se tornam dependentes de trajetórias já percorridas (*path dependency*), que não se alteram da noite para o dia a partir da ação individual, mas por força de rupturas deflagradas por conjunturas críticas (*critical junctures*)<sup>58</sup>, a exemplo de crises econômicas e conflitos bélicos (HALL; TAYLOR, 2003).

Por fim, o neoinstitucionalismo da escolha racional, notadamente influenciado pelos estudos da economia, representa a versão neoinstitucionalista alicerçada no individualismo metodológico, tal como esclarecido por Hall e Taylor (2003) em análise comparada sobre as três versões do neoinstitucionalismo:

As análises dos teóricos da escola da escolha racional reservam espaço muito maior à intencionalidade humana na determinação das situações políticas, sob a forma do **cálculo estratégico**, sem deixar de reservar um papel para as variáveis estruturais, sob a forma das instituições (HALL; TAYLOR, 2003, p. 214, grifo nosso).

A fim de tornar mais clara essa citação, salienta-se que o neoinstitucionalismo da escolha racional foi originariamente aplicado em estudos sobre o funcionamento do Congresso dos EUA, que buscavam compreender o papel das instituições como mediadoras do comportamento individual de cada parlamentar e dos resultados coletivos por eles produzidos, tal como descrito por Hall e Taylor (2003):

Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada.

Eles buscaram uma resposta pelo lado das instituições. [...] No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202).

Na presente dissertação, o neoinstitucionalismo da escolha racional é adotado como instrumental teórico para a investigação do comportamento parlamentar no ambiente legislativo federal brasileiro. Leva-se em conta, desse modo, tanto o arcabouço institucional que condiciona os trabalhos do Congresso Nacional quanto a atuação parlamentar propriamente dita

---

<sup>58</sup> Um estudo interessante, realizado com base nessa abordagem teórica, é o de Praça (2010), que examina a influência de *critical junctures* na formação das instituições orçamentárias brasileiras após a redemocratização do país.

no processo legislativo orçamentário. É com essa lente de análise que o tópico seguinte examina, de modo mais detido, o neoinstitucionalismo da escolha racional.

### 2.3.1 Neoinstitucionalismo da escolha racional e produção legislativa

Segundo Limongi (1994), o Congresso dos EUA, por ser o Legislativo mais estudado do mundo, é objeto de parte expressiva da literatura em ciência política, inclusive no que tange ao neoinstitucionalismo da escolha racional, que, a partir de estudos sobre o Legislativo estadunidense, desdobrou-se em três vertentes teóricas: a distributivista, a informacional e a partidária (LIMONGI, 1994; SHEPSLE; WEINGAST, 1994), cada uma delas examinada nos subtópicos seguintes. Essa ambientação é pertinente porque, no transcorrer desta dissertação, busca-se identificar, o tanto quanto possível, em que medida as interpretações teóricas desenvolvidas nos EUA aplicam-se à realidade brasileira. Trata-se, afinal, de abordagem teórica de uso relativamente recente no Brasil, com destaque ao fato de que a primeira publicação nacional a apresentar o neoinstitucionalismo da escolha racional, de forma sistematizada e já tripartida, foi o artigo de Fernando Limongi, de 1994, intitulado “O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente” (LIMONGI, 1994).

Adota-se nesta dissertação, também, o entendimento de autores como Carvalho (2003), Santos (2008) e Shepsle e Weingast (1994) de que as três vertentes do neoinstitucionalismo da escolha racional são mais complementares que substitutas, razão pela qual apresentam maior potencial explicativo quando utilizadas de forma conjugada. Com esse enfoque, a presente pesquisa busca combinar as vertentes distributivista e informacional com vistas a compreender tanto as limitações como as potencialidades da atuação legislativa em favor da orçamentação por desempenho, reservando-se à vertente partidária a função subsidiária de instrumentalizar a análise sobre a importância dos partidos políticos na composição e funcionamento da CMO.

#### 2.3.1.1 Vertente distributivista

De acordo com a vertente distributivista do neoinstitucionalismo da escolha racional, propagada por Shepsle (1978), o pressuposto originalmente formulado por Mayhew (1974) de que a reeleição é o principal objetivo dos legisladores (“conexão eleitoral”) manifesta-se como condicionante fundamental da organização parlamentar e da produção legislativa. Uma implicação prática dessa abordagem teórica seria a de que os parlamentares, mediante

autosseleção<sup>59</sup>, buscariam ocupar, no Legislativo, as comissões temáticas mais diretamente relacionadas com os interesses de suas bases eleitorais (LIMONGI, 1994). Desse modo constituídas, as comissões poderiam ser interpretadas como veículos facilitadores<sup>60</sup> de políticas públicas distributivistas, ou seja, de benefícios concentrados em determinados grupos de eleitores e de custos difusos imputados a toda a sociedade (LOWI, 1972). Disso resulta que, na esfera orçamentária, o interesse prioritário dos legisladores resumir-se-ia à inclusão de gastos particularistas em favor de suas bases eleitorais, também conhecidos como *pork barrel spendings*<sup>61</sup>, ou “gastos orçamentários identificados”, segundo a expressão utilizada por Bittencourt (2012), que assim discorre sobre o tema:

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).

Nos EUA, esses gastos identificados, incluídos pelo Legislativo<sup>62</sup> tanto em legislação ordinária quanto orçamentária, são chamados de *earmarks*. No orçamento federal dos EUA de 2010, por exemplo, foram identificados 11.320 *earmarks* no valor de 32,0 bilhões de dólares (VINCENT; MONKE, 2010). No mesmo ano, o Congresso norte-americano decidiu pela “moratória” (suspensão) dos *earmarks*, mas, aos poucos, a prática voltou a ser adotada, e ainda divide opiniões sobre sua abolição<sup>63</sup> ou aceitação. Trata-se, afinal, de mecanismo pouco transparente (WULCZY *et al.*, 2016) e bastante polêmico, que nos EUA recebe considerável atenção da sociedade civil organizada, a exemplo da associação Citizens Against Government Waste (CAGW), que identificou 282 *earmarks* no orçamento federal de 2019, no valor de 15,3 bilhões de dólares (CAGW, 2019).

<sup>59</sup> No Congresso Nacional, isso ocorre em articulação com as lideranças partidárias, e depende de sua anuência.

<sup>60</sup> O detalhamento dessa lógica de organização parlamentar pode ser encontrado em Limongi (1994), que explica como as comissões – na perspectiva distributivista – servem a um mercado de troca de votos (*logrolling*) entre os legisladores.

<sup>61</sup> No campo da ciência política, em especial no ambiente orçamentário, as políticas distributivistas são usualmente associadas à expressão *pork barrel policies* (ou *pork barrel spendings*), que designa justamente gastos públicos particularistas, eleitoralmente motivados.

<sup>62</sup> Em alguns casos a pedido do próprio Chefe do Executivo (VINCENT, MONKE, 2010).

<sup>63</sup> Cite-se como exemplo o Projeto de Lei (*Bill*) H.R.6211, denominado *Earmark Elimination Act of 2020*, apresentado em 11 de março de 2020, na Câmara Baixa (House of Representatives), com o fim de abolir os *earmarks*.



No Brasil, o tema é usualmente correlacionado com as “emendas individuais”<sup>64</sup> aos orçamentos anuais, que de fato podem representar, ao menos potencialmente, um incentivo institucional a esse tipo de clientelismo orçamentário, na medida em que: (i) embora a aprovação dessas emendas seja de responsabilidade colegiada (da CMO e do próprio Congresso Nacional), o formulador da decisão alocativa, nesse caso, é um único parlamentar; e (ii) em função disso, torna-se mais simples para os parlamentares a reivindicação de crédito (*credit claiming*)<sup>65</sup> pela realização de determinado gasto local em favor do seu eleitorado. Nesse passo, cabe o registro de que a atuação legislativa em favor de bases eleitorais é fato empiricamente constatado como de importância reconhecida por parte de 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).

Não bastasse isso, a importância das emendas individuais é potencializada pelo fato de que, além de servirem a interesses parlamentares no âmbito da arena eleitoral, como instrumento de alavancagem de votos (*pork for votes*)<sup>66</sup>, essas mesmas emendas também podem

---

<sup>64</sup> Conforme explicado mais adiante, nesta dissertação, há também, no Brasil, as emendas coletivas, promovidas por comissões permanentes ou por bancadas estaduais.

<sup>65</sup> 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 presença física na inauguração de determinada obra.

<sup>66</sup> Seja de forma direta ou indireta. Quanto a este último caso, vale o registro de que, ao estudar a realidade brasileira, Samuels (2002) conclui que o efeito eleitoral do *pork* é mediado pela troca de *pork* por dinheiro (*pork for money*), que se realiza junto a grupos econômicos locais dispostos a apoiar o financiamento de campanhas políticas. Também merece destaque a via indireta detectada por Baião e Couto (2017, p. 746), para quem “a conexão eleitoral entre parlamentar e seus eleitores, promovida por meio das emendas, não é direta. Ao contrário, ela é mediada pelo prefeito, que atua como uma espécie de *broker* político”.

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*). De forma simplificada, essa convergência de interesses, favorável ao *pork*, desdobra-se da seguinte forma no orçamento federal brasileiro: (i) em primeiro lugar, cabe ao presidente da República, por sua titularidade exclusiva<sup>67</sup>, apresentar ao Congresso Nacional a proposta orçamentária de cada ano, na forma de projeto de lei; (ii) os parlamentares, por meio de suas emendas<sup>68</sup>, incluem novas programações orçamentárias nesse projeto, a serem executadas por ministérios<sup>69</sup> do Executivo; e (iii) ao longo do ano, contudo, a “liberação das emendas” (isto é, a execução das programações incluídas por parlamentares) passa a ser negociada<sup>70</sup>, ou seja, condicionada ao apoio legislativo na votação de matérias do interesse do Executivo. Nesses moldes, as emendas individuais têm sido tradicionalmente interpretadas, no Brasil, como parte da “caixa de ferramentas” utilizada pelo presidente da República para administrar o presidencialismo de coalizão<sup>71</sup> (BITTENCOURT, 2012; FERREIRA, 2018; RAILE; PEREIRA; POWER, 2010) à base da “patronagem” – definida por Santos (2006) como:

[...] um conjunto de recursos à disposição do presidente para induzir o Legislativo a aprovar sua agenda política. Assim, nomeações no gabinete, na burocracia e emendas orçamentárias cumprem um papel decisivo nesse processo. Em resumo, o Congresso colabora com o presidente, mas isso tem seu preço (SANTOS, 2006, p. 89).

A patronagem exercida por meio de emendas orçamentárias, segundo Pereira e Mueller (2002), também seria favorecida pelo fato de implicar um custo supostamente “barato”<sup>72</sup> para a viabilização do presidencialismo de coalizão, a princípio muito dispendioso:

<sup>67</sup> Conforme determina o art. 84, inciso XXIII e parágrafo único, da Constituição de 1988.

<sup>68</sup> Previstas no art. 166 da Constituição de 1988.

<sup>69</sup> Aqui tomados em sentido amplo, ou seja, abrangendo as entidades da administração indireta sob supervisão ministerial, como autarquias e fundações públicas.

<sup>70</sup> Como se verá mais adiante, porém, o regime de impositividade das emendas individuais, trazido pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, reduziu esse potencial de negociação por parte do Executivo.

<sup>71</sup> A expressão “presidencialismo de coalizão” foi concebida pelo sociólogo 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 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”.

<sup>72</sup> Esse custo, porém, é variável, já que pode ser influenciado pelas estratégias de gestão das coalizões. Conforme demonstrado por Bertholini e Pereira (2017, p. 547): “Em um jogo multipartidário e fragmentado, os aliados da coalizão precisam de um gerente capaz de diminuir seus problemas de coordenação”, de modo que, quando o presidente da República falha nessa gestão, “as maiorias legislativas tornam-se instáveis, caras e imprevisíveis e a crise política acaba por se tornar rotina”.

É interessante notar que o Brasil ‘padece’ de quase todas as ‘patologias’ institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar: é um sistema presidencialista; uma federação; possui regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional; tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral; e tem sido governado por uma ampla coalizão no Congresso. A soma destes fatores poderia gerar, se não uma democracia ingovernável, pelo menos muito dispendiosa, sobretudo no sentido de manter a unidade e a disciplina de sua coalizão. Mas, como será demonstrado, o custo da governabilidade, em termos de gastos orçamentários, tem sido muito baixo, quando comparado com outras despesas do governo (Figueiredo e Limongi, 2000). Este artigo, ao contrário da pressuposição da maioria da literatura que, basicamente, focaliza sua análise nos incentivos provenientes das regras eleitorais, argumenta que tem sido relativamente “barato” para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267).

O que se verifica, em suma, é haver um casamento aparentemente perfeito entre clientelismo e patronagem orçamentária, de alta significância para o sistema político brasileiro. Diante disso, cabe questionar, ao encontro do objetivo geral desta pesquisa, até que ponto restariam espaços para o uso de informações de desempenho como subsídio de decisões alocativas no contexto legislativo. Na tentativa de responder a essa indagação, convém aprofundar a análise teórica até então desenvolvida com o esclarecimento de que a interpretação distributivista, inclusive no que tange a sua relação com o presidencialismo de coalizão, não é unânime, de modo que o casamento supracitado seria perfeito apenas nas aparências.

A controvérsia, no Brasil, foi aberta por Figueiredo e Limongi (2005), que não apenas refutam a natureza clientelista e a centralidade das emendas individuais no processo legislativo orçamentário, como também argumentam não haver base empírica para afirmar que o Executivo as executa como retribuição ao comportamento parlamentar. Tal controvérsia, porém, merece ser reexaminada à luz das normas em vigor, que em certa medida tornaram obsoleta boa parte das pesquisas nacionais sobre o tema. Convém esclarecer, nesse sentido, que para Figueiredo e Limongi (2005) as emendas individuais não seriam instrumentos tão importantes de participação do Congresso no processo orçamentário, pois, na opinião dos autores, formulada com base em dados da época, as emendas coletivas seriam não apenas superiores às individuais em montantes de recursos alocados nos orçamentos, como também apresentariam maior grau de execução relativamente às mesmas emendas. Tal argumento merece ser reavaliado no contexto da realidade presente, já que o arcabouço orçamentário foi reformulado, em especial a partir de 2014, voltando-se à priorização das emendas individuais.

Afinal, desde que a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, dotou as emendas individuais de impositividade (obrigatoriedade de execução), afastou-se, ao menos em tese, a

capacidade de o Executivo represar a execução dessas emendas. Tendo tal proteção beneficiado, em um primeiro momento, somente as emendas individuais, foi apenas com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, que as emendas de bancadas estaduais se tornaram de execução obrigatória, ainda assim em montante inferior ao das emendas individuais<sup>73</sup>. Já as emendas de comissão, que presumivelmente seriam as mais vocacionadas a discutir políticas públicas, só foram albergadas pela impositividade de forma implícita, visto que a sobredita emenda constitucional acabou por estender a obrigatoriedade de execução a todas as despesas discricionárias finalísticas da LOA, conforme explicado em maiores detalhes no Capítulo 4 desta dissertação.

No novo panorama institucional, em resumo, o Executivo perdeu grande parte da discricionariedade de que antes dispunha para executar emendas ao orçamento sob o juízo de conveniência e oportunidade. Isso não significa, entretanto, que essas emendas deixaram de ter significado no estudo da relação entre os Poderes, pois ainda resta ao Executivo algum grau de maleabilidade na execução das emendas parlamentares. Conforme demonstrado pelo estudo de Rodrigues (2019), por exemplo, o advento da impositividade não impediu que o Executivo controlasse, ao longo do ano, o “timing” de execução das emendas individuais, o que lhe permitiu alinhá-lo com o calendário de votações de seu interesse no Congresso Nacional. Além disso, segundo Volpe (2019), o Poder Executivo também pode enrijecer ou relaxar os critérios para a aferição de impedimentos técnicos a fim de controlar o ritmo de execução das emendas impositivas. O que se nota, em síntese, é a necessidade de atualização de estudos pretéritos sobre o papel das emendas ao orçamento na gestão do presidencialismo de coalizão, tendo-se em vista que muitas das regras que acompanharam as premissas adotadas nesses estudos não mais se encontram em vigor.

De todo modo, há outros fatores em discussão a serem considerados. Um deles diz respeito ao fato de que a replicação teórica do distributivismo, no ambiente brasileiro, deve levar em conta as diferenças existentes entre os sistemas eleitorais do Brasil e dos EUA. Enquanto no Brasil vigora o sistema proporcional para as eleições legislativas<sup>74</sup>, nos EUA adota-se o sistema majoritário uninominal, no qual cada circunscrição eleitoral (ou “distrito”) elege apenas um deputado. Sendo assim, nos EUA os benefícios de *pork* podem ser associados,

---

<sup>73</sup> Enquanto as emendas individuais devem ter execução orçamentária e financeira correspondente a 1,2% da receita corrente líquida, esse percentual, no caso das emendas de bancadas estaduais, é de 1,0% (art. 166, §§ 11 e 12 da Constituição de 1988).

<sup>74</sup> Isso ocorre para a eleição de todos os cargos legislativos, à exceção do de Senador, que segue o sistema majoritário.

com mais clareza, a bases eleitorais geograficamente bem definidas, ao passo que, no Brasil, onde vários deputados concorrem em uma mesma jurisdição<sup>75</sup>, essa conexão eleitoral torna-se mais imprecisa (CARLOMAGNO, 2017). Quanto a esse quesito, destaca-se que, ao apresentar a aplicação do neoinstitucionalismo nos estudos legislativos dos EUA, Limongi (1994) já havia enfatizado a importância do sistema eleitoral para o modelo distributivista que lá se aplicava, tal como segue:

**Um aspecto institucional desempenha importante papel no modelo: o voto distrital.** Por intermédio deste se estabelece que os interesses do eleitorado a serem atendidos são localizados, identificáveis às características econômico-sociais do distrito. Decorre daí que as políticas públicas preferidas pelos congressistas serão aquelas que oferecem benefícios localizados e tangíveis a um a clientela eleitoral claramente identificada. Os custos de tais políticas, de outro lado, tendem a ser dispersos por toda a população. Este tipo de política é a preferida por parlamentares, pois lhes garante maiores dividendos eleitorais (LIMONGI, 1994, p. 8, grifo nosso).

Não há consenso, entretanto, sobre até que ponto o sistema proporcional brasileiro realmente se afasta do estadunidense no que diz respeito à pertinência da teoria distributivista. Isso porque, por ser de “lista aberta”, o sistema proporcional brasileiro permite que os eleitores votem não apenas em legendas (partidos políticos), como também nos candidatos, nominalmente. Sendo assim, o sistema proporcional de lista aberta pode ser considerado como indutor do “voto pessoal”, o que de fato parece ser corroborado por pesquisas de opinião como a da Iuperj-2002, segundo a qual, para 92% dos eleitores, a figura dos candidatos, e não dos partidos, foi o fator mais importante na decisão de voto para deputado federal (NICOLAU, 2006). Com base nessa perspectiva, autores brasilianistas como Mainwaring (1993) e Ames (2001) passaram a sustentar que o modelo eleitoral brasileiro seria orientado à produção de políticas públicas paroquialistas.

Esse enfoque eleitoral, contudo, também foi questionado por Figueiredo e Limongi (2002, p. 305-306), que afirmam não haver “evidências empíricas suficientes para sustentar que parlamentares estabeleçam laços sólidos e estáveis com seus eleitores, laços estes que lhes garantiriam carreiras estáveis, construídas ao largo dos partidos”. Ruptura ainda mais contundente é apresentada por Ricci (2003), para quem o sistema eleitoral brasileiro, na realidade, seria indutor de políticas universalistas, e não paroquialistas. Segundo o autor:

---

<sup>75</sup> No Brasil, cada estado, como um todo (sem qualquer recorte geográfico), elege de oito a setenta deputados com base no sistema proporcional (art. 45, *caput* e § 1º, da Constituição de 1988).

[...] os congressistas produzem uma legislação de cunho difuso devido aos incentivos eleitorais decorrentes de um sistema que combina representação proporcional em distritos com magnitude média e elevada e população numerosa. Daí estar equivocada a literatura que trata da predominância de atividade paroquial (do tipo *pork barrel*) no Congresso brasileiro (RICCI, 2003, p. 724).

Quando se avalia a produção legislativa do Congresso Nacional, de fato é possível verificar, conforme apontam pesquisas empíricas, que os parlamentares aprovam um conjunto expressivo de leis de alcance nacional e difuso (AMARAL, 2019; AMORIM NETO; SANTOS, 2002; GOMES, 2013; LEMOS, 2001; MARTINS, 2011). A título exemplificativo, registre-se que, ao analisar a produção legislativa do Congresso Nacional no período de 1995 a 2010, especificamente no tocante a políticas públicas educacionais, Martins (2011, p. 45) conclui que as iniciativas parlamentares “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”. É oportuno frisar que, nos EUA, o distributivismo também tem sido refutado com argumentos semelhantes: Krehbiel (1992), por exemplo, conclui que a interpretação distributivista é insuficiente para explicar a produção legislativa do Congresso estadunidense, que não se encerraria em interesses paroquialistas. Como lastro empírico de sua afirmação, o autor apresenta um inventário de legislações aprovadas na 99ª legislatura do Congresso dos EUA, de caráter mais universal que particularista, a exemplo da lei de segurança computacional.

Seria exagero, porém, tomar as refutações à aplicabilidade da teoria distributivista, seja nos EUA ou no Brasil, como argumento para afastar por completo a sua validade, pois a própria presença de controvérsia acadêmica indica que essa teoria tem ocupado espaço relevante na história dos estudos legislativos. Em resumo, não há motivos para aceitar ou negar a teoria distributivista, integralmente, nem há razões para crer que o debate acadêmico sobre o tema leve a impasse, considerando-se que o referido debate só se torna inconclusivo a partir de uma visão estilizada e maniqueísta, como se uma vertente devesse subjugar a outra. No Brasil, ademais, pode-se dizer que essa questão já fora dirimida por Carvalho (2003), que assim decifra o suposto enigma:

Diferentemente do preconizado pela literatura distributivista para o caso norte-americano, não se pode localizar no caso brasileiro um único vetor ou um conjunto único de incentivos oriundos da arena eleitoral; o caráter multifacetado da conexão eleitoral no nosso país produz sinais ora na direção do paroquialismo, ora no sentido do universalismo legislativo. [...]

Inferimos dos dados analisados, portanto, a impropriedade de se atribuir tanto ao modelo distributivo quanto ao partidário monopólio das referências teóricas capazes de elucidar o comportamento de nosso Legislativo. A combinação dos dois modelos, com a devida requalificação da orientação distributivista, em função do caráter multifacetado de nossa conexão eleitoral, parece o caminho teoricamente mais rico (CARVALHO, 2003, p. 28-29).

Feito esse registro, não há como deixar de comentar a contribuição trazida por Carvalho (2003) para a elucidação das particularidades do sistema eleitoral brasileiro. Partindo da intuição do brasilianista Barry Ames (2001), o autor demonstrou que a votação dos deputados federais brasileiros se projeta no espaço tanto a partir de um vetor vertical (dominação) como de um vetor horizontal (concentração):

[...] os deputados podem ter suas respectivas votações concentradas ou dispersas entre algumas ou diversas municipalidades, por um lado, recebendo, por outro lado, montante de votos que lhes permite ora dominar, ora tão somente partilhar, o controle político dessas municipalidades com outros concorrentes (CARVALHO, 2003, p. 91).

A partir desses critérios, Carvalho (2003) identifica quatro tipos de “distritos informais” nas eleições para deputado federal: (1) concentrados-dominantes, (2) concentrados-compartilhados, (3) dispersos-dominantes e (4) dispersos-compartilhados. Cada um desses distritos, segundo o autor, deveria produzir incentivos e comportamentos distintos<sup>76</sup>. Apenas os distritos informais (1) e (3), dotados de dominância, gerariam incentivos assemelhados aos dos distritos uninominais dos EUA, em direção ao particularismo. Noutras palavras, somente nesses casos os deputados brasileiros seriam “distritáveis”. Na realidade, tamanho é o nível de clareza e objetividade alcançado por Carvalho (2003), que o autor chega a quantificar a extensão do distributivismo no Brasil. Com efeito, ao analisar o perfil dos deputados federais eleitos em 1994 e 1998, o autor conclui que apenas metade deles seria movida pela lógica do particularismo:

De fato, como demonstramos, tanto em 1994 como em 1998, metade dos deputados federais teve por referência na arena eleitoral distritos de outra natureza, ou seja, conexões eleitorais que se traduzem num conjunto de incentivos distintos daqueles preconizados pela literatura distributivista (CARVALHO, 2003, p. 119).

As formulações teóricas e evidências empíricas apresentadas por Carvalho (2003) são de máxima importância metodológica para pesquisas legislativas no Brasil, como bem sintetizado por Bittencourt (2019):

---

<sup>76</sup> Curiosamente, no entanto, Ames (2001) “acaba por generalizar uma única orientação e comportamento por parte dos nossos legisladores: a lógica do particularismo, a busca por benefícios e recursos desagregados para as bases” (CARVALHO, 2003, p. 23).

Em suma, Carvalho sustenta de maneira muito persuasiva que existem diferentes lógicas dentro da Câmara brasileira, cabendo à *rationale* distributivista presidir a ação não da totalidade, mas apenas de uma parcela dos deputados (que ele estima como a metade deles). Assim, faz o alerta metodológico de que qualquer teoria que pretenda modelar o comportamento da instituição parlamentar no Brasil não pode ancorar-se exclusivamente em um paradigma distributivista como premissa comportamental dos legisladores (BITTENCOURT, 2019, p. 38, grifos do autor).

Cabe registrar, em acréscimo, a contribuição ao debate apresentada por Nunes (2018), para quem um mapeamento dessa natureza (sobre o perfil dos parlamentares) também é relevante para que se possa compreender, com maior profundidade, qual o verdadeiro impacto dos *porks* como instrumento de gestão do presidencialismo de coalizão. Por meio desse refinamento, o autor conclui que apenas os parlamentares eleitos a partir de uma conexão eleitoral de natureza distributivista – e não todos os parlamentares tomados indistintamente – seriam propensos a apoiar o governo mediante liberação de recursos para a execução de suas emendas parlamentares individuais. Nessa esteira, cita-se, ainda, 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.

O que se encontra, em resumo, é um copo “meio cheio ou meio vazio” em favor do distributivismo no Brasil, de forma que tanto há espaço para o paroquialismo como para o universalismo na produção de políticas públicas. Noutras palavras, em coro com a lógica gregoriana<sup>77</sup>, o distributivismo não é o todo, mas é “parte do todo” da lógica de atuação parlamentar. Deve-se esclarecer, todavia, que não se pretende avaliar, neste trabalho, qual seria o grau de paroquialismo ou universalismo das emendas orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional, até porque esta dissertação não se ocupa com o conteúdo em si das emendas, e tampouco a elas se atém como objeto único de estudo. O foco desta pesquisa, afinal, são os espaços para o uso de informações de desempenho no processo legislativo orçamentário federal, o que requer a análise de um conjunto mais amplo de documentos orçamentários, tal como explicado no Capítulo 3.

Nada obstante, tendo sido demonstrado que a produção de políticas universalistas é uma realidade no Congresso Nacional, torna-se plausível sustentar que, nesse cenário, o estudo

---

<sup>77</sup> Nos dois primeiros versos do soneto intitulado “Ao braço do mesmo Menino Jesus quando apareceu”, o poeta barroco brasileiro Gregório de Matos apresenta esta célebre construção: “O todo sem a parte não é todo, A parte sem o todo não é parte [...]”.



sobre a vertente informacional do neoinstitucionalismo cresce em relevância. A premissa subjacente, nesse caso, é a de que a formulação de políticas universalistas, ao menos em tese, aumenta as chances de uso de informações de desempenho no processo legislativo decisório, visto que tais políticas resultam de debates políticos mais complexos, e tecnicamente mais qualificados, que os requeridos para a concepção de políticas particularistas.

### 2.3.1.2 Vertente informacional

A vertente informacional do neoinstitucionalismo surge como dissidência teórica no interior do distributivismo (LIMONGI, 1994), que dele se distingue a partir do reconhecimento de que parlamentares têm interesses tanto individuais, de cunho distributivista, quanto coletivos, de natureza informacional, que se justificam pelo fato de o Legislativo ser um colegiado responsável pela produção de políticas públicas. Essa é, com efeito, a base do argumento de Krehbiel (1992), expoente da vertente informacional, para quem o fundamento distintivo dessa corrente teórica se sustenta em dois pilares menosprezados pela teoria distributivista, porém evidentes na vida legislativa: o postulado majoritário e o da incerteza quanto a resultados de políticas públicas.

O postulado majoritário nada mais é que o reconhecimento de que as decisões do Poder Legislativo – em relação tanto a suas normas procedimentais internas quanto a políticas públicas – não podem ser tomadas individualmente, pois, em regra, dependem de aprovação da maioria dos seus membros. No Brasil, essa regra é gravada no art. 47 da Constituição de 1988, o qual estatui que as deliberações de cada Casa do Congresso Nacional, bem como de suas comissões, devem ser tomadas pela maioria dos votos, salvo disposição constitucional em contrário<sup>78</sup>. A consequência prática disso é que os interesses individuais dos parlamentares só prosperam mediante aquiescência da maioria dos legisladores.

O postulado da incerteza, por seu turno, estabelece que os parlamentares frequentemente desconhecem as consequências das políticas públicas que aprovam. Conforme salientado por Krehbiel (1992), enquanto a vertente distributivista considera “políticas públicas” e “resultados de políticas públicas” como sinônimos, a vertente informacional não apenas distingue esses conceitos como os separa pela incerteza. É justamente para mitigá-la que o Legislativo tem o interesse coletivo em adquirir informação. Para Limongi (1994):

---

<sup>78</sup> A regra, portanto, é que as decisões legislativas ocorram por maioria simples, que exige mais da metade dos votos, com quórum de presença de mais da metade dos membros (maioria absoluta) de determinado colegiado. Apenas em situações específicas a Constituição de 1988 prevê a necessidade de maiorias qualificadas, a exemplo de leis complementares, que devem ser aprovadas por maioria absoluta (art. 69).

Em tese, todos os congressistas se beneficiam se o nível de informação for maior e, conseqüentemente, a incerteza quanto aos resultados da política adotada for diminuída. Se congressistas têm aversão a riscos (preferem ganhos certos a incertos, ainda que estes possam ser maiores), eles terão interesse em reduzir a incerteza que cerca a adoção de políticas. A redução da incerteza é, assim, um bem coletivo. [...]

O que Krehbiel está a falar não é assim tão novo. Tomar decisões a partir da deliberação pública de seus membros é uma das características que define o Poder Legislativo. [...] Quanto maior a quantidade de informação tornada pública, via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão (LIMONGI, 1994, p. 21-22).

Esta é, por sinal, a razão pela qual a vertente informacional sobressai como teoria intimamente correlacionada com a orçamentação por desempenho: ambas contemplam os resultados de políticas públicas como objeto de estudo. Cabe rememorar, nesse sentido, que a orçamentação por desempenho busca identificar quais são as contrapartidas das dotações orçamentárias em termos de resultados esperados. Resta saber, e este é o objeto de estudo desta pesquisa, em que medida a aquisição e o compartilhamento de informações de desempenho se faz presente no âmbito do processo legislativo orçamentário.

Um aspecto a ser considerado, nesse tipo de investigação, diz respeito ao entendimento de que, pelas próprias lentes teóricas da escolha racional, a informação não se torna disponível por altruísmo dos parlamentares. Afinal, por ser redutora de incerteza, a informação também é fonte de poder: havendo incerteza, abre-se espaço para a assimetria informacional, na mesma medida em que alguns legisladores têm maior conhecimento que seus pares sobre os efeitos de políticas públicas. Sendo assim, o compartilhamento de informação é exposto a cálculo estratégico por parte dos legisladores. É com essa dose de realismo político, segundo Krehbiel (1992), que as instituições legislativas devem ser pensadas no contexto da vertente informacional:

Em seu clássico tratado, *A Riqueza das Nações*, Adam Smith avançou o argumento de que a razão pela qual as pessoas produzem com eficiência tem pouco ou nada a ver com o fato de a eficiência ser um objetivo social desejável. [...]

Grande parte deste estudo sugere que os princípios fundamentais da política legislativa não são diferentes dos da economia capitalista. Os motivos pelos quais os legisladores adquirem e compartilham conhecimentos sobre políticas públicas têm pouco ou nada a ver com a especialização tomada como bem comum legislativo. Em vez disso, eles se especializam porque, dadas as restrições que enfrentam no legislativo, a especialização é a melhor maneira de atingir seus objetivos políticos (tipicamente, serem reeleitos). Da mesma forma, a chave para a criação e manutenção de legislativos com bom desempenho está no aproveitamento do interesse próprio. Isso implica alcançar uma compreensão clara sobre os objetivos dos legisladores, das restrições que eles enfrentam e de como eles interagem. Requer, então, o alinhamento, da melhor maneira possível, de incentivos individuais com objetivos coletivos (KREHBIEL, 1992, p. 264, grifo do autor e tradução nossa).

Pelo enfoque informacional, em suma, as instituições legislativas devem ser concebidas sem que se perca de vista os interesses dos parlamentares, pois, desse modo, torna-se possível criar incentivos funcionais à aquisição e ao compartilhamento de informações, cabendo esclarecer que o termo “instituições”, do ponto de vista mais específico proposto por Krehbiel (1992), corresponde a regras e precedentes de distribuição de direitos aos legisladores. Essa definição, segundo Diermeier e Krehbiel (2003, p. 125-126, tradução nossa), envolve a análise de questões como: “Quem pode ou não iniciar proposições legislativas? Em que ordem as propostas são consideradas? Em que condições as propostas podem ser emendadas? Quem tem direito de veto? Os vetos podem ser derrubados? Por qual fração de votos?”.

No estudo do Congresso dos EUA, Krehbiel (1992) identifica a tradição da *seniority* (senioridade) como instituição relevante de natureza informacional, de incentivo à especialização dos parlamentares. Explica-se. De acordo com o critério da senioridade, os parlamentares com maior tempo de serviço em comissões temáticas têm preferência na ocupação da presidência desses colegiados. Desse modo, a possibilidade de “fazer carreira” nas comissões, ascendendo perante seus pares, serve de incentivo para que os legisladores permaneçam pelo maior tempo possível em determinada comissão. E quanto mais tempo em uma mesma comissão, maior a especialização (*expertise*), ou seja, maior o acúmulo de conhecimento e o domínio sobre determinada área de políticas públicas. Conforme resumido por Limongi (1994, p. 24), por “desestimular a troca de comissões e incentivar o trabalho contínuo em uma mesma comissão”, o critério da senioridade permite que o Legislativo seja beneficiado pela maior especialização de seus membros. Para Limongi (1994, p. 22), com efeito, a especialização é de tal importância para a vertente informacional que, para essa escola teórica, uma organização legislativa “será dita eficiente se for capaz de estimular e retribuir a especialização”. Ainda segundo autor:

Para esta versão, as instituições devem atender à necessidade do Poder Legislativo de decidir com base no maior volume de informação disponível. O Congresso, portanto, deve ser capaz de motivar os congressistas para que eles se tornem especialistas em certas áreas políticas e, o que é mais difícil, para que usem as informações de que dispõem de maneira benéfica para todos (LIMONGI, 1994, p. 4).

De todo o exposto, depreende-se que, para a vertente informacional do neoinstitucionalismo, as comissões temáticas assumem papel central como lócus de aquisição e disseminação de informação. De fato, ao contrário do que prega a vertente distributivista, que enxerga as comissões como mecanismos facilitadores de políticas particularistas, a vertente informacional vê as comissões temáticas como instituições destinadas à especialização legislativa e à redução de incertezas na produção de políticas públicas. Esse mesmo argumento é apresentado por Santos e Almeida (2011) da seguinte forma:

Onde a subcorrente distributivista observa particularismo, a informacional vê eficiência coletiva. A organização do Congresso em torno de comissões altamente especializadas seria um meio de atender às demandas dos congressistas por *expertise* – demanda que advém da tentativa de redução da incerteza que circunda necessariamente o trabalho de formulação e implementação de políticas públicas (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 23).

Em face do protagonismo das comissões temáticas para a vertente informacional, torna-se pertinente dedicar especial atenção à participação desses colegiados no processo orçamentário, o que pode ser analisado, por exemplo, a partir de suas propostas de emendas ao orçamento e de seu envolvimento na elaboração dos relatórios setoriais que subsidiam a aprovação das leis orçamentárias anuais. Isso, contudo, sem que se perca de vista o fato de que pouco se conhece sobre o papel informacional das comissões temáticas do Congresso Nacional. Realmente, em que pese a importância desse tema para a organização e produção legislativa, nota-se que as questões levantadas pela vertente informacional ainda são escassamente estudadas no Brasil. Nesse panorama, Santos e Almeida (2011) destacam-se como autores empenhados em detectar o modo pelo qual os legisladores brasileiros utilizam informações relevantes para a tomada de decisão em políticas públicas, já no contexto do presidencialismo de coalizão. Segundo esses autores, o papel informacional do Legislativo é condicionado, entre outros fatores, pela sua predisposição institucional para reservar incentivos ao comportamento parlamentar opositor. Conforme ressaltado por Santos (2014):

Este papel [informativo] será tão mais acentuado quanto maiores forem as divergências entre o Executivo e as maiorias congressuais em torno do conjunto de políticas públicas apresentadas pelo governo ao Legislativo, e quanto maior for o caráter opositor da comissão responsável pelo exame daquela política (SANTOS, 2014, p. 14).

Para Santos (2014), ademais, esse fator representa o gatilho político para o acionamento da estrutura técnica de assessoramento institucional da Câmara dos Deputados no tocante à elaboração e discussão de propostas legislativas, qual seja, a Consultoria Legislativa (Conle):

Quando as divergências entre o Executivo e maiorias congressuais acerca de uma determinada política forem suficientemente grandes e houver comissão oposicionista motivada a examinar a política, a Câmara dos Deputados possui a estrutura de assessoria suficiente para se contrapor às recomendações emanadas do Executivo (SANTOS, 2014, p. 35).

Na obra de Santos e Almeida (2011), também se destaca o fato que, ao sugerir uma agenda de reformas em prol do fortalecimento da capacidade informacional legislativa, os autores incluem o objetivo de reforçar o papel do Congresso Nacional no processo orçamentário por meio de duas medidas: (i) tornar o orçamento impositivo, no lugar de autorizativo; e (ii) ampliar a participação das comissões temáticas no processo orçamentário, desconcentrando os poderes da CMO. A análise dessas medidas é contemplada, de forma atualizada, pelo Capítulo 4 desta dissertação, à luz do novo arcabouço constitucional e legal em vigor. Em relação à primeira medida, afinal, reformas orçamentárias recentes<sup>79</sup> já tornaram impositivas as programações discricionárias finalísticas do orçamento, de forma que se faz necessária uma releitura da proposta de impositividade orçamentária. Isso é feito na presente pesquisa, ademais, com especial atenção à influência da impositividade sobre a orçamentação por desempenho. E, antes que se possa discutir sobre o fortalecimento das comissões temáticas no processo orçamentário, é necessário que se examinem as atuais regras de atuação dessas comissões na esfera do orçamento, razão pela qual a avaliação dessa medida também se reserva ao Capítulo 4. Por ora, registra-se que a participação das comissões temáticas no processo orçamentário é analisada de modo articulado com o estudo da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que constitui unidade central de análise desta dissertação. À vista disso, e para que se tenha uma noção contextualizada sobre a importância dos partidos políticos na composição e no funcionamento da CMO, passa-se à análise da terceira e última vertente do neoinstitucionalismo da escolha racional, a partidária.

---

<sup>79</sup> Iniciadas com a Emenda Constitucional nº 86, de 2015.

### 2.3.1.3 Vertente partidária

A vertente partidária, originalmente associada a Cox e McCubbins (1993), também representa uma dissidência teórica do distributivismo. No entanto, a versão partidária afasta-se tanto da distributivista quanto da informacional pelo fato de que apenas ela valoriza os partidos políticos como atores primordiais da vida legislativa, tal como apontado por Limongi (1994):

Para as duas versões resumidas acima [distributivista e informacional], os partidos não contam. Contam apenas os interesses individuais dos congressistas. A versão partidária questiona esta premissa e chama a atenção para a importância dos partidos como elementos estruturadores da atividade legislativa. [...]

Ao invés de ver as comissões como uma forma de organização legislativa que independe dos partidos, estes autores propõem que elas sejam entendidas como uma forma de governo partidário (LIMONGI, 1994, p. 4-26).

Por esse ângulo, destaca-se que, no legislativo federal brasileiro, a ocupação de assentos nas comissões, embora motivada pela autosseleção dos parlamentares, depende de critérios partidários, mais especificamente da indicação dos líderes dos partidos. Conforme enfatizado por Figueiredo e Limongi (2004):

Em realidade, os líderes partidários controlam a composição das comissões, uma vez que são responsáveis pela indicação e substituição, a qualquer momento da legislatura, dos membros das comissões permanentes e de todas as demais comissões temporárias, inclusive as Comissões Parlamentares de Inquérito. Nomeiam também os membros da Câmara e do Senado para a formação das comissões mistas que apreciam as medidas provisórias e o orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004, p. 52).

Ao contrário da vertente informacional, ainda pouco explorada, nota-se que a vertente partidária tem ocupado espaço relevante nos estudos legislativos brasileiros, pois tem sido utilizada como principal referencial teórico para a refutação das teses distributivistas, inclusive no que tange a questões orçamentárias. Trata-se de aspecto já apontado, nesta dissertação, quando da análise das controvérsias que cercam as interpretações distributivistas sobre o uso de emendas parlamentares no processo orçamentário, no contexto do presidencialismo de coalizão. A fim de realçar os traços gerais desse debate, convém reproduzir o seguinte fragmento da argumentação de Figueiredo e Limongi (2005):

O problema da tese das emendas como "moedas de troca" está em seus supostos. Supõe-se que os legisladores têm um interesse comum, qual seja, o da promoção de políticas distributivistas, uma vez que estas garantiriam (ou afetariam positivamente) suas chances de obter a reeleição. Por extensão, os interesses comuns dos parlamentares são tomados como contrários aos interesses do Executivo. Os dois Poderes estariam imersos em uma relação conflituosa, um jogo de soma zero. Assim, ao executar recursos alocados por emendas individuais, o presidente o faria às expensas de suas próprias prioridades.

Esses argumentos perdem de vista o básico: a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não é dada pelas relações entre os poderes, mas sim pelas clivagens político-partidárias. Parlamentares dividem-se em dois grandes campos, os que apoiam e os que se opõem ao Executivo. Essa distinção implica que a maioria apoia a centralização da condução do processo orçamentário em sua fase congressual. Há uma delegação de poder das bases para as lideranças partidárias, nesse caso representadas pelo relator geral e seus colaboradores diretos [...] (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005, p. 766).

Tal controvérsia, importa reiterar, não implica que a teoria distributivista tenha perdido seu lugar nos estudos legislativos no Brasil. Ao contrário, o que se sustenta nesta dissertação é que o distributivismo continua relevante para explicar uma parcela, mas não a totalidade do comportamento parlamentar, razão pela qual assume maior poder explicativo quando combinado com outras vertentes teóricas. Por esse enfoque, a presente pesquisa busca combinar as vertentes distributivista e informacional do neoinstitucionalismo da escolha racional, reservando-se à vertente partidária o papel subsidiário de suporte teórico complementar para a caracterização da CMO, que é a unidade básica do estudo de caso desta dissertação, exposto no Capítulo seguinte.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa adota o estudo de caso como instrumento metodológico para o alcance dos seus objetivos. Apresentam-se, neste capítulo: a fundamentação dessa escolha; a estrutura do caso proposto; as fontes de dados coletados; e a forma de tratamento e análise das evidências encontradas.

#### 3.1 Método do estudo de caso

De acordo com Yin (2015, p. 17), estudo de caso é o método de pesquisa empírica que “investiga um fenômeno contemporâneo (o ‘caso’) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes”.

O fenômeno contemporâneo estudado, nesta dissertação, é o uso de informações de desempenho pelo Congresso Nacional, no processo orçamentário, entre 2014<sup>80</sup> e 2020. A profundidade do estudo, por seu turno, caracteriza-se pela investigação pormenorizada das intervenções legislativas no orçamento federal (o que envolve, entre outros fatores, a análise das emendas de comissão aos orçamentos anuais) à luz de condições contextuais<sup>81</sup> que cercam o fenômeno pesquisado. Afinal, sob inspiração das palavras John Donne, o Congresso Nacional não é uma ilha<sup>82</sup>, de tal sorte que o estudo de suas intervenções no orçamento público não deve perder de vista o contexto estrutural que condiciona o processo orçamentário, tal como abordado no referencial teórico apresentado no capítulo anterior.

Assim constituído, ou seja, por incluir em sua definição a relação entre fenômeno e contexto, o método do estudo de caso coaduna-se com a teoria neoinstitucionalista utilizada nesta dissertação, segundo a qual as “instituições importam” para a compreensão do comportamento político. Cabe reiterar, portanto, que a presente pesquisa não se limitará a investigar o uso de informações de desempenho pelos parlamentares, já que também levará em consideração os incentivos institucionais ao uso dessas informações, ainda que “os limites entre

---

<sup>80</sup> Conforme esclarecido por Yin (2015, p. 26), a expressão fenômeno contemporâneo “não exclui o passado recente – apenas aqueles eventos que se estendem para um passado ‘já morto’, em que não se podem fazer observações diretas e do qual (sic) não há pessoas vivas para entrevistar (fazer uma pesquisa histórica seria o método relevante sob essas condições)”.

<sup>81</sup> Tal como exemplificado por Yin (2015, p. 218), “se o caso for sobre um indivíduo, dados sobre a família, o trabalho e outros ambientes do indivíduo podem ser componentes comuns de um estudo de caso completo”.

<sup>82</sup> Trata-se de referência à seguinte passagem do atemporal, e por isso clássico, poema de John Donne, contido em Meditação 17: “Nenhum homem é uma ilha, inteiramente isolado; todo homem é um pedaço de um continente, uma parte de um todo” (PROSA VERSO E ARTE, 2020a).



o fenômeno e o contexto” possam não ser claramente evidentes, tal como salientado na parte final da conceituação de estudo de caso ofertada por Yin (2015).

A consistência do “encaixe” entre os objetivos desta dissertação e o método do estudo de caso, todavia, não implica que outros métodos de pesquisa não pudessem ser adotados na investigação teórica sobre a atuação legislativa em relação à orçamentação por desempenho. Tanto é que a opção pelo método experimental tem representado uma linha emergente de estudos centrados no uso de informações de desempenho, por agentes políticos, no âmbito do processo orçamentário. Autores como Demaj (2015), Moynihan (2013) e Nielsen e Baekgaard (2013), por exemplo, têm feito uso intensivo desse método de pesquisa, no qual os experimentos realizados testam ideias teóricas com o objetivo de desvendar mecanismos causais por meio da manipulação de variáveis independentes (DEMAJ, 2015). Não é esse, contudo, o objetivo da pesquisa empreendida nesta dissertação, a qual, diante de objeto ainda não estudado no Brasil (orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional), apresenta-se de forma essencialmente descritiva e exploratória, desse modo servindo de prelúdio para estudos subsequentes, que, por sua vez, podem vir a “utilizar um método diferente, como um levantamento ou experimento” (YIN, 2015, p. 219).

Em favor dessa compreensão exploratória da realidade brasileira, a facilidade de acesso a dados orçamentários foi considerada como fator positivo para a seleção do caso nacional, tendo-se em mira a viabilidade da pesquisa proposta, mas não apenas isso. Sob perspectiva científica, em sentido mais estrito, o caso selecionado também foi interpretado como potencialmente pertencente a uma população maior a ser estudada. Segundo Gerring (2007, p. 37), afinal, estudo de caso é o “estudo intensivo de uma única unidade ou um pequeno número de unidades (os casos), com o objetivo de entender uma classe maior de unidades (uma população de casos)”, embora a unidade analisada não seja perfeitamente representativa da população. Por essa ótica, ainda que modestamente, esta pesquisa também busca contribuir para um melhor entendimento sobre a forma de atuação de Legislativos situados em contextos nos quais: (i) o orçamento público é dotado de informações de desempenho; e (ii) a teoria distributivista é relevante, mas insuficiente para explicar a totalidade do comportamento legislativo, tal como exposto no referencial teórico desta dissertação. Com base nessas variáveis, e no modelo de seleção de casos<sup>83</sup> proposto por Seawright e Gerring (2008), o Congresso Nacional poderia ser classificado como caso potencialmente típico desse universo

---

<sup>83</sup> Tal modelo classifica os casos selecionáveis como “típicos”, “diversos”, “extremos”, “desviantes”, “influentes”, “mais similares” ou “mais diferentes” (SEAWRIGHT; GERRING, 2008).

de Legislativos. De modo coerente com sua natureza descritiva e exploratória, todavia, a presente pesquisa busca apenas lançar luzes sobre essa discussão, sem qualquer pretensão de testar relações causais prontamente generalizáveis para essa população de Legislativos. Vale lembrar, nesse sentido, que não só a orçamentação por desempenho não tem sido estudada no âmbito do Congresso Nacional, como também a própria conjugação entre a orçamentação por desempenho e a teoria informacional representa campo de estudo ainda pouco explorado.

### 3.2 Estrutura do caso

De acordo com YIN (2015, p. 36), o caso (ou unidade de análise) a ser estudado “deve ser algum fenômeno da vida real que tenha alguma manifestação concreta”. Como essa dissertação tem por objetivo avaliar os espaços para o uso de informações de desempenho pelo Congresso Nacional, adota-se como unidade de análise o processo legislativo orçamentário no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), considerando-se que este é o lócus de especialização do Congresso Nacional no trato da matéria orçamentária. E para que essa unidade de análise dialogue com a teoria neoinstitucionalista, examina-se, também, o contexto estrutural no qual a CMO se insere, a fim de se conhecer, com razoável extensão, o quadro institucional que influencia o uso de informações de desempenho no âmbito da CMO.

Em consonância com essa abordagem teórica, portanto, o estudo de caso desta dissertação é estruturado em dois eixos: o institucional e o comportamental. O eixo institucional – destinado ao alcance do objetivo específico de “identificar e avaliar os incentivos institucionais ao uso de informações de desempenho, pela CMO, no período de 2014 a 2020” – compreende três dimensões contextuais (macro, meso e micro), articuladas sob lógica dedutiva, em que se parte do geral para o particular. Nessa composição, as dimensões macro e meso caracterizam o contexto externo no qual a unidade de análise se insere, enquanto a dimensão micro lida com o contexto interno da própria CMO. O eixo comportamental, por seu turno, visa ao alcance do objetivo específico de “identificar e avaliar o uso de informações de desempenho, pela CMO, no período de 2014 a 2020”, e, portanto, opera essencialmente em nível micro, debruçando-se sobre a produção legislativa desse colegiado. O quadro a seguir sintetiza o arcabouço geral do estudo de caso concebido nesta pesquisa.

Quadro 4 – Estrutura do caso: arcabouço geral

<b>Objetivo geral</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Eixo</b>	<b>Dimensões</b>
Identificar e avaliar os espaços para o uso de informações de desempenho no âmbito do processo legislativo orçamentário federal	Identificar e avaliar os incentivos institucionais ao uso de informações de desempenho, pela CMO, no período de 2014 a 2020	Institucional	Macro Meso Micro
	Identificar e avaliar o uso de informações de desempenho, pela CMO, no período de 2014 a 2020	Comportamental	Micro

Fonte: Elaborado pelo autor.

A dimensão macro do eixo institucional trata da estrutura orçamentária do país, em particular no âmbito federal, e visa situar o fenômeno estudado com base na análise dos seguintes aspectos, retirados do referencial teórico apresentado no Capítulo 2: (1) há uma estrutura institucional de orçamentação por desempenho no país? (2) quais dimensões de desempenho participam do processo orçamentário federal? (3) há disponibilidade de informações de desempenho? (4) como essa estrutura se enquadra entre as quatro categorias principais de orçamentação por desempenho? e (5) qual o grau de rigidez do orçamento federal?

A dimensão meso, por sua vez, visa caracterizar os poderes orçamentários do Congresso Nacional, exercidos nas fases de autorização e fiscalização do gasto público, por meio do exame de aspectos contextuais associados tanto ao Índice de Instituições Orçamentárias Legislativas (WEHNER, 2006) como às boas práticas de OD sistematizadas pela OCDE (2019a), igualmente apresentadas no Capítulo 2.

Em relação à fase de autorização orçamentária, a dimensão meso aborda os seguintes aspectos: (6) em que medida o Congresso Nacional pode alterar a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo? (7) em que medida o Executivo pode compilar e implementar um orçamento temporário, caso o Legislativo recuse um projeto de lei orçamentária? (8) em que medida o Legislativo confere flexibilidade ao Executivo, durante a execução orçamentária, após a aprovação da lei orçamentária? (9) em que medida o Legislativo pode controlar sua agenda para apreciar a proposta orçamentária? A análise dessas questões permitirá, por exemplo, situar a atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário à luz dos modelos de *accountability*, de ajuste marginal e de independência, identificados por Schick (2009) e apresentados no referencial teórico desta dissertação. Para isso, será examinado no âmbito do Aspecto (6), por exemplo, o poder do Congresso Nacional de emendar o orçamento, caracterizado a partir da análise sobre: (i) os tipos, as quantidades e os valores de emendas

parlamentares incluídas nos orçamentos anuais; (ii) a materialidade das emendas parlamentares no orçamento; e (iii) as regras gerais de emendamento das propostas orçamentárias<sup>84</sup>.

Quanto à função legislativa de fiscalização orçamentária, a dimensão meso contempla a análise dos seguintes aspectos: (10) os relatórios anuais de orçamento e de prestação de contas anuais apresentados ao Congresso Nacional contêm informações sobre metas de desempenho e o nível de realização respectivo? (11) o TCU realiza auditorias de desempenho? (12) o Congresso Nacional, apoiado pelo TCU, tem competência para examinar orçamentos e relatórios financeiros baseados em desempenho, responsabilizando os ministros e gerentes públicos seniores no caso de mau desempenho ou distorção de informações? Busca-se conhecer, em síntese, o nível de instrumentalização do Congresso Nacional em favor da *accountability* de desempenho, inclusive no tocante ao julgamento das contas prestadas pelo presidente da República.

Em desfecho à composição do eixo institucional, a dimensão contextual micro trata da regras disciplinadoras da própria CMO, com o detalhamento sobre: (13) sua composição e forma de funcionamento; (14) suas competências constitucionais e regimentais; e (15) normas específicas de emendamento orçamentário, em especial em favor da orçamentação por desempenho. Trata-se, em grande medida, de conjunto de regras instituído endogenamente, na forma de normas regimentais, e, portanto, sob governabilidade mais direta do Congresso Nacional. Dito isso, e explicada a lógica constitutiva das dimensões macro, meso e micro, o Quadro 5, adiante, resume a estrutura básica do eixo institucional que integra o presente estudo de caso.

---

<sup>84</sup> Com destaque às Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019, que disciplinaram a impositividade de emendas orçamentárias. As regras específicas, por seu turno, são tratadas na dimensão contextual micro.

Quadro 5 – Estrutura do caso: eixo institucional

Dimensão contextual	Tema	Aspectos analisados
Macro	Estrutura orçamentária do país	(1) há uma estrutura institucional de orçamentação por desempenho no país? (2) quais dimensões de desempenho participam do processo orçamentário federal? (3) há disponibilidade de informações de desempenho? (4) como essa estrutura se enquadra entre as quatro categorias principais de OD? (5) qual o grau de rigidez do orçamento federal?
Meso	Poderes orçamentários do Congresso Nacional	(6) em que medida o Congresso Nacional pode alterar a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo? (7) em que medida o Executivo pode compilar e implementar um orçamento temporário, caso o Legislativo recuse um projeto de lei orçamentária? (8) em que medida o Congresso Nacional confere flexibilidade ao Executivo, durante a execução orçamentária, após a aprovação da lei orçamentária? (9) em que medida o Congresso Nacional pode controlar sua agenda para apreciar a proposta orçamentária? (10) os relatórios anuais de orçamento e de prestação de contas anuais apresentados ao Congresso Nacional contêm informações sobre metas de desempenho e o nível de realização respectivo? (11) o TCU realiza auditorias de desempenho? (12) o Congresso Nacional, apoiado pelo TCU, tem competência para examinar orçamentos e relatórios financeiros baseados em desempenho, responsabilizando os ministros e gerentes públicos seniores no caso de mau desempenho ou distorção de informações?
Micro	Estrutura institucional da CMO	(13) composição e forma de funcionamento (14) competências constitucionais, e regimentais, com ênfase na orçamentação por desempenho (15) normas específicas de emendamento orçamentário

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim constituído, o eixo institucional permitirá que o eixo comportamental deste estudo de caso seja avaliado de forma robustamente contextualizada. É no eixo comportamental, afinal, que se busca cumprir o objetivo específico de “identificar e avaliar o uso de informações de desempenho, pela CMO, no período de 2014 a 2020”, tanto em relação à fase de autorização como à de fiscalização do orçamento federal.

No tocante à autorização da despesa, a pesquisa comportamental buscará identificar a presença de informações de desempenho nos seguintes documentos submetidos à apreciação

da CMO de 2014 a 2020: (i) todos os relatórios setoriais<sup>85</sup> aos projetos de leis orçamentárias anuais para os exercícios de 2014 a 2020; e (ii) todas as emendas de inclusão de autoria de comissões permanentes<sup>86</sup> aprovadas durante a tramitação dos PLOAs de 2014 a 2020, com base em suas justificativas. Em relação à fiscalização orçamentária, esta pesquisa buscará detectar se houve escrutínio de informações de desempenho nos pareceres da CMO sobre as contas anuais do presidente da República, emitidos no mesmo período<sup>87</sup>, bem como nos pareceres prévios emitidos pelo TCU sobre as contas presidenciais relativas aos exercícios de 2013 a 2018, tendo em vista que, em tese, essas seriam as contas submetidas ao julgamento do Congresso Nacional de 2014 a 2019. Cabe esclarecer que, no encerramento desta dissertação, as contas presidenciais concernentes ao exercício de 2019, passíveis de julgamento em 2020, ainda não haviam sido apreciadas pelo TCU.

Como complemento a esse retrato global, relativo à estrutura básica do estudo de caso proposto nesta dissertação, convém justificar qual foi a racionalidade do critério de corte adotado em relação às emendas ao orçamento, que, além de afastar as emendas individuais e de bancadas estaduais, também se limita à análise das emendas de comissão de “inclusão” de despesas.

As emendas individuais foram afastadas em função de seu viés particularista e de seu caráter fragmentário, que tendem a distanciá-las de discussões de desempenho travadas no processo de planejamento em nível federal. Em relação ao viés particularista, viu-se no referencial teórico desta dissertação que as emendas individuais podem ser identificadas com a prática de *pork barreling*, representativa de gastos eleitoralmente motivados. Tais emendas, afinal, são propostas individualmente pelos parlamentares, que naturalmente tendem a canalizar recursos em benefício de seus distritos eleitorais. No PLOA 2020, por exemplo, 97% das dotações decorrentes das emendas individuais destinaram-se aos mesmos estados nos quais os parlamentares foram eleitos. Isso não significa, entretanto, que as emendas individuais não sejam meritórias, pois o conhecimento da realidade local, na circunscrição em que o parlamentar se elege, pode favorecer o atendimento de interesses legitimamente manifestados pela população beneficiada, o que pode se traduzir, por ilustração, na forma de melhorias em

---

<sup>85</sup> De acordo com o art. 62 da Resolução CN 1/2006, os relatores setoriais “debaterão o projeto nas Comissões Permanentes, antes da apresentação de seus relatórios, observadas as áreas temáticas correspondentes, podendo ser convidados representantes da sociedade civil”.

<sup>86</sup> Conforme esclarecido no Capítulo 2 (mais precisamente na parcela do referencial teórico atinente ao neoinstitucionalismo informacional) as emendas de comissões permanentes merecem atenção especial pelo fato de serem as mais vocacionadas para a discussão de políticas públicas.

<sup>87</sup> Considerou-se que, de 2014 a 2020, o Congresso Nacional poderia julgar, com atrasos, contas relativas a exercícios anteriores ao horizonte temporal desta pesquisa.

pavimentação de vias públicas, na construção de quadras esportivas e na ampliação do quantitativo de ambulâncias e viaturas policiais. Por esse enfoque, Ames, Pereira e Rennó (2011) sustentam que os próprios eleitores são fonte de demanda por *pork*, e que as emendas individuais podem representar um mecanismo eficiente de representação política ao atender a expectativas de bases eleitorais. A questão que se levanta é que, por não decorrer de processo de planejamento mais abrangente<sup>88</sup> e tampouco se originar de deliberação parlamentar colegiada, as emendas individuais tendem a afastar discussões mais amplas de desempenho, trazendo o risco de beneficiar localidades que não necessariamente seriam as mais carentes por bens e serviços públicos. Na área da saúde, por exemplo, Baião, Couto e Oliveira (2019) observam que, no âmbito de cada estado, fatores associados à carência municipal por recursos não afetam a decisão alocativa das emendas individuais para o setor, ao passo que fatores políticos têm peso relevante nessas decisões. De um ponto de vista mais 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).

A dicotomia entre paroquialismo e universalismo, no âmbito das emendas individuais, também foi observada por Bezerra (1999), cabendo reproduzir os seguintes excertos de sua análise empírica sobre o tema:

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. [...]

---

<sup>88</sup> Registra-se, contudo, que o Ministério da Educação busca articular as emendas parlamentares 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 (ensino fundamental e médio), 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).

A fragmentação associada às emendas individuais, por sua vez, é reforçada por sua enorme quantidade. No PLOA 2020, por exemplo, foram aprovadas 8.172 emendas individuais, com valor médio de R\$ 1,2 milhão. O menor valor de emenda individual foi de R\$ 15,1 mil e o maior, de R\$ 15.840,5 mil, cabendo observar que o valor máximo permitido para o conjunto de emendas individuais, por parlamentar, foi de R\$ 15.940,5 mil naquele PLOA, valor este que poderia ser dividido entre até 25 emendas. Com tamanha quantidade de emendas e pulverização de recursos, torna-se pouco realista supor que haja condições práticas para análises criteriosas sobre o mérito dessas emendas no âmbito da CMO. Conforme assinalado por Tollini (2008, p. 20), “o processo de aprovação das emendas individuais dá-se de forma quase automática, sem análise de mérito específica”.

Dotadas dessas características, as emendas individuais não se apresentam como instrumentos vocacionados ao uso de informações de desempenho em suas justificações, cabendo registrar que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 105, de 2019, essa situação se aprofundou ainda mais, na medida em que, desde então, permitiu-se que as tais emendas pudessem alocar recursos em favor de estados, do Distrito Federal e de municípios sem finalidade definida, por meio de “transferências especiais”, isto é, de repasses diretos em favor de determinado ente da Federação, com a dispensa de celebração de convênio ou instrumento congênere. Nesse caso, os recursos repassados deixam de ser da União e passam a pertencer ao ente federado, que os aplica livremente em programações finalísticas de sua competência executiva local, com a única restrição de que no mínimo 70% dos recursos sejam aplicados em despesas de capital, à exceção de amortização de dívidas.

Afastadas as emendas individuais, restariam como objeto de estudo as emendas de bancadas estaduais e as de comissões permanentes, que, além de serem de autoria de órgãos colegiados, não se submetem, a priori, a valores máximos, o que lhes permite assumir caráter mais estruturante relativamente às emendas individuais. Tome-se o exemplo da emenda de comissão nº 60010005, aprovada durante a tramitação do PLOA 2014, destinada à construção



de trecho de 100 quilômetros de ferrovia ao custo de R\$ 100,0 milhões. Essa intervenção legislativa no orçamento federal não seria possível por meio de emenda individual, que naquele exercício se limitava a R\$ 14.686,0 mil.

Poder alocativo semelhante ao das emendas de comissão é atribuído às emendas de bancada estadual, mas estas não foram julgadas como as mais adequadas para os propósitos deste estudo por um simples motivo: embora tenham condições de assumir caráter estruturante e sejam propostas por meio de colegiado parlamentar, as bancadas estaduais representam interesses geograficamente concentrados e não se confundem com instância de especialização em políticas públicas.

As emendas de comissão, por sua vez, devem ter caráter institucional e representar interesse nacional, conforme expressamente previsto pelo art. 44, II, da Resolução CN nº1/2006. O caráter institucional, segundo entendimento<sup>89</sup> da CMO (BRASIL, 2019l), refere-se à compatibilidade das ações propostas com as competências regimentais das comissões, enquanto o interesse nacional diz respeito ao “alcance dos benefícios decorrentes da ação proposta, devidamente demonstrado na justificação” (BRASIL, 2019l, p. 22). Neste último caso, embora a interpretação dada pela CMO não seja muito precisa, o atributo de “interesse nacional”, por si só, é meio suficiente para esclarecer que as emendas de comissão não devem circunscrever-se a interesses localizados.

Apenas as emendas de comissão, em suma, apresentam características conceitualmente alinhadas ao objeto de estudo nesta dissertação, porquanto têm viés teoricamente universalista e emanam de colegiados especializados em políticas públicas. Merece destaque, nesse sentido, a observação de Krehbiel (1992) de que, para a maioria dos estudos históricos, a necessidade de especialização foi a questão central que inspirou a concepção e o desenvolvimento do sistema de comissões, assim retratado por Arnold (1990):

---

<sup>89</sup> A interpretação do significado dessas expressões consta de Relatórios de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE) da CMO.

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 nossa).

Com base no exposto, depreende-se que, como pontas de um espectro, situam-se de um lado as emendas individuais, com viés particularista, e, de outro, as emendas de comissão, com perfil universalista. Isso tudo, porém, apenas em teoria, tendo-se em conta que a confirmação empírica dessa representação topográfica dependeria de análises quanto ao conteúdo dessas emendas, e esse não é o caso da presente pesquisa, que, reafirme-se, não se confunde com estudo sobre emendas orçamentárias. Em se tratando de emendas, afinal, os argumentos até então apresentados têm por objetivo, tão somente, declarar quais foram as premissas que justificaram a escolha das emendas “de comissão” como um dos objetos de busca por informações de desempenho.

Em face dessa delimitação, resta apontar o motivo de este estudo se restringir à pesquisa das emendas de comissão responsáveis, particularmente, pela “inclusão” de despesas. A explicação, neste caso, fundamenta-se no fato de que somente tais emendas – que agregam programações novas ao orçamento – sujeitam-se a regras de emendamento correlacionadas com análises de desempenho<sup>90</sup>, conforme detalhado no tópico atinente à dimensão micro do eixo institucional deste estudo de caso.

Ainda em relação ao recorte dado às emendas, convém esclarecer, em acréscimo, por que a análise das emendas parlamentares, nesta dissertação, restringe-se a emendas à lei orçamentária anual (LOA), sem que tenha havido, até o momento, qualquer menção ao plano plurianual (PPA)<sup>91</sup> ou à lei de diretrizes orçamentárias (LDO)<sup>92</sup>, que também integram o

---

<sup>90</sup> Por força da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, e de acordo com a interpretação dada pela CMO, as emendas de comissão de “inclusão” devem apresentar, em suas justificativas, “elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais” (BRASIL, 2006).

<sup>91</sup> De acordo com o art. 165, § 1º, da Constituição de 1988, a lei que instituir o PPA deve estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

<sup>92</sup> Conforme disposto no art. 165, § 2º, da Constituição de 1988, a LDO, no seu papel de orientadora da LOA, “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” (BRASIL, 1988).

processo de planejamento e orçamento brasileiro. São dois os motivos: um deles é que, desses três instrumentos, apenas a LOA tem poderes legais para autorizar despesas; e o outro é o fato de que, no modelo federal de planejamento e orçamento, ao menos no horizonte pesquisado neste estudo, iniciado em 2014, somente a LOA fez conexão direta entre recursos e resultados. Isso não significa, entretanto, que o PPA e a LDO sejam desconsiderados nesta pesquisa; ao contrário, são tomados como fontes de informação de desempenho. Isso ocorre, em especial, no caso do PPA, constituído de atributos informacionais pertinentes à análise sobre o desempenho de políticas públicas tanto do ponto de vista *ex ante* como *ex post*, tal como discutido no Capítulo 4.

Em encerramento aos esclarecimentos sobre a extensão deste estudo de caso, merece ser observado que, no universo orçamentário, os aspectos passíveis de análise compõem um universo tão vasto, e tão potencialmente complexo, que até mesmo uma abertura modesta do leque de opções analíticas, tal como a realizada nesta dissertação, invariavelmente enfrenta o seguinte dilema: quanto maior a quantidade de aspectos analisados, mais panorâmicas (ou menos aprofundadas) tendem a ser as análises desenvolvidas. Isso se aplica especialmente ao eixo institucional deste estudo de caso, que, ao proceder ao exame de quinze aspectos de natureza contextual, não o faz com vistas a esgotar seu conteúdo, mas antes com a finalidade de apresentar um quadro geral sobre os incentivos estruturais ao uso de informações de desempenho pela CMO.

### 3.3 Fontes de dados

A avaliação dos aspectos de 1 a 15 (vide Quadro 5) que integram o eixo institucional deste estudo de caso tem por base, a priori, fontes bibliográficas e documentais sobre: pesquisas já produzidas sobre o tema; legislação de regência da matéria orçamentária; conteúdo de “leis orçamentárias” em sentido amplo (planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais); emendas aos orçamentos anuais; e acórdãos e relatórios de auditoria do TCU.

De outro lado, para a avaliação dos aspectos que integram o eixo comportamental deste estudo de caso, a fonte precípua de dados são os documentos pertinentes aos trabalhos da CMO, em especial: relatórios setoriais ao projeto de lei orçamentária anual; emendas de comissões permanentes; e pareceres às contas presidenciais. Todos esses documentos são disponibilizados para consulta em sítio eletrônico da Câmara dos Deputados<sup>93</sup> e em sistemas informatizados

---

<sup>93</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/>. Acesso em: 08 ago. 2019.

como o SIGA Brasil e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). O SIGA Brasil é um sistema informatizado do Senado Federal, aberto ao público<sup>94</sup>, e amplamente utilizado pelas Consultorias de Orçamentos da Câmara e do Senado para a realização de consultas sobre dados orçamentários da União. Já o SIOP é um sistema informatizado do Ministério da Economia que, assim como o SIGA Brasil, permite a realização de consultas abertas<sup>95</sup> a dados relativos ao orçamento federal.

### 3.4 Tratamento e análise dos dados

Em relação ao eixo institucional deste estudo de caso, os dados levantados são examinados a partir de uma abordagem *top-down*, buscando-se identificar, sempre que possível, se os aspectos constituintes das dimensões contextuais macro, meso e micro podem estimular ou restringir o uso de informações de desempenho no processo orçamentário. Tal análise, contudo, não visa estabelecer relações de causa e efeito entre o fenômeno estudado e seu contexto, mas tão somente avaliar, na medida do possível, se os aspectos contextuais podem ser caracterizados de forma circunstanciada, porém não determinística, como incentivos ou desincentivos à orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional.

Como exemplo, para a análise do Aspecto (2) que integra a dimensão macro, pretende-se detectar se a presença de informações de desempenho, associadas aos documentos orçamentários formulados pelo Executivo, favorecem o exame legislativo quanto à eficácia ou à efetividade da ação governamental. Outro exemplo pode ser dado em relação à análise do Aspecto “(15)” pertencente à dimensão micro; neste caso, busca-se verificar se as regras de emendamento são dotadas de requisitos de desempenho, e se facilitam a análise relacional entre recursos e resultados.

Quanto ao eixo comportamental, os dados levantados são tomados como evidências em favor ou desfavor da orçamentação por desempenho de modo simples: quando as informações de desempenho são ausentes nos documentos examinados (por exemplo, nas justificativas das emendas parlamentares<sup>96</sup>), os dados coletados servem de evidências empíricas desfavoráveis à orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional; *a contrario sensu*, quando essas informações se fazem presentes, são tomadas como evidências favoráveis.

---

<sup>94</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 08 out. 2019

<sup>95</sup> Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 08 out. 2019.

<sup>96</sup> Convém antecipar que, por força da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, as emendas de comissão devem apresentar, em suas justificativas, a fundamentação técnica da intervenção proposta, inclusive com considerações sobre os custos e benefícios da ação proposta.

Neste último caso, contudo, abre-se espaço para que se analise em que medida as informações encontradas relacionam recursos a resultados, e se chegam ao ponto de demonstrar a utilidade marginal do gasto público, ilustrada pela equação “ $\Delta S = \Delta R$ ” (DEMAJ, 2015; ROBINSON, 2007; SCHICK, 2014).

Por fim, destaca-se que as análises contextuais e comportamentais, empreendidas nos dois eixos de investigação deste estudo de caso, também são acompanhadas do esforço analítico de identificação de possíveis aprimoramentos no sistema vigente de incentivos, tecendo-se, quando cabível, recomendações reputadas como pertinentes para o desenvolvimento da orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional, e, em especial, da CMO.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta e analisa os resultados obtidos em relação aos eixos institucional e comportamental deste estudo de caso. No âmbito do eixo institucional, buscou-se identificar como aspectos contextuais podem estimular ou restringir a atuação da CMO em favor da OD. Quanto ao eixo comportamental, objetivou-se mapear evidências de orçamentação por desempenho no âmbito da CMO, tanto em relação à fase de autorização como de fiscalização orçamentária.

### 4.1 Eixo institucional

O eixo institucional, como visto, é constituído de três dimensões (macro, meso e micro), que no total abrangem quinze aspectos contextuais pertinentes à orçamentação por desempenho. Com base na estrutura exposta no Quadro 5, a dimensão macro, a primeira a ser examinada, trata dos aspectos (1) a (5); a meso, segunda a ser estudada, dos aspectos (6) a (12); e a micro, por fim, dos aspectos (13) a (15).

#### 4.1.1 Dimensão contextual macro

A dimensão contextual macro deste estudo de caso busca caracterizar a estrutura orçamentária do Brasil, de forma panorâmica, por meio da análise dos seguintes aspectos, apresentados na forma de questões: (1) há uma estrutura institucional de orçamentação por desempenho no país? (2) quais dimensões de desempenho participam do processo orçamentário federal? (3) há disponibilidade de informações de desempenho? (4) como a estrutura identificada se enquadra entre as quatro categorias principais de OD? e (5) qual o grau de rigidez do orçamento federal?

#### Aspecto (1): há uma estrutura institucional de orçamentação por desempenho no país?

Para saber se há uma estrutura de orçamentação por desempenho no Brasil, convém analisar, em primeiro lugar, a matriz institucional orçamentária delineada no plano constitucional. De acordo com a Lei Magna de 1988, o processo orçamentário nacional deve produzir, periodicamente, três espécies de “leis orçamentárias”: lei do plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA). Trata-se de modelo constitucional aplicável a todos os entes da Federação, de modo que não apenas a União, como também os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios do país devem aprovar periodicamente, cada um deles, seus próprios PPAs, LDOs e LOAs. Esse esclarecimento

preambular é importante porque a presente pesquisa restringe-se à análise do processo orçamentário federal.

Enfatizado esse recorte federativo, passa-se à análise do conteúdo básico das citadas leis. Nos termos do art. 165, § 1º, da Constituição de 1988, a lei que instituir o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Como plano de médio prazo, de duração quadrienal, o PPA é elaborado pelo presidente da República<sup>97</sup> recém-eleito ou reeleito, para vigor do segundo ano de seu mandato até o primeiro ano do mandato presidencial seguinte<sup>98</sup>. Cabe à LDO, de acordo com art. 165, § 2º, da Constituição, definir, com periodicidade anual, as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, bem como orientar a elaboração da lei orçamentária anual<sup>99</sup>. Compete à LOA, e somente a ela, a alocação de recursos propriamente dita, por meio da “fixação da despesa” em bases anuais, conforme disposto no art. 165, III, c/c § 8º, da Constituição. Esta é, conforme já ressaltado, a razão pela qual a LOA ocupa papel central nesta dissertação: se a OD associa recursos a resultados, então a forma mais efetiva de se identificar essa conexão é no âmbito da LOA. Isso, porém, sem que se perca de vista os subsídios informacionais contidos no PPA e na LDO, que, por força dos próprios comandos constitucionais supracitados, também se apresentam como instrumentos vocacionados à reunião de informações de desempenho. De posse desse retrato geral, discute-se adiante, em maiores detalhes, como essas três leis orçamentárias têm se estruturado em favor da orçamentação por desempenho.

O PPA, criado pela Constituição de 1988, reflete a tradição do governo federal de integração entre planos e orçamentos, tal como se depreende da leitura dos seguintes dispositivos do Decreto-Lei nº 200, de 1967, aplicável à União:

---

<sup>97</sup> Cabe registrar que o PPA, assim como a LDO, representa uma criação da Constituição de 1988. Desde então, já foram aprovados oito PPAs: um no governo Collor, dois nos governos FHC, dois nos governos Lula, dois nos governos Dilma e um no governo Bolsonaro. São eles: o PPA inaugural (1991-1995); o Investir para Crescer (1996-1999); o Avança Brasil (2000-2003); o Brasil de Todos (2004-2007); o Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008-2011); o Plano Mais Brasil (2012-2015); o Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social (2016-2019); e o Planejar, Priorizar, Alcançar (2020-2023).

<sup>98</sup> Como a vigência do mandato presidencial é de quatro anos (art. 82 da Constituição), a vigência do PPA também é quadrienal. Trata-se, contudo, de regra provisória, a ser disciplinada em lei complementar, conforme previsto no art. 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

<sup>99</sup> O texto completo desse dispositivo também prevê que cabe à LDO dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso.

[...]

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual (BRASIL, 1967).

É relevante sublinhar que, no diploma legal em destaque, já havia referência expressa à figura do “orçamento-programa anual”, de forma diretamente articulada com o planejamento governamental. No âmbito federal, portanto, a estruturação do orçamento público por programas é algo que remonta à década de 60. Foi apenas no período pós-Constituição de 1988, porém, já sob a égide do PPA, que a estruturação do orçamento por programas experimentou seu avanço metodológico mais relevante. Isso se deu com a edição do Decreto nº 2.829, de 1998, e da Portaria nº 42, de 1999, que compuseram o marco jurídico da chamada “reforma gerencial” dos processos de planejamento e orçamento no Brasil (CORE, 2001). Sob o prisma institucional, pode-se dizer que esses dois normativos promoveram o coroamento do orçamento por programas no âmbito federal. Em relação ao Decreto nº 2.829, de 1998, editado em um contexto no qual o país buscava fortalecer sua capacidade de “gestão por resultados”<sup>100</sup>, destacam-se os seguintes excertos:

Art. 1º Para elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano de 2000, toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Parágrafo único. Entende-se por ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade.

Art. 2º Cada Programa deverá conter:

- I - objetivo;
- II - órgão responsável;
- III - valor global;

<sup>100</sup> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), lançado em 1995, representa o marco documental desse movimento.



IV - prazo de conclusão;

V - fonte de financiamento;

VI - indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar;

VII - metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo;

VIII - ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo;

IX - regionalização das metas por Estado

[...]

Art. 5º Será realizada avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e do resultado dos Programas, para subsidiar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício.

Art. 6º A avaliação física e financeira dos Programas e dos projetos e atividades que os constituem é inerente às responsabilidades da unidade responsável e tem por finalidade:

I - aferir o seu resultado, tendo como referência os objetivos e as metas fixadas;

II - subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo; (BRASIL, 1998)<sup>101</sup>.

Trata-se de estrutura de planejamento e orçamento visivelmente favorável à orçamentação por desempenho, visto que, nos termos propostos, toda ação finalística do orçamento deveria estar vinculada a um programa, e todo programa deveria conter objetivos, indicadores e metas, que são informações típicas de desempenho. As metas, em particular, por dizerem respeito a “bens e serviços necessários para atingir o objetivo” dos programas, podem ser identificadas como informação de desempenho tipicamente relativa à eficácia dos programas de governo. Já os indicadores, por tratarem da “situação que o programa tenha por fim modificar”, são identificados com métricas de efetividade. Na divisão de espaços que se traçou no âmbito federal, como se verá mais adiante, a LOA tem se estruturado em torno da dimensão da eficácia, enquanto o PPA reúne informações de eficácia e efetividade.

Outro normativo infralegal relevante, derivado<sup>102</sup> do Decreto nº 2.829, de 1998, é a Portaria nº 42, de 1999<sup>103</sup>, editada pelo então Ministério de Orçamento e Gestão. Essa norma pode ser considerada como o ato de declaração de independência dos programas, já que, desde então, tornaram-se autônomos em relação à classificação orçamentária por “funções”, que diz respeito a “áreas de despesas”, como saúde, educação e segurança pública. Vale lembrar que,

<sup>101</sup> Registra-se que o Decreto nº 2.829, de 1998, foi revogado pelo Decreto nº 10.179, de 2019.

<sup>102</sup> A Portaria nº 42, de 1999, editada por ministro de Estado, pode ser interpretada como ato normativo de regulamentação do Decreto nº 2.829, de 1998, editado pelo presidente da República.

<sup>103</sup> Originalmente editada como Portaria nº 117, de 1998.

antes desse normativo, sob a vigência da Portaria nº 9, de 1974, os programas eram rigidamente vinculados às funções, caracterizando o que se convencionou chamar de classificação “funcional-programática”. A Portaria nº 42, de 1999, ao romper com essa rigidez, institui em seu lugar a classificação “por funções” e “por programas”.

Pode-se dizer, portanto, que, ao menos desde essa reforma gerencial, existe uma estrutura institucional de orçamentação por desempenho no Brasil, viabilizada pela organização dos orçamentos por programas, com base metodologicamente institucionalizada, em íntima articulação com os processos de planejamento e avaliação da ação governamental. Essa visão global da estrutura orçamentária por programas, trazida pela reforma gerencial, é relevante para assinalar que as ações orçamentárias da LOA não devem ser interpretadas como “peças soltas” no processo de planejamento público, tampouco como elementos desconexos da orçamentação por desempenho. As metas de eficácia das ações da LOA, em particular, deveriam ser encaradas como elo estrutural da corrente de resultados (*results chain*) citada por Robinson (2013), ao caracterizar os orçamentos-programa alinhados aos objetivos da OD.

Isso não significa, de outro lado, que o modelo de orçamento-programa não tenha apresentado problemas em sua implementação. Na realidade, o que se observa, na prática, é que tanto a sustentação do modelo idealizado pela reforma gerencial como a compatibilização entre PPA e LOA revelaram-se questões espinhosas, cercadas de dúvidas quanto à efetiva capacidade de integração entre esses instrumentos de planejamento.

O êxito prático do PPA, em particular, tem sido objeto de reiteradas críticas. Cavalcante (2006), por exemplo, ao examinar o efeito dos PPAs da União relativos aos quadriênios 2000-2003 e 2004-2007 sobre os orçamentos anuais subjacentes a esses períodos, concluiu que: (i) a aferição de desempenho de indicadores do PPA não impactou, quantitativamente, os montantes de recursos dos programas; e (ii) na percepção dos praticantes, esses indicadores foram irrelevantes no processo de alocação de recursos. O incentivo dado pelo PPA à OD, em suma, merece ser visto com ceticismo, cabendo reiterar que o PPA, na qualidade de instrumento indicativo, não tem poderes para fixar despesas, atribuição esta que compete exclusivamente à LOA.

Essa limitação intrínseca ao PPA acaba por se refletir em sua própria instabilidade metodológica. Destaca-se, nesse sentido, o fato de que os três primeiros PPAs da União que se seguiram à reforma gerencial (PPAs 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011) guardavam estrita compatibilidade metodológica com as LOAs aprovadas no mesmo período, a ponto de os

programas do plano serem detalhados por ações que compunham os orçamentos anuais. Já a partir do PPA 2012-2015, essas ações simplesmente deixaram de figurar do plano.

A implicação prática disso é que, enquanto perdurou a compatibilização entre PPA e LOA em nível de ação, ou seja, até o PPA 2008-2011, esses instrumentos de planejamento desfrutavam de uma dimensão comum de desempenho, qual seja, a da eficácia, submetida a uma mesma linguagem. Nesse contexto, nota-se que o PPA 2008-2011 chegou ao ponto de ser elaborado e aprovado com o detalhamento de metas e recursos em bases anuais, embora tenha sido seletivo quanto à discriminação de ações orçamentárias. Isso porque somente constavam no PPA 2008-2011, de forma individualizada, as ações de caráter plurianual e de valor financeiro superior, no período do plano, a R\$ 20 milhões, no caso de projetos, e a R\$ 75 milhões, no caso das demais ações. As programações não discriminadas constavam apenas implicitamente no PPA 2008-2011, de forma agregada, sob a rubrica “Somatório das ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação”.

A fim de ilustrar como se dava, na prática, essa compatibilidade metodológica entre PPA e LOA, cita-se como exemplo o Programa “1060 – Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos”, que integrava o PPA da União para 2008-2011. O objetivo desse programa, declarado no PPA, era o de “Elevar o nível de alfabetização e de escolaridade da população de jovens e adultos”. A taxa de analfabetismo, segmentada por faixas etárias, era o indicador de efetividade do programa. Já as ações orçamentárias que compunham esse programa eram discriminadas tanto no PPA como na LOA, com as mesmas informações de eficácia, acompanhadas das respectivas “metas físicas”, indicativas de bens ou serviços ofertados pelo Estado, desdobradas em bases anuais. A ação “8823 – Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos”, por exemplo, previa os seguintes valores físicos e financeiros planejados para o quadriênio 2008-2011:

Tabela 1 – Ação 8823 no PPA 2008-2011

<b>Ação 8823 - Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Valor Financeiro (R\$ 1)	12.000.000	115.000.000	165.000.000	165.000.000
Meta física (material distribuído - unidade)	1.000.000	9.583.333	13.750.000	13.750.000

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em BRASIL (2008a).

Os valores retratados no PPA, contudo, eram de caráter meramente indicativo, pois a efetiva quantificação de metas físicas e dotações, a cada ano, só se tornava conhecida quando da aprovação dos orçamentos anuais. Tanto é que, no caso em tela, os valores consignados nas leis orçamentárias divergiram significativamente daqueles previstos no PPA, à exceção do

primeiro exercício do plano, em relação ao qual o próprio Executivo, de praxe, alinhava<sup>104</sup> as projeções do projeto de lei PPA às constantes do projeto de LOA, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Ação 8823 nas LOAs de 2008 a 2011

<b>Ação 8823 - Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Valor Financeiro (R\$ 1)	12.000.000	12.000.000	20.053.771	163.400.000
Meta física (material distribuído - unidade)	1.000.000	2.000.000	2.900.000	18.095.800

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em BRASIL (2008b, 2008c, 2010a, 2011a).

De todo modo, ainda que o PPA não seja dotado de valor cogente, a associação entre metas físicas e recursos financeiros, que se verificou até o PPA 2008-2011, ao menos viabilizava discussões típicas da orçamentação por desempenho, centradas na associação entre recursos e resultados. Já a partir do PPA 2012-2015, como visto, essa associação deixa de existir.

Esse breve apanhado histórico é importante para frisar que tanto o PPA 2012-2015 como o PPA 2016-2019, incidentes sobre o horizonte temporal desta pesquisa, não detalharam sua dimensão financeira – apresentada unicamente na forma de valor global dos programas – no nível das metas do plano. E isso não se deveu apenas ao fato de que as ações orçamentárias deixaram de figurar no PPA. A razão mais direta, na realidade, resulta do fato de que deixou de haver no PPA a informação sobre o custo estimado das metas nele previstas, o que poderia ser feito ainda que essas metas não coincidissem com as da LOA. O PPA 2020-2023, por sua vez, que ainda se encontra em seu primeiro ano de vigência, apresenta relação menos difusa<sup>105</sup> entre recursos e resultados, embora seja difícil interpretar a correspondência entre os valores globais dos programas e as metas nele explicitadas, até porque o nível de agregação do plano, relativamente aos PPAs anteriores, tornou-se significativamente elevado.

O deficit informacional observado no âmbito do PPA, ademais, não se resume à dimensão financeira do plano, pois a mudança metodológica iniciada no PPA 2012-2015, perpetuada nos PPAs subsequentes, promoveu uma ruptura com a lógica programática idealizada pelo Decreto nº 2.829, de 1998, e pela Portaria nº 42, de 1999, segundo a qual os

<sup>104</sup> Vale lembrar que, no âmbito federal, o projeto de lei do PPA, a cada quatro anos, deve ser enviado ao Congresso Nacional na mesma data limite de envio do projeto de LOA, ou seja, até 31 de agosto.

<sup>105</sup> Nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, não era possível identificar como os valores globais de cada programa se distribuíam entre suas diversas metas respectivas. No PPA 2020-2023, essa necessidade de rateio é afastada, visto que cada um dos 66 programas do novo plano é constituído por um único objetivo, um único indicador e uma única meta. Não se pode afirmar a partir disso, no entanto, que os valores globais dos programas passaram a representar o custo das metas declaradas.

programas representavam um conjunto de ações<sup>106</sup> articuladas com vistas ao alcance de um objetivo comum e específico, ou seja, ao enfrentamento de um problema bem delimitado. Com esse rompimento metodológico, os programas do PPA passaram a confundir-se com grandes agregadores de despesas, aproximando-se dos classificadores conhecidos como funções e subfunções, que representam, respectivamente, áreas de despesas (como educação) e suas respectivas subáreas (a exemplo do ensino superior).

Na esteira desse movimento, o Programa “Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos”, que antes constava do PPA 2008-2011, não mais figurou no PPA 2012-2015, o qual, no âmbito do programa “guarda-chuva” denominado “2030 - Educação Básica”, congregava quatro objetivos diferentes, sendo que um deles, o de código 0598, de enunciado bastante genérico<sup>107</sup>, contemplava a problemática da alfabetização de jovens e adultos. Esse objetivo, por sua vez, continha duas metas e uma iniciativa associadas ao analfabetismo, quais sejam: as metas de “Reduzir a taxa de analfabetismo funcional, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020” e de “Reduzir a taxa de analfabetismo, especialmente entre as mulheres, a população do campo e afrodescendentes”; e a iniciativa “02BV – Ampliar a oferta de alfabetização e educação de jovens e adultos, garantindo apoio aos sistemas de ensino e auxílio financeiro para os profissionais que atuam na execução das ações de alfabetização”. Pode-se extrair desse exemplo uma série de problemas informacionais, que se somam à já mencionada ausência de valores financeiros associados às atividades planejadas. Apresentam-se aqui três deles, a título não exaustivo.

O primeiro se refere ao fato de que, ao se afastar do modelo lógico dos programas, até então em vigor, o PPA 2012-2015 passou ser constituído de metas de significado ambíguo. As próprias metas retrocitadas, relativas à redução da taxa de analfabetismo, são exemplos típicos de informação de efetividade, que, no modelo anterior seriam reservadas aos indicadores do plano. E isso é ainda mais questionável quando se constata que também havia, entre os indicadores do mesmo programa (“2030 - Educação Básica”), dois indicadores relativos à taxa

---

<sup>106</sup>Ao mesmo tempo, as ações orçamentárias, em detalhamento aos programas, passaram a constar apenas dos orçamentos anuais.

<sup>107</sup>O objetivo “0598” era composto pela seguinte redação completa: “Apoiar o educando, a escola e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica, à ampliação da oferta de educação integral e à alfabetização e educação de jovens e adultos segundo os princípios da equidade, da valorização da pluralidade, dos direitos humanos, do enfrentamento da violência, intolerância e discriminação, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da igualdade de condições para acesso e permanência do educando na escola, da garantia de sua integridade física, psíquica e emocional, e da acessibilidade, observado o regime de colaboração com os entes federados”.

de analfabetismo<sup>108</sup>. Ora, por que a taxa de analfabetismo consta como indicador e também como meta do plano? De outro lado, há no âmbito do mesmo programa a meta de “Apoiar a construção de 7 mil creches e pré-escolas”, e neste caso a informação fornecida traduz o desempenho esperado em termos de eficácia, como seria de se esperar no nível desse atributo programático. Em resumo, o atributo “meta” passou a comportar significados bastante díspares no PPA, ora comunicando informações de efetividade, ora de eficácia.

O segundo problema constatado é a declaração pouco rigorosa de metas quantitativas e qualitativas, a ponto de, em alguns casos, as metas quantitativas serem apresentadas sem a respectiva quantificação. Cite-se como exemplo a meta retromencionada, de “Reduzir a taxa de analfabetismo, especialmente entre as mulheres, a população do campo e afrodescendentes”, que, como dito, na realidade corresponde à dimensão da efetividade. Não se informa, nesse caso, a magnitude da redução esperada, o que torna a meta inteiramente vaga.

O terceiro problema consiste no aumento da complexidade conceitual do plano com a criação de um novo atributo, a “iniciativa”, que também passou a confundir-se, em certa medida, com as metas qualitativas do PPA, o que tornou ainda mais nebulosa a lógica de categorização do plano. Tome-se como exemplo a já citada iniciativa “02BV – Ampliar a oferta de alfabetização e educação de jovens e adultos, garantindo apoio aos sistemas de ensino e auxílio financeiro para os profissionais que atuam na execução das ações de alfabetização”. Se a ampliação de oferta de ensino pode ser interpretada como meta, até mesmo passível de quantificação, então para que um novo atributo? Além disso, a iniciativa pouco agrega em termos informacionais. Estariam aí compreendidas as atividades de distribuição de materiais e livros didáticos, que constavam do PPA anterior na forma de ações?

Situações como essas, diretamente associadas à fragilização metodológica do PPA 2012-2015, dificultam a compreensão dos significados mais concretos das informações de desempenho veiculadas pelo plano. Problemas semelhantes, ademais, repetiram-se no PPA 2016-2019, que reproduziu, em linhas gerais, a metodologia do plano antecessor, com o destaque ao fato de que, mesmo no caso das metas quantificadas, estas não foram acompanhadas dos respectivos valores financeiros estimados. Sendo assim, não se permitiu, novamente, a associação entre recursos e resultados no âmbito do PPA. Justifica-se em pormenores, desse modo, por que motivo a ênfase desta pesquisa recai sobre a LOA, e não sobre o PPA. Isso não se dá apenas porque somente a LOA tem poderes, de fato e de direito,

---

<sup>108</sup>São eles: “Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais” e “Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade”.

para associar recursos e resultados no processo de autorização de despesas, mas também porque os PPAs mais recentes, além de não terem apresentado suas estimativas de custos para resultados esperados, também foram afligidos por esvaziamento metodológico preocupante, a ponto de se tornarem conceitualmente pouco inteligíveis.

Isso talvez explique por que o PPA 2020-2023 buscou distanciar-se dos dois planos antecedentes, e promover uma grande simplificação em sua estrutura. No novo modelo, eliminou-se o atributo da iniciativa e estabeleceu-se uma relação unívoca entre os atributos do plano. De acordo com o modelo atual, com efeito, cada programa finalístico deve ter apenas um objetivo, quantificado por somente uma meta e medido por um único indicador. Desse modo, como o PPA 2020-2023 é composto por 66 programas finalísticos, há agora, então, apenas 66 objetivos e 66 metas, com seus respectivos indicadores. A redução de complexidade, contudo, não implica mais consistência, já que, com elevado nível de agregação, o novo PPA parece padecer de vício metodológico semelhante ao que acometeu seus dois planos predecessores, cujos programas “guarda-chuvas” mais se assemelharam à categoria funcional da despesa (funções e subfunções) que à categoria de programas idealizada pela reforma gerencial promovida pelo Decreto nº 2.829, de 1998, o qual, diga-se de passagem, restou revogado por força do Decreto nº 10.179, de 2019.

Para o bem do orçamento-programa, assim como da qualidade das informações de desempenho, conviria restaurar a institucionalização de metodologia de elaboração de programas à altura da concebida pelo Decreto nº 2.829, de 1998. Não se trata, importa enfatizar, de questão adstrita ao PPA. Trata-se, na realidade, de conferir consistência a políticas e programas governamentais como um bem em si mesmo, independentemente de serem espelhados no PPA ou na LOA. Essa ponderação é de suma relevância para esclarecer que, conceitualmente, a solidez de políticas e programas não é condicionada pela existência do PPA. No presente, essa distinção tornou-se fundamental porque a PEC nº 188, de 2019, também conhecida como “PEC do Pacto Federativo”, propõe a supressão constitucional do PPA e sua substituição pela figura do orçamento plurianual, que manteria a fixação anual dos créditos orçamentários e agregaria a indicação de dotações para exercícios futuros, em período estipulado por lei complementar. Na hipótese de essa reforma constitucional prosperar, não haveria razões para que o orçamento-programa deixasse de existir. E, para que a LOA fosse dotada de bons programas, seria necessário, tal como se constata mesmo na presença do PPA,

que houvesse uma base metodológica mais sólida para a elaboração de programas e políticas públicas<sup>109</sup>.

Apresentada a análise circunstanciada do PPA, passa-se, agora, ao exame da LDO, responsável pelo direcionamento tático do processo de elaboração da LOA. No que interessa à orçamentação por desempenho, destaca-se, de início, a previsão contida no art. 165, § 2º, da Constituição, de que a LDO, editada a cada ano, deve definir as “metas e prioridades” a serem observadas na elaboração dos orçamentos anuais. A questão em aberto, nesse caso, diz respeito ao fato de que ainda não se encontrou uma forma consistente que dê sentido prático a esse mandamento constitucional. Até o presente, com efeito, a LDO tem buscado estabelecer metas e prioridades, sem sucesso, por meio de anexo constituído por mera lista de ações orçamentárias, desacompanhadas da estimativa dos respectivos custos e sem a devida contextualização sobre as razões de sua priorização, tal como destacado em nota técnica conjunta das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, relativa ao projeto de LDO da União para 2019:

[...] mais preocupante que a ausência de informações financeiras é a carência de fundamentações sobre as prioridades indicadas. [...]

Como exemplo de situação indicativa de precariedade do Anexo VII, em nível micro, a ação “12QB – Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais – CEMADEN”, é acompanhada da meta de 1% de execução física do projeto. Trata-se de simples repetição da meta física já constante da LOA 2018, sem qualquer contextualização sobre o planejamento da meta para 2019. Não se sabe, portanto, se a meta estipulada visa concluir a obra ou apenas manter um ritmo ínfimo de execução anual: 1% em 2018 e 1% em 2019. Meta física tão diminuta, nessa magnitude, não se coaduna com investimento a se classificar como prioritário (BRASIL, 2018h, p. 24).

Essa situação tem sido agravada ainda mais pelo Legislativo, na medida em que determinados parlamentares, provavelmente com o receio de não terem suas emendas posteriormente incluídas no PLOA, acabam por inflacionar o anexo de metas e prioridades da LDO com ações de seu interesse. No PLDO 2019, por exemplo, constatou-se a seguinte situação: em sua versão original, o projeto continha 23 ações elencadas como prioritárias; após emendas, chegou-se a 123 ações no Substitutivo aprovado pela CMO. Similarmente à situação provocada pelo Executivo, também se constata fragilidades relevantes nas ações incluídas por meio de emendas. Citem-se, como exemplo, as seguintes ações genéricas<sup>110</sup>: “1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, com a meta de 20 projetos apoiados, e “7K66

---

<sup>109</sup>A análise aqui exposta, evidentemente, não exclui a necessidade de aperfeiçoamentos que transcendem a esfera orçamentária e dependem de discussões mais amplas sobre a produção de políticas públicas.

<sup>110</sup>Ações genéricas não têm objeto bem definido. As duas ações citadas (1D73 e 7K66) retratam bem essa situação por contemplarem uma ampla gama de produtos possíveis.



– Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, com a meta de 10 projetos apoiados. Em nenhum lugar se esclarece quais são esses projetos e por que são prioritários. Também pode ser citada a ação “14T5 – Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON”, com a meta de implantação de 2% do sistema em 2019. À semelhança do que se observou em ações propostas pelo Executivo, uma meta física anual assim tão reduzida não se harmoniza com a ideia de projeto prioritário. Todas as alterações promovidas pelo Congresso Nacional ao anexo de metas do PLOA 2019, contudo, foram vetadas pelo presidente da República sob a seguinte justificativa:

A ampliação realizada no rol das prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2019 dispersa os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas prioridades já elencadas, afetando, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta (BRASIL, 2018c).

Na prática, em suma, a LDO não tem desempenhado papel relevante na definição de gastos federais prioritários, e nem o Congresso Nacional tem contribuído para esse fim. Não por isso, entretanto, o potencial da LDO para a orçamentação por desempenho deve ser descartado, pois esse instrumento de planejamento pode vir a dar respaldo institucional a estratégias de priorização favoráveis ao aumento de eficiência, eficácia ou efetividade do gasto público. Como subsídio para a identificação de estratégias dessa natureza, conviria travar contato com experiências de outros países que dispõem de institutos semelhantes à LDO, a exemplo de França e Suécia (LIENERT, 2010), que, por meio desses instrumentos, buscam conciliar intenções de políticas públicas com restrições fiscais de médio prazo.

Como exemplo desse tipo de exercício comparativo, cita-se a análise realizada por Tollini (2018), que identificou o modelo da Suécia como experiência bem-sucedida, capaz de inspirar aprimoramentos significativos no processo orçamentário brasileiro. Para contextualizar minimamente essa comparação, convém esclarecer que o modelo sueco é identificado com a prática internacional conhecida como *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF), ou simplesmente Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP), amplamente adotada no âmbito da OCDE<sup>111</sup>. Trata-se, em apertada síntese, de instrumento de planejamento que visa disciplinar a alocação anual de recursos à luz de prioridades estratégicas e metas fiscais de médio prazo, conferindo maior capacidade de antevisão ao Estado:

---

<sup>111</sup> Segundo a OCDE (2018), 88% dos seus países-membros reportaram terem feito uso do MTEF.

Além de trazer clareza para o processo de priorização da despesa, que concorrem entre áreas e dentro de uma mesma área, esse processo [QDMP] permite que se identifiquem as medidas e reformas que precisam ser adotadas (inclusive pelo Poder Legislativo) ao longo dos anos seguintes para viabilizar o cumprimento dos limites de gastos (TOLLINI, 2018, p. 15).

Essa observação é importante para que se tenha a clareza de que o tema em comento não representa questão alheia à orçamentação por desempenho. Na realidade, e muito pelo contrário, o QDMP é identificado como boa prática de orçamentação por desempenho:

Os QDMP podem melhorar a efetividade dos gastos públicos ao alinhá-los às prioridades nacionais e dar às agências governamentais maior certeza sobre a disponibilidade de recursos em período plurianual, promovendo o planejamento e financiamento mais efetivo e antecipado de políticas que exigem um horizonte de tempo estendido para implementação, como grandes projetos de capital, novos programas e reestruturação organizacional (OCDE, 2019a, p. 28, tradução nossa).

Segundo Tollini (2018), a Suécia caracteriza-se como caso especial para o Brasil pelo fato de que, além de representar experiência exitosa no uso do QDMP, o país ainda conta com uma lei semelhante à LDO, conhecida no idioma inglês como *spring fiscal policy bill*. Como espécie de “pré-orçamento”, essa lei define, com três anos de antecedência, limites setoriais para despesas anuais amparados em cenários fiscais solidamente construídos. Na esteira dessa experiência, o autor sugere os seguintes avanços institucionais para o arcabouço brasileiro:

A implementação de um QDMP [Quadro de Despesas de Médio Prazo] no Brasil precisaria iniciar pela transformação do Anexo de Metas Fiscais da LDO num CFMP [Cenário Fiscal de Médio Prazo] efetivo. Para tanto, seria preciso alongar o horizonte temporal da tabela fiscal, com a inclusão de mais dois exercícios financeiros, e que ela apresentasse a fundamentação subjacente ao cenário fiscal e pelo menos os principais agregados das receitas e das despesas primárias. [...]

Adicionalmente, seria necessário separar o impacto futuro das atuais políticas públicas (*baseline*), identificando o espaço fiscal disponível para novas iniciativas de gastos. [...]

Com as metas anuais dadas, e com estimativas fidedignas das receitas anuais, saberíamos qual o montante máximo previsto para o total da despesa primária em cada exercício financeiro, e como ele se distribui entre os grandes agregados da despesa (TOLLINI, 2018, p. 28-29).

Vale registrar que os contornos iniciais para o acolhimento dessa estratégia, no Brasil, foram recentemente traçados com a promulgação da Emenda Constitucional nº 102, de 2019, que, ao incluir o § 12 no art. 165 da Constituição, criou anexo da LDO com características assemelhadas às do QDMP:

Art. 165 [...]

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento (BRASIL, 1988).

Outro tipo de direcionamento da LDO, útil à orçamentação por desempenho, fundamenta-se no art. 4º, I, “e”, da LRF, o qual atribui a essa lei a competência para dispor sobre “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”. O que se tem observado na prática, contudo, é que as LDOs têm se limitado a veicular previsões genéricas nesse sentido, tal como se lê nos seguintes dispositivos da LDO 2020.

Art. 16. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na Lei Orçamentária de 2020 e nos créditos adicionais, e a sua execução, deverão:

[...]

II - propiciar o controle [...] dos custos das ações; e

III - considerar, quando for o caso, informações sobre a execução física das ações orçamentárias, e os resultados de avaliações e monitoramento de políticas públicas e programas de governo.

Parágrafo único. O controle de custos de que trata o inciso II do caput será orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a análise da eficiência na alocação dos recursos, e permitir o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e patrimonial (BRASIL, 2019b).

A declaração de intenções é relevante, e visivelmente favorável a uma postura orçamentária orientada ao desempenho, mas não define requisitos objetivos para o controle de custos ou avaliação de resultados. Para que isso fosse possível, a LDO poderia exigir que, como parte das informações complementares ao PLOA, também fossem apresentadas justificativas circunstanciadas das dotações e metas físicas das ações orçamentárias discricionárias, com as respectivas memórias de cálculo e considerações sobre os resultados esperados da ação proposta. Essa questão, contudo, será examinada em pormenores mais adiante, quando da análise do Aspecto (4). Por agora, convém esclarecer que: (i) de praxe, a LDO requer que os PLOAs enviados ao Congresso Nacional sejam acompanhados de um volume expressivo de informações complementares, em regra definidas no Anexo II da LDO; e (ii) a LDO 2020 trouxe inovação relevante em relação às LDOs anteriores, com a inclusão de disposições mais concretas no tocante ao controle de custos, adiante reproduzidas.

Art. 19. [...]

§ 4º Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes manterão registros de projetos sob sua supervisão, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos com informações de custo, da execução física e financeira e da localidade.

[...]

Art. 141. A União adotará procedimentos para elaboração e disponibilização de cadastro informatizado para consulta, com acesso público, das obras e serviços de engenharia no âmbito dos orçamentos de que trata o art. 165, § 5º, da Constituição, que conterà, no mínimo, os seguintes dados e atributos:

I - identificação do objeto, programa de trabalho e georreferenciamento;

II - custo global estimado referidos à sua data-base; e

III - data de início e execução física e financeira (BRASIL, 2019b).

Essas inovações, na realidade, representam desdobramentos de outro comando constitucional incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019, *in verbis*:

Art. 165 [...]

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira (BRASIL, 1988).

Como visto, a LDO 2020 não chegou ao ponto de incluir as análises de viabilidade, previstas na Constituição como parte do conteúdo dos registros de projetos ou cadastros de obras e serviços de engenharia, mas trouxe avanços em relação ao controle de custos ao definir, ao menos, o tipo de informação a ser disponibilizada, a exemplo do custo global, que é uma variável relevante quando se tem em mira a perspectiva de implementação de Quadros de Despesas de Médio Prazo no âmbito da LDO.

Em relação à avaliação de resultados, a única disposição mais objetiva veiculada pela LDO tem sido a exigência de que os projetos de autoria do Poder Executivo, destinados à concessão ou ampliação de benefícios tributários, devem ser acompanhados de avaliação do Ministério da Economia quanto ao mérito e aos objetivos pretendidos. Trata-se, contudo, de exigência adstrita ao processo legislativo de criação ou alteração de leis tributárias.

No período observado (2014 a 2020), apenas na LDO 2019 foi identificado incentivo mais relevante em relação à avaliação de políticas públicas no âmbito do processo orçamentário. Trata-se da previsão de que o Poder Executivo deveria encaminhar ao Congresso Nacional um “plano de revisão de despesas e receitas”, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais (art. 21, § 3º). Esse plano, contudo, não foi encaminhado ao Congresso Nacional, e a

LDO 2020 limitou-se a dispor, em seu art. 117, que o Executivo deve encaminhar ao Congresso Nacional “plano de revisão de benefícios tributários” com previsão de redução anual equivalente a cinco décimos por cento do PIB até 2022.

Em linhas gerais, esses planos de revisão assemelham-se à prática internacional de revisões de gastos (ou *spending reviews*), que, como visto no referencial teórico desta dissertação, constituem uma das principais ferramentas da orçamentação por desempenho. Em que medida essas recentes iniciativas da LDO surtirão efeito prático, no entanto, é questão a ser observada nos próximos anos. Também merece ser acompanhada, nesse contexto, a tramitação do Projeto de Lei Complementar do Senado nº 428, de 2017 (em tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar nº 504, de 2018), que visa justamente à institucionalização da prática de revisões de gastos no âmbito da União, com a interessante previsão de que, a cada ano, o presidente da República deva apresentar ao Congresso Nacional um “Plano de Revisão Periódica de Gastos”, na forma de anexo específico ao “plano de governo” a que se refere o art. 84, XI, da Constituição, ainda pouco valorizado no Brasil<sup>112</sup>.

Ainda em relação à revisão de receitas e despesas, há outro ponto importante a ser considerado. No caso dos benefícios tributários, as LDOs têm disposto que leis instituidoras, ampliativas ou renovadoras desses benefícios devem ter vigência de, no máximo, cinco anos. Trata-se de cláusula típica das *sunset laws* (BAUGUS; BOSE, 2015), que têm data certa para expirar. No lado da despesa, porém, não há nada nesse sentido na LDO, e há de se reconhecer que cessar uma política pública, em regra, tende a ser algo dificultoso. Uma solução para esse tipo de situação é ofertada por Joyce (2007), para quem o estabelecimento de um calendário para a prorrogação ou revisão de programas tende a encorajar a discussão sobre o desempenho das políticas públicas, o que poderia ocorrer, por exemplo, a cada cinco anos. No arcabouço federal brasileiro, portanto, poderia haver a previsão normativa de que leis instituidoras, ampliativas ou renovadoras de políticas públicas deveriam ser submetidas a avaliação periódica, no mínimo, a cada quinquênio, sob pena de suspensão de sua eficácia. O prazo de cinco anos visaria conferir flexibilidade temporal às avaliações, tendo-se em consideração que cada política pública tende a ter prazos particulares de maturação e geração de resultados. Parâmetros específicos à parte, ressalta-se que a estrutura básica do processo de revisão de

---

<sup>112</sup>De acordo com o art. 84, XI, da Constituição, o presidente da República deve “remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias” (BRASIL, 1988). Tal mensagem assemelha-se ao “State of the Union” dos EUA, geralmente apresentado no Congresso na forma de discurso proferido pelo Chefe do Executivo.

gastos também poderia ser definida no âmbito da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição, comumente chamada de lei de finanças públicas<sup>113</sup>, o que teria a vantagem de conferir maior estabilidade e utilidade orçamentária à medida proposta.

Dito isso, e examinados os aspectos gerais do PPA e da LDO no que toca à orçamentação por desempenho, passa-se, agora, à análise da LOA sob o mesmo enfoque. De plano, reitera-se que somente a LOA faz associação direta entre recursos e resultados. Isso se dá, como visto, em termos de eficácia, uma vez que para cada ação finalística do orçamento federal as dotações orçamentárias são associadas a metas físicas respectivas, que quantificam bens ou serviços ofertados pelos produtos das ações. Segundo Core (2001), essa “dimensão física” da ação governamental havia sido incorporada aos orçamentos federais, no Brasil, a partir de 1987, cabendo reproduzir o seguinte excerto destacado pelo autor, em referência ao Relatório Final da Comissão Geral de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Pública<sup>114</sup>, aprovado em 1985:

A propósito desse tema, e ao abordar a falta de integração entre planejamento e orçamento, o Relatório Final da Comissão Geral de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Pública, em dezembro de 1985, discorreu: [...] ‘Essa preocupação com o lado real da ação pública, que deve passar a prevalecer no processo orçamentário, irá significar a incorporação da dimensão **física** aos orçamentos, de forma que os mesmos deixem de representar meras versões financeiras de programas de trabalhos, em relação aos quais não existe a mínima convergência.’ (CORE, 2001, p. 25, grifo do autor).

No orçamento federal de 1987, com efeito, já era possível identificar a meta física de diversas ações finalísticas, a exemplo da ação intitulada “Construção e Ampliação dos Sistemas de Abastecimento d’Água”, que previa a meta de 48.727 ligações domiciliares em 243.633 metros de rede de distribuição, ao custo de 192.800 mil cruzados (moeda da época). Constatou-se, além disso, que as ações finalísticas eram acompanhadas da declaração dos seus objetivos sob a ótica da efetividade, em termos qualitativos; no caso da ação em comento, o objetivo era o de “Melhorar as condições de saúde da população de baixa renda, através de uma maior oferta de água potável”. Um caso inusitado, e ao que parece também isolado, foi o da ação intitulada “Fluoretação no Sistema de Abastecimento d’Água”, que na LOA de 1987 figurava

---

<sup>113</sup> Atualmente, esse espaço é ocupado pela Lei nº 4.320, de 1964, recepcionada pelo art. 165, § 9º, da Constituição, com status de lei complementar. Essa lei, contudo, nada dispõe, por exemplo, sobre PPA e LDO, até porque essas leis orçamentárias foram criadas pela Constituição de 1988. Nesse cenário, registra-se que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 295, de 2016, que visa instituir um novo código de finanças públicas em substituição à Lei nº 4.320, de 1964.

<sup>114</sup> Trata-se de comissão instituída no contexto da Reforma da Administração Pública Federal, disciplinada pelo Decreto nº 91.309, de 1985.

imediatamente abaixo da ação supracitada. Trata-se de caso atípico porque, nessa ação, a declaração do objetivo da ação chegou ao ponto de ser quantificado. De fato, a referida ação não apenas continha a meta de fluoretar 16 sistemas públicos de abastecimento de água em benefício de 12.300 famílias, ao custo de 27.800 cruzados, como também declarava expressamente que seu objetivo<sup>115</sup> era o de “reduzir em 65% a prevalência de cárie dental da população de 7 a 14 anos de idade, através da fluoretação dos sistemas públicos de abastecimento d’água” (BRASIL, 1987, Anexo, p. 396).

Curiosidades históricas à parte, cabe aqui uma breve reflexão doutrinária. De acordo com o princípio da discriminação, também conhecido como princípio da especialização, as receitas e despesas orçamentárias devem ser apresentadas de forma a permitir a identificação: (i) das origens das receitas estimadas; e (ii) dos objetos ou objetivos das despesas autorizadas. Como dito na introdução desta dissertação, os orçamentos tradicionais limitavam-se a informar os objetos de gastos, enquanto a orçamentação por desempenho tem por ênfase os objetivos do gasto público, que, em sentido amplo, podem ser expressos tanto em termos de eficácia como de efetividade. Viu-se também, no presente capítulo, que a Lei nº 4.320, de 1964, passou a exigir a evidenciação do programa de trabalho governamental, em termos de realização de obras e prestação de serviços, e que o Decreto-Lei nº 200, de 1967, tornou obrigatória a elaboração de orçamento-programa anual no âmbito da União, em estrita conexão com a atividade de planejamento governamental. Desde então, pode-se dizer que o arcabouço orçamentário federal passou a acolher o moderno princípio da programação, segundo o qual a peça orçamentária, ao incorporar elementos de planejamento público, deve “veicular a programação de trabalho do governo, isto é, objetivos e metas perseguidos, bem como os meios necessários para tal” (GIACOMONI, 2012, p. 83). Na prática, contudo, foi apenas com a incorporação da dimensão física ao orçamento, em 1987, que o princípio da programação se materializou com maior evidência no âmbito da LOA.

Para ilustrar como a relação entre dotações e metas físicas tem se manifestado no orçamento federal, tome-se como exemplo a ação orçamentária “8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)”, que consta da LOA 2019 como ação responsável pela transferência de renda do Programa Bolsa Família. Por meio dessa ação foi prevista a transferência de R\$ 22,9 bilhões para um total de

---

<sup>115</sup> A fluoretação da água em sistemas de abastecimento, que se tornou obrigatória no Brasil por força da Lei nº 6.050/1974, representa estratégia de política pública que tem por objetivo, justamente, a redução da cárie dental.

9,5 milhões de famílias, com a desagregação desses valores para as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudoeste (BRASIL, 2019c).

Esse exemplo ajuda a caracterizar o formato da classificação por programas no orçamento federal. Na LOA, cada programa é constituído por um conjunto de ações, as quais, sobretudo quando finalísticas, indicam o respectivo produto e meta física. A LOA 2019, por ilustração, foi aprovada com 1.724 ações, das quais 1.379 continham produtos e metas físicas. Entre as ações sem produtos, destacam-se as classificadas como “operações especiais”<sup>116</sup>, das quais não resulta contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (BRASIL, 2019b), tal como ocorre, por exemplo, no caso de ações destinadas à amortização e ao pagamento de juros de dívida pública. Como exemplo de ação associada a produtos, prossegue-se com a análise da ação 8442, que na LOA 2019 tinha como produto “famílias atendidas” e, como meta física (isto é, como quantificação desse produto), o atendimento a 9,5 milhões de famílias.

Em nível mais analítico, as ações orçamentárias também podem desdobrar-se em “subtítulos”, identificados como o menor nível de programação. Os subtítulos, em regra, informam a regionalização do gasto, com a especificação da localização das metas físicas, embora também possam referir-se a desdobramentos de outra natureza<sup>117</sup>. A regionalização da despesa, todavia, nem sempre é possível, pois alguns gastos, como os relativos à defesa nacional, em princípio não comportam desagregação, haja vista que beneficiam o país como um todo; nesse caso, adota-se um único subtítulo, o “nacional” (0001). Quanto à ação 8442, relativa ao Programa Bolsa Família, o gasto é desagregado por regiões, tal como retratado a seguir na Tabela 3, relativa à LOA 2019.

---

<sup>116</sup> Faz-se necessária a ressalva, todavia, de que, ainda que não sejam associadas a produtos na LOA, as operações especiais também podem vincular-se a “entregas” públicas. Cite-se como exemplo a ação “00S5 – Concessão de Financiamentos para o Pagamento da Folha Salarial, devido à Pandemia do COVID-19”, incorporada à LOA 2020 por créditos extraordinários. Se, de um lado essa ação, classificada como operação especial, limitou-se à entrega de recursos ao BNDES, de outro, sob ótica finalística, seu objetivo era o de viabilizar, no contexto da crise pandêmica, a concessão de financiamentos bancários para o pagamento da folha salarial de pequenas e médias empresas.

<sup>117</sup> Isso pode ocorrer, por ilustração, quando o subtítulo também delimita objeto ou identifica beneficiário. Foi o que ocorreu, por exemplo, com os seguintes subtítulos da ação “20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário”, na LOA 2019: (i) “20ZV.7328 - Fomento ao Setor Agropecuário - Aquisição de Máquinas e Equipamentos – No Estado do Tocantins” (delimitação do objeto); e (ii) “20ZV.7470 - Fomento ao Setor Agropecuário - Associação dos Produtores de Eucalipto do Extremo Sul da Bahia – No Estado da Bahia” (identificação do beneficiário).



Tabela 3 – Subtítulos da ação 8442 na LOA 2019

<b>Código</b>	<b>Localização</b>	<b>Meta física</b>	<b>Dotação (R\$ 1)</b>
0010	Na Região Norte	1.359.109	3.354.582.346
0020	Na Região Nordeste	4.040.648	11.503.790.555
0030	Na Região Sudeste	2.628.582	5.160.617.691
0040	Na Região Sul	820.000	1.607.714.000
0051	Na Região Centro-Oeste	650.000	1.307.083.000
<b>Totais</b>		<b>9.498.339</b>	<b>22.933.787.592</b>

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados da LOA 2019.

Por ser variável, o nível de detalhamento dos subtítulos pode ser ainda mais analítico. Tome-se como exemplo a ação “0E53 – Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica – Caminho da Escola”, de competência do Ministério da Educação. A meta da ação, como o próprio nome sugere, é a quantidade de veículos adquiridos. Vinculados a essa mesma ação, contudo, há 30 subtítulos na LOA 2019, sendo um de caráter nacional, 15 de âmbito estadual e 14 de nível municipal. Esses são, em resumo, os níveis de leitura para a associação entre recursos e resultados no âmbito da LOA.

Examinada a estrutura geral do PPA, da LDO e da LOA, sob o ângulo da orçamentação por desempenho, encerra-se a análise do Aspecto (1), que inaugura a dimensão contextual macro deste estudo de caso, com a apresentação das conclusões obtidas e dos espaços para aperfeiçoamentos identificados. Como parêntese, registra-se que essa estrutura de encerramento será adotada ao final da análise de cada aspecto apenas quando pertinente, ou seja, quando o tópico examinado for extenso o suficiente para a justificar a recapitulação das conclusões obtidas, e quando forem detectados espaços para aperfeiçoamentos.

#### Aspecto (1): conclusões

Existe uma estrutura institucional de orçamentação por desempenho no âmbito do União, notabilizada pela associação direta entre recursos e resultados no nível das ações orçamentárias da LOA, que é o instrumento autorizador de despesas. O PPA, ainda que não autorize despesas e não faça conexão direta entre recursos e resultados, também incorpora informações de desempenho ao processo de planejamento e orçamento federal, embora com instabilidade e inconsistência metodológica preocupantes.

#### Aspecto (1): espaços para aperfeiçoamentos

A institucionalização de uma metodologia de elaboração de programas semelhante à do Decreto nº 2.829, de 1998, revogado em 2019, poderia contribuir para o aumento da

consistência dos programas orçamentários, que desde o PPA 2012-2015 passaram a confundir-se com a classificação funcional da despesa.

A incorporação de um Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP), ou *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF), à LDO poderia contribuir para que essa lei exercesse, de forma efetiva, sua função constitucional de definir metas e prioridades.

A previsão, em lei permanente, de que sejam periodicamente editados planos de revisão de receitas e despesas, à semelhança da prática de revisões do gasto, ou *spending reviews*, poderia contribuir para o fomento da prática de avaliações de políticas públicas e para o uso de informações de desempenho no processo orçamentário. Com o mesmo propósito, norma permanente poderia prever que leis instituidoras, ampliativas ou renovadoras de políticas públicas fossem submetidas a avaliação periódica, no mínimo a cada cinco anos, sob pena de terem sua eficácia suspensa.

Aspecto (2): quais dimensões de desempenho participam do processo orçamentário federal?

A questão ora levantada é de simples resposta após o exame do Aspecto (1), o qual tornou claro que as dimensões de eficácia e efetividade participam do processo orçamentário federal, seja por meio da LOA, de forma direta, ou do PPA, de forma indireta.

A LOA se ocupa da dimensão da eficácia com associação direta entre recursos e resultados no nível de ações orçamentárias finalísticas. Mais precisamente, essa conexão se dá entre dotações e metas físicas no nível dos subtítulos<sup>118</sup> das ações. Isso ocorreu de forma invariável no horizonte deste estudo (2014-2020). O PPA, por seu turno, opera com as dimensões da eficácia e efetividade, na forma de metas e indicadores. Não houve, entretanto, associação entre recursos e resultados nos PPAs pertinentes ao horizonte deste estudo (PPAs 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023), que se limitaram a informar os valores globais dos programas, sem desdobrá-los no nível das metas do plano, cabendo registrar que apenas nos PPAs 2000-2003 e 2004-2007 havia esse tipo de relação. Tal fato, associado ao caráter apenas indicativo do plano, permite concluir que o PPA participa de forma apenas indireta da orçamentação por desempenho.

Vale observar que a discussão sobre quais dimensões de desempenho devem participar do processo orçamentário é questão complexa para a OD, não havendo abordagem consagrada

---

<sup>118</sup> Subtítulos, como visto, são desdobramentos das ações que indicam, principalmente, a regionalização do gasto.

a esse respeito. Tomem-se como exemplo os casos da Austrália e da Nova Zelândia, que são países relativamente paritários em grau de desenvolvimento e, também, reputados como avançados em matéria de gestão pública e orçamentação por desempenho. Mesmo com tais semelhanças, os modelos de OD desses países são distintos: enquanto na Austrália a orçamentação por desempenho é centrada na discussão da efetividade do gasto (*outcomes*), na Nova Zelândia o foco mais direto da OD recai sobre os produtos (*outputs*) da ação governamental, cujo relacionamento com resultados finais são informados em documentos suplementares ao orçamento (HILTON; JOYCE, 2010; MARTÍ, 2013). O modelo neozelandês, portanto, é mais próximo ao brasileiro, embora naquele país a apropriação de custos nos orçamentos seja muito mais avançada (MONTEIRO, 2012; MARTÍ, 2013), fato este que pode influenciar significativamente a consistência de indicadores de desempenho, tal como se observará no exame do Aspecto (3).

Até mesmo por esse motivo, o modelo federal brasileiro, centrado na eficácia, parece ser acertado. Afinal, se a apuração de custos, no país, ainda não é suficientemente madura no plano orçamentário, então a associação entre recursos e resultados, em termos de efetividade, tenderia a ser ainda mais problemática. Raciocínio semelhante pode ser adotado, também, no que tange à *accountability* de desempenho. Como os produtos das ações estão sob governabilidade mais direta dos gestores públicos, torna-se mais simples conceber mecanismos de aferição de desempenho nesse nível de leitura, o que tende a ser muito mais complexo na órbita da efetividade, tendo em vista que a alteração da realidade não depende apenas da intervenção do Estado. Isso não significa, é claro, que a dimensão da efetividade não deva participar do processo orçamentário, até porque os objetivos dos programas representam a razão teleológica dos produtos das ações orçamentárias. O que se quer dizer, tão somente, é que a opção pela eficácia, na LOA, é metodologicamente mais exequível, e que, por esse motivo, a dimensão da efetividade parece ser mais bem acolhida como camada informacional subjacente à LOA. Isso pode ser viabilizado, diga-se de passagem, não apenas por intermédio do PPA, tal como idealizado pelo modelo vigente, mas também por meio de documentos anexos à LOA, estruturados sob a lógica conceitual do orçamento-programa. Para subsidiar esse tipo de análise e prosseguir com o exame da estrutura orçamentária federal, o tópico seguinte analisa mais a fundo a disponibilidade de informações de desempenho no PPA e na LOA.

Aspecto (3): há disponibilidade de informações de desempenho?

Embora já tenha sido visto, em linhas gerais, que há disponibilidade de informações de desempenho (ID) no PPA e na LOA, a resposta à questão levantada pelo Aspecto (3) não se dá de forma automática. Isso porque, além de se examinar como essas informações são veiculadas nos documentos orçamentários em perspectiva *ex ante*, também se deve conhecer a disponibilidade de ID sob a ótica *ex post*, relativamente a resultados alcançados, tanto no âmbito do PPA quanto da LOA. No caso da LOA, porém, a análise *ex post* será precedida de uma complementação da análise *ex ante* desenvolvida no exame do Aspecto (1), o que se justifica pelo fato de que a LOA é acompanhada de um volume significativo de “informações complementares”, que não guardam paralelo no PPA.

Disponibilidade de ID no PPA: perspectiva *ex post*

De acordo com a sistemática vigente, adotada em todo o período coberto por este estudo, o PPA deve ser submetido a avaliação anual do progresso de seus indicadores e metas, com reportação ao Congresso Nacional sobre os resultados obtidos. A avaliação anual dos resultados dos programas do PPA, convém recuperar, havia sido originalmente prevista no Decreto nº 2.829, de 1998, nestes termos:

Art. 5º Será realizada **avaliação anual** da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e **do resultado dos Programas**, para subsidiar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício.

Art. 6º **A avaliação** física e financeira dos Programas e dos projetos e atividades que os constituem **é inerente às responsabilidades da unidade responsável** e tem por finalidade:

I - aferir o seu resultado, tendo como referência os objetivos e as metas fixadas;

II - subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo;

III - evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Conforme disposto no art. 6º, *caput*, da norma em comento, a responsabilidade pela avaliação anual dos programas do PPA foi atribuída a seus próprios gestores, tendo-se instituído, portanto, um modelo de autoavaliação de programas. Em adição, todas as leis que aprovaram os PPAs correlacionados com o período deste estudo (PPAs 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023) previram<sup>119</sup> a obrigatoriedade de o Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional

<sup>119</sup> Registra-se que o PPA para o quadriênio 1996-1999 (aprovado pela Lei nº 9.276, de 1996) foi o primeiro a exigir reportação anual ao Congresso Nacional, embora na forma de relatório de execução, e não de avaliação do plano.

relatórios anuais de avaliação do plano, com análise sobre a situação dos objetivos, das metas e dos indicadores de programas.

Tal sistemática, entretanto, não impediu que houvesse percalços de ordem prática na disponibilização de informações sobre resultados alcançados. Quando da análise do PPA 2000-2003, o primeiro editado à luz da metodologia trazida pela reforma gerencial supracitada, Cavalcante (2006) já havia concluído que:

a apuração dos indicadores dos programas do PPA 2000-2003 retrata um desempenho pífio da implementação de instrumentos de aferição de resultados. Dos seiscentos e sessenta e três (663) indicadores existentes no último ano do plano, apenas duzentos e sessenta (260) foram apurados, cerca de 40%, sendo que apenas 15% ou noventa e oito (98) indicadores atingiram o índice previsto no final do PPA (CAVALCANTE, 2006, p. 18-19).

Também se destaca a crítica apontada por Serpa (2010), relativamente ao PPA 2004-2007, de que as autoavaliações realizadas, embora fossem favoráveis a aspectos gerenciais e apresentassem características de sistemas de monitoramento, ainda assim não se mostravam capazes de favorecer “o acompanhamento efetivo do desempenho, a identificação tempestiva das deficiências e fragilidades, de forma a permitir a correção oportuna para o alcance dos resultados” (SERPA, 2010, p. 170-171). Conclusão semelhante foi alcançada por Matsuda, Shepherd e Wenceslau (2006), que, em relatório do Banco Mundial, destacaram haver pouca evidência de uso efetivo dos resultados das autoavaliações do PPA 2004-2007, reputadas pelos autores como parte de um modelo de avaliação autorreferido, no qual os gestores não têm motivação para criticar seus próprios programas.

As fragilidades do processo de autoavaliação do PPA, portanto, são históricas, e se somam ao problema já identificado, quando da análise do Aspecto (1), de fragilização metodológica do plano, deflagrado no PPA 2012-2015. De todo modo, nota-se que o PPA 2020-2023 trouxe uma inovação aparentemente promissora, visto que, em relação aos PPAs anteriores, passou a distinguir, com mais clareza, as atividades de “monitoramento” e de “avaliação”. De fato, segundo disposto na Lei nº 13.971, de 2019, que instituiu o PPA 2020-2023, o que antes se chamava de “relatório anual de avaliação” do plano passou a denominar-se “relatório anual de monitoramento”. O entendimento nesse caso, ao encontro da interpretação ofertada por Serpa (2010), foi o de que a autoavaliação dos gestores corresponde, na realidade, à atividade típica de monitoramento do progresso de indicadores e metas. Por essa ótica, a lei instituidora do PPA 2020-2023 agregou um segundo relatório a ser anualmente enviado ao Congresso Nacional, não previsto nos planos anteriores. Esse novo relatório deve informar

quais foram os resultados e as recomendações das avaliações<sup>120</sup> realizadas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que é um colegiado consultivo do Poder Executivo, instituído pelo Decreto nº 9.834, de 2019, responsável pela avaliação de políticas públicas financiadas pela União.

Feitas essas ponderações iniciais, tem-se que, no período compreendido nesta dissertação (que alcança os PPAs 2012-2015 e 2016-2019, ao menos em termos de resultados alcançados<sup>121</sup>), todos os seis relatórios de avaliação disponíveis, relativos aos exercícios de 2013 a 2018, contêm informações de desempenho em relação à evolução dos indicadores e das metas dos programas finalísticos de ambos os planos. Torna-se oportuno registrar que, por serem bastante extensos, esses relatórios, a partir do relativo ao exercício de 2016, passaram a ser acompanhados dos respectivos sumários executivos. Em relação aos indicadores do PPA, por exemplo, o sumário que acompanhou o relatório de avaliação relativo ao exercício de 2018 informa que:

De um total de 542 indicadores, houve melhora em relação ao índice de referência em 225, ou seja, 39,3% do total, enquanto outros 158 indicadores apresentaram piora, representando 27,7%. Outros 157 (27,5%) ficaram estáveis, ou seja, sem alteração, e, para outros 33 indicadores (5,5%), esse conceito não se aplica, em especial por não ter havido coleta de dados durante o ano, pela inexistência de índice de referência apurado, ou por ser de tipo neutro, sem uma direção desejável identificada (BRASIL, 2019n, p. 26).

A análise individualizada dos indicadores, coerentemente, consta da íntegra dos relatórios de avaliação. Como exemplo de indicador que apresentou piora, pode-se mencionar a “Taxa de homicídio de jovens de 15 a 29 anos de idade” (medida como proporção anual de um homicídio para cada 100 mil habitantes), que saltou de 61,65 no início do PPA 2016-2019 (valor de referência apurado em 2013) para 69,26 em 2018, um aumento de 12,3% no período. Entre os indicadores que apresentaram melhora, cita-se a “Taxa de analfabetismo de pessoas com 60 anos ou mais de idade”, que foi reduzida de 24,3% para 19,3% no mesmo período, o que representa uma queda de 20,6%. Em relação às metas do PPA, o mesmo sumário executivo registra que:

---

<sup>120</sup> Nos termos do art. 14 da Lei nº 13.971, 2019, a avaliação do PPA 2020-2023 consiste em “processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise das políticas públicas, com objetivo de aprimorar os programas e a qualidade do gasto público” (BRASIL, 2019a).

<sup>121</sup> Quanto ao PPA 2020-2023, aprovado em 2019, só se pode falar, até o momento, sobre resultados esperados.

Para o segundo ano de monitoramento do PPA 2016-2019, [...] verificou-se que 38,6% das metas estão com andamento adequado, dentro do planejado para o período, enquanto 13,55% já alcançaram os seus valores previstos para o final do PPA. [...] Do total das metas, 48,05% apresentaram indicação de medidas ou considerações para garantir o seu andamento adequado (BRASIL, 2019n, p. 27-28).

A análise pormenorizada das metas, igualmente, consta da íntegra dos relatórios de avaliação. Como exemplo de meta que, ao final de 2018, já havia alcançado seus valores previstos para o final do PPA 2016-2019, cita-se a meta “04E5 - Apoiar a formação de 30 doutores titulados a partir de pesquisas sobre a região Antártica desenvolvidas no âmbito do Programa Antártico Brasileiro (Proantar)”, que, no relatório de avaliação de 2018, já registrava o valor de 33 doutores apoiados.

Entre as metas com “andamento adequado”, pode-se mencionar a “0008 - Adicionar 7.500 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir da fonte eólica”, que, no relatório de avaliação de 2018, computava 6.723,7 MW adicionados. Entretanto, o grau de subjetividade, neste caso, é elevado, visto que o PPA 2016-2019, assim como seu antecessor, não desdobrava suas metas em bases anuais.

Em desfecho, é trazido como exemplo de meta identificada como dependente de “medidas a serem adotadas” a “04SC - Apoiar a implantação de 37 Unidades de Acolhimento Infante-Juvenil - UAI”, que, no relatório de avaliação de 2018, registrava apenas duas unidades apoiadas. No caso de metas com medidas a serem adotadas, o relatório de avaliação de 2018 esclarece qual a metodologia geral a ser adotada, nos seguintes termos:

As medidas a serem tomadas podem ser de sete tipos diferentes, conforme explicação a seguir. A “compatibilização entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta” significa a necessidade de adequação no valor da meta à disponibilidade de recursos previstos ou a alteração na programação de valores do PPA. A “adoção de medidas de gestão” envolve um conjunto de providências administrativas para a melhoria do arranjo de gestão relacionado à execução e à pactuação para o cumprimento da meta. A “articulação de atores para a implementação da meta” indica que foi detectada a necessidade de aprimoramento ou qualificação do envolvimento de instituições e atores relacionados ao desenvolvimento da meta para sua execução até 2019. A “avaliação da estratégia da política pública e, conseqüentemente, eventual necessidade de revisão da meta ou de algum de seus atributos” equivale a dizer que há necessidade do ajuste dos elementos da meta, como órgão responsável, público alvo, valores desejados, regionalização ou forma de implementação. A “adequação do quadro de pessoal, treinamento e/ou capacitação” envolve desde a melhor distribuição dos recursos humanos disponíveis, até a redefinição de papéis e atribuições ou a ampliação da equipe mediante a contratação de colaboradores. A “revisão de normativos legais e/ou regulamentação da legislação” significa que existe a necessidade da elaboração ou revisão de normas legais ou infralegais para o cumprimento da meta. A “realização de ações de divulgação” significa a necessidade de melhor comunicação da meta junto aos atores e às instituições envolvidas de forma a melhorar a adesão, o apoio ou a informação para seu atingimento (BRASIL, 2019n, p. 2-3).

Nota-se, portanto, que, se de um lado, a avaliação do PPA comporta a crítica de ser instrumento autorreferido de autoavaliação, de outro, traz a potencial vantagem de servir como instrumento de gestão, característica essa que, segundo Serpa (2010), pode favorecer a disseminação da cultura avaliativa e a promoção do aprendizado organizacional.

Por fim, registra-se que a qualidade das informações de desempenho constantes dos relatórios de avaliação do PPA será analisada no âmbito do eixo comportamental deste estudo, onde se examinará como a CMO tem atuado, com o auxílio do TCU, na apreciação das contas anualmente prestadas pelo presidente da República, em particular no tocante à avaliação do desempenho da ação governamental. Passa-se agora, então, à análise da disponibilidade de informações de desempenho na LOA.

#### Disponibilidade de ID na LOA: perspectiva *ex ante*

Viu-se, na análise do Aspecto (1), que o orçamento federal é organizado por programas (os mesmos do PPA) e que as ações finalísticas da LOA são associadas a produtos, cujas metas físicas representam a dimensão de desempenho medido em termos de eficácia. Quando se analisa a operacionalização dessa estrutura, contudo, observa-se que nem sempre as ações governamentais finalísticas são traduzidas na forma de ações orçamentárias, que por vezes assumem caráter bastante genérico. Tome-se como exemplo o caso do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), que na LOA 2019 conta com orçamento total de R\$ 561,3



milhões. A única ação finalística presente no orçamento do INPI, na LOA 2019, é a ação “6481 – Disponibilização de acesso a bancos de dados de informações tecnológicas”, que prevê como meta física o fornecimento de 348 acessos a bancos de dados, ao custo de R\$ 3,2 milhões. Não há no orçamento do INPI, portanto, nenhuma ação que reflita, por exemplo, suas entregas em relação ao registro de marcas e patentes, ao contrário do que ocorria até o exercício de 2011. Na LOA 2011, com efeito, a ação “2026 – Exame de Pedidos de Registro de Marca” previa a meta de deliberação sobre 112.520 pedidos de registro, ao custo de R\$ 1,8 milhão, e a ação “2027 – Exame de Pedidos de Patente” previa a meta de deliberação sobre 16.241 pedidos de registro, ao custo de R\$ 1,5 milhão. A partir da LOA 2012, contudo, tais ações deixaram de constar dos orçamentos do INPI.

Uma possível explicação para esse tipo de situação reside na dificuldade prática de se identificar os custos das atividades finalísticas, cabendo sublinhar que as dotações do orçamento federal brasileiro são definidas, essencialmente, com base nos custos diretos das ações, sem que haja a absorção de custos indiretos mediante rateio típico da contabilidade de custos. O exemplo mais emblemático de despesas indiretas, não rateadas no orçamento federal, são as despesas com pessoal. Em toda a LOA, adota-se como regra geral a alocação dessas despesas em ação padronizada, a “20TP – Ativos Civis da União”<sup>122</sup>, como parte de um programa de gestão e manutenção dos ministérios, também padronizado<sup>123</sup>, adotado em cada unidade orçamentária da LOA que disponha de seu próprio quadro de pessoal. Significa dizer, então, que o nível de rateio das despesas com pessoal da União, no orçamento, encerra-se no nível das unidades orçamentárias, sem que haja a apropriação dessas despesas no nível de programas e ações finalísticas.

No que interessa à orçamentação por desempenho, tais questões não devem ser encaradas como “caprichos contábeis” sem implicações práticas relevantes. Não havendo capacidade mínima de identificação dos custos correspondentes às ações finalísticas – ainda que apenas em relação aos custos diretos – corre-se o risco de que até mesmo órgãos públicos finalísticos tenham dificuldades em elaborar seus orçamentos com a discriminação de ações representativas de sua missão institucional, tal como ocorre no caso do INPI. Esse exemplo, além de ilustrar as dificuldades práticas da orçamentação por desempenho, também é útil para reafirmar o significado mais preciso da relação entre recursos e resultados na LOA. Isso porque,

---

<sup>122</sup> No caso dos militares, a ação padronizada correspondente é a “2867 – Ativos Militares das Forças Armadas”.

<sup>123</sup> Na LOA 2020, esse programa padronizado passou a contar com um mesmo código e título para todo o Executivo. Trata-se do Programa “0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo”.

quando se diz que na LOA 2011 o INPI previa deliberar sobre 16.241 pedidos de registro de patentes, “ao custo de” R\$ 1,5 milhão, não se está falando, a rigor, do custo total dessa atividade. Afinal, a referida dotação afasta as despesas com pessoal do órgão, todas elas alocadas, indistintamente, em ação orçamentária padrão<sup>124</sup>, no montante de R\$ 106,1 milhões. A parcela dessa despesa que contribui para a análise dos pedidos de registros de patentes é questão a ser resolvida pela contabilidade de custos, que, como visto, não é elemento constituinte do orçamento federal. Isso não significa que o orçamento público deva passar a absorver todos os custos associáveis às ações orçamentárias, mas torna-se claro que a contabilidade de custos pode representar um aspecto relevante para a orçamentação por desempenho<sup>125</sup>.

Dito isso, o que se pretende frisar neste estudo de caso, em termos práticos, é que as dotações orçamentárias não devem ser tomadas como indicadores de custos totais das metas físicas, que devem ser aferidos caso a caso. De fato, embora o valor da dotação orçamentária possa coincidir com o custo total de determinada meta física, por exemplo, no caso da contratação de uma obra<sup>126</sup> ou de aquisição de equipamentos, em diversas outras situações, tal como verificado no exemplo supra, grande parte dos custos indiretos associados às metas físicas não são alocados nas respectivas dotações orçamentárias, que, portanto, passam a representar apenas os custos parciais das metas respectivas. Perdendo-se de vista esse detalhe, pode-se chegar a interpretações completamente equivocadas quanto ao significado das dotações orçamentárias como indicativos de custos totais das ações.

Até mesmo por esse motivo, conclui-se que a associação entre dotações e metas físicas, no nível das ações orçamentárias, deve ser acompanhada de justificativas capazes de fundamentar a razão de ser dos seus valores. Essa qualificação, em certa medida, já tem sido prevista pelas LDOs compreendidas no horizonte deste estudo, as quais exigiram que os custos unitários médios dos principais serviços e investimentos fossem apresentados, com as respectivas justificativas, como parte do conjunto de “informações complementares” ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA), que também incluem, no que interessa à orçamentação por desempenho, o “cadastro de ações” orçamentárias. Passa-se, portanto, à análise dessas duas informações complementares, a começar pelo cadastro de ações.

---

<sup>124</sup> À época, ou seja, na LOA 2011, tratava-se da ação padronizada “2272 - Gestão e Administração do Programa”.

<sup>125</sup> Não se pretende aqui, todavia, abrir discussões contábeis mais complexas que envolvam, por exemplo, a avaliação sobre até que ponto o orçamento público deveria acompanhar o “regime de competência” (*accrual accounting*) ou o “regime de caixa” (*cash-based accounting*). Para esse tipo de análise, ver Monteiro (2012) e Martí (2013).

<sup>126</sup> Mesmo nesse caso, porém, deve-se ter a cautela de se analisar em que medida a dotação orçamentária reflete parcela de obra a ser contratada em determinado exercício financeiro. No caso de empreendimentos plurianuais, afinal, a execução orçamentária se distribui em mais de uma LOA.

Por força da LDO, o cadastro de ações deve agregar às informações já contidas no PLOA, no mínimo, a descrição de cada uma das ações orçamentárias. Para o bem da transparência, os cadastros de ações constantes das informações complementares que acompanharam os PLOAs de 2014 a 2020 vão além desse mínimo, incluindo também – no que mais agrega à presente análise – a descrição do produto das ações e da sua forma de implementação, bem como dos seus planos orçamentários, estes últimos responsáveis pelo detalhamento das ações em níveis ainda mais analíticos que os subtítulos.

Para ilustrar como esses elementos figuram no cadastro de ações, resgata-se a ação “8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)”. No cadastro de ações relativo ao PLOA 2019, a descrição dessa ação foi apresentada da seguinte forma:

Promove a transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres visando à melhoria das suas condições socioeconômicas, condicionada ao cumprimento de agenda de compromissos nas áreas de saúde e educação, bem como de atividades de desenvolvimento, inclusive de ações socioeducativas e de acompanhamento familiar nos casos de incidência de trabalho infantil e de não cumprimento de condicionalidades (BRASIL, 2018c).

A descrição do produto da ação, por seu turno, foi apresentada no cadastro de ações do seguinte modo: “Família com renda mensal per capita de até R\$ 154,00 atendida pelo Programa Bolsa Família – PBF”. A descrição da forma de implementação da mesma ação, por sua vez, foi consignada nos seguintes termos:

O Município inscreve as famílias no Cadastro Único; a União, a partir de disponibilidade orçamentária, habilita as famílias que passarão a receber o benefício e faz a concessão dos benefícios, de acordo com o perfil da família. O pagamento é mensal e diretamente às famílias. O saque ocorre por meio de cartão magnético (BRASIL, 2018c).

Quanto aos planos orçamentários (POs), estes representam classificadores gerenciais que permitem o eventual desdobramento das ações orçamentárias em níveis de programação mais analíticos que os subtítulos. Por serem informações gerenciais, os POs não constam da LOA, sendo apresentados, portanto, somente na forma de informações complementares ao PLOA. Para dar sentido prático a esse tipo de informação, adota-se como exemplo a ação orçamentária “0487 - Concessão de Bolsas de Estudo no Ensino Superior”, de responsabilidade do Ministério da Educação, que na LOA 2019 tem como meta física prevista a concessão de 85.906 bolsas, ao custo de R\$ 2,7 bilhões. De acordo com o cadastro de ações, essa ação contempla os seguintes POs: 0001 - Ciência sem Fronteiras; 0002 - Concessão de Bolsas de

Estudos no País; 0003 - Concessão de Bolsa de Estudos no Exterior; e 0004 - Concessão de Bolsas de Estudos para Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia – INCT.

Passa-se, agora, ao exame dos “custos unitários médios” utilizados na elaboração dos orçamentos para os principais serviços e investimentos. Na consulta a essas informações, destaca-se o fato de que a apresentação dos custos unitários médios, que se dá na forma de tabela, não inclui os valores das metas físicas respectivas. Embora essas metas já constem do PLOA, poderiam, quando menos, figurar na mesma tabela para facilitar a interpretação das informações apresentadas. Afinal, o que se espera, ao menos de forma simplificada, é que as dotações orçamentárias, em regra, correspondam ao produto da multiplicação de preços (P), ou custos unitários médios, por quantidades (Q), ou seja, metas físicas. Tal concepção pode ser resumida na forma da seguinte equação elementar de orçamentação:

Dotações Orçamentárias = P (Preço/custo médio unitário) x Q (Quantidade/meta física)

De toda sorte, exige-se que os custos unitários médios das ações sejam acompanhados das respectivas justificativas, as quais, entretanto, têm sido apresentadas na forma de texto livre, ou seja, sem qualquer direcionamento metodológico. Isso representa um problema porque, sem método, as justificativas podem se esvaziar em qualidade, a ponto de nada adicionar de relevante do ponto de vista informacional. É que se observa, por exemplo, em relação à ação “215A – Desenvolvimento das Cadeias Produtivas da Agropecuária”, que no PLOA 2019 previa a meta física de 1.625 projetos apoiados, ao custo<sup>127</sup> de R\$ 2,9 milhões. Nas informações complementares ao PLOA 2019, consta a informação de que o custo médio da ação é de R\$ 1.800,0, acompanhada da seguinte justificativa, que, como se lê, mais se assemelha a um descritor do cadastro de ações e em nada contribui para a compreensão do custo da ação<sup>128</sup>:

SECRET. DE MOBIL. SOC. DO PROD. RURAL E DO COOP.: Fomento à inovação tecnológica no agronegócio, ao desenvolvimento e transferência de tecnologias agropecuárias, à conservação, melhoramento e uso sustentável de recursos genéticos para agricultura e alimentação (BRASIL, 2018c).

Noutros casos, menos extremos, porém não menos preocupantes, no mínimo se aporta algum tipo de informação que permita mapear as origens dos custos da ação. É o que se verifica

<sup>127</sup> O emprego do termo “custo” como sinônimo de “dotação”, nesta dissertação, deve ser interpretado à luz da ressalva já apontada de que as dotações orçamentárias, em regra, não contemplam os custos indiretos das ações propostas.

<sup>128</sup> Não se trata, vale o registro, de situação isolada. Citem-se como exemplo as justificativas das ações “20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica” e “4210 - Formulação e Gestão da Política Nacional de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações”.

em relação à ação “00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial-FAR”, a de maior materialidade do Programa Minha Casa, Minha Vida<sup>129</sup>, que opera por meio da contratação de empresas para a construção de casas populares. No PLOA 2019, era prevista para essa ação a meta de “um volume contratado”, ao custo de R\$ 2.972,5 milhões. Mediante consulta ao cadastro de ações, nota-se que o produto da ação (volume contratado) se refere à quantidade de unidades habitacionais contratadas. Como é possível, porém, que uma única unidade habitacional possa ter sido orçada, pelo Poder Executivo, ao custo aproximado de R\$ 3,0 bilhões? A fim de tentar equacionar a dúvida, pode-se recorrer, como visto, às informações complementares ao PLOA 2019, em particular à análise dos custos médios unitários. Por meio desse canal informativo, encontra-se para a ação 00AF o custo unitário médio de R\$ 28.691,0, acompanhado da seguinte justificativa:

A proposta contempla os valores necessários à execução financeira das ações do PMCMV, tendo em vista o desembolso das operações já contratadas até 2018, sem previsão de novas contratações (BRASIL, 2018c).

Como se vê, a informação apresentada pouco contribui para a compreensão da razão de ser da dotação de R\$ 3,0 bilhões proposta para a ação 00AF<sup>130</sup>, e muito menos da respectiva meta física de uma unidade habitacional contratada. De todo modo, ao informar que a dotação proposta diz respeito a operações já contratadas, a justificativa ao menos tangencia a seguinte sugestão de aperfeiçoamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, apresentada em estudo técnico conjunto das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal:

Dar publicidade à memória de cálculo das dotações orçamentárias, a ponto de evidenciar quais dotações se referem a contratações já realizadas e quais dizem respeito a novas contratações (BRASIL, 2017c, p. 28).

Ainda assim, a informação fornecida na justificativa de custo médio da ação 00AF se revela inconsistente. A uma, porque, se a meta física de uma unidade se refere a 2019, então não caberia à justificativa indicar a inexistência de “previsão de novas contratações”. A duas, porque, dividindo-se a dotação proposta para a ação 00AF no PLOA 2019, no valor de R\$ 2.972.464.239,0, pelo custo unitário médio informado, de R\$ 28.691,0, encontrar-se-ia, como resultado, a meta física implícita de 103.603 unidades contratadas, que, por sinal, representa um valor muito mais plausível em se tratando da oferta de moradias populares. Esse

---

<sup>129</sup> Convém esclarecer que as ações orçamentárias associadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 2009, figuram na LOA 2019 no âmbito do Programa “2049 - Moradia Digna”.

<sup>130</sup> Vale o registro, não exaustivo em relação ao PLOA 2019, de que situação idêntica à da ação 00AF se repete na ação 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009). Trata-se, também, de ação do Minha Casa Minha Vida, mas que neste caso opera por meio da contratação de entidades não empresariais.

exemplo reforça a ideia de que a justificativa de custos unitários médios se torna vulnerável na ausência de fundamentação sobre o valor das metas físicas a que se referem.

Há também casos de explicação meramente tautológica dos custos médios unitários. É o que ocorre, por exemplo, com a ação “1N08 – Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento”, que no PLOA 2019 previa beneficiar 35.256 famílias ao custo de R\$ 173,8 milhões. Nas informações complementares ao PLOA 2019, consta o dado de que o custo médio da ação é de R\$ 4.357,0, sob a seguinte justificativa<sup>131</sup>:

Para o cálculo das famílias beneficiadas pela ação 1N08, adotou-se o critério de um indicador médio de custo no valor de R\$ 4.357,00 por família (BRASIL, 2018c).

Há casos, ainda, em que o custo unitário médio é justificado de forma também tautológica, mas mediante “engenharia reversa”, dividindo-se a dotação total da ação por sua meta física respectiva, cálculo este que poderia ser feito independentemente da existência de informações complementares ao PLOA. É o que se passa, a título exemplificativo, com a ação “20VH – Supervisão de Mercados de Seguros, Resseguros, Capitalização e Previdência Complementar Aberta”, que, no PLOA 2019, previa a realização de 136 fiscalizações ao custo de R\$ 1,0 milhão. Nas informações complementares ao PLOA 2019, consta o dado de que o custo médio da ação é de R\$ 7.353,00, sob a seguinte justificativa<sup>132</sup>:

A memória de cálculo utilizada para o custo médio divide o valor total da Ação pela projeção da quantidade de fiscalizações a serem efetuadas no exercício 2019. Valor total da Ação /Quantidade de Fiscalizações:  $1.000.000/136 = 7.353$  (BRASIL, 2018c).

Justificativas como essas revelam que, na prática, a estrutura de OD que acompanha o processo orçamentário federal enfrenta desafios informacionais relevantes. Justificativas vagas, afinal, podem fragilizar o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, pois limitam a capacidade de o Legislativo conhecer o porquê das metas físicas e dotações orçamentárias propostas pelo Executivo. Do ponto de vista da teoria informacional, isso significa dizer que

<sup>131</sup> Registra-se, de forma não exaustiva em relação ao PLOA 2019, que situação idêntica à da ação 1N08 se repete nas ações 10S5, 10SC e 10SG, que também dizem respeito a ações de saneamento básico de responsabilidade do à época Ministério das Cidades, atualmente absorvido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

<sup>132</sup> Neste caso, destacam-se como situações assemelhadas, ainda no âmbito das informações complementares ao PLOA 2019: (i) todas as 11 ações da Administração direta do à época Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), que repetem a seguinte justificativa para seus custos unitários médios: “Representa a relação entre o montante de dotação orçamentária proposta e a meta física”; e (ii) as todas sete ações do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), que repetem a seguinte justificativa, idêntica em conteúdo à retrocitada: “Relação da razão entre a dotação orçamentária proposta e meta física estimada”.

justificativas precárias, em consonância com o modelo de *cheap talk* apresentado no referencial teórico desta dissertação, em nada contribuem para a diminuição da assimetria informacional entre os Poderes, o que prejudica a redução do grau de incerteza do Legislativo no momento da apreciação do PLOA.

À vista dessa ponderação, registam-se alguns casos em que as justificativas de custos unitários médios buscam agregar algum valor informacional mais relevante. Na justificativa de custos da ação “20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica”, por exemplo, não se chega a alcançar o primor didático na exposição da lógica de formação de custos da ação, mas pelo menos há elementos capazes de caracterizá-la. Explica-se. No PLOA 2019, essa ação prevê, como meta física, a distribuição de 184.985.771 unidades de material escolar, ao custo de R\$ 1,9 bilhão. Nas informações complementares, consta como custo unitário médio da ação o valor de R\$ 10,27, acompanhado da seguinte justificativa, aqui apresentada de forma resumida:

Metodologia/Memória de Cálculo:

A necessidade orçamentária total de 2019 foi calculada tendo por base a evolução de preço histórico e projeções de inflação do setor, de acordo com a previsão do quantitativo de livros a serem comprados em 2019 (PNLD 2020).

Total de livros previstos para serem comprados em 2019 (PNLD 2020) é de 184.985.771

1. Livros Didáticos = 174.807.845

2. Livros Literatura = 10.177.926 (BRASIL, 2018c).

A começar pela meta física da ação 20RQ, a justificativa ao menos informa que seu valor reflete a “previsão do quantitativo de livros a serem comprados em 2019” no âmbito do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). Com base nessa informação, o interessado na matéria passa a dispor de elementos para cotejar a meta física do orçamento com as metas da política pública respectiva. Quanto ao custo unitário médio da ação, a justificativa registra que foram consideradas a evolução de preço histórico e as projeções de inflação do setor. Em resumo, ainda de que forma indireta, a justificativa de custo médio unitário da ação 20RQ segue a lógica básica de formação de custos das ações, que, como visto, resulta da multiplicação de preços (custo médio unitário) por quantidades (meta física).

Em relação ao quantitativo de metas físicas, a justificativa de custos unitários médios da ação “4705 – Apoio Financeiro para Aquisição e Distribuição de Medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica” contém aspectos positivos dignos de menção. No PLOA 2019, essa ação previa como meta física, de forma regionalizada, o

atendimento de 2.555.341 pacientes, ao custo total de R\$ 5,5 bilhões. Nas informações complementares, inclui-se como custo unitário médio da ação o valor de R\$ 2.000,2, com a elucidação dos quantitativos de pacientes atendidos, tal como se observa no seguinte excerto:

Foi calculado o percentual de crescimento anual do número de pacientes atendidos pelo CEAF entre 2014 e 2017. Com base nos valores obtidos, foi feita estimativa de crescimento do número de pacientes atendidos para o ano de 2018 (em relação a 2017) e para 2019 (em relação a 2018). Os percentuais de crescimento do número de pacientes foram usados para estimar a população a ser atendida pelo CEAF em 2019, totalizando 2.473.977 pacientes. A esse quantitativo foi somado o número de pacientes estimados para as incorporações de medicamentos para tratamento de condições clínicas que não eram tratadas no CEAF até então, a saber. 1) Biatina 2,5 mg para tratamento de Deficiência de Biotinidase: 900 pacientes; 2) Hidrocorlisona para tratamento de Hiperplasia Adrenal Congênita: 1.311 pacientes; 3) Tobramicina 300 mg para tratamento de Fibrose Cística - Manifestações Pulmonares: 833 pacientes; 4) Secuquinumabe para tratamento de Artrite Psoriaca: 1.440 pacientes; 5) Secuquinumabe para tratamento de Espondilite Anquilosante: 1.975 pacientes; 6) Tafamidis 20 mg para tratamento de polineuropatia amiloidótica familiar relacionada à proteína transtirretina: 102 pacientes; 7) Desmopressina 0,1mg e 0,2mg para Diabetes Insipidus: 2.137; 8) Memantina 10mg para Doença de Alzheimer: 27.761 pacientes; 9) Mesilato de rasagilina 1mg para Doença de Parkinson: 6.870 pacientes; 10) Levetiracetam para epilepsia: 12.624 pacientes; 11) Levetiracetam sol. oral para tratamento de convulsões em pacientes com microcefalia: 1.285 pacientes; 12) Trientina para tratamento da Doença de Wilson: 68 pacientes; 13) Certolizumabe para tratamento de Espondilite Anquilosante: 55 pacientes; 14) Micofenolato de mofetila para tratamento de lupus eritematoso sistêmico: 21.668 pacientes; 15) Danazol para tratamento da Síndrome de Evans: 30 pacientes; 16) Enoxaparina para tratamento de gestantes com trombofilia: 817 pacientes. Foi considerado ainda o número de pacientes a serem tratados com Adalimumabe e Secuquinumabe para tratamento de Psoríase: 1.099 e 385 pacientes, respectivamente, e destaca-se que esses dois últimos medicamentos ainda não foram incorporados para essa situação clínica, mas já tiveram recomendação inicial favorável da CONITEC para incorporação (BRASIL, 2018c).

A Tabela 4, a seguir, rerepresenta essas informações de forma esquematizada:



Tabela 4 – Informações complementares da ação 4705 no PLOA 2019

<b>Doenças com medicações atendidas pela ação</b>	<b>Nº de pacientes</b>
I. Doenças contempladas pelo CEAF*	2.473.977
II. Doenças não contempladas pelo CEAF	79.876
Deficiência de Biotinidase	900
Hiperplasia Adrenal Congênita	1.311
Fibrose Cística - Manifestações Pulmonares	833
Artrite Psoriática	1.440
Espondilite Anquilosante**	1.975
Polineuropatia Amiloidótica (proteína transtirretina)	102
Diabetes Insipidus	2.137
Alzheimer	27.761
Parkinson	6.870
Epilepsia	12.624
Convulsões em pacientes com Microcefalia	1.285
Doença de Wilson	68
Espondilite Anquilosante**	55
Lúpus Eritematoso Sistêmico	21.668
Síndrome de Evans	30
Trombofilia em gestantes	817
III. Doenças com medicamentos a serem aprovados	1.484
Psoríase	1.484
<b>Total geral</b>	<b>2.555.337</b>

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado no PLOA 2019 (BRASIL, 2018c).

\* Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF).

\*\* No item 5, o tratamento se dá mediante o medicamento *Secuquinumabe*, enquanto no item 13 o tratamento se dá por meio do medicamento *Certolizumabe*.

Embora o somatório das metas físicas do PLOA (2.555.341) seja superior ao somatório das metas físicas informadas na justificativa em análise (2.555.337) em número de quatro pacientes atendidos, essa diferença pode ser reputada como mínima em face do valor total da meta. O que se vê, em resumo, é que a justificativa de custos da ação “4705 – Apoio Financeiro para Aquisição e Distribuição de Medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica” apresenta um esforço considerável de detalhamento de metas físicas, o que facilita a análise da ação por parte dos cidadãos e parlamentares, conquanto tenha faltado a estimativa de custos unitários médios associados a cada doença/medicamento discriminada. Por fim, destaca-se que a justificativa em exame também informa que regionalização do gasto, na ação 4705, foi feita em função da porcentagem de pacientes atendidos por estado, em 2017, com base no sistema de informações ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em face desses exemplos, não se deve perder de vista que o eixo institucional deste estudo de caso é examinado com olhar panorâmico, de modo que não há, na presente análise, qualquer pretensão de alcançar conclusões generalizáveis para o universo de informações dos

custos unitários médios, até porque os exemplos trazidos à baila foram extraídos das informações complementares de um único exercício, o de 2019.

Nada obstante, o desentranhamento de informações orçamentárias, ainda que em caráter exemplificativo, indica que a estrutura orçamentária federal brasileira, mesmo dotada de volumosas informações complementares disponibilizadas pelo Executivo, apresenta fragilidades em relação à justificação das dotações e metas físicas orçamentárias, o que acaba por limitar a análise da relação entre recursos e resultados em termos de eficácia. Isso ocorre, até mesmo, por uma razão estrutural, considerando-se que o arcabouço vigente não requer, expressamente, a justificativa das metas físicas, mas apenas dos custos unitários médios.

Vale registrar, como parêntese, que essa limitação tampouco tem sido contornada pelo PPA, que na realidade enfrenta deficit informacional ainda maior que o da LOA, por dois motivos: (i) por não apresentar os valores financeiros das suas metas (situação esta, que, como visto arrasta-se desde o PPA 2012-2015); e (ii) por não ser acompanhado de informações complementares nem dispor de outro meio para a justificação de suas programações. Sendo assim, a fragilidade informacional do PPA também é de ordem estrutural. Como exemplo, cita-se a meta do PPA 2012-2015 de “Produzir e difundir 316 estudos, pesquisas e eventos sobre a cultura no Brasil”. A respeito dessa meta, podem-se levantar indagações do tipo: por que 316 estudos, pesquisas e eventos, e não outro valor, como 200 ou 500? Há algum diagnóstico sobre as necessidades do setor que fundamente a meta programada? Há algum critério sobre o perfil dos estudos, pesquisas e eventos com maior potencial de benefício à cultura? Outro exemplo seria a meta “007G - Construir 2 pontes”, constante do PPA 2016-2019. Quais seriam essas pontes, por que duas, e qual a relevância delas para o planejamento público? Tais situações são a regra quando se elabora e aprova o plano plurianual, pois este não dispõe de informações complementares e nem há outro instrumento ou norma que requeira a justificação dos seus valores programados.

De outro lado, nota-se que apenas o PPA tem se sujeito a uma sistemática de monitoramento e avaliação de resultados alcançados, consolidada em relatórios anuais encaminhados ao Congresso Nacional. Desse modo, do ponto de vista *ex post*, o PPA pode ser considerado como instrumento mais *accountable* que a LOA. Essa avaliação, contudo, deve ser relativizada, visto que, enquanto o PPA era constituído pelas mesmas ações da LOA, havia sentido lógico em dispensar os orçamentos anuais da exigência de relatório similar ao do PPA, sob a pena de sobreposição de esforços. Viu-se, contudo, que desde o PPA 2012-2015 as ações orçamentárias não mais participam do plano plurianual. Para saber o que ocorreu com a LOA

desde então, relativamente ao monitoramento de suas metas físicas, passa-se ao exame das informações de desempenho da LOA sob a ótica *ex post*.

Disponibilidade de ID na LOA: perspectiva *ex post*

Desde 2012, ou seja, desde quando as ações orçamentárias deixaram de figurar nos PPAs da União, a começar pelo PPA 2012-2015, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), por meio da Portaria nº 103, de 2012, instituiu uma sistemática própria para o acompanhamento da execução “físico-financeira” das ações da LOA. Os parâmetros utilizados, nesse caso, são a meta física realizada e a despesa liquidada, cabendo aqui o esclarecimento técnico de que, segundo a Lei nº 4.320, de 1964, a liquidação (estágio da execução orçamentaria)<sup>133</sup> ocorre no momento da consumação da despesa, o que pode corresponder, por exemplo, à comprovação de entrega de determinada obra contratada.

Na prática, e por previsão expressa da Portaria SOF nº 103, de 2012, essas informações estão disponíveis para consulta em módulo específico do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), gerenciado pelo Poder Executivo. Pode-se tomar como exemplo a consulta realizada nesse sistema quanto à ação “20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica”, que, como visto, previa como meta física a distribuição de 184.985.771 unidades de material escolar no exercício de 2019, ao custo de R\$ 1,9 bilhão. A Tabela 5 apresenta os valores de execução físico-financeira da ação, informados em relatório do SIOP.

Tabela 5 – Execução físico-financeira da ação 20RQ em 2019

Período	Execução	
	Orçamentária (Liquidação - R\$ 1)	Física (unidades)
Jan-Jun	39.206.741	6.163.267
Jan-Dez <sup>1</sup>	867.223.521	217.878.711

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIOP.

1. Valores acumulados no ano.

Convém esclarecer que o relatório em análise, do SIOP, somente apresenta os dados de execução físico-financeira em bases semestrais, pois essa é a periodicidade com a qual os gestores responsáveis registram a execução das metas físicas no referido sistema. Sendo assim, há um descompasso temporal significativo entre a atualização dos dados de liquidação da despesa e daqueles de execução das metas físicas, já que a liquidação (assim como a dotação,

<sup>133</sup> A rigor, portanto, não se trata de execução “financeira”, visto que não há desembolsos envolvidos no estágio da liquidação. Somente no estágio do pagamento da despesa é que ocorre a execução financeira.

o empenho e o pagamento) é atualizada em bases diárias. Por simplificação, apresenta-se a seguir a evolução dos valores de liquidação da ação 20RQ em bases mensais, no exercício de 2019.

Tabela 6 – Liquidação mensal e acumulada da ação 20RQ em 2019

Mês	R\$ mil	
	Execução mensal	Execução acumulada
Janeiro	0,0	0,0
Fevereiro	0,0	0,0
Março	69,6	69,6
Abril	26,4	96,0
Maio	1.569,5	1.665,5
Junho	37.541,2	39.206,7
Julho	27.233,6	66.440,4
Agosto	50.272,6	116.713,0
Setembro	11.202,5	127.915,4
Outubro	36.277,1	164.192,6
Novembro	237.477,0	401.669,6
Dezembro	465.554,0	867.223,5

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

O que se tem, então, é o registro da liquidação da despesa em bases diárias (no caso acima, apresentado em periodicidade mensal apenas por simplificação), enquanto a divulgação das metas físicas realizadas somente ocorre em bases semestrais. Em face disso, pode-se vislumbrar, como potencial solução para a compatibilização dessas rotinas, a previsão de que a execução física das ações, no lugar de ser informada apenas a cada semestre, seja registrada e divulgada no transcurso da execução orçamentária, no mesmo momento ou pouco após<sup>134</sup> o estágio da liquidação da despesa, que é justamente quando ocorre a verificação de realização física das ações. Como passo inicial, tal sistemática poderia ser testada ao menos em bases mensais.

De toda sorte, a prática vigente possibilita que sejam realizados dois tipos de cotejamentos básicos a cada semestre: um é a própria comparação entre valores liquidados e metas físicas realizadas, que permite avaliar, por exemplo, se o custo unitário médio inicialmente previsto se mantém estável ou não ao longo do ano; outro é a comparação entre a meta física realizada e a meta física programada. No primeiro caso, se o custo unitário médio realizado for inferior ao programado, pode-se dizer que a execução orçamentária se revela mais

<sup>134</sup> O lapso pode se explicar em função da diferença de tempo entre a “aquisição” material escolar (momento em que se dá a liquidação da despesa) e sua “distribuição” (que corresponde ao produto da ação).

eficiente que o previsto, uma vez que as metas físicas se concretizam a menor custo que o estimado na LOA<sup>135</sup>. No segundo caso, simplesmente é informado o grau de eficácia relativamente ao programado na LOA. Para facilitar esse tipo de análise, e em consonância com a Portaria SOF nº 103, de 2002, o SIOP apresenta quatro indicadores de desempenho *ex post* (dois de eficiência e dois eficácia) das ações orçamentárias da LOA, conforme retratado no quadro a seguir.

Quadro 6 – Indicadores de desempenho previstos no SIOP

Dimensão	Nome do Indicador	Fórmula	Utilidade
Eficiência	Eficiência em relação à meta na LOA (EFLOA)	$(\text{Valor da Dotação Atual} / \text{Meta Física na LOA}) / (\text{Valor Liquidado} / \text{Meta Física Realizada})$	Permite verificar se a meta física prevista na LOA foi alcançada com os recursos da dotação atual (LOA + Créditos)
	Eficiência em relação à meta após a reprogramação (EFREP)	$(\text{Reprogramado Financeiro} / \text{Meta Física Reprogramada}) / (\text{Valor Liquidado} / \text{Meta Física Realizada})$	Permite verificar se a meta física reprogramada foi alcançada com os recursos da reprogramação financeira
Eficácia	Eficácia em relação à meta da LOA (ECLOA)	$\text{Meta Física Realizada} / \text{Meta Física na LOA}$	Permite verificar se a meta prevista na LOA foi alcançada
	Eficácia em relação à meta reprogramada (ECREP)	$(\text{Meta Física Realizada} / \text{Meta Física Reprogramada})$	Permite verificar se a meta física reprogramada foi alcançada com os recursos da reprogramação financeira

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIOP.

Esses indicadores de eficiência e eficácia são calculados automaticamente pelo SIOP, mas dependem do preenchimento de informações pelos gestores no caso das metas físicas realizadas. No caso da ação 20RQ, por exemplo, o SIOP informa o valor de 117,78% para o indicador de Eficácia em relação à meta da LOA (ECLOA) em 2019. Em 2018, esse mesmo indicador havia sido de 81,25%.

Outra informação que deve ser alimentada pelos gestores são os valores de “reprogramação” das dotações e metas da LOA, que podem variar ao longo do ano, por exemplo, por força dos contingenciamentos<sup>136</sup>, que nada mais são que a limitação da possibilidade de empenho das dotações autorizadas na LOA com vistas ao cumprimento de

<sup>135</sup> Operacionalmente, contudo, deve-se levar em conta as possíveis interferências de “restos a pagar”, especialmente os “não processados”, pois neste caso pode haver a liquidação de despesa autorizada em LOA de anos anteriores.

<sup>136</sup> Destaca-se que “contingenciamento” é um jargão orçamentário que, em atos normativos, é representado pela expressão “limitação de empenho e movimentação financeira”, tal como consta, por exemplo, no art. 9º da LRF, que é a principal norma disciplinadora do contingenciamento.

metas fiscais. Quando isso ocorre, os gestores revisam para baixo suas perspectivas de valores orçamentários disponíveis para empenho (que, no Quadro 6, supra, constam como “Reprogramado Financeiro”) e, conseqüentemente, de metas físicas a serem realizadas (“Meta Física Reprogramada”). O registro manual de valores reprogramados, por parte dos gestores, se explica pelo fato de que o contingenciamento, quando ocorre, é definido apenas no nível dos órgãos orçamentários, por decreto do presidente da República. Depois disso, cabe a cada órgão, gerencialmente, decidir sobre como o contingenciamento afetará cada uma das suas programações.

Por previsão da Portaria SOF nº 103, de 2002, também cabe aos gestores incluir seus comentários e análises, no SIOP, quanto à execução das ações da LOA. De acordo com o Manual do SIOP:

Alguns fatores são essenciais para qualificar a informação no campo “Análise”. Dessa forma, nesse campo é importante que seja apresentada a evolução no alcance da meta; os fatores que contribuíram para a execução da ação; os que a dificultaram; a metodologia de apuração do realizado no período; os resultados obtidos com os recursos da ação; informações adicionais relevantes; e a justificativa para a Reprogramação, se houver. Isso possibilitará identificar possíveis correções necessárias nos próximos orçamentos e alterações da programação.

É importante mencionar que, caso a execução física realizada não esteja compatível com o que foi efetivamente programado, devem ser registrados no campo “Análise” os motivos e fatores pelos quais isso ocorreu (SIOP, 2020).

Em relação à ação 20RQ, que apresentou ECLOA de 81,25% em 2018 e de 117,78% em 2019, transcrevem-se adiante as análises dos gestores informadas em cada um desses exercícios.

LOA – 2018:

Em 2018, foi publicado o edital do PNL 2018 Literário e a gestão da DIRAE deliberou que todas as etapas do programa fossem executadas de forma que a contratação pudesse acontecer ainda dentro do exercício.

Diante da abrangência de aquisição de obras literárias para vários segmentos da educação, tivemos 257 empresas com 830 obras aprovadas para serem habilitadas, escolhidas, negociadas e contratadas em apenas três meses e com um corpo técnico de 27 servidores.

Durante a etapa de habilitação, grande parte das empresas participantes enviou documentação insuficiente para atender às exigências editalícias, o que exigiu a realização de diligências e novas análises. A área responsável pela habilitação de todas essas empresas e obras dispõe de apenas quatro colaboradores, tornando inviável a finalização dos trabalhos em um prazo tão curto.

LOA – 2019:

Em 2019 foram adquiridos 217.878.711 livros, literários e didáticos, totalizando R\$ 2.130.346.170,27 para aquisição, distribuição, controle de qualidade.

#### RESTOS A PAGAR:

Do total empenhado em 2019 (R\$ 2.130.346.170,27), foi liquidado o montante de R\$ 867.223.521,02, ficando o restante do que foi empenhado inscrito em restos a pagar.

A necessidade de haver restos a pagar decorre da dinâmica do PNLD, resultando na maior parte das contratações efetivadas no segundo semestre de 2019 para entrega dos livros nos meses de novembro e de dezembro, obedecendo ao cronograma do Programa. Assim, grande parte do faturamento desses contratos é realizada na segunda quinzena de dezembro, já que a produção dos livros necessita de algum tempo para ser realizada após a assinatura do contrato. Sendo o prazo legal para pagamento até trinta dias após a apresentação da fatura, torna-se inviável realizá-lo dentro do exercício em análise.

Em cumprimento ao recomenda pelo TCU, no documento Relatório de Comunicação de Distorções (SEI 1661174) do Tribunal de Contas da União, no que tange o item A5 - 49 referente às provisões dos saldos de pagamento para exercícios posteriores ao fato gerador, registrou-se o valor de R\$ 1.307.823.351,26 (20 RQ) da provisão dos valores estimados a serem pagos no próximo exercício via SIAFI (SIOP, 2020).

Assim como verificado em relação aos custos unitários médios, os indicadores e as justificativas apresentadas no SIOP devem ser interpretadas com cautela, examinando-se, caso a caso, a consistência das informações disponíveis. Na ação em comento, por exemplo, detectou-se inconsistência em relação à meta física da LOA. Isso porque, no exercício de 2019, foram abertos créditos adicionais em favor da multicitada ação 20RQ, no valor total de R\$ 266,3 milhões, sem que houvesse, em contrapartida, a ampliação do valor da sua meta física. De fato, por força desse crédito adicional, a dotação orçamentária da ação, que na LOA para 2019, inicialmente, era de R\$ 1,9 bilhão, aumentou para R\$ 2,2 bilhões, enquanto a meta física da ação permaneceu inalterada, no valor de 184.985.771 unidades de material escolar distribuído. Esse tipo de situação é preocupante não apenas por questão de transparência, mas também pelo fato de que, quando há aumento de dotação sem que haja a respectiva atualização do valor da meta física, os indicadores de eficiência e eficácia gerados pelo SIOP podem ser distorcidos. Afinal, com mais dotação que o inicialmente programado, pode-se entregar mais metas físicas, o que põe em xeque o ECLOA de 117,78% verificado em 2019 para a ação 20RQ.

A partir desse caso, constatou-se a existência de um problema aparentemente estrutural em relação ao processo de abertura de créditos adicionais, não adstrito à ação 20RQ. Por motivo não identificado, em diversos casos, os atos de abertura de créditos adicionais deixam de contemplar o produto e a meta física de ações beneficiadas, e isso ocorre desde a apresentação

do projeto de lei de abertura de crédito pelo Poder Executivo. Citem-se, como exemplo, os Projetos de Lei nº 2/2014, 9/2015, 13/2016, 10/2017, 13/2018, 14/2019 e 3/2020, todos eles destinados à abertura de créditos suplementares, ou seja, ao reforço de dotações constantes da LOA. Pesquisando a legislação de regência da matéria, afastou-se a possibilidade de omissão normativa quanto ao cômputo de metas físicas nos créditos adicionais, tendo-se em conta que as LDOs da União, desde 2014, têm estatuído que não apenas o PLOA e a LOA, mas também os créditos adicionais devem indicar, no caso de ações finalísticas, os produtos, as unidades de medida e as metas físicas das ações, em nível de subtítulo, tal como consta, por exemplo, no seguinte dispositivo da LDO 2020:

Art. 5º [...]

§ 1º As categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2014 e na respectiva Lei, bem como nos créditos adicionais, por programas, projetos, atividades ou operações especiais e respectivos subtítulos, com indicação, quando for o caso, do produto, da unidade de medida e da meta física (BRASIL, 2019b).

Em acréscimo, resgata-se o disposto no art. 16 da LDO 2020, a fim de salientar que os créditos adicionais – tal como ocorre em relação aos recursos originalmente alocados na LOA – devem propiciar o controle dos custos das ações e considerar, quando for o caso, informações sobre a execução física das ações orçamentárias. Sendo assim, não havendo lacuna normativa a ser suprida, para equacionar a situação encontrada basta ajustar procedimentos administrativos de modo a prever que, nos créditos adicionais à LOA, os produtos e as metas físicas das ações sejam informados desde a apresentação dos projetos de lei de abertura desses créditos.

#### Aspecto (3): conclusões

Tanto o PPA quanto a LOA disponibilizam volume considerável de informações de desempenho, em termos de resultados esperados ou alcançados, embora em ambos os casos haja deficits informacionais relevantes nesses instrumentos de planejamento e orçamento.

Em relação a resultados esperados, tem-se que: (i) o PPA não apresenta a justificção dos valores programados de suas metas de eficácia e efetividade; (ii) a LOA nem sempre é capaz de espelhar as ações governamentais finalísticas, possivelmente em função da dificuldade de identificação dos custos das ações orçamentárias; (iii) a LOA não apresenta a justificção das dotações e metas físicas de suas despesas discricionárias finalísticas; (iv) a LOA informa o valor dos custos unitários médios dos principais projetos e serviços, mas há fragilidades nas justificções disponíveis, que, em princípio, revelaram-se rudimentares; e (v) os créditos



suplementares à LOA parecem não informar o acréscimo de metas físicas que deveria resultar do aumento de dotações.

Quanto a resultados alcançados, tem-se que: (i) os indicadores e metas do PPA têm sido “autoavaliados” (monitorados) pelos gestores, com reportagem ao Congresso Nacional sobre os resultados obtidos, mas não tem havido avaliação externa dos programas do plano, o que só foi previsto para ocorrer no PPA 2020-2023; (ii) a LOA também tem sido objeto de autoavaliação pelos gestores quanto a sua execução físico-financeira, a cada semestre, mas sem que haja reportagem ao Congresso Nacional; (iii) há descompasso temporal relevante nos registros da execução física e da execução financeira da LOA, uma vez que, enquanto a execução financeira é informada em bases diárias, a execução física é informada apenas a cada semestre; e (iv) há disponibilização de indicadores de eficiência e eficácia da execução físico-financeira da LOA, mas esses indicadores podem apresentar distorções, visto que créditos adicionais têm sido abertos ao longo do ano, com reforço de dotações de ações finalísticas, sem que haja o respectivo aumento de metas físicas.

Em face dessas conclusões, apresenta-se adiante um resumo dos espaços para aperfeiçoamentos identificados no âmbito da LOA, que é o instrumento de planejamento e orçamento selecionado como objeto mais direto de estudo nesta pesquisa, tal como registrado no Capítulo 3 desta dissertação.

### Aspecto (3): espaços para aperfeiçoamentos

A justificação das despesas discricionárias finalísticas da LOA, com a fundamentação dos valores das suas dotações e metas físicas, e não apenas dos custos unitários médios dos principais projetos e serviços, poderia contribuir para a redução da assimetria informacional entre os Poderes, com diminuição do grau de incerteza do Legislativo na autorização e fiscalização da despesa.

A divulgação da execução das metas físicas da LOA no transcurso da execução orçamentária, em momento contemporâneo ao da liquidação da despesa, poderia minimizar o atual descompasso na execução físico-financeira do orçamento (execução financeira em bases diárias e execução física a cada semestre), desse modo contribuindo para a valorização do acompanhamento da dimensão da eficácia da ação governamental.

A inserção da informação sobre os produtos e metas físicas das ações finalísticas, quando da abertura de créditos adicionais à LOA, além de se apresentar como medida necessária para o alinhamento desses créditos à estrutura lógica do orçamento federal e à

legislação em vigor, poderia contribuir para a redução das distorções nos indicadores de eficiência e eficácia apurados ao longo do ano pelo SIOP.

Aspecto (4): como a estrutura federal de orçamentação por desempenho se enquadra entre as quatro categorias principais de OD?

Conforme apresentado no referencial teórico desta dissertação, as quatro categorias de OD identificadas pela OCDE (2019a) são: (i) Orçamentação por Desempenho Informativa; (ii) Orçamentação Informada por Desempenho; (iii) Orçamentação por Desempenho Gerencial; e (iv) Orçamentação por Desempenho Direta. Viu-se, também, que tais categorias não representam tipos estanques, de modo que um determinado sistema orçamentário pode compartilhar características de mais de uma delas, a exemplo do que ocorre com o orçamento da União Europeia, que perpassa as quatro categorias retrocitadas (DOWNES; MORETTI; NICOL, 2017). Em relação ao Brasil, as análises já realizadas permitem concluir que o sistema orçamentário federal pode ser identificado com as três primeiras categorias de OD, tal como exposto a seguir.

Em primeiro lugar, e com maior evidência, o sistema orçamentário federal brasileiro pode ser identificado com a categoria de Orçamentação Informada por Desempenho, que é aquela na qual as informações de desempenho estão contidas no próprio orçamento, elaborado com base em programas. É justamente este o caso: a LOA contém, ela própria, informações de desempenho traduzidas na forma de metas físicas diretamente associadas a ações orçamentárias finalísticas, reunidas em torno de programas.

Em segundo lugar, o sistema orçamentário federal brasileiro também pode ser identificado com a categoria de Orçamentação por Desempenho Informativa, em que as informações de desempenho são fornecidas paralelamente ao orçamento. É o que ocorre com o PPA, cujas informações de desempenho são veiculadas em paralelo à LOA, de forma não vinculante.

Em terceiro e último lugar, o sistema orçamentário federal brasileiro ainda pode ser identificado com a categoria de Orçamentação por Desempenho Gerencial, em que informações de desempenho são produzidas e consumidas para propósitos gerenciais internos das organizações públicas. Isso ocorre especialmente no âmbito do PPA, o qual, embora não vincule o orçamento, também se propõe à disseminação da cultura avaliativa e à promoção do aprendizado organizacional, por meio da autoavaliação anual dos programas pelos gestores

responsáveis. Embora com menos visibilidade<sup>137</sup>, isso também se verifica no caso da LOA, visto que, a cada semestre, os gestores devem monitorar a execução físico-financeira do orçamento, com registro de suas análises no SIOP.

Aspecto (5): qual o grau de rigidez do orçamento federal?

Em desfecho à dimensão macro, passa-se à análise da rigidez orçamentária, considerada como tão maior quanto mais elevado o grau de vinculações de receitas a despesas e o volume de despesas obrigatórias. À medida que o valor desses parâmetros aumenta, afinal, menor se torna a margem discricionária dos gestores na alocação de recursos públicos.

Por essa ótica, e tendo-se por foco o lado da despesa<sup>138</sup>, o orçamento federal brasileiro pode ser considerado como significativamente rígido. Na LOA 2020, por exemplo, as despesas obrigatórias, como benefícios previdenciários e despesas com pessoal, representaram 90,8% das despesas não financeiras do governo central. Isso significa que a margem discricionária do referido orçamento correspondeu a apenas 9,2% das despesas nele autorizadas. Dito isso, convém esclarecer que, para o cálculo da rigidez orçamentária, adota-se aqui a mesma metodologia utilizada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019h), que não compara as despesas obrigatórias com o valor total do orçamento, e sim com o valor das “despesas primárias líquidas”, já que essas despesas são as que mais se aproximam da ideia de parcela “efetiva” do orçamento. Como parte do total de despesas autorizadas na LOA, constam tanto as despesas financeiras (a exemplo de juros e amortização da dívida), como as despesas relativas a transferências obrigatórias da União a outros entes da Federação, a exemplo do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Feitas essas duas deduções, chega-se ao conjunto de despesas primárias (não financeiras) líquidas de transferências obrigatórias a outros entes. A Tabela 7, adiante, apresenta os valores inicialmente autorizados nas LOAs de 2014 a 2020 para essas despesas, com a discriminação, no âmbito das despesas primárias líquidas, dos valores e proporções das despesas obrigatórias e discricionárias.

---

<sup>137</sup> No caso da LOA, ao contrário do que ocorre com o PPA, não há encaminhamento de relatório anual de avaliação ao Congresso Nacional.

<sup>138</sup> Na OD, afinal, o desempenho governamental é identificado com a programação das despesas orçamentárias, enquanto as receitas são consideradas como “meios” (fontes de recursos) para financiá-las.

Tabela 7 – Rigidez do orçamento federal de 2014 a 2020

	R\$ bilhões						
<b>LOA inicial</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
1. Total de Fiscal e Seguridade	2.383,2	2.876,7	2.953,5	3.415,4	3.504,9	3.262,2	3.565,5
(-) Despesas financeiras	1.112,0	1.484,4	1.528,7	1.853,1	1.902,4	1.560,0	1.809,1
2. Despesas primárias brutas	1.271,2	1.392,3	1.424,9	1.562,4	1.602,5	1.702,2	1.756,4
(-) Transferências obrigatórias	218,7	222,3	229,0	226,2	236,0	267,5	280,8
3. Despesas primárias líquidas	1.052,5	1.170,0	1.195,9	1.336,2	1.366,4	1.434,6	1.475,6
3.1 Obrigatórias	867,5	969,4	1.053,6	1.178,2	1.226,8	1.297,0	1.339,7
<b>Rigidez (3.1/3)</b>	<b>82,4%</b>	<b>82,9%</b>	<b>88,1%</b>	<b>88,2%</b>	<b>89,8%</b>	<b>90,4%</b>	<b>90,8%</b>
3.2 Discricionárias	185,0	200,5	142,3	158,0	139,6	137,7	135,9
Discricionariedade (3.2/3)	17,6%	17,1%	11,9%	11,8%	10,2%	9,6%	9,2%

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados do SIOP.

Trata-se, contudo, de visão agregada dos grandes números do orçamento, que não dispensa a necessidade de refinamentos conceituais e analíticos. Conforme apontado por Greggianin, Mendes e Volpe (2018), as despesas discricionárias são constituídas por categorias diferenciadas, com destaque às despesas de custeio administrativo (também chamadas de despesas de funcionamento da máquina pública), que são despesas discricionárias rígidas, ou seja, de difícil compressão, tais como despesas com energia elétrica, serviços de limpeza, vigilância, processamento de dados etc. Em 2019, por exemplo, essas despesas somaram R\$ 36,2 bilhões no âmbito do Poder Executivo<sup>139</sup>.

Refinamentos técnicos à parte, não se deve perder de vista a consequência política da rigidez elevada, qual seja, a de que o processo orçamentário tende a diminuir sua importância como espaço decisório sobre os grandes números da despesa, na mesma medida em que os orçamentos anuais tornam-se reflexos de “despesas legisladas”, ou seja, de despesas definidas em lei. Em tal contexto, não apenas o processo orçamentário cede poder ao processo legislativo ordinário, como também os espaços para a orçamentação por desempenho tendem a ser reduzidos, tendo-se em consideração que as despesas obrigatórias, por serem estipuladas em lei, em tese são mais blindadas a críticas fundamentadas em informações técnicas de desempenho.

Despesas obrigatórias, de fato, não podem ser alteradas simplesmente com base em julgamentos de mérito do gestor público. De outro lado, isso não significa que tais despesas sejam intocáveis, pois para alterá-las basta reformar a Constituição (salvo no caso de cláusulas

<sup>139</sup> Trata-se de valores de despesa liquidada, conforme informado pelo Painel de Custeio Administrativo do Governo Federal.

pétreas) ou modificar as leis que as fundamentam. Nesse sentido, o ano de 2019 pode ser marcado como momento eloquente de dessacralização das despesas obrigatórias, em especial no contexto da reforma previdenciária iniciada pela Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019, que, em sua versão original, teria impacto fiscal positivo, estimado para 10 anos, de: (i) R\$ 1.237,0 bilhões, de acordo com o Executivo; e (ii) R\$ 995,0 bilhões, segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal. Após apreciação legislativa, a reforma foi aprovada, com modificações, na forma da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, com impacto fiscal positivo, também estimado<sup>140</sup> para os 10 primeiros anos de sua vigência, de: (i) R\$ 800,0 bilhões, de acordo com o Executivo; e (ii) R\$ 630,0 bilhões, segundo a IFI (BRASIL, 2019m). Nota-se, por meio desse exemplo, a magnitude do impacto que a intervenção legislativa pode ter na determinação dos grandes números do orçamento, cabendo registrar que a aprovação da reforma da previdência foi considerada como urgente no contexto do Novo Regime Fiscal, haja vista que, enquanto o teto de gastos é atualizado pela inflação, as despesas previdenciárias crescem em termos reais *vis-à-vis* o processo de envelhecimento da população.

#### Aspecto (5): conclusões

O orçamento federal brasileiro apresenta rigidez elevada, caracterizada pela presença dominante de despesas obrigatórias que, na LOA 2020, corresponderam a 90,8% das despesas primárias líquidas do governo central. Ao mesmo tempo, depreende-se haver um movimento reformista orientado ao redimensionamento de despesas obrigatórias, o que poderia trazer reflexos positivos para a orçamentação por desempenho, a serem avaliados no futuro.

Concluída a exposição sumária acerca da rigidez orçamentária, o próximo quadro apresenta um resumo das respostas encontradas para as questões relativas aos aspectos (1) a (5), que integram a dimensão contextual macro deste estudo de caso.

---

<sup>140</sup> Na versão aprovada, destaca-se que as estimativas do Executivo e da IFI incluíram o impacto do aumento de receita, de R\$ 19,2 bilhões e R\$ 30,0 bilhões, respectivamente.

Quadro 7 – Resumo da análise da dimensão contextual macro

Aspecto	Análise geral	Observações e ressalvas
(1) há uma estrutura institucional de orçamentação por desempenho no país?	Sim, com destaque ao fato de haver associação direta entre dotações e metas físicas em ações finalísticas da LOA. O PPA, embora não autorize despesas e não faça associação direta entre recursos e resultados, também incorpora informações de desempenho ao processo de planejamento e orçamento federal.	Além de o PPA não ter efeito vinculante sobre as alocações definidas na LOA, destaca-se que os PPAs incidentes sobre o horizonte desta pesquisa nem mesmo a título gerencial associaram recursos a resultados.
(2) quais dimensões de desempenho participam do processo orçamentário federal?	Na LOA: eficácia.	A eficácia é associada às metas físicas da LOA.
	No PPA: eficácia e efetividade.	A eficácia é associada às metas do PPA. A efetividade pode ser identificada tanto nas metas como nos indicadores do PPA.
(3) há disponibilidade de informações de desempenho?	Sim, no PPA e na LOA, tanto em nível <i>ex ante</i> como <i>ex post</i> , porém com evidência de fragilidades quanto à qualidade das informações disponíveis.	A LOA não apresenta justificção das dotações e metas físicas de suas despesas discricionárias finalísticas. Apenas são informados os custos unitários médios dos principais projetos e serviços, sem que haja requisitos metodológicos para a sua justificção.
(4) como a estrutura orçamentária federal se enquadra entre as quatro categorias principais de OD?	Com base na LOA: Orçamentação Informada por Desempenho ( <i>Performance-Informed Budgeting</i> ).	Somente a LOA autoriza despesas e faz associação direta entre recursos a resultados, sob estrutura de orçamento-programa.
	Com base no PPA: Orçamentação por Desempenho Informativa ( <i>Presentational Performance Budgeting</i> ) e Orçamentação por Desempenho Gerencial ( <i>Managerial Performance Budgeting</i> ).	As informações de desempenho do PPA correm em paralelo ao orçamento e também servem a fins gerenciais internos das organizações públicas.
(5) qual o grau de rigidez do orçamento federal?	A rigidez orçamentária é elevada, com expressiva participação de despesas obrigatórias (90,8% na LOA 2020).	Observa-se a presença de um movimento reformista de redimensionamento de despesas obrigatórias.

Fonte: Elaborado pelo autor.

À luz desse resumo e das análises empreendidas neste tópico, conclui-se que o principal incentivo macro contextual à orçamentação por desempenho no âmbito da CMO é a existência de uma estrutura de OD no país. Afinal, se a proposta orçamentária que o Congresso Nacional recebe do Poder Executivo já contém informações de desempenho, então as análises de desempenho, por parte do Legislativo, não operam no vácuo. Com efeito, a LOA da União faz associação direta entre recursos e resultados medidos em termos de eficácia, e o PPA federal, embora não autorize despesas nem tenha associado recursos a resultados, incorpora indicadores e metas de eficácia e efetividade ao processo de planejamento e orçamento federal.

Há, portanto, disponibilidade de informações de desempenho, porém com evidências de fragilidades quanto à qualidade dessas informações, com destaque ao fato de que a LOA não apresenta a justificativa das dotações e metas físicas de suas despesas discricionárias finalísticas, limitando-se a informar os custos unitários médios dos principais projetos e serviços, sem que haja requisitos metodológicos para sua justificativa.

Como desincentivo macro contextual à orçamentação por desempenho, destaca-se a elevada rigidez do orçamento federal. A expressiva participação de despesas obrigatórias (90,8% na LOA 2020) torna diminuta a margem discricionária do orçamento, na qual se definem ações finalísticas passíveis de reformulação a cada ano, seja por iniciativa gerencial do Executivo, seja por iniciativa do Congresso Nacional, por meio de emendas ao PLOA. Ao mesmo tempo, a rigidez elevada põe em relevo a responsabilidade do Congresso Nacional na revisão da legislação que fundamenta as despesas obrigatórias.

De posse desse retrato macro sobre o processo orçamentário federal no Brasil, passa-se à análise da dimensão contextual meso deste estudo de caso, que visa caracterizar os poderes orçamentários do Congresso Nacional.

#### 4.1.2 Dimensão contextual meso

O objetivo da dimensão contextual meso é retratar os poderes orçamentários do Congresso Nacional por meio da análise dos seguintes aspectos: (6) em que medida o Congresso Nacional pode alterar a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo? (7) em que medida o Executivo pode compilar e implementar um orçamento temporário, caso o Legislativo recuse um projeto de lei orçamentária? (8) em que medida o Legislativo confere flexibilidade ao Executivo, durante a execução orçamentária, após a aprovação da lei orçamentária? (9) em que medida o Legislativo pode controlar sua agenda para apreciar a proposta orçamentária? (10) os relatórios anuais de orçamento e de prestação de contas anuais apresentados ao Congresso Nacional contêm informações sobre metas de desempenho e o nível de realização respectivo? (11) o TCU realiza auditorias de desempenho? (12) o Congresso Nacional, apoiado pelo TCU, tem competência para examinar orçamentos e relatórios financeiros baseados em desempenho, responsabilizando os ministros e gerentes públicos seniores no caso de mau desempenho ou distorção de informações?

Aspecto (6): em que medida o Congresso Nacional pode alterar a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo?

Para a análise do presente aspecto, convém apresentar, em primeiro lugar, uma visão geral das regras de emendamento previstas na Constituição de 1988, a qual, no bojo do processo de redemocratização do país, que sucedeu a cerca de duas décadas de regime militar (1964-1985), reativou a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário, devolvendo-lhe o poder de emendar o orçamento com a disciplina inscrita em seu art. 166, § 3º, *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:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, **admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa**, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A determinação contida no inciso I do dispositivo em análise é corolário do próprio sistema constitucional de integração entre PPA, LDO e LOA. Como o PPA e a LDO traçam parâmetros que orientam a elaboração da LOA e devem ser aprovados antes dela, então as modificações que o Legislativo fizer no PLOA devem guardar consonância com o conteúdo daqueles documentos. O disposto no inciso II, por sua vez, exige que as emendas ao PLOA sigam a lógica de “reanejamentos”, segundo a qual o Legislativo somente poderia incluir despesas no orçamento por meio da anulação de despesas já contidas na proposta apresentada pelo Executivo, observadas as restrições gravadas nas alíneas “a” a “c” do mesmo dispositivo. Essa regra pode ser considerada, à primeira vista, como incentivo institucional à orçamentação por desempenho no âmbito do Legislativo, visto que, ao assumir o ônus de alterar a proposta apresentada pelo Executivo, propondo a substituição de algumas despesas por outras, o esperado é que o Legislativo seja suficientemente informado sobre o desempenho estimado das programações objeto de corte e inclusão por meio de emendas.



Ocorre que essa lógica de remanejamentos, na prática, acabou sendo flexibilizada por duas vias que afastam o encargo político do Legislativo de realizar cortes nas programações do Executivo: (i) a previsão, no próprio PLOA, de espaço orçamentário destinado ao atendimento de emendas, na forma de “reservas de contingência”; e (ii) a criação de espaço orçamentário, pelo Legislativo, por intermédio da reestimativa de receitas.

No primeiro caso, o próprio Executivo – seguindo parâmetros constitucionais e legais a serem discutidos mais adiante nesta dissertação – deixa de programar despesas, como se realizasse “cortes virtuais” de antemão, desse modo abrindo espaço a ser ocupado pelas emendas parlamentares. Desincentiva-se, com isso, a crítica legislativa à proposta orçamentária apresentada pelo Executivo, tal como 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).

No segundo caso, o Legislativo opta por ir além dos recursos disponibilizados pelas citadas reservas, alargando o espaço para atendimento de emendas por meio da reestimativa, para maior, de receitas inicialmente previstas no PLOA. Para a fundamentação jurídica dessa segunda via, o Legislativo recorre ao art. 166, § 3º, III, “a”, da Constituição, sob a interpretação de que os “erros e omissões” a que se refere o citado dispositivo também podem dizer respeito a projeções de receitas apresentadas pelo Executivo. Sendo assim, se o Legislativo considerar, por exemplo, que o crescimento do PIB esperado para o período ao qual a LOA se refere é superior ao previsto pelo Executivo, então as receitas poderiam ser reestimadas para maior. Vale notar que, no plano infraconstitucional, a possibilidade de o Legislativo reestimar receitas foi positivada na forma do art. 12, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), nos seguintes termos:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal (BRASIL, 2000).

É questionável, entretanto, o entendimento de que, diante de sua prerrogativa de reestimar receitas, expressamente prevista na LRF, o Legislativo possa dar um passo além com a finalidade de custear emendas com base nessa fonte de recursos. Afinal, nos termos do art.

166, § 3º, II, da Constituição, “apenas” a anulação de despesa é admitida na indicação dos recursos necessários às emendas ao PLOA.

Em que pese a controvérsia de ordem constitucional, fato é que, na prática, o Congresso Nacional identificou na reestimativa de receitas uma oportunidade de crescer despesas ao orçamento isentando-se do ônus político de anular programações. Vale observar, nesse sentido, que, embora o Legislativo possa reestimar receitas tanto para mais como para menos<sup>141</sup>, a regra tem sido a reestimativa para maior, e, nessa hipótese, o acréscimo identificado passa a ser fonte de recursos para a “agregação líquida” de despesas em relação à proposta apresentada pelo Executivo. Esse efeito é demonstrado na tabela seguinte, que compara valores totais dos projetos de lei orçamentária anual em dois grandes momentos do processo legislativo orçamentário: na entrada, com base nos valores totais do “PLOA” recebido pelo Congresso Nacional; e na saída, com base nos valores totais do “Autógrafo”<sup>142</sup> devolvido para sanção ou veto do presidente da República.

Tabela 8 – Agregação líquida de despesas aos PLOAs de 2014 a 2020

Exercício	R\$ milhões		
	1. PLOA	2. Autógrafo	3. Variação (2 -1) <sup>1</sup>
2014	2.467.589,4	2.488.853,3	21.263,9
2015	2.969.088,3	2.982.546,6	13.458,2
2016	3.000.324,7	3.050.613,4	50.288,7
2017	3.489.243,2	3.505.458,3	16.215,0
2018	3.569.641,5	3.575.230,4	5.588,9
2019	3.381.772,2	3.382.224,0	451,8
2020	3.679.941,1	3.686.942,1	7.001,0

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

1. Cabe esclarecer que, durante a tramitação legislativa do PLOA 2016, o próprio Executivo solicitou ao Congresso Nacional, mediante mensagem retificadora, a reestimativa de receita para maior em R\$ 24,05 bilhões, sobretudo com base na perspectiva, à época, da reintrodução da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

O que a Tabela 8 demonstra, em síntese, é que o Congresso Nacional não se limita a realocar recursos já constantes do PLOA encaminhado pelo Executivo, haja vista que, em todos os exercícios examinados (2014 a 2020), os Autógrafos devolvidos para sanção presidencial apresentaram valores globais superiores aos do PLOA original. Isso somente é possível, como

<sup>141</sup> Foi o que ocorreu, por exemplo, no contexto da crise econômica internacional deflagrada nos EUA em 2008, momento em que o Congresso Nacional reestimou receitas para menor nos PLOAs 2009 e 2010 (GREGGIANIN *et al.*, 2011).

<sup>142</sup> O termo “Autógrafo”, neste caso, corresponde à redação final do PLOA, aprovada em definitivo pelo Congresso Nacional, a ser encaminhada ao presidente da República para sanção ou veto.

visto, quando o Legislativo encontra espaço para a agregação líquida de despesas por intermédio da reestimativa de receitas, sob interpretação constitucional controversa.

A possibilidade de o Legislativo reestimar receitas, além de ser juridicamente objetável, ainda pode apresentar uma série de implicações preocupantes, com destaque à possibilidade de fomento do irrealismo orçamentário, caracterizado pelo excesso de autorizações e conseqüente banalização dos contingenciamentos (ou seja, da limitação da possibilidade de execução de despesas autorizadas). Isso porque, se a despesa estimada para maior não se revelar consistente em face das expectativas concretas de arrecadação, o Executivo acaba “ajustando” o tamanho efetivo do orçamento durante sua execução, o que é feito por meio do contingenciamento do excesso de autorizações (TOLLINI, 2008). Além disso, para o que mais interessa a esta dissertação, a reestimativa de receitas pelo Legislativo pode representar um desincentivo à orçamentação por desempenho, tendo em mira que, em tal situação, afaste-se a discussão sobre por que uma despesa deveria ceder lugar a outra.

De todo modo, observa-se na Tabela 8, supra que os valores de agregação líquida de despesas têm sido decrescentes a partir de 2017 – mesmo ano em que entra em vigor o Novo Regime Fiscal (NRF) aprovado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu os chamados “tetos de gastos” no âmbito da União. A relação causal se justifica pelo fato de que, quando o PLOA apresentado pelo Executivo consome todo o limite de despesas imposto pelo NRF, de nada adianta o Legislativo reestimar receitas com o fito de acrescentar despesas, sob a pena de inobservância do teto de gastos. Já no caso de a proposta do Executivo deixar de consumir o referido teto, abre-se espaço para a reestimativa de receitas com vistas à ampliação do poder alocativo do Congresso Nacional, tal como ocorrido no PLOA 2020: para esse exercício, como o Executivo deixou de programar despesas sujeitas ao teto em R\$ 7,0 bilhões<sup>143</sup>, o Congresso Nacional reestimou a receita para maior na mesma medida, ou seja, também em R\$ 7,0 bilhões<sup>144</sup>.

A tendência, contudo, é que os PLOAs subsequentes ao exercício de 2020 já consumam todo o teto de gastos, uma vez que as despesas obrigatórias continuarão crescendo nos próximos anos e as despesas discricionárias apresentam enorme dificuldade de compressão, tal como demonstrado no estudo denominado “Projeções orçamentárias: cenários para 2019-

---

<sup>143</sup> Isso, porém, de um ponto de vista meramente formal, que não deve deixar de considerar a possibilidade de acordo entre os Poderes, no qual o Executivo – à semelhança do que faz em relação à constituição de reservas de contingência – deixa de programar despesas para ceder espaço alocativo ao Congresso Nacional.

<sup>144</sup> O Relator da Receita do PLOA 2020 considerou que as receitas oriundas de dividendos e participações acionárias da União haviam sido subestimadas pelo Poder Executivo em R\$ 7,0 bilhões.

2023 no contexto de tetos de gastos”, elaborado no âmbito da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2018e). Nesse cenário, e de acordo com as projeções mais recentes elaboradas pela IFI do Senado, o teto de gastos tende a ser rompido em 2021 (IFI, 2020f), o que implicaria o acionamento de medidas automáticas de contenção de despesas, os chamados “gatilhos”, a exemplo da proibição de criação de despesa obrigatória e de realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias.

O aspecto institucional que se pretende realçar, contudo, é o de que a imposição de tetos para a despesa pública, trazida pelo NRF, pode ser interpretada como incentivo à orçamentação por desempenho, na mesma medida em que essa restrição for capaz de estimular o debate parlamentar sobre quais despesas – sejam elas obrigatórias ou discricionárias – merecerão ser redimensionadas e contempladas pelos orçamentos de cada ano. Com debate público mais ativo, ao menos em tese, maiores são as chances de uso de informações de desempenho no processo político decisório. Ao mesmo tempo, destaca-se o fato de que, ao tender a esterilizar o efeito da reestimativa de receitas, ou ao menos minimizá-lo<sup>145</sup>, os tetos de gastos também podem ser interpretados como regra fiscal que revigora o comando constitucional ditado pelo art. 166, § 3º, II, da Constituição, que admite apenas a anulação de despesa como fonte de recursos para a aprovação de emendas ao PLOA.

Dada a relevância da anulação de despesas como instrumento constitucional de criação de espaço orçamentário para o acolhimento de emendas, passa-se à análise dos valores brutos desse expediente nos PLOAs de 2014 a 2020, cabendo antecipar, desde já, que os dados expostos adiante merecem ser interpretados com cautela, uma vez que não traduzem decisões alocativas efetivas do Congresso Nacional.

---

<sup>145</sup> Destaca-se que o teto de gastos se aplica mais precisamente às chamadas despesas primárias, não impedindo, portanto, que a reestimativa de receita seja utilizada em favor de despesas financeiras (não primárias) ou até mesmo de despesas primárias não sujeitas a teto.

Tabela 9 – Acréscimos de despesas ao PLOA e fontes de recursos de 2014 a 2020

Exercício	1. Agregação bruta (2+3)		2. Anulação de despesa		3. Agregação líquida	
	Valor (R\$ milhões)	Total (%)	Valor (R\$ milhões)	% do Total	Valor (R\$ milhões)	% do Total
2014	172.869,7	100,0%	151.605,8	87,7%	21.263,9	12,3%
2015	215.025,5	100,0%	201.567,2	93,7%	13.458,2	6,3%
2016	1.015.985,1	100,0%	965.696,4	95,1%	50.288,7	4,9%
2017	112.965,4	100,0%	96.750,4	85,6%	16.215,0	14,4%
2018	65.132,7	100,0%	59.543,8	91,4%	5.588,9	8,6%
2019	60.914,9	100,0%	60.463,0	99,3%	451,8	0,7%
2020	190.833,1	100,0%	183.832,2	96,3%	7.001,0	3,7%

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

Nota-se que a agregação bruta de despesas, promovida pelo Congresso Nacional, é muito superior à agregação líquida, que, como visto, corresponde à reestimativa de receita. No caso do PLOA 2020, por exemplo, enquanto a agregação líquida indica que o Congresso Nacional teria se limitado a adicionar R\$ 7,0 bilhões ao orçamento, a agregação bruta informa que as modificações promovidas pelo Congresso Nacional totalizaram R\$ 190,8 bilhões. Nesse caso, conforme demonstrado na Tabela 9 em comento, verifica-se que a anulação de programações custeou 96,3% da agregação bruta realizada pelo Congresso Nacional no PLOA 2020.

Os números apresentados nesse retrato global, entretanto, são úteis apenas para demonstrar a complexidade do processo legislativo orçamentário, não podendo ser tomados como indicadores do poder orçamentário do Congresso Nacional. Isso porque os valores de agregação bruta de despesas são significativamente “inflacionados” por acréscimos e reduções de natureza meramente formal, alguns deles solicitados pelo próprio Executivo. Tome-se como exemplo o que ocorreu durante a tramitação do PLOA 2016, quando a agregação bruta de despesas, no âmbito do Congresso Nacional, atingiu o pico de R\$ 1,0 trilhão no período examinado. Seria flagrantemente equivocada, nesse caso, a conclusão de que o Congresso Nacional alocou despesas no valor de R\$ 1,0 trilhão, pois a maior parte desse valor referiu-se a ajustes técnicos destinados a alinhar o orçamento federal à reforma ministerial promovida pelo Poder Executivo com a edição da Medida Provisória nº 696, de 2015. Como reflexo dessa reforma administrativa, algumas despesas simplesmente mudaram de lugar no PLOA 2016, de modo que os ministérios extintos tiveram suas despesas anuladas e transportadas para os novos ministérios. Para ilustrar como isso ocorreu, cita-se a fusão do Ministério do Trabalho e Emprego com o Ministério da Previdência Social: nesse caso, as despesas orçamentárias que

havia sido originariamente alocadas nesses ministérios foram integralmente canceladas e, em contrapartida, carreadas em favor do novo órgão criado, o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Apenas no âmbito do Ministério da Previdência Social, esse ajuste implicou acréscimos e cancelamentos, de igual valor, no montante de R\$ 506,4 bilhões.

De posse desses esclarecimentos, depreende-se que a medida quantitativa mais adequada de mensuração dos poderes orçamentários do Congresso Nacional deve ser aquela que mais se aproxima das alocações de fato, ou seja, das emendas de mérito agregadas ao PLOA pelos parlamentares. A fim de se chegar a essa medida, destaca-se inicialmente que as emendas de mérito ao PLOA dividem-se entre quatro tipos básicos quanto a sua autoria: (i) emendas individuais de deputados federais e senadores; (ii) emendas de bancadas estaduais; (iii) emendas de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; e (iv) emendas de relatores-gerais do PLOA.

No caso das emendas de relator-geral, porém, devem ser excluídas as emendas relativas aos citados ajustes técnicos no orçamento. Essa depuração, contudo, só se tornou possível – ao menos mediante consulta objetiva aos sistemas informatizados do orçamento federal – a partir do PLOA 2020, quando foi criado um classificador orçamentário específico<sup>146</sup> para as emendas de mérito do relator-geral, ou seja, para as que não dizem respeito a ajustes de ordem técnica. Desse modo, tornou-se possível identificar, no PLOA 2020, que as emendas totais (de mérito e de ajustes técnicos) do relator-geral alcançaram R\$ 169,7 bilhões, e que as emendas unicamente de mérito, do mesmo autor, corresponderam a R\$ 30,1 bilhões. Feita essa depuração, a tabela adiante informa o valor das alocações de fato promovidas pelo Congresso Nacional no PLOA 2020.

Tabela 10 – Emendas ao PLOA 2020, por autor

<b>Emendas ao PLOA 2020</b>	<b>R\$ milhões</b>	<b>%</b>
Individuais	9.468,5	19,5%
Bancadas estaduais	8.223,2	17,0%
Comissões permanentes	687,3	1,4%
Relator-geral	30.123,9	62,1%
<b>Total</b>	<b>48.502,9</b>	<b>100,0%</b>

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

Esse montante total, de R\$ 48,5 bilhões, pode ser tomado como indicador mais realista dos poderes alocativos do Congresso Nacional, exercidos quando da apreciação do PLOA 2020. Resta, entretanto, atribuir sentido relativo a esse valor absoluto, que à primeira vista poderia

<sup>146</sup> Trata-se do identificador de resultado primário “9” (RP 9).

parecer demasiadamente diminuto em face do total das despesas autorizadas na LOA 2020, no valor de R\$ 3,7 trilhões, equivalente a cerca de 50% do PIB previsto para 2020<sup>147</sup>. Esse valor total, contudo, não deve ser tomado como base de comparação para se determinar a importância relativa das emendas orçamentárias, visto que a despesa total da LOA 2020, para o bem do princípio da universalidade, inclui vultosas despesas obrigatórias que não são objeto de revisão no âmbito do processo orçamentário, tais como: refinanciamento e amortização da dívida (R\$ 1,2 trilhão), juros da dívida (R\$ 409,6 bilhões), transferências constitucionais aos demais entes da Federação (R\$ 280,9 bilhões), benefícios do Regime Geral de Previdência Social (R\$ 677,7 bilhões) e despesas com pessoal (R\$ 323,1 bilhões). Nesse passo, excluídas as despesas obrigatórias, tal como retratado na Tabela 7 da dimensão macro, chega-se a um total de R\$ 135,9 bilhões de despesas discricionárias na LOA 2020. Esse é o valor que merece ser tomado como base de comparação mais consistente para a determinação do peso relativo das emendas orçamentárias no orçamento federal.

Em face desses grandes números do orçamento, que, diga-se de passagem, são didaticamente apresentados no documento simplificado intitulado “Raio-X Orçamento 2020” (BRASIL, 2019h), verifica-se que as emendas orçamentárias ao PLOA 2020, no valor de R\$ 48,5 bilhões, correspondem a 35,7% das despesas discricionárias aprovadas na LOA 2020, o que revela haver uma ocupação de espaço bastante significativa do Congresso Nacional nas alocações discricionárias do orçamento federal.

Sendo assim, embora a atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário, segundo tipologia identificada por Schick (2009), possa ser associada, à primeira vista, mais diretamente ao modelo de “ajuste marginal”, nota-se que o Legislativo federal também dialoga com o modelo de “independência”. De fato, sem implicar grandes variações nos valores totais do PLOA apresentado pelo Executivo, e com a pulverização de despesas por meio de emendas individuais, tradicionalmente apontadas como paroquialistas, pode-se dizer que o Congresso Nacional se aproxima do modelo de ajuste marginal, segundo o qual o Legislativo promove inúmeras alterações na proposta orçamentária do Executivo, muitas vezes destinadas a projetos locais em favor de bases eleitorais dos parlamentares, ao mesmo tempo em que os gastos totais não se alteram significativamente. De outro lado, ao se tornar coprotagonista das despesas discricionárias, o Congresso Nacional estabelece ponto de contato com o modelo de independência, no qual o Legislativo pode reformular por completo a proposta do Executivo.

---

<sup>147</sup> O PIB nominal do país, previsto no PLOA 2020, foi de R\$ 7,6 trilhões. Cabe registrar que, de acordo com o IBGE, o PIB do Brasil, em 2018, foi de R\$ 6,9 trilhões.

No caso em análise, isso tende a ser parcialmente válido ao menos no universo das despesas discricionárias. Parcialmente porque não se trata exatamente de reformulação, mas, antes, de ocupação de espaços, já que a lógica constitucional de remanejamentos tem sido mitigada pelos expedientes de reestimativa de receitas e de reservas para emendas. O que a análise exposta sugere, em síntese, é que a atuação do Congresso Nacional sobre o orçamento da União não se situa de forma estanque em nenhum dos modelos examinados, embora seja visível sua importância relativa na parcela discricionária do orçamento.

Essa questão torna-se ainda mais sensível quando se observa que: (i) dos R\$ 135,9 bilhões de despesas discricionárias autorizadas na LOA 2020, a parcela pertencente ao Poder Executivo totaliza R\$ 126,5 bilhões; e (ii) as programações oriundas de emendas parlamentares, no valor de R\$ 48,5 bilhões, foram todas alocadas em programações sob a gestão de órgãos e entidades do Executivo (“ministérios”, em sentido amplo). Sendo assim, deduzidas das despesas discricionárias alocadas no Executivo as dotações incluídas por emendas parlamentares, o resultado é uma margem discricionária de R\$ 78,0 bilhões sob gestão do Executivo, que deve ser distribuída por todos os ministérios em favor tanto de despesas de custeio<sup>148</sup> como de despesas finalísticas, inclusive investimentos públicos.

Do ponto de vista da relação entre os Poderes, portanto, a LOA 2020 apresenta números impressionantes, que sugerem haver um deslocamento do centro de gravidade orçamentária em favor do Congresso Nacional, este com R\$ 48,5 bilhões em despesas discricionárias finalísticas, e o Executivo com R\$ 78,0 bilhões. A participação do Legislativo nas alocações discricionárias, com efeito, revelou-se tão expressiva que, durante a elaboração desta dissertação, testemunhou-se uma crise política deflagrada justamente pelo desconforto do Executivo em relação à magnitude do poder do Congresso Nacional sobre a parcela discricionária do orçamento. O gatilho dessa crise esteve diretamente relacionado com o fato de que algumas emendas do relator-geral transferiram para a gerência dele programações originalmente propostas pelo Executivo no PLOA 2020. Neste último caso, apelidou-se tais intervenções de “emendas-cachorro”<sup>149</sup>, conforme noticiado por Oliveira (2020):

---

<sup>148</sup> Foi visto na análise do Aspecto (5), relativo à rigidez orçamentária, que os gastos com custeio administrativo do Poder Executivo alcançaram R\$ 36,2 bilhões em 2019. Não foi estimado, contudo, como esse valor se distribui entre as programações do Executivo e as oriundas de emendas parlamentares, cabendo destacar que as despesas de custeio administrativo não são informadas na LOA, e só são conhecidas, com precisão, durante a execução do orçamento.

<sup>149</sup> Tais emendas não alteram o conteúdo do orçamento, pois apenas transferem poderes decisórios, do Executivo para o Legislativo, sobre a execução de programações já existentes no PLOA. Tecnicamente, no PLOA 2020, as chamadas “emendas-cachorro” envolveram a substituição do classificador orçamentário “RP 2” por “RP 9”, movimento este que, mediante consulta ao sistema SIGA Brasil, pode ser estimado em R\$ 21,2 bilhões.



[...] 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).

Como agravante, o Congresso Nacional buscou incluir<sup>150</sup> na LDO 2020, em seu art. 64-A, a previsão de que a execução das emendas orçamentárias (incluídas as do relator-geral) deveriam observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridade de execução tal como definido pelos autores das emendas. Não bastasse isso, o § 1º do mesmo artigo previa que, no caso das emendas de relator-geral, o Poder Executivo teria o prazo de noventa dias para promover o empenho das dotações orçamentárias respectivas. Tais dispositivos, contudo, restaram vetados pelo presidente da República, e o veto presidencial findou por não ser derrubado pelo Congresso Nacional. A crise política, todavia, já havia sido instaurada, e logo se começou a falar na tentativa de implantação de uma espécie de “parlamentarismo orçamentário”, com o acirramento de ânimos nos altos escalões políticos, tal como ilustrado pela seguinte reportagem:

**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. [...]**

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).

---

<sup>150</sup> Isso ocorreu durante a tramitação do PLN nº 51, de 2019, que buscava alterar a LDO 2020, já em vigor na forma da Lei nº 13.898, de 2019.

Trata-se de questão inequivocamente polêmica e que, ao mesmo tempo, envolve aspectos peculiares ainda pouco estudados, em particular no que diz respeito à evolução das emendas de relator-geral nos anos recentes. Embora a dimensão micro deste estudo de caso, ao realizar uma análise pormenorizada das regras de emendamento do PLOA, lance luzes sobre essa questão, uma avaliação aprofundada sobre “como” e “por que motivo” as emendas de relator-geral assumiram tamanha magnitude representa questão em aberto, a ser respondida por estudos futuros. Por ora, sublinha-se que apenas no PLOA 2020 tornou-se possível identificar com precisão as emendas de mérito de relator-geral, visto que, nos exercícios anteriores, não havia classificador orçamentário para esse fim.

Feita essa ponderação, passa-se ao exame do empoderamento orçamentário do Congresso Nacional do ponto de vista neoinstitucionalista. Por essa ótica, o ponto de destaque é sequência intensiva de inovações do arcabouço orçamentário que se observou no período examinado neste estudo (2014 a 2020). A principal delas refere-se ao fato de que a execução das emendas individuais e de bancada estadual – que antes se sujeitava a critérios de conveniência política (influenciados pela dinâmica de negociações entre Executivo e Legislativo no contexto de gestão do presidencialismo de coalizão) – tornou-se obrigatória. Instituiu-se para essas emendas, em resumo, o que se convencionou chamar de regime de impositividade orçamentária, ou seja, de obrigatoriedade de execução.

Inicialmente, esse movimento ocorreu em favor das emendas individuais, quando a LDO da União para 2014 (Lei nº 12.919, de 2013), em seu art. 52, inaugurou o regime de obrigatoriedade de execução dessas emendas. Após esse período experimental, a impositividade das emendas individuais cristalizou-se no ordenamento jurídico com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março 2015. Num segundo momento, essa inovação foi estendida em favor das emendas de bancadas estaduais, que, inicialmente, também se tornam impositivas por determinação da LDO, e, posteriormente, por força da Constituição; mais precisamente, por iniciativa do art. 68 da LDO da União para 2016 (Lei nº 13.242, de 2015), e, finalmente, por determinação da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Atualmente, portanto, as emendas individuais e de bancada estadual restaram incorporadas ao ambiente constitucional brasileiro, nos seguintes termos principais:

Art. 166 [...]

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no **limite de 1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) [...]

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a **1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de **até 1%** (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Com base nesses normativos, destaca-se que as emendas em análise não só se tornaram impositivas como passaram a contar com “cotas” de execução obrigatória: de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) para as emendas individuais, e de até 1,0% da RCL para as emendas de bancada estadual.

Também merece registro a observação de que, no caso das emendas individuais, em acréscimo à garantia de execução (art. 166, § 11), a Constituição também fixou um limite máximo para alocação orçamentária (art. 166, § 9º), ao passo que, no caso das emendas de bancada estadual, somente foi normatizada a garantia de execução (art. 166, § 12). A consequência disso é que, enquanto as emendas individuais só podem ser autorizadas no limite máximo de até 1,2% da RCL, as emendas de bancada podem ser autorizadas na LOA em valor superior a 1% da RCL, embora a obrigatoriedade de sua execução não possa exceder esse percentual. Tanto há essa margem alocativa de valores excedentes a 1% da RCL para as emendas de bancada que, desde o PLOA 2017, as emendas impositivas de bancada passaram a coexistir com as emendas não impositivas de mesma autoria, tal como retratado na tabela a seguir.

Tabela 11 – Emendas de bancadas estaduais aos PLOAs de 2014 a 2020

Exercício	R\$ milhões		
	Emendas de bancadas estaduais		
	Impositivas	Não impositivas	Total
2014	-	9.865,6	9.865,6
2015	-	10.401,1	10.401,1
2016	-	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

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

Em resumo, as emendas impositivas de bancada estadual, inauguradas na LOA 2017 e identificadas com o classificador orçamentário “RP 7”, limitam-se a 1% da RCL, ao passo que as emendas “não impositivas” de bancada, desde então, são as aprovadas como excedentes a esse parâmetro e identificadas com o classificador orçamentário “RP 2”. Em adição a esses esclarecimentos, registra-se que, em consonância com a regra fiscal dos “tetos de gastos”, centrada na ideia de “crescimento real zero” da despesa, os parâmetros constitucionais vinculados à RCL – aplicados às emendas individuais e de bancada – foram temporariamente suspensos por força do Novo Regime Fiscal (NRF), válido até 2036. Para que não se perca de vista o que está em discussão, a tabela adiante resume os parâmetros permanentes de impositividade, comentados nos parágrafos antecedentes, e que foram objeto alteração provisória pelo NRF:

Tabela 12 – Parâmetros de impositividade de emendas individuais e de bancada estadual

Parâmetros de impositividade	Emendas ao PLOA	
	Individuais	Bancadas estaduais
Autorização	até 1,2% da RCL	-
Obrigatoriedade de execução	1,2% da RCL	até 1% da RCL

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019.

Sob a vigência do NRF, esses parâmetros foram transitoriamente substituídos pela regra gravada no art. 107, II, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que prevê a atualização de valores pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado de julho a junho do exercício anterior ao qual a LOA se refere. No caso das emendas individuais, conforme definido no art. 111 do ADCT, essa regra tornou-se aplicável desde o exercício de 2018. Já no caso das emendas de bancada, segundo definido no art. 3º da própria Emenda Constitucional nº 100, de 2019, tal regra valerá a partir de 2023, cabendo destacar que, para 2020, o percentual da RCL foi pontualmente definido em 0,8% (art. 2º), de modo que o percentual de 1% da RCL, aplicável às emendas de bancada, valerá somente para os exercícios de 2021 e 2022, voltando a ser aplicado a partir de 2023, momento em que se encerra a vigência do NRF e também volta a ser adotado o critério de 1,2% da RCL para as emendas individuais.

Mais relevante, entretanto, que as minúcias operacionais concernentes ao regime de impositividade das emendas é a compreensão política de que, especialmente no caso das emendas individuais, e no período em que as “cotas” de emendas forem atualizadas pela inflação, torna-se possível calcular, com razoável previsibilidade, quanto cada parlamentar terá de recursos disponíveis para alocação orçamentária durante todo o seu mandato.

Tome-se, como exemplo, o caso dos deputados federais e senadores empossados em 2019. Nesse ano, a cota global das emendas individuais correspondeu a R\$ 9.159,9 milhões. Dividindo-se esse montante pelo número total de parlamentares, ou seja, por 594 (513 deputados e 81 senadores), chega-se a uma cota individual da ordem de R\$ 15,4 milhões por parlamentar. Sendo assim, os parlamentares empossados em 2019 puderam iniciar seus mandatos dotados de uma espécie de “ticket alocativo” que, a valores de 2019, correspondeu a um total acumulado de R\$ 61,7 milhões, no caso de deputados (para quatro anos de mandato), e de R\$ 123,4 milhões, no caso de senadores (para oito anos de mandato), sob a obrigação de que, a cada ano, metade do valor das emendas individuais seja destinado para ações e serviços públicos de saúde, conforme exigido pela parte final do § 9º do art. 166 da Constituição.

A fim de ilustrar o potencial alocativo desses valores, pode-se dizer que, por meio de emendas individuais, determinado parlamentar poderia patrocinar, no orçamento de um único exercício, por exemplo: a aquisição de 33 ambulâncias (a um custo médio unitário de R\$ 230,0 mil)<sup>151</sup>, desse modo cumprindo o mínimo destinado à área da saúde, restando disponíveis, ainda, R\$ 7,8 milhões para livre destinação. Para essa parcela restante, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 105, de 2019, tornou-se possível até mesmo a simples transferência de recursos para determinado ente da Federação (estados, Distrito Federal e municípios), sem finalidade definida; trata-se, nesse caso, das chamadas “transferências especiais”. Isso tudo, como visto, sob o manto da impositividade, que torna obrigatória a execução das emendas individuais.

Há de se ressaltar, todavia, que a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, assim como ocorre com as de bancada estadual, não é absoluta, na medida em que o empenho da despesa (consumo de dotação orçamentária) pode ser restringido em duas hipóteses: (a) em razão de impedimentos de ordem técnica; e (b) em função da necessidade de contingenciamento, tal como assentado nos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 166 [...]

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

---

<sup>151</sup> Trata-se do valor de referência informado pelo Ministério da Saúde para “Ambulância Tipo A – Simples Remoção, Tipo Furgão”, destinada “Remoção simples e eletiva de pacientes sem risco de vida”.

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias (BRASIL, 1988).

São exemplos de situações que redundam nos impedimentos de ordem técnica previstos no § 13, supra: (i) no caso das emendas individuais, à ausência de indicação de beneficiário pelo autor da emenda ou à ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária (BRASIL, 2020g); e (ii) no caso das emendas de bancada estadual, à ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária, ou à incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo (BRASIL, 2020h).

A necessidade de contingenciamento, por sua vez, surge quando as receitas previstas não são suficientes para o cumprimento da meta de resultado primário de determinado exercício, conforme disposto no art. 9º da LRF. Mesmo após o advento da impositividade, portanto, as emendas individuais e de bancada não deixaram de se sujeitar a contingenciamentos. A diferença do novo marco jurídico em vigor, tal como expressamente previsto na parte final do § 18, supra, é que o contingenciamento dessas emendas deve seguir a mesma proporção do contingenciamento efetuado nas demais programações discricionárias do orçamento. Isso é politicamente relevante porque, antes da impositividade, o Executivo tinha a possibilidade de contingenciar suas programações, por exemplo, em 10%, e impor ônus maior às emendas parlamentares, contingenciando-as, por ilustração, em 60%. Tal liberalidade permitia que o Executivo ampliasse seu poder de barganha na liberação de recursos para execução de emendas. Por força da impositividade, essa sistemática restou afastada, pois a possibilidade de contingenciamento de emendas, ainda subsistente, deve ocorrer na mesma proporção incidente sobre as demais despesas discricionárias.

Examinados os delineamentos gerais da impositividade aplicável às emendas individuais e de bancada estadual, passa-se agora à análise de outra inovação normativa relevante: a extensão do regime de impositividade para todas as despesas discricionárias finalísticas da LOA. Essa inovação foi operada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019, a mesma que tornou obrigatória a execução das emendas de bancada. É que, em paralelo, essa norma também incluiu o seguinte dispositivo ao art. 165 da Lei Magna:

§ 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).

Esse ditame constitucional alterou por completo a forma de se encarar o regime de execução orçamentária no Brasil e, pela primeira vez, deu sentido estruturante à impositividade, estendendo-a a todas as despesas discricionárias finalísticas, sejam elas oriundas da proposta do Executivo ou de emendas parlamentares. Trata-se, vale dizer, de modelo que já vinha sendo defendido por parte da doutrina, conforme apontado por Greggianin (2015), que em estudo sobre o tema identificara diversas deficiências do modelo autorizativo, a exemplo da perda de efetividade do sistema de planejamento e orçamento, tal como consignado no seguinte excerto:

A prática que isenta o gestor da responsabilidade pela execução do orçamento repercute na efetividade de todo o sistema, afasta seu caráter determinante e, conseqüentemente, o interesse de seu debate no Parlamento (GREGGIANIN, 2015, p. 59)

Antes do advento da impositividade com alcance geral, acolhia-se a interpretação de que a LOA era lei meramente autorizativa, que conferia ao gestor público a faculdade de executar despesas discricionárias, à exceção das emendas impositivas. As despesas obrigatórias, evidentemente, já deveriam ser executadas por força de determinação constitucional ou legal, mas as despesas discricionárias (que incluem grande parte dos investimentos públicos, a exemplo das ações de duplicação ou manutenção de rodovias) poderiam simplesmente deixar de ser executadas, sem que isso implicasse inobservância à lei orçamentária anual. Com a inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019, essa faculdade foi substituída pelo dever de execução das despesas discricionárias. Pelo teor da redação constitucional, ademais, esse dever foi disciplinado sob a ótica da eficácia, visto que a nova redação constitucional associa o dever de execução orçamentária – com abordagem finalística – ao propósito de se garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Essa é, por sinal, a razão pela qual o regime da impositividade, aplicável a todas as despesas discricionárias finalísticas da LOA, é tão importante para a presente pesquisa: a redação formulada para o art. 165, § 10, da Constituição é patentemente indutora do fortalecimento das metas físicas associadas às dotações autorizadas na LOA. Afinal, se o dever de execução orçamentária passa a ser orientado pelo objetivo de garantir a “entrega de bens e serviços à sociedade”, então a forma de aferição do cumprimento desse dever, por consequência lógica, passa a ser a execução das metas físicas da LOA.

Disso resultam, no mínimo, dois desdobramentos potencialmente favoráveis à orçamentação por desempenho. O primeiro é que, se as metas físicas cresceram em importância no processo orçamentário federal, inclusive em termos de repercussões jurídicas (podendo ser utilizadas como métrica de verificação do cumprimento do dever de execução orçamentária),

então o planejamento dos valores dessas metas, na LOA, tende a receber maior atenção por parte de gestores públicos e órgãos de controle. Como segundo desdobramento, a verificação do cumprimento do dever de execução a partir das metas físicas pode induzir ganhos de eficiência. Afinal, se o dever de execução fosse observado sob a ótica financeira, pouco haveria de estímulo ao debate sobre a eficiência *ex post* do gasto público, pois “gastar tudo” o que foi autorizado na LOA passaria a ser a preocupação maior do gestor em face da impositividade, e isso poderia representar um convite à ineficiência. De outro lado, se a aferição do dever de execução tomar por base as metas físicas, torna-se possível cumprir a lei orçamentária consumindo-se até mesmo menos recursos do que o inicialmente previsto. Tome-se, por exemplo, a duplicação de determinado trecho rodoviário, orçada na LOA em R\$ 100,0 milhões. Se a realização dessa obra se revelasse possível, hipoteticamente, ao custo de R\$ 90,0 milhões sem prejuízo de padrões de qualidade, por exemplo em virtude de inovação tecnológica, não haveria qualquer racionalidade técnica em se exigir a execução dos R\$ 10,0 milhões restantes. Não havendo a execução dessa parcela, restaria configurada economia de despesas, ou seja, saldo de dotações não empenhadas, no valor de R\$ 10 milhões. Para além desse caso hipotético, merece registro, como exemplo concreto de inovação tecnológica (testemunhada no encerramento desta dissertação), a criação de respirador pulmonar pela Universidade de São Paulo (USP), em meio à crise pandêmica da Covid-19, capaz de ser fabricado a custo substantivamente inferior aos preços de mercado<sup>152</sup> (FIGUEIREDO; REIS, 2020). Em que pese se tratar de evento associado a episódio histórico excepcional<sup>153</sup>, nada impediria que feitos semelhantes fossem alcançados também em momentos de normalidade, até porque a inovação tecnológica é agenda permanente, o que reforça o entendimento de que, na teoria e na prática, a impositividade aferida pelo lado das dotações pode perecer em sentido lógico.

A operacionalização da impositividade orçamentária centrada em metas físicas da LOA, contudo, representa processo inacabado, e merece ser examinada com cautela à luz de dificuldades práticas dos gestores. Por esse ponto de vista, o exercício de 2020 poderá ser observado como interregno de experimentação e aprendizado, porquanto será o primeiro ano

---

<sup>152</sup> Também merece registro a notícia de que a citada inovação chegou a alimentar conflitos de interesses nos processos de fornecimento e aquisição desses equipamentos, em alguns casos marcados por escândalos de corrupção em plena crise de saúde pública (FERNANDES, 2020).

<sup>153</sup> Não se busca a partir disso, evidentemente, abrir discussões plenamente legítimas, mas de outra natureza, que digam respeito, por exemplo, sobre até que ponto momentos históricos excepcionais podem relativizar a importância de análises sobre a eficiência do gasto público. Em tais momentos, afinal, o gasto público agregado tende a crescer aceleradamente – e acertadamente – em resposta a crises, ainda que uma ou outra economia pontual possa ser identificada no bojo desse processo. Apenas pretendeu-se ilustrar, por meio de exemplo concreto e contemporâneo, como as inovações tecnológicas podem influenciar o nível de despesas destinadas a um fim específico.



no qual o orçamento federal será executado sob o regime da impositividade aplicada às despesas discricionárias finalísticas em geral, e não apenas às emendas individuais e de bancada.

Nos moldes atuais, porém, sabe-se que as emendas individuais e de bancada estadual não tenderão a ser beneficiadas por incentivos à eficiência, tendo-se em conta que são parametrizadas por montantes financeiros de execução obrigatória: 1,2% da RCL para emendas individuais e até 1% da RCL para emendas de bancada (temporariamente substituídos pelo parâmetro de atualização pela inflação). Sendo assim, a lógica de aferição do dever de execução com base na realização de metas físicas não se amoldará com facilidade às programações oriundas de emendas individuais e de bancada, pois nesses casos a própria Constituição definiu os montantes de execução obrigatória a serem observados.

O que há em comum, ou seja, o que se aplica tanto para emendas individuais e de bancada estadual como para as demais programações discricionárias é a sujeição a contingenciamentos (limitação de empenho e movimentação financeira). Já foi visto que a impositividade das emendas individuais e de bancada, com efeito, nunca afastou a necessidade de contingenciamentos com vistas ao cumprimento de metas de resultado fiscal. E com o advento da impositividade aplicada às despesas discricionárias em geral, a situação se mantém, ou seja, preserva-se o instituto do contingenciamento. Em resumo, a impositividade coexiste com o contingenciamento, até porque ambos têm assento constitucional. Vale lembrar, nesse sentido, que, com promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que tornou obrigatória a execução das emendas individuais, o instituto do contingenciamento – antes previsto apenas no plano legal, mais especificamente no art. 9º da LRF – foi alçado ao plano constitucional, tal como disposto no art. 166, § 18, da Constituição:

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a **mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Não bastasse isso, a Emenda Constitucional nº 102, de 2019, sepultou qualquer dúvida quanto à possibilidade de contingenciamentos no contexto da impositividade ao dispor, mediante inclusão do § 11 ao art. 165 da Lei Maior, que o dever de execução está subordinado ao cumprimento de metas fiscais. Além disso, o mesmo dispositivo esclarece que a impositividade subordina-se a regras de limitação de despesas, além de não afastar a possibilidade de cancelamento de dotações com vistas à abertura de créditos adicionais à LOA.

Se a impositividade não exclui o contingenciamento, então a conclusão imediata a que se chega é a de que a obrigatoriedade de execução somente alcança a parcela não contingenciável do orçamento. Sendo assim, se a LOA autorizar, por exemplo, R\$ 100,0 bilhões em favor de despesas discricionárias, e houver contingenciamento de R\$ 20,0 bilhões, então a obrigatoriedade de execução do orçamento somente recai sobre os R\$ 80,0 bilhões disponíveis para empenho. Outro aspecto relevante a ser observado diz respeito à proporcionalidade do contingenciamento. Já foi dito nessa dissertação, que as emendas individuais e de bancada estadual somente podem ser contingenciadas, no máximo, na mesma proporção das demais despesas discricionárias, tal como consta na parte final do art. 166, § 18, da Constituição. Cabe adicionar, agora, a informação de que essa proporcionalidade somente favorece as emendas individuais e de bancada, de modo que as emendas de comissão, bem como as emendas de relator-geral, que não contam com nenhum parâmetro quantitativo de obrigatoriedade de execução, ainda podem ser contingenciadas de forma discriminada, em tese em até 100%, ainda que também estejam albergadas sob o manto da impositividade aplicada às despesas discricionárias em geral. Com base no exposto, o quadro seguinte resume as inovações constitucionais e legais verificadas nos anos recentes em matéria de impositividade orçamentária.

Quadro 8 – Inovações normativas em matéria de impositividade orçamentária

<b>Despesas discricionárias da LOA</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Emendas individuais	Não impositivas e sujeitas a contingenciamento discriminado	LDO 2014	EC 86/2015					
		Impositivas, parametrizadas e sujeitas a contingenciamento proporcional						
Emendas de bancada estadual*	Não impositivas e sujeitas a contingenciamento discriminado	LDO 2017	LDO 2018	EC 100/2019				
		Impositivas, parametrizadas e sujeitas a contingenciamento proporcional						
Emendas de comissão e de relator-geral	Não impositivas e sujeitas a contingenciamento discriminado	EC 100/2019						
Demais		Impositivas, não parametrizadas e sujeitas a contingenciamento discriminado						

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado na Constituição de 1988 e nas LDOs da União para 2014, 2017 e 2018.

\* As emendas de bancada estadual não parametrizadas (“excedentes”, RP 2) seguem o mesmo tratamento das emendas de comissão (RP 8) e de relator-geral (RP 9).

Cabe enfatizar que o avanço da impositividade orçamentária favoreceu as emendas individuais em primeiro lugar e as emendas de bancada estadual em segundo, alcançando as demais programações somente a partir de quando a impositividade passou a abranger todas as despesas discricionárias finalísticas. Estas últimas, como visto, ainda podem ser contingenciadas de forma discriminada, expondo-as, desse modo, à neutralização da impositividade com base em critérios de conveniência e oportunidade do Executivo. Isso vale, convém sublinhar, para emendas de comissão, emendas “não impositivas” de bancada (parcela excedente ao parâmetro de impositividade) e emendas de relator-geral, que não contam com a garantia de contingenciamentos proporcionais.

A posição privilegiada das emendas individuais e das de bancada estadual – especialmente em relação às emendas de comissão – pode ser considerada como questão preocupante para a orçamentação por desempenho, visto que, ao menos em tese, as comissões permanentes representam a instância mais qualificada do Congresso Nacional para discutir políticas públicas e, conseqüentemente, para propor emendas potencialmente subsidiadas por informações por desempenho. Sob a ótica da OD, portanto, as inovações normativas recentes inverteram a ordem natural das coisas, pois os incentivos institucionais deveriam priorizar o interesse geral em detrimento do particular: em primeiro lugar deveriam ser prestigiadas as emendas de comissão, que são formuladas por colegiados especializados em áreas temáticas, e não as emendas individuais, mais vocacionadas a beneficiar interesses particularistas. Seguindo ordem inversa, o arcabouço vigente parece ter incentivado até mesmo a redução dos montantes alocados em favor das emendas de comissão nos anos recentes, tal como demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 13 – Emendas aprovadas nos PLOAs de 2014 a 2020, por autor

PLOA	Individuais		Bancadas estaduais		Comissões permanentes		Total
	R\$ milhões	% do Total	R\$ milhões	% do Total	R\$ milhões	% do 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%	24.187,4
2016	9.097,0	42,9%	8.902,7	42,0%	3.202,5	15,1%	21.202,3
2017	9.098,7	35,4%	11.979,3	46,6%	4.656,1	18,1%	25.734,0
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%	19.241,4
2020	9.468,5	51,5%	8.223,2	44,7%	687,3	3,7%	18.379,0

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

Materialmente, a situação das emendas de comissão tornou-se efetivamente dramática, já que essas iniciativas corresponderam a apenas 3,7% dos R\$ 18,4 bilhões referentes ao montante total das emendas aprovadas em 2020, excetuadas as de relator-geral. Essa condição torna-se ainda mais aflitiva quando se resgata que, computadas as emendas de relator-geral, tal como informado na Tabela 10 desta dissertação, o valor das emendas de comissão se resume a 1,4% das emendas aprovadas na LOA 2020.

Depreende-se do quadro geral apresentado, em síntese, que as emendas de comissão não têm sido prestigiadas pelo arcabouço vigente, que parece apresentar distorções relevantes do ponto de vista da orçamentação por desempenho. Viu-se, afinal, que as emendas de mérito do relator-geral alcançaram R\$ 30,1 bilhões no PLOA 2020, enquanto todas as demais emendas, em conjunto (individuais, de bancada estadual e de comissão), totalizaram R\$ 18,4 bilhões. Desse modo, um único ator, ao menos formalmente<sup>154</sup>, concentrou mais poderes orçamentários que todos os demais legitimados para a proposição de emendas ao PLOA. Não bastasse isso, as emendas de comissão, que a princípio são as mais qualificadas para o exercício da crítica legislativa ao orçamento, restaram praticamente esvaziadas relativamente aos montantes das demais emendas. Trata-se, portanto, de cenário inquietante para a presente pesquisa, a qual, por ter por objeto a relação entre informações de desempenho e processo orçamentário, dedica ênfase justamente às emendas de comissão, por serem as mais inclinadas ao uso dessas informações. Sendo assim, se a situação observada tem sido desfavorável às emendas de comissão, então é o caso de se colocar tal fato em evidência, como alerta de cenário atentatório à OD no âmbito do Congresso Nacional.

Feita essa ponderação, cabe o registro de que, no contexto das inovações recentes, as emendas de comissão ao menos passaram a ser identificadas com classificador orçamentário próprio, e isso ocorreu na LOA 2020. Vale lembrar que as emendas impositivas, individuais e de bancadas estaduais, já vinham sendo discriminadas na LOA com base no identificador de resultado primário (RP) próprio: “RP 6” para as emendas individuais (desde 2014) e “RP 7” para as emendas de bancada (desde 2017). À semelhança disso, por força da LDO para 2020, as emendas de comissão foram identificadas com o classificador “RP 8” na LOA 2020.

Trata-se de inovação relevante em termos de transparência orçamentária, pois, na ausência desses classificadores, nem sempre era possível distinguir as dotações oriundas do

---

<sup>154</sup> Não se explora, aqui, a possibilidade de o relator-geral coordenar o exercício de seu poder alocativo, por exemplo, em articulação com líderes partidários, que em regra exercem grande influência nas decisões parlamentares em geral.

PLOA encaminhado pelo Executivo daquelas acrescidas por iniciativa parlamentar. Tal segregação só se tornava possível no caso de emendas exclusivas (ou “puras”), responsáveis pela introdução de programações novas no orçamento; do contrário, quando as emendas apenas reforçavam dotações de programações já existentes na proposta do Executivo, a consulta a sua execução somente se viabilizava por meio de inferências<sup>155</sup>. Para equacionar por completo essa situação, ao menos na LOA 2020, os classificadores específicos permitem que se consulte, de forma direta, o valor exato das execuções de todas as emendas (individuais, de bancada estadual, de comissão e de relator-geral).

#### Aspecto (6): conclusões

O Congresso Nacional detém amplos poderes para alocar recursos no orçamento por meio de emendas ao PLOA. Em 2020, essas emendas alcançaram R\$ 48,5 bilhões, equivalentes a 35,7% da despesa discricionária autorizada na LOA 2020. Desde 2014, ademais, o Congresso tem experimentado um processo de fortalecimento desse poder com a institucionalização do regime de impositividade orçamentária, que tornou de execução obrigatória, inicialmente, as emendas individuais, e, em 2020, por fim, todas as despesas discricionárias finalísticas da LOA, e não apenas as oriundas de emendas parlamentares.

Sob a ótica da OD, contudo, essas inovações normativas inverteram a ordem natural das coisas, pois, no lugar de prestigiar as emendas de comissão, que são formuladas por colegiados especializados em áreas temáticas, acabou por reforçar o poder das emendas individuais, mais vocacionadas a beneficiar interesses particularistas, bem como o das emendas de bancada estadual, limitadas a interesses regionais. Ao lado disso, as emendas de mérito do relator-geral assumiram proporção questionável, a ponto de, no PLOA 2020, terem superado o valor de todas as demais emendas (individuais, de bancada estadual e de comissão) consideradas em conjunto. Nesse cenário, o montante aprovado das emendas de comissão se resumiu a 1,4% do valor total das emendas aprovadas na LOA 2020.

De todo modo, a impositividade orçamentária estendida a todas as despesas discricionárias finalísticas da LOA pode representar um incentivo à OD, uma vez que tende a colocar em relevo as metas físicas das ações como instrumento de aferição da obrigatoriedade de execução orçamentária. Uma vez dotadas de repercussão jurídica, as metas físicas da LOA

---

<sup>155</sup> Por exemplo, quando a execução de determinada programação ultrapassava a dotação constante do PLOA, podia-se afirmar que a execução das emendas incidentes sobre a mesma programação correspondia, no mínimo, à diferença entre o valor executado e a dotação contida no PLOA.

podem deixar de simplesmente adornar o orçamento e passar a ter relevância em discussões orçamentárias sobre a eficácia da ação governamental.

A instituição do Novo Regime Fiscal, que estabeleceu tetos de gastos para a despesa da União, também pode ser encarada como incentivo à OD, já que a imposição de restrição alocativa tende a estimular o debate parlamentar sobre quais despesas merecem ser contempladas nos orçamentos de cada ano. Ao mesmo tempo, o novo regime revitaliza o comando constitucional ditado pelo art. 166, § 3º, II, da Constituição, que admite apenas a anulação de despesa como fonte de recursos para a aprovação de emendas ao PLOA, e isso tende a estimular o uso de informações de desempenho como subsídio à argumentação parlamentar sobre por que determinadas despesas devem ser canceladas em favor de outras.

De outro lado, a exigência constitucional de que as emendas orçamentárias sejam aprovadas apenas por meio de remanejamentos tende a ser mitigada pela formação de reservas, já na proposta orçamentária formulada pelo Executivo, destinadas ao atendimento de emendas. Isso se deve ao fato de que a própria Constituição, ao instituir a impositividade para emendas individuais e de bancada estadual, também definiu parâmetros quantitativos mínimos de execução obrigatória dessas emendas. Com essa composição institucional, o regime de remanejamento acaba concorrendo com o regime de cotas para emendas. Com a dispensa da necessidade de anulações de despesa, o Legislativo se vê isento do ônus político de justificar cortes nas programações do Executivo, o que tende a desincentivar a crítica legislativa à proposta orçamentária apresentada por aquele Poder. Consequentemente, tende a ser esvaziada a demanda parlamentar por informações de desempenho no processo de apresentação e aprovação de emendas ao PLOA.

#### Aspecto (6): espaços para aperfeiçoamentos

A valorização das emendas de comissão poderia aumentar as chances de uso de informações de desempenho pelo Congresso Nacional, considerando-se que essas comissões são colegiados políticos especializados em áreas temáticas e, portanto, representam a instância mais qualificada do Legislativo para discutir políticas públicas.

O fortalecimento das emendas de remanejamento poderia fomentar o uso de informações de desempenho pelo Congresso Nacional, pois, ao menos em tese, essas emendas impõem ao Legislativo o ônus político de justificar cortes nas programações do Executivo.

Aspecto (7): em que medida o Executivo pode compilar e implementar um orçamento temporário, caso o Legislativo recuse um projeto de lei orçamentária?

O Executivo federal, por tradição das LDOs da União, tem sido autorizado a executar o projeto de lei orçamentária anual caso o Congresso Nacional não o aprove a tempo, ainda que não o rejeite. Quanto a esta última possibilidade, embora não haja notícia de recusa legislativa ao orçamento no âmbito federal, em tese não há impedimento para que o Congresso Nacional chegue ao ponto de rejeitar a proposta do Executivo, tal como sugere o seguinte dispositivo constitucional:

Art. 166 [...]

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa (BRASIL, 1988).

Há, entretanto, uma hipótese menos extremada, em verdade não tão incomum, que a rejeição total: o Legislativo pode simplesmente não devolver o projeto de lei orçamentária anual para a sanção do presidente da República em tempo hábil, ou seja, no limite, até 31 de dezembro do ano anterior ao qual o orçamento se refere. Vale lembrar que, no Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, tem início em 1º de janeiro e se encerra em 31 de dezembro, tal como disposto no art. 34 da Lei nº 4.320, de 1964. Sendo assim, na hipótese de o orçamento não se encontrar aprovado no início do ano, a consequência prática seria o desligamento parcial da máquina pública (*shutdown*), não raro nos EUA (BIJOS, 2017). Ocorre que, no Brasil, a possibilidade de *shutdown* tem sido contornada, no âmbito federal, por meio da previsão, em LDOs da União, de dispositivo que autoriza a execução de programações contidas no próprio PLOA, cabendo assinalar que não há disciplina de tal situação estipulada em lei permanente<sup>156</sup>. Na LDO da União para 2020 (Lei nº 13.898, de 2019), por exemplo, a solução foi dada da seguinte forma:

Art. 61. Se o Projeto de Lei Orçamentária de 2020 não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2019, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas no Anexo III; [...]

V – outras despesas correntes de caráter inadiável, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2020, multiplicado pelo número de meses decorridos até a data de publicação da respectiva Lei; [...] (BRASIL, 2019b).

<sup>156</sup> Por previsibilidade e segurança jurídica, tal regra poderia figurar em legislação permanente, mais especificamente na lei complementar de finanças públicas prevista pelo art. 165, § 9º, da Constituição de 1988.

São resguardadas do *shutdown*, conforme o inciso I, supra, as despesas obrigatórias, as quais, assim como ocorre nos EUA, podem ser executadas mesmo na ausência de orçamento aprovado, por já contarem com autorização legislativa pretérita. Não havendo orçamentos aprovados, portanto, os gestores públicos são desautorizados a executar apenas as despesas discricionárias, pois estas, ao contrário das obrigatórias, não são amparadas por qualquer determinação constitucional ou legal. É justamente em função disso que o art. 61, V, se justifica: por força desse dispositivo, mesmo as despesas não obrigatórias (no caso concreto em análise, as despesas correntes de caráter inadiável<sup>157</sup>) podem ser executadas na ausência de LOA aprovada, sob regime de duodécimos, segundo o qual as dotações do PLOA são divididas por doze e multiplicadas pelo número de meses transcorridos ao longo do ano até que a LOA entre em vigor.

Segundo Wehner (2006), em situações como essa, em que a proposta orçamentária do Executivo entra em vigor mesmo no caso de não aprovação tempestiva pelo Legislativo, deixa de haver incentivo para que o Executivo se engaje na aprovação do orçamento. Depreende-se dessa premissa que, não havendo tal tipo de esforço por parte do Executivo, tende-se a reduzir o debate entre os Poderes em torno da peça orçamentária, inclusive em termos de resultados esperados, com prejuízo à OD. No caso brasileiro, todavia, esse tipo de cenário não se pinta por completo porque, por tradição das LDOs federais, e em todas as LDOs pertinentes ao horizonte deste estudo (2014 a 2020), ao menos os investimentos programados restaram desautorizados na hipótese de não aprovação tempestiva do PLOA pelo Legislativo. De acordo com o costume federal, portanto, o Executivo depende de autorização legislativa, no mínimo, para que possa realizar investimentos públicos.

Aspecto (8): em que medida o Legislativo confere flexibilidade ao Executivo, durante a execução orçamentária, após a aprovação da lei orçamentária?

A ideia subjacente ao estudo deste aspecto é a de que, quanto maior for a liberdade dos gestores públicos para selecionarem seus meios de ação, maiores as chances de gerenciarem com ênfase em resultados. Trata-se de aspecto relevante para o caso nacional, tendo-se em conta que o orçamento público, no Brasil, é tradicionalmente apontado como um dos mais detalhados do mundo, com grande quantidade de classificadores de despesa que normalmente não constam

---

<sup>157</sup> Trata-se de conceito jurídico indeterminado, pois apenas “despesas correntes” representam um conceito preciso. Há, afinal, duas categorias econômicas de despesas: as correntes e as de capital, que grosso modo se distinguem pelo efeito que geram sobre o patrimônio líquido (PL) do setor público. Apenas as despesas correntes, em regra, reduzem o PL. É o que ocorre, por exemplo, quando se paga uma conta de luz e outras rubricas de custeio da máquina pública.



das leis orçamentárias de outros países (TOLLINI, 2008), o que enseja uma necessidade maior de revisões orçamentárias ao longo de sua execução.

A fim de contextualizar minimamente essa discussão, merece destaque o fato de que, por força art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, a LOA deveria ser discriminada, “no mínimo” por “elemento”, classificador este que, segundo o § 1º do mesmo artigo, corresponde ao “desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins” (BRASIL, 1964). Tamanho detalhamento mostrou-se controverso<sup>158</sup> já na fase de aprovação da Lei nº 4.320, de 1964, a ponto de o então presidente João Goulart ter vetado a expressão “no mínimo” e todo o § 1º do art. 15 em comento, cabendo destacar o seguinte excerto do referido veto:

A redação do art. 15 e o disposto no seu § 1º concorrem decisivamente para o desvirtuamento de outras normas sobre a estrutura e funções da lei de orçamento.

Colocado em plano inferior o sentido programático, e evidenciando apenas os desdobramentos, meras fases, o acessório passa à condição de essencial. Seria homologar processo complementar, posto à margem pela maioria das nações. Conduzida a mensuração das metas visadas em termos de unidade de trabalho para cada atividade cometida ao setor público, caso a discriminação da despesa, na lei, se faça no mínimo, por elementos; e conceituando como elementos os desdobramentos da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios, os vetados dispositivos induziriam à aprovação de leis orçamentárias excessivamente discriminativas, como todas as inconveniências comprovadas, à sociedade, pela experiência universal (BRASIL, 1964).

O veto presidencial, entretanto, foi derrubado pelo Congresso Nacional, de modo que, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, a LOA deveria ser discriminada em nível de elementos. A despeito disso, desde a edição da Portaria Interministerial nº 163, de 2001, os “elementos” passaram a ser dispensados de figurar na LOA, o que acabou sendo anualmente corroborado pelas LDOs da União, que somente exigem o detalhamento de dotações por “elementos de despesa”<sup>159</sup> no âmbito do PLOA. Até o momento, porém, a matéria ainda carece de disciplina fixada em lei permanente<sup>160</sup>. Nesse sentido, o Projeto de Lei Complementar nº 295, de 2016, que visa substituir a Lei nº 4.320, de 1964, e se encontra em tramitação na Câmara dos

---

<sup>158</sup> Cabe aqui a ponderação de que, segundo Core (2001), para os padrões da época o art. 15 da Lei nº 4.320 teria ampliado a flexibilidade orçamentária, tendo em vista que, até então, “vigorava o orçamento analítico, em que a despesa era detalhada, na Lei Orçamentária, em elementos, subelementos, rubricas, alíneas, verbas etc., o que conferia uma enorme rigidez de execução” (CORE, 2001, p. 9).

<sup>159</sup> Conforme disposto no art. 6º da LDO 2020, elementos de despesa de mesmas características quanto ao objeto de gasto são agregados sob o classificador intitulado “Grupo de Natureza de Despesa – GND” (BRASIL, 2019b).

<sup>160</sup> É juridicamente controverso, afinal, o poder de atualização da Lei nº 4.320, de 1964, pela Portaria nº 163, de 2001.

Deputados, prevê a consolidação da prática vigente, ao propor que os elementos de despesas sejam reputados como classificadores auxiliares das despesas orçamentárias, dispensando-os de integrarem a LOA.

Para além desse aspecto, o modelo federal em vigor ainda apresenta duas características favoráveis a maiores níveis de flexibilidade orçamentária: (i) a dispensa de discriminação de produtos intermediários das ações orçamentárias; e (ii) a possibilidade de o Executivo alterar valores da LOA ao longo do ano, por ato próprio, dentro de parâmetros autorizados pelo Legislativo.

A dispensa de discriminação de produtos intermediários é explicada pelo fato de que, no modelo orçamentário federal, apenas os produtos finais das ações, e não suas etapas formativas, devem figurar na LOA. E para que haja transparência sobre quais são esses produtos intermediários, as ações da LOA podem ser desdobradas em “planos orçamentários” (POs), que são classificadores gerenciais introduzidos no sistema orçamentário da União desde o PLOA 2013. Por serem classificadores gerenciais, os POs não constam da LOA, mas apenas das informações complementares ao PLOA. Nessa sistemática, não havendo a necessidade de especificar produtos intermediários no orçamento, o gestor público pode alterar seu planejamento inicial, ao longo do ano, e redefinir os meios selecionados para o alcance das metas declaradas na LOA.

Essa expansão da flexibilidade orçamentária, introduzida em 2013 por meio dos POs, representou um passo conceitualmente importante do ponto de vista gerencial. De outro lado, como contrapartida potencialmente indesejável, há o risco de criação de ações finalísticas excessivamente genéricas, tal como se observa no caso das já mencionadas ações “1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” e “7K66 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, cujos produtos, traduzidos na forma de “projetos apoiados”, contemplam uma gama tão extensa de possibilidades que se torna difícil depreender qual o real produto final dessas ações. Isso não significa, porém, que os POs tenham sido a causa desse tipo de situação; apenas se pretende frisar que ações demasiadamente genéricas podem comprometer a consistência e inteligibilidade dos produtos finais das ações da LOA.

A possibilidade de o Executivo alterar valores da LOA, por sua vez, retira fundamento da própria Constituição de 1988, que, em seu art. 165, § 8º, excepciona o princípio orçamentário da exclusividade – segundo o qual o orçamento deve limitar-se à estimativa de receitas e fixação de despesas – com a previsão de que o próprio texto da LOA possa autorizar a abertura de

créditos suplementares, que são os destinados a reforço de dotações em programações já autorizadas pelo Legislativo. Na prática, esse permissivo constitucional tem sido tradicionalmente disciplinado, de forma minuciosa, no âmbito do art. 4º das LOAs da União, sem que haja condicionantes específicas definidas em lei permanente para esse fim. Uma das regras contidas nesse dispositivo, aplicável às despesas discricionárias em geral (que na transcrição a seguir são identificadas pelo código “RP 2”), prevê que o Executivo pode remanejar dotações orçamentárias, por ato próprio, até um determinado percentual da dotação de cada subtítulo<sup>161</sup>. Na LOA da União para 2020 (Lei nº 13.978, de 2020), por exemplo, esse percentual é de 20%, tal como disposto em seu art. 4º, *in verbis*:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei, desde que [...] e atendam às seguintes condições:

III - suplementação de dotações classificadas com “RP 2” destinadas:

[...]

j) a cada subtítulo, [...], até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação; [...] (BRASIL, 2020b)

Na realidade, o limite de 20% de remanejamento entre dotações discricionárias tem sido adotado em todas as LOAs examinadas neste estudo (de 2014 a 2020), exceto na LOA 2016, tal como informado na tabela seguinte.

Tabela 14 – Margem de remanejamento orçamentário de 2014 a 2020

Exercício	Limite de alteração dos subtítulos		Dispositivo da LOA
	Suplementação	Anulação	
LOA 2014	20%	20%	art. 4º, I
LOA 2015	20%	20%	art. 4º, I
LOA 2016	10%	10%	art. 4º, I
LOA 2017	20%	20%	art. 4º, III, "f"
LOA 2018	20%	20%	art. 4º, III, "h"
LOA 2019	20%	20%	art. 4º, III, "i"
LOA 2020	20%	20%	art. 4º, III, "j"

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados das LOAs de 2014 a 2020.

Como não há um valor “certo ou errado” para o grau flexibilidade conferido ao Executivo para a retificação da LOA, os percentuais informados na Tabela 14 em análise podem ser interpretados como margens de liberdade definidas por vontade do Congresso Nacional,

<sup>161</sup> O termo “subtítulo”, como visto, designa o menor nível de programação orçamentária, e em regra indica a localização geográfica do gasto.

sujeitas a variações de humor político. Tanto é que o ano em que o Legislativo federal conferiu menor grau de flexibilidade ao Executivo coincide com o momento em que a presidente da República havia se enfraquecido perante o Congresso Nacional, a ponto de ter perdido o cargo em processo de *impeachment*. Trata-se do exercício de 2016, no qual, embora o PLOA apresentado pelo Executivo previsse a manutenção do percentual de 20%, o Congresso Nacional o reduziu à metade (10%), por intermédio de emendas de iniciativa de diversos parlamentares<sup>162</sup>, com a seguinte justificacão padrão:

A presente emenda busca restringir a abertura de crédito suplementar por decreto do Executivo. Este expediente deve ser encarado como instrumento para promover pequenos ajustes na programacão devido a desvios do planejamento. Entendemos que a prerrogativa do Poder Legislativo de debater a proposta orçamentária deve ser mantida nas suas alteraçoes. Em um ambiente de meta de inflaçao de apenas um dígito ao ano, não há justificativa para deixar livremente a autorizacão de abertura de créditos suplementares por decreto para esse tipo de despesa, sem passar pela avaliacão do Legislativo (BRASIL, 2015b).

É digna de registro, também, a informacão de que o parâmetro dominante de 20%, constante da Tabela 14, supra, em regra ainda poderia ser ampliado para 30% na hipótese de o remanejamento incidir sobre um mesmo programa e órgão. Além disso, no caso de programaçoes constantes do Programa de Aceleracão do Crescimento (PAC) – que até a LOA 2019 eram identificadas no orçamento por meio de classificador próprio (“RP 3”) – aplicava-se regra ainda mais permissiva, qual seja, a de que até 30% do valor total do programa (e não de cada um de seus subtítulos correspondentes) poderiam ser objeto de remanejamentos. A depender do valor dos subtítulos que compunham o PAC, portanto, era possível cancelar suas dotaçoes em até 100%, e suplementar outros subtítulos do mesmo programa em percentual ilimitado, desde que o reforço de dotaçao não excedesse a 30% do valor total do PAC. Para o presente, contudo, deve-se ter em mente que o PAC não figura da LOA 2020.

Esgotados os limites e percentuais autorizados na LOA, definidos para as mais variadas situaçoes, o Executivo passa a depender da manifestacão de vontade do Legislativo para reforçar dotaçoes orçamentárias e, para isso, deve enviar projeto de lei que autorize a abertura dos créditos suplementares desejados. O mesmo se aplica às situaçoes nas quais o Executivo tenciona inovar a LOA com a inclusao de programaçoes novas; nesses casos, independentemente do valor envolvido, torna-se necessário o envio de projeto de lei que autorize a abertura de créditos especiais. Cabe aqui, novamente, o registro de que a quantidade de créditos adicionais ao longo do ano tende a ser tão maior quanto mais detalhado for o

---

<sup>162</sup> Citem-se, como exemplo, as emendas 21830020, 23630020 e 27560017.

orçamento, e a LOA federal, como visto, é tida como bastante analítica, de modo que essa pode ser uma das razões pelas quais os créditos são solicitados com frequência no transcurso dos exercícios financeiros. *A contrario sensu*, em países nos quais a especificidade dos orçamentos é menor, os créditos adicionais em geral são submetidos a autorização legislativa apenas uma vez por exercício (*mid-year review*).

No contexto federal brasileiro, de toda sorte, ainda podem ser identificados dois outros incentivos institucionais à flexibilidade orçamentária pertinentes à OD, ambos trazidos pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a mesma que introduziu expressamente a “eficiência” como um dos princípios a serem observados pela administração pública. Um deles é a possibilidade de ampliação da autonomia orçamentária como contrapartida à contratualização de resultados. Outro é a possibilidade de recompensa no caso de economia de despesas. A possibilidade de ampliação da autonomia orçamentária como contrapartida à contratualização de resultados é prevista no art. 37, § 8º, da Lei Maior, nestes termos:

Art. 37 [...]

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal (BRASIL, 1988).

A ampliação de autonomia orçamentária, como se lê, não é concessão gratuita, pois quanto maior a liberdade, maior a responsabilidade em termos de desempenho. No plano infraconstitucional, contudo, ao menos no âmbito da administração pública federal, a matéria só foi disciplinada com a aprovação da Lei nº 13.934, de 2019, porém com tímido rol de “incentivos” definidos em seu art. 6º, *in verbis*:

Art. 6º O contrato de desempenho poderá conferir ao supervisionado, pelo período de sua vigência, as seguintes flexibilidades e autonomias especiais, sem prejuízo de outras previstas em lei ou decreto:

I - definição de estrutura regimental, sem aumento de despesas, conforme os limites e as condições estabelecidos em regulamento;

II - ampliação de autonomia administrativa quanto a limites e delegações relativos a:

a) celebração de contratos;

b) estabelecimento de limites específicos para despesas de pequeno vulto;

c) autorização para formação de banco de horas (BRASIL, 2019e).

Não há nessa norma, ademais, qualquer disciplina específica sobre a ampliação da autonomia orçamentária, mas nada impede que tal matéria seja juridicamente elaborada em outras esferas normativas, até porque, nos termos do art. 6º, *caput*, do diploma em comento, as flexibilidades e autonomias nele previstas não excluem outras previstas em lei ou decreto. Para que se avance nesse sentido, até mesmo com maior propriedade, as regras de ampliação de flexibilidade e autonomia orçamentária poderiam debatidas, por exemplo, no âmbito do Projeto de Lei Complementar nº 295, de 2016, em tramitação na Câmara dos Deputados, que visa estabelecer normas gerais de orçamentação pública em conformidade com o art. 165, § 9º, da Constituição.

A possibilidade de recompensa no caso de economia de despesas, por seu turno, é amparada pelo art. 39, § 7º, da Lei Magna, nos seguintes termos:

Art. 39 [...]

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da **economia com despesas correntes** em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

No âmbito da União, porém, nunca foi editada lei que desse eficácia a essa previsão constitucional. Com o advento da impositividade, conviria despertar essa cláusula adormecida, cuja concretização poderia impulsionar a busca por maior eficiência do gasto público, conferindo ainda mais sentido à interpretação de que a obrigatoriedade de execução orçamentária não deve ser interpretada unicamente a partir da dimensão financeira da LOA. Conforme já realçado nesta dissertação, seria ilógico exigir do gestor a execução integral das dotações orçamentárias na hipótese de as metas físicas poderem ser alcançadas com menos recursos que os montantes autorizados na LOA.

Além de favorecer uma interpretação da impositividade orçamentária mais alinhada à orçamentação por desempenho, o art. 39, § 7º, da Constituição, também responde a uma indagação que poderia emergir da linha de pensamento típica do neoinstitucionalismo da escolha racional, centrada no cálculo estratégico dos atores sociais. Sob o prisma dessa corrente teórica, com efeito, caberia questionar por que motivo o simples advento do regime da impositividade orçamentária induziria os gestores públicos a buscar maiores níveis de eficiência. Afinal, a premissa de que os gestores públicos são inerentemente comprometidos

com o espírito republicano e com reformas indutoras de ganhos de eficiência, embora logicamente válida, pode ser encarada como demasiadamente romântica, especialmente quando se leva em conta a possibilidade de os mesmos gestores terem receio de deixar saldos orçamentários inutilizados (não empenhados) ao final do exercício, sob pena de verem seus orçamentos reduzidos nos anos seguintes pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento.

Sob a ótica neoinstitucionalista, em resumo, os gestores tenderiam a aumentar a eficiência do gasto público se houvesse incentivos para esse fim, e é justamente por esse motivo que a recompensa definida no art. 39, § 7º, da Constituição, merece ser interpretada como vetor institucional favorável à orçamentação por desempenho. Isso, contudo, desde que se afaste a interpretação de que a obrigatoriedade de execução requer o consumo integral das dotações disponíveis para empenho, o que, como visto, é um incentivo à ineficiência, que ademais não se harmoniza com o disposto no art. 165, § 10, da Constituição.

Do ponto de vista do Legislativo, destaca-se que tanto a contratualização por resultados como a economia de despesas podem representar importantes incentivos ao uso de informações por desempenho nas etapas de autorização e fiscalização do gasto público. Os contratos de desempenho, afinal, têm como objeto a fixação de metas de desempenho, e a economia de despesas, sobretudo em regime de impositividade orçamentária, pressupõe que sejam cumpridas as metas físicas da LOA ou que sejam demonstrados ganhos de eficiência por outros meios.

#### Aspecto (8): conclusões

O Congresso Nacional permite que o Executivo modifique o orçamento, por ato próprio, em diversas situações, dentro de parâmetros preestabelecidos no próprio texto da lei orçamentária. Uma regra geral, tradicionalmente prevista na LOA, permite que o Executivo remaneje dotações orçamentárias em até 20% da dotação de cada “subtítulo”. A Constituição de 1988 também prevê a possibilidade de ampliação da autonomia orçamentária, como contrapartida à contratualização de resultados, bem como a possibilidade de recompensa no caso de economia de despesas, mas esses incentivos ainda não foram regulamentados no plano infraconstitucional.

#### Aspecto (8): espaços para aperfeiçoamentos

A regulamentação do art. 37, § 8º, relativo à possibilidade de ampliação da autonomia orçamentária mediante contratos de desempenho, e do art. 39, § 7º, quanto à previsão de

recompensa pela economia de despesas, poderia estimular o uso de informações de desempenho por parte do Legislativo tanto nas etapas de autorização como de fiscalização do orçamento.

Aspecto (9): em que medida o Congresso Nacional pode controlar sua agenda para apreciar a proposta orçamentária?

O prazo disponível para o Congresso Nacional apreciar o PLOA apresentado pelo Executivo tem sido balizado pelo art. 35, § 2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas. [...]

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 1988).

Significa dizer que o presidente da República deve submeter o PLOA ao Congresso Nacional até 31 de agosto (quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro), e o Congresso Nacional deve devolvê-lo até 22 de dezembro (data de encerramento da sessão legislativa, conforme disposto no art. 57 da Constituição) para sanção presidencial a ser efetivada em tempo hábil, ou seja, até 31 de dezembro. Consideradas essas datas-limite, é de 3 meses e 22 dias o prazo total à disposição do Congresso Nacional para a apreciação do PLOA.

De acordo com o próprio dispositivo em comento, no entanto, os parâmetros nele fixados devem ser observados até que entre em vigor a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da Constituição, à qual compete dispor, entre outros assuntos, sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da LOA. Nesse caso, o próprio Congresso Nacional pode conceber projetos de lei complementar para disciplinar os conteúdos constitucionais em destaque, considerando-se que Legislativo e Executivo detêm iniciativa concorrente no trato dessa matéria. Tanto é que o projeto de lei em estágio mais avançado de tramitação legislativa – o Projeto de Lei Complementar nº 295, de 2016 (PLS nº 229, de 2009, na origem) – é de autoria de Senador da República. No referido projeto, porém, a proposta é de que o prazo para apreciação do PLOA seja encurtado para 3 meses, porquanto a devolução do projeto de lei orçamentária para sanção presidencial seria antecipada de 22 de dezembro para 30 de novembro.



Embora o prazo proposto no citado projeto, de três meses, esteja alinhado<sup>163</sup> à média mundial (GUSTAFSON, 2003; LIENERT, 2010; OCDE, 2019b), deve-se ter em mente que limitações de tempo (BOURDEAUX; CHIKOTO, 2008) podem comprometer a capacidade de análises legislativas mais elaboradas durante a tramitação do PLOA, especialmente no caso brasileiro. Isso porque a complexidade informacional inerente à orçamentação pública é agravada pelas características peculiares do processo orçamentário federal, marcado: (i) pelo elevado detalhamento das programações orçamentárias; e (ii) pela necessidade de processamento de enorme quantidade (ao que consta sem paralelo no mundo) de emendas parlamentares ao orçamento.

Vale observar que as emendas individuais representam a maior causa da elevada quantidade de emendas ao orçamento no Brasil. Pelas regras vigentes, cada um dos 594 parlamentares do Congresso Nacional (513 deputados federais e 81 senadores) pode apresentar, com base no art. 49, parágrafo único, da Resolução CN nº 1, de 2006, até 25 emendas à despesa prevista no PLOA, o que resulta num quantitativo potencial de 14.850 emendas individuais ao orçamento federal por ano.

De toda sorte, é o Congresso Nacional quem decide, por ato próprio, sobre os tipos e as quantidades de emendas ao orçamento, bem como sobre a forma de aproveitamento<sup>164</sup> do prazo total para a apreciação do PLOA. Conseqüentemente, cabe ao próprio Legislativo a responsabilidade de equilibrar o quantitativo de emendas com o tempo disponível para o exame do PLOA. Havendo desequilíbrio nessa equação, e essa parece ser a realidade atual, o Congresso Nacional pode comprometer sua capacidade de analisar, com rigor, tanto a proposta formulada pelo Executivo como as emendas de sua autoria.

Isso é especialmente crítico para a OD, que demanda o devido tempo para discussões afetas ao desempenho das programações propostas no orçamento. Depreende-se ser pertinente, portanto, que o Congresso Nacional reavalie as regras atuais de emendamento ao PLOA, com a redução da quantidade de emendas possíveis a cada ano, desse modo adquirindo maior

---

<sup>163</sup> Essa comparação internacional, todavia, merece ser examinada com cautela, já que, no Brasil, o Congresso Nacional dispõe de cerca de três meses para analisar o PLDO, que ao menos em tese deveria ser uma espécie de “pré-orçamento”, no qual se discutiriam grandes agregados alocativos, o que, no entanto, ainda não se verifica na prática. Considerado esse espaço de tempo, o envolvimento anual do Congresso Nacional com assuntos orçamentários chegaria, também em tese, a mais de seis meses.

<sup>164</sup> O detalhamento do prazo total conferido ao Congresso Nacional para a apreciação do PLOA é estipulado no art. 82 da Resolução CN nº 1, de 2006, o qual prevê, por exemplo, que as emendas devem ser apresentadas de 1º a 20 de outubro do ano anterior ao qual o orçamento se refere.

controle de sua agenda para apreciar a proposta orçamentária anual, inclusive em termos de desempenho.

Aspecto (10): os relatórios anuais de orçamento e de prestação de contas anuais apresentados ao Congresso Nacional contêm informações sobre metas de desempenho e o nível de realização respectivo?

Já foi visto no âmbito da dimensão contextual macro que: (i) o PPA contém metas de desempenho, tanto em termos de eficácia como de efetividade, cujo nível de realização consta de relatórios anuais de avaliação submetidos ao conhecimento do Congresso Nacional; e (ii) a LOA também contém metas de desempenho, em termos de eficácia, traduzidas na forma de metas físicas das ações orçamentárias, mas não há relatório anual sobre o nível de realização dessas metas e tampouco é dada ciência ao Congresso Nacional sobre a execução das metas da LOA, ainda que haja o registro dessas informações, em bases semestrais, no SIOP.

Adiciona-se, agora, a informação de que essa lacuna da LOA, em termos de *accountability* de desempenho, também não é suprida pelas contas anualmente prestadas pelo presidente da República, que, se de um lado retratam o progresso de metas e indicadores de desempenho do PPA, de outro não informam sobre o nível de realização das metas físicas dos orçamentos anuais. Vale registrar que, embora as referidas contas contenham um capítulo denominado “Execução dos Orçamentos da União”, os dados apresentados limitam-se à execução financeira dos orçamentos, sem qualquer exame sobre a execução das metas físicas da LOA.

A ausência de informação sobre o nível de realização das metas físicas da LOA, nas contas presidenciais, é fato digno de atenção mais detida. Para tentar compreender por que motivo isso ocorre, convém recuperar o comando constitucional, adiante transcrito, que traça as diretrizes básicas de atuação dos órgãos de controle interno da União, que, no âmbito do Poder Executivo, é a Controladoria-Geral da União (CGU), a qual, por intermédio de sua Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), elabora a prestação de contas do presidente da República.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...] (BRASIL, 1988).

Como o ditame constitucional em exame só faz referência expressa a “metas” no caso do PPA, uma interpretação literal de seu significado poderia resultar no entendimento de que os órgãos de controle interno estariam dispensados de avaliar o cumprimento de metas da LOA. Ocorre que essa interpretação não se revela a mais acertada em face da estrutura lógica do orçamento federal, que, como visto, faz associação direta entre dotações e metas físicas.

Não bastasse isso, a interpretação de que a execução da LOA se restringe à execução de dotações orçamentárias caducou por completo em face do novo mandamento gravado no art. 165, § 10, da Lei Magna (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019), o qual estatui que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias com o propósito de garantir a efetiva “entrega de bens e serviços à sociedade”. À luz dessa norma, conclui-se que a avaliação da execução física da LOA passou a ser questão de ordem constitucional.

Nesse novo contexto institucional, renova-se, também, a relevância do inciso II do art. 74 da Constituição, que, conforme transcrição supra, requer do controle interno a avaliação dos “resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária”. Afinal, o regime da impositividade não apenas põe em relevo a dimensão da eficácia da LOA, como também demanda atenção quanto ao exame de sua eficiência, na medida em que a obrigatoriedade de execução não deve dispensar a possibilidade de se “fazer o mesmo com menos”, ou seja, de se executar metas físicas da LOA com economia de despesa, sem consumo integral de dotações disponíveis para empenho.

Com base no exposto, para que as contas anualmente prestadas pelo presidente da República passem a demonstrar o cumprimento das metas físicas da LOA, basta que a interpretação aqui exposta, derivada dos ditames constitucionais em vigor, seja colocada em marcha pelo órgão de controle interno do Executivo, sem que haja qualquer necessidade de reformas normativas constitucionais ou legais para tanto.

#### Aspecto (11): o TCU realiza auditorias de desempenho?

Até mesmo por consequência lógica do Aspecto (10), se os órgãos de controle interno devem avaliar o “cumprimento de metas do PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” e os “resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária”,

conforme determinam os incisos I e II do art. 74 da Constituição, então não haveria motivos para considerar que o órgão de controle externo deva se afastar dessas questões. Não se deve perder de vista, afinal de contas, a relação simbiótica entre órgãos de controle interno e externo, que em verdade são partes constituintes de uma mesma “pirâmide de controle” (STERCK; SCHEERS; BOUCKAERT, 2005). Tal como reza o art. 74, IV, da Constituição, cabe ao controle interno “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”.

Esse tipo de esclarecimento é relevante para que se afastem eventuais interpretações equivocadas de que a atuação da Corte de Contas da União se resumiria às tradicionais auditorias de legalidade (ou regularidade), ou que o órgão não teria competência para avaliar resultados, até porque não há dilema entre os controles de legalidade e de resultado, que em verdade são complementares, e não excludentes. O entendimento de que o controle de legalidade coexiste com o de resultados, sem que deva haver antagonismo entre ambos é, na realidade, pacífico para a comunidade do controle externo, conforme consignado no seguinte excerto da Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria, publicada em 1977 pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a INTOSAI<sup>165</sup>:

A tarefa tradicional de Entidades Fiscalizadoras Superiores é auditar a legalidade e regularidade da gestão financeira e da contabilidade.

Além desse tipo de auditoria, cuja importância se mantém, há um outro tipo de auditoria igualmente importante – a **auditoria operacional** – cuja finalidade é verificar o desempenho, a economia, a eficiência e a eficácia da administração pública. A auditoria operacional não se restringe a operações financeiras específicas e abrange todas as atividades governamentais, inclusive seus sistemas organizacionais e administrativos.

Os objetivos de auditoria de uma Entidade Fiscalizadora Superior – legalidade, regularidade, economia, eficiência e eficácia na gestão financeira – têm basicamente a mesma importância. No entanto, cabe a cada Entidade Fiscalizadora Superior determinar suas prioridades, caso a caso (BRASIL, 2016g, p. 5, grifo nosso).

O acolhimento nacional desse entendimento pode ser identificado no seguinte fragmento das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU nº 280, de 2010:

Quanto à natureza, as auditorias classificam-se em:

---

<sup>165</sup> A International Organization of Supreme Audit Institution (INTOSAI), é a organização internacional que congrega das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), que são órgãos de controle externo da administração pública, tais como o Tribunal de Contas da União (TCU), no Brasil, e o Government Accountability Office (GAO), nos EUA.

- **Auditorias de regularidade**, que objetivam examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Compõem as auditorias de regularidade as auditorias de conformidade e as auditorias contábeis.

- **Auditorias operacionais**, que objetivam examinar a **economicidade, eficiência, eficácia e efetividade** de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. [...]

A classificação das auditorias como de regularidade ou operacional dependerá do objetivo prevalente em cada trabalho de auditoria, já que elas constituem parte de um mesmo todo da auditoria governamental e às vezes integram o escopo de um mesmo trabalho de auditoria (BRASIL, 2011b, p. 14, grifo nosso).

Não bastasse isso, as auditorias operacionais do TCU, assim como as auditorias orçamentárias, entre outras, têm assento constitucional, conforme disposto no art. 71, IV, da Constituição, nos seguintes termos:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

V - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II (BRASIL, 1988).

Feitos esses esclarecimentos, observa-se que, no ambiente orçamentário, o TCU tem buscado examinar indicadores e metas do PPA durante a apreciação das contas anualmente prestadas pelo presidente da República. No exame das contas de governo relativas ao exercício de 2018, por exemplo, o relatório elaborado pela equipe técnica do TCU apresentou o seguinte resumo:

O Tribunal de Contas da União tem acompanhado a evolução do PPA ao longo dos anos, pugnando por maior clareza e coerência com programas de governo, efetiva definição de prioridades e incremento da transparência quanto à lógica que norteia o planejamento.

Com vistas a aperfeiçoar o atual PPA, por exemplo, o Tribunal efetuou, mediante o Acórdão 782/2016-TCU-Plenário, da relatoria do ministro José Múcio Monteiro, recomendações para que o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão passasse a disponibilizar valores anuais de referência para as metas, estabelecer indicadores de efetividade para monitorar a dimensão estratégica, apresentar os valores esperados para os indicadores ao final do quadriênio, detalhar melhor os valores globais dos programas e fornecer parâmetros de qualidade e validade dos indicadores [...]

A estrutura de monitoramento vigente carece de elementos básicos para ter efetividade. Permanece o problema apontado em análises anteriores, porquanto não se sabe, em diversos casos, o que se pretendia alcançar no exercício, tampouco é possível conhecer, no início de cada exercício, a meta almejada para o ano. Isso constitui obstáculo ao alcance da finalidade da prestação de contas, reduz a *accountability* e restringe o acompanhamento tempestivo dos compromissos pactuados no PPA por parte da sociedade.

A Prestação de Contas do Presidente da República é o instrumento por meio do qual deve ser tornado público o atingimento dos objetivos governamentais, e, por essa razão, os dados que refletem os resultados alcançados precisam estar livres de inexatidões e ser úteis a tomada de decisão.

Em relação a estas contas presidenciais, constata-se a existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (BRASIL, 2019o, p. 121-126).

Merece destaque, também, o fato de que o TCU tem buscado maior interlocução com o Congresso Nacional em relação a auditorias de desempenho por intermédio dos chamados Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP), que, em relação ao exercício de 2020, visaram atender ao seguinte comando da LDO<sup>166</sup>:

Art. 124. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de até trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2020, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 (BRASIL, 2019b).

Vale notar que, desde o primeiro RePP elaborado pelo TCU, relativo ao exercício de 2017, tem sido apresentada ao Congresso Nacional uma notável consolidação de achados de auditoria sobre questões estruturantes de planejamento, orçamentação e avaliação da ação governamental, a exemplo dos seguintes apontamentos constantes do citado relatório:

II.1.1 Ausência de planejamento nacional de longo prazo prejudica a definição de prioridades nacionais, tornando as ações do governo mais sujeitas a descontinuidades e a desalinhamentos. [...]

II.1.4. Falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais setoriais cria obstáculos à atuação sinérgica e transversal das políticas e programas públicos, promovendo fragmentações, duplicações e sobreposição de programas e ações e baixos resultados das intervenções públicas. [...]

II.3.1. Baixa prevenção e deficiente gestão de riscos no processo orçamentário são capazes de afetar todo o conjunto de políticas públicas e comprometer a sustentabilidade fiscal e o alcance dos resultados pretendidos pelo governo. [...]

---

<sup>166</sup> Trata-se, vale o registro, de comando legal previsto desde a LDO 2007.

II.3.4. Incrementalidade do Orçamento Federal confronta boas práticas internacionais de gestão orçamentária e compromete a *accountability* e a transparência, bem como afeta a orientação para resultados de políticas, programas e ações governamentais. [...]

II.4.1. Insuficiência de indicadores de desempenho compromete o controle de resultados. [...]

II.4.2. Baixa capacidade de monitoramento e avaliação prejudica o ajuste da atuação governamental (BRASIL, 2018, p. 7-25).

Diante desse retrato, importa esclarecer que o exame da atuação do TCU em relação questões de desempenho, afetas ao processo orçamentário, será revisitado no âmbito da dimensão contextual micro, quando se buscará compreender como o Congresso Nacional fiscaliza a execução dos orçamentos em termos de desempenho com o auxílio da Corte de Contas da União. Dito isso, citam-se, por fim, duas auditorias em políticas públicas específicas, uma sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), e outra sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

Quanto à auditoria operacional sobre a PNDR, merece destaque, em primeiro lugar, o fato de que esse trabalho acabou servindo de inspiração metodológica para o Referencial do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, publicado em 2014, a ser comentado no eixo comportamental deste estudo de caso. Em suas conclusões, tal como consignado no voto condutor do Acórdão nº 2919/2009-TCU-Plenário, a equipe de auditoria do TCU apontou uma série de problemas comprometedores do desempenho da PNDR, a exemplo da ausência de indicadores, metas e avaliações de resultados da política, e da distribuição territorial de recursos em desconformidade com o diagnóstico de desigualdade do país (BRASIL, 2009). A fim de retratar o enfoque dessa auditoria, passa-se à transcrição de alguns fragmentos do mencionado voto:

## 5. Metas e Indicadores

5.1 A questão da definição dos indicadores e metas que possam balizar a PNDR, seus programas e ações, esteve sempre no cerne deste levantamento. Assim, o primeiro questionamento a este respeito, efetuado pela equipe de auditoria do TCU por meio do Ofício nº 2022/2009 TCU/SEMAG, obteve a seguinte resposta da SDR (fl. 7 do anexo I, vol. principal):

“Até o presente momento não existem metas nem indicadores formalizados. Isso decorre da institucionalização da PNDR, via Decreto, ter ocorrido antes da recriação das Superintendências, que possuem as prerrogativas legais para elaborar Planos macrorregionais e, conseqüentemente, estabelecer as metas particularizadas para suas áreas de atuação (...)”. [...]

5.4 Assim, verifica-se que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional não conta com um conjunto de indicadores que permitam delinear objetivos quantificados e um horizonte de prazos para o seu alcance, inviabilizando, portanto, o estabelecimento de metas a serem perseguidas pela ação governamental. Da mesma forma, os programas que integram a PNDR não apresentam indicadores e, por conseguinte, as metas de desempenho que deveriam estar a eles associadas, o que conflita com os pressupostos essenciais da boa gestão pública.

5.5 Embora seja consensual a dificuldade em se obter dados representativos e tempestivos acerca da efetividade da PNDR, é preciso buscar alternativas que sinalizem com periodicidade adequada a situação da desigualdade regional no país, aferindo em certo grau a evolução da situação inicial diagnosticada. Caso contrário, a aplicação de recursos públicos, que tem sido crescente ao longo dos últimos anos, não pode ser orientada, nem tampouco aferida.

5.6 Além disso, a utilização de indicadores de resultado para os programas específicos, em conjunto com indicadores da eficiência dos processos conduzidos na implementação da Política, constituiriam elementos essenciais para sinalizar necessidades de reformulação, intensificação ou manutenção da atuação governamental nos moldes atuais.

5.7 Ao contrário, a ausência de indicadores, metas e avaliação de resultados impede que o ciclo de realização da Política se complete, ao não fornecer subsídios para que os planos em curso possam ser aprimorados. Considerando o montante dos recursos aplicados, o esforço de qualificação dos objetivos e dos meios para controlar sua realização é imprescindível e urgente (BRASIL, 2009, p. 20-21).

O problema da ausência de indicadores de desempenho também foi detectado na auditoria operacional sobre o Fies<sup>167</sup>, que, entre outros achados, ainda identificou riscos expressivos de insustentabilidade do Fundo. Quanto a este último aspecto, conforme reproduzido no voto que embasou o Acórdão nº 3001/2016-TCU-Plenário, a equipe de auditoria do TCU concluiu que “a ampliação do Fies se deu sem o adequado planejamento e sem a realização de estudos que amparassem o crescimento da política pública, com avaliação dos impactos fiscais e da sustentabilidade do programa” (BRASIL, 2016f, p. 70).

Nota-se, em síntese, que o TCU representa fonte relevante de informações de desempenho de políticas públicas, razão pela qual merece ser considerado, *prima facie*, como importante aliado do Congresso Nacional em relação à orçamentação por desempenho.

---

<sup>167</sup> O Fies é um programa destinado a financiar cursos superiores não gratuitos.



Aspecto (12): o Congresso Nacional, apoiado pelo TCU, tem competência para examinar orçamentos e relatórios financeiros baseados em desempenho, responsabilizando os ministros e gerentes públicos seniores no caso de mau desempenho ou distorção de informações?

A resposta à parte inicial dessa indagação é positiva, e fundamenta-se no fato de que a fiscalização “orçamentária” e “operacional” é expressamente prevista no art. 70 da Constituição de 1988 como atribuição do controle externo, de titularidade do Congresso Nacional, a ser exercida com o auxílio do TCU, nos seguintes termos:

Art. 70. A **fiscalização** contábil, financeira, **orçamentária**, **operacional** e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A previsão constitucional de fiscalização orçamentária, por si só, já seria suficiente para concluir que o Congresso Nacional tem competência para fiscalizar o orçamento em termos de desempenho, tendo-se em consideração que a própria LOA associa dotações orçamentárias finalísticas a produtos e metas físicas. Não bastasse isso, a Constituição ainda atribui ao Congresso Nacional a competência de fiscalização operacional, que, como visto, refere-se justamente a fiscalizações de desempenho da ação governamental.

Tendo sido dito que a titularidade do controle externo é do Congresso Nacional, convém esclarecer que disso resulta uma implicação prática relevante quanto às contas anualmente prestadas pelo presidente da República, que se submetem a controle legislativo nos seguintes termos constitucionais:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional;

[...]

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

[...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; [...] (BRASIL, 1988).

De acordo com a lógica constitucional definida nesses dispositivos, cabe ao TCU opinar, mediante parecer prévio, sobre as contas presidenciais, enquanto a competência para o julgamento dessas contas é de titularidade exclusiva do Congresso Nacional. Isso não significa, entretanto, que a posição opinativa da Corte de Contas ocupe posição assessória no processo de apreciação de contas presidenciais. Conforme será demonstrado no exame da dimensão micro deste estudo de caso, os pareceres prévios emitidos pelo TCU, na realidade, têm sido a pedra angular no controle externo das contas presidenciais. Vale recordar, nesse sentido, que a opinião do TCU pela rejeição das contas presidenciais relativas aos exercícios de 2014 e 2015 exerceu influência significativa no processo político-jurídico que resultou no *impeachment* da presidente da República em 2016. Embora a discussão jurídica, nesse caso, tenha se atido a aspectos de legalidade, e não de desempenho, percebe-se que a opinião do TCU representa subsídio decisório indisputavelmente relevante para o Congresso Nacional. E se o pronunciamento do TCU é importante em termos de legalidade, também pode sê-lo em termos de desempenho, embora não em caráter sancionatório.

Não há no ordenamento jurídico brasileiro, afinal, a previsão de sanção aos gestores públicos para o caso de insucesso no alcance de resultados de políticas públicas. De outro lado, isso não significa que informações de desempenho possam ser tratadas como questão menor, já que, nos termos do art. 50 da Constituição, adiante transcrito, configura crime de responsabilidade cometido por ministro de Estado, ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República: (i) a ausência injustificada, para prestarem informações, pessoalmente, perante o Congresso Nacional; e (ii) a recusa, ou prestação de informações falsas em resposta a pedidos escritos formulados no âmbito do Congresso Nacional.

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

[...]

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (BRASIL, 1988).

Feita essa ponderação, e encerrada a exposição atinente à competência do Congresso Nacional para fiscalizar a execução dos orçamentos em termos de desempenho, o Quadro 9, adiante, apresenta um resumo das respostas encontradas para as questões relativas aos aspectos (6) a (12), que integram a dimensão contextual meso deste estudo de caso.

Quadro 9 – Resumo da análise da dimensão contextual meso

Aspecto	Análise geral	Observações e ressalvas
(6) em que medida o Congresso Nacional pode alterar a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo?	O Congresso Nacional detém amplos poderes para alocar recursos no orçamento por meio de emendas ao PLOA. Em 2020, essas emendas alcançaram R\$ 48,5 bilhões, o equivalente a 35,7% da despesa discricionária autorizada na LOA 2020. As emendas de mérito do relator-geral, contudo, assumiram proporção questionável (R\$ 30,1 bilhões) no PLOA 2020, tendo superado o valor de todas as demais emendas (individuais, de bancada estadual e de comissão), consideradas em conjunto (R\$ 18,4 bilhões).	Como agravante, o valor total das emendas de comissão, que são as mais vocacionadas ao uso de informações de desempenho, resumiu-se a 1,4% do montante das emendas aprovadas na LOA 2020.  Além disso, a reserva de “cotas” para emendas individuais e de bancada estadual tende a reduzir a crítica legislativa à proposta orçamentária apresentada pelo Executivo.
(7) em que medida o Executivo pode compilar e implementar um orçamento temporário, caso o Legislativo recuse um projeto de lei orçamentária?	As LDOs da União preveem que, na hipótese de a LOA não ser aprovada tempestivamente (até 31 de dezembro), o Executivo pode executar despesas discricionárias em ritmo de duodécimos, evitando-se, desse modo, a situação de "shutdown".	Por tradição, os investimentos públicos ficam desautorizados na hipótese de não aprovação tempestiva do PLOA pelo Legislativo.
(8) em que medida o Congresso Nacional confere flexibilidade ao Executivo, durante a execução orçamentária, após a aprovação da lei orçamentária?	O Congresso Nacional permite que o Executivo modifique o orçamento, por ato próprio, em diversas situações, dentro de parâmetros preestabelecidos no próprio texto da LOA.	Uma regra geral, tradicionalmente prevista na LOA, permite que o Executivo remaneje dotações orçamentárias em até 20% da dotação de cada “subtítulo”.
(9) em que medida o Congresso Nacional pode controlar sua agenda para apreciar a proposta orçamentária?	Atualmente, o Congresso Nacional dispõe de 3 meses e 22 dias para apreciação do PLOA. Esse prazo pode ser alterado por lei complementar de iniciativa do presidente da República ou de qualquer parlamentar. O detalhamento do aproveitamento desse prazo é definido na Resolução CN nº 1, de 2006.	O excessivo quantitativo de emendas orçamentárias pode comprometer a capacidade de o Congresso Nacional realizar análises de desempenho durante a tramitação do PLOA.

(continua)

(continuação)

Aspecto	Análise geral	Observações e ressalvas
(10) os relatórios anuais de orçamento e de prestação de contas anuais apresentados ao Congresso Nacional contêm informações sobre metas de desempenho e o nível de realização respectivo?	Em relação ao PPA: as contas anualmente prestadas pelo presidente da República trazem informações sobre o progresso de metas e indicadores de desempenho.	O Executivo também envia anualmente, ao Congresso Nacional, relatórios de avaliação do PPA, com comentários dos gestores sobre a evolução de seus indicadores e metas.
	Em relação à LOA: as contas presidenciais limitam-se a informar a execução financeira dos orçamentos, sem considerações quanto ao nível de realização das metas físicas da LOA.	O nível de realização das metas físicas da LOA é informado, em bases semestrais, no SIOP, mas, ao contrário do PPA, não há relatório anual encaminhado ao Congresso.
(11) o TCU realiza auditorias de desempenho?	O TCU realiza auditorias de desempenho, também chamadas de auditorias operacionais, em acréscimo às auditorias de regularidade.	Desde 2017, o TCU tem encaminhado anualmente, ao Congresso Nacional, um quadro resumo de auditorias operacionais do por intermédio dos Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP).
(12) o Congresso Nacional, apoiado pelo TCU, tem competência para examinar orçamentos e relatórios financeiros baseados em desempenho, responsabilizando os ministros e gerentes públicos seniores no caso de mau desempenho ou distorção de informações?	As competências de fiscalização orçamentária e operacional (de desempenho) são expressamente previstas no art. 70 da Constituição de 1988 como atribuição de controle externo, de titularidade do Congresso Nacional, a ser exercida com o auxílio do TCU.	O arcabouço jurídico nacional não prevê sanção para os gestores públicos para o caso de mau desempenho, mas caracteriza como crime de responsabilidade a omissão ou distorção de informações prestadas ao Congresso Nacional.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em face do Quadro 9, e das análises desenvolvidas neste tópico, destacam-se três incentivos e dois desincentivos meso contextuais à orçamentação por desempenho no âmbito da CMO. O primeiro incentivo são os amplos poderes do Congresso Nacional em alocar recursos no orçamento por meio de emendas ao PLOA. Desde 2014, esse poder orçamentário tem sido ampliado com a institucionalização do regime de impositividade orçamentária, que tornou obrigatória, inicialmente, as despesas oriundas de emendas individuais e, por fim, a execução de todas as despesas discricionárias finalísticas da LOA.

O segundo incentivo é a disponibilidade de informações sobre desempenho nas contas anualmente prestadas pelo presidente da República, que trazem informações sobre o progresso de metas e indicadores de desempenho previstos no PPA. Em complemento, o Executivo envia anualmente, ao Congresso Nacional, relatórios de avaliação do PPA, com comentários dos gestores sobre a evolução de seus indicadores e metas. Esse incentivo, contudo, deve ser sopesado com a constatação de que, em relação à LOA, as contas presidenciais limitam-se a informar a execução financeira dos orçamentos, sem discorrer sobre o nível de realização das metas físicas. O nível de realização das metas físicas da LOA é informado em bases semestrais, no SIOP, apenas gerencialmente e, ao contrário do PPA, não é anualmente reportado ao Congresso Nacional.

O terceiro incentivo são as auditorias de desempenho realizadas pelo TCU, com destaque ao fato de que, desde 2017, o Tribunal tem encaminhado anualmente ao Congresso Nacional um quadro-resumo de auditorias operacionais por intermédio dos Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP).

De outro lado, como desincentivos à OD, detectou-se que a reserva de “cotas” para emendas, previstas no próprio PLOA, tende a reduzir a crítica legislativa à proposta orçamentária apresentada pelo Executivo. Não bastasse isso, a capacidade crítica do Congresso Nacional ainda é comprometida pelo elevado quantitativo de emendas ao PLOA, atribuído, sobretudo, às emendas individuais.

Concluída a análise dos aspectos (6) a (12) que compõem a dimensão contextual meso, passa-se agora ao exame da dimensão micro deste estudo de caso, centrada em aspectos institucionais concernentes à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

#### 4.1.3 Dimensão contextual micro

A dimensão contextual micro deste estudo de caso busca retratar a estrutura institucional da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) mediante exame dos seguintes aspectos: (13) composição e forma de funcionamento da CMO; (14) competências constitucionais e regimentais da CMO; e (15) regras de emendamento orçamentário. Deve-se esclarecer, contudo, que a análise ora empreendida é desenvolvida com base nas regras vigentes no horizonte deste estudo, sem que se apresente a evolução histórica da CMO ou de seus normativos, perspectiva esta que pode ser consultada, por exemplo, nos trabalhos de Martins (2008) e Rocha (2014).

##### Aspecto (13): composição e forma de funcionamento da CMO

Os fundamentos constitutivos da CMO assentam-se no fato de que o processo legislativo orçamentário federal, no Brasil, é de natureza congressional<sup>168</sup>, haja vista que as duas Casas do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal – operam de forma integrada, e não isolada, na apreciação da matéria orçamentária. Trata-se de modelo previsto na própria Constituição de 1988, a qual estatui que: (i) os projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA devem ser apreciados pelas referidas Casas na forma do regimento comum<sup>169</sup> (art. 166, *caput*); e (ii) compete a uma comissão mista permanente de deputados e senadores examinar e emitir parecer sobre esses projetos de lei (art. 166, § 1º). A qualidade de comissão mista da CMO, portanto, assenta-se em texto constitucional e, do que se tem notícia, representa modelo *sui generis*, sem paralelo no contexto mundial (GREGGIANIN *et al.*, 2011). Isso porque nos demais países em que o parlamento se compõe de duas Casas<sup>170</sup>, ou se adota o modelo bicameral de apreciação da matéria orçamentária, com trâmite em separado em cada uma das Casas e na maior parte das vezes com protagonismo da Câmara Baixa<sup>171</sup>, ou então o modelo unicameral, no qual se atribui a apenas uma das Casas, geralmente a Câmara Baixa, a função de apreciação

<sup>168</sup> O processo legislativo orçamentário, antes bicameral, assumiu configuração congressional desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

<sup>169</sup> Isso não significa, entretanto, que a discussão e votação das leis orçamentárias devam necessariamente ocorrer em *sessão conjunta* da Câmara e do Senado, o que se tornou evidente durante o estado de calamidade pública decorrente da Covid-19, provocado pelo novo coronavírus. Diante da dificuldade de reunião presencial dos parlamentares, bem como das distintas soluções tecnológicas de deliberação remota adotadas em cada Casa, decidiu-se que, durante o estado de calamidade, os projetos de lei relativos a matéria orçamentária seriam deliberados em sessões remotas, separadamente, nas Câmaras Alta e Baixa, conforme estatuído no Ato Conjunto nº 2, de 2020, das Mesas da Câmara e do Senado (BRASIL, 2020d).

<sup>170</sup> Parlamentos unicamerais, como o de Portugal, da Nova Zelândia e dos países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia), evidentemente não se sujeitam à análise em curso: por serem constituídos por um único órgão, não há combinações entre Casas a ser cogitada.

<sup>171</sup> No âmbito dos parlamentos bicamerais da OCDE, por exemplo, somente Chile, EUA, Itália e Suíça distribuem poderes orçamentários de forma equânime entre as Câmaras Alta e Baixa (OCDE, 2019b).

legislativa da proposta orçamentária. Essa é a razão pela qual o modelo congressual adotado no Brasil, de apreciação conjunta pelas duas Casas, caracteriza-se como caso atípico.

Com base no exposto, conclui-se que a regulação da CMO e do processo legislativo orçamentário federal deve ser objeto de deliberação conjunta dessas duas Casas. Atualmente, quem cumpre esse papel é a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, doravante referida como Resolução CN nº 1/2006.

De acordo o art. 5º dessa norma congressual, a CMO deve ser integrada por 40 membros titulares<sup>172</sup>, sendo 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes. A ocupação dessas vagas, segundo o art. 6º do mesmo normativo, deve ser proporcional às representações dos partidos e blocos parlamentares em cada Casa do Congresso Nacional. Trata-se, na realidade, de reprodução da regra geral inscrita no art. 58, § 1º, da Constituição de 1988, segundo a qual cada comissão, tanto quanto possível, deve ser constituída com observância da representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

Outra regra geral observada pela CMO diz respeito ao papel proeminente dos líderes partidários. Segundo o art. 7º da Resolução CN nº 1/2006, cabe aos líderes dos partidos ou blocos parlamentares<sup>173</sup> indicar quem serão os membros titulares e suplentes da CMO em número equivalente à proporcionalidade de suas bancadas na comissão. As vagas da CMO, em resumo, são dos partidos (isoladamente ou em bloco), tal como expressamente previsto no art. 8º da norma em comento:

Art. 8º A representação na CMO é do partido ou bloco parlamentar, competindo ao respectivo Líder solicitar, por escrito, ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional, em qualquer oportunidade, a substituição de titular ou suplente (BRASIL, 2006).

Nota-se, também, que a Resolução CN nº 1/2006 traz uma série de regras de governança organizacional historicamente motivadas como resposta institucional a escândalos de corrupção<sup>174</sup> protagonizados por membros da CMO arraigados na comissão. Em razão disso,

---

<sup>172</sup> Por força do art. 10-A do Regimento Comum do Congresso Nacional, são acrescentadas, ainda, mais duas vagas destinadas às bancadas minoritárias, sendo uma para a Câmara e outra para o Senado.

<sup>173</sup> Blocos parlamentares são “a reunião de duas ou mais bancadas partidárias sob uma liderança comum, destinada à atuação parlamentar em conjunto, como se se tratasse de uma só bancada” (PACHECO, MENDES, 2019, p. 14).

<sup>174</sup> O primeiro grande escândalo envolvendo membros da CMO implicou a instauração, em 1993, da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) “dos anões do orçamento” (BEZERRA, 1999; CAMBRAIA, 2011; LARANJA, 2005; PRAÇA, 2011; TOLLINI, 2008), que resultou na perda do mandato de seis parlamentares, entre eles o próprio presidente, à época, da Câmara dos Deputados. Como exemplo de esquema de corrupção descoberto, cita-se a inclusão de dotações para obras públicas, por meio de emendas orçamentárias, motivadas pelo recebimento de “comissões” pagas por grandes empreiteiras (LARANJA, 2005; PRAÇA, 2011).



é vedada, por exemplo, a designação de membros da CMO, cujo mandato é de um ano<sup>175</sup>, para integrar composição da comissão imediatamente subsequente (art. 7º, § 1º). Há nessa regra, contudo, um *trade-off* a ser considerado: se de um lado o “rodízio geral anual” visa evitar a dominância de determinados grupos na comissão, de outro representa desincentivo à especialização e à adoção do critério de senioridade, que, como visto no referencial teórico desta dissertação, representa um importante incentivo preconizado pela vertente informacional do neoinstitucionalismo. De acordo com essa linha teórica, com efeito, o ideal é que haja desestímulo institucionalizado à troca de comissões, considerando-se que o trabalho contínuo em uma mesma comissão tende a promover maior especialização de seus membros (KREHBIEL, 1992; LIMONGI, 1994). À luz da teoria informacional, portanto, a exigência de rodízio geral anual entre membros da CMO mereceria ser suprimida da Resolução CN nº 1/2006.

Some-se a isso a regra de desconcentração e rodízio da atividade de relatoria do PLOA, inscrita no inciso X do art. 16 da Resolução CN nº 1/2006, segundo a qual cada parlamentar, a cada legislatura (período de quatro anos, conforme art. 44, parágrafo único, da Constituição), somente poderá exercer por uma vez determinada relatoria do PLOA, também sob indicação de lideranças dos partidos ou blocos parlamentares com assento na CMO. De acordo com a Resolução CN nº 1/2006, o PLOA comporta três espécies de relatorias: relatoria-geral, relatoria da receita e relatorias setoriais. Cabe ao relator-geral dar direcionamento aos trabalhos de apreciação do PLOA, por meio da apresentação de relatório-preliminar (art. 51), que, em sua parte especial, deve estabelecer regras específicas para a modificação da proposta apresentada pelo Executivo. Essas regras devem ser observadas tanto pelo próprio relator-geral quanto pelos relatores setoriais, aos quais compete examinar cada uma das áreas temáticas do orçamento, atualmente em número de dezesseis<sup>176</sup>. Quanto ao relator da receita, como o próprio nome informa, cabe-lhe o exame da estimativa de receita constante da proposta do Executivo, com a faculdade de propor sua reestimativa (art. 30). Também há nesses casos, ao menos em relação aos relatores setoriais, desincentivo à especialização, pois, ainda que não houvesse a regra de rodízio geral anual da CMO, a regra em análise (rodízio em relatorias) impediria que

---

<sup>175</sup> O mandato anual dos membros da CMO encerra-se na última terça-feira do mês de março, data em que se instala a CMO subsequente (art. 10 da Resolução CN nº 1/2006).

<sup>176</sup> De acordo com a Instrução Normativa nº 1, de 2019, essas áreas são: I – Infraestrutura; II – Saúde; III – Desenvolvimento Regional; IV – Educação; V – Cidadania, Cultura e Esporte; VI – Agricultura; VII – Turismo; VIII – Defesa; IX – Justiça e Segurança Pública; X – Economia; XI – Ciência & Tecnologia e Comunicações; XII – Meio Ambiente; XIII – Presidência e Relações Exteriores; XIV – Minas e Energia; XV – Poderes; e XVI – Mulheres, Família e Direitos Humanos.

determinado parlamentar se especializasse, por exemplo, na relatoria da área da Saúde, o que novamente não faz sentido do ponto de vista da teoria informacional, razão pela qual a regra de rodízio de relatorias setoriais também mereceria ser afastada da Resolução CN nº 1/2006.

Outra regra de governança contida na citada norma é a previsão de que a Presidência da CMO, definida mediante eleição pelos pares na própria comissão (art. 12), deva ser ocupada alternadamente, a cada ano, por seus representantes titulares pertencentes ao Senado e à Câmara (art. 13). Para ilustrar o efeito dessa última regra, o Quadro 10, a seguir, informa a lista dos presidentes da CMO no período compreendido neste estudo, cabendo esclarecer que, no ano de determinado mandato presidencial na CMO, ocorre a apreciação do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) relativo ao exercício seguinte.

Quadro 10 – Presidentes da CMO de 2013 a 2019

<b>Ano</b>	<b>Presidente</b>	<b>Partido</b>	<b>Estado</b>
2013 (PLOA 2014)	Senador Lobão Filho	PMDB <sup>1</sup>	Maranhão
2014 (PLOA 2015)	Deputado Devanir Ribeiro	PT <sup>2</sup>	São Paulo
2015 (PLOA 2016)	Senadora Rose de Freitas	PMDB	Espírito Santo
2016 (PLOA 2017)	Deputado Arthur Lira	PP <sup>3</sup>	Alagoas
2017 (PLOA 2018)	Senador Dário Berger	PMDB	Santa Catarina
2018 (PLOA 2019)	Deputado Mário Negromonte Jr.	PP	Bahia
2019 (PLOA 2020)	Senador Marcelo Castro	MDB <sup>4</sup>	Piauí

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

1. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

2. Partido dos Trabalhadores (PT).

3. Partido Progressista (PP).

4. Em 2018, o PMDB alterou sua sigla para “Movimento Democrático Brasileiro (MDB)”.

A função de relator-geral, assim como ocorre no caso da Presidência da CMO, também deve ser exercida alternadamente, a cada ano, por representantes do Senado e da Câmara (art. 16, IV). Em adição, o relator-geral não pode pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do presidente da CMO. O quadro seguinte informa os relatores-gerais do PLOA pertinentes ao horizonte desta pesquisa.

Quadro 11 – Relatores-gerais dos PLOAs de 2014 a 2020

<b>Ano</b>	<b>Relator-geral</b>	<b>Partido</b>	<b>Estado</b>
2013 (PLOA 2014)	Deputado Miguel Corrêa	PT	Minas Gerais
2014 (PLOA 2015)	Senador Romero Jucá	PMDB	Roraima
2015 (PLOA 2016)	Deputado Ricardo Barros	PP	Paraná
2016 (PLOA 2017)	Senador Eduardo Braga	PMDB	Amazonas
2017 (PLOA 2018)	Deputado Cacá Leão	PP	Bahia
2018 (PLOA 2019)	Senador Waldemir Moka	MDB	Mato Grosso do Sul
2019 (PLOA 2020)	Deputado Domingos Neto	PSD <sup>1</sup>	Ceará

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

1. Partido Social Democrático (PSD).

Apresenta-se, agora, uma mescla dos dois quadros anteriores para que se coloque em perspectiva a frequência dos partidos políticos na ocupação das funções de presidente da CMO e de relator-geral do PLOA.

Quadro 12 – Presidentes da CMO e dos relatores-gerais dos PLOAs de 2014 a 2020

<b>Ano</b>	<b>Partido do presidente da CMO</b>	<b>Partido do relator-geral</b>
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

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

Constata-se, em resumo, que o MDB (nos Quadros 12 e 13, supra, até 2017, identificado como “PMDB”) tem sido partido de destaque no horizonte examinado, visto que tem ocupado, alternadamente, a presidência da CMO e relatoria-geral do PLOA, reconhecidos como os principais postos da Comissão (GREGGIANIN *et al.*, 2011). Tal fato sugere que a vertente partidária do neoinstitucionalismo da escolha racional – embora não assuma papel de destaque nesta dissertação – representa um caminho promissor para pesquisas voltadas à análise da atuação parlamentar no processo orçamentário. O MDB, afinal, é tradicionalmente identificado como partido governista e até mesmo “fiel da balança” na arena legislativa (CARVALHO, 2019; SANTOS; CANELLO, 2015), de modo que sua dominância na CMO pode reduzir a probabilidade de o Congresso Nacional contrapor-se ao Executivo na discussão da matéria

orçamentária. Tal como sublinhado por Santos e Almeida (2011, p. 203), ao comentarem sobre a forma como a peça orçamentária é discutida e aprovada no Congresso, é de “vital importância a figura do relator do projeto, em geral escolhido entre os mais confiáveis membros da base aliada ao governo”.

Essa constatação também importa para a vertente informacional do neoinstitucionalismo, tendo-se em mira que o papel informacional do Legislativo, ainda segundo Santos e Almeida (2011), também é influenciado por sua predisposição para incentivar o comportamento parlamentar oposicionista. Com base nesse entendimento, a estrutura da CMO mereceria ser repensada com vistas à abertura de maior espaço para viés de oposição ao Executivo, até porque também cabe à CMO emitir parecer sobre as contas anualmente prestadas pelo presidente da República. Torna-se institucionalmente pouco provável, afinal, que haja o devido escrutínio dos orçamentos e das contas presidenciais sob dominância de partidos governistas. A fim de alterar esse quadro, conviria observar experiências internacionais pertinentes à questão em análise. Na Alemanha, por exemplo, a presidência de comissão congênera (em inglês, o *Budget Committee*) é tradicionalmente reservada a parlamentar da oposição (OCDE, 2015a; TOLLINI, 2008).

Outro aspecto relevante da CMO é sua divisão interna em quatro comitês permanentes, previstos no art. 18 da Resolução CN nº 1/2016, que são: (1) o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; (2) o Comitê de Avaliação da Receita; (3) o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves<sup>177</sup>; e (4) o Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas. Esses comitês são constituídos por no mínimo cinco e no máximo dez membros da CMO, todos eles indicados, também, pelos líderes dos respectivos partidos, obedecidos os critérios da proporcionalidade partidária e da proporcionalidade dos membros de cada Casa na CMO (arts. 18 e 19). Desses quatro comitês, o mais diretamente relacionado com o estudo da orçamentação por desempenho é o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária, e isso será demonstrado como parte da análise do próximo tópico, relativo ao Aspecto (14), onde se reavaliará, também, a oportunidade de reestruturação da CMO com vistas a dotá-la de maior viés oposicionista.

---

<sup>177</sup> Em que pese se tratar de instância ativa da CMO, o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves não foi objeto de análise nesta dissertação pelo fato de que esse comitê tem por objeto a avaliação de irregularidades, e não do desempenho governamental.

Aspecto (13): espaços para aperfeiçoamentos.

A exclusão das exigências, contidas na Resolução CN nº 1/2006, de rodízio geral anual dos membros da CMO (art. 7º, § 1º) e de rodízio de relatorias setoriais do PLOA (art. 16, X, “c”) poderia incentivar a especialização de parlamentares em assuntos orçamentários e em áreas temáticas do orçamento.

Aspecto (14): competências constitucionais e regimentais da CMO

No vértice da análise sobre as competências da CMO está o art. 166, § 1º, da Constituição de 1988, que estatui caber à CMO: (i) examinar e emitir parecer sobre projetos de lei do PPA, da LDO, da LOA e de créditos adicionais, bem como sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição; e (ii) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo presidente da República, bem como exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas.

O primeiro conjunto de competências é reflexo da arquitetura institucional de planejamento e orçamento no Brasil, que não isola o orçamento público como “peça solta”, alheia ao planejamento público. Em consonância com esse modelo, a CMO detém competência para examinar e emitir parecer não apenas sobre os projetos relativos à tríade de “leis orçamentárias” (PPA, LDO e LOA), como também sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de status constitucional, a exemplo do plano nacional de educação, de vigência decenal (art. 214 da Lei Magna)<sup>178</sup>. Com tal atribuição, resta evidente o desejo constitucional de que a CMO leve a cabo discussões sobre resultados governamentais esperados, em estrita vinculação com o processo de planejamento público, o que aumenta as chances de que as decisões alocativas sejam acompanhadas de discussões sobre o desempenho da ação governamental. O mesmo raciocínio aplica-se ao segundo grupo de competências, relativas à atividade de fiscalização. Afinal, se o orçamento é autorizado de forma articulada com o processo de planejamento, com considerações sobre resultados esperados, então a atividade de fiscalização também tende a considerar, por simetria, os resultados alcançados.

Além dessas competências definidas pela Constituição de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao tratar de regras orientadas ao equilíbrio das contas públicas,

---

<sup>178</sup> Em linha com essas disposições constitucionais, o art. 239, § 4º, da Lei Magna também prevê que os programas de desenvolvimento econômico, financiados por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com recursos do Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), devem ser anualmente avaliados e apresentados em reunião da CMO.

também prevê, em seu art. 9º, § 4º, que o Executivo deve demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na CMO. Na esteira dessa inovação trazida pela LRF, o art. 2º da Resolução CN nº 1/2006 estabelece que cabe à CMO, além das competências já comentadas, examinar e emitir parecer sobre: (a) Relatórios de Gestão Fiscal (criados pela LRF); (b) informações encaminhadas pelo TCU relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves; (c) demais informações encaminhadas pelo TCU ou por órgãos e entidades da administração federal, por intermédio do Congresso Nacional; (d) relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira (“contingenciamento”) e demais relatórios de avaliação e de acompanhamento da execução orçamentária e financeira; e (e) as informações prestadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional quanto ao cumprimento de metas fiscais e de objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial.

Fechado esse parêntese relativo a competências de natureza “fiscal” da CMO, trazidas pela LRF, passa-se à análise de incentivos à orçamentação por desempenho veiculados pela Resolução CN nº 1/2006. O primeiro deles refere-se ao exame temático do PLOA por meio de relatorias setoriais, o que denota interesse por análises temáticas especializadas. Para compreender a importância desse incentivo, convém rememorar que, por força do princípio orçamentário da universalidade, o orçamento público tende a abranger todas as despesas públicas, evitando, assim, que determinadas despesas sejam financiadas por meio de “orçamentos paralelos” ou até mesmo à margem do processo orçamentário.

Como se lê, a LOA federal compreende todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta de todos os Poderes da União, o que a torna um diploma legal de conteúdo significativamente extenso e complexo, que reúne enorme quantidade de informações pertencentes às mais diversas áreas de políticas públicas. Sendo assim, para que a apreciação legislativa do PLOA seja dotada de racionalidade administrativa e especialização, 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.

Em relação ao conteúdo dos relatórios setoriais, todavia, a citada norma não chega ao ponto de requerer a apresentação de análises típicas de desempenho, uma vez que se limita a exigir, no que há de potencialmente relevante à OD, que esses relatórios examinem “a execução orçamentária recente, comparando-a com os valores constantes do projeto”, e os “critérios utilizados nos cancelamentos e acréscimos efetuados na programação orçamentária e seus efeitos sobre a distribuição regional” (art. 70, I, “b” e “d”). De outro lado, a Resolução CN nº

1/2006 busca incentivar análises temáticas qualificadas ao exigir que os relatores setoriais só possam ser indicados em duas hipóteses (art. 16, VII): se forem membros das comissões permanentes afetas às respectivas áreas temáticas ou se detiverem notória atuação parlamentar nas respectivas políticas públicas. Encontra-se nisso, porém, uma fragilidade, já que a aferição de “notória atuação” pode se sujeitar a avaliações subjetivas. Mais condizente com a teoria informacional, e mais alinhado aos propósitos da OD, portanto, seria o critério objetivo de que os relatores setoriais do PLOA necessariamente devessem pertencer a comissões permanentes afetas às respectivas áreas temáticas, e que fossem indicados pelos próprios pares nos respectivos colegiados, preferencialmente com base no critério da antiguidade na comissão.

Outros incentivos relevantes à OD são as previsões, na Resolução CN nº 1/2006, de que: (i) os relatores setoriais debatam a proposta apresentada pelo Executivo nas comissões permanentes, antes da apresentação de seus relatórios, podendo ser convidados, inclusive, representantes da sociedade civil (art. 62); e (ii) os membros das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados sejam convidados para participar da discussão dos relatórios setoriais pertinentes (art. 63). O que se nota, em síntese, é que forma de apreciação do PLOA, por meio de relatórios setoriais, estimula o aporte de conhecimento especializado por parte das comissões do Legislativo federal. Não bastasse isso, a colaboração das comissões permanentes nos trabalhos da CMO, conforme sublinhado por Tollini (2008), é expressamente prevista pelo art. 90<sup>179</sup> do Regimento Comum do Congresso Nacional, nos seguintes termos:

Art. 90 [...]

§ 3º A participação das Comissões Permanentes, no estudo da matéria orçamentária, obedecerá às seguintes normas:

I - as Comissões Permanentes interessadas, uma vez constituída a Comissão Mista, deverão solicitar ao Presidente desta lhe seja remetido o texto do projeto de lei orçamentária;

II - a Comissão Mista, ao encaminhar o projeto à solicitante, estabelecerá prazos e normas a serem obedecidos na elaboração de seu parecer, o qual deverá abranger, exclusivamente, as partes que versarem sobre a matéria de sua competência específica;

III - a Comissão Permanente emitirá **parecer circunstanciado** sobre o anexo que lhe for distribuído e elaborará **estudo comparativo dos programas e dotações propostas** com a prestação de contas do exercício anterior e, sempre que possível, com a execução da lei orçamentária em vigor;

IV - o parecer da Comissão Permanente será encaminhado, pelo Presidente da Comissão Mista, ao Relator respectivo para que sirva como subsídio ao estudo da matéria;

---

<sup>179</sup> Cabe registrar que o art. 35 da Resolução CN nº 1/2006 faz menção expressa ao art. 90 do Regimento Comum como dispositivo orientador da participação das comissões permanentes no processo de apreciação do PLOA.

V - o parecer do Relator da Comissão Mista deverá fazer **referência expressa ao ponto de vista expendido pela Comissão Permanente**;

VI - por deliberação da maioria de seus membros, as Comissões Permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados que tiverem competência coincidente poderão realizar reuniões conjuntas sob a direção alternada dos respectivos Presidentes, podendo concluir pela apresentação de parecer único; e

VII - os pareceres das Comissões Permanentes que concluírem pela apresentação de emendas deverão ser encaminhados à Comissão Mista dentro do prazo estabelecido na Resolução no 1, de 2001-CN (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Vale realçar que, nos termos do inciso III do § 3º em análise, o parecer eventualmente emitido por comissão permanente deve apresentar, de forma circunstanciada, estudo comparativo dos programas e dotações propostos no PLOA com a prestação de contas do exercício anterior. Além disso, segundo o inciso V do mesmo dispositivo, o ponto de vista eventualmente exposto por comissão permanente deve constar expressamente no relatório setorial pertinente a sua área temática. Esses são, sem dúvida, importantes incentivos ao uso de informações de desempenho no âmbito da CMO.

As referências institucionais mais diretas, contudo, em relação ao uso de informações de desempenho no âmbito da CMO, referem-se às previsões contidas no art. 22 da Resolução CN nº 1/2006 de que seu 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, com efeito, são patentemente favoráveis à orçamentação por desempenho no âmbito do processo legislativo orçamentário. Afinal, se cabe à CMO, por meio 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 dessas funções. Com vistas a aumentar ainda mais o impacto desses dispositivos, a Resolução CN nº 1/2006 poderia prever, em seu art. 22, I, que membros de comissões permanentes pertinentes também devessem participar dos encontros técnicos bimestrais a cargo do CFIS para discutir a avaliação dos programas afetos a suas áreas temáticas com representantes de outros ministérios.

Na prática, todavia, essas previsões regimentais não têm se concretizado, pelo simples fato de que o CFIS nunca entrou em funcionamento. Do que se teve notícia, a única vez em que o CFIS convocou reunião foi em 2011, sem que houvesse comparecimento de nenhum de seus membros. Não há clareza sobre o motivo pelo qual esse importante incentivo institucional à



OD ainda não transcendeu a condição de previsão normativa, mas o fato de a CMO ter seus postos-chave recorrentemente ocupados por partido identificado como governista pode representar um fator explicativo a ser considerado, tendo em vista que uma instância formal de avaliação, fiscalização e controle no interior da CMO pode ser interpretada como lócus de contraponto político com o Executivo em matéria orçamentária. Do ponto de vista da OD, contudo, e ao encontro da tese de Santos e Almeida (2011), é justamente o comportamento oposicionista que deve ser estimulado para que existam maiores chances de uso de informação de desempenho pelo Legislativo. Por essa angulação, portanto, a Resolução CN nº 1/2006 poderia ser reformada, ao encontro do exposto no Aspecto (13), de modo a prever que o CFIS fosse coordenado por membro da oposição. Outro possível fator explicativo é a lacuna normativa da Resolução CN nº 1/2016, a qual deixa de prever que os relatórios emitidos pelo CFIS devam ser apreciados pela CMO previamente à votação do PLOA, cabendo realçar que os relatórios dos demais comitês da CMO contam com disposições expressas nesse sentido (art. 25, parágrafo único; art. 30, § 1º; e art. 122, parágrafo único). De igual modo, os relatórios emitidos pelo CFIS também mereceriam ser apreciados pela CMO previamente à emissão de parecer sobre as contas presidenciais. Trata-se, portanto, de mais um motivo para reforma pontual da Resolução CN nº 1/2006.

No mesmo passo, tendo sido prontamente constatada a inoperância do CFIS, julgou-se pertinente realizar um mapeamento prévio<sup>180</sup> de outros incentivos micro contextuais à OD comentados no âmbito deste Aspecto (14), afim de se ter uma ideia preliminar sobre até que ponto tais incentivos têm sido postos em prática, ao menos no período examinado neste estudo (2014-2020). Os resultados são demonstrados no quadro a seguir.

---

<sup>180</sup> Anteriormente ao eixo comportamental deste estudo, até mesmo para que se pudesse dimensionar os tipos de atividade que contariam com dados disponíveis para avaliação empírica da produção da CMO.

Quadro 13 – Realização prática de incentivos à OD no âmbito da CMO

<b>Tema</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Norma</b>	<b>Critério</b>	<b>Situação</b>
Planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição	art. 166, § 1º, II	Constituição	Emissão de parecer sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais	Não houve
	art. 2º, II	Res. 1/2006		
Comissões permanentes	art. 62	Res. 1/2006	Debate do PLOA nas comissões permanentes, antes da apresentação de relatórios setoriais	Não houve
	art. 63	Res. 1/2006	Convite a membros das comissões permanentes para participar da discussão dos relatórios setoriais	Não houve
	art. 90	Reg. Comum	Emissão de parecer por comissão permanente sobre a programação do PLOA	Não houve
Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária	art. 22	Res. 1/2006	Reuniões de trabalho do CFIS	Não houve

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

Esse retrato geral, que antecede o eixo comportamental deste estudo de caso, indica que o modelo vigente merece ser repensado. Em alguns casos, a superação da situação observada poderia ser alcançada com o apoio de medidas gerenciais aparentemente simples. Para dar cumprimento ao art. 62, por exemplo, o cronograma de tramitação do PLOA elaborado pela CMO, a cada ano, poderia reservar espaço de tempo para que os relatores setoriais debatessem a proposta apresentada pelo Executivo nas comissões permanentes, antes da apresentação de seus relatórios. Em relação ao art. 63, bastaria, em princípio, o convite de ofício para que membros das comissões permanentes participem da discussão dos relatórios setoriais pertinentes a suas áreas temáticas. Noutros casos, contudo, a transformação da realidade observada poderia ser alavancada com modificações regimentais já sugeridas no âmbito deste Aspecto (14), ora apresentadas de forma consolidada. Trata-se da inserção, na Resolução CN nº 1/2006, das previsões de que: (i) os relatores setoriais do PLOA sejam necessariamente pertencentes às comissões permanentes afetas às respectivas áreas temáticas e indicados pelos próprios pares nesses colegiados, preferencialmente com base no critério da antiguidade na comissão; (ii) os membros das comissões permanentes participem dos encontros técnicos bimestrais a cargo do CFIS para discutir a avaliação dos programas afetos a suas áreas temáticas; e (iii) o relatório do CFIS deva ser apreciado pela CMO previamente à votação do PLOA e à emissão de parecer sobre as contas presidenciais. Em acréscimo, registra-se a

sugestão também já apresentada de que o CFIS seja coordenado por parlamentar da oposição ao governo, a fim de potencializar o incentivo ao uso de informações de desempenho pela CMO, que pode ser comprometido sob viés governista. Em havendo comando oposicionista do CFIS, ademais, seria ampliada a possibilidade de que a CMO também viesse a apreciar os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição.

Alternativamente a essa abordagem de reformas marginais, pode-se vislumbrar, ainda, a estratégia de reengenharia estrutural do processo legislativo orçamentário. A distinção básica entre essas duas opções refere-se ao fato de que, no primeiro caso, a ativação da participação das comissões permanentes é induzida por meio de ajustes pontuais no modelo vigente, ao passo que, no segundo caso, o mesmo objetivo é buscado com base no redesenho do modelo em vigor, mediante compartilhamento do poder da CMO com as comissões permanentes.

Adotando-se a estratégia de reestruturação do modelo vigente, com efeito, as mudanças marginais cederiam lugar a uma reformulação completa do papel das comissões permanentes no processo legislativo orçamentário. Segundo Tollini (2008), isso envolveria a substituição do modelo centralizado na CMO por um modelo coordenado por essa mesma comissão. No modelo coordenado proposto pelo autor, a definição sobre agregados fiscais caberia à comissão de orçamento, enquanto as decisões programáticas seriam tomadas pelas comissões permanentes especializadas. Desse modo, estas últimas ganhariam maior poder de decisão sobre a programação referente a suas áreas temáticas, e o processo legislativo orçamentário seria beneficiado pelo aporte de conhecimento setorial especializado, inclusive com o envolvimento dos consultores legislativos de ambas as Casas. Os seguintes excertos ilustram como o modelo poderia ser aplicado na prática, segundo o 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? [...]

Apesar de ser um país parlamentarista, um bom exemplo de como um sistema coordenado pode funcionar a contento provém da Suécia (BLONDAL, 2001, p.40-42). À semelhança do Brasil, na Suécia os agregados fiscais para o ano seguinte são submetidos ao parlamento (Riksdag) em abril, que após discussões com a oposição decide (sem força legal) sobre a proposta até junho. Após o parlamento receber a proposta orçamentária em setembro, uma comissão de finanças decide sobre a estimativa de receitas e propõe limites de despesas para 27 áreas temáticas distintas. Então, cada comissão setorial propõe uma programação de gastos dentro de sua área de competência e dos limites estabelecidos. Em meados de dezembro o parlamento toma uma decisão formal sobre a programação proposta pelas comissões em cada área temática. À diferença do Brasil, não existem duas casas do Congresso para examinar a proposta de orçamento, o que simplifica o processo na Suécia (TOLLINI, 2008, p. 29-30).

Reestruturação assemelhada também é defendida por Santos e Almeida (2011), que, ao comentarem sobre a forma concentrada de apreciação legislativa do orçamento na CMO, sem a participação efetiva das comissões permanentes, propõem a seguinte solução:

Uma maneira de contornar essa situação é dividir o projeto orçamentário por áreas e enviar os diversos subprojetos para as comissões pertinentes, fornecendo a estas o poder de modificar as estimativas de receitas e despesas ali contidas. Uma vez aprovada a proposta da comissão temática, esta a enviaria para a comissão de orçamento e suas subcomissões, que tratariam de apreciar a proposta substitutiva da primeira (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 203).

Os modelos alternativos propostos por Tollini (2008) e Santos e Almeida (2011), em linhas gerais coincidentes, são pertinentes ao objeto de estudo desta dissertação por duas razões. Em primeiro lugar, porque levam em conta a importância dos incentivos institucionais como indutores de mudanças comportamentais, ao encontro da abordagem neoinstitucionalista. Em segundo lugar, porque os rearranjos institucionais propostos, ao favorecerem o uso de informações de desempenho no seio do processo legislativo orçamentário, acabam por se conformar tanto com a vertente informacional do neoinstitucionalismo como com os propósitos da orçamentação por desempenho, em especial do ponto de vista desta pesquisa, que busca encontrar espaços para a OD no âmbito do Congresso Nacional. O desafio, entretanto, seria o de superar potenciais dificuldades práticas que se poderiam manifestar na tentativa de implementação de uma reengenharia institucional dessa magnitude, razão pela qual a proposta em comento merece ser sopesada com a alternativa de reformas marginais ao modelo vigente.

Em favor de ambas opções, merece destaque o incentivo institucional já existente, na teoria e na prática, que poderia contribuir para a participação mais ativa das comissões permanentes no processo orçamentário, bem como para o exercício das funções reservadas ao

CFIS. Trata-se do assessoramento institucional permanente de órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária, previsto no art. 154 da Resolução CN nº 1/2016:

Art. 154. A CMO contará, para o exercício de suas atribuições, com assessoramento institucional permanente, prestado por órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 2006).

Destaque-se que, no âmbito da América Latina, apenas Brasil e México são identificados como países nos quais o processo legislativo orçamentário é dotado de uma estrutura robusta de assessoramento técnico institucional, com quadro de pessoal selecionado por meio de processo público competitivo (SANTISO; VAREA, 2013). No Congresso Nacional, esses órgãos técnicos, constituídos por servidores públicos concursados<sup>181</sup>, são a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) do Senado Federal. Cada uma dessas consultorias é formada por pouco mais de trinta consultores<sup>182</sup>, de modo que a CMO, além de dispor de sua própria secretaria, ainda conta com o suporte de duas Consultorias de Orçamentos para o cumprimento de suas funções institucionais. No âmbito da OCDE, apenas EUA, França e Turquia contam com quantitativo semelhante<sup>183</sup> de equipe técnica de suporte em matéria orçamentária (OCDE, 2019b).

De acordo com o art. 154, § 2º, da Resolução CN nº 1/2006, essas duas consultorias devem atuar em conjunto para produzir notas técnicas, como subsídio decisório da CMO, sobre os projetos de leis orçamentárias submetidos a sua apreciação. Além disso, entre outras ocasiões, as referidas consultorias também podem operar conjuntamente para produzir estudos orçamentários, de ofício ou sob demanda parlamentar, por vezes em regime de urgência. Foi o que ocorreu durante a apreciação do PLOA 2016, quando o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional uma proposta orçamentária com a previsão de déficit primário no valor de R\$ 30,5 bilhões. Nessa ocasião, a pedido do relator-geral do PLOA 2016, as Consultorias de Orçamentos da Câmara e do Senado elaboraram o Estudo Técnico Conjunto nº 3, de 2015, que elencou alternativas para redução do déficit da União, com a indicação de medidas emergenciais e estruturais orientadas ao reequilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2015c). Tal episódio representa evidência de que a estrutura técnica de assessoramento institucional da CMO também pode ser acionada em regime de prontidão estratégica.

---

<sup>181</sup> O primeiro concurso público para a Conof foi realizado em 1990 (GREGGIANIN *et al.*, 2011).

<sup>182</sup> Em fevereiro de 2020, havia 36 cargos ocupados por consultores na Conof/CD e 40 na Conorf/SF.

<sup>183</sup> Considera-se tanto a equipe de suporte ao comitê de orçamento quanto a equipe técnica especializada em orçamento.

Não bastasse isso, cada Casa do Congresso Nacional ainda é dotada de uma consultoria legislativa, também de perfil técnico e constituídas de servidores públicos concursados. São elas: a Consultoria Legislativa (Conle)<sup>184</sup> da Câmara dos Deputados e a Consultoria Legislativa (Conleg) do Senado Federal, que subsidiam tecnicamente a produção legislativa por meio da elaboração de minutas de proposições e pareceres, estudos e notas técnicas, entre outros trabalhos. Isso significa que, em acréscimo ao assessoramento técnico prestado diretamente pelas consultorias de orçamentos, a CMO, assim como as demais comissões, ainda pode fazer uso de informações oriundas de duas outras consultorias legislativas notadamente capacitadas para a produção de análises sobre o desempenho de políticas públicas.

No Senado, isso já é uma realidade institucionalizada por meio de Resolução nº 44, de 2013, que alterou o regimento interno da Casa para definir que suas comissões permanentes devem selecionar, todo ano, políticas públicas a serem avaliadas, e apresentar relatório com as conclusões obtidas ao final de cada sessão legislativa. No que tange ao assessoramento técnico institucional, a citada norma estatuiu que a Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal devem elaborar estudos e relatórios técnicos para subsidiar a atividade de avaliação a cargo das comissões, cabendo registrar que, a fim de sistematizar o atendimento a essa demanda institucional, as referidas consultorias elaboraram um Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal (BRASIL, 2014f).

De acordo com levantamento realizado por Stilben (2018), de 2014 a 2017 haviam sido produzidos 42 relatórios de avaliação por 12 comissões do Senado, que resultaram em um total de 608 recomendações, as quais, entretanto, não foram monitoradas. Não se tem conhecimento, em função disso, sobre os desdobramentos dessas recomendações, e muito menos sobre seu grau de influência no processo legislativo orçamentário. Ainda assim, foi possível detectar sinais de propensão à participação mais efetiva das comissões na elaboração dos orçamentos, tal como se constata nas seguintes recomendações emanadas do relatório de avaliação da Comissão da Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), apresentado em 2016, sobre Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico:

14) A CCT deve adotar postura mais ativa durante a fase de elaboração do orçamento federal, evitando a ocorrência de desvios nos orçamentos dos fundos, que ocorrem ainda nesse momento e que se tornam de difícil correção a posteriori. [...]

---

<sup>184</sup> Em fevereiro de 2020, havia 184 cargos ocupados por consultores na Conle/CD e 190 na Conleg/SF.

16) A CCT [deve] tomar para si o protagonismo em matéria orçamentária na área de sua competência.

17) A utilização efetiva de emendas de remanejamento durante a tramitação do projeto de LOA pode ajustar a prioridade na implantação de políticas públicas de acordo com as demandas do setor de Ciência, Tecnologia e Inovação e da sociedade (STILBEN, 2018, p. 31).

O que se verifica, portanto, é que existe capacidade técnica institucional e sinais de demanda política favoráveis à aproximação das comissões permanentes ao processo orçamentário, que poderiam, inclusive, estimular a instalação do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária da CMO, dotado de atribuições diretamente pertinentes à orçamentação por desempenho.

Demais disso, constata-se que a CMO não apenas é instada a fazer uso de informações de desempenho, como também dispõe de poderes para acessar essas informações caso não sejam imediatamente disponíveis, o que pode ser alcançado, por exemplo, mediante requerimento de informações e documentos aos órgãos e entidades federais, tal como prevê o art. 3º da Resolução nº 1/2006. No período examinado, todavia, verificou-se que apenas o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves fez uso desse expediente regimental. Conforme já esclarecido, contudo, o referido comitê não foi objeto de análise nesta dissertação por ser um colegiado da CMO centrado na avaliação de irregularidades, e não do desempenho governamental.

Também merece menção o fato de que a CMO dispõe das audiências públicas como veículo informacional articulado com o ambiente externo ao Congresso Nacional. De acordo com a Resolução CN nº 1/2006, as audiências públicas podem ser realizadas tanto de forma facultativa (art. 3º, III) como de forma compulsória (art. 4º), neste último caso para que haja “debate e o aprimoramento dos projetos de lei orçamentária anual, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual e para o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e financeira” (BRASIL, 2006), sem prejuízo de outras audiências previstas em lei.

No caso do PLOA, em particular, o art. 29 da Resolução CN nº 1/2006 estabelece que a CMO deve realizar audiências públicas para o debate e o aprimoramento do PLOA, devendo convidar ministros ou representantes dos órgãos de planejamento, orçamento e fazenda do Poder Executivo, bem como representantes dos órgãos e entidades integrantes das áreas temáticas que compõem a peça orçamentária. E de acordo com o § 1º do art. 29, quando destinadas ao debate de assuntos relacionados com os campos temáticos regimentais das

comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, as audiências públicas devem ser realizadas sob a coordenação da CMO, na forma de reuniões conjuntas.

Em desfecho ao mapeamento prévio realizado no âmbito deste Aspecto (14), verificou-se que as audiências públicas compulsórias destinadas ao debate e o aprimoramento do PLOA foram realizadas em todos os exercícios pesquisados (2013 a 2019)<sup>185</sup>, e que, de 2015 a 2019, houve audiências públicas para tratar de Relatórios Quadrimestrais<sup>186</sup> de Prestação de Contas do Gestor Federal do Sistema Único de Saúde, em atendimento ao disposto no art. 36, § 5º, da Lei Complementar nº 141, de 2012. Também por exigência legal, inscrita no art. 9º, § 5º, da LRF, foram realizadas audiências públicas conjuntas em 2014, 2015, 2017 e 2019 destinadas à avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial.

Quanto às audiências públicas facultativas, somente em 2013, 2017 e 2019 constatou-se ter havido reuniões correlacionáveis com discussões sobre desempenho governamental e orçamentário, com destaque a movimentos mais expressivos nos dois últimos anos mencionados, com cinco audiências dessa natureza em 2017 e seis em 2019, conforme detalhado no quadro a seguir.

---

<sup>185</sup> Nesses anos foram discutidos os PLOAs de 2014 a 2020, compreendidos neste estudo.

<sup>186</sup> Conforme previsto no art. 36, *caput*, da Lei Complementar nº 141, de 2012, esse relatório deve conter, no mínimo, as seguintes informações: (i) montante e fonte dos recursos aplicados no período; (ii) auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações; e (iii) oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.



Quadro 14 – Audiências públicas facultativas da CMO pertinentes à OD (2013-2019)

<b>Ano</b>	<b>Audiências públicas</b>	<b>Tema</b>
2013	2ª Reunião, realizada em 18/6/2013	Entraves burocráticos e orçamentários no setor de infraestrutura
	3ª Reunião, realizada em 25/6/2013	"Sistema S"*: compreensão e propostas de regulação
	3ª Reunião, realizada em 24/8/2017	Cenários para o desenvolvimento do Brasil até 2035
2017	4ª Reunião, realizada em 28/9/2017	Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP)
	5ª Reunião, realizada em 19/10/2017	Necessidades orçamentárias do projeto do avião KC-390
	7ª Reunião, realizada em 8/11/2017	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)
	11ª Reunião, realizada em 12/12/2017	Deficit e reforma da previdência social brasileira
	5ª Reunião, realizada em 4/7/2019	Projeto de Lei Complementar nº 295/2016, que dispõe sobre normas gerais de planejamento, orçamento, fundos, controle e avaliação na administração pública ("nova Lei nº 4.320/1964")
2019	7ª Reunião, realizada em 19/9/2019	Financiamento e retorno do investimento em ações relacionadas com a Primeira Infância
	9ª Reunião, realizada em 15/10/2019	Políticas públicas para o desenvolvimento de atividades turísticas no Brasil e seus desdobramentos no orçamento da União para 2020
	10ª Reunião, realizada em 23/10/2019	Impacto da ciência e da tecnologia na economia do país
	11ª Reunião, realizada em 31/10/2019	Proposta de orçamento para concessão de bolsas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)
	14ª Reunião, realizada em 28/11/2019	Importância da realização do censo populacional em 2020

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

\* Sistema de instituições de interesse de categorias profissionais criadas por lei e custeadas com recursos públicos. Exemplo: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Cabe ponderar, no entanto, que 2019 correspondeu ao primeiro ano da 56ª Legislatura (2019-2023), caracterizado como politicamente ativo no Congresso Nacional, provavelmente em função do ingresso de um elevado número de novos parlamentares, com destaque ao fato de que o índice de renovação da Câmara dos Deputados nas eleições de 2018 foi de 47,3%, com 243 deputados eleitos para primeiro mandato na Casa. Trata-se de recorde histórico desde a promulgação da Constituição de 1988, só superado pela eleição da Assembleia Constituinte em 1986, conforme dados da tabela seguinte.

Tabela 15 – Índice de Renovação da Câmara dos Deputados, de 1986 a 2018

<b>Ano</b>	<b>Percentual de deputados em mandato inaugural na CD</b>
1986	48%
1990	46%
1994	36%
1998	36%
2002	36%
2006	38%
2010	37%
2014	39%
2018	47%

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em Câmara dos Deputados (2018).

Não se sabe, portanto, se nos demais anos da 56ª Legislatura a CMO apresentará comportamento ativo em relação a audiências públicas facultativas, que também podem servir de fonte de informações de desempenho, eventualmente em favor do processo orçamentário. Não se pretende, contudo, proceder-se ao exame das audiências públicas realizadas; o que se buscou demonstrar, tão somente, é que há sinais de que esse meio de coleta de informações tem sido ativado nos anos recentes, especialmente em 2017 e 2019, e que as audiências públicas têm sido um dos poucos meios institucionais correlacionáveis com a OD que, à primeira vista, estão em funcionamento no âmbito da CMO.

#### Aspecto (14): espaços para aperfeiçoamentos

A substituição do modelo vigente, centralizado na CMO, por um modelo coordenado, no qual as comissões permanentes especializadas teriam maior poder de decisão sobre a programação referente a suas áreas temáticas, poderia fomentar o aporte de conhecimento setorial especializado no processo legislativo orçamentário.

Alternativamente, a implementação de ajustes marginais do modelo vigente também poderia favorecer o aproveitamento do conhecimento das comissões permanentes na apreciação do PLOA, o que envolveria tanto medidas gerenciais como alterações na Resolução CN nº1/2006. As medidas gerenciais seriam: (i) a previsão, no cronograma de tramitação do PLOA elaborado pela CMO a cada ano, de espaço de tempo para que os relatores setoriais debatam a proposta apresentada pelo Executivo nas comissões permanentes, antes da apresentação de seus relatórios; e (ii) o convite de ofício, pela CMO, para que membros das comissões permanentes participem da discussão dos relatórios setoriais pertinentes a suas áreas temáticas. Por seu turno, as alterações na Resolução CN nº 1/2006 identificadas seriam as previsões de que:

- i. os relatores setoriais do PLOA, necessariamente, pertençam às comissões permanentes afetas às respectivas áreas temáticas e sejam indicados pelos próprios pares nesses colegiados, preferencialmente com base no critério da antiguidade na comissão;
- ii. membros das comissões permanentes participem dos encontros técnicos bimestrais a cargo do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária da CMO, com representantes de outros ministérios para discutir a avaliação dos programas de sua responsabilidade;
- iii. o relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária deva ser apreciado pela CMO previamente à votação do PLOA e à emissão de parecer sobre as contas presidenciais; e
- iv. o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária seja coordenado por parlamentar da oposição ao governo.

#### Aspecto (15): regras de emendamento orçamentário

Em adição às normas constitucionais já apresentadas no âmbito da dimensão institucional meso, examina-se agora o conjunto de regras pormenorizadas sobre emendamento orçamentário inscritas pela Resolução CN nº 1/2006. De acordo com esse diploma congressual, as emendas ao PLOA podem ter por objeto: seu texto, as receitas nele estimadas e as despesas nele fixadas. Esta dissertação, no entanto, concentra-se na análise de emendas à despesa, já que a orçamentação por desempenho lida com o aspecto finalístico do gasto público. De acordo com o art. 37 da Resolução CN nº 1/2006, as emendas à despesa são classificadas como: (i) de remanejamento; (ii) de apropriação; e (iii) de cancelamento.

As emendas de cancelamento, as mais raras na prática, são as que se limitam a reduzir, total ou parcialmente, dotações do projeto de lei orçamentária anual, sem qualquer contrapartida. No PLOA 2020, por exemplo, foram apresentadas apenas quatro emendas de cancelamento<sup>187</sup>, todas elas rejeitadas pelo relator-geral, a quem compete apreciar essas emendas, conforme previsto no art. 72 da Resolução CN nº 1/2006. O uso bissexto dessa modalidade de emenda sugere que, quando alguma despesa é anulada por iniciativa do

---

<sup>187</sup> Emendas nº 39190021, 40860019, 41570020 e 92290009.

Congresso Nacional, o que se tem em mira é a identificação de fontes de recursos para a agregação de programações ao orçamento.

É o que ocorre, por excelência, no caso das emendas de remanejamento, que promovem a redução de certas dotações e, concomitantemente, o aumento de outras em igual valor. Conforme exposto no tópico concernente à dimensão meso, essas emendas são corolário do disposto no art. 166, § 3º, da Constituição, segundo a qual as emendas ao PLOA somente podem ser aprovadas mediante a indicação dos recursos compensatórios, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa. A tradução desse mandamento constitucional é feita da seguinte forma pela Resolução CN nº 1/2006:

Art. 38. Emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência (BRASIL, 2006).

Alguns termos desse dispositivo demandam esclarecimento. É que o “acrécimo” de dotações ocorre quando a emenda parlamentar reforça programação já constante do PLOA, ao passo que a “inclusão” se dá quando o Legislativo inova a proposta do Executivo, agregando programação orçamentária não existente na versão original do PLOA. Quanto à anulação de dotações – ofertada em contrapartida a esses acréscimos ou inclusões – nota-se que o dispositivo supracitado exclui a “Reserva de Contingência” das anulações possíveis. A lógica é simples: essa reserva não é uma programação propriamente dita; ao contrário, é uma “dotação não programada”, a ser utilizada em duas hipóteses: (i) para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, tal como prescreve o art. 5º, III, “b”, da LRF; ou (ii) como uma das fontes de recursos para emendas de apropriação, o terceiro tipo a ser examinado.

Antes de se apresentar o conceito de emendas de apropriação, contudo, faz-se necessário um esclarecimento sobre os cancelamentos promovidos pelo Congresso Nacional com vistas ao financiamento de emendas. Nota-se que tanto as emendas de remanejamento como as de apropriação, formalmente, anulam despesas. A diferença, entretanto, é que, nas emendas de remanejamento, o corte é indicado pelo próprio autor da emenda, que simultaneamente aumenta a dotação de outra programação em igual valor, ao passo que, nas emendas de apropriação, os cancelamentos são meramente formais e incidem sobre “reservas” previamente constituídas no parecer preliminar do relator-geral. Feita essa distinção introdutória, passa-se à análise mais detida das emendas de apropriação, a começar pela definição dada pela Resolução CN nº 1/2006, *in verbis*:

Art. 39. Emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de:

I - recursos integrantes da Reserva de Recursos a que se refere o art. 56;

II - outras dotações, definidas no Parecer Preliminar (BRASIL, 2006).

A reserva de recursos a que se refere o inciso I, supra, conforme definido no art. 56 da Resolução CN nº 1/2006, é inicialmente constituída com eventuais recursos provenientes de: (i) reestimativa de receitas; (ii) reserva de contingência específica para emendas; e (iii) outras fontes identificadas no parecer preliminar do relator-geral. Em relação ao PLOA 2020, viu-se na dimensão meso que a receita fora reestimada, para maior, em R\$ 7,0 bilhões, feita a ponderação de que a possibilidade de o Congresso Nacional reestimar receitas tem decrescido em importância no contexto do Novo Regime Fiscal, que instituiu os chamados “tetos de gastos” para a União. As fontes mais relevantes que tendem a subsistir para a formação da reserva de recursos, portanto, são a reserva de contingência especificamente destinada a emendas e as outras fontes identificadas no parecer preliminar.

Antecipou-se na dimensão contextual meso, também, que a reserva de contingência para emendas representa um componente político relevante para a explicação da dinâmica orçamentária entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional. Isso porque, com a previsão, no PLOA, de reserva de contingência destinada às emendas orçamentárias, o Executivo cria uma “cota” para decisões alocativas a cargo do Congresso Nacional, evitando, assim, que o Legislativo “corte” dotações originais do PLOA a fim de servirem de fonte de recursos para suas emendas. Na prática, portanto, é como se o próprio Executivo decidisse de antemão pelo conteúdo desse corte, deixando de programar despesas no mesmo valor da reserva de contingência destinada às emendas. Na LDO para 2020, por exemplo, essa sistemática foi disciplinada da seguinte forma:

Art. 13. [...]

§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2020 conterà reservas específicas para atendimento de:

I - emendas individuais, no montante equivalente ao da execução obrigatória do exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, equivalente ao montante previsto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, [...] (BRASIL, 2019b).

A solução adotada guarda coerência com o fato de que as emendas individuais e de bancada estadual contam com parâmetros de execução obrigatória constitucionalmente definidos. Sendo assim, deve haver, de algum modo, espaço para acolhimento dessas emendas

durante a elaboração dos orçamentos. No PLOA 2020, o Poder Executivo reservou R\$ 15,4 bilhões para as referidas emendas em subtítulos da ação orçamentária “0Z01 – Reserva de Contingência Fiscal - Primária”, sendo R\$ 9,5 bilhões para emendas individuais (subtítulo 6491) e R\$ 5,9 bilhões para emendas impositivas de bancada estadual (subtítulo 6492). No âmbito do Congresso Nacional, essas dotações originais do PLOA foram anuladas, durante a tramitação legislativa, para compor a reserva de recursos destinada a custear as emendas individuais e as emendas impositivas de bancada.

Também compõem a reserva de recursos as “outras fontes” identificadas no parecer preliminar. Trata-se, nesse caso, de cortes em programações do PLOA feitos pelo relator-geral e conhecidos como “cancelamentos prévios”, expressamente previstos no art. 52, II, “b”, da Resolução CN nº 1/2006. No PLOA 2020, por exemplo, a opção foi por um corte linear de 3,9% em diversas dotações discricionárias do Executivo, o que se traduziu em R\$ 1,7 bilhão em recursos adicionais para emendas de apropriação.

A informação trazida à baila, de que o cancelamento prévio no PLOA 2020 foi realizado com base na estratégia de corte linear, é de suma relevância para esta dissertação, já que a Resolução CN nº 1/2006, em desfavor da orçamentação por desempenho, não fixa critérios ou condicionantes para esses cancelamentos. Ao contrário, em seu art. 52, II, “a”, a citada norma delega essa disciplina aos pareceres preliminares ao PLOA, os quais, por sua vez, não impõem a necessidade de justificação dos cortes efetuados. Tanto é que em nenhum dos pareceres preliminares aos PLOAs de 2014 a 2020 houve a fundamentação dos cancelamentos prévios realizados, e tampouco o fizeram as justificações das emendas de relator-geral que materializaram essas cortes. As justificações de tais emendas, com efeito, habitualmente se resumem a informar que os cancelamentos prévios, destinados à composição de reserva de recursos, foram efetivados nos termos do art. 52, II, “b”, da Resolução CN nº 1/2006. Cumpre registrar, em complemento, que as estratégias de corte adotadas têm sido variadas: no PLOA 2014, o cancelamento incidiu sobre dez ações; nos PLOAs 2015 e 2017, sobre uma única ação; e nos PLOAs 2016, 2018, 2019 e 2020, sobre diversas ações. Em todos os casos, entretanto, não foram explicitadas as razões dos cortes realizados.

No caso do PLOA 2020, após a identificação de todas as três fontes examinadas, a reserva de recursos totalizou R\$ 24,1 bilhões, assim constituídos: (1) reservas de contingência no montante de R\$ 15,4 bilhões, sendo R\$ 9,5 bilhões para emendas individuais e R\$ 5,9 bilhões para emendas impositivas de bancada estadual; (2) reestimativa de receita: R\$ 7,0 bilhões; e (3) cancelamento prévio: R\$ 1,7 bilhão. Todos esses recursos, como dito, são

utilizados em favor das emendas coletivas de apropriação. Para que se tenha uma visão geral do que ocorreu nos demais exercícios cobertos por este estudo, a Tabela 16 apresenta os valores e a composição da Reserva Bruta de Recursos nos PLOAs de 2014 a 2020:

Tabela 16 – Constituição da reserva bruta de recursos nos PLOAs de 2014 a 2020

	R\$ bilhões						
<b>RESERVA BRUTA DE RECURSOS</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Reserva de cont. para emendas	7,3	8,1	7,6	13,6	13,2	14,6	15,4
Reestimativa líquida da receita	12,1	18,9	39,5	10,1	4,9	0,0	7,0
Cancelamentos prévios	2,6	4,0	9,8	6,0	5,1	2,5	1,7
<b>TOTAL</b>	<b>21,9</b>	<b>30,9</b>	<b>56,9</b>	<b>29,8</b>	<b>23,1</b>	<b>17,1</b>	<b>24,1</b>

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nos pareceres preliminares aos PLOAs de 2014 a 2020.

Utiliza-se aqui a expressão “reserva bruta de recursos” para que se compreenda, por etapas, a relevância política das regras que definem como a reserva de recursos é constituída e repartida entre os grupos de autores de emendas, com substantiva concentração de poderes nas mãos do relator-geral. De um lado, há o art. 144, parágrafo único, da Resolução CN nº 1/2006, que, como regra geral, veda a apresentação de emendas de mérito pelos relatores, mas permite que tal situação seja ressalvada pelos pareceres preliminares ao PLOA. Disso resultou que, na prática, os referidos pareceres fizeram da exceção à regra, tal como se observa, por exemplo, no item 12 da Parte Especial do parecer preliminar ao PLOA 2020 aprovado pela CMO, o qual permitiu que o relator-geral apresentasse emendas em favor de extensa lista de programações. Essa informação é relevante porque, da Reserva Bruta de Recursos informada na Tabela 16, devem ser subtraídas, entre outras deduções, as despesas relativas a emendas de mérito do relator-geral. De fato, só após as devidas deduções é que se apura por completo o valor da reserva de recursos, tal como definido no art. 56 da Resolução CN nº1/2006:

Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer (BRASIL, 2006).

A tabela a seguir agrega os valores dessas deduções e apresenta os saldos finais das reservas de recursos que, ao final, seriam distribuídas entre autores de emendas coletivas aos PLOAs de 2014 a 2020.

Tabela 17 – Reserva de recursos nos PLOAs de 2014 a 2020

		R\$ bilhões						
<b>CÁLCULO DA RESERVA</b>		<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>1. RESERVA BRUTA DE RECURSOS</b>		<b>21,9</b>	<b>30,9</b>	<b>56,9</b>	<b>29,8</b>	<b>23,1</b>	<b>17,1</b>	<b>24,1</b>
Reserva para emendas		7,3	8,1	7,6	13,6	13,2	14,6	15,4
Reestimativa líquida da receita*		12,1	18,9	39,5	10,1	4,9	0,0	7,0
Cancelamentos prévios		2,6	4,0	9,8	6,0	5,1	2,5	1,7
<b>2. DEDUÇÕES</b>		<b>14,2</b>	<b>21,1</b>	<b>51,9</b>	<b>24,8</b>	<b>20,1</b>	<b>14,1</b>	<b>22,6</b>
Emendas individuais		8,7	9,7	9,1	9,1	8,8	9,1	9,5
Emendas impositivas de bancada estadual		0,0	0,0	3,3	6,0	3,1	4,6	5,9
Emendas de mérito do relator-geral <sup>1</sup>		5,5	11,4	39,5 <sup>2</sup>	9,7	8,3	0,4	7,2
<b>3. RESERVA DE RECURSOS (1-2)</b>		<b>7,8</b>	<b>9,8</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>1,5</b>

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nos pareceres preliminares aos PLOAs de 2014 a 2020.

1. Trata-se de valores inicialmente previstos, em parecer preliminar, para emendas de mérito do relator-geral. Esses valores podem ser alterados em função de cortes adicionais promovidos pelo citado relator, e o referido parecer pode sofrer ajustes mesmo após o ciclo setorial de apreciação do PLOA.
2. Dos R\$ 39,5 bilhões de emendas para o relator-geral no PLOA 2016, R\$ 33,6 bilhões destinaram-se à redução do déficit primário constante do PLOA apresentado pelo Executivo.

Salta aos olhos a expressividade das deduções concernentes ao relator-geral, que no PLOA 2020 alcançaram R\$ 7,2 bilhões. Em consequência disso, apenas R\$ 1,5 bilhão restou disponível para ser distribuído entre os demais legitimados para a alocação desses recursos em favor das emendas coletivas, segundo a seguinte fórmula definida pelo art. 57 da Resolução CN nº 1/2006:

Art. 57. Os recursos líquidos destinados ao atendimento de emendas coletivas de apropriação, calculados de acordo com o art. 56, caput, terão o seguinte destino, observada a vinculação de fontes:

I - 25 % (vinte e cinco por cento) para as emendas de Bancada Estadual, distribuídos na forma do § 1º deste artigo;

II - 55 % (cinquenta e cinco por cento) aos Relatores Setoriais, para as emendas de Bancada Estadual e as de Comissão;

III - 20 % (vinte por cento) ao Relator-Geral, para alocação, entre as emendas de Bancada Estadual e de Comissão, observado o disposto no § 2º.

[...]

§ 2º O Relator-Geral, na distribuição dos recursos de que trata o inciso III do caput, assegurará que o montante de recursos destinado ao atendimento de emendas de Comissão não seja inferior a 15 % (quinze por cento) do total dos recursos líquidos de que trata o caput deste artigo (BRASIL, 2006).

A Tabela 18 informa os valores obtidos nos PLOAs de 2014 a 2020, com base na aplicação desses percentuais.



Tabela 18 – Distribuição da reserva de recursos nos PLOAs de 2014 a 2020

	R\$ milhões						
<b>RESERVA DE RECURSOS</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Total</b>	<b>7.763,0</b>	<b>9.844,4</b>	<b>5.000,0</b>	<b>5.000,0</b>	<b>3.000,0</b>	<b>3.000,0</b>	<b>1.500,0</b>
Relatores setoriais (55%)	4.269,7	5.414,4	2.750,0	2.750,0	1.650,0	1.650,0	825,0
Bancadas estaduais (25%)	1.940,8	2.461,1	1.250,0	1.250,0	750,0	750,0	375,0
Relator-geral (20%)	1.552,6	1.968,9	1.000,0	1.000,0	600,0	600,0	300,0
Mínimo para comissões (15%)	1.164,5	1.476,7	750,0	750,0	450,0	450,0	225,0

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nos pareceres preliminares aos PLOAs de 2014 a 2020.

Em face desse arcabouço, e dos números obtidos, conclui-se que as regras vigentes têm sido desfavoráveis às emendas de comissão do ponto de vista de sua relevância material. Conseqüentemente, não têm sido estimuladoras da orçamentação por desempenho no âmbito do Congresso Nacional, considerando-se que as comissões representam a instância legislativa conceitualmente mais qualificada a discutir políticas públicas e suas necessidades de financiamento.

O quadro geral, de fato, é o seguinte. As emendas impositivas, individuais e de bancada estadual, são constitucionalmente parametrizadas e têm sua cota reservada no PLOA encaminhado pelo Executivo. Em reforço, destacam-se 25% da reserva de recursos em favor das emendas “não impositivas” de bancada. Já para as emendas de comissão, apenas é previsto o mínimo de 15% da reserva de recursos, a ser assegurado pelo relator-geral. Explica-se. Inicialmente, os relatores setoriais, que contam com 55% da reserva de recursos, distribuem esse montante, em seus relatórios, para o atendimento de emendas de bancada e de comissão. Concluída essa etapa, as bancadas estaduais também assumem o papel de distribuidoras da reserva de recursos, com cota de 25% dessa reserva, para complementar os atendimentos realizados pelos relatores setoriais. Por fim, o relator-geral, que conta com 20% da reserva de recursos, distribui o montante sob sua gerência para o atendimento de emendas de bancada e de comissão, garantindo que as últimas, ao final de todo esse processo, sejam contempladas com no mínimo 15% da citada Reserva, o que em 2020 correspondeu a R\$ 225,0 milhões.

Entende-se com mais clareza, desse modo, por que as emendas de comissão se resumiram a 1,4% das emendas aprovadas durante a tramitação do PLOA 2020, tal como apontado no âmbito da dimensão meso deste estudo. Nesse cenário, e com base nos dados da Tabela 17, salienta-se que o relator-geral, de partida, já contava com R\$ 7,2 bilhões para emendas de sua autoria, montante este superior em 3.104% ao mínimo assegurado para as emendas de comissão. À luz da orçamentação por desempenho, e com base na teoria informacional, conclui-se haver uma acentuada inversão de prioridades nas práticas e regras em

vigor, já que as comissões permanentes, que mereceriam ocupar posição de destaque no processo orçamentário, têm sido as menos prestigiadas.

Para reverter esse quadro crítico, duas medidas poderiam ser adotadas: (1) vedação a emendas de mérito de relator-geral, o que implicaria maiores saldos das reservas de recursos, e, conseqüentemente, valores maiores para emendas coletivas “não impositivas”<sup>188</sup> (de comissão e de bancada estadual); e (2) redefinição dos percentuais de distribuição das reservas de recursos, nos seguintes termos, concebidos como exercício propositivo nesta dissertação. Em primeiro lugar, haveria uma definição mais clara<sup>189</sup> de papéis, distinguindo-se os beneficiários da reserva de recursos (emendas de bancada estadual e de comissão) dos distribuidores da mesma reserva (relatores setoriais e relator-geral). Neste último caso, os relatores setoriais teriam seu percentual ampliado de 55% para 75%, para exercerem sua função de primeira instância decisória de forma consistente<sup>190</sup> com os percentuais mínimos que passam a ser propostos para emendas de bancada e de comissão, de 25% e 50%, respectivamente. Cabe observar que os relatores setoriais passariam a contar com mais recursos disponíveis para o atendimento de emendas coletivas não apenas em virtude da elevação do percentual a elas atribuído, mas também por força do aumento do saldo da reserva de recursos que resultaria do fim das deduções provocadas pelas emendas de mérito do relator-geral. De outro lado, o percentual reservado ao relator-geral seria ampliado de 20% para 25%<sup>191</sup>, que também passaria a incidir sobre uma base maior da reserva de recursos, o que ampliaria seu poder de complementação das decisões tomadas pelos relatores setoriais. Quanto aos beneficiários das Reservas de Recursos, o percentual mínimo reservado às emendas de comissão seria elevado de 15% para 50%, e seria fixado o percentual mínimo de 25% para emendas de bancada. A Tabela 19 resume como seria a reformulação prospectada.

---

<sup>188</sup> Mais especificamente, desprovidas de parâmetros quantitativos de impositividade. Vale lembrar que parte das emendas de bancada (as ditas “impositivas”) segue quantitativo mínimo de execução definido na Constituição, conforme detalhado na dimensão meso.

<sup>189</sup> No modelo atual, como visto, as bancadas também são distribuidoras de recursos.

<sup>190</sup> Afinal, somando-se os percentuais mínimos propostos, de 25% para bancadas e de 50% para comissões, os relatores setoriais teriam condições de cumprir ambos os mínimos, deixando ao relator-geral a função de complementá-los.

<sup>191</sup> Se aos relatores setoriais foi proposto o percentual de 75%, então ao relator-geral restaria o saldo de 25% da Reserva de Recursos.

Tabela 19 – Proposta de reformulação da distribuição da reserva de recursos

<b>Papéis</b>	<b>Decisores</b>	<b>De</b>	<b>Para</b>
Distribuidores	Relatores setoriais	55%	75%
	Relator-geral	20%	25%
	Bancadas estaduais <sup>1</sup>	25%	0%
Beneficiários	Bancadas estaduais <sup>1</sup>	25%	Mín. 25%
	Comissões	Mín. 15%	Mín. 50%

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado na Resolução CN nº 1/2006.

1. No modelo vigente, as bancadas estaduais também atuam como distribuidoras da reserva de recursos e, nessa qualidade, contam com o valor exato de 25% da reserva.

A tabela seguinte, por sua vez, demonstra o impacto financeiro que as regras cogitadas teriam sobre o PLOA 2020, relativamente ao efetivamente ocorrido.

Tabela 20 – Simulação de redistribuição da reserva de recursos no PLOA 2020

			R\$ milhões
<b>Papéis</b>	<b>Decisores</b>	<b>De</b>	<b>Para</b>
Distribuidores	Relatores setoriais	825,0	6.532,2
	Relator-geral	300,0	2.177,4
Beneficiários	Bancadas estaduais (Mín.) <sup>1</sup>	375,0	2.177,4
	Comissões (Mín.)	225,0	4.354,8

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado no PLOA 2020 e nas Tabelas 18 e 19.

1. Para emendas de bancada estadual, atualmente, há valor exato, e não valor mínimo.

É visível a desconcentração de poder que resultaria da exclusão das emendas de mérito do relator-geral, combinada com a reformulação de percentuais de distribuição da reserva de recursos. Em especial, haveria um substantivo empoderamento dos relatores setoriais, e as comissões permanentes experimentaríamos ganhos elevados, na medida em que seus recursos mínimos assegurados saltariam dos inexpressivos R\$ 225,0 milhões para R\$ 4,4 bilhões<sup>192</sup>. Por meio da reformulação vislumbrada, em síntese, seria possível redistribuir poderes orçamentários, no âmbito da CMO, com vistas à preparação de um ambiente institucional mais favorável à OD.

Além disso, para que o incentivo à OD não fosse dado apenas pelo lado financeiro (“mais dinheiro”), a reformulação proposta poderia ser acompanhada de uma ressignificação do poder de emendamento à luz da teoria neoinstitucionalista da escolha racional, em especial

<sup>192</sup> É evidente que, no PLOA 2020, tal montante seria significativamente influenciado pela reestimativa de receita, que, como visto, é prática questionável como fonte de recursos para emendas. No entanto, efeito similar poderia resultar da anulação de despesas, com fundamento no art. 166, § 3º, II, da Constituição.

em sua vertente informacional, sob o seguinte raciocínio: como contrapartida ao “bônus” de alteração do PLOA por meio de emendas, haveria o “ônus” de justificá-las com o uso de informações de desempenho. O ônus informacional idealizado, portanto, equivaleria a um “pedágio” para a modificação do PLOA, o que abriria um caminho promissor para formação do tão almejado elo entre informações técnicas de desempenho e o processo político decisório. Para que se elucide a relevância dessa proposta, convém recuperar que, para compor o saldo da reserva de recursos, o cancelamento prévio realizado no PLOA 2020, mediante corte linear de 3,9% em programações do Executivo, foi acompanhado da justificação *pro forma* de que os referidos cortes foram efetivados nos termos do art. 52, II, “b”, da Resolução CN nº 1/2006. Noutras palavras, houve apenas menção à base legal dos cortes, de modo que, do ponto de vista material, simplesmente não houve justificção sobre a racionalidade subjacente aos cortes efetuados, muito menos em termos de desempenho. Em resumo, verifica-se uma situação de bônus orçamentário sem ônus informacional.

Essa pista analítica atrai para si uma análise mais detida sobre as condicionantes para apresentação de emendas em geral, e não só para os cortes realizados pelo relator-geral. No caso das emendas individuais, são poucas as informações requeridas pela Resolução CN nº 1/2006. Realmente, as únicas exigências informacionais, previstas no art. 50 do citado normativo, são as de que as emendas individuais devam: (i) atender às disposições contidas na LDO e na legislação aplicável; e (ii) no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere. A primeira determinação tem apresentado pouco sentido prático, já que a LDO nada dispõe de relevante com respeito ao tema; a segunda, por seu turno, tem a consequência mais concreta de poder resultar em inadmissibilidade ou impedimento técnico para o empenho da despesa, mas quase nada agrega ao processo orçamentário quanto ao uso de informações de desempenho.

Além disso, mesmo que houvesse requisitos mais rigorosos, relacionados, por exemplo, com questões típicas de desempenho, ainda assim a verificação de sua observância tenderia a ser esvaziada em função do elevado quantitativo das emendas individuais, tendo-se em consideração, como visto, que a Resolução CN nº 1/2006 cria espaço para a apresentação de até 14.850 emendas dessa categoria por ano. Vale registrar que, durante a apreciação legislativa do PLOA 2020, foram apresentadas 8.792 emendas à despesa, das quais 8.183 na forma de emendas individuais, sendo 7.140 propostas por deputados e 1.043, por senadores.

Desse total, apenas duas emendas foram inadmitidas pela CMO<sup>193</sup>. Do ponto de vista operacional, conforme já enfatizado nesta dissertação, a regra vigente praticamente inviabiliza a realização de discussões substantivas sobre o mérito dessas emendas pela CMO. Afinal, a necessidade de processamento informacional de elevado quantitativo de emendas individuais torna inexecuível a reserva de tempo e recursos humanos para análises de desempenho por parte da CMO e de suas estruturas de assessoramento técnico institucional. Sob a ótica da OD, portanto, considerados todos os motivos já expostos nesta dissertação, as emendas individuais mereceriam ser repensadas, no mínimo, com vistas à significativa redução de sua quantidade.

Já em relação às emendas coletivas, a Resolução CN nº 1/2006 estatui que cada bancadas estaduais (no total de 27)<sup>194</sup> pode apresentar de 15 a 20 emendas de apropriação, a depender de seu tamanho, somadas a três emendas de remanejamento (art. 47, § 1º), e que cada comissão permanente (no total de 45)<sup>195</sup> pode apresentar até oito emendas, sendo quatro de apropriação e quatro de remanejamento (art. 44, § 1º). A próxima tabela resume os quantitativos máximos de emendas à despesa do PLOA para cada tipo de autor.

Tabela 21 – Limites quantitativos de emendas à despesa no PLOA

Emendas à despesa	Quantitativo máximo		
	Apropriação	Remanejamento	Total
Individuais	25	N/A	25
Bancadas estaduais	15 a 20	3	18 a 23
Comissões permanentes	4	4	8

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado na Resolução CN nº 1/2006.

Além de serem limitadas a menor número, as emendas coletivas (de bancada estadual e de comissão) também se sujeitam a ônus informacional mais rigoroso imposto pela Resolução CN nº 1/2006, sendo que as condicionantes mais pertinentes ao uso de informações de desempenho, adiante transcritas, devem constar das justificativas dessas emendas.

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

II - ter caráter institucional e representar interesse nacional, **observado o disposto no art. 47, incisos II a V**, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;

<sup>193</sup> A título de registro, convém informar que 12 emendas individuais foram retiradas de pauta pelos próprios autores.

<sup>194</sup> Uma para cada estado da Federação, mais o Distrito Federal.

<sup>195</sup> Em março de 2020, havia 25 comissões permanentes da Câmara, 14 do Senado e seis comissões mistas em funcionamento.

III - conter, na sua **justificação**, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.

[...]

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão: [...]

II - **identificar de forma precisa o seu objeto**, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada; [...]

V - **em sua justificação**, conter, no mínimo:

a) os elementos necessários para avaliar a **relação custo-benefício** da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;

b) o **valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar**, em caso de projeto (BRASIL, 2006, grifo nosso).

A primeira observação a ser feita diz respeito ao fato de que as informações de desempenho previstas no art. 47, II a V, da Resolução CN nº 1/2006, também deveriam se estender às emendas de comissão por determinação expressa do art. 44, II, do mesmo normativo. Na prática, contudo, essa regra só se aplica às emendas de comissão destinadas a incluir programação não constante do PLOA enviado pelo Executivo. Para entender por que isso ocorre, deve-se observar que, na parte final da redação do citado art. 44, II, consta que é vedada à emenda de comissão destinar recursos a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto. Ocorre que a expressão “salvo se”, que delimita essa vedação, na prática acabou sendo estendida a todo o dispositivo, dispensando as emendas de comissão que não visarem à inclusão de programação nova ao PLOA da observância dos requisitos impostos pelo art. 47, II a V. Esse entendimento tem sido expressamente consubstanciado nos pareceres da CMO sobre os relatórios de atividades de seu Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE), tal como consignado no parecer relativo ao PLOA 2020, nestas palavras:

65. A emenda de comissão não pode destinar recursos a entidades privadas, salvo se contemplar programação que, no projeto de lei, contenha modalidade de aplicação que permita transferências a seu favor.

66. Considera-se também razoável a interpretação de que o art. 44, II, permite que a emenda de comissão que suplementar programação constante do projeto de lei não observe as disposições do art. 47, incisos II a V. [...]

68. Aplica-se à emenda de comissão que crie nova programação em relação ao projeto de lei orçamentária as mesmas restrições contidas no art. 47, incisos II a V, aplicáveis à emenda de bancada estadual.

69. Contudo, essas restrições, em função do art. 44, III, da Resolução nº 1/2006-CN, não se aplicam à emenda de comissão que destinar recursos para transferências voluntárias de interesse nacional e apresentar, na sua justificção, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, de acordo com lei ou ato normativo vigente, devidamente identificado pelo autor (BRASIL, 2019, p. 12-13).

De acordo com a interpretação vigente, em suma, as exigências do art. 47, II a V, somente são estendidas às emendas de comissão quando estas inovarem o PLOA. Dito de outro modo, quando as emendas de comissão se limitarem a reforçar dotações constantes da proposta formulada pelo Executivo, afastam-se as citadas exigências.

Adicionalmente, nos termos do item 69, supratranscrito, essas mesmas exigências não se aplicam às emendas de comissão que resultarem em transferências voluntárias (entrega de recursos a outros entes da Federação por vontade da União) de interesse nacional. Em contrapartida, exige-se, nesses casos, que as justificativas contenham “elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública” (art. 44, III), com a comprovação, pelo autor da emenda, de que há lei ou ato normativo vigente que determine a forma de aplicação dos recursos.

O quadro adiante resume os principais aspectos que devem integrar a justificção das emendas coletivas, pertinentes à orçamentação por desempenho:

Quadro 15 – Critérios de justificção de emendas, pertinentes à OD

<b>Critérios de emendamento afetos à orçamentação por desempenho</b>	<b>Bancadas estaduais</b>	<b>Comissões permanentes</b>
Demonstração dos elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais.	Exigido	Exigido no caso de inclusão de programação nova que não resulte em transferência voluntária.
O valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto.	Exigido	
Demonstração dos elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública.	N/A	Exigido no caso de transferências voluntárias.

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado na Resolução CN nº 1/2006.

Convém ter em mente que as emendas ao PLOA são espécie de proposição legislativa, e que todas as proposições devem conter sua justificção. De acordo com o manual de elaboração legislativa da Câmara dos Deputados, a justificção se constitui em uma “série de argumentos visando a demonstrar a necessidade ou oportunidade da proposição” (CORRÊA,

CONCEIÇÃO, FILHO, 2002, p. 16). No caso em análise, o conteúdo mínimo da justificativa das emendas é definido pela Resolução CN nº 1/2006.

Sob esse prisma, cabe antecipar, como crítica às condicionantes em exame, que as informações requeridas pela Resolução CN nº 1/2006 não se amoldam com clareza à estrutura básica do orçamento federal, que em relação a informações de desempenho tem por tônica a dimensão da eficácia, com o relacionamento direto entre dotações e metas físicas. No lugar de operar sobre essa plataforma, com maiores chances de que as informações requeridas fossem inteligíveis ao sistema vigente, a Resolução CN nº 1, de 2006 traz a ambiciosa exigência de que as emendas coletivas apresentem, sem muito direcionamento objetivo, elementos para a sofisticada análise de custo-benefício, de difícil operacionalização, conforme será demonstrado no eixo comportamental adiante.

Mais realista, menos complexa, e mais alinhada ao modelo orçamentário federal, poderia ser a previsão, na Resolução CN nº 1/2016, de que as justificativas das emendas ao PLOA, sejam elas individuais, de bancada estadual, de comissão, ou de relator-geral, devessem informar, em primeiro lugar, para cada cancelamento, acréscimo, ou inclusão de despesa, seus efeitos sobre as metas físicas dos subtítulos afetados, com a fundamentação das razões da intervenção proposta e a demonstração da memória de cálculo respectiva. Esse seria o modelo básico de justificativa, ancorado na dimensão da eficácia.

Apenas em segundo lugar, e em caráter não compulsório, as justificativas poderiam conter, sempre que possível, análises de efetividade das intervenções propostas, considerando-se as consequências das alterações das metas físicas sobre o desempenho das políticas públicas às quais se vinculam. A ferramenta analítica típica, nesse caso, seriam as avaliações de impacto ex ante, as quais, por quantificarem efeitos causais de políticas públicas, também dialogam com a metodologia de OD proposta por Schick (2008), que busca explicar como as variações de recursos podem alterar, marginalmente, as tendências de políticas e programas governamentais, conforme apresentado no referencial teórico desta dissertação. Consoante essa abordagem, facultativa e mais flexível, as análises de custo-benefício, atualmente tidas como imposição normativa pela Resolução CN nº 1/2006, passariam à condição de opção metodológica, especialmente útil para análises de alternativas de políticas públicas. A presente proposta é rerepresentada a seguir, de forma resumida, ao lado dos demais espaços para aperfeiçoamentos identificados em relação a regras de emendamento orçamentário no Congresso Nacional.



#### Aspecto (15): espaços para aperfeiçoamentos

A vedação a emendas de mérito do relator-geral, somada à redefinição dos percentuais de distribuição da reserva de recursos, poderia reforçar o papel dos relatores setoriais e das comissões permanentes no processo legislativo orçamentário.

A significativa redução da quantidade de emendas individuais poderia viabilizar a reserva de tempo e de recursos humanos para análises de desempenho por parte da CMO e de suas estruturas de assessoramento técnico institucional em matéria orçamentária.

Os cancelamentos, acréscimos e inclusões de despesa propostos por meio de emendas ao orçamento deveriam ser justificados de forma a demonstrar seus efeitos sobre as metas físicas dos subtítulos afetados, com considerações adicionais, sempre que possível, quanto a seus efeitos sobre a efetividade das políticas públicas às quais se vinculam.

Apresentadas essas sugestões, encerra-se a análise dos aspectos (13) a (15) com a consolidação das principais conclusões encontradas na dimensão micro. Neste caso, contudo, ao contrário das dimensões anteriores (macro e meso), dispensa-se a apresentação de quadro-resumo sobre os aspectos examinados, que ademais não foram apresentados na forma de indagações.

#### Dimensão micro: conclusões

Três importantes incentivos foram identificados nesta dimensão micro. Um é a previsão contida na Resolução CN nº 1/2006 de que a CMO deva ser composta por um Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária (CFIS), responsável por acompanhar, avaliar e fiscalizar o desempenho dos programas governamentais, bem como realizar, bimestralmente, encontros técnicos com representantes de outros ministérios para discutir a avaliação dos programas de sua responsabilidade. Agregue-se a isso, macro contextualmente, a competência definida na Lei Maior de 1988 de que a CMO deva emitir parecer sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais constitucionalmente previstos e sobre as contas apresentadas anualmente pelo presidente da República.

O segundo incentivo é a determinação, definida na Resolução CN nº 1/2006, de que os relatores setoriais do PLOA debatam a proposta apresentada pelo Executivo nas comissões permanentes, e de que os membros desses colegiados sejam convidados para participar da discussão dos relatórios setoriais pertinentes a suas áreas temáticas. Some-se a isso a previsão, contida no Regimento Comum do Congresso Nacional, de que as comissões permanentes possam emitir parecer sobre a programação do PLOA afeta a sua competência específica.

O terceiro incentivo é dado pelas regras de emendamento do PLOA, que, no caso das emendas coletivas (de bancada estadual e de comissão), chegam ao ponto de exigir que as justificações das emendas contenham elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais, embora esse nível de exigência, como visto, possa impor embaraços operacionais por transcender o modelo básico do orçamento federal, centrado na dimensão da eficácia da ação governamental.

Em contraposição, detectaram-se cinco desincentivos ao uso de informações de desempenho pela CMO. O primeiro é o viés governista observado em sua presidência e na relatoria-geral do PLOA, que sugere não haver espaços relevantes para comportamento oposicionista na CMO. Os demais dizem respeito a regras de emendamento ao PLOA. De fato, o segundo desincentivo é a possibilidade de o relator-geral ser um grande alocador de recursos, em detrimento das emendas coletivas não impositivas. O terceiro é a dispensa de fundamentação para a realização de “cancelamentos” pelo relator-geral para a formação de reserva de recursos em favor de emendas, da qual ele é o principal beneficiado. O quarto são as regras de distribuição da reserva de recursos, que, somadas à concentração de poderes orçamentários na figura do relator-geral, acabam por reservar montantes ínfimos em favor das emendas de comissão. O quinto é a elevada quantidade de emendas individuais, que tende a inviabilizar a reserva de tempo e recursos humanos para análises de desempenho, tanto por parte da CMO como de sua estrutura de assessoramento técnico institucional. Dito isso, e de posse do conjunto de incentivos e desincentivos contextuais ao uso de informações de desempenho, mapeados no eixo institucional deste estudo de caso, em suas nas dimensões contextuais macro, meso e micro, passa-se agora à investigação do eixo comportamental, que visa detectar, empiricamente, o “uso em si” de informações de desempenho no âmbito da CMO.

## 4.2 Eixo comportamental

Este tópico trata do “eixo comportamental” do estudo de caso desta dissertação, que busca identificar o uso de informações de desempenho pela CMO nas etapas de autorização e de fiscalização dos orçamentos anuais.

### 4.2.1 Autorização do orçamento

Em relação à etapa de autorização dos orçamentos, foram examinados os seguintes documentos: todos os relatórios setoriais e todas as emendas de comissão de inclusão de despesas pertinentes aos PLOAs de 2014 a 2020.

#### 4.2.1.1 Relatórios setoriais aos PLOAs de 2014 a 2020

O PLOA é dividido por áreas temáticas para fins de apreciação legislativa, e para cada uma delas é emitido um relatório setorial. No período examinado neste estudo, contudo, essas áreas temáticas foram alteradas ao longo do tempo com vistas a acompanhar as modificações na estrutura administrativa do Poder Executivo. Cite-se, como exemplo, a mudança ocorrida no PLOA 2020: por força da Instrução Normativa da CMO nº 1, de 2019, as referidas áreas temáticas foram redefinidas à luz da reforma ministerial promovida pelo presidente da República por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (convertida na Lei nº 13.844, de 2019), que, entre outras medidas, criou o Ministério da Economia como resultado da fusão de quatro ministérios (Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Indústria, Comércio e Serviços; e Ministério do Trabalho e Emprego) e da incorporação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), antes a cargo do então Ministério do Desenvolvimento Social. O próximo quadro elenca as áreas temáticas do PLOA objeto de apreciação da CMO, de 2014 a 2020.

Quadro 16 – Relatorias setoriais do PLOA de 2014 a 2020

PLOAs 2014 e 2015	PLOAs de 2016 a 2019	PLOA 2020
I – Infraestrutura	I – Transporte	I – Infraestrutura
II - Saúde	II - Saúde	II - Saúde
III - Integração Nacional e Meio Ambiente	III - Educação e Cultura	III - Desenvolvimento Regional
IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte	IV - Integração Nacional	IV - Educação
V - Planejamento e Desenvolvimento Urbano	V - Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário	V - Cidadania, Esporte e Cultura
VI - Fazenda, Desenvolvimento e Turismo	VI - Desenvolvimento Urbano	VI - Agricultura
VII - Justiça e Defesa	VII - Turismo	VII - Turismo
VIII - Poderes do Estado e Representação	VIII - Ciência e Tecnologia e Comunicações	VIII - Defesa
IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário	IX - Minas e Energia	IX – Justiça e Segurança Pública
X - Trabalho, Previdência e Assistência Social	X - Esporte	X - Economia
	XI - Meio Ambiente	XI - Ciência & Tecnologia e Comunicações
	XII - Fazenda e Planejamento	XII – Meio Ambiente
	XIII - Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas	XIII - Presidência e Relações Exteriores
	XIV - Trabalho, Previdência e Assistência Social	XIV – Minas e Energia
	XV - Defesa e Justiça	XV – Poderes
	XVI - Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores	XVI - Mulheres, Família e Direitos Humanos

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado na Resolução CN nº 1/2006.

Como se vê, nos PLOAs de 2014 e 2015 o orçamento era dividido em dez áreas temáticas, e nos PLOAs de 2016 a 2020, em 16. No total, portanto, procedeu-se à busca pelo uso de informações de desempenho em 100 relatórios setoriais apreciados pela CMO nos sete exercícios examinados (2014 a 2020). Num primeiro momento, buscou-se identificar em que medida esses relatórios se articularam com o PPA ou fizeram referência a metas programáticas, fossem elas veiculadas pelo PPA ou pela LOA. Para tanto, pesquisou-se a presença dos termos “Plano Plurianual”, “PPA”, “indicadores” e “metas”, incluindo variantes<sup>196</sup> e sinônimos desses termos. No caso das “metas”, por exemplo, incluíram-se na pesquisa, como termos correlatos, as palavras “produto” e “físico”, neste último caso em referência à expressão “físico-

<sup>196</sup> Tanto de grau (forma singular e plural) quanto de derivação: neste último caso, cite-se como exemplo que, além do termo “eficiência”, também foi pesquisada a presença da palavra “eficiente”.

financeira”. As ocorrências encontradas, todavia, somente foram contabilizadas quando aplicadas no contexto de alguma discussão concreta sobre desempenho. Assim sendo, foram desconsideradas, por exemplo, as referências meramente formais ao PPA, tal como ocorre quando o plano é genericamente citado, nos relatórios setoriais, como critério para a aferição de compatibilidade das emendas com as normas orçamentárias vigentes. De outro lado, as ocorrências encontradas foram contabilizadas ainda que não houvesse a associação direta entre recursos e resultados ( $\Delta \$ = \Delta R$ ) nos termos idealizados pela orçamentação por desempenho. A ideia, nesse caso, foi ao menos avaliar se houve propensão (ou relação indireta) à OD nos relatórios setoriais. A Tabela 22 apresenta a quantidade de ocorrências identificadas.

Tabela 22 – “PPA, indicadores e metas” nos relatórios setoriais de 2014 a 2020

<b>Crítérios de pesquisa</b>	<b>PLOA 2014</b>	<b>PLOA 2015</b>	<b>PLOA 2016</b>	<b>PLOA 2017</b>	<b>PLOA 2018</b>	<b>PLOA 2019</b>	<b>PLOA 2020</b>	<b>Total</b>
PPA	0	0	0	1	1	1	0	3
Indicadores	0	0	0	0	0	0	0	0
Metas	5	3	2	3	3	3	2	21
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>24</b>

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nos relatórios setoriais dos PLOAs de 2014 a 2020.

Do ponto de vista quantitativo, o número de ocorrências (apenas 24) revela que, a julgar pelos relatórios setoriais: (i) o PPA, com somente três ocorrências, não figura como instrumento expressamente relevante na apreciação do PLOA, em que pese sua vocação de servir como fonte de informação de desempenho para o processo orçamentário; (ii) em nenhuma ocasião se menciona qualquer indicador de desempenho, integrante do PPA ou derivado de outras fontes, em discussão alocativa setorial do PLOA; e (iii) apenas as metas têm presença mais constante nos relatórios setoriais, ainda que com baixa frequência observada (21 ocorrências), o que parece ser minimamente coerente com a ênfase dada à eficácia pelo modelo orçamentário federal. Resta saber, do ponto de vista qualitativo, qual o conteúdo das 23 ocorrências detectadas, razão pela qual se passa à análise de cada uma delas, no âmbito de cada exercício financeiro.

No PLOA 2014, conforme Tabela 22, supra, houve cinco ocorrências pertinentes ao termo “meta”. Uma delas se fez presente no relatório setorial da área temática “VIII - Poderes do Estado e Representação” e quatro outras no relatório setorial da área temática “IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário”. No primeiro caso, o relatório apresentou o argumento de que os recursos disponibilizados pelo relator-geral eram insuficientes para o alcance de “metas mínimas aceitáveis” do setor, razão pela qual o relator setorial teria proposto cortes nas

programações originalmente apresentadas pelo Executivo, desse modo abrindo espaço para maior nível de atendimento às emendas coletivas (BRASIL, 2013b, p. 11). Não foi apresentada, porém, qualquer especificação ou quantificação sobre quais seriam as referidas metas minimamente aceitáveis. No segundo caso, as quatro ocorrências identificadas constam como comentário à proposta formulada pelo Executivo no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tal como segue:

41. De acordo com a Mensagem, desde 1994 foram assentadas cerca de 1 milhão de famílias, sendo que a meta para 2014 é de 27 mil famílias. Além da distribuição da terra, a Reforma Agrária deve considerar a necessidade de desenvolvimento das famílias assentadas. Para isso são fundamentais investimentos em assistência técnica e extensão Rural, assim como em infraestrutura básica dos assentamentos. Para o próximo ano, a meta constante do PLOA é prestar assistência técnica a 353 mil famílias com a aplicação de R\$ 356,0 milhões, assim como aplicar cerca de R\$ 201,3 milhões em ações voltadas à infraestrutura básica, com o objetivo de atender cerca de 20 mil famílias.

42. A Mensagem também aponta a intenção do Governo de aplicar, em 2014, R\$ 33,7 milhões na regularização fundiária, com a meta de regularizar 20 mil imóveis. As áreas consideradas prioritárias são aquelas nas quais há ocorrência de ocupações passíveis de titulação, incidência de “grilagens”, concentração de pequenas propriedades, bem como as áreas onde existam projetos de desenvolvimento territorial e local (BRASIL, 2013b, p. 19).

Há nesse último caso, portanto, referência a quatro metas, relativas a: (1) assentamento de famílias, (2) assistência técnica a famílias assentadas, (3) provimento de infraestrutura a famílias assentadas e (4) regularização de imóveis. Trata-se, contudo, de mera menção a metas físicas, sem qualquer crítica legislativa no sentido de apontar, por exemplo, se essas metas são coerentes com o planejamento do setor ou com avaliações da política pública, ou ainda se os recursos previstos são suficientes para o cumprimento das metas estabelecidas, e em que medida.

No PLOA 2015, repete-se a mesma situação encontrada em 2014 quanto à área temática “IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário”, porém desta vez com referência a três, e não quatro metas, na medida em que não mais se comenta sobre metas relativas à regularização de imóveis. No Relatório de 2015, com efeito, consta o seguinte comentário à proposta do Executivo para o orçamento do MDA:

41. De acordo com a Mensagem, nos últimos 6 anos foram assentadas 234 mil famílias, sendo que a meta para 2015 é assentar 30 mil famílias. Além da distribuição da terra, a Reforma Agrária deve considerar a necessidade de desenvolvimento das famílias assentadas. Para isso são fundamentais investimentos em assistência técnica e extensão Rural, assim como em infraestrutura básica dos assentamentos. Para o próximo ano, a meta constante do PLOA é prestar assistência técnica a 287 mil famílias com a aplicação de R\$ 355,4 milhões, assim como aplicar cerca de R\$ 201,3 milhões em ações voltadas à infraestrutura básica, com o objetivo de atender cerca de 20,4 mil famílias (BRASIL, 2014c, p. 14).

Já no PLOA 2016, a referência a essas metas deixa de constar do relatório setorial da área temática “IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário”. De outro lado, o relatório setorial da área temática “III – Educação e Cultura” tece considerações relevantes quanto à dificuldade de cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) em contexto de restrição fiscal e orçamentária, em especial no que se refere à meta de universalização da educação básica, *ipsis litteris*:

PNE estabelece, em seu art. 10, que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano, a fim de viabilizar sua plena execução.

O cenário de contenção orçamentária, traçado no projeto de lei orçamentária, indica dificuldades no cumprimento das metas intermediárias previstas no Plano Nacional de Educação. São especificadas no PNE, para 2016, dentre outras metas, a instituição do Sistema Nacional de Educação (art. 13), a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade (meta 1), a universalização do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos (meta 3) e a implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi (estratégia 20.6).

O Plano Nacional de Educação fixa expressamente para 2016 a universalização da educação infantil na pré-escola e do atendimento escolar para população de 15 a 17 anos. No entanto, por força do disposto no art. 6º da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, deverá ser universalizada, até 2016, a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, inclusive para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Conforme demonstrado na Tabela V deste Relatório, as dotações vinculadas à educação básica sofreram redução de R\$ 7,6 bilhões (-22,8%), comparativamente com o PLOA 2015, o que é incompatível com as metas de universalização previstas no Plano Nacional de Educação. Prejudicam-se, em especial, as ações relativas ao PAC, voltadas para investimentos na educação infantil e na educação básica em geral, respectivamente, 12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil (- 85,8%) e 20RP – Infraestrutura para Educação Básica (-54,2%) (BRASIL, 2015e, p. 19-20).

No âmbito da área temática “XIV - Trabalho, Previdência e Assistência Social”, também é possível identificar menção a meta física, neste caso em relação ao Programa Bolsa Família, porém desta vez de forma bastante sucinta e desprovida de qualquer crítica legislativa, tal como segue.

Para 2015 e 2016, são estimados gastos com as transferências de renda do Bolsa-Família de R\$ 27,11 bilhões e R\$ 28,22 bilhões, respectivamente. Em ambos os exercícios financeiros, a meta física prevê beneficiar 14,0 milhões de famílias (BRASIL, 2015e, p. 24).

Essa mesma ocorrência se repete no PLOA 2017, quando o relatório setorial da área temática “XIV - Trabalho, Previdência e Assistência Social” registra que:

Para 2016 e 2017 são estimados gastos com as transferências do Bolsa-Família de R\$ 28,1 bilhões e R\$ 29,3 bilhões, respectivamente. Em ambos os exercícios financeiros, a meta física prevê beneficiar 14,0 milhões de famílias. Tal quantitativo mantém-se estável desde 2013 (BRASIL, 2016d, p. 18).

No PLOA 2017, contudo, há uma novidade, pois pela primeira vez se constata referência ao PPA como parâmetro de planejamento não observado em caso concreto. No relatório setorial da área temática “III – Educação e Cultura”, informa-se que o PLOA 2017 não previa recursos para a implementação do chamado “Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi)”, tal como registrado no seguinte exceto, que contém tanto a ocorrência relativa ao “PPA” como a segunda ocorrência quanto ao termo “meta”:

Com relação ao Plano Plurianual 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016), a proposta de lei orçamentária é compatível com diretrizes, objetivos e metas estipuladas para administração pública federal, ressalvada a meta de implementação do Custo Aluno Qualidade inicial, alinhada com a meta 20 do Plano Nacional de Educação (ver item 2.7.1 deste Relatório):

. Meta 04TO - Implementar, até 2016, o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ, em consonância com o disposto na Meta 20 do Plano Nacional de Educação. [...]

O Plano Nacional de Educação estabelece, em seu art. 10, que os orçamentos anuais serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias, a fim de viabilizar a sua plena execução. A Meta 20 do PNE (estratégia 20.6) estabelece para 2016, a implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi (estratégia 20.6), cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, cabendo à União a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ. Assim, verificamos também a necessidade de inclusão de dotação que contemple a implantação do CAQi (BRASIL, 2016d, p. 19-25).



A terceira ocorrência relativa a “meta”, no PLOA 2017, consta do seguinte trecho do mesmo relatório setorial da área temática “III – Educação e Cultura”, com a novidade de incorporar informações oriundas de relatório de monitoramento do progresso do PNE:

Relatório do primeiro ciclo de monitoramento das metas do PNE, biênio 2014-2016, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), indica a dificuldade de obtenção das metas de universalização em 2016:

. Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a escola/creche: 89,0% (2013) e 89,6% (2014);

. Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental: 97,5% (2013) e 97,7% (2014);

. Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica: 84,1% (2013) e 83,8% (2014) (BRASIL, 2016d, p. 20).

No PLOA 2018, a ocorrência relativa ao PPA também se dá no relatório setorial da área temática “III – Educação e Cultura”, como repetição da crítica apresentada no PLOA 2017, de que as dotações destinadas à educação básica não permitem o cumprimento da meta de implantação do Custo Aluno Qualidade inicial. A segunda ocorrência relativa ao termo meta é a repetição, no relatório setorial, do registro anteriormente transcrito, atinente ao relatório do primeiro ciclo de monitoramento do progresso do PNE. Em adição, o relatório setorial área temática “XIV - Trabalho, Previdência e Assistência Social” reproduz a ocorrência constatada nos PLOAs 2016 e 2017, relativa ao Programa Bolsa Família, com o registro de queda na previsão do quantitativo de famílias atendidas:

Para 2017 e 2018 são estimados gastos com as transferências do Bolsa-Família de R\$ 28,47 bilhões e R\$ 28,2 bilhões, respectivamente. No exercício de 2018, a meta física prevê beneficiar 13,0 milhões de famílias, contra 14,0 milhões em 2017 (BRASIL, 2017e, p. 18).

O PLOA 2019 contém as mesmas referências ao PPA e a metas identificadas em 2018, com as únicas diferenças de que: (i) atualiza-se a informação de que, no exercício de 2019, a meta física do Bolsa Família prevê beneficiar 13,6 milhões de famílias, contra 13,0 milhões em 2018; e (ii) a menção ao relatório de monitoramento das metas do PNE é atualizada com informações concernentes a seu segundo ciclo de monitoramento, *ipsis verbis*:

O Relatório do segundo ciclo de monitoramento das metas do PNE - 2018, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), apesar dos avanços, indicou o descumprimento das metas de universalização:

. Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a escola/creche: 90,5% (2015) e 91,5% (2016);

. Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental: 97,4% (2016) e 97,8% (2017);

. Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica: 91,2% (2016) e 91,3% (2017) (BRASIL, 2018j, p. 19).

Por fim, no PLOA 2020, as duas ocorrências relativas a “meta” referem-se a críticas legislativas tecidas no relatório setorial da área temática “V – Cidadania, Esporte e Cultura” em relação: (i) à queda na meta de atendimento de famílias agricultoras no âmbito da ação orçamentária “Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional”; e (ii) ao descompasso entre variações físicas e financeiras em favor da ação orçamentária “217M – Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz”, nos seguintes termos respectivos:

Na dimensão física, o PLOA 2019 prevê atender 20.750 famílias agricultoras nessa ação orçamentária, número bem inferior às 40.000 famílias agricultoras previstas no PLOA 2019; [...]

Na PLOA 2019 foram alocados R\$ 377,3 milhões para atendimento de 385.000 crianças; para 2020 estão previstos R\$ 517,3 milhões (crescimento de 37%), com potencial atendimento de 800.000 crianças (ampliação de 108%). Verifica-se que o crescimento da meta física é bem superior ao da meta orçamentária (BRASIL, 2019j, p. 12);

Das 24 ocorrências detectadas nos relatórios setoriais, verifica-se que em apenas duas ocasiões é feita uma tentativa de associação mais direta entre variações de recursos ( $\Delta S$ ) e de resultados ( $\Delta R$ ). Trata-se: (1) da menção, feita no relatório setorial da área temática “III – Educação e Cultura”, relativo ao PLOA 2016, de que a redução de R\$ 7,6 bilhões (-22,8%) nas dotações vinculadas à educação básica, frente ao PLOA 2015, seria incompatível com as metas de universalização previstas no PNE; e (2) da última ocorrência observada, relativa à crítica legislativa tecida no relatório setorial da área temática “V – Cidadania, Esporte e Cultura”, relativo ao PLOA 2020, de que o aumento da dotação da ação “Criança Feliz”, de 2019 para 2020, estaria aquém do crescimento da meta física respectiva. Em ambos os casos, todavia, os citados relatórios não chegam a quantificar até que ponto essas metas seriam comprometidas em função da falta de recursos.

Em acréscimo a esse levantamento de caráter mais geral, o rastreamento de informações de desempenho nos relatórios setoriais foi expandido com a busca por expressões típicas do vocabulário de desempenho. As palavras pesquisadas, neste caso, foram os “5 Es” do desempenho (economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade), abordados no referencial teórico desta dissertação, bem como os seguintes termos correlatos: custo-benefício, qualidade, revisão, avaliação, desempenho e resultado, considerando-se novamente, sempre

que cabível<sup>197</sup>, as variações dessas palavras. De outro lado, também neste caso, não foram consideradas as ocorrências utilizadas fora do contexto da análise de desempenho, e isso ocorreu nas mais variadas situações, desde as mais evidentes às menos óbvias. Como exemplo de caso prosaico, alheio a discussões de desempenho, cita-se o uso a palavra “eficácia” no contexto da expressão jurídica “suspensão de eficácia”. O mesmo ocorreu quando os vocábulos pesquisados foram empregados – sem que houvesse quaisquer discussões de desempenho subjacentes – como parte dos descritores de competências ministeriais, programas e ações orçamentárias. A situação menos óbvia, porém, ocorreu em relação a passagens que se utilizaram das expressões de desempenho em conexão com a dinâmica orçamentária, porém de modo tão somente norteador dos trabalhos das relatorias gerais. Nesses casos, não havendo respaldo em situações concretas, que dessem sentido prático a direcionamentos de ordem geral, as expressões pesquisadas também foram desconsideradas. Tome-se como exemplo o seguinte excerto, constante do relatório setorial da área temática “Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas”, apresentado no âmbito do PLOA 2017:

No que se refere ao atendimento das emendas coletivas, diante das restrições orçamentárias e na busca de uma alocação de recursos o mais eficiente possível, mantivemo-nos disponíveis para ouvir os autores dessas emendas no sentido de ter ciência das mais prioritárias, tendo em vista que não se poderia atender a todas em níveis ideais (BRASIL, 2016d, p. 8).

Essa passagem, sem dúvidas, é pertinente ao tema desta pesquisa; no entanto, por se tratar de diretriz genérica e de natureza retórica, desacompanhada de critérios operacionais objetivos, a palavra “eficiente”, nesse caso, também foi desconsiderada como evidência do uso de informações de desempenho no âmbito da CMO. De outro lado, foram considerados, por motivos já justificados, os usos dos termos pesquisados ainda que não houvesse a associação direta entre recursos e resultados ( $\Delta \$ = \Delta R$ ), mas desde que versassem sobre questões concretas. Os resultados obtidos constam da tabela seguinte.

---

<sup>197</sup> A busca pela palavra “efetividade”, por exemplo, também incluiu o termo “efetivo”.

Tabela 23 – Expressões de desempenho nos relatórios setoriais de 2014 a 2020

Exercício	Número de menções analíticas a expressões de desempenho										Total
	5 Es					Outras					
	Economicidade	Eficiência	Eficácia	Efetividade	Equidade	Qualidade	Revisão	Avaliação	Desempenho	Resultado	
PLOA 2014	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	4
PLOA 2015	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
PLOA 2016	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	6
PLOA 2017	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
PLOA 2018	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	4
PLOA 2019	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3
PLOA 2020	0	3	1	2	1	0	0	1	0	2	10
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>30</b>

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nos relatórios setoriais dos PLOAs de 2014 a 2020.

A quantidade de ocorrências encontradas, apenas 30, é novamente bastante reduzida, e passam a ser comentadas de forma individualizada. No PLOA 2014, as referências a “eficácia” e “avaliação” estão contidas no relatório setorial da área temática “X - Trabalho, Previdência e Assistência Social”. Consta o registro histórico, nesse caso, de que a CMO solicitara auditoria do TCU para que este órgão “avaliasse” as causas do expressivo aumento das despesas com seguro-desemprego na categoria “pescador artesanal”, com a informação de que os pagamentos haviam saltado de R\$ 81,5 milhões, em 2003, para R\$ 1,86 bilhão, em 2012, em valores nominais: um aumento de 2.182%. Entre as razões explicativas, o TCU detectara, por exemplo, ter havido inclusão cadastral de pescadores que não faziam jus ao pagamento do benefício. Em face de seus achados, o TCU concluíra por realizar auditoria específica no Ministério da Pesca e Aquicultura para avaliar a “eficácia dos controles internos” referentes à concessão do seguro-desemprego do pescador artesanal. O termo eficácia, embora empregado no âmbito dos controles internos, ainda assim é pertinente do ponto de vista finalístico, haja vista sua contribuição para o correto dimensionamento do número de beneficiários da política pública de concessão de seguro-desemprego. Ao mesmo tempo, destaca-se que o relatório setorial em comento apresentou a crítica de que, no PLOA 2014, as despesas com seguro-desemprego foram agregadas em uma única ação orçamentária (“00H4 - Pagamento de Seguro Desemprego”), com prejuízo à transparência e à análise legislativa das diferentes modalidades de benefício, a exemplo do seguro-desemprego do pescador artesanal. Por esse motivo, o relatório setorial em análise propôs o desdobramento da ação agregada, nos seguintes termos:

Assim, primando pela transparência da gestão, bem como zelando pelo controle e acompanhamento das despesas públicas, efetuamos o desmembramento da ação 00H4 – Pagamento de Seguro Desemprego, por modalidades de benefício, qual sejam: formal, pescador artesanal, bolsa-qualificação, trabalhador doméstico e trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo (BRASIL, 2013b, p. 39).

Em relação ao termo “desempenho”, essa ocorrência se dá em contexto de análise de impacto fiscal, quando o mesmo relatório destaca a influência do salário mínimo no resultado previdenciário e, conseqüentemente, no desempenho das contas públicas, tal como segue:

A política de correção do salário mínimo apresenta, portanto, uma íntima vinculação com o desempenho das contas públicas, em particular sobre o resultado previdenciário, uma vez que variações no salário mínimo afetam dois de cada três benefícios emitidos (BRASIL, 2013b, p. 34).

A dimensão da “efetividade”, por seu turno, consta no Relatório da área temática “IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte”, no intuito de externar a preocupação de que o orçamento público deva ser consistente e transparente a ponto de servir de instrumento

efetivo para o acompanhamento das políticas públicas. Isso se deveu ao fato de o relator setorial ter se deparado, no PLOA, com as chamadas “janelas orçamentárias”, ou seja, programações incluídas no orçamento com dotações mínimas, muito aquém de suas reais necessidades. O seguinte excerto do relatório setorial ajuda a elucidar a questão:

[...] A ação “12MG – Implantação de Espaços Integrados de Esporte, Cultura, Lazer e Serviços Públicos – Praças dos Esportes e da Cultura” consta no PLOA 2014 com o valor simbólico de R\$ 100 mil. Esse valor não é suficiente para realizar qualquer ação concreta, uma vez que o Executivo exige que convênios para a execução de obras sejam de no mínimo de R\$ 250 mil. Trata-se, na verdade de uma “janela orçamentária” instalada no PLOA 2014 pelo Poder Executivo.

Essa “janela orçamentária” permitirá ao Executivo utilizar, em 2014, as autorizações que não forem executadas em 2013. Esse saldo poderá alcançar até R\$ 179,4 milhões, com base na execução até o final de novembro de 2013. Além desses recursos, poderão ainda chegar a 2014, por meio de restos a pagar inscritos, outros R\$ 383,0 milhões, o que resultaria em autorizações de gastos no Ministério da Cultura de R\$ 562,5 milhões, valor muito superior aos R\$ 100 mil inicialmente previstos.

Os casos anteriormente citados evidenciam exemplarmente o desvirtuamento do processo de planejamento efetuado nos últimos anos pelo governo federal. As leis orçamentárias anuais deixaram de expressar com clareza os limites de gastos do Executivo a cada exercício, o que dificulta a análise do Congresso Nacional sobre os valores constantes das propostas encaminhadas, principalmente em ações prioritárias como as do PAC. O efeito final desse processo é a perda de credibilidade da peça orçamentária, haja vista a impossibilidade de a sociedade conseguir utilizá-la como instrumento efetivo de acompanhamento das iniciativas governamentais (BRASIL, 2013b, p. 34).

No PLOA 2015, a única ocorrência identificada, relativa ao termo “desempenho”, diz respeito a aspecto já ressaltado no Relatório da área temática “X - Trabalho, Previdência e Assistência Social”, no PLOA 2014, qual seja, o de que o salário mínimo apresenta impacto relevante no resultado previdenciário e, por conseguinte, no desempenho das contas públicas.

No PLOA 2016, os termos “eficiência”, “efetividade” e “resultados” são arrolados em conjunto, de modo peculiar, em uma reflexão inserida no relatório setorial da área temática “XVI – Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores” sobre a dimensão e funcionalidade do setor público brasileiro, tal como consignado na seguinte passagem:

Aproveitamos a oportunidade para apresentar breve reflexão sobre o tamanho do Estado brasileiro. Sabemos que a ausência do Estado em muitos setores é a razão de grande parte dos nossos problemas sociais. Na verdade, o que a sociedade exige do Estado não é muito, quando se considera a carga tributária do país. Uma família brasileira média quer morar em uma casa própria minimamente digna, quer ter um mínimo de segurança para exercer o direito de ir e vir, quer escola com, pelo menos, salas de aula, carteiras e professores, quer atendimento à saúde quando for necessário.

Entretanto, para que o Estado expanda sua presença onde as pessoas mais precisam, não necessariamente deve ampliar sua estrutura, com a criação de novos órgãos, cargos comissionados, construção de prédios etc. O Estado deve tirar o foco de si mesmo e buscar a solução dos problemas sociais. O debate deve girar em torno da eficiência do Estado, antes que se recorra à ampliação de sua estrutura física e de pessoal. Sem querer aprofundar ou concluir a discussão - este relatório não é instrumento adequado para maior detalhamento -, mas só para provocar algumas reflexões, é realmente necessário, por exemplo, que tenhamos tantos ramos especializados em alguns órgãos públicos, com a multiplicação de estruturas físicas, administrativas e de pessoal? Questionamentos como esse são necessários porque os tempos em que vivemos exigem do Estado uma atuação eficiente, com resultados efetivos.

Entre os extremos dos que desejam um Estado mínimo e daqueles que defendem maior intervenção estatal, há um ponto ideal, em que o tamanho do Estado é o necessário para efetivamente resolver os problemas sociais e fomentar um ambiente de crescimento econômico, mas com eficiência e sustentabilidade no longo prazo. Esse princípio deveria nortear todos os agentes do Estado, em todas as esferas, em todos os poderes. (BRASIL, 2015e, p. 3-4)

A ocorrência quanto ao termo “qualidade”, por sua vez, fora considerada pertinente pelo fato de estar associada, no caso concreto, a aspecto mais diretamente relacionado com a orçamentação por desempenho. Explica-se. No relatório da área temática “XIV – Trabalho, Previdência e Assistência Social”, embora a questão identificada não girasse em torno da qualidade em si mesma, mas antes, do acesso a serviços públicos de qualidade para deficientes físicos, foi possível constatar um indicativo de relacionamento entre variações de recursos ( $\Delta S$ ) e variações de resultado ( $\Delta R$ ), neste caso em termos ampliação do acesso a serviços públicos, tal como evidenciado no seguinte excerto:

Importa registrar que a emenda 50080002, de autoria da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, mereceu especial atenção de nossa parte. A emenda destina-se a estruturar a Rede de Serviços de Proteção Social Especial, com a finalidade de proporcionar a melhoria do atendimento à pessoa com deficiência e a ampliação da cobertura dos serviços.

Dificuldade de locomoção, preconceito, serviços educacionais e de saúde precários, são alguns dos obstáculos enfrentados por essa parcela da população. Nesse sentido, solicitamos especial atenção também da Relatoria Geral, a fim de adicionar maiores recursos à emenda 50080002. Certamente o incremento da dotação contribuirá para a inclusão, o desenvolvimento e o acesso a serviços de qualidade por parte das pessoas com deficiência (BRASIL, 2015e, p. 3-4).

Trata-se, contudo, de relação vaga entre recursos e resultados, haja vista que não se apresentam informações sobre as necessidades de ampliação de acesso aos serviços em destaque. Em resumo, não se discute como o aumento de recursos orçamentários impactaria positivamente a inclusão, o desenvolvimento e o acesso a serviços de qualidade por parte das pessoas com deficiência.

A área temática “XIV – Trabalho, Previdência e Assistência Social”, por sua vez, é responsável pelas ocorrências relativas aos termos “revisão” e “desempenho”. Seu relatório setorial aponta que auditoria do TCU realizada em 2013 havia detectado que as revisões do Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>198</sup> – que deveriam ser realizadas a cada dois anos por órgãos de controle interno do Poder Executivo – não vinham sendo feitas de forma regular, com grande probabilidade de que houvesse pessoas recebendo o benefício sem o devido direito. Adicionalmente, a mesma área temática reitera a relação mencionada nos PLOAs 2014 e 2015, de que o salário mínimo impacta o resultado previdenciário e, conseqüentemente, o desempenho das contas públicas.

No PLOA 2017, detectaram-se duas ocorrências, relativas aos termos “revisão” e “desempenho”, que também se dão no âmbito da área temática “XIV – Trabalho, Previdência e Assistência Social”. No primeiro caso, o relatório setorial faz referência, assim como na análise do PLOA 2014, ao aumento expressivo das despesas com seguro desemprego do pescador artesanal, e, nesse contexto, destaca as medidas adotadas pelo Executivo no sentido de tornar mais rigorosos os critérios de concessão desse benefício. O aspecto do desempenho, por sua vez, é o mesmo apontado nos PLOAs 2014, 2015 e 2016: o impacto do salário mínimo sobre o resultado previdenciário e o desempenho das contas públicas.

No PLOA 2018, as ocorrências quanto aos termos “eficiência” e “qualidade” constam do relatório setorial da área temática “II – Saúde”, nos seguintes termos:

A estratégia e-Saúde congrega um conjunto de ações que qualifica a gestão da saúde por meio eletrônico e vem mudando a maneira de se organizar e ofertar serviços de saúde em todo o Brasil. A partir da plataforma digital implantada, será possível obter informações sobre os serviços de saúde da cidade, acompanhar o histórico médico do paciente em todas as UBSs, os dados e os resultados de exames realizados, além de verificar em tempo real a disponibilidade de medicamentos e os registros de visitas de agentes de saúde, melhorando significativamente o atendimento ao cidadão.

Além disso, ressalta-se a importância de se viabilizar, integrado ao referido sistema, o cadastro de usuários com câncer e portadores de doenças raras, crônicas ou ligadas ao sangue, doenças que respondem por quase 80% das despesas decorrentes de judicialização no âmbito do SUS. Essa integração possibilitaria o atendimento desses direitos com evidentes ganhos de eficiência e qualidade nos gastos públicos (BRASIL, 2017d, p. 2).

---

<sup>198</sup> O BPC é um benefício assistencial previsto no art. 203, inciso V, da Constituição de 1988, regulamentado pela Lei nº 8.742, de 1993, também conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O BPC é concedido no valor de um salário mínimo a pessoa com deficiência e ao idoso a partir de 65 anos, com renda mensal familiar per capita inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.



A área temática “XIV - Trabalho, Previdência e Assistência Social”, por seu turno, mais uma vez trata da “revisão” de benefícios previdenciários, mas no caso vertente com uma inovação, qual seja, a de estimar o impacto fiscal das revisões promovidas. De fato, conforme adiante transcrito, o relatório setorial informa que a revisão dos benefícios por auxílio-doença poderia resultar em economia anual de R\$ 2,7 bilhões.

Com o foco de reduzir o pagamento de benefícios previdenciários indevidos, a Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016, sucedida pela Medida Provisória nº 767, de 6 de fevereiro de 2017, posteriormente convertida na Lei nº 13.457, de 26/06/2017, preconizou a revisão dos benefícios por incapacidade que estivessem há mais de dois anos sem realização de perícia de revisão. Para tanto, foi instituído o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI), como forma de incentivo para mobilização da força de trabalho especializada para a realização das perícias.

De acordo com balanço divulgado pelo Poder Executivo, até o dia 4 de agosto, foram realizadas 210.649 perícias entre aqueles que recebiam auxílio-doença. Foram cancelados 168.396 benefícios. A ausência de convocados levou ao cancelamento de outros 20.304 benefícios. Além disso, 33.798 benefícios foram convertidos em aposentadoria por invalidez, 1.892 em auxílio-acidente, 1.105 em aposentadoria por invalidez com acréscimo de 25% no valor do benefício, além do encaminhamento de 5.458 pessoas para reabilitação profissional. Ao todo, 530.191 benefícios de auxílio-doença serão revisados. A economia anual estimada com auxílio-doença até agora é de R\$ 2,7 bilhões (BRASIL, 2017d, p. 28).

Além disso, a mesma área temática reitera sua observação de anos anteriores de que o salário mínimo impacta o resultado previdenciário e o desempenho das contas públicas.

No PLOA 2019, área temática “XIV - Trabalho, Previdência e Assistência Social”, além de repetir o destaque dado ao impacto do salário mínimo no desempenho das contas públicas, também volta a acompanhar a questão relativa à revisão de benefícios previdenciários, registrando que, segundo o Poder Executivo, a revisão dos benefícios de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez seria responsável por uma economia de despesas de R\$ 13,8 bilhões. Contemplam-se nessa área temática, portanto, as ocorrências relativas aos temas “desempenho”, “revisão” e “economicidade”. Quanto a esses dois últimos aspectos, importa reproduzir o seguinte fragmento do relatório setorial:

De acordo com dados divulgados pelo Ministério, o processo de revisão dos benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez é responsável por uma economia de R\$ 13,8 bilhões. Desde agosto de 2016, cerca de 1,1 milhão de perícias de revisão foram realizadas pelo INSS, com 552 mil benefícios cancelados. Cerca de 77% dos benefícios de auxílio-doença foram cancelados até o momento, ao passo que 29% das aposentadorias por invalidez foram cessadas após as perícias. Com efeito, na Proposta Orçamentária para 2019, as dotações dos elementos de despesa “Outros Benefícios do RGPS – Área Urbana” e “Outros Benefícios do RGPS – Área Rural”, que reúnem os gastos com auxílio-doença, reduzem-se em relação aos anos anteriores. Para 2019, são alocados R\$ 42,7 bilhões para esses elementos de despesa, ante R\$ 51,3 bilhões no PLOA para 2018 e R\$ 50,0 bilhões no PLOA para 2017.

Esse processo de revisão é importante, haja vista termos conhecimento de que uma das facetas que explicam a evolução dos números da Previdência é justamente a existência de ralos por onde escoam os recursos. A má gestão pública ajuda a explicar o descompasso registrado entre as receitas e despesas previdenciárias (BRASIL, 2018j, p. 26-27).

No PLOA 2020, as primeiras ocorrências quanto ao uso de informação de desempenho são encontradas no relatório setorial da área temática “IX – Justiça e Segurança Pública”, quando se ressalta a importância de análises sobre “eficiência” e “efetividade” do gasto público, bem como de “avaliação” do arcabouço jurídico vigente, com vistas ao alcance de melhores “resultados”. Conquanto se trate de referência eminentemente genérica a informações de desempenho, a ocorrência em destaque se justifica por ter sido inserida em situação setorial concreta, acompanhada de parâmetro objetivo que indica não haver a necessidade de mais recursos ao setor, e sim de melhor gestão, tal como segue:

O orçamento total do Ministério da Justiça e Segurança Pública corresponde a aproximadamente 0,22% do Produto Interno Bruto (PIB) estimado do País para o ano de 2020. Esse percentual não se confunde com o total de despesas com “Segurança Pública”, visto que os gastos dos Estados são os que concentram maior montante de despesas nessa área. O total dos gastos com Segurança Pública, somando-se os orçamentos da União, dos Estados e dos municípios, corresponde, na média dos anos recentes, a uma proporção da ordem de 1,5% do PIB. Percentual que pode ser considerado alto se comparado a uma média mundial (da ordem de 1,0%).

Assim como também tem ocorrido em outras áreas, é necessária uma análise sobre como dar maior eficiência e efetividade ao gasto público, pois o aumento puro e simples das despesas não representa necessariamente melhores resultados para a população. É necessário também repensarmos nossas leis – inclusive penais – e avaliar se não estamos desperdiçando recursos e atenção em ações que não melhoram a segurança da população e ainda consomem os escassos recursos públicos (BRASIL, 2019j, p. 3).

No relatório setorial da área temática “X – Economia”, consta a proposta de recomposição de cancelamentos prévios promovidos pelo relator-geral do PLOA 2020, de modo que se pudesse viabilizar a realização do censo demográfico no país e, conseqüentemente,

subsidiar os formuladores de políticas públicas com informações relevantes para o aumento da “eficiência” e “eficácia” da ação governamental, *in verbis*:

No que tange especificamente à unidade orçamentária 25301 – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, integrante desta Área Temática, os cortes promovidos foram da ordem de R\$ 50,9 milhões. Particularmente, foram reduzidas as dotações em GND 4 destinadas às ações 20U7 – Censos Demográfico, Agropecuário e Geográfico (corte de R\$ 5.832.889,00) e 20U6 – Pesquisas e Estudos Estatísticos – Nacional (corte de R\$ 63.667,00).

O Censo Demográfico, que possui quase 150 anos de história em nosso país, é de extrema importância em razão de que fornece informações atualizadas indispensáveis para traçar um retrato fiel e abrangente da realidade nacional, permitindo, assim, o desenho e a implementação de investimentos e políticas públicas de maneira mais eficiente e eficaz. Os valores alocados na proposta orçamentária para a realização do Censo 2020 já estão muito aquém do necessário para a empreitada.

Nesse sentido, considerando a relevância do tema para a sociedade, apresentamos, com fulcro no disposto pelo art. 144, inciso II, da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional e pelos Itens 10.II e 13.II.c da Parte Especial do Parecer Preliminar, emendas destinadas a recompor integralmente as programações em GND 4 acima referidas, perfazendo R\$ 5.896.556,00 (BRASIL, 2019j, p. 3).

O relatório setorial da área temática “XI - Ciência & Tecnologia e Comunicações”, por sua vez, articula as dimensões de “eficiência” e “equidade” ao tratar das desvantagens de se manter a empresa Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás) como estatal dependente, o que, de um lado, beneficiaria agentes privados com o recebimento de recursos públicos e, de outro, tenderia a comprometer sua eficiência operacional, *ipsis litteris*:

[...] o Poder Executivo, com base nos apontamentos do TCU e nos próprios levantamentos efetuados, passou a considerar a Telebrás como empresa estatal dependente.

Ocorre que a Telebrás é uma empresa estatal federal constituída sob a forma de sociedade de economia mista com capital aberto à negociação na Comissão de Valores Mobiliários – CVM. A transferência para o Orçamento Fiscal e de Seguridade Social sem que haja o prévio fechamento de capital e concentração das ações na titularidade da União cria uma situação peculiar. Isso porque ao permanecer com capital aberto, a empresa que detém em sua composição capital privado, receberá recursos públicos que beneficiarão os acionistas privados, sem qualquer contrapartida.

Além disso, a empresa deverá seguir os ritos burocráticos típicos da administração pública direta como, por exemplo, movimentar seus recursos na Conta Única da União e utilizar o SIAFI como meio de operacionalização de todas as suas receitas e despesas, dentre outros. A caracterização como empresa dependente ainda trará a obrigação de cumprir todas as regras orçamentárias, dificultando a atuação da empresa com a eficiência requerida das empresas jurídicas de direito privado com fins lucrativos.

Em face do exposto, recomendo ao Relator-Geral avaliar se a empresa Telebrás deve ou não ser mantida no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Sendo a resposta não, recomendamos que a empresa passe a figurar no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (BRASIL, 2019j, p. 12-13).

O relatório setorial da área temática “XII – Meio Ambiente” associa recursos a “resultados” ao demonstrar como as restrições orçamentárias do setor podem gerar prejuízos ao meio ambiente:

Observa-se que todas as unidades orçamentárias do MMA, exceto o Ibama, apresentaram decréscimos em suas dotações propostas para 2020, relativamente às dotações propostas para 2019, com destaque para a Administração Direta (-36,1%), FNMA (-35,0%), FNMC (-21,7%) e ICMBio (-21,6%). [...]

Os números mostrados nas tabelas anteriores mostram as restrições por que passa o setor de meio ambiente, comprometendo a preservação dos recursos naturais. No ano de 2019, vimos situações que podem se repetir com maior frequência caso as limitações se mantenham. Podemos citar, por exemplo, os casos da contaminação do litoral por petróleo e as queimadas na Amazônia.

A contaminação dos ecossistemas litorâneos por petróleo, notadamente na Região Nordeste, demonstra como a falta de recursos pode prejudicar a adequada resposta a situações de emergência ambiental. Várias comunidades foram atingidas, com efeitos sobre a atividade turística e pesqueira. Os prejuízos tangíveis e imateriais devem perdurar por gerações, na medida em que as áreas mais severamente atingidas devem custar a se recuperar.

As queimadas na Amazônia também revelam como o aperto financeiro da área de meio ambiente pode resultar na devastação irreversível de biomas. A Floresta Amazônica concentra riquezas inigualáveis em termos de biodiversidade e de recursos hídricos. A sua deterioração pode afetar de maneira preocupante o regime de chuvas em todo o país, levando à escassez de água nas regiões mais populosas. Além disso, a emissão exagerada de gás carbônico em decorrência das queimadas contribui para o aquecimento global, o que agrava as dificuldades decorrentes de catástrofes ambientais (falta de água potável, inundações, ondas de calor, etc.) (BRASIL, 2019j, p. 5-6).

A décima e última ocorrência de uso de informação de desempenho nos relatórios setoriais do PLOA 2020 é encontrada no relatório da área temática “XVI - Mulheres, Família e Direitos Humanos”, que propõe flexibilizar restrições impostas a ações orçamentárias com vistas ao aumento da “efetividade” de políticas públicas, no seguinte caso concreto:

[...] esta relatoria buscou privilegiar a maior efetividade das políticas mediante uma maior flexibilidade na aplicação dos recursos. Por esta razão, propomos alterar o cadastro de ações das Ações Orçamentárias 14UF (Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Socioeducativo), 14XS (Implementação da Casa da Mulher Brasileira e dos Centro de Atendimento das Mulheres) e 21AR (Promoção e Defesa de Direitos para Todos), para permitir a aplicação de recursos tanto de GND 3 [despesas correntes], quanto de GND 4 [investimentos] (BRASIL, 2019j, p. 4-5).

Completada a análise das 30 ocorrências mapeadas, convém colocá-las em perspectiva para contabilizar a quantidade de relatórios setoriais que fizeram uso de informação de desempenho (ID) nos PLOAs de 2014 a 2020, tal como resumido na tabela adiante.

Tabela 24 – Número de relatórios setoriais com e sem menção a ID de 2014 a 2020

<b>Relatórios setoriais</b>	<b>PLOA 2014</b>	<b>PLOA 2015</b>	<b>PLOA 2016</b>	<b>PLOA 2017</b>	<b>PLOA 2018</b>	<b>PLOA 2019</b>	<b>PLOA 2020</b>
Nº de relatórios com menção a ID	3	2	3	3	3	2	6
Nº de relatórios sem menção a ID	7	8	13	13	13	14	10
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nos relatórios setoriais dos PLOAs de 2014 a 2020.

O que se constatou, nesses casos, foi que as poucas ocorrências relativas ao uso de informações de desempenho concentraram-se em duas áreas temáticas: Educação (nos PLOAs de 2014 e de 2016 a 2019) e Trabalho e Previdência (nos PLOAs de 2014 a 2019). Com efeito, exceto no PLOA 2020, a maior parte dos relatórios setoriais não veiculou análises atinentes ao desempenho do gasto público no período examinado. Demais disso, os relatórios setoriais que dedicaram algum espaço para informações de desempenho o fizeram de modo pontual e sem a apresentação de relações quantificáveis entre recursos e resultados, à exceção das ocorrências relativas ao termo “revisão” nos PLOAs 2018 e 2019, que chegaram ao ponto de quantificar a economia resultante da revisão dos benefícios de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez. A conclusão a que se chega, portanto, é de que os relatórios setoriais do PLOA não fazem uso sistemático de informações de desempenho, fato este que vai ao encontro da percepção de Tollini (2008) em relação a relatórios setoriais emitidos em momentos anteriores ao horizonte coberto por esta pesquisa:

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).

Uma possível causa para essa presença tão rarefeita de análises de desempenho no âmbito dos relatórios setoriais do PLOA, segundo o mesmo autor (TOLLINI, 2008), é a ausência das comissões temáticas na discussão desses relatórios, situação esta que, por sinal, não se coaduna com regras prescritas na Resolução CN nº 1/2006, examinadas no âmbito da dimensão contextual micro, que preveem: (i) o debate sobre o PLOA nas comissões permanentes, antes da apresentação dos relatórios setoriais (art. 62); e (ii) o convite aos membros das comissões permanentes para a discussão dos relatórios setoriais pertinentes (art. 63). Embora se trate de prescrições normativas, o que se constata, na prática, é que essas

providências não se concretizaram em nenhum dos relatórios setoriais concernentes aos PLOAs de 2014 a 2020.

Também se destaca o fato de que nenhuma comissão permanente, em postura proativa, fez uso de sua prerrogativa prevista no art. 90 do Regimento Comum do Congresso Nacional, de solicitar ao presidente da CMO que lhe fosse remetido o texto do PLOA para emissão de parecer sobre a matéria de sua competência específica. Vale lembrar que, por força do citado dispositivo: (i) o parecer de comissão permanente, quando emitido, deve ser encaminhado ao relator setorial respectivo, como subsídio ao estudo 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, representa uma das oportunidades mais ricas de aporte sistemático de informações de desempenho na CMO. Na prática, contudo, essa situação é deserta, não havendo um único parecer emitido por comissão permanente sobre os PLOAs de 2014 a 2020.

Ao que consta, a única vez em que uma comissão permanente se valeu da prerrogativa franqueada no art. 90 do Regimento Comum foi 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 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. O entendimento manifestado, em ambos os casos, foi o de que determinadas rubricas orçamentárias, a exemplo de despesas com hospitais universitários, conquanto pudessem ser classificadas como “ações e serviços públicos de saúde”, não deveriam ser contabilizadas para fins de atendimento ao piso constitucional. Embora a intervenção proposta – que restou 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 dos programas ou ações do setor.

De um modo geral, entretanto, o que se verifica até o presente é que, em regra, as comissões permanentes têm se limitado a propor emendas ao PLOA, deixando de exercer sua influência nos relatórios setoriais. Resta saber, nesse cenário, em que medida as emendas de comissão fazem uso de informação de desempenho, tal como examinado no tópico seguinte.

#### 4.2.1.2 Emendas de comissões permanentes aos PLOAs de 2014 a 2020

Para a análise das emendas de comissão, conforme já esclarecido, foram consideradas apenas as emendas de inclusão, ou seja, aquelas que alteram qualitativamente a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo mediante inserção de programações novas. A justificativa para esse recorte, como visto, fundamenta-se no fato de que somente essas emendas se sujeitam a regras mais rígidas de emendamento, entre as quais se inclui a necessidade de aporte de informações típicas de desempenho em suas justificações.

Não foram consultadas, portanto, todas as emendas de comissão aprovadas durante a tramitação dos PLOAs de 2014 a 2020, mas apenas aquelas classificadas como de “inclusão”. A Tabela 25, a seguir, resume o quantitativo anual dessas emendas.

Tabela 25 – Número de emendas de comissão aos PLOAs de 2014 a 2020

<b>Emendas de comissão</b>	<b>PLOA 2014</b>	<b>PLOA 2015</b>	<b>PLOA 2016</b>	<b>PLOA 2017</b>	<b>PLOA 2018</b>	<b>PLOA 2019</b>	<b>PLOA 2020</b>	<b>Total</b>
Inclusão	18	32	24	39	52	46	44	255
Acréscimo	111	86	141	141	124	121	116	840
<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>118</b>	<b>165</b>	<b>180</b>	<b>176</b>	<b>167</b>	<b>160</b>	<b>1.095</b>

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

As dotações aprovadas durante a tramitação dos PLOAs de 2014 a 2020, em favor das 255 emendas de comissão classificadas como de inclusão, alcançam o total de R\$ 7,5 bilhões, tal como informado na tabela seguinte.

Tabela 26 – Emendas de comissão de inclusão aos PLOAs de 2014 a 2020

<b>Emendas de inclusão</b>	<b>PLOA 2014</b>	<b>PLOA 2015</b>	<b>PLOA 2016</b>	<b>PLOA 2017</b>	<b>PLOA 2018</b>	<b>PLOA 2019</b>	<b>PLOA 2020</b>	<b>Total</b>
Quantidade	18	32	24	39	52	46	44	255
Dotação (R\$ milhões)	453,9	1.263,5	1.056,9	2.674,6	843,1	945,7	247,0	7.484,8

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

Esse foi, contudo, apenas um retrato imediato das emendas de comissão classificadas como de inclusão, obtido mediante consulta a dados brutos extraídos do sistema informatizado SIGA Brasil. Como refinamento dessa consulta, alguns ajustes se fizeram necessários. O primeiro foi a exclusão de emendas de acréscimo que se revelaram equivocadamente classificadas como emendas de inclusão. Explica-se. No SIGA Brasil, há um campo específico para identificar o tipo de emenda, que a discrimina como emenda de “acréscimo à despesa” ou de “inclusão de despesa”. Filtraram-se num primeiro momento, portanto, as emendas classificadas como de inclusão. Ao proceder-se à análise individualizada de cada uma das 255

emendas filtradas, contudo, verificou-se que nem todas eram, efetivamente, emendas de inclusão, já que algumas dessas emendas, na realidade, reforçavam dotações já constantes do PLOA encaminhado pelo Executivo. Num ajuste fino, foram desconsideradas, adicionalmente, as emendas que inseriram ações e subtítulos já constantes do PLOA em outros órgãos ou unidades orçamentárias, pois, nesses casos, houvera inovação apenas em relação ao órgão gestor de programações preexistentes. No PLOA 2014, por exemplo, por força desses ajustes foram excluídas as emendas 50210001, 60010004, 60020004, 60080003 e 60120003.

De outro lado, foram incluídas as emendas equivocadamente classificadas como de acréscimo e que, na realidade, eram emendas de inclusão, como foi o caso, no PLOA 2014, da emenda 5025002, a qual restou afastada, contudo, ao se verificar que tal emenda não continha caráter finalístico. De fato, não apenas nesse caso, mas como regra geral, a presente pesquisa afastou as emendas de inclusão desprovidas de teor finalístico (ou seja, sem produto aferível na forma de meta física), visto que tais casos não agregam valor ao estudo da orçamentação por desempenho. No caso do PLOA 2014, foram excluídas com base nesse critério as emendas 50150003 e 50170002, pelo fato de visarem unicamente à constituição de “reserva para compensação de proposições legislativas que criem despesa obrigatória ou renúncia de receita”. Não havia nesses dois casos, em resumo, qualquer entrega de bens ou serviços a ser ofertada por meio das intervenções legislativas propostas.

Após todos esses ajustes, o universo de emendas que tiveram suas justificativas examinadas foi reduzido de 18 para 11 emendas no PLOA 2014 e de 255 para 130 emendas nos PLOAs de 2014 a 2020. Os códigos das 130 emendas examinadas são informados na Tabela 27, a seguir, com desdobramento por exercício financeiro ao qual se referem.



Tabela 27 – Emendas de comissão com justificativas examinadas

<b>Exercício</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	
Número das emendas	50110004	50040001	50010003	50110003	50090001	50100002	50080002	
	50150001	50040003	50050003	50180004	50110004	50100003	50080004	
	50180004	50050001	50100004	50240002	50180003	50180003	50100004	
	50200001	50060002	50110004	50240003	50210002	50180004	50110001	
	50210004	50150004	50150004	50240004	50240001	50200003	50120002	
	50240001	50180004	50180004	50240005	50240003	50210002	50150002	
	50240003	50230002	50210003	50240006	50290003	50210003	50180001	
	50240005	50240004	50230001	50240008	50310001	50210004	50180002	
	60010002	50240007	50240003	50290002	50330004	50220003	50210001	
	60010005	50240008	50240005	50310002	60010003	50240001	50210002	
	60030005	50330003	50240007	50310003	60010004	50240002	50240001	
		60010002	60000001	50370002	60060004	50240005	50240002	
		60010003	60010001	60010001	60110003	50290002	50240004	
		60020003	60010003	60010002	60110005	50310002	50330001	
		60030005	60020002	60010003	60110007	50330002	50330002	
		60110004	60060005	60010005	60120002	60000001	50330003	
			60080004	60010007	60120003	60010003	50360002	
				60070004		60010004	50370001	
				60080001		60010005	50370003	
				60110005		60080003	60010001	
				60120001		60090002	60010004	
						60110001	60010005	
						60110003	60060005	
						60120002	60140003	
	<b>Total de emendas</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>24</b>	<b>24</b>

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

Por sua vez, a Tabela 28, adiante, apresenta um retrato global, a título ilustrativo, das 11 emendas de comissão aprovadas durante a tramitação do PLOA 2014 e que tiveram suas justificativas examinadas neste estudo.

Tabela 28 – Emendas de comissão com justificativas examinadas no PLOA 2014

Emenda	Comissão	Casa	Unidade orçamentária (UO) beneficiária	Ação + subtítulo	Produto	Meta	Dotação (R\$ milhões)
50110004	Ciência, Tecn. Com. Informática	CD	Ministério da Ciência e Tecnologia	20VD.7006 - Apoio à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Temáticas de Biodiversidade - Implantação da Cidade das Águas da UNESCO/HIDROEX – Nacional	Projeto apoiado (unidade)	1	10,1
50150001	Des. Econômico, Ind. e Comércio	CD	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	20QR.0001 - Fomento a Projetos de Qualificação Profissional Setorial – Nacional	Projeto apoiado (unidade)	30	3,0
50180004	Minas e Energia	CD	ELETROBRAS	0EA2.0001 - Participação da União no Capital da Eletrobras - Ampliação da Rede Rural de Distribuição de Energia Elétrica - Luz Para Todos – Nacional	Unidade consumidora atendida (unidade)	5.000	5,3
50200001	Rel. Exteriores e Def. Nacional	CD	Comando da Aeronáutica	7U72.0001 - Adequação, Revitalização e Modernização da Frota de Aeronaves AM-X (Projeto A-1M) - Nacional	Aeronave modernizada/revitalizada (unidade)	27	94,6
50210004	Seg. Social e Família	CD	Fundo Nacional de Saúde	2E47.0001 - Estruturação de Laboratório Oficial Público e Produção de Medicamentos, Soros, Vacinas e Insumos Estratégicos. Aparelhamento, Reforma e Produção – Nacional	Serviço Estruturado (unidade)	10	25,0
50240001	Viação e Transportes	CD	DNIT	7V32.0033 - Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-116 (km 0) - Entroncamento BR-101(A) (km 22,9) - na BR-465/RJ - No Estado do Rio de Janeiro	Trecho adequado (km)	23	4,2
50240003	Viação e Transportes	CD	DNIT	7V33.0109 - Construção da Ponte Internacional Brasil/Bolívia em Guajará-Mirim - na BR-425/RO - No Município de Guajará-Mirim - RO	Obra executada (% de execução física)	100	28,6
50240005	Viação e Transportes	CD	DNIT	7T02.0035 - Adequação de Ramal Ferroviário no Perímetro Urbano para Eliminação de Pontos Críticos entre os Municípios Botucatu e Bauru - No Estado de São Paulo	Trecho adequado (km)	30	12,0
60010002	Serv.de Infraestrutura	SF	VALEC	7V34.0001 - Construção da Ferrovia Transcontinental (EF-354) - Lucas do Rio Verde/MT - Vilhena/RO - Porto Velho/RO - Rio Branco/AC - Cruzeiro do Sul/AC - Nacional	Trecho construído (km)	100	79,6
60010005	Serv.de Infraestrutura	SF	VALEC	7V12.0001 - Construção da Ferroeste (EF-484) - Cascavel/PR - Chapecó/SC - Nacional	Trecho construído (km)	100	100,0
60030005	Const. Justiça e Cidadania	SF	FUNAI	20UF.7000 - Indenização aos Atuais Possuidores de Títulos das Áreas sob Demarcação Indígena - Nacional	Terra indígena fiscalizada (unidade)	23	20,0

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

Essas informações básicas, que da quarta coluna em diante (UO, subtítulo, produto, meta e dotação) constam da própria LOA, em alguns casos tornam as emendas praticamente autoexplicativas quanto a seu conteúdo. É o que ocorre, por exemplo, no caso da emenda 50200001, de autoria da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da Câmara dos Deputados, apresentada na quarta linha da Tabela 28 em comento. Depreende-se do próprio nome da programação (ação e subtítulo de código agregado “7U72.0001”) que o objetivo imediato da emenda era o de aportar recursos em favor do Comando da Aeronáutica para promover readequações na frota de aeronaves AM-X (Projeto A-1M). Seriam 27 aeronaves modernizadas ou revitalizadas ao custo total de R\$ 94,6 milhões.

Em face dessas informações, contidas na própria LOA, reitera-se que a estrutura básica das emendas, tal como ocorre nas programações constantes do PLOA originalmente encaminhado pelo Executivo, é inerentemente dotada de informações de desempenho em termos de eficácia, tendo em vista que não dispensa a discriminação dos produtos e metas físicas das ações finalísticas. Noutras palavras, sejam as programações oriundas de proposta do Executivo ou de emendas parlamentares, deve haver, em regra, a associação entre recursos e resultados sob a ótica da eficácia. A estrutura classificatória da LOA, afinal, é uma só.

No caso das emendas parlamentares, porém, por força da Resolução CN nº 1/2006, devem ser apresentadas as justificações das programações propostas. Trata-se de informação essencial, ao menos em tese, para a compreensão das razões de ser das intervenções legislativas no orçamento. No caso em comento, a justificação da emenda 50200001, apresentada ao PLOA 2014, foi formulada nos seguintes termos:

Adequação, revitalização e modernização tecnológica e operacional das aeronaves de caça-bombardeiro-reconhecedor ligeiro AM-X (projeto A-1M), mediante a recuperação de sua capacidade original e/ou de sua ampliação, com vistas a manter a necessária operacionalidade da força aérea brasileira.

A ação promoverá a execução de projetos e instalações de equipamentos atualizados e tecnologicamente compatíveis com as arenas de combate inserido no contexto bélico mundial, visando garantir os níveis ideais de prontidão operativa aérea, de segurança das atividades do espaço aéreo nacional e do nivelamento tecnológico de defesa aérea da frota brasileira em relação ao cenário internacional (SIOP, 2020).

A justificativa apresentada amplia a compreensão sobre a ação proposta, porém suscita indagações, por exemplo, quanto ao significado das expressões “necessária operacionalidade”, “tecnologicamente compatíveis” e “níveis ideais”, bem como quanto aos motivos pelos quais a emenda propõe readequar 27 aeronaves, e não outra quantidade qualquer. À vista desse exemplo, e para que todas as justificativas fossem submetidas a análises minimamente objetivas

e padronizadas, buscou-se identificar em que medida os textos apresentados observaram os quesitos informacionais cobrados pela Resolução CN nº 1/2006, pertinentes à orçamentação por desempenho, quais sejam: (1) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais; (2) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, no caso de projeto; e (3) em relação às transferências voluntárias, os elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública.

Tais quesitos, entretanto, podem ou não ser aplicáveis às emendas de comissão que incluam despesas, cabendo observar que o quesito “2” se limita a projetos<sup>199</sup>, e o “3” apenas é exigido em relação a transferências voluntárias da União a outros entes da Federação. Além disso, o quesito concernente à relação custo-benefício não deve ser interpretado “a ferro e fogo”, até porque, neste caso, a Resolução CN nº 1/2006 não exige a demonstração da avaliação da relação custo-benefício em si; o que a norma requer é a presença de “elementos necessários” a esse tipo de avaliação, o que imprime subjetividade à análise em curso. Em razão disso, e considerando não haver nenhuma orientação metodológica para esse fim no âmbito do processo legislativo orçamentário, tornou-se necessário conceber um padrão específico de avaliação sobre o atendimento do quesito custo-benefício. Para tanto, buscou-se conhecer, em primeiro lugar, as características basilares da análise de custo-benefício apontadas em publicações especializadas, prestigiando-se os documentos veiculados pela administração pública federal ou pelo próprio Congresso Nacional. No âmbito do Poder Executivo, o Guia Prático de Avaliação *Ex Ante*, publicado pelo Poder Executivo em 2018, em sua primeira versão, traz a seguinte definição:

Um fluxo de trabalho usual na análise de custo-benefício (ACB) compreende: i) definição de custos e benefícios relevantes; ii) seleção de programas alternativos; iii) catalogação e previsão quantitativa dos impactos; iv) monetização de custos e benefícios; v) desconto e cálculo do valor presente líquido do programa; e vi) análise de sensibilidade. Após estas etapas, o gestor deve ser capaz de decidir entre uma das alternativas analisadas (BRASIL, 2018f, p. 173).

No âmbito do Congresso Nacional, destaca-se a publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal intitulada “Avaliação de impacto

---

<sup>199</sup> Nos termos do art. 4º, XII, da LDO 2020, projeto é “o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo” (BRASIL, 2019b). Vale notar que os códigos alfanuméricos das ações orçamentárias, de quatro dígitos, iniciam-se com números ímpares de 1 a 7 no caso de projetos.

legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação”, de autoria de Vieira *et al.* (2017). Citam-se, desse documento, os seguintes excertos atinentes à análise de custo-benefício:

A análise custo-benefício é o processo usado para a determinação da eficiência econômica global. Comparam-se os custos com os benefícios sociais que provavelmente resultarão da proposição legislativa e estes com o resultado de alternativas, de forma a escolher o projeto que apresenta a maior diferença positiva entre os benefícios globais (econômicos e sociais) e os custos globais [...]

No caso de uma análise de custo-benefício, todos os aspectos devem estar quantificados em valores monetários presentes. Cabe enfatizar que, em várias situações, essa informação não está disponível ou é difícil de ser coletada (VIEIRA *et al.*, 2017, p. 19-91).

Trata-se, como se percebe, de sofisticada técnica de avaliação econômica de políticas públicas, que ainda não encontra eco como prática dominante no país, cuja cultura avaliativa, segundo Cavalcante (2010), pode ser considerada como embrionária. Conforme ponderado por Vieira *et al.* (2017):

Sabemos que a institucionalização do instrumento de avaliação de impacto legislativo não é trivial. Exigirá grande mudança de postura de agentes políticos e a dedicação do corpo técnico dos Poderes Executivo e Legislativo. E, como toda mudança cultural, é necessário tempo para que um novo modelo de gestão seja incorporado pelas instituições (VIEIRA *et al.*, 2017, p. 107).

Vale observar, em acréscimo, que ainda não há exigência normativa de que a produção legiferante do Congresso Nacional seja precedida de avaliação *ex ante*, cabendo mencionar que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 494, de 2018, de autoria do Senado (PLS 488/2017, na origem), o qual propõe que projetos de leis instituidoras de políticas públicas devam ser acompanhados de avaliação prévia de impacto legislativo, a qual deveria conter, entre outros elementos, notas explicativas com considerações sobre a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade das medidas pugnadas em cada projeto.

Em tal cenário, no qual o próprio Congresso Nacional, como um todo, ainda busca soluções para a institucionalização da prática de avaliações *ex ante* no âmbito do processo legislativo ordinário<sup>200</sup>, não seria razoável exigir que, no processo legislativo orçamentário, as justificações das emendas fossem apresentadas com o pleno atendimento ao requisito de custo-benefício.

Nada obstante, afastou-se, em segundo passo, a possibilidade de interpretações demasiadamente permissivas, que conduzissem, por exemplo, à conclusão de que a equação

---

<sup>200</sup> Cf. Bijos (2019).

“custo-benefício”, requerida na justificação das emendas, pudesse ser deduzida simplesmente a partir do cotejamento entre a dotação proposta pela emenda (como elemento de “custo”) e sua respectiva meta física (como elemento de “benefício”). Fosse assim, em consonância com o moderno princípio orçamentário da programação, bastaria informar qual o programa, a ação, o subtítulo, o produto, a meta e a dotação das emendas propostas. Não é este, porém, o caso: se a Resolução CN nº 1/2006 requer que a justificação das emendas traga “elementos necessários” para avaliar a relação custo-benefício, então se conclui, forçosamente, que seu objetivo é incorporar camadas adicionais de informações, de modo a viabilizar análises mais aprofundadas sobre as proposições legislativas, com a exposição de fundamentos técnicos subjacentes às intervenções propostas.

No caso concreto da emenda anteriormente citada (50200001), os elementos necessários para uma análise de custo-benefício poderiam dizer respeito, por exemplo, aos motivos pelos quais a readequação da frota de aviões seria mais vantajosa que a opção por sua renovação. Nessa toada, a justificação também poderia apresentar uma exposição sumária do diagnóstico que fundamentou a despesa proposta, com a menção de qual foi o relatório ou o estudo técnico que lhe deu origem. Desse modo, ao menos haveria a possibilidade de consulta a premissas e memórias de cálculo que motivaram os valores propugnados pela emenda, tanto em termos físicos quanto financeiros. Indo além, a justificação da emenda poderia tratar de resultados esperados em termos de efetividade, de forma qualitativa (não quantificada) ou quantitativa (quantificada).

Com base nessa composição de ideias, formulou-se um modelo básico no qual o quesito custo-benefício foi analisado com base nos seguintes critérios: (1) contextualização ou apresentação do problema; (2) resultados esperados em termos qualitativos, (3) resultados esperados em termos quantitativos, (4) caracterização do produto, (5) fundamentação da meta física, (6) fundamentação dos custos, e (7) documento de referência.

Considerados esses critérios, as emendas foram avaliadas de forma binária, com atribuição de valor “0” na hipótese de a informação se mostrar ausente ou de valor “1” no caso de a informação se mostrar presente. Como exemplo, a tabela adiante informa quais foram os valores atribuídos à emenda 50200001, aprovada no PLOA 2014, destinada à readequação de 27 aeronaves AM-X ao custo total de R\$ 94,6 milhões.

Tabela 29 – Análise da justificação da emenda 50200001 ao PLOA 2014

<b>Crítérios</b>	<b>Situação</b>
1.1 Contextualização / apresentação do problema	1
1.2 Resultados esperados (qualitativos)	1
1.3 Resultados esperados (quantitativos)	0
1.4 Caracterização do produto	1
1.5 Fundamentação da meta física	0
1.6 Fundamentação de custos	0
1.7 Documento de referência	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

Feita essa mesma análise em relação às demais emendas de comissão que integram este estudo de caso, chegou-se ao seguinte resultado consolidado em relação ao critério de custo-benefício.

Tabela 30 – Elementos de custo-benefício nas emendas de comissão de 2014 a 2020

Critérios	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2014-2020	
	q.	%	q.	%	q.	%	q.	%	q.	%	q.	%	q.	%	q.	%
1.1 Contextualização / apresentação do problema	9	81,8%	12	75,0%	11	68,8%	18	85,7%	9	52,9%	13	54,2%	6	26,1%	78	60,9%
1.2 Resultados esperados (qualitativos)	5	45,5%	7	43,8%	3	18,8%	6	28,6%	8	47,1%	6	25,0%	8	34,8%	43	33,6%
1.3 Resultados esperados (quantitativos) <sup>1</sup>	1	9,1%	4	25,0%	0	0,0%	3	14,3%	4	23,5%	1	4,2%	0	0,0%	13	10,2%
1.4 Caracterização do produto	5	45,5%	11	68,8%	9	56,3%	15	71,4%	12	70,6%	14	58,3%	10	43,5%	76	59,4%
1.5 Fundamentação da meta física	5	45,5%	6	37,5%	8	50,0%	6	28,6%	3	17,6%	5	20,8%	0	0,0%	33	25,8%
1.6 Fundamentação de custos	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
1.7 Documento de referência	4	36,4%	1	6,3%	1	6,3%	4	19,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	13,0%	13	10,2%
<b>Total de emendas examinadas<sup>2</sup></b>	<b>11</b>	<b>100,0%</b>	<b>16</b>	<b>100,0%</b>	<b>16</b>	<b>100,0%</b>	<b>21</b>	<b>100,0%</b>	<b>17</b>	<b>100,0%</b>	<b>24</b>	<b>100,0%</b>	<b>23</b>	<b>100,0%</b>	<b>128</b>	<b>100,0%</b>

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

1. Trata-se de resultados esperados sob a ótica da efetividade, razão pela qual se distinguem das metas físicas (item 1.5), que traduzem a dimensão da eficácia (bens ou serviços).

2. Exclui as emendas 50050003 ao PLOA 2016 e 50370001 ao PLOA 2020, que, por envolverem transferências voluntárias sem objeto definido, submetem-se a critérios específicos de justificação.



No período examinado, portanto, a maior parte das justificativas apresentou, minimamente, a contextualização ou o problema que motivou a emenda proposta (60,9% das ocorrências do item 1.1 da Tabela 30), bem como a caracterização do produto ofertado pela ação pretendida (59,4%; item 1.4). Contudo, em todos os demais itens, as informações buscadas estiveram presentes em apenas menos da metade dos casos. Os resultados esperados, quando informados, na maior parte das vezes foram de natureza apenas qualitativa (33,6%; item 1.2), com raras ocorrências de natureza quantitativa (10,2%; item 1.3). Os valores das metas físicas foram fundamentados em apenas 25,8% dos casos (item 1.5), e somente 10,2% das justificativas fizeram menção a documentos que subsidiaram as decisões de emendamento (item 1.7). Por fim, em nenhuma das 130 justificações examinadas houve a fundamentação dos custos da ação proposta (item 1.6), ou seja, das dotações orçamentárias pretendidas. Não houve, por exemplo, a apresentação de qualquer memória de cálculo utilizada na formação das dotações orçamentárias planejadas. Trata-se de fato grave, tendo em mira que a estimativa de custos deveria ser, em tese, a essência do ato de orçar, que dá fundamento à autorização legal para a realização de despesas.

Procedeu-se, também, à análise particularizada do subconjunto das emendas de comissão que propuseram a inclusão de projetos no orçamento, pois nesses casos a Resolução CN nº 1/2006 exige que a justificação das emendas informe o valor total estimado do projeto, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar. A execução orçamentária e física acumulada, no entanto, foi afastada da presente análise, já que as emendas examinadas, de inclusão, propuseram projetos orçamentários novos que, presumidamente, ainda estavam por ser iniciados. Foram analisados, portanto, apenas o valor total estimado do projeto e o cronograma da execução a realizar das seguintes 60 emendas:

Tabela 31 – Emendas de comissão que incluíram projetos nos PLOAs de 2014 a 2020

Exercício	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	50240001	50050001	50010003	50240002	50240001	50200003	50150002
	50240003	50150004	50240003	50240003	50240003	50240001	50240001
	50240005	50180004	50240005	50240004	50290003	50240002	50240002
	60010002	50240004	50240007	50240005	50330004	50240005	50330001
	60010005	50240007	60010001	50240006	60010003	50290002	50330002
Número das emendas		50240008	60010003	50240008	60010004	60010003	60010001
		50330003	60020002	50290002	60110003	60090002	60010004
		60010002	60060005	60010001	60110007	60080003	60010005
		60010003		60010002		60110003	
		60020003		60010003			
				60010005			
			60010007				
<b>Total de emendas</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>8</b>

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

O resultado encontrado, decorrente da busca por informações sobre o valor total estimado dos projetos e o respectivo cronograma da execução, é demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 32 – Justificação em emendas relativas a projetos nos PLOAs de 2014 a 2020

Critérios	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2014-2020	
	q.	%	q.	%	q.	%	q.	%	q.	%	q.	%	q.	%	q.	%
Valor total estimado	5	100,0%	8	80,0%	6	75,0%	11	91,7%	6	75,0%	2	22,2%	8	100,0%	46	76,7%
Cronograma da execução	5	100,0%	8	80,0%	6	75,0%	11	91,7%	6	75,0%	2	22,2%	7	87,5%	44	75,0%
<b>Total de emendas</b>	<b>5</b>		<b>10</b>		<b>8</b>		<b>12</b>		<b>8</b>		<b>9</b>		<b>8</b>		<b>60</b>	

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

Vale registrar que as informações buscadas não foram encontradas mediante leitura das justificações das emendas em exame, à exceção da emenda 50240008 ao PLOA 2017, que em sua justificação informou o valor total e a data de conclusão do projeto proposto. Ainda assim, verificou-se que, em complemento às justificações, os sistemas informatizados responsáveis pela captação das propostas de emendas ao PLOA também contêm campos específicos para registro do “custo total” das ações propostas e das datas de “início da ação” e “término da ação”, de modo que por esse caminho foram obtidos os valores reportados na Tabela 32 em comento.

Não houve, no entanto, o detalhamento dessas informações em subcampos específicos ou nas justificações das emendas, de modo que uma leitura mais rigorosa da situação observada conduziria à conclusão de que em nenhum dos casos foi apresentado um cronograma de fato, com a evidenciação das etapas e dos prazos intermediários dos projetos. É necessário frisar, portanto, que, em relação a cronograma de execução, os valores informados na tabela supra limitam-se a retratar a disponibilidade de informação sobre as datas de início e término dos

projetos, e nada mais. De igual modo, em nenhum dos casos os valores totais estimados dos projetos foram detalhados com a apresentação de memórias de cálculo, o que corrobora o resultado encontrado no item 1.6 da Tabela 30, que demonstrou inexistir a fundamentação dos custos das ações propostas pelas emendas de comissão examinadas neste estudo. Para ilustrar a importância dessas observações, tome-se como exemplo a emenda 60010001 ao PLOA 2017, que, segundo sua justificativa, visava à construção da ferrovia Ferroeste, com previsão de 1.200 quilômetros de estrada de ferro que perpassaria os estados do Mato Grosso do Sul, Paraná e Santa Catarina. Nessa emenda, o custo total do projeto foi estimado em R\$ 7,0 bilhões, com data de término prevista para dezembro de 2025. Para um projeto dessa magnitude, em especial, espera-se que haja clareza sobre os componentes do custo total estimado, e que seu cronograma informe, no mínimo, quais as etapas principais que seriam cumpridas ao longo de cada exercício, e a que custo.

Também merece registrar que as informações mínimas observadas (valor total e datas de início e término), em princípio, deveriam estar presentes em todas as emendas analisadas, já que há campos específicos para esse fim. Mas nem sempre foi esse o caso, pois tais campos só se fizeram disponíveis para emendas que incluíram as chamadas ações “atípicas”, ou seja, que não constavam no banco de dados do sistema de captação de emendas. Como no PLOA 2019 houve elevada incidência desse tipo de situação, apenas em 22,2% dos casos foram informados os custos totais e as datas de início e término dos projetos. São exemplos as emendas 60080003 e 60110003, que incluíram as ações “7K66 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado” e “1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, respectivamente, no PLOA 2019. Tais ações são recorrentemente incluídas pelo Congresso Nacional no orçamento, e, por esse motivo, já constavam no banco de dados de ações cadastradas. Tais exemplos são relevantes, ademais, para a agregação da ressalva de que nem sempre os projetos propostos no orçamento são “projetos de fato”, caracterizados pela presença de objetivos específicos cercados de prazos de início e fim bem delimitados.

Por fim, avaliou-se o requisito específico aplicável às emendas de comissão destinadas a “transferências voluntárias”, as quais, segundo a Resolução CN nº 1/2006, devem demonstrar, em suas justificativas, os “elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública”. No entendimento do Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE) da CMO, esse critério deve

observado por emendas desprovidas de “objeto definido”<sup>201</sup>, mediante a comprovação, pelo autor da emenda, de que há lei ou ato normativo vigente que determine a forma de aplicação dos recursos. Das 130 emendas examinadas, apenas cinco destinaram-se a transferências voluntárias. São elas: emendas 50050003 e 50240003, ao PLOA 2016; emenda 50240002, ao PLOA 2017; emenda 60010003, ao PLOA 2018; e emenda 50370001, ao PLOA 2020. Ocorre que, dessas cinco ocorrências, apenas duas, as emendas 50050003 e 50370001, não continham objeto definido, razão pela qual somente estas, a rigor, deveriam guardar observância ao quesito em exame, o que, entretanto, não ocorreu, visto que em nenhum desses casos houve menção a lei ou ato normativo que determinasse a forma de aplicação dos recursos. O requisito em análise, portanto, mostrou-se de pouca valia no período examinado.

#### Conclusões quanto às justificativas de emendas de comissões permanentes

Completada a análise sobre o atendimento aos requisitos informacionais previstos na Resolução CN nº 1/2006, pertinentes à orçamentação por desempenho, conclui-se estar diante de quadro preocupante. Isso porque as emendas de comissões permanentes, malgrado serem de autoria da instância supostamente mais relevante do Congresso Nacional do ponto de vista da especialização em políticas públicas, não têm apresentado informações robustas em suas justificativas, a ponto de deixarem de fundamentar, até mesmo, os custos das ações propostas. E se não há informações embasadas sobre custos, muito menos se pode esperar no tocante a informações mais sofisticadas, a exemplo de análises centradas no binômio custo-benefício.

Nota-se, também, que os problemas ora detectados repetem fragilidades identificadas na dimensão contextual macro, quando se verificou que as despesas discricionárias finalísticas propostas pelo próprio Executivo são desprovidas de justificativas, e que a fundamentação de custos unitários médios é cercada de platitudes e tautologias. O que parece haver, portanto, é uma fragilidade estrutural do processo orçamentário federal brasileiro quanto à justificação de ações finalísticas, por parte tanto do Executivo quanto do Legislativo. Isso sugere que poderia ser pertinente a ambos os Poderes discutirem a forma de justificação das ações orçamentárias de forma integrada, e eventualmente padronizada.

Não se pretende, com essa observação, defender uma visão mecanicista que almeje governar a alocação de recursos com base em critérios exclusivamente técnicos. O que se tem em mente, apenas, é o entendimento de que as decisões alocativas, de natureza essencialmente

---

<sup>201</sup> Havendo objeto previamente definido, afinal, a aplicação de recursos já tem destino certo. Foi o caso, por exemplo, da emenda de comissão 50240003 ao PLOA 2016, que visava à construção do metrô de São Gonçalo, no Rio de Janeiro.

política, deveriam ser robustamente motivadas, e que informações técnicas deveriam participar das justificativas apresentadas, tanto nas programações originalmente formuladas pelo Executivo como nas inseridas pelo Legislativo. Essa pode ser, por sinal, a chave para a formação de um elo consistente entre informações de desempenho, que são critérios técnicos, e o processo decisório alocativo, que é de natureza eminentemente política.

Como contra-argumento, poder-se-ia alegar que tal concepção, que reclama pela apresentação de justificativas sólidas, poderia “burocratizar” a peça orçamentária, ou até mesmo revelar-se inexequível em face da grande quantidade de ações que compõem o orçamento, o que provocaria uma sobrecarga informacional inadmissível. Tal argumento, porém, não merece prosperar por quatro razões. A uma, porque por trás de diversas centenas de ações orçamentárias também há uma miríade de gestores, distribuídos em diversos ministérios, secretarias e diretorias responsáveis pela gestão das ações do orçamento. Cada um desses gestores, portanto, teria plenas condições de justificar as ações sob sua responsabilidade. A duas, porque as justificativas não comporiam a lei orçamentária, e sim, no caso da proposta formulada pelo Executivo, as informações complementares do PLOA. Em nada se alteraria, portanto, a estrutura da LOA que se tem adotado nos últimos anos. A três, porque a autorização de despesas públicas, por princípio republicano, deve satisfazer à sociedade, o que torna a justificativa não uma faculdade, mas uma obrigação do gestor da coisa pública. Não se revela republicano, com efeito, fundamentar as despesas públicas de modo rudimentar, com a mesma opacidade com que se pode decidir por um gasto privado. A quatro, porque a justificativa pode operar em múltiplos níveis de leitura, sem prejuízo de uma visão estratégica de Estado. E no Brasil não faltam instrumentos para esse fim, tais como a LDO, o PPA e os diversos planos de longo prazo, a exemplo do Plano Nacional da Educação, de vigência decenal, e dos planos de nacionais de desenvolvimento, estes últimos ainda não instituídos, embora previstos no art. 174, § 1º, da Constituição de 1988.

Numa linha mais propositiva e inovadora, tal como a proposta por Almeida e Bijos (2020), pode-se pensar, ainda, em integrar os processos de planejamento e orçamento, em nível tático, com os já examinados Quadros de Despesa de Médio Prazo, e, em nível estratégico, com Indicadores-Chave Nacionais, os quais, diga-se de passagem, já foram preconizados pelo TCU em seu Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) relativo ao exercício de 2017.

160. A existência de um Sistema de Indicadores-Chave Nacional – denominado na literatura de Key National Indicators – que informe sobre a posição e progresso da nação como um todo em bases absolutas e relativas comparados a outras nações, constitui um guia para ajudar a estabelecer os objetivos e prioridades dos órgãos e programas. Conforme conceito apresentado pela International Organization of Supreme Audit Institutions - Intosai, ‘indicadores-chave nacionais são um pequeno conjunto de indicadores que mensuram o progresso econômico e social na conquista dos objetivos nacionais em suas respectivas áreas’. Sua utilização pode fornecer informações relevantes para o acompanhamento do alcance da visão de futuro almejada e dos eixos e diretrizes estratégicos acordados no PPA (BRASIL, 2017h, p. 24).

Em relação à abordagem de indicadores-chave, registra-se a experiência brasileira de definição da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), que, em sua segunda edição, orientada ao horizonte 2020-2031, define 37 índices-chave e suas respectivas metas-alvo de longo prazo. Também merece registro o fato de que o Projeto de Lei nº 9.163, de 2017, em tramitação na Câmara dos Deputados, ao dispor sobre a política de governança da administração pública federal, propõe, entre outras medidas, a institucionalização do planejamento estratégico de longo prazo e da mensuração de resultados por meio de indicadores-chave, nos seguintes termos:

Art. 7º O planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado é composto pelos seguintes instrumentos:

I - a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social;

II - os planos nacionais, setoriais e regionais; e

III - o plano plurianual da União.

[...]

Art. 9º A estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social será estabelecida para o período de doze anos e definirá as diretrizes e as orientações de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e entidades.

[...]

Art. 11. [...].

Parágrafo único. Serão estabelecidos índices-chaves para mensurar a situação nacional e permitir a comparação internacional, de forma a subsidiar a avaliação do cumprimento das diretrizes e das orientações de longo prazo para a atuação dos órgãos orçamentários (BRASIL, 2017a).

Nada parece desautorizar, portanto, a justificação em nível de ações orçamentárias, o que no modelo brasileiro se mostra plenamente adequado, já que as ações, mais precisamente seus subtítulos, são diretamente associados a metas físicas. Do ponto de vista da orçamentação por desempenho, a explicitação das fundamentações subjacentes aos créditos orçamentários, além de contribuir para o aumento da transparência e legitimidade das despesas públicas,

também tenderia a facilitar<sup>202</sup> o processo de aprendizado sobre políticas públicas, especialmente se as justificações fossem acompanhadas de considerações sobre a efetividade dessas políticas. Esse aprofundamento analítico, aliás, também contribuiria, subsidiariamente, para o processo de produção de políticas públicas baseadas em evidências (*evidence-based policymaking*), sobretudo quando defrontado com setores e países comparáveis (DOWNES, MORETTI, NICOL, 2017). Afinal, é do cotejamento entre resultados esperados e alcançados, em seus diversos níveis, que se extraem lições úteis para a retroalimentação do processo de planejamento público, com vistas ao aumento do desempenho governamental. Essa é, por sinal, a perspectiva norteadora do tópico seguinte, que busca mapear o uso de informações de desempenho nas atividades de fiscalização orçamentária exercidas pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU.

#### 4.2.2 Fiscalização do orçamento

Os documentos objeto de análise inicial, neste tópico, são os pareceres emitidos pela CMO sobre as contas do presidente da República relativas aos exercícios de 2013 a 2019, pois essas são as contas que, em teoria, retroalimentariam o ciclo orçamentário no período examinado neste estudo, que compreende os PLOAs de 2014 a 2020. Considerando, entretanto, que à época da elaboração desta dissertação as contas relativas a 2019 ainda não haviam sido apreciadas pelo TCU, o universo de análise, a priori, recaiu sobre as contas dos exercícios de 2013 a 2018.

##### 4.2.2.1 Pareceres da CMO às contas presidenciais

De plano, depara-se com fato crítico: em relação às contas do presidente da República relativas aos exercícios de 2013 a 2018, a CMO só emitiu parecer sobre as contas de 2013, a despeito de ter sido subsidiada por pareceres prévios anualmente emitidos pelo TCU, tal como registrado no próximo quadro.

---

<sup>202</sup> É evidente que o aprendizado em políticas públicas é algo que transcende a esfera orçamentária. Por isso considera-se que a justificção de ações orçamentárias seria apenas um *facilitador* desse processo.

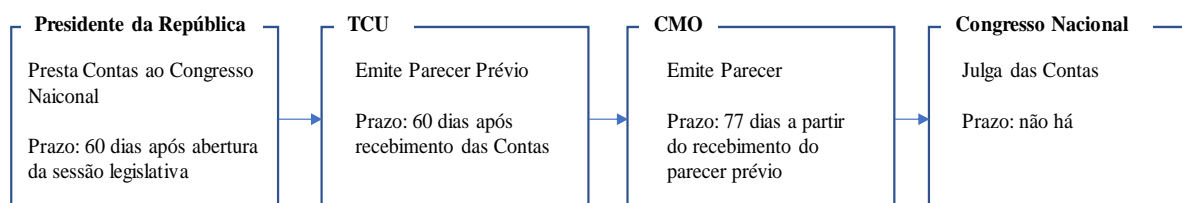
Quadro 17 – Pareceres do TCU e da CMO sobre contas presidenciais de 2013 a 2018

Exercício	Parecer prévio do TCU		Parecer da CMO	
	Emissão	Opinião	Emissão	Situação
2013	S	Aprovação, com ressalvas	S	Aprovação, com ressalvas
2014	S	Rejeição	N	Aguardando parecer do relator
2015	S	Rejeição	N	Aguardando parecer do relator
2016	S	Aprovação, com ressalvas	N	Aguardando parecer do relator
2017	S	Aprovação, com ressalvas	N	Aguardando parecer do relator
2018	S	Aprovação, com ressalvas	N	Aguardando designação de relator

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em dados da CMO. S (Sim), N (Não).

De acordo com o Quadro 17 em análise, constata-se que o TCU tem se pronunciado tempestivamente sobre contas do presidente da República, enquanto o Congresso Nacional tem permanecido silente sobre o tema em cinco dos seis exercícios examinados. Trata-se de fato crítico porque o pronunciamento da CMO constitui elo institucional relevante no fluxo básico de prestação e julgamento das contas presidenciais, tal como delineado pela Constituição de 1988 e retratado nesta Figura 2.

Figura 2 – Fluxo básico do processo de prestação e julgamento das contas presidenciais



Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado na Constituição de 1988 e na Resolução CN nº 1/2006.

O primeiro ponto a ser salientado, no tocante a esse fluxo básico, diz respeito ao fato de que os prazos aplicáveis ao presidente da República e ao TCU são fixados na própria Constituição de 1988 (art. 84, XXIV, e art. 71, I, respectivamente). O Congresso Nacional, por sua vez, não é sujeito a qualquer prazo constitucional para julgamento das contas, nem há prazo fixado em lei permanente para esse fim<sup>203</sup>. Diante disso, a LDO tem previsto que o Congresso Nacional deveria julgar as contas do presidente da República até o encerramento da sessão legislativa, ou seja, até 22 de dezembro, mas na prática essa norma não tem sido observada.

Outro aspecto a ser realçado é que, enquanto a não prestação de contas pelo presidente da República, no prazo fixado, implica crime de responsabilidade contra a probidade

<sup>203</sup> Há, apenas, a previsão estabelecida por ato próprio do Congresso Nacional (art. 116 da Resolução CN nº 1/2006) de que a CMO deve emitir seu parecer em 77 dias a partir do recebimento do parecer prévio emitido pelo TCU. Trata-se, porém, de prazo estipulado para emissão de parecer pela CMO, e não para o julgamento das contas pelo Congresso.



administrativa (tal como prevê o art. 9º, item 2, da Lei nº 1.079, de 1950), para o Congresso Nacional não há qualquer tipo de consequência jurídica no caso de não julgamento das contas. Tanto é que as contas de 2013, em que pese já terem sido apreciadas pela CMO (conforme Quadro 17), ainda não foram julgadas pelo Congresso Nacional, e disso não resultou qualquer restrição à atuação do Congresso ou de seus membros, cabendo registrar que as últimas contas presidenciais julgadas pelo Congresso Nacional foram as relativas ao exercício financeiro de 2001.

Ao mesmo tempo, e isso pode parecer paradoxal à primeira vista, constatou-se que, no período examinado, foram emitidos cinco pareceres da CMO sobre contas presidenciais, e não apenas um. A razão para tanto é que, justamente pelo fato de o Congresso Nacional ser isento de consequências jurídicas no caso de não julgamento de contas do presidente da República em ritmo anual, a CMO pode acabar seguindo ritmos não lineares de apreciação dessas contas, ditados por critérios de conveniência política que podem levar o Congresso a ativar, conjunturalmente, sua função fiscalizatória como instrumento de contraponto ao Executivo. E foi justamente o que ocorreu no período examinado, mais especificamente no exercício de 2015, quando, no bojo da crise político-econômica que culminaria, em 31 de agosto de 2016, no *impeachment*<sup>204</sup> da presidente da República, a CMO emitiu não apenas um<sup>205</sup>, mas cinco pareceres sobre as contas presidenciais, relativas aos exercícios de 2009 a 2013, até então pendentes de apreciação.

Para melhor compreender essa atuação concentrada da CMO, convém recuperar que, no mesmo ano, o TCU havia recomendado ao Congresso Nacional a rejeição das contas da presidente da República relativas ao exercício de 2014 (BRASIL, 2015n). Tratou-se, vale o registro, de evento raro, tendo em vista que a última manifestação da Corte de Contas pela rejeição das contas presidenciais ocorrera em 1937 (BRASIL, 2016i). Dada a relevância política desse episódio, as contas presidenciais passaram a atrair holofotes, e foi nesse contexto que a CMO revisitou o estoque de contas presidenciais pendentes de apreciação, tendo emitido pareceres relativos às contas de 2009 a 2013, de forma concentrada, entre outubro e novembro de 2015.

---

<sup>204</sup> A abertura do processo de impeachment fora autorizada pelo presidente da Câmara dos Deputados em 2 de dezembro de 2015. O julgamento final, no qual o Senado decidiu pela perda do cargo da presidente da República, ocorreu em 31 de agosto de 2016.

<sup>205</sup> Tal fato pode ser interpretado como resposta emergencial do tipo *fire alarm* (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984).

Não há como deixar de comentar, também, o fato de que o TCU recomendou a rejeição das contas presidenciais relativas tanto ao exercício de 2014 como de 2015 em função de irregularidades de natureza fiscal e orçamentária. Um dos pontos críticos apontados pelo TCU, aqui exposto de forma simplificada, referiu-se à constatação de que bancos públicos federais haviam financiado despesas de responsabilidade da União de forma reiterada e sistemática, em descumprimento do art. 36 da LRF, que veda esse tipo de situação. Tal operação fora noticiada como modalidade irregular de “pedaladas fiscais”, ou seja, de postergações de pagamento que, no caso, são proibidas em lei. Esse achado de auditoria, inicialmente debatido no âmbito das contas presidenciais, tornou-se uma das principais razões que fundamentaram, juridicamente<sup>206</sup>, o *impeachment* da então presidente da República, consumado em 31 de agosto de 2016.

Essa contextualização é relevante porque o processo de *impeachment* pode contribuir para elucidar o motivo pelo qual a CMO não se manifestou sobre as contas de 2014 e 2015 nos anos imediatamente subsequentes. Isso se deu porque, se essas contas acabaram sendo objeto de discussão pelo Congresso Nacional em processo de *impeachment*, ou seja, em foro e rito mais rigorosos que os da CMO, a função fiscalizatória do Congresso quanto às contas presidenciais, nesses casos, talvez tenha sido interpretada pelos parlamentares como já tendo sido atendida. Tal conjectura, entretanto, apenas visa ilustrar como a dinâmica de produção da CMO pode flutuar de acordo com o ritmo político do momento na ausência de uma âncora temporal efetiva, capaz de impor prazos-limite para a apreciação de contas presidenciais pelo Congresso Nacional.

Dito isso, e tendo em mira que o foco dessa dissertação é voltado a aspectos de desempenho, e não de legalidade da ação governamental, retoma-se o propósito específico desta pesquisa, prosseguindo-se com a busca por informações de desempenho nos cinco pareceres emitidos pela CMO em 2015, que, como visto, referiram-se aos exercícios de 2009 a 2013. Convém reiterar que, embora a situação teoricamente esperada fosse a emissão de seis pareceres, relativos aos exercícios de 2013 a 2018, viu-se que tal linearidade não se verificou na prática.

Quanto aos pareceres emitidos pela CMO em relação às contas de 2009 a 2013, o primeiro ponto a ser observado é que, em todos os casos, os pareceres seguiram um formato padrão, essencialmente formalista, constituído de relatório e voto em que: (i) o relatório representa um resumo do parecer prévio emitido pelo TCU e do relatório que o fundamenta; e

---

<sup>206</sup> Não são consideradas, na presente análise, as razões políticas do processo de *impeachment*, que, vale lembrar, é de natureza político-jurídica.

(ii) o voto limita-se a tecer considerações de ordem geral, em especial sobre as ressalvas apontadas pelo Tribunal, concluindo que, se a Corte de Contas expediu as devidas recomendações ao Executivo para o saneamento de irregularidades detectadas, então as contas podem ser consideradas como aptas a serem aprovadas<sup>207</sup>. Não houve, portanto, análises de autoria da CMO sobre o conteúdo das contas presidenciais. De todo modo, ao apresentarem resumo do parecer prévio do TCU e do relatório que o tinha subsidiado, os pareceres da CMO acabaram por registrar questões relevantes concernentes à avaliação de desempenho, recorrentemente apontadas pela Corte de Contas da União. A mais importante<sup>208</sup> delas refere-se a fragilidades identificadas pelo TCU no tocante a indicadores e metas do PPA, que, nos pareceres da CMO, ora se manifestaram nos resumos dos relatórios do TCU, ora no registro das ressalvas por ele indicadas, tal como retratado no quadro adiante.

---

<sup>207</sup> Em todos os casos, com efeito, o entendimento manifestado nos pareceres da CMO foi de que as ressalvas identificadas pelo TCU só deveriam comprometer a aprovação das contas do presidente da República caso fosse possível identificar a conivência ou omissão, por parte do Executivo, em adotar providências para a correção das irregularidades detectadas. Como em todos os casos examinados, relativos aos exercícios de 2009 a 2013, essa situação não se fez presente, a CMO opinou pela aprovação das referidas contas.

<sup>208</sup> Cabe frisar que os pareceres da CMO também fazem registro de fragilidades relativas a metas e prioridades da LDO, apontadas como ressalvas em todas as contas relativas aos exercícios de 2009 a 2013.

Quadro 18 – Extrato de pareceres da CMO sobre contas presidenciais de 2009 a 2013

Exercício	Indicadores e metas do PPA	
	Resumo do relatório do TCU	Registro de ressalvas do TCU
2009	O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborou o “Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: Avaliação da Dimensão Estratégica: Exercício 2009: Ano Base 2008”, segundo o qual se inaugura a Avaliação da Dimensão Estratégica ao longo da execução do Plano, com foco nos resultados das políticas públicas prioritárias, nas suas relações com as variáveis centrais para o desenvolvimento, bem como nas perspectivas para os próximos anos.	Deficiências nos dados que deveriam subsidiar a análise dos resultados dos programas e de suas ações, caracterizadas, entre outros pontos, por parcela representativa de subtítulos com execuções físicas desproporcionais frente às metas físicas estabelecidas, projetos sem produto e metas definidos, subtítulos sem execução orçamentária, mas com execução física registrada, e por significativa ausência de preenchimento dos indicadores de programas
2010	Do mesmo modo que em exercícios anteriores, constatou-se a ausência de preenchimento do SIGPlan com os valores referentes aos índices dos indicadores, além de incongruência significativa na sensibilidade dos indicadores, caracterizada pela relação de causalidade entre a execução de ações e a variação do índice dos indicadores associados ao mesmo programa.	-
2011	Considerando todas as falhas contabilizadas anteriormente que inviabilizariam a aferição do alcance dos indicadores, chega-se a um total de 271 (37%) indicadores com avaliação possível, pouco mais de um terço do total de indicadores que deveriam ter apuração anual ou em período menor.	-
2012	Em relação aos indicadores dos programas temáticos, merece destaque o fato de que o preenchimento dos seus resultados no Siop passou a ser de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável por disponibilizar informações sobre a execução dos programas e ações do governo federal integrantes do plano plurianual. Tal atribuição, até então, era de responsabilidade dos órgãos setoriais	-
2013	Consta do relatório que a análise da ação setorial do governo recebeu nova abordagem para o exame da Prestação de Contas da Presidenta da República de 2013. [...] A nova perspectiva ressalta o foco no resultado da gestão pública, contribuindo para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade	Existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nos pareceres da CMO às contas presidenciais de 2009 a 2013.

Com base no quadro supra, nota-se que, de todos os pareceres, o relativo às contas de 2013 é o que traz a informação mais relevante para esta pesquisa, qual seja, a de que o TCU inovou seu foco de controle ao apreciar as contas daquele exercício dedicando maior ênfase à avaliação do resultado da ação governamental. Tal inovação, segundo o TCU, teria sido influenciada por recomendações constantes de estudo conduzido pela OCDE sob demanda do Tribunal, *in verbis*:

Cumprе ressaltar que as inovações em comento estão em sintonia com as conclusões e recomendações oriundas do estudo comparativo demandado pelo próprio TCU e realizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobre o Parecer Prévio e o Relatório das Contas do Governo da República (BRASIL, 2015m, p. 264).

Dada a representatividade dessa inovação, convém reproduzir, de forma mais completa, o respectivo conteúdo consignado no parecer da CMO relativo às contas de 2013.

Consta do relatório que a análise da ação setorial do governo recebeu nova abordagem para o exame da Prestação de Contas da Presidenta da República de 2013. O resultado da atuação governamental em 2013 é analisado não mais por funções orçamentárias, como ocorreu até o exercício anterior, mas a partir de programas temáticos e objetivos do PPA 2012-2015, selecionados por critérios de materialidade e relevância.

A nova perspectiva ressalta o foco no resultado da gestão pública, contribuindo para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade.

Assim, o TCU dedicou especial atenção às informações de desempenho que apontam o resultado das intervenções governamentais – indicadores e metas – conforme definido no PPA e cujos valores atualizados foram informados na prestação de contas.

Do total de indicadores dos programas temáticos presentes no PPA, foram selecionados 168 para análise. Segundo o TCU, detectou-se que 35% desses indicadores não são confiáveis. Já com relação ao total de metas examinadas (176), concluiu-se que 18% (31 metas) apresentaram resultados com divergências relevantes, enfraquecendo a confiabilidade dos dados que deveriam refletir fielmente o desempenho governamental.

Como exemplo, cita o programa temático Moradia Digna, que apresentou deficiências em todos os indicadores e metas analisadas.

Os principais problemas identificados na análise dos indicadores foram: utilização de dados desatualizados, mesmo já havendo informações tempestivas disponíveis; inconsistências de valores; e adoção de indicadores descontinuados pelo IBGE ou de apuração complexa.

De forma semelhante, em relação à consecução das metas quantitativas do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), também foram identificadas incongruências, de modo que os resultados das metas informados na Prestação de Contas 2013 não refletem a real execução física do programa, nem representam a efetiva disponibilização de moradias adaptadas quanto à acessibilidade.

Em vista das constatações, foi ressalvada, na Prestação de Contas 2013, a existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 (BRASIL, 2015k, p. 32-34).

Em termos práticos, essa inovação pode ser traduzida da seguinte forma: até as contas relativas ao exercício de 2012, o TCU produzia análises sobre o PPA, ao passo que, a partir das contas de 2013, o Tribunal passou a auditar indicadores e metas do plano, a fim de atestar sua validade. De acordo com a nova abordagem, foram examinados 168 indicadores e 176 metas do PPA nas contas de 2013, com resultados apresentados no relatório que subsidiou o parecer prévio sobre as referidas contas, mais especificamente no substancioso tópico denominado “Ação Setorial”, constituído de 111 páginas. As conclusões obtidas, em apertada síntese, foram de que: (i) 35% dos indicadores analisados apresentaram algum tipo de falha relevante, sendo por isso reputados como inadequados; e (ii) 18% das metas analisadas não apresentaram dados confiáveis sobre o desempenho governamental obtido (BRASIL, 2014g).

O que se verifica, portanto, é que, em especial a partir de 2013, o TCU passou a atuar como importante aliado da orçamentação por desempenho, já que, desde então, passou a auditar informações de desempenho contidas em instrumentos de planejamento e orçamento da União. O seguinte excerto, constante do relatório que fundamenta o parecer prévio relativo às contas de 2013, ilustra visão do TCU que parece ter pautado sua atuação em relação a informações de desempenho:

Dotadas de inquestionável relevância, as informações concernentes à performance governamental devem oferecer à sociedade um quadro objetivo e abrangente que consolide os números do progresso do Estado rumo aos objetivos pretendidos. Tais informações, portanto, são potenciais instrumentos que, a um só tempo, servem-se à transparência da atividade pública e à melhoria da gestão estatal: de um lado, ajudam o cidadão a perceber e entender os efeitos das atividades governamentais em sua realidade e permitem o cotejamento entre os compromissos firmados e o que foi efetivamente entregue pelo governo; de outro, possibilitam o monitoramento e a avaliação intensiva das políticas públicas, com vistas a seu desenvolvimento contínuo (BRASIL, 2014g, p. 231).

A questão que se recobra, contudo, é: qual foi a atuação da CMO após tomar ciência das fragilidades detectadas pelo TCU em relação a indicadores e metas de desempenho? Conforme já comentado, a posição adotada no parecer relativo às contas de 2013, assim como nos pareceres anteriores (relativos às contas de 2009 a 2012), foi a de considerar a atuação do TCU, por meio de suas recomendações endereçadas ao Executivo, como medida suficiente para a superação dos problemas informados no âmbito das contas presidenciais. Tome-se como

exemplo a seguinte passagem da conclusão do Voto que integrou o parecer da CMO sobre as contas presidenciais de 2013:

[...] é de se observar que o TCU já expediu as recomendações pertinentes aos diversos órgãos e entidades do Poder Executivo no sentido de que estes adotem as providências e medidas necessárias para corrigir as irregularidades detectadas (item 1.5 deste Relatório).

Isso posto, em vista dos elementos trazidos à colação neste Relatório, esta Relatoria VOTA pela aprovação, com as ressalvas apontadas pelo TCU, das contas apresentadas pela Presidenta da República referentes ao exercício financeiro de 2013 nos termos do Projeto de Decreto Legislativo anexo (BRASIL, 2015k, p. 50).

Cabe esclarecer que as recomendações do TCU relativamente às contas de 2013, a que esse excerto do parecer da CMO se refere, são as que seguem:

À Controladoria-Geral da União, com fundamento na Lei 10.180/2001 e no Decreto 3.591/2000, que estabeleça procedimentos para certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da Prestação de Contas do Presidente da República, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional;

À Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contemple, na oportunidade da próxima alteração a ser efetivada no Plano Plurianual 2012-2015, processo de reavaliação do conjunto de informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência, conforme item 4.2 deste relatório, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA 2012-2015 (BRASIL, 2015k, p. 50).

O que se observa, em síntese, é que a CMO tem adotado uma estratégia de supervisão agregada das atividades do TCU, e isso pode ser um indicativo de que o Tribunal desfruta de elevada credibilidade perante o Congresso Nacional. Com efeito, em todos os pareceres da CMO relativos às contas de 2009 a 2013, a atuação do TCU foi reputada como suficiente para sanar as fragilidades detectadas nas contas presidenciais. Essa perspectiva de que a atuação do TCU tem “vida própria”, em que pese ser questionável, ao menos parece encontrar respaldo em evidências disponíveis nos próprios pareceres prévios emitidos pelo TCU, na medida em que ele próprio monitora o resultado das recomendações emanadas em anos anteriores. O excerto adiante, constante do parecer prévio sobre as contas de 2014, ilustra como o TCU acompanhou os desdobramentos das ressalvas às contas de 2013 no que tange a questões de desempenho:

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2013, o Tribunal apontou distorções materiais que afastavam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas à consecução das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015. Assim, recomendou-se à Controladoria-Geral da União (CGU) que estabelecesse procedimentos para certificar, na maior extensão possível, a exatidão das informações de desempenho constantes da PCPR, previamente ao encaminhamento desta ao Congresso Nacional.

Nesse sentido, a CGU realizou trabalho de análise sobre amostra de indicadores e metas do PPA 2012-2015. O relatório da CGU apontou que há informações sobre indicadores e metas (conceitos implícitos, metodologia de cálculo, forma de apuração dos dados) que não estão sistematizados em um instrumento formal com padronização mínima, bem como não estão disponíveis para o público externo interessado, fato que prejudica a utilização dos indicadores e metas como instrumentos de controle social.

A avaliação da CGU registrou problemas em 46% dos indicadores examinados, e em 19% das metas selecionadas para análise, bem como recomendou à SPI/MP que instituísse ficha dos indicadores e das metas para o próximo PPA, com informações públicas, tais como: definição de conceitos implícitos, memória de cálculo detalhada de cada apuração ocorrida, forma da coleta de dados e testes de consistência dos dados primários realizados (BRASIL, 2015n, p. 257).

Em face dessa postura congressual, e tendo em vista que a CMO não emitiu nenhum outro parecer sobre contas presidenciais para além do relativo ao exercício de 2013, convém investigar como o TCU apreciou as contas dos exercícios subsequentes, até mesmo para que se possa conhecer quais foram os desdobramentos da inovação adotada pelo TCU em relação ao controle de informações de desempenho.

#### 4.2.2.2 Pareceres prévios do TCU às contas presidenciais

Mediante consulta aos relatórios que subsidiaram os pareceres prévios emitidos pelo TCU sobre as contas presidenciais relativas aos exercícios de 2013 a 2018, verifica-se que, de modo geral, a inovação adotada no exame das contas de 2013, no sentido de auditar informações de desempenho, tem se perpetuado ao longo dos anos, embora a partir de 2015 tais auditorias tenham sido aplicadas apenas em relação a metas e não mais a indicadores<sup>209</sup>, tal como demonstrado na tabela adiante.

---

<sup>209</sup> Isso pode ser um indicativo de que, em face da fragilidade metodológica dos PPAs recentes, já comentada nessa dissertação, o TCU passou a identificar as metas do plano, conjuntamente, como fontes precípuas de informações de desempenho do PPA e, portanto, como objeto circunstancialmente prioritário de auditoria, desde as contas de 2015.



Tabela 33 – Indicadores e metas do PPA auditados pela TCU de 2013 a 2018

Exercício	PPA	Indicadores auditados		Metas auditadas	
		Quantidade	% de inadequação	Quantidade	% de inadequação
2013	2012-2015	168	35%	176	18%
2014		93	42%	111	28%
2015		-	-	161	44%
2016	2016-2019	-	-	101	35%
2017		-	-	91	45%
2018		-	-	70	33%

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nos relatórios do TCU relativos às contas de 2013 a 2018.

Tendo em vista que a quantidade de metas auditadas nos três primeiros exercícios foi superior àquela auditada nos três últimos, há de se observar que, enquanto o PPA para 2012-2015 era composto por 2.417 metas, o PPA 2016-2019, ao buscar revestir-se de caráter mais estruturante que o do plano anterior, era constituído por 1.136 metas. Esse esclarecimento é importante porque a Tabela 33 em comento não deve ser interpretada como representação de série histórica da atuação do TCU sobre informações de desempenho, uma vez que, a cada ano, o Tribunal pode conceber uma estratégia diferenciada de seleção de seus objetos de auditoria.

Como base metodológica para a realização dessas auditorias, o TCU se utiliza da chamada “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias”, prevista na Portaria-Segecex nº 33/2010, centrada em dois atributos: qualidade e confiabilidade. O atributo da qualidade, derivado do chamado método “SMART”<sup>210</sup>, avalia se a meta é específica, mensurável, atingível, realista e temporalmente delimitada. O atributo da confiabilidade, por sua vez, analisa se a meta é crível, estável e comparável. A fim de ilustrar o significado prático desses critérios, os excertos adiante reproduzem alguns achados do TCU, consignados em seu relatório sobre as contas de 2018.

Quanto à confiabilidade dos dados, 12 metas (17%) foram refutadas pelas análises. Exemplos de problemas verificados:

. contabilização de casos de forma indevida:

- (i) no Programa Energia Elétrica, a meta é monitorar e viabilizar a entrada em operação do setor elétrico, mas são contados os eventos em que houve outorga de empreendimentos, etapa anterior que não garante a entrada em operação [...]

<sup>210</sup> Trata-se de popular acrônimo para atributos desejáveis para a definição de objetivos, que idealmente devem ser: *Specific* (específicos), *Measurable* (mensuráveis), *Achievable* (atingíveis), *Relevant* (relevantes) e *Time-Bound* (temporizados). Por vezes a letra “R” também é atribuída à qualidade de *Realistic* (realísticos) e “T” a *Timely* (tempestivos).

- (ii) no Programa Moradia Digna, embora a meta seja disponibilizar moradias, são contabilizadas as moradias contratadas; no entanto, já foi apontado pelo Tribunal que diversos problemas operacionais podem surgir após a contratação dos empreendimentos, impedindo ou atrasando a efetiva entrega, [...]

Com relação à qualidade, foram analisadas 48 metas, pois 22 já haviam sido examinadas em exercícios anteriores. Houve deficiências em 17 metas (35%). Seguem algumas falhas encontradas:

. não especificação de patamar quantitativo (linha de partida) a dificultar ou impedir a aferição das metas ao longo do tempo:

- (i) no Programa Fortalecimento do SUS, não há linha de base definida na meta “aumentar para no mínimo 76% a proporção de cura de casos novos de tuberculose pulmonar diagnosticados”; [...] (BRASIL, 2019o, p. 124-125).

De forma agregada, destaca-se, ainda, o seguinte fragmento do relatório que acompanhou o parecer prévio do TCU sobre as contas de 2018.

No que se refere ao desempenho anual das metas, o PPA 2016-2019, como já dito, define apenas aquelas a serem alcançadas ao final do período de quatro anos, não estabelecendo de forma padronizada os índices anuais que devem ser atingidos. Em que pese essa questão ter sido apontada pelo TCU como limitação desde o PPA 2012-2015, no PPA atual, o problema se mantém.

A estrutura de monitoramento vigente carece de elementos básicos para ter efetividade. Permanece o problema apontado em análises anteriores, porquanto não se sabe, em diversos casos, o que se pretendia alcançar no exercício, tampouco é possível conhecer, no início de cada exercício, a meta almejada para o ano. Isso constitui obstáculo ao alcance da finalidade da prestação de contas, reduz a *accountability* e restringe o acompanhamento tempestivo dos compromissos pactuados no PPA por parte da sociedade (BRASIL, 2019o, p. 126).

Já a qualidade das informações de desempenho do PPA 2020-2023, aprovado pela Lei nº 13.971, de 2019, é questão a ser examinada no devido tempo, cabendo observar, por ora, que o futuro desse instrumento de planejamento tem se mostrado incerto, com destaque ao fato de que tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019 (também chamada de PEC do “Pacto Federativo”), de autoria de senadores da República, a qual propõe, entre outras medidas, a exclusão do PPA da Constituição e a criação da figura do orçamento plurianual, que fixaria a despesa para um exercício e indicaria despesas para exercícios seguintes, em período definido por lei complementar.

Nesse novo cenário, conviria indagar se os produtos e as metas físicas da LOA também mereceriam ser auditados por órgãos de controle. Na eventualidade de o PPA vir a ser excluído do ordenamento jurídico, a resposta a essa indagação talvez emergisse sem muita controvérsia, tendo em vista que as metas da LOA, em “efeito-substituição”, provavelmente se apresentariam como candidatas naturais a auditorias por parte do TCU, à semelhança do que ocorre com as

metas do PPA. Trata-se, porém, de argumentação conjectural fundamentada em cenário meramente hipotético, razão pela qual se passa a abordar a questão suscitada à luz do ordenamento vigente.

No arcabouço constitucional em vigor, defende-se nesta dissertação que as metas físicas da LOA merecem ser auditadas pelos órgãos de controle por quatro razões. A primeira delas apoia-se em argumento reiteradamente consignado neste estudo, qual seja, o de que apenas a lei orçamentária anual autoriza despesas e correlaciona, de forma direta, recursos a resultados, sob a ótica da eficácia. O segundo motivo a ser considerado é o de que o PPA 2020-2023 reduziu drasticamente a quantidade de indicadores e metas em relação aos planos anteriores, passando a ser constituído por apenas 66 metas. Em decorrência disso, pode haver a necessidade de se examinar metas específicas que não mais participam do PPA, a fim de se obter um retrato mais abrangente sobre o desempenho governamental. Uma terceira razão, derivada da segunda, seria o incentivo gerado pela redução da complexidade informacional do plano plurianual: em um universo reduzido de metas a serem auditadas no PPA, os órgãos de controle, em tese, poderiam deslocar esforços de auditoria para a avaliação das metas da LOA. O quarto motivo é o advento da impositividade orçamentária, prevista no art. 165, § 10, da Lei Magna, que praticamente conferiu status constitucional às metas físicas do orçamento. Isso porque o citado dispositivo prevê, expressamente, que o dever de execução do orçamento tem como propósito garantir a efetiva “entrega de bens e serviços à sociedade”, o que por certo revigora a dimensão física da LOA, traduzida na forma de metas físicas das ações orçamentárias. Sendo assim, para que o ditame constitucional em comento tenha condições de se materializar no mundo prático de forma efetiva, a consistência das metas físicas da LOA também mereceria ser objeto de asseguuração pelos órgãos de controle.

Cabe observar, ainda, que a auditoria de desempenho em nível de ações em nada se confunde com perda de visão estratégica pelos órgãos de controle. Ao contrário, quando se zela pela eficácia da ação governamental, aumentam-se as chances de êxito das políticas públicas em termos de efetividade. Não se deve perder de vista, afinal, que as metas físicas das ações da LOA, conforme já realçado, representam um importante “elo” da corrente de desempenho governamental, e não uma “peça solta” do processo de planejamento público. Essa relação, ademais, torna-se tão mais clara e consistente quanto melhor for a qualidade dos programas e das políticas públicas aos quais as ações orçamentárias se vinculam. Nesse sentido, não faltam evidências de que o TCU também tem atuado em favor do acréscimo de qualidade das políticas

públicas como um todo, e não apenas do PPA, tal como se constata no seguinte excerto do Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) de 2019:

Por certo, a análise do PPA acerca dos programas finalísticos é essencial para nortear a análise prévia e de planejamento detalhado das políticas públicas, mas devem ser complementadas por políticas, programas e planos. Esses instrumentos necessitam de análises *ex ante*, de forma que se possa verificar se a política pública a ser executada responde a um problema delimitado e pertinente com a melhor otimização dos recursos e com avaliação dos resultados por meio de objetivos e metas bem definidos que permita evidenciar não apenas eficácia, mas também efetividade dos resultados de uma determinada despesa (BRASIL, 2019p, p. 100).

A preocupação do TCU com a qualidade das políticas públicas, com efeito, tem assumido proporções significativas nos anos recentes, com destaque ao fato de que, em 2014, essa Corte de Contas publicou seu Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014f). Considerando, contudo, que esse enfoque transcende a análise mais particular das contas presidenciais, abre-se um novo tópico a fim de examinar, ainda que brevemente, a atuação sistêmica do TCU em favor do ciclo de políticas públicas.

#### 4.2.2.3 Atuação sistêmica do TCU em prol do ciclo de políticas públicas

A publicação pelo TCU, em 2014, do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, constitui evidência de atuação sistêmica do Tribunal em favor do fortalecimento do ciclo de políticas públicas. O caráter sistêmico se explica pelo fato de que a abordagem de governança<sup>211</sup>, utilizada pelo referencial<sup>212</sup>, tem por fundamento a avaliação de fatores estruturais que condicionam os resultados da gestão pública, conforme consignado no seguinte excerto do documento em apreço:

O enfoque da análise, conforme será destacado ao longo deste documento, não se concentra de forma prioritária no desempenho da gestão das políticas públicas em si, tendo em vista que focaliza a qualidade dos fatores estruturais que aumentam a probabilidade de que os resultados previstos sejam alcançados, ao mesmo tempo em que fomenta a criação de um melhor ambiente para o uso dos recursos públicos (BRASIL, 2014f, p. 38).

A título de contextualização, convém registrar que o citado referencial fora desenvolvido pelo TCU como guia de uso interno, em caráter complementar ao estudo internacional que vinha sendo conduzido pela OCDE, sob demanda desse Tribunal, com vistas

---

<sup>211</sup> Para o TCU, governança pública, em sentido amplo, é definida como “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014e, p. 26).

<sup>212</sup> A governança em políticas públicas, por sua vez, é conceituada pelo TCU como “arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade” (BRASIL, 2014f, p. 32).

à identificação de boas práticas de governança pública. Trata-se do projeto intitulado “Fortalecimento da Governança Pública: boas práticas e o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores”, que buscou fornecer subsídios ao TCU para sua atuação como indutor do fortalecimento da governança pública, conforme assinalado no seguinte fragmento do Relatório de Atividades do Tribunal relativo ao exercício de 2014:

Em 2013, o TCU, em parceria com a OCDE, iniciou a condução de um estudo sobre boas práticas em governança pública. O objetivo desse estudo é promover a contribuição das EFS para o fortalecimento da boa governança e da boa gestão pública por meio do trabalho de fiscalização. Esse estudo está de acordo com a ampliação do papel das EFS que, para além de controlar as ações governamentais, busca também contribuir para o bom funcionamento da Administração Pública (BRASIL, 2015m, p. 200).

Pelo perfil interinstitucional desse projeto, e também por se tratar de estudo internacional, foram consultadas não apenas EFS de outros países<sup>213</sup>, como também diversos atores do chamado “centro de governo”, a exemplo da Casa Civil da Presidência da República e do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como atores do Congresso Nacional, inclusive suas consultorias legislativas e de orçamento, que, em especial no âmbito do Senado Federal, como visto, já se encontravam engajadas com a institucionalização da avaliação de políticas públicas pelas comissões permanentes dessa câmara alta. Nesse contexto, salienta-se que o TCU, em paralelo ao mencionado estudo, também publicou, em 2016, seu Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo. De acordo com esse documento, órgãos do centro de governo são:

os que proveem apoio direto ao Chefe do Poder Executivo no gerenciamento integrado do governo (*whole-of-government*), incluindo, portanto, os que desempenham funções centrais e governamentais transversais, como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e resultados das prioridades do governo, mesmo que não estejam dentro do Gabinete do Chefe do Executivo e não sirva a ele exclusivamente (BRASIL, 2016h, p. 26).

A inclusão do centro de governo como objeto de atenção do controle externo sugere que o TCU buscou atuar da forma mais sistêmica possível em favor da governança pública. Até que ponto esse perfil de atuação do TCU pode ter induzido mudanças institucionais, no entanto, é questão a ser examinada em estudos específicos, que contemplem as atividades de controle externo do TCU como um todo. Nada obstante, observa-se que, nos anos seguintes ao início do sobredito estudo internacional, que coincide com a sistematização do processo de avaliação de políticas públicas no Senado, passa a haver uma série de iniciativas estruturantes, em diversas

---

<sup>213</sup> Participaram do estudo as EFS da África do Sul, Brasil, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Estados Unidos da América, França, Holanda, Índia, México, Polônia, Portugal, além da EFS da Comunidade Europeia.

instâncias públicas federais, voltadas à criação de um ambiente institucional mais favorável à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, o que, pelas lentes desta dissertação, aumenta as chances de uso de informações de desempenho, inclusive no bojo do processo legislativo orçamentário. O Quadro 19, adiante, apresenta um singelo compêndio dessas iniciativas, todas elas já comentadas ao longo desta dissertação.

Quadro 19 – Iniciativas favoráveis ao fortalecimento do ciclo de políticas públicas

Iniciativas	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Avaliações anuais de políticas públicas pelo Senado Federal	△	√	√	√	√	√	√
2. Referencial do TCU para avaliação de governança em políticas públicas	△	√	√	√	√	√	√
3. Referencial do TCU para avaliação do centro de governo	-	-	△	√	√	√	√
4. Relatórios do TCU sobre políticas e programas de governo (RePP)	-	-	-	△	√	√	√
5. Livro do Senado sobre avaliação de impacto Legislativo	-	-	-	△	√	√	√
6. Projeto de lei do Senado nº 488, de 2017, sobre avaliação de impacto legislativo	-	-	-	△	√	√	√
7. Projeto de lei do Senado nº 428, de 2017, sobre revisões do gasto público	-	-	-	△	√	√	√
8. Projeto de lei nº 9.163, de 2017, sobre a política de governança pública federal	-	-	-	△	√	√	√
9. Guia prático de análise <i>ex ante</i> , do Executivo, para avaliação de políticas públicas	-	-	-	-	△	√	√
10. Guia prático de análise <i>ex post</i> , do Executivo, para avaliação de políticas públicas	-	-	-	-	△	√	√
11. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	-	-	-	-	-	△	√
12. Plano de revisão de despesas e receitas previsto em LDO	-	-	-	-	-	△	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

△ = início. √ = continuidade (em vigor, em funcionamento, em tramitação etc.).

O que se observa, em resumo, é haver um conjunto de iniciativas tendentes a aprimorar o processo de geração e utilização de informações de desempenho e que, ao que tudo indica, estão no raio de atenção do TCU. Evidência disso pode ser encontrada, inclusive, no seguinte encaminhamento dado pelo Acórdão nº 2513/2019-TCU-Plenário, consignado no Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) de 2019:

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atenção ao art. 124 da LDO/2019, que o aperfeiçoamento do arcabouço normativo que rege as políticas públicas pode contribuir para a resolução das falhas de governança associadas ao ciclo de políticas públicas que foram identificadas neste Relatório, a exemplo do teor do PLS 488/2017, que objetiva estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas (BRASIL, 2019r, p. 107).

Por mais de um motivo, portanto, o TCU tem se apresentado como proeminente aliado da orçamentação por desempenho e, pela relevância dos trabalhos que tem realizado nesse campo, merece ser visto como parceiro-chave da CMO na busca por informações de desempenho que possam ser articuladas com o processo legislativo orçamentário federal, tanto na fase de autorização como de fiscalização dos planos e orçamentos da União. Por esse enfoque, mostra-se pertinente o estreitamento de laços interinstitucionais entre CMO e TCU, com vistas à sistematização de discussões anuais sobre achados prioritários de auditoria comunicados nos Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) e nos relatórios e pareceres prévios sobre as contas do presidente da República.

Encerrado o presente tópico, e concluídas as análises dos eixos institucional e comportamental que integram este estudo de caso, apresentam-se adiante, em desfecho ao presente capítulo, as conclusões gerais que se extraem desta dissertação.

#### 4.3 Conclusões Gerais

A conclusão mais ampla a que se chega por meio do presente estudo de caso é a de que, embora haja incentivos institucionais relevantes para que a CMO faça uso de informações de desempenho, tais incentivos não têm sido suficientes para que a referida comissão as utilize no exercício de suas atribuições, até porque também foram detectados desincentivos à OD no sistema vigente. Sob a ótica da teoria neoinstitucionalista, significa dizer que o quadro institucional em vigor não tem sido efetivo para influenciar o comportamento parlamentar em prol da orçamentação por desempenho. Fundamentam essa conclusão maior as seguintes conclusões específicas:



1. Existe uma estrutura de orçamentação por desempenho no âmbito federal, na medida em que a LOA da União faz associação direta entre recursos (dotações orçamentárias) e resultados medidos em termos de eficácia (metas físicas dos produtos das ações orçamentárias). O PPA federal, embora não autorize despesas, nem associe recursos a resultados, incorpora indicadores e metas de eficácia e efetividade ao processo de planejamento e orçamento federal;
2. Há, portanto, disponibilidade de informações de desempenho, porém com evidências de fragilidades quanto à qualidade dessas informações, com destaque ao fato de que não há requisitos para a justificativa das ações discricionárias do PLOA, bem como das metas programadas no PPA;
3. A elevada participação das despesas obrigatórias torna diminuta a margem discricionária do orçamento, na qual se definem ações finalísticas passíveis de reformulação a cada ano, seja por iniciativa gerencial do Executivo, seja por iniciativa do Congresso Nacional, por meio de emendas ao PLOA;
4. Mesmo diante de margem discricionária reduzida, o Congresso Nacional tem amplos poderes para alocar recursos no orçamento por meio de emendas ao PLOA. Em 2020, essas emendas alcançaram R\$ 48,5 bilhões, equivalente a 35,7% da despesa discricionária autorizada na LOA;
5. No entanto, observou-se elevada concentração de poderes de emendamento em favor do relator-geral, cujas emendas de mérito alcançaram R\$ 30,1 bilhões no PLOA 2020, enquanto todas as demais emendas, em conjunto (individuais, de bancada estadual e de comissão), totalizaram R\$ 18,4 bilhões;
6. O poder orçamentário do Congresso Nacional foi ampliado com a institucionalização do regime de impositividade orçamentária, que tornou obrigatórias, inicialmente, as despesas oriundas de emendas individuais e, ao final, a execução de todas as despesas discricionárias finalísticas da LOA;
7. Os amplos poderes orçamentários do Congresso Nacional, todavia, são exercidos sob lógica essencialmente agregativa, em que se busca simplesmente alocar recursos, na LOA, seja a partir de “cotas” orçamentárias previamente reservadas pelo próprio Executivo, seja por meio da abertura de novos espaços encontrados mediante reestimativa de receitas ou cortes de despesas sem contrapartida informacional relevante, que justifique as intervenções realizadas;

8. Há disponibilidade de informações sobre desempenho, também, nas contas anualmente prestadas pelo presidente da República, que retratam o progresso de metas e indicadores de desempenho previstos no PPA. Em complemento, o Executivo envia anualmente ao Congresso Nacional relatórios de avaliação do PPA com comentários dos gestores sobre a evolução de indicadores e metas do plano;
9. Em relação à LOA, contudo, as contas presidenciais limitam-se a informar a execução financeira dos orçamentos, sem discorrer sobre o nível de realização das metas físicas das ações orçamentárias. A execução das metas físicas da LOA é informada, em bases semestrais, apenas gerencialmente, no SIOP, e, ao contrário do PPA, não é anualmente reportada ao Congresso Nacional;
10. O TCU realiza, desde 2013, auditorias de indicadores e metas do PPA. O Tribunal não tem auditado, entretanto, os produtos e metas físicas da LOA. Essa lacuna pode crescer em relevância no contexto da impositividade orçamentária, no qual a obrigatoriedade de execução das despesas discricionárias finalísticas tem como parâmetro a “entrega de bens e serviços”, que se expressam justamente em produtos e metas físicas da LOA;
11. A CMO dispõe de importantes incentivos institucionais à orçamentação por desempenho veiculados pela Constituição de 1988 e pelo Regimento Comum do Congresso Nacional (do qual é parte a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006), com destaque às previsões de que:
  - a. a CMO emita parecer sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e sobre as contas anualmente prestadas pelo presidente da República;
  - b. a CMO seja constituída por um Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária, responsável por acompanhar, avaliar e fiscalizar o desempenho dos programas governamentais, bem como realizar, bimestralmente, encontros técnicos com representantes de outros ministérios para discutir a avaliação dos programas de sua responsabilidade;
  - c. os relatores setoriais do PLOA debatam a proposta apresentada pelo Executivo nas comissões permanentes do Congresso Nacional, antes da

- apresentação de seus relatórios, podendo ser convidados, inclusive, representantes da sociedade civil;
- d. os membros das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados sejam convidados para participar da discussão dos relatórios setoriais pertinentes;
  - e. as comissões permanentes possam emitir parecer sobre a programação do PLOA afeta a sua competência específica; e
  - f. as emendas coletivas (de bancada estadual e de comissão) sejam justificadas com informações de desempenho, a ponto de deverem conter elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício das ações pretendidas;
12. Na prática, contudo, nenhum dos seis incentivos institucionais arrolados no item anterior tem se concretizado. Quanto ao item “a”, destaca-se que, à exceção de 2013, a CMO não tem emitido parecer sobre as contas presidenciais, em que pese ser anualmente subsidiada por pareceres prévios emitidos pelo TCU;
13. O Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária, que é a estrutura institucional da CMO mais afeta à orçamentação por desempenho, nunca se reuniu para desempenhar suas funções;
14. Não houve debate sobre os PLOAs de 2014 a 2020 nas comissões permanentes, antes da apresentação dos relatórios setoriais, e os membros de tais comissões não foram convidados para a discussão dos relatórios setoriais a elas pertinentes;
15. Demais disso, nenhuma comissão permanente, em postura proativa, fez uso de sua prerrogativa prevista no art. 90 do Regimento Comum do Congresso Nacional de solicitar ao presidente da CMO que lhe fosse remetido o texto do PLOA para emissão de parecer sobre a matéria de sua competência específica;
16. A ausência das comissões temáticas no processo legislativo orçamentário ajuda a explicar por que os relatórios setoriais do PLOA, em regra, não fazem uso de informações de desempenho. Nas poucas ocasiões em que esses relatórios dedicaram algum espaço para análises de desempenho, fizeram-no de modo pontual, com raríssima apresentação de relações quantificáveis entre recursos e resultados;

17. Desarticuladas de discussões mais abrangentes sobre o PLOA, as comissões permanentes têm se limitado a propor emendas ao orçamento, e ainda assim sem qualquer aporte de análises de desempenho;
18. As justificações das emendas examinadas são fragilmente apresentadas, especialmente em relação ao quesito custo-benefício das ações propostas;
19. Não apenas as emendas ao PLOA, como também as próprias ações orçamentárias discricionárias de autoria do Executivo não apresentam justificativas robustas para suas dotações e metas físicas;
20. Do ponto de vista informacional, concluiu-se que o processo orçamentário federal, embora seja estruturado em favor da orçamentação por desempenho, inclusive com a classificação da despesa por programas e com a discriminação de ações finalísticas na LOA, ainda assim carece de justificativas qualificadas;
21. Do ponto de vista republicano e da orçamentação por desempenho, portanto, o que há de mais microscópico no processo orçamentário pode representar, ao mesmo tempo, o que há de mais relevante: a precariedade da justificação das dotações e metas físicas propostas;
22. Há, ainda, desincentivos à especialização no âmbito da CMO, tendo em vista que a Resolução CN nº 1/2006 exige rodízio geral anual dos seus membros (art. 7º, § 1º) e rodízio nas relatorias setoriais do PLOA (art. 16, X, “c”);
23. Também não há incentivo a comportamento oposicionista na CMO, com destaque ao fato de que, no período examinado (2014-2020), a ocupação de ao menos um dos dois postos-chave da comissão (relatoria-geral e presidência), em todos os anos, apresentou viés governista;
24. Na ausência de prazo rígido para julgamento de contas presidenciais pelo Congresso Nacional, a emissão de pareceres sobre as referidas contas, pela CMO, tende a flutuar ao sabor de conjunturas políticas;
25. Na apreciação das contas presidenciais, a CMO tem adotado a estratégia de supervisão agregada das atividades do TCU, o que pode ser indicativo de que o Tribunal desfruta de elevada credibilidade perante o Congresso Nacional. Em todos os pareceres da CMO emitidos no horizonte deste estudo, a atuação do TCU,

por meio de suas recomendações, foi reputada como suficiente para sanar as fragilidades detectadas nas contas presidenciais; e

26. O TCU tem se apresentado, no mínimo desde 2013, como aliado de destaque para a OD, merecendo maior atenção por parte da CMO como fonte relevante de informação de desempenho no âmbito do processo legislativo orçamentário.

Com base nessas conclusões e nas análises desenvolvidas ao longo desta dissertação, o capítulo a seguir apresenta as considerações finais da presente pesquisa, acompanhadas de recomendações destinadas ao fortalecimento da orçamentação por desempenho em nível federal, em especial no âmbito do Congresso Nacional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa, descritiva e exploratória, foi o de identificar e avaliar os espaços para o uso de informações de desempenho no âmbito do processo legislativo orçamentário federal, com amparo na teoria do neoinstitucionalismo da escolha racional. Mediante estudo de caso, esse objetivo maior foi alcançado com o cumprimento dos dois objetivos específicos que lhe deram suporte: (1) identificar e avaliar os incentivos institucionais ao uso de informações de desempenho pela CMO, no período de 2014 a 2020; e (2) identificar e avaliar o uso dessas informações, pela CMO, no mesmo período.

Constatou-se que existem incentivos institucionais para o uso de informações de desempenho, mas não foram detectadas evidências de que a CMO tenha sido sensível a esses incentivos no exercício de suas funções, até porque desincentivos relevantes também foram identificados. No seu conjunto, portanto, o quadro institucional observado revelou-se inefetivo para guiar o comportamento parlamentar em benefício da orçamentação por desempenho. Em decorrência disso, foram identificadas oportunidades de aperfeiçoamentos no sistema de incentivos em vigor, que passam a ser apresentadas na forma de recomendações ao Congresso Nacional em prol da orçamentação por desempenho.

As recomendações ora apresentadas, no entanto, dialogam com uma estratégia gradualista de fortalecimento da orçamentação por desempenho, que não perde de vista, entre outras limitações, as restrições de ordem política que se apresentam no âmbito do Poder Legislativo, em especial no que tange a questões de natureza distributivista, que, conforme registrado no referencial teórico desta dissertação, ainda exercem influência sobre o funcionamento do Congresso Nacional. Além disso, as recomendações trazidas à baila guardam entre si o entendimento comum de que, se de um lado a orçamentação por desempenho representa técnica sofisticada, de outro parece exigir um movimento *back to basics*, em que tanto o Executivo como o Legislativo mereceriam revitalizar o “ato de orçar” com aporte de informações relevantes nas justificações das dotações orçamentárias. No modelo orçamentário federal, isso deve ser interpretado especialmente em favor das metas físicas das ações orçamentárias, que representam a principal “peça” de desempenho que se integra à LOA. Trata-se de ponto relevante a ser destacado porque, no Brasil, em especial desde o advento da LRF, fala-se muito em “metas fiscais”, mas pouco se discute sobre “metas físicas”. Assim como as primeiras são importantes para o equilíbrio das contas públicas, as últimas também o são para a qualidade do gasto público.

Em adição, salienta-se que as referidas recomendações são desprovidas de qualquer teor dogmático e tampouco se encerram em si mesmas, razão pela qual mereceriam ser objeto de discussões aprofundadas conduzidas pelo Congresso Nacional, em especial pela CMO, com o suporte direto dos órgãos técnicos de assessoramento institucional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em articulação com os demais atores envolvidos no processo orçamentário federal.

À luz dessas ressalvas, apresentam-se as seguintes recomendações:

1. Inclusão, nas informações complementares ao PLOA, das justificativas das ações discricionárias finalísticas, com a demonstração da memória de cálculo e dos elementos de planejamento que deram origem aos valores das metas físicas e dotações orçamentárias;
2. Adoção de linguagem comum nas justificativas apresentadas nas informações complementares ao PLOA e nas justificações das emendas parlamentares;
3. Reforma da Resolução CN nº 1, de 2016, para prever que as justificações das emendas ao PLOA devam: (i) informar, em relação a cada cancelamento, acréscimo, ou inclusão de despesa, seus efeitos sobre as metas físicas dos subtítulos afetados, com a fundamentação das razões da intervenção proposta e demonstração da memória de cálculo respectiva; e (ii) sempre que possível, apresentar análise sobre as consequências das alterações nas metas físicas sobre a efetividade das políticas ou programas públicos aos quais se vinculam;
4. Vedação a emendas de mérito do relator-geral, somada à redefinição dos percentuais de distribuição da reserva de recursos, com a ampliação do percentual mínimo reservado às emendas de comissão de 15% para 50%; e redução do quantitativo de emendas individuais;
5. Regulamentação do regime de impositividade das despesas discricionárias da LOA, de modo que, em concordância com o texto da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, a meta física, e não a dotação orçamentária, seja o critério dominante a ser utilizado na aferição do cumprimento da obrigatoriedade de execução;
6. Registro da execução da meta física das ações orçamentárias simultaneamente, ou em momento próximo, ao da liquidação da despesa, e não apenas a cada semestre, no SIOP;

7. Incorporação de informações sobre produtos e metas físicas das ações orçamentárias nos créditos adicionais à LOA;
8. Aprovação de lei da União, com fundamento no art. 39, § 7º, da Constituição, que discipline a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes;
9. Institucionalização, em lei permanente, de sistemática anual de revisão de gastos (*spending reviews*);
10. Incorporação, na LDO, de Quadros de Despesas de Médio Prazo (*Medium-Term Expenditure Framework*);
11. Previsão normativa de que leis instituidoras de políticas públicas sejam submetidas a avaliação periódica, no prazo máximo de cinco anos, sob pena de terem sua vigência suspensa;
12. Registro e análise do nível de realização das metas físicas da LOA nas contas anualmente prestadas pelo presidente da República;
13. Auditoria, pelos órgãos de controle, das informações relativas a produtos e metas físicas da LOA;
14. Fixação de prazo constitucional para o julgamento das contas do presidente da República pelo Congresso Nacional, com a previsão de afastamento do recesso parlamentar na hipótese de seu descumprimento;
15. Engajamento das comissões permanentes na análise de mérito do PLOA e das contas presidenciais, mediante:
  - a. Substituição do modelo vigente, centralizado na CMO, por um modelo coordenado, no qual as comissões permanentes especializadas teriam maior poder de decisão sobre a programação referente a suas áreas temáticas; ou
  - b. Aprimoramento do modelo vigente, com as seguintes inovações:
    - i. Previsão, no cronograma de tramitação do PLOA elaborado pela CMO, de espaço de tempo para que os relatores setoriais debatam a proposta apresentada pelo Executivo nas comissões permanentes, antes da apresentação de seus relatórios;



- ii. Convite de ofício, pela CMO, para que membros das comissões permanentes participem da discussão dos relatórios setoriais pertinentes a suas áreas temáticas;
  - iii. Exclusão, na Resolução CN nº 1/2006, das exigências de rodízio geral anual dos membros da CMO e de rodízio em relatorias setoriais do PLOA;
  - iv. Inclusão, na Resolução CN nº 1, de 2006, da previsão de que os relatores setoriais do PLOA, necessariamente, façam parte das comissões permanentes afetas às respectivas áreas temáticas e sejam indicados pelos próprios pares nas referidas comissões, preferencialmente com base no critério da antiguidade na comissão;
  - v. Inclusão, na Resolução CN nº 1, de 2006, da previsão de que membros das comissões permanentes participem dos encontros técnicos bimestrais a cargo do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária da CMO, com representantes de ministérios, para discutir a avaliação dos programas de sua responsabilidade;
  - vi. Inclusão, na Resolução CN nº 1, de 2006, da previsão de que o relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária deva ser apreciado pela CMO previamente à votação do PLOA e à emissão de parecer sobre as contas presidenciais; e
  - vii. Inclusão, na Resolução CN nº 1, de 2006, da previsão de que o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária seja coordenado por parlamentar da oposição ao governo;
16. Elaboração de estudos, com amparo em experiências nacionais e estrangeiras, destinados à concepção de um modelo customizado de coleta, sistematização e disponibilização de informações de desempenho reputadas como úteis à tomada de decisão pela CMO, em especial no âmbito do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; e

17. Estreitamento de laços interinstitucionais entre CMO e TCU, com vistas à sistematização de discussões anuais sobre achados prioritários de auditoria comunicados em Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePP) e em relatórios e pareceres prévios sobre as contas do presidente da República.

O objetivo dessas recomendações é, tão somente, o de subsidiar um debate mais amplo que possa avaliar, sob múltiplos pontos de vista, os caminhos mais consistentes e viáveis para a atuação do Congresso Nacional em prol da orçamentação por desempenho, assumindo-se que esse seja um objetivo institucional desejado.

Seria pouco, no entanto, encerrar este trabalho com a apresentação de uma lista de recomendações de ordem prática sem que houvesse, em complemento, uma reflexão institucional que abrangesse, ainda que tangencialmente, a dimensão cultural da orçamentação pública. Como ato derradeiro, portanto, propõe-se que as recomendações trazidas à baila sejam amalgamadas à luz de um ideal de justificação robusta das decisões alocativas.

Para que se dê sentido teórico a essa proposta final, deve-se recuperar o entendimento de que o processo orçamentário é influenciado por princípios doutrinários, como o da universalidade, exclusividade e discriminação, já mencionados nesta dissertação. Este último princípio, como visto, tem como variante moderna o princípio da programação, segundo o qual as rubricas orçamentárias devem ser capazes de expressar o programa de trabalho do governo, por exemplo na forma de bens e serviços ofertados à sociedade. Evolutivamente, contudo, não há razões para crer que o princípio da programação represente a última etapa do corpo teórico da orçamentação pública, que, assim como qualquer outra ciência, mantém-se aberto a reformulações. Por essa ótica, não por capricho, mas pela observação da realidade tratada nesta dissertação, depreende-se que o princípio da programação não basta, pois a estruturação do orçamento por programas não impede que a peça orçamentária possa conter “caixas-pretas” do ponto de vista informacional, a despeito de ser esteticamente adornada pela linguagem programática. Conforme exposto neste estudo de caso, com efeito, algumas dotações orçamentárias são autorizadas sem a explicação sobre o porquê de dotações e metas físicas assumirem determinados valores.

Disso resulta, como potencial contribuição doutrinária desta dissertação, a concepção deontológica de que, para além do princípio orçamentário da programação, e como complemento deste, também mereceria atenção o que aqui se intitula de princípio orçamentário da justificação, segundo o qual as dotações orçamentárias devem ser acompanhadas de suas razões de ser. Do ponto de vista da orçamentação por desempenho, tais razões poderiam ser

traduzidas, por exemplo, na demonstração da relação esperada entre dotações, produtos e resultados medidos em termos de efetividade. Como dito por um administrador escolar de autoria desconhecida, um bom orçamento por desempenho “pinta os quadros com palavras que justificam a despesa” (BURKHEAD, 1971, p. 182). Na ausência desse princípio, as dotações orçamentárias tornam-se “bônus sem ônus”, pois se autorizam despesas sem que haja o encargo informacional de justificá-las. Pela mesma ótica, na presença do princípio preconizado, as justificações constituiriam a contrapartida informacional de dotações autorizadas em lei.

Se a orçamentação por desempenho é guardada a sete chaves, a da justificação talvez abra uma das portas que se interpõem entre as informações de desempenho e o 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; e, teleologicamente, quanto mais robustas as justificações apresentadas, mais legítima tende a ser a arrecadação de recursos para o financiamento de políticas públicas. 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, idealmente com o suporte de novos estudos sobre o tema.

Nessa esteira, estudos futuros também poderiam contribuir, como próximos passos de uma agenda de pesquisa alinhada a esta dissertação, para uma melhor compreensão sobre o potencial explicativo da concepção teórica do neoinstitucionalismo da teoria da escolha racional, particularmente em sua vertente informacional, relativamente ao processo legislativo orçamentário. A realidade encontrada nesta pesquisa, afinal, não caracteriza um cenário que se explique de forma satisfatória pela vertente informacional, ao mesmo tempo que revela um paradoxo: se, de um lado, há incentivos institucionais ao uso de informações de desempenho, de outro, não há a prática. Em face disso, estudos futuros poderiam analisar, por exemplo, se a falta de uso de informações de desempenho decorre da simples ausência de uma cultura informacional e de meios para desenvolvê-la, ou se é resultado de opção política dos atores legislativos, que se afastariam dessa prática em função de seus objetivos e cálculos estratégicos. Neste último caso, caberia questionar, ainda, por que motivo esses mesmos atores teriam aprovado, endogenamente, normas regimentais destinadas ao uso de informações de desempenho. Indo além, estudos comparados poderiam enriquecer a discussão exploratória desta dissertação, a fim de identificar como outros Legislativos têm atuado em favor da orçamentação por desempenho, e sob quais condições contextuais. Por esse enfoque, novos estudos, dotados de testes causais não contemplados por esta pesquisa, poderiam contribuir, em

última instância, para a produção de conhecimentos generalizáveis sobre populações de Legislativos com características assemelhadas, a exemplo daqueles que devem aprovar e fiscalizar orçamentos dotados de informações de desempenho e para os quais a teoria distributivista é relevante, mas insuficiente para explicar a totalidade do comportamento parlamentar, tal como ocorre, nos termos exploratórios deste estudo, em relação ao Congresso Nacional no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- 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. No prelo.
- 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. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- 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.
- ANDERSON, B. The changing role of parliament in the budget process. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 9, n.1, p. 1-11, 2009.
- ANDERSON, B. Institutional foundations of performance budgeting across the OECD. *In*: ARIZITI *et al.* **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.
- ARIZITI, P.; BRUMBY, J; MANNING, N.; SENDEROWITSCH, R.; THOMAS, T. **Results, performance budgeting and trust in government**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010.
- ARIZITI, P.; LAFUENTE, M.; MANNING, N.; ROJAS, F.; THOMAS, T. **Performance-informed budgeting in Latin America: experiences and opportunities**. Working Paper 0309. Washington, D.C.: The World Bank, 2009.
- ARNOLD, D.R. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale University Press, 1990.
- ASKIM, J. How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. **International Review of Administrative Sciences**, v. 73, n. 3, p. 453-468, 2007.
- ASKIM, J. The demand side of performance measurement: explaining councillors' utilization of performance information in policymaking. **International Public Management Journal**, v. 12, n. 1, p. 24-47, 2009.

BAIÃO, A.L.; COUTO, C.G. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017.

BAIÃO, A.L.; COUTO, C.G.; OLIVEIRA, V.E. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 27, n. 71, 2019.

BAUGUS, B.; BOSE, F. **Sunset legislation in the states**: balancing the Legislature and the Executive. Mercatus Research, Mercatus Center at George Mason University. Arlington, VA: George Mason University, 2015.

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: 29 fev. 2020.

BERRY, W.D. The confusing case of budgetary incrementalism: too many meanings for a single concept. **The Journal of Politics**, v. 52, n. 1, p. 167-196, 1990.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

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

BIJOS; P.R.S. **Instituições fiscais independentes**: subsídios para a implantação de um imperativo fiscal no país. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. 26 p. (Orçamento em Discussão, n. 15).

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. Avaliação do custo de políticas públicas pelo Congresso Nacional: o caso do Programa de Sustentação do Investimento. **E-Legis**, Brasília, DF, v. 12, n. 29, p. 205-234, 2019.

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. No prelo.

BOURDEAUX, C. **Legislative influences on performance-based budgeting reform**. Fiscal Research Center, FRC Report n. 128. Atlanta: Policy Studies Georgia State University, 2006.

BOURDEAUX, C. Integrating performance information into legislative budget processes. **Public Performance & Management Review**, v. 31, n. 4, p. 547-569, 2008.

BOURDEAUX, C.; CHIKOTO, G. Legislative influences on performance management reform. **Public Administration Review**, v. 68, n. 2, p. 253-265, 2008.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2829.htm#textoimpressao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm#textoimpressao). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm). Acesso em: 14 mai. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 9.163, de 23 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: 2017a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Brasília, DF: Presidência da República, 2008a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111653.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

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, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.544, de 3 de dezembro de 1986.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1987. Brasília, DF: Presidência da República, 1987. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7544.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7544.htm). Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Brasília, DF: Presidência da República, 2008b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11647.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11647.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2008c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111897.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Brasília, DF: Presidência da República, 2010a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/L12214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12214.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.381, de 9 de fevereiro de 2011.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/L12381.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12381.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13115.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.



BRASIL. **Projeto de Lei nº 7, de 31 de agosto de 2015**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Brasília, DF: 2015b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2016/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13414.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13414.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 27, de 31 de agosto de 2018**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, DF: 2018c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2019/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, Presidência da República, DF: 2019c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 22, de 30 de agosto de 2019**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília, DF: 2019d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2020/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113978.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113978.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.934, de 11 de dezembro de 2019**. Regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado “contrato de desempenho”, no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 2019e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13934.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13934.htm). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 438, de 8 de agosto de 2018.** Altera os arts. 37; 167, III; 168 e 239 da Constituição Federal e acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 36-B e 115, para conter o crescimento das despesas obrigatórias, regulamentar a regra de ouro, instituir plano de revisão das despesas, e dar outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2018d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2182708>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 6, de 20 de fevereiro de 2019.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n° 188, de 5 de novembro de 2019.** Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019g. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Focus - Relatório de Mercado.** Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2020c. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/cronologicos>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **40 anos de Consultoria Legislativa:** Consultores Legislativos e Consultores de Orçamento. Brasília, DF: Edições Câmara, 2011b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeções Orçamentárias:** Cenários para 2019-2023 no Contexto de Tetos de Gastos. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Estudo Técnico n° 25/2018. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et-25-2018-projecoes-orcamentarias-cenarios-para-2019-2023-no-contexto-de-tetos-de-gastos>. Acesso em: 29 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Raio-X Orçamento 2020 - Autógrafo.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019h. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento-previdencia/raio-x-do-orcamento>. Acesso em: 2 mar. 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018f. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32688](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *post. v. 2*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018g. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34504](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504). Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 11 de agosto de 1970**. Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1970. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>. Acesso em: 22 mar. 2020.

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: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 2, de 2020**. regulamenta a apreciação, pelo Congresso Nacional, dos projetos de lei de matéria orçamentária de que trata o Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020d. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla\\_CMO/Ato-conjunto-PLNs.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/Ato-conjunto-PLNs.pdf). Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados e do Senado Federal. **Alternativas para o Ajuste Fiscal. 47 Medidas para redução do déficit no PLOA 2016**: Emergenciais e de Longo Prazo. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Estudo Técnico Conjunto nº 3/2015. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados e do Senado Federal. **Programa Minha Casa, Minha Vida**: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados e do Senado Federal. **Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Nota Técnica Conjunta nº 1/2018. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2018h. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2019/NTC1-2018.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer Preliminar ao PL nº 09/2013-CN [PLOA 2014], emitido em 21 de novembro de 2013**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2014/tramitacao/parecer-preliminar>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer Preliminar ao PL nº 13/2014-CN** [PLOA 2015], **emitido em 12 de dezembro de 2014**. Brasília, Congresso Nacional, DF: 2014b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2015/tramitacao/parecer-preliminar>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer Preliminar ao PL nº 7/2015-CN** [PLOA 2016], **emitido em 3 de dezembro de 2015**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2016/tramitacao/parecer-preliminar>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer Preliminar ao PL nº 18/2016-CN** [PLOA 2017], **emitido em 24 de novembro de 2016**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2016c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2017/tramitacao/parecer-preliminar>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer Preliminar ao PL nº 20/2017-CN** [PLOA 2018], **emitido em 22 de novembro de 2017**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2018/tramitacao/parecer-preliminar>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer Preliminar ao PL nº 27/2018-CN** [PLOA 2019], **emitido em 20 de novembro de 2018**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2018i. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2019/tramitacao/parecer-preliminar>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer Preliminar ao PL nº 22/2019 - CN** [PLOA 2020], **emitido em 4 de dezembro de 2019**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019i. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2020/tramitacao/parecer-preliminar>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Pareceres Setoriais ao PL nº 09/2013-CN** [PLOA 2014], **emitidos em dezembro de 2013**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013b. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2014/tramitacao/pareceres-setoriais>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Pareceres Setoriais ao PL nº 13/2014-CN** [PLOA 2015], **emitidos em dezembro de 2014**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014c. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2015/tramitacao/pareceres-setoriais>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Pareceres Setoriais ao PL nº 7/2015-CN [PLOA 2016], emitidos em dezembro de 2015.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015e. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2016/tramitacao/pareceres-setoriais>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Pareceres Setoriais ao PL nº 18/2016-CN [PLOA 2017], emitidos em dezembro de 2016.** Brasília, Congresso Nacional, DF: 2016d. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2017/tramitacao/pareceres-setoriais>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Pareceres Setoriais ao PL nº 20/2017-CN [PLOA 2018], emitidos em dezembro de 2017.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017e. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2018/tramitacao/relatorios-setoriais>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Pareceres Setoriais ao PL nº 27/2018-CN [PLOA 2019], emitidos em dezembro de 2018.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2018j. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2019/tramitacao/relatorios-setoriais>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Pareceres Setoriais ao PL nº 22/2019 - CN [PLOA 2020], emitidos em dezembro de 2019.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019j. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2020/tramitacao/relatorios-setoriais>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer ao PL nº 09/2013-CN [PLOA 2014], emitido em 19 de dezembro de 2013.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2014/tramitacao/parecer-da-cmo/parcno.html>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer ao PL nº 13/2014-CN [PLOA 2015], emitido em 25 de dezembro de 2014.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2015/tramitacao/parecer-da-cmo/parcno.html>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer ao PL nº 7/2015-CN [PLOA 2016], emitido em 13 de dezembro de 2015.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015f. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2016/tramitacao/parecer-da-cmo>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer ao PL nº 18/2016-CN** [PLOA 2017], **emitido em 14 de dezembro de 2016**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2016e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2017/tramitacao/parecer-da-cmo/parcno.html>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer ao PL nº 20/2017-CN** [PLOA 2018], **emitido em 13 de dezembro de 2017**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2017f. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2018/tramitacao/parecer-da-cmo/parcno.html>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer ao PL nº 27/2018-CN** [PLOA 2019], **emitido em 13 de dezembro de 2018**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2018k. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2019/tramitacao/parecer-da-cmo/parcno.html>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer ao PL nº 22/2019 - CN** [PLOA 2020], **de 18 de dezembro de 2019**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019k. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2020/tramitacao/parecer-da-cmo/parcno.html>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer sobre o Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas da CMO, emitido em 8 de outubro de 2019**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019l. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2020/tramitacao/comites-permanentes>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer nº 54/2016, de 7 de outubro de 2015**. Contas do Exercício de 2009. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015g. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer nº 55/2016, de 7 de outubro de 2015**. Contas do Exercício de 2010. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015h. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer nº 57/2016, de 14 de outubro de 2015**. Contas do Exercício de 2011. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015i. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer nº 58/2016, de 7 de outubro de 2015**. Contas do Exercício de 2012. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015j. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Parecer nº 60/2016, de 10 de novembro de 2015**. Contas do Exercício de 2013. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015k. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Instituição Fiscal Independente. **Impactos fiscais consolidados da PEC da Reforma da Previdência**. Comentários da IFI, n. 3, 24 out. 2019. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2019m. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/comentarios-da-ifi>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 37**, 17 fev. 2020. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2020e. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 40**, 18 mai. 2020. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2020f. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>. Acesso em: 18 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019**: exercício 2018. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019n.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Portaria Interministerial nº 43, de 4 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como sobre procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto no art. 166, §§ 9ª a 19, e 166-A, da Constituição. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020g. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-43-de-4-de-fevereiro-de-2020>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Portaria Interministerial nº 88, de 9 de março de 2020**. Dispõe sobre a execução das programações incluídas ou acrescidas por Emendas de Bancada Estadual de Execução Obrigatória. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020h. Disponível em: <http://www.economia.gov.br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/2020-1/emendas>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao>. Brasília, DF: Ministério do Orçamento e Gestão, 1999p. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria SOF nº 103, de 19 de outubro de 2012**. Estabelece o acompanhamento da execução orçamentária das ações constantes na programação das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012b. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/portaria-sof/PortariaSOF103de191012.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 2015l. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2919/2009-TCU-Plenário**. Levantamento de Auditoria. Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3001/2016-TCU-Plenário**. Auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) com o objetivo de avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2016f. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 7 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Declaração de Lima**. Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). ISSAI 1, 1977. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2016g.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2010b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>. Acesso em: 4 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União**. Revisão junho 2011. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2011b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/nat.htm>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014e. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/politicas-publicas/>. Acesso em: 4 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014f. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/politicas-publicas/>. Acesso em: 4 abr. 2020.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2016h. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm>. Acesso em: 8 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de atividades**: 2014. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2015m. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/relatorios-de-atividades.htm>. Acesso em: 5 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República**: exercício de 2013. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014g. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República**: exercício de 2014. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2015n. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República**: exercício de 2015. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2016i. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República**: exercício de 2016. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2017g. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Presidente da República**: exercício de 2017. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2018l. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Presidente da República**: exercício de 2018. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2019o. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) de 2017**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2017h. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-repp.htm>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP) de 2019**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2019p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-repp.htm>. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Instituições não se exportam**. São Paulo: Quatro cinco um, 2018. Disponível em: <https://www.quatrocincoum.com.br/br/resenhas/e/instituicoes-nao-se-exportam>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1971.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara tem renovação de quase 50% na nova legislatura**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/550932-camara-tem-renovacao-de-quase-50-na-nova-legislatura/>. Acesso em: 9 abr. 2020.

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).

CAMPBELL, D. **Assessing the impact of planned social change**. Hanover: The Public Affairs Center, Dartmouth College; 1976.

CAMUS, A. **O mito de Sísifo**. 13. ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2020.

CARLOMAGNO, M. **Precisamos falar sobre a magnitude dos distritos eleitorais**. Paraná: Gazeta do Povo, 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/precisamos-falar-sobre-a-magnitude-dos-distritos-eleitorais-51r8dx5drno75bgs1367u1vzv/>. Acesso em: 23 set. 2019.

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.

CAVALCANTE, P.L.C. **A Implementação do orçamento por resultados no âmbito do executivo federal: um estudo de caso**. 2006. dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

CAVALCANTE, P.L.C. Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 17, n.1, p. 13-25, 2010.

CITIZENS AGAINST GOVERNMENT WASTE (CAGW). **2019 Congressional Pig Book**. Washington, D.C.: CAGW, 2019.

CLARK, C.; MENIFIELD, C.E.; STEWART, L.M. Policy diffusion and performance-based budgeting. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 7, p. 528-534, 2017.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (CBO). **Using performance measures in the federal budget process**. Washington, D.C.: CBO, 1993.

CORE, F.G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília, DF: ENAP, 2001. 43. p. (Texto para discussão, n. 44).

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

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J.C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

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

DE JONG, M.; BEEK, I.V.; POSTHUMUS, R. Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 12/3, p. 1-34, 2013.

DEMAJ, L. **Information for politics: the polarizing effect of performance budgets on legislators' allocation judgments**. 2015. Dissertation (Doctorate of Philosophy in International Affairs and Political Economy). St. Gallen: University of St. Gallen, 2015.

DIERMEIER, D.; KREHBIEL, K. Institutionalism as a methodology. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 2, p. 123-144, 2003.

DOWNES, R.; MORETTI, D.; NICOL, S. Budgeting and performance in the European Union: a review in the context of EU budget focused on results. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 17/1, p. 1-60, 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. [Constituição (1787)]. **Constitution of the United States**. Washington, D.C.: Congress, 1787. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution/>. Acesso em: 22 mar. 2020.

FARIA, R.O. **Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios**. Brasília, DF: Secretaria de Orçamento Federal, 2010. 63 p. (Prêmio SOF de Monografias III).

FERNANDES, M.C. A guerra contra o ventilador barato. **Valor Econômico**, São Paulo, 15 mai. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/coluna/maria-cristina-fernandes-a-guerra-contra-o-ventilador-barato.ghtml>. Acesso em: 15 mai. 2020.

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

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

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.

FIGUEIREDO, P.; REIS, V. Respirador criado na USP é aprovado em testes com humanos; aparelho é feito em 2 horas e 15 vezes mais barato. **G1**, São Paulo, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/04/27/respirador-criado-na-usp-e-aprovado-em-testes-com-humanos-aparelho-e-feito-em-2-horas-e-15-vezes-mais-barato.ghtml>. Acesso em: 5 mai. 2020.

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

GERRING, J. **Case study research: principles and practices**. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press, 2007.

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

GLENN, B. The Taft Commission and the government's record practices. **American Archivist**, v. 21, n. 3, p. 277-303, 1958.

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.; MENDES, G.R.; VOLPE, R.A. **Vínculo obrigacional e grau de rigidez das despesas orçamentárias**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. 30 p. (Orçamento da União. Estudos e Notas Técnicas, n. 13).

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.

GUSTAFSON, R. **Legislatures and the budget process: an international survey**. Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs, 2003. 41 p. (Legislative Research Series).

HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HELDEN, J.V. Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information. **Public Money & Management**, v. 36, n. 7, p. 531-538, 2016.

HILTON, R. M.; JOYCE, P. G. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. *In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). Administração pública: coletânea*. São Paulo, Brasília, DF: Unesp, Enap, 2010.

IMMERGUT, E. O Núcleo teórico do novo institucionalismo. *In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). Políticas públicas (Coletânea, v. 1)*. Brasília, DF: ENAP, 2006.

JOYCE, P.G. Performance and budgeting under the separation of powers. *In: ROBINSON, M. Linking funding and results*. New York: Palgrave; Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007.

KIM, C. Role of the Legislature for effective fiscal governance: cross-national comparison of fiscal authority between the legislature and the executive using the BI Index. *In: Annual Meeting of the OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions*, 10th, 2018.

KLASE, K.A.; DOUGHERTY, M.J. The utilization of performance based budgeting information in budget deliberations by state legislators. *In: Annual Meeting of the Association of Budgeting and Financial Management (ABFM) of the American Society for Public Administration*, Washington, D.C., 2009. (Citação autorizada).

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

LARANJA, A.L. **Negócios públicos, riquezas privadas: o escândalo dos “anões do orçamento”** (1993-1994). 2005. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.

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.

LIENERT, I. **Who controls the budget: the Legislature or the Executive?** Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2005. 26 p. (IMF Working Paper, 05/115).

LIENERT, I. **Role of the Legislature in budget processes.** Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2010. 22 p. (Technical Notes and Manuals, 10/04.)

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.

LU, E.Y.; MOHR, Z.; HO, A.T. Taking stock: assessing and improving performance budgeting theory and practice. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 3, p. 426-458, 2015.

MAINWARING, S. Presidentialism, multiparty system and democracy: the difficult equation. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

MARTÍ, C. Performance budgeting and accrual budgeting. **Public Performance & Management Review**, v. 37, n. 1, p. 33-58, 2013.

MARTINS, G.V. **Processo legislativo orçamentário federal: evolução das resoluções orçamentárias pós Constituição de 1988.** 2012. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2012.

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

MATSUDA, Y.; SHEPHERD, G.; WENCESLAU, J. **Management and evaluation within the plano plurianual: institucionalization without impact?** Washington, D.C.: World Bank, 2006.

MAURO, S.G.; CINQUINI, L.; GROSSI, G. Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda. **Public Management Review**, v. 19, n. 7, p. 911-931, 2017.

MAURO, S.G.; CINQUINI, L.; GROSSI, G. External pressures and internal dynamics in the institutionalization of performance-based budgeting: an endless process? **Public Performance & Management Review**, v. 41, n. 2, p. 224-252, 2018.

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

MCCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.

MEYERS, R.T; RUBIN, I.S. The executive budget in the federal government: the first century and beyond. **Public Administration Review**, v. 71, n. 3, p. 334-344, 2011.

MONTEIRO, B.R.P. **Aplicabilidade do orçamento público por regime de competência no modelo orçamentário brasileiro**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

MOYNIHAN, D. Uncovering the circumstances of performance information use: findings from an experiment. **Public Performance & Management Review**, v. 39, n. 1, p. 33-57, 2013.

MOYNIHAN, D. United States. *In*: MOYNIHAN, D.; BEAZLEY, I. (org). **Toward next-generation performance budgeting: lessons from the experiences of seven reforming countries**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2016.

MOYNIHAN, D.; BEAZLEY, I. **Toward next-generation performance budgeting: lessons from the experiences of seven reforming countries**. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2016.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURE (NCSL). **Legislative performance budgeting**. Washington, D.C.: NCSL, 2008.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

NIELSEN, P.A.; BAEKGAARD, M. Performance information, blame avoidance, and politicians' attitudes to spending and reform: evidence from an experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 2, p. 545–569, 2013.

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

NUNES, F. O efeito condicional do *pork*: o uso estratégico da execução de emendas parlamentares para a construção de coalizões de governo no Brasil *In*: Poder Legislativo: novos olhares. **Revista Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, 2018.

OHEMENG, F.; ASIEDU, E.A.; OBUOBISA-DARKO, T.; ABANE, J.; PARKU, K. The current state of performance-based budgeting and its impact on public budgeting in Ghana: views from budget officers. *In*: **Workshop on public financial management in Africa at the Ghana Institute for Management and Public Administration**, Accra, Ghana, 2018. (Citação autorizada).

OLIVEIRA, A.P.F. **Orçamento por resultados na prática: uma proposta de indicadores para a alocação de recursos no setor de segurança pública**. Brasília, DF: Secretaria de Orçamento Federal, 2010. 37 p. (Prêmio SOF de Monografias III).

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: 5 mai. 2020.

OLSEN, J.P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia**. Olsen. Brasília, DF: Enap, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Modernising government: the way forward**. Paris: OECD, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Budget review: Germany. **OECD Journal on Budgeting**, v. 14/2, 2015a.

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

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Government at a Glance 2017**. Paris: OECD, 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD best practices for performance budgeting**. (Draft version). Paris: OECD, 2018.

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

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019**. Paris: OECD Publishing, 2019b.

PACHECO, L.; MENDES, P. **Perguntas e respostas sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 5. ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2019.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PERES, P.S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, 2008.

POSNER, P.; PARK, C. Role of the Legislature in the budget process: recent trends and innovations. **OECD Journal on Budgeting**, v. 7, n. 3, p. 1-26. 2007.

POWER, T.; ZUCCO JR., C. Estimating ideology of brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 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.

PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p.137-162, 2011.

PROSA VERSO E ARTE. ‘E por isso não perguntai: por quem os sinos dobram; eles dobram por vós’ – John Donne. **Revista Prosa Verso e Arte**, 2020. Disponível em: <https://www.revistaprosaversoearte.com/e-por-isso-nao-perguntai-por-quem-os-sinos-dobram-eles-dobram-por-vos-john-donne/> . Acesso em: mai. 2020.

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.

RAUDLA, R. The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: is Estonia any different? **Public Administration**, v. 90, n. 4, p. 1000-1015, 2012.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

ROBINSON, M. **Performance budgeting**: linking funding and results. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007.

ROBINSON, M. **Program classification for performance-based budgeting**: how to structure budgets to enable the use of evidence. Washington, D.C.: World Bank, 2013.

ROBINSON, M. Spending reviews. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13/2, 2014.

ROBINSON, M.; BRUMBY, J. **Does performance budgeting work?** An analytical review of the empirical literature. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2005. 75 p. (IMF Working Paper, 05/210).

ROBINSON, M.; LAST, D. **A Basic model of performance-based budgeting**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2009. 12 p. (Fiscal Affairs Department Technical Notes and Manuals, 09/01).

ROCHA, P.E.N.M. **Instituições e interesses na dinâmica legislativa do ciclo orçamentário brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

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).

ROSSI, P.H.; FREEEMAN, H.E.; LIPSEY, M.W. **Evaluation**: a systematic approach. 6. ed. California, London, New Delhi: SAGE Publications, 1999.

RUBIN, I.S. Aaron Wildavsky and the demise of incrementalismo. **Public Administration Review**, v. 49, n. 1, pp. 78-81, 1989.

SALTO, F.S. **Dívida bruta**: evolução e projeções. Brasília, DF: Instituição Fiscal Independente, 2018.

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.

SANTISO, C.; VAREA, M. **Strengthening the capacities of parliaments in the budget process**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2013. 17 p. (IDB Policy Brief, n. 194).

SANTOS, F. **O Legislativo em busca de informação**: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro; Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. 37 p. (Texto para discussão, n. 1958)

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. **As teorias positivas sobre a organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

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.

SAPALA, M. **Performance budgeting: a means to improve EU spending**. Brussels: European Union, 2018.

SCHICK, A. The Legislature's role in budgeting: trends and opportunities. *In: OECD's Regional Meeting of Senior Budget Officials*, St. Petersburg, Russia, 2009.

SCHICK, A. Getting performance budgeting to perform. 2008. *In: Results, performance budgeting and trust in government*. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

SCHICK, A. The metamorphoses of performance budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, v. 13/2, 2014.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.

SERPA, S. **Para que avaliar?** Identificando a tipologia, os propósitos e a utilização das avaliações de programas governamentais no Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

SHAW, T. Performance budgeting practices and procedures. **OECD Journal on Budgeting**, v. 15/3, 2016.

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.

SIOP. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/>.

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

STERCK, M. The impact of performance budgeting on the role of the legislature: a four-country study. **International Review of Administrative Sciences**, v. 73, n. 2, p. 189–203, 2007.

STERCK, M.; SCHEERS, B.; BOUCKAERT, G. **The modernization of the public control pyramid: international trends**. Report. 164 p. Leuven: SBOV, 2005.

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. **Planejamento fiscal de médio prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem sucedida experiência sueca**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. 42 p. (Orçamento da União. Estudos e Notas Técnicas, n. 24).

TRYGGVADOTTIR, A. [**Correspondence**]. Recipient: Paulo Roberto Simão Bijos. Paris, nov. 12, 2019. 1 e-mail.

VIEIRA, E.S.S.; MENEGUIN, F.B.; KÄSSMAYER, K.; RIBEIRO, H.M. **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. MENEGUIN, F.B.; SILVA, R.S. (org). Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

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.

WEHNER, J. Legislative arrangements for financial scrutiny: explaining cross-national variation. *In: The Role of Parliaments in the Budget Process*. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2005.

WEHNER, J. Assessing the power of the purse: an index of legislative budget institutions. *Political Studies*, v. 54, n. 12, p. 767-785, 2006.

WEISSKOPF, W. **A study into the origins and nature of performance and program budgeting**. 1962. Thesis (Master of Science in Management) – Navy management School, Monterey, 1962.

WIDODO, T. **Performance-based budgeting: evidence from Indonesia**. Thesis (Doctor of Philosophy) – University of Birmingham, Birmingham, 2016.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. Boston; Toronto: Little, Brown and Company, 1964.

WILDAVSKY, A. Rescuing policy analysis from PPBS. *Public Administration Review*, v. 29, n. 2, p. 189-202, 1969.

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.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.