

## O ORÇAMENTO IMPOSITIVO E SUA ELABORAÇÃO: ALOCAÇÃO EFICIENTE E DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS

A esta altura, já se sabe que o bom planejamento, necessariamente atrelado ao princípio da sinceridade orçamentária e concebido, se possível, de forma menos enrijecida, tendo por baliza insuperável e vinculante os valores consagrados no texto constitucional para a consecução dos objetivos fundamentais da nação, torna-se meta a ser buscada, tudo com fins à eficiência na alocação dos recursos. De outro lado, por todas as razões já expostas quanto aos nocivos efeitos que a dinâmica do orçamento autorizativo, por longo tempo, imprimiu na gestão das finanças do país, fica claro que o dever de execução das programações orçamentárias, como reiteradamente dito, é absolutamente essencial, mas tal realidade nova, impreterivelmente, há que se fazer acompanhada de uma renovação orçamentária integral, o que abrange não só a etapa da execução, mas, também, a elaboração do orçamento, já que os atos executórios se vinculam ao planejamento e decorrem deste, conectando-se plano e ação estatal.

À medida que o orçamento impositivo encarna a obrigação de execução das programações orçamentárias no propósito da *efetiva entrega de bens e serviços à sociedade* (art. 165, § 10, da CF/88), fica claro, ainda, que o núcleo da impositividade não se converte em obrigação de execução como um fim em si mesmo, mas apenas se completa de forma condicionada a um produto ofertado à sociedade. Daí decorre a evidência já anunciada: a ordem constitucional que demarca o orçamento impositivo tem o seu ponto de partida no planejamento e seu desfecho no controle de resultados (*entrega de bens e serviços à sociedade*). Vistos alguns aspectos do planejamento no capítulo anterior, é hora de prosseguir com ponderações, agora, para

uma elaboração do orçamento que lhe confira maior eficiência.<sup>673</sup> É o que se vê, a seguir, em questões que orbitam o tema, como a perspectiva do orçamento de desempenho, o refinamento da atuação parlamentar no ciclo orçamentário, uma visão de orçamentação plurianual, bem assim o reforço democrático de uma administração pública voltada ao cidadão.

## 6.1 **PERFORMANCE ORÇAMENTÁRIA: DOS PROGRAMAS AOS RESULTADOS**

Diretamente associada ao planejamento, a elaboração da peça orçamentária é considerada a etapa primeira de um processo que compreende, sequencialmente, a aprovação legislativa, a execução administrativa e o controle das políticas públicas que se concretizam por meio dos programas orçamentários. James Giacomoni lembra que a elaboração dos orçamentos inicia com o governo orientando as suas unidades na preparação das propostas parciais para o ano seguinte, e, uma vez consolidada, a proposta do Executivo, junto com as dos demais poderes, forma o projeto de lei orçamentária que será encaminhado ao Legislativo para apreciação. A este compete, ainda, por meio de emendas, especialmente as de despesa, contribuir na elaboração do texto final, retirando, incluindo ou aumentando valores da proposta.<sup>674</sup> Desse modo concebida, a lei do orçamento conduzirá a execução financeira, podendo ser retificada mediante a aprovação de leis de créditos adicionais durante a sua execução.

O que se percebe, porém, é que o Brasil avançou na institucionalização e no desenho de regras orçamentárias, mas pouco evoluiu na aferição dos resultados, isto é, aquilo que se pode vislumbrar de benefício e de qualidade nos bens e serviços que são entregues à sociedade, ante os programas da lei do orçamento. A avaliação de políticas públicas e as informações sobre *performance* orçamentária estão em estágio ainda incipiente e precisam evoluir. Não se consegue retroalimentar o processo de formação do orçamento e fechar o ciclo de gestão com informações qualitativas que permitam uma melhor elaboração do orçamento, a se basear em evidências e critérios técnicos que assegurem maior assertividade ao dispêndio e às escolhas públicas, em

---

<sup>673</sup> Para tal visão converge a doutrina de Estevão Horvath: “A nosso ver, a atividade de planejar está intimamente ligada à eficiência, ou à busca desta. Partindo-se da premissa de que os recursos são, em geral, exíguos, o planejamento, tomando em conta essa circunstância, deve buscar, seguindo critérios racionais e ademais de organizar as escolhas feitas, otimizar o uso desses recursos. Aliás, a própria exigência de planejamento para o setor público traz embutida a procura pela eficiência na aplicação das receitas públicas” (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 290).

<sup>674</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 5.

observação aos resultados de projetos bem construídos em favor da sociedade. A propósito, Gonzalo Martner, referindo-se ao resultado da programação orçamentária, afirma que planejar é fazer planos de ação e fixar as metas a serem perseguidas para a obtenção dos resultados que guiarão o conjunto de decisões do governo.<sup>675</sup> A tônica da atividade de planejar e elaborar o orçamento público é, portanto, clara: a obtenção de resultados e sua avaliação.<sup>676</sup> Isso se reflete no modelo de orçamento impositivo delineado pelo constituinte reformador no art. 165, § 10, da CF/88, fixando a obrigação da execução orçamentária com vistas à entrega real de bens e serviços à sociedade.

Ganha relevo, em tal desiderato, a eficiência administrativa na elaboração das programações orçamentárias, para que, então, a conseguinte execução impositiva da lei possa atingir os objetivos almejados. Não se pode esquecer, aliás, que o princípio da eficiência é mandamento que deve conduzir a Administração Pública em todas as suas esferas de atuação, à luz do art. 37, *caput*, da Constituição de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, embora já fosse exigível tal incumbência desde o Decreto-lei nº 200/1967, referindo-se à eficiência administrativa no art. 26, III. De maneira que, a rigor, a atividade estatal ser pautada pela eficiência, como lembra Estevão Horvath, não constitui nenhuma novidade.<sup>677</sup> É daí que a pressão para gastar eficientemente, destaca também Gabriel Lochagin, passou a provocar uma aceitação quase universal de que, sendo necessário o planejamento, o processo orçamentário não consiste só em obter maiores entradas de recursos, mas, até primariamente, em atingir os resultados desejados.<sup>678</sup> A eficiência manifestada nos produtos entregues à sociedade torna-se, pois, um vetor a guiar os rumos do orçamento impositivo. Por isso é que a instrumentalização operativo-gerencial do orçamento público, recorda, ainda, Rafael Baldo, vem buscando controlar o incrementalismo e incentivar o desempenho, com a avaliação de programas orçamentários por meio de metas de resultado.<sup>679</sup>

Uma vez que se torna elemento intrínseco e indissociável à cláusula geral de impositividade a finalidade para a qual se dirige o dever de execução da programação orçamentária, refletido na entrega de bens e serviços à sociedade, daí decorre que o gestor público deve ser cobrado, principalmente, pelos resultados que deve gerar com a realização do orçamento. Sendo esse o enfoque a ser firmado no viés orçamentário impositivo, é claro que a elaboração da lei do orçamento, a formulação dos programas

<sup>675</sup> MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*, p. 9.

<sup>676</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 53.

<sup>677</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 326.

<sup>678</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 53.

<sup>679</sup> BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 467.

e a idealização das metas têm de convergir para um modelo de controle da eficiência da despesa orçamentária tal que favoreça uma idônea avaliação de políticas públicas e o controle dos seus produtos. É que o cidadão, ensina Ana Carla Bliacheriene, passa a exigir não apenas a probidade do gasto público, mas a sua satisfação com o serviço efetivamente prestado, daí por que, no aspecto orçamentário, é imprescindível mudar a lógica atual, marcada pelo descompasso entre o planejamento mais geral de metas e a forma como a peça é, na prática, elaborada e executada anualmente.<sup>680</sup>

Assim é, que ligado à ideia de orçamento impositivo deve estar o necessário aprimoramento das técnicas de orçamentação para fins de modernização do modelo a ser implementado, sendo inafastável a incorporação de premissas relacionadas ao desempenho, de forma a alinhar elaboração e execução orçamentárias à finalidade do núcleo da impositividade, que se traduz na entrega de resultados, sendo esse o elo que justifica a obrigatoriedade do gasto. Por razões lógicas, a coerência em tal sistemática exige uma orçamentação conduzida por premissas de desempenho. Esse talvez seja o grande desafio no âmbito do orçamento impositivo, do qual não se pode, contudo, evadir-se, sob pena de aniquilar o novo modelo concebido. A complexidade intrínseca da impositividade no plano da execução das programações orçamentárias decorre da exata noção de que obedecer à lei do orçamento não é um simples ato de índole contábil-financeira que se satisfaz com o gasto de todo o dinheiro programado, o que incentivaria o desperdício e a negligência, como destacam Bittencourt e Barros e Silva; o que se espera é que as metas de cada programação orçamentária, sob o prisma dos resultados visados, sejam adequadamente especificadas e corretamente atingidas, e os produtos e serviços sejam entregues, utilizando-se os recursos até o limite das dotações, o que não impede o seu alcance com menos, evidentemente.<sup>681</sup>

É nessa toada, considerando a idealização de uma gestão por resultados, até mesmo diante da evolução do Estado e do acréscimo de suas funções, a exigir cada vez mais o foco no desempenho, que se deu o desapego ao orçamento clássico ou tradicional e, conseqüentemente, vieram à tona vias de aperfeiçoamento das técnicas orçamentárias. James Giacomoni sugere que nem sempre, no entanto, o orçamento esteve orientado para uma administração tipicamente gerencial, a se notar no período compreendido entre sua criação e consolidação e o final do século XIX, quando as instituições orçamentárias eram vistas como um instrumento de controle financeiro

<sup>680</sup> BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, p. 236-238.

<sup>681</sup> BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; BARROS E SILVA; Fernando Veiga. Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. *Orçamento em Discussão*, Brasília: Senado Federal / Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 44, 2019. p. 21.

e político. A ênfase, até então, qualquer que fosse o poder competente para a iniciativa da sua elaboração, era no controle sobre a origem e a aplicação dos recursos financeiros, havendo só um tímido avanço no início do século XX a partir do sistema de classificação das despesas por objeto (*line-item budgeting*), a refletir os insumos empregados na realização dos serviços e bens públicos em ambiente orçamentário.<sup>682</sup>

Importante sinal de mudança da concepção orçamentária ocorreu em 1910, com a criação da Comissão de Economia e Eficiência no governo norte-americano sob a presidência de William Howard Taft. Explica Jesse Burkhead que duas pressões foram determinantes para tanto: as finanças nacionais à beira de uma crise ante o alto déficit público herdado do governo anterior de Theodore Roosevelt, além da aversão à negociata e à corrupção que se percebia insistente naquele momento. Tais fatores, então, contribuíram para uma reforma iniciante, deflagrando-se por meio da Comissão Taft, como ficou conhecida, pesquisas sobre os métodos que regiam as transações governamentais, notadamente o orçamento público como programa financeiro anual, as atividades do governo federal, os problemas de pessoal, a contabilidade pública e a utilização de processos empresariais no setor público. Os trabalhos resultaram no encaminhamento de relatório da Comissão e mensagem do Presidente, documentos significativos para o desenvolvimento do sistema orçamentário vigente, especialmente por ter sido a primeira vez em que se haviam reunido informes pormenorizados sobre as despesas do governo. Na ocasião, segundo Burkhead, os expedientes produzidos destacaram que o administrador precisa ter diante de si dados que reflitam resultados, em termos de qualidade e quantidade, por unidades de custo e de eficiência.<sup>683</sup>

O incremento das técnicas de orçamentação veio mesmo na década de 1950, com o fim da Segunda Guerra Mundial, em que a necessidade de reconstrução dos países afetados levou à implantação de planos econômicos com aporte de recursos, cuja viabilização incentivou o aperfeiçoamento dos sistemas até então existentes de planejamento orçamentário governamental, como aborda José Mauricio Conti.<sup>684</sup> Vê-se, a partir daí, em especial com a nomeação, em 1947, da Comissão de Organização do Setor Executivo do Governo, a primeira Comissão Hoover, recomendações para um aperfeiçoamento nas técnicas de contabilização orçamentária, dentre as quais a adoção do orçamento público baseado em funções, atividades e projetos. Ao indicar os rumos de uma reforma orçamentária, a Comissão Hoover batizou a expressão que consagrou um novo paradigma: o orçamento de desempenho (*performance budget*).

<sup>682</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 73.

<sup>683</sup> BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 21-26.

<sup>684</sup> CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 82-83.

Giuliani Fonrouge esclarece que essa modelagem, sucessora do orçamento funcional, foi primeiramente denominada de *tasksetting budget* e aplicada na Holanda, depois generalizada nos Estados Unidos sob a expressão *performance budget*. Houve nessa feição uma substituição da especificação dos gastos no formato tradicional por um sistema de dotações mirando os responsáveis pelos serviços estatais, com maior atenção no controle da eficácia das prestações a cargo da administração.<sup>685</sup> O objetivo principal foi possibilitar a avaliação da eficiência das unidades operacionais, com a classificação das categorias orçamentárias em termos funcionais, além das medidas de custo, com fins à mensuração do desempenho das atividades. Posteriormente, a segunda Comissão Hoover, criada em 1953, realçou a nova forma de apresentação do orçamento em programas (*program budgeting*), sugerindo o estabelecimento das contas com sincronia entre as classificações orçamentárias, as estruturas contábeis e os padrões organizativos, além de retratar informações adequadas sobre os custos, com base nos programas, concepção que, inclusive, veio a ser acolhida na legislação brasileira, a teor do art. 2º da Lei nº 4.320/1964 e do art. 16 do Decreto-lei nº 200/1967.<sup>686</sup>

Essa noção se tornou crucial para o desenvolvimento de outras técnicas de orçamentação. Com efeito, diz Nazaré Cabral que a incursão na ideia de programação (*program budgeting*) jungida ao desempenho (*performance budget*) foi um elemento vital do processo orçamentário que surgiria adiante.<sup>687</sup> Uma sofisticação posterior veio na década de 1960 com o *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS), a partir da determinação do presidente Lyndon B. Johnson para que fosse adotado pelo governo norte-americano o assim chamado sistema de planejamento, programação e orçamento. A formulação foi resultante do aperfeiçoamento de modelos de elaboração orçamentária da área militar desenvolvidos no período da Segunda Guerra Mundial, como discorre James Giacomoni, beneficiando-se do apoio do secretário da Defesa, Robert McNamara, além das tecnologias de processamento de dados que favoreciam estudos econômicos, pesquisas operacionais e análise de sistemas.<sup>688</sup> Tal sistema caracterizou-se pela ênfase nos objetivos e programas, tudo expresso em termos de produtos. A acepção converge para a ideia de que a elaboração orçamentária não é um processo estanque, mas integra um sistema ligado ao planejamento. Embora os elementos do sistema de planejamento, programação e orçamento não fossem novos, a singularidade estava

<sup>685</sup> FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*, p. 172-173.

<sup>686</sup> CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 85.

<sup>687</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*, p. 381.

<sup>688</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 77.

em sua combinação, como destacam Charlie Tyer e Jennifer Willand: do planejamento decorreriam os objetivos e os programas; da programação resultariam esforços para o cumprimento dos objetivos; da orçamentação adviriam as estimativas financeiras e os recursos para a execução dos respectivos planos.<sup>689</sup>

O percurso construtivo das técnicas de orçamentação é bem sintetizado por Allen Schick,<sup>690</sup> identificando três fases sucessivas. Na primeira, a ênfase dominante foi o desenvolvimento de um regime de controle de gastos. Embora as considerações sobre planejamento e gestão não estivessem ausentes, elas foram deixadas de lado, priorizando-se um sistema confiável de contas e o controle da execução de despesas. O segundo estágio surgiu durante o *New Deal* e atingiu o apogeu no movimento pelo orçamento de desempenho. A orientação gerencial predominante no período marcou a estrutura orçamentária, o desenvolvimento dos programas de aperfeiçoamento da gestão, além da mensuração dos custos, com o foco da elaboração orçamentária nos trabalhos e atividades dos órgãos. O terceiro estágio pode ser atribuído aos esforços para vincular planejamento e orçamento, além dos critérios analíticos da economia do bem-estar. Por meio do sistema de programação imprimiu-se a primazia da função de planejamento, ao tempo que se primou por um sistema polivalente. Daí se veem três estágios evolutivos nas funções afetas à elaboração orçamentária: (i) controle (*line-item budgeting*); (ii) gestão (*performance budgeting*); e (iii) planejamento (PPBS).

No desenvolvimento desses vários modelos, destacam-se outros, ainda, que marcam a evolução das técnicas de elaboração orçamentária. É o caso do orçamento base zero (*zero-based budgeting*), vindo na década de 1970 e centrado na reavaliação de cada programa, para fins de justificar a necessidade da despesa partindo do zero, de modo a serem evitados programas desnecessários. Lembra José Mauricio Conti que esse modelo, ao pressupor a imprescindibilidade de revalidação de cada programa, contrapõe-se ao método incrementalista, em que os orçamentos são elaborados tendo por base os orçamentos dos anos anteriores, com modificações de forma só marginal, acrescentando-se (ou incrementando-se) recursos às dotações já estabelecidas.<sup>691</sup> As dificuldades ínsitas à implementação do orçamento base zero, porém, contribuíram para que tal técnica não se consolidasse. Recordando as lições de Charles

<sup>689</sup> TYER Charlie; WILLAND Jennifer. Public budgeting in America: a twentieth century retrospective. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 9, n. 2, p. 189-219, 1997. p. 198.

<sup>690</sup> SCHICK, Allen. The road to PPB: the stages of budget reform. *Public Administration Review*, v. 26, n. 4, p. 243-258, 1966. p. 245-246.

<sup>691</sup> CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 102.

Lindblom e Aaron Wildavsky na defesa de um sistema incremental, ressalta Gabriel Lochagin a dificuldade de o orçamento público ser um instrumento adequado para concretizar o planejamento, de modo que, na prática, o papel dos órgãos da administração tende a ser conservador, atuando pela manutenção da base orçamentária disponível.<sup>692</sup>

Também é de se notar a gestão por objetivos (*management by objectives* – MBO), surgida no início dos anos 1970, no âmbito do setor privado, com experiências que se transportaram para o setor público, concebendo a definição de estratégias em nível central e a descentralização das ações pelas diversas unidades da organização. Associado diretamente a esta se encontra o orçamento por metas ou objetivos (*target-based budgeting* – TBB), baseado na definição das prioridades e no estabelecimento de limites de despesa pelos níveis mais altos da administração, deixando a escolha para os níveis inferiores (método *top-down*), para maior liberdade gerencial. Definidos os objetivos e metas para os órgãos setoriais e considerando as orientações políticas traçadas, cria-se uma reserva de ação política para parcela dos programas, levando decisões mais específicas para os órgãos mais próximos da execução. Em sua versão atual, relata José Mauricio Conti, o modelo surgiu com o Relatório Gore, de 1993, do então vice-presidente norte-americano Al Gore, na gestão de Bill Clinton, sugerindo uma menor rigidez na classificação e no uso das dotações, e admitindo a retenção dos recursos poupados como forma de eliminar o esgotamento habitual das dotações independentemente da utilidade e da necessidade do gasto. Intentou-se com isso aperfeiçoar o *performance budgeting*, ao aplicar medidas de desempenho e avaliação de resultados, além de incluir outras vias de controle e responsabilização.<sup>693</sup>

Nesse período, junto com a renovação orçamentária intensificada no início da década de 1990, a concepção do orçamento por resultados (*results-based budgeting* (RBB), ou, ainda, *budgeting for results* ou *budgeting outcomes*) passou também a ter forte destaque, pacificando a superação do orçamento tradicional focado nos insumos (*inputs*), para guiar as peças orçamentárias aos resultados pretendidos com as ações governamentais correspondentes. A Secretaria-Geral das Nações Unidas utiliza-se da definição segundo a qual o orçamento por resultados é uma modalidade

---

<sup>692</sup> A esse respeito, a nota de Lochagin: “O incrementalismo se mostra como um desafio à articulação entre planejamento e orçamento, pois a execução de mudanças desejadas esbarra em um processo orçamentário atomizado em que os escalões mais setoriais e localizados da administração são encarregados em muito maior grau da gestão cotidiana de seus orçamentos, buscando seu incremento, e menos da concretização de mudanças estruturais segundo estratégias definidas em níveis superiores” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 59).

<sup>693</sup> CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 104-105.

de orçamento em que: (a) a formulação dos programas gira em torno de um conjunto de objetivos e resultados esperados; (b) esses resultados justificam a demanda de recursos, que são vinculados aos produtos necessários para atingir tais resultados; e (c) o desempenho no alcance dos resultados é medido por indicadores objetivos.<sup>694</sup>

O orçamento de resultados, conforme aponta Estevão Horvath, encontra-se circunscrito pela gestão de resultados e diretamente ligado à natureza teleológica da ideia de Estado, de modo que a aplicação do modelo deixa em evidência que o Estado existe para desempenhar um papel perante os cidadãos, com o propósito de gerir a coisa pública da maneira mais eficiente, eficaz e vantajosa para os administrados. Revisitando os estudos de Marc Robinson, do Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI), continua Horvath, o orçamento de resultados há de ser percebido como o emprego metódico de informações, por meio do qual se pode potencializar o manuseio da verba pública, referindo-se aos mecanismos e processos do setor público elaborados para reforçar o vínculo entre financiamento e resultados, tendo por objetivo melhorar a alocação e a eficiência técnica do gasto público.<sup>695</sup>

O orçamento por resultados se liga à ideia de desempenho, e, em que pese a variedade de termos incorporados sob tais rótulos, vê-se uma mesma ideia central: a integração de informações sobre os resultados das políticas públicas para a tomada de decisão em processos orçamentários, como assentado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD).<sup>696</sup> A verdade é que as técnicas, metodologias ou modelos de orçamentação, incluindo os aspectos de planejamento e gestão a estes inerentes, não apresentam uma nitidez que permita diferenciá-los com absoluta precisão, como infere José Mauricio Conti, daí afirmar que a acepção do orçamento-programa, do orçamento de resultados e de desempenho, a rigor, tem propósitos similares, aparecendo as diferenças entre eles nos enfoques que cada um dá a aspectos da orçamentação, nem sendo possível estabelecer com segurança que

<sup>694</sup> A referência é de Conti, em menção a Andrzej T. Abraszewski, Fatih Bouayad-Agha, John D. Fox e Wolfgang Münch (*Results-based budgeting: the experience of United Nations system organizations*. Geneva: United Nations, 1999. p. 3). No original: “For the purpose of this report, it seems appropriate to use the definition of RBB offered by the Secretary-General of the United Nations: A programme budget process in which: (a) programme formulation revolves around a set of predefined objectives and expected results; (b) expected results justify the resource requirements which are derived from and linked to outputs required to achieve such results; and (c) actual performance” (CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 91).

<sup>695</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 263-264.

<sup>696</sup> OECD. *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD Publishing, 2007. p. 20.

sejam espécies ou categorias diversas de técnicas de orçamentação.<sup>697</sup> A propósito, Jesse Burkhead diz não existir mesmo uma definição precisa para o orçamento de desempenho, o que o faz, de certo modo, associado às demais técnicas e métodos de orçamentação, e seu sentido agrega percepções distintas em cada jurisdição.<sup>698</sup>

De todo modo, é possível vislumbrar reflexos distintos advindos de cada uma das técnicas de orçamentação e que, em *ultima ratio*, se projetam para a *performance*. Esse trilhar, seguindo as sutis diferenças dos diversos modelos, é bem sintetizado por Giacomoni em cinco fases evolutivas: (i) orçamento por objeto (*line-item budgeting*): início do século XX (ênfase no controle); (ii) orçamento de desempenho (*performance budgeting*): a partir de 1950 (eficiência na gestão); (iii) *planning, programming, and budgeting system* (PPBS): década de 1960 (foco no planejamento); (iv) orçamento base zero (*zero-based budgeting*): entre 1970 e 1980 (contraposição ao incrementalismo); e (v) novo orçamento de desempenho: de 1990 em diante (processos aprimorados em desempenho), próximo ao orçamento por resultados (*results-based budgeting*).<sup>699</sup>

O fato é que as formas de pensar o orçamento, desde meados do século XX até os tempos atuais, vêm se aprimorando na direção da eficiência na aplicação dos recursos públicos, não existindo propriamente um modelo pronto e acabado, refletindo muito mais o ideal no escopo de uma administração gerencial de retornar ao cidadão-cliente resultados efetivos como contraprestação à exação. Por outro lado, permeando todos os modelos a partir da reforma orçamentária decorrente do *performance budget*, a partir de 1950, pode-se afirmar que está sempre embutida a ideia de programação. Isso mostra que, de algum modo, as premissas que subsidiavam o orçamento-programa continuam presentes nos vários modelos de orçamento por desempenho, ou, ainda, no novo orçamento de desempenho, como, de fato, tem sido chamado recentemente, ante os mecanismos incorporados da conjugação das técnicas desenvolvidas.

A propósito, James Giacomoni, abordando o tema, elenca três componentes básicos dessa nova formulação: (a) estrutura baseada em programas; (b) sistema de mensuração de desempenho; e (c) sistema de determinação de custos. O primeiro, como reforçado, já integrava o orçamento de desempenho em sua vertente originária, assim como os modelos que o sucederam. O segundo, ultrapassando a noção inicial de gestão baseada em padrões e regras sobre como os insumos devem ser alocados, reflete a aferição dos bens e serviços produzidos, assim também os resultados e os

<sup>697</sup> CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 95.

<sup>698</sup> BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 182.

<sup>699</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 172.

impactos que são capazes de gerar, segundo indicadores de desempenho. O terceiro diz respeito à mensuração adequada dos custos de cada programa e de suas partes, relacionando produtos e resultados da atuação estatal com os custos totais e recaindo na noção de eficiência, para fins de geração de economia e satisfação públicas.<sup>700</sup>

Em documento sobre as melhores práticas para o orçamento de desempenho (ou novo orçamento de desempenho, em viés mais abrangente), fornece à OECD uma explanação sobre sete evidências que sustentariam a sua adoção, a saber: (1) a lógica e os objetivos são definidos em documento estratégico, como um programa de gestão, refletindo interesses e prioridades das partes interessadas; (2) alinham-se os gastos, metas e prioridades do governo com propostas orçamentárias vinculadas a planos de desenvolvimento, compromissos de governo e declarações de direção estratégica; (3) reforço à flexibilidade para lidar com a natureza variada das atividades do governo e complexas relações entre gastos e resultados; (4) investimento em recursos humanos e nas infraestruturas necessárias, construindo a capacidade interna para fornecer de forma oportuna e confiável informações de desempenho; (5) supervisão sistemática parlamentar e pela sociedade civil, reforçando a transparência e responsabilidade do governo; (6) conjugação com ferramentas voltadas para a orientação de desempenho, incluindo avaliação de programas e revisões de gastos, assim como indicadores para facilitar processos de monitoramento, com resultados alimentando sistematicamente a preparação do orçamento; e (7) promoção de uma cultura de gestão que se concentra no desempenho, para a eficácia e a eficiência na prestação dos serviços públicos.<sup>701</sup>

Fazendo uma distinção objetiva, levando em conta as técnicas orçamentárias que mais se aproximam, Giacomoni explica que o novo orçamento de desempenho se distingue do orçamento por objetivos, do orçamento-programa, do PPBS e, ainda, do orçamento de desempenho convencional, por incluir nova categoria referente aos resultados (*outcomes*).<sup>702</sup> Como sugere o autor, no *performance budget* original e no orçamento-programa, a medida do desempenho estava representada, principalmente, nos produtos (*outputs*) levados a cabo pela administração. Mesmo que esses produtos, na forma de bens e serviços produzidos ou providos pelo setor público, tenham, de fato, elevada relevância, também importa avaliar os resultados alcançados em termos econômicos e sociais. Nesse sentido, se, por um lado, os produtos devem estar sob o controle direto ou indireto da unidade responsável e corresponder a um bem ou a um serviço claramente identificado, favorecendo o alcance dos resultados,

<sup>700</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 205-214.

<sup>701</sup> OECD. *OECD Best Practices for Performance Budgeting*. Paris: OECD Publishing, 2018. p. 3-5.

<sup>702</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 210-211.

de outro, os resultados devem refletir os objetivos e prioridades do governo e ser indicados pelo impacto que geram sobre a sociedade. Logo, o novo orçamento de desempenho ocupa-se não só dos produtos, mas também, e sobretudo, dos resultados.

É daí que, inserido em contexto mais amplo, quando se fala em uma gestão por resultados, por meio da qual se busca melhorar o desempenho do poder público, incorporando critérios de eficiência, de eficácia e de efetividade na realização das atividades – portanto, dentro da visão renovada do novo orçamento de desempenho –, pretende-se, com isso, um deslocamento do eixo de orientação estatal dos meios e insumos (*inputs*), com vistas a conferir ênfase tanto aos produtos (*outputs*) como aos resultados derivados da atuação estatal (*outcomes*), como bem destaca Rodrigo Faria.<sup>703</sup> Assim é que, englobando uma avaliação dos *outputs* e *outcomes*, sobressai o entendimento de que o orçamento de desempenho em feição contemporânea teria como componente ou subconjunto o orçamento de resultados, senão até equiparados. Parcela doutrinária, contudo, por reconhecer uma distinção entre foco em produtos e foco em resultados, aponta distinções entre tais técnicas, como Lawrence Martin, que vê como espécie autônoma o orçamento de resultados mesmo com o novo paradigma de desempenho, por ser aquele o único sistema de orçamento público que faz dos *outcomes* seu foco principal, não estando preocupado com as coisas que o governo faz, mas com os resultados que os governos alcançam.<sup>704</sup> De todo modo, tendo em vista que o orçamento de desempenho originalmente concebido, sem tanto destaque aos resultados, cedeu espaço a uma nova formulação que destes não mais se aparta, parece trazer maior completude a compreensão da avaliação de *outputs* e *outcomes* num processo abrangente – chamado de novo orçamento de desempenho, que assim seja –, imprimindo a noção de *performance* sob uma vertente dinâmica e exauriente.

Na linha desse novo orçamento de desempenho, vale citar, em tempos atuais, o *Government Performance and Results Act* (GPRA), de 1993, lançado pelo governo federal norte-americano. A referida lei, com o objetivo declarado de desregular a administração e reduzir a burocracia, capacitando os funcionários da linha de frente para produzir resultados e satisfazer os clientes dos programas públicos, preceitua os seguintes desígnios: (i) aumentar a confiança da população responsabilizando cada agência federal pela obtenção dos resultados de seu programa; (ii)

<sup>703</sup> FÁRIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Público: III Prêmio SOF de Monografias*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. p. 336.

<sup>704</sup> MARTIN, Lawrence L. Budgeting for outcomes. In: KHAN, Aman; HILDRETH, W. Bartley (ed.). *Budget theory in the public sector*. Westport, CT: Quorum Books, 2002. p. 248-249.

iniciar a reforma do desempenho com uma série de projetos-piloto na definição de metas e na medição do desempenho dos programas; (iii) promover um novo enfoque nos resultados, na qualidade do serviço e na satisfação da população interessada; (iv) ajudar os gestores a aprimorar a prestação de serviços, exigindo que eles planejem o cumprimento dos objetivos do programa com informações sobre os resultados e a qualidade do serviço; (v) aperfeiçoar a tomada de decisões do Parlamento, a partir de dados objetivos sobre a eficácia e a eficiência dos programas; e (vi) melhorar a gestão interna do governo.<sup>705</sup>

Dentre os instrumentos do GPRA, registre-se, ainda, a idealização de quatro categorias de mensuração: (a) medida de resultado (*outcome measure*), na avaliação da atividade programática em face dos objetivos pretendidos; (b) medida de produção (*output measure*), para tabulação, cálculo ou registro da atividade pública, podendo ser expressa quantitativa ou qualitativamente; (c) meta de desempenho (*performance goal*), com o objetivo expresso de forma tangível e mensurável, em face do qual seja comparada a execução; e (d) indicador de desempenho (*performance indicator*), valor ou característica particular usado para a medição da produção ou do resultado. Outras medidas complementam a tendência de um novo orçamento de desempenho, como o *Program Assessment Rating Tool* (PART), de 2002, para o manejo das informações de desempenho produzidas pelas agências, assim como o *GPRA-Modernization Act* de 2010 (Gpama), atualizando o primeiro GPRA, de 1993. Também na Europa podem ser vistos instrumentos de reforma gerencial e modernização no âmbito das finanças estatais, a exemplo da França, com a *Loi organique relative aux lois de finances*, de 2001, preconizando uma cultura de gestão orientada para a busca do desempenho.<sup>706</sup>

A preocupação com essa diretriz segue os sistemas de gestão mais atuais, com vistas à melhoria da qualidade do gasto público. Tal enfoque, é de se reconhecer, foi encampado pela ordem jurídica nacional. Sob o prisma histórico, conforme ensina Giacomoni, durante o Império e em quase toda a República Velha, o orçamento não sofreu evolução técnica digna de nota. Foi apenas com a onda modernizadora gerada a partir da Revolução de 1930 que começou a merecer, efetivamente, maior desvelo. Os debates em curso no sistema norte-americano advindos das Comissões Hoover, além de alguns importantes manuais exarados à época pela Organização das Nações Unidas (ONU), serviram de estímulo para a realização, no início dos anos de 1960, de experiências reformistas.<sup>707</sup> Assim é que, em 1964,

<sup>705</sup> *Government Performance and Results Act (GPRA)*, de 1993. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/statute-107/pdf/statute-107-Pg285.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

<sup>706</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 251.

<sup>707</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 49-51.

a Lei nº 4.320, ao tratar sobre as normas gerais de finanças públicas, abriu caminho, mesmo de forma ainda incipiente, para o orçamento-programa no Brasil, ao explicitar, no art. 2º, que a Lei do Orçamento deverá conter “a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o *programa de trabalho* do Governo”. Adiante, o Decreto-lei nº 200/1967, disciplinando questões de organização e de reforma administrativa, consolida como um dos instrumentos básicos do planejamento o “orçamento-programa anual”, ao lado do plano geral de governo, da programação financeira de desembolso e dos programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual. A conceituação é dada por José Afonso da Silva em obra de referência sobre o tema, revelando que a referida técnica orçamentária designa uma vinculação entre planejamento e orçamento, sendo este uma etapa do processo de planificação econômica e social, a saber:

As exigências do planejamento das atividades do poder público determinaram a necessidade de adoção de novas técnicas orçamentárias. Se a administração deve desenvolver-se segundo as regras do planejamento, tendo em vista a satisfação das necessidades da coletividade, era imprescindível que os orçamentos públicos se adequassem a esse novo tipo de administração, para tornar-se num instrumento de ação governamental, voltada para a realização de obras e serviços, em função do desenvolvimento sócio-econômico da comunidade. Daí surgir a técnica do orçamento por programa ou *orçamento-programa*, que é um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais [...] o orçamento-programa é o equivalente financeiro do plano de ação governamental. Nunca pode ser independente do plano. Mostra de onde vêm os recursos para financiar o plano e quanto deve ser gasto para atingir os objetivos traçados. Distribui os recursos às diferentes atividades e projetos. Indica: a) que projetos e que atividades devem ser empreendidos; b) qual a magnitude desses projetos e atividades; c) onde e quando deverão ser empreendidos.<sup>708</sup>

Interessante é notar, desde sua acepção original, que já se pode identificar, de certo modo, alguma conexão existente entre a idealização do orçamento-programa e a aferição de resultados a partir das ações governamentais decorrentes do plano orçamentário. É o que se extrai, ainda, na continuidade da lição de José Afonso da Silva, quando explica que a finalidade principal da técnica do orçamento-programa é vincular despesas aos resultados, pois o ato de programar significa determinar ações que permitam atingir objetivos e metas predeterminados e claramente definidos, daí sendo possível associar a programação ao desempenho, como se vê de sua doutrina:

A classificação por programas tornou-se verdadeiro princípio orçamentário moderno. Seu objetivo é vincular as despesas aos resultados, expressos em unidades físicas, que se espera alcançar. O orçamento deverá ter conteúdo e forma de programação. Programar

<sup>708</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 41-42.

significa: selecionar os objetivos que se procura alcançar; determinar as ações que permitirão atingir tais fins; calcular e consignar os recursos humanos, materiais e financeiros para a efetivação dessas ações. Programa-se para atingir objetivos claramente definidos, atender necessidades rigorosamente diagnosticadas, segundo uma ordem de prioridade estabelecida à vista das metas traçadas no Plano de Desenvolvimento e após elege a melhor alternativa das que se oferecem ao programador. Enfim, clarificação de objetivos, formulação das estruturas de programa-atividade e análise de custo-benefício são os três passos do processo de análise que devem preceder e continuar a apoiar a implementação do orçamento-programa.<sup>709</sup>

Adiante, a Constituição brasileira de 1988 reforçou a ideia de programação e, mais que isso, projetou uma gestão por resultados, seja ao reverenciar o princípio da eficiência (art. 37) ou, ainda, ao incluir critérios de legitimidade e economicidade na fiscalização orçamentária (art. 70), além da idealização de uma estrutura programática fundada na integração entre planejamento e orçamento, por meio do sistema formado pela tríade orçamentária PPA-LDO-LOA (art. 165) e, mais diretamente, na própria alteração para o modelo de orçamento impositivo, vinculando o dever de execução à efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (art. 165, § 10), de modo a refletir um olhar voltado para os resultados da aplicação da despesa, no que se completa a noção de impositividade orçamentária. Sob a égide da Constituição de 1988, a estruturação do orçamento por programas experimentou um sequencial avanço metodológico, como o que se deu com a edição do Decreto nº 2.829/1998, marco jurídico da reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento no Brasil, com o coroamento do orçamento por programas no âmbito federal, quando se buscava fortalecer a capacidade da gestão por resultados.<sup>710</sup> Não se pode ignorar, ainda, avanços advindos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, com premissas de controle e diretivas para a realização do gasto público.

Pode-se dizer, então, que, já há uma estrutura institucional de orçamentação por desempenho no Brasil, viabilizada pela organização dos orçamentos por programas, em articulação com os processos de planejamento e avaliação da ação governamental, como destaca Bijos.<sup>711</sup> Aliás, esse enfoque parece permear a estrutura concebida para a gestão, com incentivos institucionais próximos à ideia do desempenho. A Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida reforma administrativa, além de introduzir expressamente a eficiência como um dos princípios básicos da

<sup>709</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 63-64.

<sup>710</sup> BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional: incentivos institucionais e comportamento legislativo*. Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho. 2020. Dissertação (Mestrado profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2020. p. 88.

<sup>711</sup> BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional*, p. 90.

administração pública, dispôs, ainda, no art. 37, § 8º, da CF/88, que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração pública poderá ser ampliada mediante contrato que tenha por objeto “a fixação de metas de desempenho”, cabendo à lei estabelecer “os controles e critérios de avaliação de desempenho”, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes. A Lei nº 13.934/2019, que regulamentou aquele dispositivo, também reforça a possibilidade de incentivos por resultados alcançados, conforme art. 6º, alinhando-se à noção revitalizada de *performance*. Por outro lado, o art. 37, § 7º, da CF/88 prevê recompensa no caso de economia na aplicação dos recursos orçamentários, para fins do desenvolvimento de programas de qualidade, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

O problema é que, apesar da sistemática normativa plasmada na noção de eficiência e de entrega de resultados para a gestão, no que se refere especificamente ao processo de orçamentação pode-se visualizar que, se, de um lado, o planejamento, lastreado no orçamento-programa continua a ser o eixo principal para a promoção da eficiência no Brasil, de outro, a definição lacônica dos programas, objetivos e metas, como diz Rafael Baldo, tem prejudicado a transparência, a avaliação do desempenho, a luta contra o incrementalismo e a responsabilização dos administradores públicos.<sup>712</sup> A qualidade das metas e dos indicadores utilizados, ainda, tem sido também precária. Por outro lado, como bem destaca Estevão Horvath, os estudos sobre o denominado orçamento de resultados ou de desempenho, ou como se queira chamar essa noção atual de gestão direcionada à *performance*, apesar de razoavelmente bem difundidos em diversas outras regiões, notadamente na Europa e nos Estados Unidos, não vêm despertando maiores interesses em nosso país. A doutrina brasileira, a despeito da relevância do tema, continua Horvath, apresenta relutância no aprofundamento de sua investigação, pois a discussão levaria à necessidade de uma reforma ampla para a implementação de um modelo adequado ao ordenamento jurídico nacional.<sup>713</sup> Marcos Nóbrega ressalta, ainda, que há entraves no sistema pátrio para a devida aceitação de padrões de eficiência, a começar pela normatização orçamentária defasada, além da tradição legalista dos sistemas de avaliação, amparados em relatórios contábeis como instrumentos só para a conformidade entre os gastos e a legislação correlata.<sup>714</sup>

<sup>712</sup> BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 467-468.

<sup>713</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 262-263.

<sup>714</sup> NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e *performance budget*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 720.

É verdade que a incorporação do conceito de programa é o elemento que une todos os modelos reformistas, constituindo-se na base da reestruturação vista a partir da década de 1950. Continua, atualmente, com importância destacada, na medida em que dele advém a verificação das prioridades governamentais, bem como as orientações da ação pública orçamentária, como indica Carlos Valder do Nascimento.<sup>715</sup> Mas o que precisa haver no Brasil é, junto à estrutura de planejamento, a incorporação de vetores aplicados na gestão orçamentária na direção da eficiência, do desempenho, do resultado. Embora municiado pelo sistema normativo, a gestão orçamentária ainda carece da adoção prática das premissas de *performance*, em suas várias dimensões, como o desenvolvimento de metas e indicadores confiáveis, programas baseados nas informações de desempenho, controle de políticas públicas retroalimentando decisões orçamentárias, responsabilidades com o foco na entrega de resultados, dentre outras tendências que, no processo orçamentário pátrio, ainda estão longe de se tornarem tangíveis. Essa construção se coloca, hoje, não mais como simples recomendação ou boa prática sem tanto compromisso, mas decorrência lógica do modelo de orçamento impositivo estatuído no país. O novo § 10 do art. 165 da CF/88 é claríssimo ao vincular, em sentido amplo, o gasto público aos resultados, por isso urge uma modernização, absolutamente imprescindível, para absorver o (novo) orçamento de desempenho.<sup>716</sup>

Corolário da mudança de paradigma oriunda da reforma gerencial na esfera administrativa, a ideia do desempenho reflete a ênfase que se confere ao controle dos resultados em contraposição ao tradicional controle burocrático de procedimentos,<sup>717</sup> e tal concepção se associa com a política de descentralização da autoridade para as unidades de negócio de índole tipicamente empresarial, como destacado por Bresser-Pereira.<sup>718</sup> É daí que surge a progressiva introdução dos elementos de governança aos processos de gestão pública,<sup>719</sup> configurando-se em reflexão central que permeia

<sup>715</sup> NASCIMENTO, Carlos Valder do. Planejamento e orçamento-programa, p. 301.

<sup>716</sup> Paulo Bijos projeta que a impositividade orçamentária estendida a todas as despesas discricionárias pode representar um incentivo ao orçamento de desempenho, porque tende a colocar em relevo as metas físicas das ações como instrumento de aferição do dever de execução orçamentária. Uma vez dotadas de repercussão jurídica, as metas físicas podem deixar de simplesmente adornar o orçamento e passar a ter relevância em discussões orçamentárias sobre a eficácia governamental (BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional*, p. 157-158).

<sup>717</sup> FÁRIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 38.

<sup>718</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 1998. p. 110-111.

<sup>719</sup> “A origem do sentido atualmente atribuído ao termo governança pode ser vinculada ao artigo do economista britânico, radicado nos Estados Unidos, Ronald Coase (1937), intitulado *The*

atualmente os debates no plano da política orçamentária. Hoje, a ideia converge para o direcionamento planejado das ações, o controle do uso dos recursos e a capacidade de articulação e coordenação dos diversos segmentos interessados (*stakeholders*), cuja incorporação, óbvio, demanda tempo. Mas já passou da hora de fazê-lo. Requer-se, ao fim, uma oferta de prestação estatal, com eficiência, à população, seja na perspectiva do cidadão-cliente (melhoria da eficácia socioeconômica), ou, ainda, do cidadão-usuário (aprimoramento das prestações públicas), assim como do cidadão-contribuinte (carga tributária moderada). A busca estratégica de resultados efetivos passa pelas boas práticas de governança,<sup>720</sup> apoiada no desempenho (*performance*), bem assim nos ideais de transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*), além de conduta ética.<sup>721</sup>

A noção de governança pública fundada na lógica do resultado possui, porém, condicionantes cruciais, cuja aplicação não tem se visto ocorrer no Brasil, quais sejam: (i) a obtenção de informações de desempenho; e, (ii) mais que isso, a retroalimentação do processo de tomada de decisão orçamentária com base nelas. Eis, então, a peça-chave desse sistema, que, aliás, projeta-se para a atividade de controle e avaliação das políticas públicas. Para aferição da qualidade e da eficiência do gasto, lembra Ana Carla Bliacheriene, inicialmente é necessário mensuração, construção de indicadores, estabelecimento de cânones, que não são atingidos por meio de conceitos meramente normativos (filhos do método hermenêutico) afetos à eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, por isso advoga a autora a necessidade de pensar na construção de um banco nacional de indicadores, de forma a viabilizar o controle de resultados.<sup>722</sup> As informações de desempenho geradas a partir das evidências representam o centro desse modelo de orçamento de desempenho,

---

*Nature of the Firm*. Nesse artigo, o autor expressa uma proposta de substituição de processos verticais e hierarquizados de gestão corporativa por organizações em rede, mais adequadas às demandas geradas por práticas administrativas que incluem parceiros externos, como no caso de terceirização de serviços e da aquisição de *commodities* de forma continuada. [...]. A partir das concepções defendidas nesse artigo seminal, a perspectiva de governança se disseminou, sendo, desde então, abordada por diversos autores do campo da administração e da economia, o que influenciou decisivamente os processos de gestão corporativa e, mais tarde, se difundiu a outros campos da administração empresarial e também ao setor público” (COZZOLINO, Luiz Felipe Freire; IRVING, Marta de Azevedo. Por uma concepção democrática de governança para a esfera pública. *Revista de Políticas Públicas*, v. 19, n. 2, p. 497-508, 2015. p. 498).

<sup>720</sup> Conforme registra a OECD ao prever boas práticas de governança orçamentária em dez princípios, um deles diz respeito ao “desempenho e avaliação dos recursos” (OECD. *Recommendation of the council on budgetary governance*. Paris: OECD Publishing, 2015. p. 2).

<sup>721</sup> MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 110-135, 2010. p. 112.

<sup>722</sup> BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, p. 234-236.

resultando em um retrato fidedigno para a gestão. Tais informações precisam guardar os atributos da clareza, tempestividade e confiabilidade, além, é claro, da relevância, para evitar subsídios inúteis. Mas não só. As informações de desempenho se completam com uma etapa sucessiva, que se refere ao aproveitamento dessas informações para a tomada de decisão orçamentária.

Lembra Marcos Nóbrega que a geração de informação sobre a *performance* do programa é muito relevante, mas o Governo não pode esquecer de utilizá-la para a elaboração do orçamento. Desse modo, a noção de ciclo orçamentário ganha novos contornos, considerando que deve ser validado por aquela informação em cada etapa do processo. Indica Nóbrega que a experiência tem demonstrado que muitos esforços estão sendo desperdiçados porque a informação é vista como um fim em si mesmo ou estanke a só uma etapa do processo, daí por que se torna imprescindível adotar um mecanismo de retroalimentação – *follow up* – entre a *performance* do programa e a elaboração (e também apreciação parlamentar) do orçamento.<sup>723</sup> Na visão de Allen Schick, o orçamento por desempenho, em viés amplo, é o que traz a informação sobre o que a gestão tem efetivamente feito com os recursos que lhe foram confiados, mas, em sentido estrito, é apenas o que torna possível correlacionar cada incremento nos recursos a um aumento nos produtos e serviços, ou outros resultados. O primeiro é concebido em termos de apresentação, enquanto o segundo em termos de alocação. Revela Schick que muitos governos satisfazem aquele, poucos este.<sup>724</sup> O problema, portanto, é que a informação de desempenho não garante seu efetivo uso na tomada de decisão pelos atores políticos atuantes no processo orçamentário, como ocorre no Brasil: quando aquela informação existe – se é que existe –, torna-se desperdiçada.

Vale ressaltar, por fim, que o Decreto nº 9.203/2017, ao dispor sobre a política de governança da administração pública federal, defendeu o estabelecimento de um processo decisório fundamentado em evidências e no controle de resultados. No art. 4º ficaram estabelecidas as diretrizes gerais, dentre as quais: direcionar ações para a busca de *resultados* para a sociedade (inciso I); promover a *modernização* da gestão (inciso II); monitorar o *desempenho* e avaliar os *resultados* das políticas e das ações (inciso III); coordenar processos com vistas à entrega de *valor público* (inciso IV); fazer incorporar *padrões elevados de conduta* pela alta administração (inciso V); implantar controles fundamentados na *gestão de risco*, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores (inciso VI); avaliar as políticas

<sup>723</sup> NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e *performance budget*, p. 723.

<sup>724</sup> SCHICK, Allen. The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, v. 3, n. 2, p. 71-103, 2003. p. 101.

públicas e aferir os *custos e benefícios* (inciso VII); manter processo decisório orientado pelas *evidências* (inciso VIII); pautar-se pelas *boas práticas* regulatórias e pela estabilidade e coerência do ordenamento jurídico (inciso IX); definir *funções e responsabilidades* das estruturas e dos arranjos institucionais (inciso X); e promover a *comunicação dos resultados* da organização (inciso XI). E, ainda, no art. 6º, restou expresso que caberá à alta administração dos órgãos e das entidades implementar mecanismos, instâncias e práticas de governança, que incluirão, *no mínimo*: I – formas de acompanhamento de *resultados*; II – soluções para melhoria do *desempenho* das organizações; e III – instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Mais recentemente, também no enfoque das informações de desempenho com base no controle para retroalimentar os processos de tomada de decisão, importa notar a EC nº 109/2021, que incluiu o § 16 no art. 37 da CF/88, dispondo que os órgãos e entidades da administração pública “devem realizar *avaliação das políticas públicas*, inclusive com a divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”. A reforma foi complementada, ainda, acrescentando dessa vez o § 16 ao art. 165 da CF/88, para determinar que as leis orçamentárias “devem observar, no que couber, *os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas* previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição”. A nova sistemática vem combater a falta de uma cultura de avaliação de políticas e maior tecnicidade e racionalidade ao gasto público. Como lembra Edilberto Pontes Lima,<sup>725</sup> a crítica de que políticas são mal elaboradas e mal implementadas é constante, e, de fato, a prática de sua avaliação prévia é muito precária. Quando implementadas, afirma o autor, em poucos casos as políticas são analisadas para aferir custos e benefícios e definir por sua continuidade ou não, prevalecendo a cultura do impressionismo, da improvisação, sem respaldo em investigações metodologicamente bem definidas.

Diante de todo esse contexto, em que já há um arcabouço normativo instalado para a *performance* na gestão, de um lado, mas, na prática, uma cultura orçamentária que destoa desse ideal, de outro, indaga-se: o que mais falta para se avançar? Essa encruzilhada se eleva na medida em que, repise-se, o orçamento impositivo no Brasil já está posto e reclama, para fins de sua adequada implementação, o rigor quanto ao aperfeiçoamento do processo orçamentário com o foco nos resultados, seja quando da elaboração da lei, para a legitimação e maior qualidade do gasto, seja na execução, pois sobre o produto gerado à sociedade é que recai o objetivo do

---

<sup>725</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. *Revista IBEDAFT*, Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário, v. 2, p. 311-327, 2020. p. 316.

dever de realização da programação orçamentária (art. 165, § 10, da CF/88). Em suma: para a coerência do modelo, o orçamento de desempenho não é só uma aspiração, mas condicionante, do contrário restará limitada a eficácia da norma que obriga a execução, pois obriga não por se ter que gastar, mas porque o gasto deve refletir um favorável resultado.

É de haver, pois, um processo circular: do gasto vem o resultado; do resultado, a avaliação; da avaliação, o incentivo ou a responsabilização do administrador, além da informação a subsidiar a decisão para o novo gasto, assim retornando ao início e retroalimentando o processo de orçamentação. O maior desafio ao (novo) orçamento de desempenho no Brasil não é outro senão uma mudança de mentalidade na gestão e a própria vontade política para sua implantação. Uma vez que a decisão baseada em resultados passa a adotar critérios mais técnicos aliados ao processo deliberativo, não é inimaginável uma resistência a ser rompida diante de algum receio de perda de poder político pelo Legislativo ou pelo Executivo, em razão de eventual redução da discricionariedade para a eleição das prioridades alocativas ou, no mínimo, um dever de justificação maior. Como diz Estevão Horvath, não há como imaginar, em qualquer lugar do planeta, um orçamento de resultado sem que este seja acompanhado de uma renovação cultural na gestão pública.<sup>726</sup> É salutar, então, lembrar as palavras de Allen Schick: “desempenho não simplesmente acontece”.<sup>727</sup> Logo, todos os atores políticos e demais agentes envolvidos devem ativamente buscar meios de fazê-lo melhor.

## 6.2 O INADIÁVEL REFINAMENTO DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR EM SEDE ORÇAMENTÁRIA

Um dos aspectos cruciais ao refletir sobre o processo orçamentário desde sua elaboração é que, além de uma abordagem de desempenho que fundamente, com base em evidências, a alocação eficiente dos recursos com vistas à melhoria da qualidade do gasto, igualmente perpassa a problemática um desejável aprimoramento da atuação parlamentar quando o assunto é orçamento público, sobretudo se este passa a ter caráter impositivo. Lançando luz sobre o tema, a verdade é que, embora já evidente, até então não se deu atenção ou não se compreendeu completamente

<sup>726</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 269.

<sup>727</sup> Do original: “Performance does not just happen. Government – political leaders, public managers, civil servants, and the agencies they control or work in – must care about results and actively search out means of doing better” (SCHICK, Allen. *The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not*, p. 74).

o que sempre girou em torno da discussão sobre os efeitos advindos da antiga e nociva prática da gestão do orçamento fundada em seu suposto caráter autorizativo. A defesa da impositividade orçamentária, nos livros e debates avançados no âmbito da doutrina financeira moderna, no mais das vezes rechaçou a prática do Governo de flexibilizar a lei orçamentária durante a sua execução e esvaziar o trabalho legislativo, mas pouco discorreu sobre a evidência de que tal desprestígio concorre com a própria postura do Parlamento no curso do processo orçamentário. Não há dúvida de que é merecido o repúdio àquela forma de proceder e administrar os recursos por meio do afrouxamento do alicerce legal que o legitima, cultura que se enraizou na gestão e contra a qual se teceram fortes comentários na primeira parte desta obra, mas houve o cuidado de já se apontar, juntamente à necessidade de reconhecer a índole orçamentária impositiva e os vícios na esfera do Executivo, também um desvio outro que ingressa em dinâmica próxima e se coloca nos domínios do Legislativo, por habitualmente este se esquivar da função de poder cooperativo na formulação das políticas de maior monta nacional e orientar sua ação para fins particulares na utilização das emendas parlamentares.<sup>728</sup>

Não é novidade que tornar impositivo o orçamento público implica mudança sobre quem decide a programação, pelo que se faz necessário que haja, também, um realinhamento de conduta do órgão legislativo já na elaboração do orçamento. Não só pelo respeito à execução da lei orçamentária há de se recuperar a função democrática do Parlamento no ciclo orçamentário. A medida se completa ao assumir tal instância a corresponsabilidade junto com o Executivo na definição das políticas estruturantes para o país, porquanto o rebaixamento do Legislativo decorre não só da flexibilização da lei do orçamento historicamente promovida durante sua execução, mas da própria atuação parlamentar descomprometida em relação à pauta nacional. Ao se debruçar preferencialmente só para as emendas parlamentares, o Legislativo renega função que, se deveria ser compartilhada, tornou-se entregue à alçada quase exclusiva do corpo executivo. Logo, só implantar o orçamento impositivo não basta, sendo inócua a previsão se não estiver acompanhada de um refinamento da atuação parlamentar no exercício de sua missão constitucional na deliberação das políticas estatais. Não por outra razão, como já se pontuou, a

---

<sup>728</sup> A propósito, é importante a observação exarada por Ana Carla Bliacheriene: “Na prática, a Câmara dos Deputados e o Senado passaram a funcionar como Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa, deixando de legislar e de controlar adequadamente a execução orçamentária em nível nacional e preocupando-se mais com as emendas a serem liberadas no processo orçamentário para os municípios e Estados de sua base eleitoral. O dever de pensar e propor a política pública em caráter nacional e regional foi relegado ao segundo plano, como também foi o controle da execução orçamentária” (BLIACHERIENE, Ana Carla. *Orçamento impositivo à brasileira*, p. 53).

impositividade orçamentária deve impulsionar uma mudança de comportamento não adstrita aos atos executórios, mas, sobretudo, voltada à elaboração do orçamento. E, nesse ponto, é de se reconhecer que o sistema vem falhando, na arena da disputa pela alocação dos recursos, com o direcionamento do Parlamento para interesses dissociados das políticas prioritárias do país.<sup>729</sup>

Existem alguns *nós*, então, a destravar. Em grande medida, os problemas que acompanham a atuação do Parlamento em sede orçamentária guardam relação com a prerrogativa que se tornou seu maior objeto de desejo: as emendas ao orçamento. Não é de causar espanto a ação parlamentar no intuito de manter fatia orçamentária para destinação segundo suas preferências. A própria concepção inicial do orçamento impositivo à época da EC nº 86/2015, ao não mirar a lei orçamentária como um todo, mas só parcela atinente às emendas parlamentares e, especificamente, as de autoria individual, revelou muito bem em que se situa o afã parlamentar em sede orçamentária. Aquela capa de evolução que escondia a busca pela reapropriação, a qualquer custo, de fração importante de poder foi suplantada, em boa hora, pelas EC nº 100/2019 e 102/2019, redefinindo a impositividade do orçamento público para todas as despesas discricionárias, não só oriundas de emendas parlamentares. Agora, após ser possível uma interpretação conforme a Constituição do modelo que surgiu, de fato, às avessas, resta saber se à reestruturação do processo orçamentário brasileiro corresponderá a mudança na sistemática de atuação parlamentar, o que se torna absolutamente vital, haja vista o dever de execução *prima facie* das programações orçamentárias.

Os embaraços na atuação do Parlamento giram em torno de duas questões preponderantes. A primeira se refere a uma falta de coordenação com o planejamento. Permanece o desafio do Legislativo de fazer convergir o objeto das emendas com o conjunto das políticas públicas estatais, recuperando o caráter coletivo da elaboração orçamentária. Até chegou a constar, quando da tramitação da PEC nº 565-A/2006, a necessidade de as emendas individuais observarem o anexo de metas e prioridades da LDO, mas um destaque supressivo retirou tal previsão. Além da baixa coordenação das emendas com o planejamento, um segundo dilema, talvez até pior, diz respeito ao parlamentar avantajar-se como “dono” de fatia do orçamento. A perspectiva de este possuir o importante poder de conceber programações orçamentárias – e que,

<sup>729</sup> A questão passa pela vontade política para uma mudança de postura no processo orçamentário. E, nesse ponto, vale notar: “Mas a questão que se coloca é: até que ponto o Parlamento tem interesse em mudar esse sistema, tal como está colocado? Uma visão holística da peça orçamentária pressupõe uma maior responsabilidade e uma maior interação dos legisladores no seu processo de criação” (ASSIS, Luis Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 218-219).

hoje, são de execução obrigatória –, sem maior compromisso com resultados nem controle quanto aos seus fins, abre caminho para um padrão notoriamente patrimonialista. Tal risco mais se eleva quando ocorre a destinação do gasto de maneira isolada e pouco transparente pelo parlamentar, sem o devido engajamento deliberativo e desprovido de um maior embasamento técnico ou de evidências já seguramente testadas.<sup>730</sup>

A forma pela qual são manejadas as emendas ao orçamento – como espécie de *cota parlamentar* – mostra a existência de graves problemas, seja pela evidência de desvios atrelados ao ranço patrimonialista, seja pela falta de aderência do trabalho parlamentar em relação ao macroplanejamento, o que repercute na ineficiência desse instituto, que poderia servir muito para o aprimoramento da peça orçamentária. O fato é que esses dois problemas cruciais se inter cruzam e dominam a dinâmica de atuação do Parlamento no ciclo orçamentário. O resultado disso é visto na baixa representação democrática exercida na Comissão Mista (CMO). Disfunções em votações simbólicas e *pro forma*, dificuldade de formar quóruns, recorrências de reuniões extraordinárias, encurtamento de prazos, obstruções de pauta, são todas questões que fazem parte do cotidiano da CMO. Parece até mesmo temerário levar para o Parlamento a decisão alocativa em tais condições. É certo, porém, que os avanços não ocorrem linearmente. É preciso, pouco a pouco, aparar arestas que remanescem e fomentar nova postura do Legislativo no processo orçamentário para que, enfim, haja um efeito progressivo no modelo orçamentário impositivo no país, de maneira que não caia no campo do desuso, da ineficiência ou se converta em preceito meramente recomendativo.

A participação do Parlamento na apreciação das leis orçamentárias tem pelo menos a dupla função, como recorda Estevão Horvath, de controlar o Poder Executivo e de colaborar na discussão sobre a necessidade de recursos, especialmente no que respeita à alocação destes visando obedecer, em primeiríssimo lugar, os desígnios constitucionais e o interesse da população da nação. E isso, de tão óbvio, é até difícil de ser objeto de grandes divagações, diz Horvath, sendo o que se dessume do texto constitucional e das razões históricas nele arraigadas e que servem

---

<sup>730</sup> Marcos Otávio Bezerra explica que a atuação dos parlamentares em favor das respectivas bases é um exemplo de transformação do capital econômico em capital político. Assevera o autor que, na elaboração do orçamento, prevalece a preocupação parlamentar com a obtenção de recursos que propiciem o atendimento das demandas específicas das lideranças locais, na busca de prestígio junto às suas bases. A despeito de a atitude afastar-se da ideia de que a discussão do orçamento deveria priorizar a análise das grandes questões nacionais, no fundo as evidências apontam para o fato de que seriam as discussões a respeito dos interesses das bases o que realmente mobilizaria os parlamentares no uso de suas emendas (BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das bases*, p. 70).

de base, também, à sua interpretação.<sup>731</sup> É daí que se pode concluir que o orçamento público deve ser a expressão da vontade geral, e não a agregação de vontades particulares, premissa basilar que deve guiar todo e qualquer trabalho parlamentar, seja em plano individual ou coletivo. E, nesse ponto, dentre os entraves que circundam a atuação parlamentar no contexto orçamentário, dois se destacam, como dito: (i) o risco do patrimonialismo no uso de emendas; e (ii) a baixa tecnicidade na alocação junto à falta de coordenação com o planejamento. Outras questões poderiam ser levantadas, mas essas realçadas concentram boa parte dos males que sobrevêm da função parlamentar na elaboração do orçamento. É exigível maior zelo na formação deste, especialmente ao ser tornado impositivo e ao não mais se poder admitir alterações injustificadas ao longo da sua execução. É preciso, pois, primar pela participação corresponsável do Legislativo, ao lado do Executivo, na formulação de políticas públicas que sejam não só alinhadas ao interesse público como também eficazes e harmonizadas com o planejamento.

No que se refere ao primeiro aspecto, qual seja, o risco do patrimonialismo no uso de emendas parlamentares, é possível, senão eliminá-lo, pelo menos minimizá-lo ao se reforçar uma decisão mais colegiada do órgão legislativo e menos individual do parlamentar. Em termos diretos: busca-se, com efeito, revigorar as emendas coletivas (de bancadas estaduais e de comissões), ao invés do prestígio às emendas de autoria individual e outras hipóteses assemelhadas de decisão alocativa unilateral, como hoje ocorre. Conforme o PLOA de 2023,<sup>732</sup> do montante de R\$ 38,8 bilhões reservados para emendas parlamentares, R\$ 19,4 bilhões se destinaram às emendas de relator-geral, R\$ 11,7 bilhões às emendas individuais e apenas R\$ 7,7 bilhões às emendas coletivas de bancada estadual, não havendo reserva para as emendas de comissões. Verifica-se, destarte, que só as emendas individuais já superam em muito o limite reservado às emendas coletivas. Essa tendência ficou mais clara após a aprovação da LOA 2023 (Lei nº 14.535/2023). Com a elevação do montante total das emendas individuais para 2% da receita líquida corrente, por força da EC nº 126/2022, bem assim excluída a reserva para emendas de relator-geral após a decisão do STF no caso do *orçamento secreto*, ocorreu que metade do valor foi transposto às emendas individuais, mais um indicativo de que essas dotações eram utilizadas, de algum modo, com vistas a ampliar os limites de autoria individual das emendas parlamentares, o que só reforça a constatação do

<sup>731</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 229.

<sup>732</sup> Dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, conforme Raio-X do Projeto de Lei do Orçamento para 2023 (PLOA 2023), Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2023/raio-x-do-orcamento-2023-ploa>. Acesso em: 12 jan. 2023.

ímpeto do parlamentar por essa mágica e confortável maneira de preservar o poder político. O montante de emendas aprovadas na LOA 2023 ficou assim:<sup>733</sup> R\$ 21,1 bilhões às emendas individuais (quase dobou o valor), R\$ 10,4 bilhões às emendas de bancadas e, por fim, R\$ 7,6 bilhões às emendas de comissões. Mais uma vez, as emendas de autoria individual superam as de natureza colegiada, incluindo agora tanto as de bancadas estaduais quanto as de comissões.

Ao que tudo indica, a lógica parece estar invertida. As emendas coletivas, pelo potencial transformador que possuem, seja mediante projetos estaduais estruturantes de objeto definido (emendas de bancada estadual) ou políticas nacionais sujeitas a critérios universais (emendas de comissão), é que deveriam ser prioritárias. No Estudo Técnico nº 22/2021 da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira, aliás, defende-se reforma estrutural para dar protagonismo às comissões do Legislativo,<sup>734</sup> reservando-lhes o papel de instância formuladora de emendas ao orçamento. Porém, ao longo do tempo, as emendas individuais é que sobressaíram na agenda política. Explica Hélio Tollini que vem predominando entre parlamentares brasileiros uma visão míope da atribuição do Congresso Nacional, pois, infelizmente, no Brasil, confunde-se o Parlamento com o parlamentar, prevalecendo a crença de que, quanto mais emendas este aprovar e quanto mais recursos forem destinados às suas bases eleitorais, melhor terá sido a intervenção congressual, em vez de assegurar que sua influência reflita efetivamente prioridades nacionais.<sup>735</sup> O fato é que dificuldades de coordenação política na definição de prioridades e projetos estruturantes levaram a um processo de fatiamento do orçamento com prevalências locais, para as quais as emendas individuais conseguem assumir um maior destaque. Nesse sentido, também destaca Eugênio Greggianin que a divisão condominial e horizontal do poder político, se no Executivo leva ao aumento de cargos e ministérios, no Legislativo, por sua vez, quanto ao orçamento, é percebida no aumento do número de membros da CMO, além da temerária elevação do montante para as emendas individuais.<sup>736</sup>

<sup>733</sup> Dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, conforme Raio-X do Orçamento de 2023 (Lei nº 14.535/2023). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2023/raio-x-do-orcamento-2023-pos-vetos-v3>. Acesso em: 21 mar. 2023.

<sup>734</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Por um novo modelo de emendas ao orçamento*. Estudo Técnico nº 22/2021, dezembro/2021. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/Est22\\_2021.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/Est22_2021.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

<sup>735</sup> TOLLINI, Hélio Martins. Aprimorando as relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária, p. 232-233.

<sup>736</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 95-96.

O problema da destinação de recursos por decisão individual do parlamentar está associado aos riscos da prática de *pork barrelling*. Invocando as lições de Barry Ames, afirma Fernando Bittencourt que a expressão se conecta com o direcionamento de recursos para cumprir dadas funções locais, possivelmente vistas pelo eleitor como uma benesse do parlamentar individual, e, assim, enquanto os favorecimentos obtidos pelo legislador nacional alimentarem os atores políticos nas referidas bases, estes se sentirão motivados a apoiar o parlamentar.<sup>737</sup> A manifestação, por excelência, dessa despesa pública de interesse do parlamentar é, pois, a emenda orçamentária. O liame não só traduz a relação entre o parlamentar federal e seu eleitor, mas igualmente uma relação entre aquele e uma estrutura política local a ele vinculada beneficiária desse processo de intermediação. Têm-se, desse modo, gastos eleitoralmente motivados.

A constatação é reforçada por Paulo Bijos, em exame do tema, ao revelar que, no PLOA 2020, no campo das emendas individualmente propostas, 97% das dotações foram destinadas aos entes nos quais os parlamentares foram eleitos. Embora isso não revele, por si só, que tais destinações não sejam meritórias – pois o conhecimento da realidade local pode favorecer interesses legítimos da população beneficiada –, o fato é que, por não decorrer de processo de planejamento mais abrangente, tampouco se originar de deliberação colegiada, tal formato de alocação tende a afastar do debate aspectos inerentes ao desempenho, embutindo o risco de beneficiar localidades que não necessariamente seriam as mais carentes por bens e serviços públicos. Sob a ótica da *performance* orçamentária, inclusive, a posição privilegiada das emendas individuais em detrimento das coletivas pode ser preocupante, sobretudo ao se notar que, dentre estas últimas, as menos prestigiadas são as emendas de comissão e que, em tese, podem ser potencialmente subsidiadas por vetores de maior eficiência, pois são formuladas nas comissões permanentes, instância congressual mais qualificada.<sup>738</sup>

A atuação parlamentar, dessa forma concebida, resulta em uma pulverização de recursos e na aplicação ineficiente em relação às políticas nacionais. Como alertam Vander Gontijo *et al.*, não há critérios específicos definidos *ex ante* ou mecanismo de coordenação para orientar os recursos públicos por emendas, tantas vezes aprovadas em programações genéricas do orçamento que se tornam uma *colcha de*

<sup>737</sup> BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. *Textos para Discussão*, Brasília: Senado Federal / Centro de Estudos da Consultoria Legislativa, n. 112, 2012, p. 20-21.

<sup>738</sup> BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional*, p. 155.

*retalhos* como resultado final do somatório das estratégias individuais.<sup>739</sup> Há um risco potencial de os membros do Parlamento tornarem-se, então, agentes paroquiais voltados para a construção de reputações cada vez mais individualizadas, depositando o êxito de seu mandato na alocação de recursos em benefício de sua base eleitoral, dissociado, porém, de informações complementares que assegurem a eficiência e a qualidade do gasto. Fernando Rezende e Armando Cunha explicam que a visão predominante é a de que a participação do Legislativo no processo orçamentário tem se situado mesmo vinculada aos interesses das bases eleitorais e, assim, interessados em assegurar a continuidade de suas carreiras políticas, inapelavelmente os parlamentares atuariam como *despachantes* dos interesses de grupos de pressão e de clientelas locais.<sup>740</sup>

Esse sistema vem a se constituir no que se costuma batizar como modelo do *segredo ineficiente*,<sup>741</sup> cuja lógica baseia-se na ideia de legisladores lobistas junto ao Executivo federal, maximizando transferências de recursos para público localizado, daí advindo a incapacidade na programação de decisões consistentes sobre políticas nacionais, por isso delegam autoridade ao Executivo e concentram seus esforços na provisão de recursos para os distritos eleitorais, sem, contudo, se responsabilizar pela formulação e gestão das políticas verdadeiramente relevantes para a nação, daí por que estariam os parlamentares envolvidos rotulados como vereadores federais.<sup>742</sup> Nada diferente do que atualmente se encontra instalado na dinâmica orçamentária pátria, constatação que só reforça a percepção de que a modernização com o advento do modelo orçamentário impositivo reclama complementos que favoreçam a melhoria da atuação parlamentar, sem a qual se terá um orçamento de desempenho *perneta*. O Brasil, como apontam Octavio Amorim

<sup>739</sup> GONTIJO, Vander; GREGGIANIN, Eugênio; SANTA HELENA, Eber Zoehler; NOGUEIRA, Liliane. Emendas parlamentares, orçamento impositivo e gestão participativa. *Cadernos Aslegis*, n. 50, p. 37-71, 2014, p. 44-45.

<sup>740</sup> REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *O orçamento público e a transição do poder*, p. 56.

<sup>741</sup> A propósito, contribuição para tal literatura é exposta por Mathew Shugart e John Carey (*Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992), opondo-se à lição de Gary Cox (*The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987).

<sup>742</sup> Explicitando o tema, sintetiza Sérgio Victor sobre o *segredo ineficiente*: “Um sistema que conduz os parlamentares a uma atuação voltada para interesses não nacionais, mas locais, leva os políticos a, durante os períodos eleitorais, debaterem, também, esses assuntos paroquiais, o que impede o sistema de levar ao conhecimento e à deliberação dos eleitores esclarecimentos e opções acerca de políticas públicas nacionais” (VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 92-94).

Neto e Fabiano Santos, é um dos mais notáveis exemplos de segredo ineficiente, com os congressistas oferecendo projetos de baixa influência, aliado a um foco paroquial de atuação e a uma disciplina partidária fraca.<sup>743</sup> A motivação eleitoral do gasto na tomada de decisão alocativa dos recursos públicos é bem ilustrada por Bernard Manin, Adam Przeworski e Susan Stokes:

[...] os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo. Mesmo se, uma vez no cargo, os políticos possam não querer fazer nada a não ser atuar a serviço do interesse público, para serem eleitos eles podem ter que, em primeiro lugar, satisfazer certos interesses. E uma vez eleitos, podem querer dedicar-se aos seus objetivos pessoais ou a alguns interesses públicos que diferem daqueles dos cidadãos. Se eles tiverem tais motivações, eles vão querer fazer outras coisas distintas de representar a população. E os eleitores não sabem tudo que precisariam saber, tanto para decidir prospectivamente o que os políticos deveriam fazer, quanto para julgar retrospectivamente se eles fizeram o que deveriam ter feito. [...] Por sua vez, se os cidadãos não tiverem informações suficientes para avaliar o governo em exercício, a ameaça de não ser reeleito é insuficiente para induzir os governantes a agirem de acordo com os interesses dos cidadãos.<sup>744</sup>

A ideia de priorizar as preferências das bases eleitorais integra, em algum grau, o processo político, não sendo surpresa tal ocorrência. A questão não é pensar em um cenário utópico no qual motivações de cunho eleitoral não interfiram na alocação de recursos, mas o sistema deve incluir anteparos para não fomentar o risco de esses interesses se sobreporem aos reais objetivos do Estado. Se o problema que sempre acompanhou os poderes Executivo e Legislativo na gestão do orçamento foi o abuso refletido na tentativa de concentrar o poder e utilizar os recursos como verbas de que se possa livremente dispor, é evidente que se torna imperiosa a proteção do próprio sistema contra prerrogativas inclinadas à certa usurpação de poder, como é o caso de toda decisão alocativa isoladamente considerada, se não alicerçada nos objetivos constitucionais e na entrega de resultados. Tal noção se sobreleva agora, a ver do art. 165, § 10, da CF/88, que vinculou necessariamente a obrigação de execução dos programas orçamentários à efetiva entrega de bens e serviços ao povo. Essa cláusula geral, situada em localização anterior ao disciplinamento das emendas (art. 166 da CF/88), irradia premissas de desempenho a tais espécies. Por razões lógicas, assim como não se pode haver a inexecução orçamentária por ato unilateral do gestor, de igual modo não há como tolerar, sob prisma democrático, a

<sup>743</sup> AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003, p. 663.

<sup>744</sup> MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Revista Lua Nova*, n. 67, p. 105-138, 2006, p. 106.

alocação parlamentar de recursos em decisão arbitrária, isolada ou desguarnecida de padrões de eficiência.

A esta altura, cabe questionar: qual é, de fato, a missão parlamentar no âmbito do orçamento: resguardar o quinhão individual das emendas de cada parlamentar ou aprimorar o processo democrático de discussão da lei orçamentária e revigorar sua função como um poder cooperativo na deliberação da pauta nacional? A conclusão óbvia pela segunda opção leva à percepção de que devem ser abolidos ou, no mínimo, mais bem controlados eventuais institutos no orçamento brasileiro que gerem a tentação ao parlamentar de voltar sua atuação para os ganhos da *cota* que lhe cabe. Nesse mote, é de se advogar pelo reforço da deliberação coletiva parlamentar, como o são as emendas de bancadas estaduais e, sobretudo, as de comissão.<sup>745</sup> É possível o Congresso deslocar seu eixo de atuação para as emendas de índole coletiva, de modo a recuperar o seu importante papel no âmbito da elaboração do orçamento, com isso reduzindo o peso que hoje possuem as emendas de autoria individual, bem assim as emendas de relator-geral, recentemente arrefecidas após decisão da Suprema Corte no julgamento das ADPF 850, 851, 854 e 1.014. Do contrário, não sendo revigorados os aspectos deliberativo, coletivo e democrático na alocação de recursos públicos pelo órgão legislativo, permanecerá havendo uma apropriação privada do espaço público, e, mesmo para parlamentares bem-intencionados, como assevera Eduardo Mendonça, o sistema acaba sendo um convite ao paroquialismo e, ainda, torna até o desvio muito fácil e cômodo, quase uma facilidade institucional.<sup>746</sup>

É até imaginável, como também recorda Regis Fernandes de Oliveira, que a necessidade de atender as bases eleitorais siga o cotidiano político, e o mais factível é que o mecanismo da personificação da gasto por meio de emendas parlamentares, sobretudo as individuais, em caso de estabelecimento de condicionantes técnicos ou

---

<sup>745</sup> Luis Bambini de Assis defende até mesmo o fim das emendas individuais: “No mínimo, essa situação proporcionaria maior discussão entre os representantes do Legislativo na busca da elaboração de propostas prioritárias que seriam apresentadas, o que tenderia, pelo próprio processo decisório, a refinar propostas apresentadas tornando-as mais coletiva possível. Dessa forma, propostas que favoreceriam ações pontuais e isoladas perderiam espaços àquelas de maior importância coletiva. Diante desse fato, afirma-se categoricamente que o fim das emendas individuais inibiria o vicioso processo legislativo que se instaura anualmente por ocasião da aprovação do orçamento público” (ASSIS, Luis Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 253-254). Na mesma linha, igualmente conclui Eduardo Mendonça: “Defende-se apenas o fim das emendas individuais como produto final, fazendo com que as deliberações ocorram nas comissões e bancadas, em caráter preliminar, e as propostas aprovadas sejam atribuídas a esses órgãos” (MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 298).

<sup>746</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 301.

outros vetores de eficiência que limitem em algum grau a liberdade do parlamentar, seja substituído por outros tipos de negociação, até com o risco de novos instrumentos ainda menos transparentes.<sup>747</sup> Isso não é nenhuma novidade e faz parte do passado recente do Parlamento federal brasileiro, a exemplo do chamado *orçamento secreto*, com o ocultamento de autoria parlamentar no bojo das emendas de relator-geral, bem como as inusitadas *rachadinhas*, facilitando o uso de emendas individuais travestidas de coletivas, dentre tantas outras. Como há tempos já destacado,<sup>748</sup> não se duvida da capacidade criativa do *jeitinho brasileiro* encartado na cultura orçamentária marcada pelo descaso; no entanto, por haver tal risco não se pode partir para a acomodação institucionalizada e adotar o abuso de poder como fator ínsito ao orçamento brasileiro.

Se, por um lado, não há como eliminar por completo os riscos da utilização deturpada dos recursos, por outro, não se deve estimular ou facilitar sua prática.<sup>749</sup> É que, hoje, o parlamentar-autor, especialmente de emendas individuais, não havendo compromisso com as prioridades nacionais nem com o planejamento público, torna-se praticamente um ordenador de gastos que indica, de forma solitária e absoluta, o ente beneficiário, a seu bel-prazer. Após a aprovação da LOA 2023 e a elevação do total das emendas individuais para R\$ 21,1 bilhões, considerando a absorção de parcela das emendas de relator-geral e o aumento do valor de referência para 2% da receita líquida corrente conferida pela EC nº 126/2022, em termos nominais, conforme nota da CMO,<sup>750</sup> cada um dos 513 Deputados Federais contará com R\$ 32 milhões e cada um dos 81 Senadores terá R\$ 59 milhões para dispor por meio de emendas individuais. A preocupação é exposta na Nota Técnica nº 01/2023 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, restando claro

<sup>747</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 622.

<sup>748</sup> FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 214.

<sup>749</sup> Utilizando dados do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União, Antônio Carlos de Azevedo Sodré e Maria Fernanda Colaço Alves revelam que, em média, municípios que recebem emendas parlamentares têm uma incidência 25% maior de episódios de corrupção. Os resultados indicam que os eventos de corrupção se correlacionam mais com o fato de o município receber ou não emendas parlamentares e menos com o volume de recursos repassados (SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010, p. 415).

<sup>750</sup> Em termos exatos, na nota da CMO, são os valores: R\$ 32.103.402,00 por Deputado Federal e R\$ 59.028.836,00 por Senador da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/nota-explicativa-sobre-emendas-individuais-apos-a-emenda-constitucional-no-126-22>. Acesso em: 21 mar. 2023.

que o montante alto dos recursos destinados às tais espécies sugere a necessidade de aprimorar mecanismos voltados a conciliar o conjunto de iniciativas com indicadores locais e com políticas setoriais, prevenindo redundâncias, omissões e distorções alocativas.<sup>751</sup> É nesse contexto que se liga o segundo ponto essencial para o aprimoramento da função parlamentar: a tecnicidade na destinação dos recursos em coordenação com o planejamento.

A propósito, na regulamentação dada pela LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), conforme o art. 19, a execução das programações de emendas parlamentares deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades, de maneira sempre compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, bem como estar de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida e observar a população e o índice de desenvolvimento humano (IDH) do ente da Federação, assim como os critérios próprios de cada política pública. A coordenação programática das emendas e algum grau de tecnicidade a ser imposta a estas foram destacados no retrocitado caso do *orçamento secreto* quando do julgamento pelo STF das ADPF 850, 851, 854 e 1.014. Na ocasião, o voto do ministro Dias Toffoli, embora situado em contexto de discussão das emendas de relator-geral, pôde ser aproveitado para iluminar a conduta parlamentar nas demais emendas ao orçamento, tendo sido destacado o dever de respeito aos princípios da transparência, da proporcionalidade, da imparcialidade e da isonomia entre os entes federativos, bem como a necessidade de compatibilizar a programação com a Constituição Federal, notadamente o disposto em seus arts. 3º, II (garantir o desenvolvimento nacional) e III (erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais), e 165, § 7º (reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional), e ainda, harmonizar-se ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), aos planos nacionais, regionais e setoriais, e indicadores socioeconômicos pertinentes, tendo por base publicação anual a ser feita pelo Governo Federal para cada Estado e o Distrito Federal, com a relação dos programas estratégicos e projetos prioritários. Ressalta-se, ainda, o papel subsidiário que exercem no planejamento as emendas destinadas ao atendimento local, não podendo inviabilizar políticas para atendimento de todo o território nacional, segundo indicadores populacionais e socioeconômicos.

---

<sup>751</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emendas de relator no processo orçamentário: repercussão da decisão STF ADPF 850, 851, 854 e 1.014 e EC nº 126/2022*. Nota Técnica nº 01/2023. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NT1\\_2023.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NT1_2023.pdf). Acesso em: 21 mar. 2023. p. 11.

A ideia de coordenação com o planejamento e a convergência da decisão alocativa para padrões técnicos foi também incorporada pelo legislador constituinte, a se ver do § 15 acrescido ao art. 165 da CF/88 pela EC nº 102/2019, contendo inédita previsão, a saber: “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”. Ao refletir o anseio de projetos bem construídos e tecnicamente viáveis, contemplando um registro centralizado, a medida visa à melhoria dos investimentos por meio de uma alocação mais eficiente e, portanto, menos arbitrária, aleatória e isolada. Igualmente, o projeto de revisão da Lei nº 4.320/1964, visando à modernização das normas gerais de direito financeiro, na chamada Lei de Qualidade Fiscal (PL nº 229/2009 no Senado; e PL nº 295/2016 na Câmara), embora com trâmite interrompido, previa no art. 5º que ao Executivo caberia instituir metodologias, normas e procedimentos que orientassem a pré-avaliação, a seleção, a implementação e a avaliação dos projetos de investimento que fossem financiados por recursos públicos, tendo por foco ampliar a capacidade do Estado de prover bens e serviços públicos à população, assim também melhorar a eficiência e a eficácia no uso dos recursos, gerando maior rentabilidade econômica e social, em conformidade com as diretrizes e os objetivos do planejamento nacional.

Essas e outras medidas, enfim, é que precisam urgentemente ser pensadas, debatidas e implementadas,<sup>752</sup> no viés de coordenação programática na alocação dos recursos, por quem quer que seja tomada a decisão, Governo ou Parlamento, neste último abrangida toda e qualquer modalidade de emenda ao orçamento. O orçamento impositivo, vale sempre lembrar, apoia-se na ideia da obrigatoriedade da entrega de bens e serviços à sociedade e na possibilidade de cobrar resultados. Uma vez firmado no direito pátrio, há a correlata necessidade de fixar critérios e disciplina mais rigorosa na definição dos programas orçamentárias. Tudo fica ainda mais dramático quando se vislumbra a pauta poluída na apreciação pelo Legislativo das matérias relacionadas ao processo orçamentário brasileiro, sobretudo diante da fragmentação das emendas, ocorrência que obsta qualquer condição minimamente razoável de serem analisadas com esmero, sendo aprovadas *a toque de caixa*

<sup>752</sup> A inquietação é compartilhada por Greggianin, para quem ainda persiste uma grande lacuna quanto ao melhor aproveitamento das emendas como instrumento de políticas públicas nacionais e redução de desigualdades sociais e regionais. Esse esforço de articulação exige a definição prévia das áreas mais carentes, a população a ser beneficiada, além de um banco de projetos prioritários. As ações nesse sentido, contudo, ainda se mostram pouco eficazes (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 107-108).

rotineiramente. A propósito, Paulo Bijos lembra que a complexidade informacional inerente à orçamentação pública é agravada pelas características peculiares do orçamento nacional, marcado: (i) pelo elevado detalhamento das programações orçamentárias; e (ii) pela necessidade de processamento de enorme quantidade de emendas parlamentares ao orçamento. Em verdade, cada um dos 594 parlamentares, hoje, pode propor até 25 emendas (art. 49, parágrafo único, da Resolução CN nº 1, de 2006), resultando em um quantitativo potencial de 14.850 emendas ao orçamento, apenas de autoria individual, o que se torna especialmente crítico para o orçamento de desempenho, que demanda o devido tempo para discussões afetas ao resultado das programações, daí por que, completa Bijos, é preciso o Congresso Nacional reavaliar as regras vigentes de emendamento para ter maior controle de sua agenda e adequação em termos de desempenho.<sup>753</sup>

Não se pode esquecer, ainda, que, com a promulgação EC nº 105/2019, essa situação se aprofundou ainda mais, na medida em que, desde então, permitiu-se às emendas individuais alocar recursos nos entes federados por meio de transferências especiais, de forma direta e com a dispensa de convênio ou instrumento congênere, em detrimento da transparência e do controle dos resultados. O saldo disso não causa nenhuma surpresa: padrões descomprometidos em relação ao macroplanejamento e a falência do diálogo cooperativo entre Governo e Parlamento na alocação das verbas públicas. Ao mesmo tempo que parlamentares apresentam emendas contingentes estruturalmente irrelevantes e formam políticas fragmentárias para favorecer os seus redutos eleitorais, transferem as suas prerrogativas decisórias ao Executivo, burlando os freios e contrapesos e contribuindo para um quadro de ineficiência estatal.<sup>754</sup>

É verdade que no arquétipo brasileiro de gestão das finanças públicas boa parte da alocação de recursos é capturada por outros processos legislativos, como os que estabelecem despesas a serem realizadas de forma obrigatória. Ainda assim, a lei orçamentária anual permanece sendo o reflexo natural dos conflitos alocativos, que devem não só ocorrer às claras e de forma aberta à sociedade civil, mas, igualmente, seguindo condicionantes voltados para uma atividade financeira comprometida com a efetiva entrega de bens e serviços ao cidadão, como baliza que guia os processos de deliberação pública, desde a concepção inicial dos programas de gastos. Só assim, de fato, fará sentido o dever de execução no atual modelo de orçamento impositivo. O ponto central, ao fim, não está em deslocar o centro decisório, mas em garantir que os recursos sejam aplicados com eficiência, desvelo e responsabilidade. A solução para um sistema impregnado de uma cultura em que o público tende a não ser de

<sup>753</sup> BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional*, p. 169-170.

<sup>754</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão*, p. 95-96.

ninguém – descaso com a *res publica* – ou se torna alvo de abuso dos atores políticos – ranço patrimonialista – é afastar todo vínculo pessoal da destinação do gasto.<sup>755</sup>

Com efeito, é preciso pensar em mecanismos que aumentem a coordenação e o planejamento das despesas oriundas de emendas, evitando os custos dissipativos típicos de processos ineficientes, com vistas à melhoria dos indicadores econômicos e sociais. Devem ser fortificados outros elementos, como a legislação financeira para modernizar a atuação parlamentar. Uma elaboração orçamentária, enfim, voltada a resultados concretos, baseada em padrões técnicos e ligada à ideia de desempenho. No fundo, o refinamento da atuação parlamentar passa, é óbvio, pela vontade política para fazê-lo. Se no orçamento se conectam questões jurídico-políticas, a solução, por certo, não passa unicamente pela primeira dimensão. O aperfeiçoamento do modelo desafia uma dinâmica dialógica entre Parlamento e Governo, hoje ainda inexistente, e reclama um avanço no sentido de primar pela qualidade do gasto. Não se trata, pois, de opção. Uma vez estabelecido o orçamento impositivo no Brasil e atrelado este ao controle de resultados, a mudança de postura não só do Executivo, mas também do Legislativo, é realidade que se impõe e deve orientar o sistema orçamentário pátrio.

### 6.3 PLURIANUALIDADE E ORÇAMENTO IMPOSITIVO: CAMINHO DE ADEQUAÇÃO

Também a adoção de uma visão de plurianualidade para fins de programação e elaboração orçamentárias se torna condição indispensável, não havendo mais como imaginar sistemas baseados somente em períodos curtos anuais, desconectados de um cenário de planejamento e avaliação de resultados em médio e longo prazos. Os modelos orçamentários modernos passam, crescentemente, a ser implantados em perspectiva plurianual dos programas de gastos. Destaca João Ricardo Catarino que tal enquadramento é resultante de políticas estruturantes que requerem financiamento plurianual, até mesmo como pressuposto do plano econômico. A regra da anualidade é, assim, atenuada, dada a circunstância de os

<sup>755</sup> A propósito, Ricardo Volpe explica que, com a obrigatoriedade de execução, tornou-se fundamental o estabelecimento de critérios alocativos para a convergência dos recursos derivados de emendas com as prioridades e as políticas estruturantes preestabelecidas. Contribuiria para o cumprimento desse desiderato o gerenciamento das indicações, das demandas e das necessidades dos entes, orientados por critérios legais preestabelecidos de políticas públicas (VOLPE, Ricardo Alberto. O papel das emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão: análise da execução antes e após o orçamento impositivo (EC 86/2015). *Cadernos Aslegis*, n. 56, p. 83-118, 2019. p. 116).

entes públicos seguirem com objetivos de prazos dilatados, bem como as correspondentes responsabilidades financeiras que extravasam os limites temporais do ano civil.<sup>756</sup> Esclarece Nazaré Cabral que é uma tendência dos sistemas orçamentários atuais o desenvolvimento de metodologias de programação plurianual dos gastos, com cenários financeiros agregados que induzam uma percepção de médio prazo (de três a cinco anos) e, inclusive, até projeções mais longas (acima de dez anos), além de sistemas contabilísticos marcados pela adoção da contabilidade de compromissos em oposição à tradicional estrutura de caixa.<sup>757</sup>

A plurianualidade se torna mesmo um fator ao qual o sistema de planejamento orçamentário da administração pública brasileira deve adaptar-se, aperfeiçoando os vários mecanismos existentes e implementando outros, a fim de que as despesas que ultrapassem o exercício financeiro possam ser contempladas e tenham a segurança jurídica que o ordenamento deve lhes proporcionar, como clarifica a doutrina de José Mauricio Conti em obra de referência no tema.<sup>758</sup> Mas a lógica de curto prazo que orienta as políticas públicas no Brasil dificulta a estruturação e a continuidade de projetos que demandem maior tempo para amadurecimento e geração de resultados. Na visão de Daniel Couri e Paulo Bijos,<sup>759</sup> a primazia da miopia alocativa nas decisões orçamentárias reflete o comportamento de agentes políticos que buscam implementar os programas mais preocupados em maximizar as suas chances de reeleição do que em agregar valor ao gasto, negligenciando o efeito dessas escolhas sobre orçamentos e gerações futuras. Não há dúvida de que são grandes as dificuldades para fazer valer uma visão de plurianualidade, sobretudo diante do desafio que ora se apresenta do orçamento impositivo, sendo necessário esforço contínuo para o aperfeiçoamento das técnicas de planejamento e da elaboração das peças orçamentárias.

Explica Allen Schick que a perspectiva de curto prazo prejudica a capacidade estatal de fazer alocações eficientes. Em qualquer sociedade, repriorizar o orçamento requer uma noção de médio prazo que leve em conta futuras implicações financeiras e programáticas das atuais decisões orçamentárias. Uma estrutura de médio prazo é necessária porque as principais decisões de governo normalmente têm um impacto maior nos orçamentos futuros do que naquele para o qual foram feitas inicialmente. Isso se torna mais problemático nos países em processo de desenvolvimento, pois, enquanto as nações ricas podem alocar dinheiro em programas de alta prioridade em parcelas anuais com certa segurança de que todas ou a maior

<sup>756</sup> CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 278.

<sup>757</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*, p. 496-497.

<sup>758</sup> CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 214.

<sup>759</sup> COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil, p. 567.

parte das receitas prometidas serão recebidas, aqueles – a exemplo do Brasil – têm natural dificuldade em assumir ou honrar compromissos que vencem em orçamentos futuros. Não é rara, por isso, a existência de planejamentos falsos e destituídos da visão de médio e longo prazos. Esse tipo de plano, diz Schick, retrata ambiciosamente um horizonte generoso com políticas que o Estado, contudo, não pode cumprir, sendo irrealístico o orçamento e provavelmente usado para ofuscar a situação conjuntural subjacente.<sup>760</sup> Fernando Rezende e Armando Cunha lembram, ainda, que a absorção da plurianualidade seria importante no Brasil também em razão da rigidez orçamentária, que atualmente marca o planejamento do país e impacta na sensibilidade aos ciclos econômicos.<sup>761</sup>

Não se trata de anular o princípio da anualidade, que possui uma justificação até política, como lecionam Michel Bouvier *et al.*, porquanto as exigências do regime representativo impuseram uma renovação periódica suficientemente breve a garantir a eficácia do controle parlamentar sobre as finanças do Estado.<sup>762</sup> Destarte, o princípio da anualidade orçamentária mantém-se no sistema, com caráter dinâmico-operativo, sendo realmente inconcebível a perpetuidade ou a permanência da autorização para a gestão financeira, nas palavras de Ricardo Lobo Torres.<sup>763</sup> A programação rege-se pela regra da previsão, por isso a ideia central da *periodicidade orçamentária*, como prefere chamar José Afonso da Silva, está no fato de que a elaboração antecipada do programa deverá ordenar as atividades durante um período futuro. Porém, o referido autor já deixara expresso, desde o início de sua teorização na memorável obra sobre o orçamento-programa, que o sistema pátrio, ao integrar orçamento e planejamento, agrega o princípio da anualidade com a plurianualidade, sendo nesta complementado, dado que o primeiro se firmara na época em que o orçamento era visto essencialmente como instrumento de controle político e de contabilidade financeira, agora absorvendo funções de programa estatal, daí por que se eleva também a dimensão plurianual.<sup>764</sup> Torna-se possível, então, como destaca Heleno Taveira Torres, obter a vantagem dos planos plurianuais, para políticas de desenvolvimento, sem perda do controle concreto das despesas e estimativas de receitas, sob apuração anual.<sup>765</sup> Dada a característica flutuante do ambiente orçamentário, submetido às variações conjunturais da realidade econômica e à adaptação da programação administrativa,

<sup>760</sup> SCHICK, Allen. *A contemporary approach to public expenditure management*, p. 38.

<sup>761</sup> REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público*, p. 14.

<sup>762</sup> BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*, p. 284.

<sup>763</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 329.

<sup>764</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 132-134.

<sup>765</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 375.

lembra Gabriel Lochagin que não poderia mesmo a anualidade ser exclusiva nem compreendida em termos absolutos, mas admite que receitas e despesas de um exercício tenham seus efeitos prolongados sobre outros.<sup>766</sup> Estes últimos, aliás, assumem até maior preponderância.

Assim é que, no ordenamento jurídico brasileiro, a *periodicidade orçamentária* é inserida atualmente em dupla direção: anual e plurianual.<sup>767</sup> Neste segundo enfoque, vários dispositivos podem ser catalogados, a começar pelo art. 165, I, da Constituição de 1988, que prescreve o plano plurianual, junto aos orçamentos anuais e às diretrizes orçamentárias respectivas. O art. 167, § 1º, por sua vez, expõe que, sob pena de crime de responsabilidade, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que a autorize. A mesma regra é prevista no art. 5º, § 5º, da LRF. Além dos investimentos plurianuais, também há menção, à luz do art. 167, § 1º, da Lei Maior, aos programas de duração continuada, a englobar despesas de índole finalística, cabendo à lei que instituir o plano plurianual estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, bem como para as despesas de capital. Há também referência às despesas obrigatórias de caráter continuado, no art. 17 da LRF, concernentes às despesas correntes que fixem obrigação legal de execução por período superior a dois exercícios. De outro lado, o art. 167, § 2º, da Carta Magna prevê créditos especiais e extraordinários a serem levados ao orçamento do exercício financeiro subsequente quando o ato de autorização tiver sido promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, hipótese em que terão excepcional vigência superior ao exercício financeiro em que foram concebidos. E, ainda, os restos a pagar, a teor do art. 36 da Lei nº 4.320/1964, que consistem nas despesas empenhadas e não pagas ao final do exercício financeiro, distinguindo-se as processadas das não processadas, sendo fartas as críticas a esse instituto, cuja recorrência desafortunada, em detrimento do planejamento, da transparência e do equilíbrio orçamentários, não tem se mostrado adequada à excepcionalidade jurídica que haveria de ter. Sem olvidar dos precatórios, a gerar gastos postergados para futuro incerto, com espaço crescente no orçamento.

A essa metodologia tortuosa corresponde uma verdadeira desprogramação orçamentária, com perda de qualidade e eficiência no gasto, ao mesmo tempo que o

<sup>766</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 77.

<sup>767</sup> É que o processo de previsão é contínuo, não se restringe a um exercício financeiro, por isso precisa absorver uma perspectiva de plurianualidade. Como pontuam Machado Jr. e Heraldo Reis: “Não se faz previsão e se cruza os braços, aguardando os acontecimentos. A Administração tem a obrigação de ir à frente dos fatos, prevendo-os e procurando controlar sua realização” (MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei nº 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*, p. 71).

resultado gerado a partir das previsões plurianuais passa longe do que deveria. Não bastasse o emaranhado de prescrições que tornam o orçamento anual, hoje, muito mais plurianual do que se imagina – embora o faça sem a coordenação desejável com o macroplanejamento –, o que se observa é uma notória falta de alinhamento entre as dimensões de curto (operacional), médio (táticas) e longo (estratégicas) prazos.<sup>768</sup> Mesmo que se reconheçam avanços sob o prisma normativo em relação aos modelos anteriores que nem tinham o planejamento no bojo da atividade de orçamentação, é certo que a estrutura atual não confere uma sistematização adequada para conseguir implementar projeções fidedignas e efetivamente úteis em um horizonte de tempo mais alargado. O próprio plano plurianual, instrumento que, a rigor, deveria ser a principal via para tal fim, pouco ou quase nada agrega como diretriz para os orçamentos anuais. E, assim, a noção de plurianualidade tem se tornado deficiente no sistema vigente. É preciso reconstruir esse modelo que se encontra insuficiente e aplicar conjuntamente uma ideia de desempenho ligada ao orçamento não adstrita a um exercício financeiro, mas cujos resultados sejam entregues, em perspectiva também de integração fiscal, ampliando o espectro da programação para convergi-la às metas maiores da nação.

O problema já se insurge antes mesmo do diagnóstico de ineficiência do plano plurianual – tema já detalhadamente abordado no capítulo anterior, com a constatação de um quadro de fragilidade na sistemática de planejamento, objeto de apontamentos reiterados pelo TCU –,<sup>769</sup> pois sequer existe planejamento de longo prazo no país a balizar a visão de médio prazo, na qual se insere o plano plurianual. Não poderia ser outro o desfecho no orçamento anual senão o resultado da lacuna estrutural que já se inicia no nível mais alto da planificação nacional, gerando um efeito cascata deletério. Em tese, o orçamento de curto prazo (anual) – função que exerce a LOA, sob regência da LDO – deveria advir do programa de médio prazo (três a cinco anos) – que compete ao PPA –, o qual, por seu turno, haveria de estar ancorado em planejamento de longo prazo (em geral, dez anos) – ainda não

<sup>768</sup> Uma faceta desse desalinhamento é identificada por Horvath: “Infelizmente, é o que se vê acontecer com frequência indesejável em nosso país: a falta de continuidade nas ações públicas, quer se trate de obras ou de programas. Muita vez a realização de uma obra ou de um determinado programa chega a provocar grande otimismo na sociedade, até que a falta de planejamento competente faz com que eles sejam interrompidos ou cancelados. Criam-se órgãos para realizarem programas sem a contratação de pessoal suficiente para desempenhá-los; constroem-se obras para depois não se preocupar com a sua manutenção etc.” (HORVATH, *Estevão. O orçamento no século XXI*, p. 302).

<sup>769</sup> Remete-se à leitura do tópico 5.1 deste estudo, quando analisados os dilemas do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias no escopo do ineficiente planejamento no Brasil. A sequência agora do exame leva ao debate sobre a plurianualidade, não adstrita obviamente à lei do plano plurianual.

totalmente contemplado no país – para conferir consistência programática e não ficar tão à mercê das vicissitudes políticas. Embora o art. 174, § 1º, da Constituição de 1988 disponha que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, o fato é que há certa omissão estatal nesse ponto. Até surgiram alguns expedientes de planejamento setorial, voltados a áreas específicas da atuação governamental,<sup>770</sup> e iniciativas como a Lei nº 10.180/2001, no intuito de ordenar os sistemas de planejamento e orçamento federal, mas falta uma cultura de planejamento para o setor público de longo prazo.

Recentemente é de se notar um princípio de direcionamento nesse sentido, a exemplo da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes),<sup>771</sup> que constou do Projeto de Lei nº 9.163/2017, buscando orientar, articular e influenciar as discussões dos planos nacionais, setoriais e regionais, além do plano plurianual, em cinco eixos estratégicos, com caráter de transversalidade e sinergia: (i) econômico (produtividade); (ii) institucional (governança); (iii) infraestrutura (competitividade); (iv) ambiental (sustentabilidade); e (vi) social (igualdade de oportunidades). Registre-se, ainda, o Decreto nº 10.531/2020, instituindo a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), com indicadores, desafios e metas para o país, no período de 2020 até 2031, objetivando delinear uma visão de longo prazo para a atuação assertiva dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, de acordo com cenários macroeconômicos, diretrizes, desafios, orientações e as metas-alvo que especifica, sendo necessária, ainda, a adoção complementar de estratégias harmônicas com as políticas e os planos nacionais, setoriais e regionais. Cabe citar, por fim, a PEC nº 74, de 2015, que chegou a ser proposta no Senado Federal, com a finalidade de incluir no art. 165 da Constituição de 1988 o Planejamento Estratégico de Longo Prazo (PLP), como norteador das despesas e investimentos do orçamento da União, abrangendo o período de vinte anos. Na exposição de motivos, restou claro que desde a

---

<sup>770</sup> Dentre outros, pode ser citado o Plano Nacional de Educação (PNE), previsto no art. 214 da CF/88, criado inicialmente pela Lei nº 10.172/2001, posteriormente renovado pela Lei nº 13.005/2014, em ambos os casos para vigorar por período de dez anos. Também o Plano Nacional de Cultura (PNC), nos termos do art. 225, § 3º, da CF/88, criado pela Lei nº 12.343/2010, para perdurar por período de quatorze anos, conforme redação dada pela Lei nº 14.468/2022, que ampliou a vigência anterior, dentre outros expedientes que, setorialmente, buscam dar algum direcionamento ao plano estatal.

<sup>771</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2018. Disponível em: [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1058/1/estrategia\\_nacional\\_v3.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1058/1/estrategia_nacional_v3.pdf). Acesso em: 29 mar. 2023.

redemocratização tem se acentuado o abandono das experiências de longo prazo, sendo visível o foco no curtíssimo prazo, daí ser necessário um olhar que recupere um horizonte superior ao dos mandatos governamentais,<sup>772</sup> sem prejuízo da existência e do vínculo de subordinação na tríade orçamentária existente (PPA-LDO-LOA), cuja elaboração teria como base o planejamento de longo prazo (PLP).<sup>773</sup>

O fato é que, para um desempenho governamental efetivo, com entrega de resultados que perdurem no tempo, é necessário um Estado estratégico e com aceno ao futuro, portador de compromisso e capacidade para implementar políticas de forma eficiente. É verdade que planos de prazo dilatado, com previsões iguais ou superiores a dez anos, não comportam bem a modalidade orçamentária, sendo instrumentos de baixa confiabilidade, como afirma José Mauricio Conti, para detalhar objetivos, metas, prazos e, especialmente, os recursos a serem alocados, uma vez que a atual dinâmica econômica e social não permite construir cenários seguros em todos esses aspectos. De fato, lembra o autor, as tentativas realizadas nessa linha ainda não se mostraram capazes de especificar detalhes suficientes a produzir documentos verdadeiramente úteis do ponto de vista orçamentário, mas, em geral, são proposições indicativas, sem fixação de valores exatos, e com resultados e metas abrangentes, localizando-se mais no âmbito do planejamento econômico governamental.<sup>774</sup> Entretanto, continua Conti, não se deve deixar de lado tal acepção,

<sup>772</sup> A questão da vinculação do planejamento aos mandatos governamentais no Brasil é especialmente dramática considerando também as incongruências nos prazos de vigência das leis orçamentárias, inviabilizando um planejamento com coesão lógica, notadamente no primeiro ano de mandato do chefe do Executivo, em que ainda vigora o PPA do governo antecessor. Esse problema é destacado por José Mauricio Conti: “[...] no primeiro ano do mandato, teremos a seguinte situação: o PPA, cuja vigência iniciar-se-á no início do segundo ano de mandato, terá sua proposta apresentada no segundo semestre, quando já estiver em vigor a LDO, aprovada no primeiro semestre do ano em questão, e, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual (cujo prazo de apresentação, tramitação e aprovação é coincidente com o PPA – ADCT, art. 35, § 2º, III), terá disposições para o mesmo período do PPA, entre as quais se chama a atenção para o anexo de metas fiscais. Vê-se tratar-se de hipótese em que, tendo-se vinculação entre as leis que estabeleça uma subordinação da LOA à LDO e destas ao PPA, não será possível viabilizar isso no primeiro ano do mandato, dada a precedência temporal da LDO sobre o PPA e a simultaneidade do PPA com a LOA (CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 232).

<sup>773</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 74, de 2015*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121728>. Acesso em: 30 mar. 2023.

<sup>774</sup> A especificação converge para o que Premchand chama de dois tipos de planejamento: *substantive planning* e *fiscal planning*. O primeiro, também conhecido como planejamento de desenvolvimento, envolve o plano de metas e objetivos e as mobilizações de recursos necessários à sua realização. O segundo, mais restrito, consiste no planejamento relacionado às decisões orçamentárias atuais e futuras, as implicações do financiamento e os métodos para obter

sendo preciso reconhecer como igualmente importante a existência de planejamentos de prazo mais longo, enquanto diretrizes de caráter amplo e visão estratégica, sinalizando a direção do Estado e balizando a ação governamental, indispensáveis para que a Administração Pública possa ter um rumo nos horizontes temporais mais distantes do que os atuais documentos que permitem especificações de médio prazo.<sup>775</sup> Na precariedade daquele, desfalcam-se estes.

Nos moldes atuais do sistema orçamentário brasileiro, é o PPA, em períodos quadrienais, o expediente de médio prazo que estabelece o elo tático entre a visão estratégica e a operacional, continuando a ser a principal estrutura para a idealização plurianual dos programas no país, função, porém, que não vem cumprindo bem. Os problemas se somatizam no PPA: ineficácia programática, insuficiência de indicadores de desempenho e baixa capacidade de controle de resultados; assim como a ausência de modelo uniforme, sujeitando-se às oscilações políticas com metodologias díspares; uma lógica, ademais, de silos burocráticos e desencontros institucionais que afloram a dissintonia entre planos e orçamentos; e, ainda, a atenção política inexpressiva que gera, notadamente no Congresso Nacional, onde o plano é votado sob rito meramente formalístico. Sem maiores apegos, a realidade é que o PPA, no Brasil, ainda não deu certo.<sup>776</sup> É o caso de eliminá-lo? Evidentemente que não.<sup>777</sup> Mas se há que se buscar uma melhoria no planejamento plurianual em visão estratégica de longo prazo; mais ainda, sob o prisma orçamentário, é de se fazê-lo no plano tático de médio prazo, que reclama enormes aperfeiçoamentos, seja por ser vetor determinante à programação anual dos gastos, seja porque a execução destes, já se sabe, tornou-se impositiva, fator que se sobreleva e torna necessário um caminho de adequação plurianual.

---

os recursos necessários e alocá-los de acordo com as metas nacionais mais gerais (PREM-CHAND, A. *Government budgeting and expenditure controls: theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1994. p. 176).

<sup>775</sup> CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 55.

<sup>776</sup> COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil, p. 558-559.

<sup>777</sup> Em que pese opiniões doutrinárias divergentes, inclusive até já ventilada a retirada do PPA na PEC nº 188/2019, nota-se uma posição dominante no sentido da permanência do plano plurianual. Essa é a opinião de James Giacomoni: “Após a experiência com a elaboração e execução de vários PPAs, entraves importantes ainda limitam a efetiva utilidade do plano como indicação de objetivos de médio prazo e orientação para a elaboração orçamentária anual. Os PPAs vêm sendo reféns de uma organização por programas, que exige formas de gerenciamento e execução não conciliáveis com a prática orçamentária tradicional. Superados esses entraves, o PPA poderá constituir-se em útil instrumento de planejamento da gestão, mantendo consonância com os demais planos setoriais e integração com o orçamento anual” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 11).

Uma possível solução, abordada na literatura financeira moderna e já adotada em vários países, seria a convergência do sistema para o chamado *Medium-term Expenditure Framework* (MTEF), ou Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP), que permitiria ao governo ampliar o horizonte da alocação dos recursos públicos para além do calendário orçamentário anual, com amparo em um Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), que dilataria o horizonte da política fiscal ao projetar a estimativa de evolução plurianual dos agregados de receitas e despesas. Nesse modelo, a limitação de cima para baixo (*top-down*) oriunda do CFMP interage com a programação setorial de gastos de baixo para cima (*bottom-up*), e, assim, o QDMP converge as prioridades estratégicas com limites alocativos plurianuais conforme a capacidade fiscal do Estado. Em suma, o MTEF parte de um cenário fiscal de médio prazo, e disso deriva o espaço disponível para alocação dos recursos orçamentários, no mesmo período, incutindo-se maior senso de antevisão estratégica ao processo decisório, porquanto sociedade e governo são estimulados a debater o disponível para orçamentos futuros, ao mesmo tempo que se mitiga a miopia orçamentária de curto prazo.<sup>778</sup>

Nas palavras de Allen Schick, o MTEF é um instrumento pelo qual as decisões orçamentárias anuais são tomadas em limites agregados ou setoriais de gastos para os próximos três a cinco anos.<sup>779</sup> Segundo o autor, a formulação foi impulsionada na Austrália, na década de 1980, tendo recebido guarida em diversos outros países, mas variando na sua modelagem: poucos países o utilizam da maneira concebida por seus criadores; em alguns, é pouco mais que uma projeção plurianual; noutros, ainda, é um exercício tecnocrático, não envolvendo decisões estratégicas por líderes políticos. Os principais objetivos do MTEF, como aponta, associam-se ao horizonte do orçamento para além de um único exercício fiscal, porque, de um lado, promove a disciplina fiscal; de outro, um quadro de gastos de médio prazo facilita realocações de acordo com as prioridades estratégicas do governo, desde que as mudanças sejam consistentes com os objetivos fiscais do Estado, sem os violar em períodos expansionistas, ao mesmo tempo reduzindo a pressão de aumento de gastos de programas específicos. Em todo caso, é preciso monitoramento vigilante, pois o impulso para realocar programas pode abrir portas para o excesso de economia, com cortes em despesas ou subestimativa de custo de novos programas. Para impedir tais táticas, incluem-se projeções básicas de gastos para cada ano seguinte, medindo mudanças políticas propostas em face de uma linha de base (*baseline*

<sup>778</sup> COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil, p. 574-575.

<sup>779</sup> Do original: “An MTEF is an arrangement in which annual budget decisions are made in terms of aggregate or sectoral limits on expenditures for each of the next three to five years” (SCHICK, Allen. Does budgeting have a future? *OECD Journal on Budgeting*, v. 2, n. 2, p. 7-48, 2003. p. 11).

*projections*), tarefa essencial nos países que adotam o MTEF. As organizações orçamentárias, lembra Schick, fazem essas estimativas há décadas; a diferença é que agora as projeções são publicadas e se tornam a métrica oficial para avaliar efeitos orçamentários e fiscais de mudanças políticas propostas.<sup>780</sup>

No Estudo Técnico nº 4, de 2022, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados reforça esse possível caminho de adequação plurianual para o país, sugerindo-o, aliás, já no contexto do orçamento impositivo. Sob inspiração do modelo sueco, no qual se divide a preparação do orçamento em fases distintas, idealizar-se-ia o sistema brasileiro com teto global de gastos impositivo, fixado no médio prazo, em base móvel, e subtetos definidos por áreas temáticas, só impositivos no orçamento anual, e indicativos para os exercícios futuros. No referido exame, destacam-se, dentre outras, as seguintes vantagens de se elaborar um quadro de despesas de médio prazo (QDMP), em relação à orçamentação anual tradicional: (i) impor maior *disciplina fiscal* ao limitar a elaboração e a execução dos orçamentos nos anos seguintes a níveis consistentes com os objetivos fiscais e setoriais de médio e longo prazos; (ii) melhorar a *priorização estratégica* de gastos ao discutir programas setoriais dos exercícios futuros com antecedência, expondo de forma clara a evolução das despesas associadas às políticas públicas *vis-à-vis* as limitações do espaço fiscal; (iii) identificar antecipadamente *medidas corretivas*, para contornar rigidez, obstáculos e eventual degradação das contas públicas no médio prazo, viabilizando os subtetos indicativos pretendidos para os exercícios seguintes; (iv) fomentar maior *eficiência no planejamento intertemporal*, com previsibilidade e transparência aos gestores quanto aos recursos de que disporão nos orçamentos futuros; e (v) reforçar *nova cultura de médio e longo prazos*, a propiciar a avaliação de resultados, a responsabilização e a transparência do processo alocativo, saindo de um ambiente com foco imediatista.<sup>781</sup>

Adicionalmente, como destacam Daniel Couri e Paulo Bijos, o modelo deveria ser idealmente complementado por um processo de revisão periódica do gasto público (*spending review*), a fim de evitar o comportamento inercial da base orçamentária, o que aponta para a conjunção de um processo do qual faça parte também a reavaliação periódica de programas, ações, vinculações, gastos tributários e subsídios. O método consiste no reexame sistemático dos gastos com o objetivo não somente de aprimorar a alocação dos escassos recursos em favor de programações que propiciem

<sup>780</sup> SCHICK, Allen. Does budgeting have a future?, p. 13-28.

<sup>781</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Planejamento de médio prazo do processo orçamentário*. Estudo Técnico nº 4/2022, março/2022. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. p. 4. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/Estudo-Tecnicon4de2022.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

maiores benefícios à sociedade, mas igualmente permitir que a redução de gastos ineficientes abra espaço fiscal para a incorporação de outros mais apropriados, podendo fomentar uma avaliação de desempenho de processos e órgãos, com o foco tanto em revisões de eficiência quanto em revisões estratégicas. Em síntese, dizem os autores, a lógica é que a regra fiscal de despesa, periodicamente reavaliada, imponha limites objetivos, restringindo seu crescimento descontrolado. À luz desses limites e de metas para o médio prazo, marcos orçamentários são postos ampliando o horizonte alocativo, com incentivo ao debate antecipado sobre o uso do espaço fiscal em orçamentos futuros, em articulação com a atividade de planejamento.<sup>782</sup> Dada a capacidade de estimular a conexão entre orçamento e políticas públicas, o *spending review* tem sido apontado pela literatura especializada como ferramenta ou subcomponente da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*), mas também associado à ideia do quadro de despesas de médio prazo (*medium-term expenditure framework*), já que neste se tornam possíveis realocações com base em cenário fiscal superior ao exercício anual, pressupondo controle de resultados e revisão dos programas de gastos.

A propósito, o Projeto de Lei Complementar nº 428/2017, do Senado Federal, propõe alterar a Lei nº 4.320/1964, para fins de institucionalização no Brasil do Plano de Revisão Periódica de Gastos, que avaliará as medidas de aprimoramento, eficiência e sustentabilidade fiscal das políticas públicas. Remetido à Câmara dos Deputados, passou a tramitar na forma do Projeto de Lei Complementar nº 504/2018, atualmente ainda sem desfecho. A Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2019 também se aventurou na disciplina da matéria quando estatuiu, no art. 21, § 3º, que o Poder Executivo deveria enviar ao Congresso Nacional um plano de revisão de despesas e receitas para o período de 2019 a 2022, mas a previsão normativa gerou efeito prático irrelevante, tendo se materializado em documento lacônico, enviado ao Parlamento apenas em fevereiro de 2020 e sem qualquer repercussão política conhecida. Depois disso, praticamente não foi veiculada qualquer previsão quanto a planos de revisão, seja em relação à despesa ou à receita. Na esteira dessas experiências, porém, a EC nº 109, de 2021, surgida no bojo da chamada PEC Emergencial, exigiu no art. 4º que o Presidente da República enviasse ao Congresso plano de redução de incentivos e benefícios federais de natureza tributária. Mas esse contexto de proposições pouco efetivas, visivelmente não coordenadas e assistemáticas, leva à conclusão de que o país ainda não está habituado a rediscutir o gasto público em termos estruturantes.<sup>783</sup>

<sup>782</sup> COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil, p. 575-579.

<sup>783</sup> BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Spending review e medium-term expenditure framework: caminhos para maior estabilidade?* In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). *Governança orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. 172-173.

O fato é que a periodicidade orçamentária está a exigir releitura, em face dos avanços no contexto da atividade financeira do Estado contemporâneo, desafiando a plurianualidade como arranjo intertemporal mais adequado às modernas técnicas de gestão. Tal visão, além de favorecer um alinhamento do planejamento nas dimensões de longo (estratégicas), médio (táticas) e curto (operacional) prazos, modernizaria o processo orçamentário no Brasil e o aproximaria da noção de *performance*, de forma dinâmica e maleável, sem descuidar do rigor da lei e da impositividade dos programas, cada vez mais voltados para ações finalísticas no compromisso da entrega de bens e serviços à sociedade. Naturalmente geraria maior atratividade para discussões no Parlamento, como gatilho para o refinamento tão desejado na atuação deste, junto ao Executivo propenso à geração de resultados e não amarrado ao exercício anual, nem a detalhes de baixa relevância que indicam um orçamento no Brasil mais próximo de uma visão contábil do que efetivamente programática, sem a contrapartida, contudo, da produção de valor público agregado à qualidade do gasto. Como se nota, não se pode considerar o fenômeno orçamentário de forma fragmentária, mas a renovação do planejamento e da orçamentação passa por várias frentes, inclusive para aprimorar o orçamento impositivo e convergi-lo a uma gestão verdadeiramente eficiente.

#### 6.4 UM REFORÇO À DEMOCRATIZAÇÃO NO ÂMBITO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Chegando ao final deste capítulo, em que se debateu sobre algumas questões para o aprimoramento da elaboração do orçamento público, uma última reflexão cabe, ainda, ser ponderada. É que, além de uma modernização que concilie desempenho e entrega de resultados, junto ao reforço da noção de plurianualidade, em ambiente de refinamento da atuação parlamentar e sinergia com o planejamento governamental, é também imprescindível uma maior integração do cidadão nesse mesmo processo. Isso porque, por melhores que sejam os aperfeiçoamentos na estrutura orçamentária, não será possível eliminar integralmente o risco de práticas ofensivas à boa administração dos recursos públicos.<sup>784</sup> Apenas com o controle próximo da população interessada e a participação ativa do titular do poder no centro deliberativo de definição das políticas estatais é que tem desfecho o ciclo de renovação da orçamentação pública do país. O êxito desta, como pilar estruturante para toda a sociedade, está associado, portanto, ao recomendável fomento à inclusão do povo ao

<sup>784</sup> Alertou-se antes: “tão mais longe está o povo do processo de ordenação e exercício do poder político, tão mais perto estará este de ser abusado” (FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 216).

longo do processo decisório em que são definidos os beneficiários e as ações prioritárias com os escassos recursos. Quer-se, assim, difundir uma maior democratização das finanças públicas, de modo a haver uma relação dialógica não só entre os poderes, mas entre estes e a sociedade.

A legitimação do Estado passa pela inserção do povo na competência política decisória como fluxo de interação com o sistema político institucionalizado. É daí que, fundando-se na ideia de *cidadania fiscal*, como assim denomina Marcus Abraham,<sup>785</sup> aflora o direito do cidadão de ter acesso a instrumentos que lhe possibilitem participar da gestão ao lado dos poderes, desde a formulação das políticas públicas, passando pelo dispêndio dos recursos, até o controle da execução orçamentária. O cuidado com o dinheiro público há de ser uma diretriz para todos os agentes públicos e, mais ainda, para a sociedade, que precisa estar atenta à maneira como se utiliza aquilo que se arrecada. Os cidadãos devem assumir a posição de atores operantes na direção dos recursos que, a duras penas, são tirados do domínio privado e confiados ao Governo, necessitando, pois, ser muito bem administrados. Parece ser consequência lógica e providência inafastável, sobretudo em tempos de fortalecimento dos mecanismos de estabilização democrática, o esforço por uma maior aproximação entre os cidadãos – que municiam a máquina estatal com os seus recursos para o desenvolvimento da atividade financeira – e o processo deliberativo que servirá, ano a ano, para definir as prioridades dessa mesma atividade e a adequação na destinação daqueles recursos, conforme programações legalmente estabelecidas por meio do plano orçamentário.<sup>786</sup>

<sup>785</sup> Lembra Abraham que o administrador público não é o único destinatário do orçamento público. O cidadão é parte diretamente interessada e ativa nas questões orçamentárias. Ademais, no Estado contemporâneo, ele possui uma gama de direitos e deveres fiscais perante a sociedade que integra, dentre os quais o de participar dos temas financeiros e orçamentários. Destarte, o indivíduo poderá exercer a cidadania participativa nas finanças públicas, denominada como cidadania fiscal, que se expressa por intermédio das previsões legais que permitem o conhecimento e envolvimento do cidadão nas deliberações orçamentárias e no acompanhamento da sua execução. Desse modo, a cidadania fiscal é faceta da cidadania participativa e se direciona à promoção do acesso e da participação da sociedade em todos os fatores associados com a arrecadação financeira e a realização de despesas públicas (ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 17, n. 17, p. 109-209, 2015. p. 193).

<sup>786</sup> Os riscos da ausência de mecanismos de participação popular em todos os aspectos da vida estatal – o que inclui o âmbito financeiro – estão expressos na lição de Dalmo Dallari, para quem a cidadania significa “um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social” (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998. p. 14).

A Constituição de 1988 preceitua no art. 1º e em seu parágrafo único que a República Brasileira se constitui em Estado Democrático de Direito e que “todo o poder emana do povo”, que o exerce por meios de “representantes eleitos ou diretamente”, nos termos da Lei Maior.<sup>787</sup> O texto inovou a tradição constitucional republicana para estatuir modelo híbrido de democracia representativa com democracia participativa.<sup>788</sup> Contudo, esta última, lembra Filomeno Moraes, está em função da ativação política da sociedade, aspecto que, até agora, de um modo geral, encontra-se em estado de inércia ou tem sido negligenciado.<sup>789</sup> É claro que a introdução na ordem constitucional de mecanismos da democracia inclusiva constitui inegável avanço, pois se espera que a complementariedade das formas de participação social funcione como corretivo às dificuldades do sistema político, diminuindo a distância que separa os representantes dos eleitores. Mas, como bem expressa Orides Mezzaroba, a questão que permanece em aberto é se os mecanismos criados têm sido suficientes para garantir uma efetiva representatividade da sociedade em relação às decisões políticas dos governantes, e, ainda, até que ponto a vontade do povo está sendo plenamente respeitada, à medida que viver democraticamente significa captar essa vontade coletiva.<sup>790</sup>

Afirma Paulo Bonavides que já existe um fragmento normativo de democracia participativa no Brasil, um núcleo de sua irradiação, que irá frutificar se os executores e operadores do texto constitucional forem fiéis aos mandamentos e princípios que a Carta Magna estatuiu. Com efeito, essa democracia, ora em fase de formação teórica e que, segundo Bonavides, é, num país em desenvolvimento como o nosso, a única saída à crise constituinte do ordenamento jurídico, já se acha parcialmente positivada, mas as técnicas para o exercício partilhado do poder têm sido bloqueadas e negadas ao povo.<sup>791</sup> Sob tal aspecto, Lenio Streck e José Bolzan de Moraes lembram que os modelos de democracia moderna passam a promover transformações de dois níveis. No primeiro, experimenta-se a absorção

<sup>787</sup> A Constituição Federal de 1988, no art. 14, já deixa explícitas as vias de complementação: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

<sup>788</sup> Fábio Comparato critica o equívoco no regime político atual, ao dizer que, na prática, a Constituição, apesar de instituir um “Estado Democrático de Direito”, não tem sido, como todas que a precederam, aprovada e modificada efetivamente pelo povo, pois os representantes arrogaram o poder exclusivo e se tornaram verdadeiros titulares da soberania (COMPARATO, Fábio Konder. O direito e o avesso. *Estudos Avançados*, São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 23, n. 57, p. 7-22, 2009. p. 16-17).

<sup>789</sup> MORAES, Filomeno. *Estado, Constituição e instituições políticas*, p. 22.

<sup>790</sup> MEZZAROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira, p. 42-43.

<sup>791</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*, p. 40-41.

de mecanismos de intervenção decisória mediante fórmulas de democracia direta, como o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular. No segundo, a construção de modelos democráticos alternativos que, apesar de não totalmente afastados das fórmulas semidiretas (mistas), propiciam reconstruir, com outros centros de tomada de decisão, estruturas coletivas de caráter público, não necessariamente ligados ao Estado.<sup>792</sup> Enquanto aquele diz com a democracia direta conjugada à democracia representativa, este se relaciona à democracia participativa ou social associada aos processos tradicionais da democracia política. No âmbito da democratização das finanças públicas, esta última vertente adquire maior relevância.

O fato é que, como revela Boaventura de Sousa Santos, o regime hegemônico de democracia política representativa globalmente triunfante, quando compreendido isoladamente, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites restritas, no distanciamento crescente entre representantes e representados e em uma dinâmica abstrata feita de exclusão social. Ao mesmo tempo, outros modelos, em especial ligados à concepção de democracia participativa, embora habitualmente marginalizados ou desacreditados, têm assumido nova dinâmica em tempos recentes contra a trivialização da cidadania, sob aspiração de padrões sociais inclusivos e de uma democracia de mais alta intensidade.<sup>793</sup> Nada impede a sincronização complementar das experiências democráticas. Santos chega a afirmar que tal confronto, que advém do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade da democracia participativa, só terá solução à medida que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementariedade entre as duas espécies de democracia que conduzam ao aprofundamento de ambas. Na visão do autor, há duas possíveis combinações: (i) coexistência, que implica convivência, em níveis distintos, dos modos de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional, com a democracia representativa em nível nacional e a democracia participativa em nível eminentemente local; e (ii) complementariedade, que traduz uma articulação mais profunda entre ambas e pressupõe o reconhecimento de que o processo participativo, os espaços públicos de monitoramento dos governos e os sistemas de deliberação interagem com o processo de representação.<sup>794</sup>

<sup>792</sup> STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*, p. 163.

<sup>793</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 32.

<sup>794</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático, p. 75-76.

Essa noção democrática renovada converge para a constatação a que chega Nadia Urbinati, quando afirma que, embora a autorização eleitoral seja essencial para fixar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não reflete perfeitamente a verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática, pois as eleições engendram a representação, mas não os representantes, daí produzindo um governo responsável e limitado, mas não necessariamente representativo.<sup>795</sup> A propósito, mostra Bruce Ackerman a problemática da mera representação eleita para servir de *voz do povo*. Ao se referir à democracia estadunidense, diz que o Presidente costuma chamar o Congresso para abraçar a sua nova visão do governo, fazendo-o *em nome do povo*. O Parlamento rotineiramente propõe projetos de lei contrapostos àquele e sujeita interesses sob variadas formas de pressão, ainda *em nome do povo*. Mas, afinal, provoca Ackerman, quem realmente representa e fala em nome do povo? Nenhum deles, conclui, pois são só mandatários, mas a massa de cidadãos encontra-se desconexa ou muito ocupada para se engajar.<sup>796</sup> Em linha similar, a inquietação de Paulo Bonavides: “Quem é o povo, e onde está o povo, nessa forma de organização em que o ente político é objeto e não sujeito, e se viu privado, pela extorsão política, da titularidade de suas faculdades soberanas? Ninguém sabe responder”.<sup>797</sup> Também desenvolve a temática Friedrich Müller, percebendo que o entendimento de que todo o poder emana do povo não é supostamente metafísico, mas normativo, sobretudo nas constituições contemporâneas, daí por que não pode permanecer como se fosse ficção, mas traduz uma promessa democrática na sua variante ativa.<sup>798</sup> É o que aponta igualmente Fábio Konder Comparato, ao dizer que, na teoria política e constitucional, povo não é um conceito descritivo, mas claramente operacional. Disso vem a questão central: torná-lo o mais operacional possível para evitar usurpações de soberania.<sup>799</sup>

O desafio que se coloca, então, é o de como articular mecanismos capazes de garantir a efetiva participação política do conjunto do povo nas questões de Estado. A democracia moderna vive atualmente à procura de modos alternativos de exercício da soberania e novos institutos de participação popular na vida política estatal, o que possibilitaria maior ligação dos cidadãos e da sociedade como um todo ao

<sup>795</sup> URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Revista Lua Nova*, n. 67, p. 191-228, 2006. p. 193.

<sup>796</sup> ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Tradução Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 363-364.

<sup>797</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*, p. 26.

<sup>798</sup> MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 62-63.

<sup>799</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Variações sobre o conceito de povo no regime democrático*, p. 213.

processo de tomada de decisões. Destarte, representação e participação não se trata de dois sistemas excludentes, mas é possível uma interação entre os extremos.<sup>800</sup> Ou, ainda, como alude Norberto Bobbio: “pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes”.<sup>801</sup> Tudo isso convida a ir além da garantia de um sistema representativo, dado que a legitimidade política não se encerra somente no princípio majoritário. O aperfeiçoamento dos modelos democráticos convive com a ampliação dos mecanismos de participação popular. E, nesse ponto, questiona-se: tal fenômeno ficaria à margem da dinâmica que se imprime no âmbito do processo orçamentário? É evidente que não. Ao contrário, como bem destaca Aaron Schneider, “o processo orçamentário situa-se historicamente no centro do processo de democratização”.<sup>802</sup>

O que ocorre, contudo, é uma deficiente participação popular ao longo do ciclo orçamentário brasileiro desde a elaboração dos programas públicos, sendo possível perceber o déficit democrático ao se constatar que o sistema ignora a participação da sociedade nesse processo. O próprio sistema constitucional orçamentário brasileiro, lembram Vander Gontijo *et al.*, na esfera federal, não traz previsão normativa explícita de participação popular na decisão sobre a alocação dos recursos públicos, mas há fundamentos democráticos e legais que a justifiquem.<sup>803</sup> A verdade é que a sociedade e os indivíduos em geral têm o direito fundamental a um bom governo, bem assim que as ações estatais sejam suportadas com aceitação legitimadora e não advenham pela imposição de poder incontestável, como mencionam Pedro Jucá e Lauro Ishikawa.<sup>804</sup> O orçamento, mais que qualquer outro documento de governo, pontua também Diogo de Figueiredo Moreira Neto, é o que possui maiores condições de refletir a democracia substantiva na ação estatal, por permitir balizar o que pretende

<sup>800</sup> A percepção é corroborada por Regis Fernandes de Oliveira, quando ressalta que “é importante que o voto não esgote a participação da sociedade, mas, ao contrário, permita iniciar um outro processo, gerando dois focos de poder democrático: um originário do voto; outro, originário de instituições diretas de participação” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 666).

<sup>801</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*: em defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 87.

<sup>802</sup> SCHNEIDER, Aaron. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 83-107, 2005. p. 88.

<sup>803</sup> GONTIJO, Vander; GREGGIANIN, Eugênio; SANTA HELENA, Eber Zoehler; NOGUEIRA, Liliane. Emendas parlamentares, orçamento impositivo e gestão participativa, p. 48.

<sup>804</sup> JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. Orçamento participativo e representação democrática. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Helene Taveira (coord.). *Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*: homenagem ao ministro Marco Aurélio. Curitiba: Juruá, 2016. p. 176.

o povo com o uso dos recursos nas tarefas que a sociedade incumbe ao Estado.<sup>805</sup> Por tudo isso é que, hoje, impõe-se a promoção de uma cidadania fiscal. No campo orçamentário, esta converge para duas grandes frentes de desenvolvimento: (a) transparência fiscal que oportunize o controle social; e (b) participação popular nas decisões sobre a alocação de recursos.

Na primeira linha de fomento à democratização das finanças públicas está a transparência orçamentária, princípio que se exprime como um dos pilares do Estado democrático, na medida em que a transparência na Administração Pública constitui nova relação Estado-sociedade, ensejando ao cidadão acompanhar a aplicação dos recursos e interferir no processo decisório, além de fiscalizar e avaliar se as ações públicas são eficientes e se correspondem aos efetivos anseios sociais. Só o controle rápido, eficiente, seguro, transparente e valorativo dos gastos públicos pode legitimar o tributo, que é o preço da liberdade, na dicção de Ricardo Lobo Torres.<sup>806</sup> A ideia de transparência orçamentária decorre do pressuposto nuclear da responsabilidade fiscal (*accountability*), corolário do postulado republicano, imprimindo o dever aos gestores de prestação de contas e de responsabilidade na gestão, tudo a confluir para a noção de boa-fé e de sinceridade. Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência fiscal constituem uma política que favorece o exercício da cidadania. Ana Carla Bliacheriene lembra que o grande desafio das democracias dos tempos atuais é a busca por metodologias que tragam a participação popular do plano teórico das normas para o plano prático das relações entre Estado e cidadania, o que depende fortemente do aparelhamento de um sistema de controle, inclusive social.<sup>807</sup>

No Brasil, além dos vários dispositivos constitucionais referentes ao princípio da transparência, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) como norma, no plano infraconstitucional, que conferiu maior publicidade às contas públicas e controle no dispêndio de recursos. Nos termos do seu art. 48, são instrumentos de transparência fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal. E, ainda, conforme o § 1º do dito artigo, a transparência será assegurada, também, mediante: (i) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (ii) liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento

<sup>805</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: finanças públicas democráticas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 48-49.

<sup>806</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 510.

<sup>807</sup> BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, p. 235.

da sociedade, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (iii) sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. Este último, por força da Lei Complementar nº 131/2009, estabeleceu que os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa o acesso a informações referentes a todos os atos praticados pelas unidades gestoras no curso da execução da despesa, assim como o lançamento e o recebimento de toda a receita. Por fim, completa o art. 49 da LRF que as contas do Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, por todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Vale observar que a transparência, na lúcida lição de Marcus Abraham, não se expressa só pela quantidade de informações, mas pela sua qualidade, objetividade, inteligibilidade e, sobretudo, utilidade, de modo a não ser vista simplesmente sob a ótica do acesso à informação, mas o seu conceito deve ser compreendido de maneira abrangente, incluindo responsividade, *accountability*, combate à corrupção, prestação de serviços públicos, confiança, clareza e simplicidade.<sup>808</sup> Também Estevão Horvath reforça o aspecto da clareza e compreensibilidade das informações orçamentárias, em alusão à própria relação que a transparência tem com o princípio da sinceridade. Daí por que, ainda que se reconheça tratar-se de peça técnica e complexa, precisa possibilitar a fácil compreensão pelo Parlamento e pela sociedade, exatamente para poder ser alvo de controle efetivo, seja na sua proposição, seja na sua execução.<sup>809</sup> Essa realidade vem paulatinamente sendo impressa no Brasil. É possível dizer que há no país uma dinâmica consolidada na gestão quanto à transparência e divulgação de informações. A questão é a falta de tratamento destas, pois, como dito alhures, não há, na prática, uma avaliação de resultados a partir dos dados e uma retroalimentação que favoreça uma elaboração orçamentária mais técnica, elementos que se somariam para a melhoria do controle social também. Dificultam, ainda, o irrealismo histórico do orçamento brasileiro e a falta de transparência no momento da execução, problema sempre presente no modelo pátrio e que macula qualquer possibilidade de controle social. A impositividade e o realismo podem auxiliar na credibilidade das informações no ideal de transparência, concorrendo para uma participação social mais efetiva.

Quanto à segunda frente para uma democratização orçamentária mais ampla, referente à participação popular nas decisões sobre a alocação dos recursos públicos, vê-se um modelo ainda incipiente no orçamento federal. O diálogo com a sociedade,

<sup>808</sup> ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal, p. 196-197.

<sup>809</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 151-152.

em verdade, não existe. Como indica Regis Fernandes de Oliveira, o Estado não pode buscar soluções ditatoriais, mas é imperioso, quando da deliberação sobre o gasto, que ouça a sociedade por seus diversos segmentos, pois o administrador não detém onisciência, nem lhe cabe posição afastada das outras emanações de conhecimento sobre a realidade que governa.<sup>810</sup> O destino dos recursos não se decide individual e impositivamente, mas em coletiva deliberação, abrangendo o povo, pelo que se torna necessário maior compromisso estatal nessa direção. Ao se debruçar sobre a ideia de deliberatividade, Rubens Beçak deflui seu sentido para a realidade democrática como a participação em um processo coletivo, no qual a livre exposição de ideias e de suas justificativas para a tomada de decisão, num sentido ou noutro, seja debatida com iguais oportunidades e, ao fim, prevendo-se tempo para tais procedimentos, a deliberação advenha pelo convencimento provocado reciprocamente.<sup>811</sup> Não deve ser outra a dinâmica do processo orçamentário. É o que sugere Élide Graziane Pinto, ao repisar que, por mais óbvio que possa parecer, não há como legitimamente alocar recursos públicos em programas governamentais sem que corresponda tal processo a uma definição discursiva do que seja interesse público, feita em público.<sup>812</sup>

Jesse Burkhead ressalta a interação a existir entre Executivo e Legislativo, e destes com o povo, antes de definir o orçamento, explicando que o desenvolvimento de uma orientação adequada para o processo decisório na alocação dos recursos há de reconhecer a inter-relação entre os órgãos institucionais da máquina pública junto à influência dos grupos afetados pela despesa pública, na formulação das decisões. Burkhead chama os grupos econômicos e as classes sociais que afetam as decisões políticas de *grupos de interesses*, enquanto conjunto de forças hábeis a refletir e afetar o poder, notadamente na dimensão do orçamento com a distribuição das despesas. Tais grupos, que no escopo da cidadania fiscal estão associados aos indivíduos que compõem a comunidade diretamente interessada, não podem ser ignorados pelo setor público no campo das decisões orçamentárias, daí se caracterizarem pela ausência de critérios facilmente mensuráveis para orientar a distribuição de recursos. Defende o autor não ser possível determinar, sem o risco de despertar controvérsias, que “x” recursos gastos com “A” trarão mais benefícios à sociedade do que “y” gastos com “B”, por isso uma das formas é inquirir as pessoas impactadas, aspecto de grande importância para o orçamento e que deve influenciar as decisões em sua elaboração, pois aqueles que formulam a política do Governo terão ciência dos possíveis reflexos de suas decisões. Isso constitui parte fundamental da cautela que administradores e legisladores precisam ter antes de assumir a responsabilidade de decidir, daí por que

<sup>810</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 475.

<sup>811</sup> BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 75.

<sup>812</sup> PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 159.

cumpra à superestrutura política não descurar do fato de que os poderes públicos não são absolutos e devem ser exercidos segundo os objetivos da comunidade.<sup>813</sup>

É possível conjugar essas diretivas com alguns filtros no que tange à eleição dos programas orçamentários, com base, primeiro, nos desígnios constitucionais que evocam ações prioritárias estatais e, ainda, na avaliação das políticas públicas a partir de indicadores de desempenho e resultados alcançados para retroalimentar a tomada de decisão sobre novas programações. Não há dúvida de que tais critérios, no instante em que fizerem parte da dinâmica do processo orçamentário, reduzirão os riscos dos extremos: de um lado, formuladores de políticas públicas que atravessem interesses da sociedade para impor sua autoridade e destinar recursos de modo particularmente conveniente; de outro, grupos da sociedade cuja influência intimide agentes públicos ou a tal ponto pressionem a tomada de decisão para angariar os recursos necessários aos seus interesses segmentados e capturar fatia do orçamento sem o conhecimento do todo ou ignorando elementos importantes do planejamento e da gestão.<sup>814</sup>

Ou seja, se compreendida a modernização do orçamento em conjunto, desde a impositividade e o realismo nas etapas de sua elaboração e execução – a favorecer a transparência e o controle social –, associados à noção de desempenho que agregue tecnicidade como aliada à dimensão política da decisão sobre o gasto – estruturando bases para mensuração da eficiência da gestão e da adequação de demandas vindas da participação popular –, torna-se possível vislumbrar um horizonte factível para uma maior democratização orçamentária. A viabilidade da medida pressupõe a preparação do sistema com os elementos anteriormente abordados, de modo a se fazer seguro do ponto de vista jurídico. De tal modo, não é inimaginável que possam caminhar junto ao modelo de orçamento impositivo o aprimoramento vindo a partir da noção de desempenho e controle de resultados conjugado com a abertura à participação popular. Ambos, elemento técnico e social – nenhum deles peremptório a ponto de retirar a capacidade de escolha e avaliação do administrador e do legislador ante a unção da representação –, auxiliariam uma tomada de decisão mais assertiva pelos formuladores dos programas e das políticas governamentais.

<sup>813</sup> BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 64-66.

<sup>814</sup> Embora teoricamente existente, esse risco, na prática brasileira, parece longe de ocorrer. Quando existentes, os mecanismos de participação tendem à frustração. Não são levadas em consideração consultas ou audiências públicas no país, incapazes de impactar minimamente o gestor. Sobre tal ponto, aliás, Regis Fernandes de Oliveira afirma que, embora a população tenha um suposto espaço público de deliberação, a decisão é falseada, porque nada vincula à vontade pública e tudo acaba sem efeito. É quase um teatro: “Como diria Shakespeare: ‘words... words... words’”. Nada mais que palavras. A comunidade sairá da reunião amortecida pela transmissão débil da mensagem, suporá estar sendo atendida e ficará, tempos depois, frustrada, porque nada acontecerá. Promessas que contêm insita a dominação” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 540).

Na trilha de idealização de formas de participação popular nas decisões sobre a alocação de recursos, algumas proposições podem ser vislumbradas. Uma primeira, mais simples, seria um sistema que incorporasse a realização de audiências públicas, não como hoje são encaradas, mas de forma mais efusiva e como parte integrante da prática deliberativa na arena política orçamentária. O ordenamento pátrio tem iniciado previsões nesse sentido. Além de a LRF, no art. 48, § 1º, fixar que a transparência será garantida mediante incentivo à “participação popular e realização de audiências públicas”, o Decreto nº 9.203/2017, no art. 4º, VIII, previu como diretriz da política de governança da administração federal um processo decisório orientado por evidências, conformidade legal, qualidade regulatória, desburocratização e “apoio à participação da sociedade”. No PL nº 9.163/2017, que regula o tema e encontra-se atualmente em trâmite na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), há estipulação no art. 8º de que a gestão dos instrumentos do planejamento nacional deverá, além da transparência governamental, adotar “mecanismos de participação da sociedade civil”. Outro reforço é visto na própria Constituição, tendo sido incluído o art. 163-A pela EC nº 108/2020, com a determinação de que os entes federados disponibilizem informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, facilitando a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados, de “amplo acesso público”. A reforma foi ainda mais incisiva ao incluir no art. 193-A que o Estado exercerá o planejamento das políticas sociais, assegurando-se “a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. Outras normas, sob inspiração constitucional, estabelecem vias de participação popular. Em que pese o avanço, ainda não há regramento claro e específico no âmbito do processo orçamentário federal, faltando efetividade às previsões que trazem tal aspiração.<sup>815</sup>

Dentre as formas de participação popular na gestão dos recursos públicos, o orçamento participativo adquire uma proeminência particular, com experiências em nível municipal, até então.<sup>816</sup> O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001)

<sup>815</sup> Foi ventilada na tramitação da PEC nº 565-A/2006, que antecedeu a EC nº 86/2015, a inclusão de um § 9º no art. 166 da Constituição de 1988, determinando a realização de audiências públicas pelos entes beneficiados das emendas individuais, mas a tentativa não vingou. A Nota Técnica nº 01/2013 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal destacou a ocorrência de possíveis dificuldades, dada a quantidade das emendas individuais e a pulverização dos recursos (BRASIL, Senado Federal. *Comentários ao Substitutivo da PEC nº 565, de 2006*. Estudo Técnico nº 01/2013, agosto/2013. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. p. 9. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/ldo/2013/elaboracao/projeto-de-lei/440-notas-tecnicas-e-estudos/estudo-tecnico-no1>. Acesso em: 23 mar. 2023).

<sup>816</sup> Como destaca Giacomoni, experiência pioneira no Brasil se deu no município de Porto Alegre, daí vindo o marco legal do orçamento participativo municipal, à luz do art. 166, § 1º, da

dispõe no art. 44 sobre consultas públicas como condição prévia às propostas orçamentárias. Lembra Marcus Abraham que, na Constituição Federal, o que propriamente mais se aproxima de fundamento para o orçamento participativo municipal situa-se no art. 29, XII (“cooperação das associações representativas no planejamento municipal”) e XIII (“iniciativa popular de projetos de lei de interesse municipal”).<sup>817</sup> Mas não há disciplina uniforme, e, mesmo que alguns municípios inovem com o orçamento participativo, cada um tem regramento específico e pouco se avançou. Fora da esfera municipal, nem obrigatoriedade há para escuta à população, daí ser preciso, além da ampliação temática do que é deliberado com a comunidade local, a progressiva incorporação também dessas premissas no plano orçamentário em níveis estadual e federal.<sup>818</sup>

O orçamento participativo tem três vetores principais: (a) participação aberta a cidadãos sem *status* especial atribuído a qualquer organização; (b) combinação de modelagens democráticas, cuja dinâmica institucional atribui aos participantes o poder de influência nas decisões internas; e (c) alocação de recursos públicos baseada em critérios gerais e técnicos, respeitando limites financeiros.<sup>819</sup> Importante notar, como ressalva Adilson Abreu Dallari, que não seria suficiente nem conveniente o resultado das consultas populares vincular a formulação da proposta orçamentária do Poder Executivo, pois este tem – ou teoricamente deveria ter – uma visão ampla de todo o conjunto de projetos e programas, detendo as condições para promover a conciliação entre os interesses no momento de formalização da proposta a ser encaminhada ao Poder Legislativo.<sup>820</sup> Isso não pode levar à errônea conclusão, no entanto, de que as manifestações dos mais diversos segmentos da sociedade poderiam ser inócuas ou abandonadas. A atuação popular, completa Dallari, pode ter a sua continuidade no decurso do processo legislativo da lei orçamentária, com interesses dos segmentos populares sopesados pelos representantes do povo nas casas legislativas, diante dos

---

correspondente Lei Orgânica: “Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 228).

<sup>817</sup> ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal, p. 202.

<sup>818</sup> JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. Orçamento participativo e representação democrática, p. 189-190.

<sup>819</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático, p. 66.

<sup>820</sup> Lembra Marcus Abraham que o Poder Executivo não pode ser compelido a levar em consideração as propostas populares quando da elaboração do orçamento, sobretudo pelo fato de que o art. 165 da Constituição prevê o caráter privativo da iniciativa daquele na elaboração dos projetos de lei dos orçamentos (ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal, p. 203).

interesses da coletividade, ali representada.<sup>821</sup> Essa solução “salomônica”, na visão de Estevão Horvath, é inafastável, pois, embora não esteja o Executivo vinculado às consultas populares, o resultado destas não pode ser simplesmente ignorado. Em última análise, diz o autor, tratar-se-ia, ao menos *de lege lata*, de uma questão política, significando que a sociedade saberá reagir diante da não aceitação do que se decidiu nas audiências. Ao fim, até para acelerar a consciência popular quanto à relevância do orçamento serviria o debate participativo na destinação dos recursos.<sup>822</sup>

Outras variantes podem ser prospectadas, não havendo resposta única sobre a melhor forma de se ter a participação popular no escopo do processo orçamentário. Eugênio Greggianin destaca a experiência das emendas de iniciativa popular, incluídas no projeto de lei orçamentária da União para 2012. Na ocasião, criou-se mecanismo de participação do cidadão de pequenos municípios (até 50 mil habitantes) no orçamento da União. A experiência das *emendas populares*, porém, sofreu dupla frustração, seja porque nenhuma das programações incluídas por tais espécies foi efetivamente empenhada, seja pela falta de continuidade dessa iniciativa no âmbito do Congresso Nacional nos projetos de leis orçamentárias dos exercícios seguintes.<sup>823</sup> De fato, não se pode esperar soluções rápidas, sendo necessário empenho e vontade para alcançar o aprimoramento com vistas a tal propósito. Com o ganho de escala insito à elaboração de um orçamento nacional e um país com dimensões continentais como o Brasil, destaca Marcus Abraham, ainda se espera para ver as soluções do Governo Federal para evitar a *sub-representação*, a *maxirrepresentação* ou a *cooptação* de tal participação por parte de alguns grupos em detrimento de outros.<sup>824</sup> Uma coisa é certa: é necessário encontrar válvulas para maior engajamento social e um incremento à participação popular no orçamento.

Apesar de alguns avanços, o controle social corre o risco de ser neutralizado, pondo à deriva a efetividade da participação cidadã durante os jogos orçamentários.<sup>825</sup> O ideal será mesmo caminhar na direção de uma complementariedade equilibrada, acoplando em algum grau – certamente maior do que hoje se tem – uma participação popular, como elemento integrante e ativo do processo orçamentário. É que nem a representação é odiosa, tampouco a participação social é descartável, sendo viável cogitar um meio-termo sem a polarização estanque entre ambas.

<sup>821</sup> DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento impositivo*, p. 322.

<sup>822</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 383-385.

<sup>823</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *Orçamento participativo: emenda de iniciativa popular ao projeto de lei orçamentária da União para 2022*. Brasília: Câmara dos Deputados / Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2014. p. 2.

<sup>824</sup> ABRAHAM, Marcus. *Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal*, p. 203.

<sup>825</sup> BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 561.

E, como assevera Norberto Bobbio, o desenvolvimento da democracia torna o indivíduo considerado em multiplicidade de seus *status*. Essas hodiernas formas democráticas devem ser mais bem entendidas como a ocupação de novos espaços, que até então eram dominados por organizações do tipo hierárquico ou burocrático.<sup>826</sup> Destas, o orçamento moderno há de se afastar, sendo um ambiente renovado e propício para a participação popular.

---

<sup>826</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. p. 155-156.